

Dokument nr. 4

(2001–2002)

Melding for året 2001

fra

Sivilombudsmannen

(Stortingets ombudsmann for forvaltningen)

Avgitt til Stortinget i mars 2002

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, gir jeg med dette melding om ombudsmannens virksomhet i 2001. 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. I kapittel VI er også inntatt særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner, avgitt til Stortinget i april 2001 (Dokument nr. 4:1 (2000–2001), jf. instruksens § 12 annet ledd.

Som særskilte trykte vedlegg til meldingen følger en oversikt over ombudsmannskontorets inndeling og personalforhold, Grunnloven § 75 I, ombudsmannsloven, ombudsmannsinstruksens, samt en orientering om ombudsmannsordningen på bokmål, nynorsk og samisk.

Oslo, mars 2002

Arne Fliflet

Innhold:

	Side
Forord: Offentlighet er en rettighet	9
I. Institusjonens alminnelige forhold – om virksomheten og forholdet til forvaltningen	
1. Personal- og kontorforhold	11
2. Generelt om institusjonens arbeid og klagebehandlingen	11
2.1 Arbeidsåret 2001	11
2.2 Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann	11
2.3 Foreløpig undersøkelse av ombudsmannsklagen	12
2.4 Utvidet delegasjon til kontorsjefene	13
2.5 Omorganisering av ombudsmannens kontor	13
2.6 Forholdet til tredjemannskonflikter – betydningen for ombudsmannens saksbehandling	14
2.7 Dokumentoffentlighet ved ombudsmannens kontor	14
2.8 Møter, besøk og reiser i Norge	15
2.9 Ombudsmannens internasjonale virksomhet	16
3. Ombudsmannen og forholdet til Stortinget og forvaltningen	17
3.1 Forholdet til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité	17
3.2 Ombudsmannens rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter	18
3.3 Ombudsmannens forhold til uavhengige klageorganer i forvaltningen – Trygderetten og Utlendingsnemnda	19
3.4 Ombudsmannen og forholdet til påtalemyndigheten	25
3.5 Anbefalinger fra ombudsmannen om å gå til søksmål mot forvaltningen	26
3.6 Ombudsmannens behandling av billighetserstatningssaker	29
II. Noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse	
1. Ombudsmannen og menneskerettighetene	31
2. Innsyn i søkerlister – forvaltningens praktisering av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4	35
3. Sen saksbehandling i forvaltningen	36
4. Tilsynsråd for politiarrestene	39
5. Opprettelse av lokalarkiv (siloordning) i forvaltningsorganer med stor sakstilgang	40
6. Innførsel og fortolling av fartøyer til bruk i chartervirksomhet. Forståelsen av merverdiavgiftsloven § 17 nr. 1 bokstav a)	40
III. Påviste mangler ved lover, forskrifter, praksis m.v.	42
IV. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen	
1. Oversikt	44
2. Tilgangen på saker i 2001	44
3. Hvor klagene kom fra	45
4. Avsluttede saker	46
4.1 Avviste saker – avvisningsgrunner	46
4.2 Realitetsbehandlede saker – behandlingsmåte og utfall	46
4.3 Avsluttede saker – fordelt på forvaltningsorganer	48
4.4 Avsluttede saker – fordelt på sakstype	50
5. Uavsluttede saker	54
V. Tilleggsopplysninger i saker referert i tidligere årsmeldinger	55
VI. Referat av saker av alminnelig interesse, jf. instruksens § 12	
<i>Alminnelig forvaltningsrett, menneskerettigheter, valgloven</i>	
1. Oppreisning for oversittelse av klagefrist i sak om konsesjon til oppdrettsanlegg – forvaltningsloven § 31 første ledd a)	66
2. Oppreisning for oversittelse av klagefrist i byggesak – klage fra fylkesmannen	69

3.	Saksbehandlingstiden hos fylkesmannen ved fremsettelse av klage etter plan- og bygningsloven § 15 annet ledd	71
4.	Rettslig klageinteresse i sak om konsesjon til oppdrettsanlegg etter fiskeoppdrettsloven – forvaltningsloven § 28 første ledd	73
5.	Spørsmål om studieleders habilitet ved evaluering av en students praksisperiode	76
6.	Spørsmål om uriktig informasjon fra trygdemyndighetene og inhabilitet ved veiledning til underordnet organ	78
7.	Bruken av 815-nummer ved Oslo likningskontor og folkeregister – forholdet til informasjons- og veiledningsplikt	81
8.	NVEs behandling av søknader om støtte til erosjon- og flomsikringstiltak	85
9.	Voldsoffererstatning – identifisering av gjerningsmannen i saker der straffesaken mot vedkommende er henlagt – EMK art. 6	90
10.	Saksbehandlingstiden hos Utlendingsdirektoratet i saker om familiegjenforening – EMK art. 8	93
11.	Registrering av politisk parti – kravene i valgloven § 17	94
<i>Offentlighet i forvaltningen</i>		
12.	Innsyn i søkerliste til stilling som departementsråd ved Statsministerens kontor	98
13.	Innsyn i søkerlistene til tre fylkesmannsembeter	102
14.	Innsyn i søkerliste til rådmannsstilling	107
15.	Innsyn i brev fra Forsvarets forskningsinstitutt til Forsvarsdepartementet – spørsmål om meroffentlighet	111
16.	Innsyn i brev fra advokatbevillingsnemnden til Justisdepartementet – spørsmål om internt saksdokument	113
17.	Innsyn i dokumenter fra Konkurransetilsynet – spørsmål om taushetsplikt etter konkurranseloven § 4–2	114
18.	Innsyn i ligningsadministrasjonens innstillinger til nemndene	118
19.	Innsyn i innstilling til overlikningsnemnda	120
20.	Innsyn i Justisdepartementets og Utenriksdepartementets dokumenter om behandlingen av en utlånsbegjæring fra ombudsmannen	123
21.	Innsyn i Justisdepartementets og Utenriksdepartementets dokumenter om behandlingen av en utlånsbegjæring fra ombudsmannen – klage over sladding	129
<i>Tjenestemenn, tilsetting</i>		
22.	Forhåndsavtale om trekk i lønn – arbeidsmiljøloven § 55 nr. 3 bokstav c)	129
23.	Om en muntlig advarsel kan anses som ordensstraff	133
24.	Betydningen av en alminnelig tjenstlig tilrettevisning	135
25.	Tilsetting av politibetjenter – alders betydning i forhold til kvalifikasjonsprinsippet	138
26.	Tilsetting av politibetjenter – alders betydning i forhold til kvalifikasjonsprinsippet	142
<i>Skole, studiefinansiering, barnehage</i>		
27.	Adgangen til å sette vilkår om dekning av skoleskyss ved skolebytte	145
28.	Spesialundervisning etter opplæringsloven – krav til begrunnelse og utforming av vedtak	146
29.	Avslag på godkjenning av praksisplass ved videreutdanning for hjelpepleiere – enkeltvedtak ...	149
30.	Fastrentelån i Statens lånekasse – risikoen for at tilbudet ikke kom frem til låntakerne	150
31.	Beregning av fødselsstipend fra Statens lånekasse – vedtak om tilbakebetaling	151
32.	Klage over avslag på anmodning om møte etter dødsulykke i barnehage	152
<i>Trygd, bidragsplikt, helserett</i>		
33.	Adgangen til motregning i uførepensjon	154
34.	Fastsetting av uføretidspunkt tilbake i tid	155
35.	Barnebidrag – spørsmål om tilbakebetaling etter frifinnelse for farskap ved dom	161
36.	Barnebidrag – spørsmål om delt omsorg forelå	162
37.	Taushetsplikt og håndtering av opplysninger legen hadde fått av en annen pasient	164
<i>Politi, fengsel</i>		
38.	Spørsmål om refusjon av utgifter til særlig politioppsyn natten før en rockekonsert – politiloven § 25	167
39.	Politiarrester – bruk av arresten ved avholdelse av hovedforhandling. Lengden på oppholdet ...	172
40.	Prøveløslatelse etter halv soningstid eller om lag 7/12 soningstid	174
41.	Refselse for brudd på vilkår for permisjon – urinprøvenekt	176

Utlendingssaker

42.	Opprettelse av lokalarkiv (siloordningen) i Utlendingsdirektoratet – familiegjenforeningssak ...	178
43.	Opprettelse av lokalarkiv (siloordningen) i Utlendingsdirektoratet – asylsak	180
44.	Prioriteringen av saker i Utlendingsnemnda	181
45.	Avslag på søknad om besøksvisum – krav til individuell og konkret vurdering	182

Erstatning, renter, sakskostnader

46.	Voldsoffererstatning til andre enn den direkte skadelidte	183
47.	Manglende innmelding i Statens Pensjonskasse – erstatning	184
48.	Erstatning for rentetap etter tidsbegrenset bortfall av dagpenger	187
49.	Ettergivelse av forsinkelsesrenter på forskuddsskatt	189
50.	Sakskostnader – utgifter til omgjøringsbegjæring	192
51.	Sakskostnader – betydningen av at rettsforlik var inngått	192

Skatt, toll og avgifter

52.	Svarfrister og saksbehandlingstid i ligningssak	193
53.	Skjønnslikning av næringsdrivende på grunn av mangelfulle regnskaper – krav til innsyn og kontradiksjon i saksbehandlingen	196
54.	Ettergivelse av restskatt – inhabilt medlem i skatteutvalget og utvalgets skjønnsutøvelse	200
55.	Ettergivelse av restskatt – vilkårene for å ettergi renter	202
56.	Saksbehandlingen i Skattedirektoratet ved behandlingen av merverdiavgiftsklager	204
57.	Arveavgift ved utdeling av midler fra uskiftebo	205
58.	Spørsmål om en arvings erklæring var basert på tilstrekkelig informasjon om arveavgiftsreglene	207
59.	Ettergivelse av arveavgift – arv av bolig	210
60.	Avgiftsfri innførsel av personbil som flyttegods – dispensasjon fra bostedsvilkåret	213
61.	Avgiftsfri innførsel av personbil som flyttegods – dispensasjon fra kravet om ett års registreringstid i oppholdslandet	214

Kommunale tjenester, næringsvirksomhet, legemidler

62.	Sen saksbehandling av klage på avslag om motorisert ferdsel i utmark – betydningen av samtidig krav om lovlighetskontroll og kommunens behandling av en liknende sak	216
63.	Sen saksbehandling av klage på avslag om utvidet åpnings- og skjenketid – næringsdrivendes behov for avklaring av rammebetingelser	218
64.	Tillegg i tilknytningsavgift for vann og kloakk – for lite registrert boligareal	220
65.	Stengingsrett for strøm og ombudsmannens arbeidsområde i forhold til kommunalt nettselskap	221
66.	Klassifisering av tranpiller som legemiddel – saksbehandling og lovhjemmel	228

Reindrift, fiskegrenser

67.	Sen saksbehandling av klage til Reindrifststyret – saksoppfølgingsrutiner i strid med arkivforskriften	230
68.	Saksbehandling ved søknad om innløsning av driftsenhet – lang saksbehandlingstid og spørsmål om hvilken forskrift som skulle anvendes	232
69.	Fastsetting av fiskegrenser i Tanavassdraget	235

Bygge- og regulerings saker, ekspropriasjon

70.	Beregning av høyde ved oppføring av bolig – plan- og bygningsloven § 70	236
71.	Terreng- og byggearbeider på fritidseiendom i strandsonen – plan- og bygningsloven § 17–2 ...	238
72.	Rådighetsbegrensninger som følge av regulering til friområde – spørsmål om begrensning av reguleringsplanens rettsvirkninger i tid	241
73.	Ekspropriasjon – fortsatt bruk av eksisterende bebyggelse	244
74.	Rett til å få tilsendt kopier av sakspapirer i byggesaker	246

Ombudsmannen

75.	Adopsjonssak – ombudsmannens kompetanse når en sak har vært til behandling i Stortinget	247
-----	--	-----

Særskilt melding til Stortinget, jf. ombudsmannsloven § 12 annet ledd

76.	Om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner, avgitt til Stortinget i april 2001, jf. Dok. 4:1 (2000–2001)	248
-----	---	-----

Registre

Register over saker referert i meldingene for 1978–2001	297
Lovregister for meldingene for 1978–2001	330

Vedlegg

1. Ombudsmannskontorets inndeling – personalforhold	345
2. Kongeriget Norges Grundlov 17de Mai 1814 § 75 1	346
3. Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen	347
4. Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen	349
5. Orientering om Sivilombudsmannens oppgaver og virksomhet – brosjyrettekster på bokmål, nynorsk og samisk	351

Forord

Offentlighet er en rettighet

Sivilombudsmannens årsmelding skal informere om virksomheten i året som gikk og gi Stortinget innsyn i ombudsmannens virksomhet. Meldingen er imidlertid tilgjengelig for alle. Offentlighetsprinsippet gjelder også her. I så måte er meldingen et symbol på selve grunnlaget for sivilombudsmannens virksomhet.

Sivilombudsmannsloven ble gitt for 40 år siden som ledd i en større forvaltningsreform. Borgerne fikk klagerett til ombudsmannen og ombudsmannen fikk adgang til å sette i verk undersøkelser i forvaltningen. Dører og arkiver ble åpnet, og forvaltningen måtte finne seg i å bli kikket i kortene. Til grunn for reformen lå en erkjennelse av at innsyn og offentlighet tydeliggjør og skjerper ansvaret.

Også i dette meldingsåret har mange saker om innsyn og offentlighet vært behandlet av Sivilombudsmannen. I 2001 avsluttet jeg en større undersøkelse om praktiseringen av offentlighetsloven i Trondheim og Lillehammer kommuner. Undersøkelsen er referert i kap. VI og ble oversendt Stortinget som særskilt melding i april 2001, jf. Dok. nr. 4:1 (2000–2001), jf. Innst.S.nr. 280 (2000–2001).

Året som gikk illustrerer ellers bredden i de innsynsspørsmål som bringes inn for ombudsmannen. I årets melding er det referert saker om innsyn i søkerlister til offentlige embeder og stillinger, saker om ombudsmannens rett til innsyn i dokumenter, samt spørsmål om meroffentlighet i forhold til interne dokumenter. Andre saker omhandler adgangen til innsyn i ligningsadministrasjonens innstillinger og avveiningen mellom taushetsplikt og innsynsrett i forhold til dokumenter fra Konkurransetilsynet.

Solid historisk forankring

Prinsippet om innsikt og offentlighet har lange tradisjoner i vår forfatning. Offentlighetsprinsippet for Stortinget var et uskrevet prinsipp som Grunnloven bygget på. Folkets representanter skulle årvåkent kunne følges av en interessert offentlighet. Offentlighet i rettspleien ble neste skritt i arbeidet for å styrke ansvarliggjøringen hos dem som utøvet myndighet. Offentlighetsprinsippet og retten til innsyn sto sentralt da arbeidet med å styrke rettssikkerheten i forvaltningen ble satt i gang etter krigen. Den nye forvaltningsloven fikk et eget kapittel om offentlighet og rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Sivilombudsmannens forankring i Stortinget, hans mandat, historiske opprinnelse og ideologiske grunnlag, gjør det til en naturlig og viktig oppgave for ombudsmannen å sikre respekten for og gjennomføringen av forvaltningslovens og offentlighetslovens regler om innsyn og offentlighet.

Offentlighet og krav om innsyn kan nok bli møtt med en viss skepsis i forvaltningen. Noen mener at det kan vanskeliggjøre virksomheten og forstyrre arbeidsroen. Denne holdningen gjør at innsynsretten kan være vanskelig å praktisere. Det er derfor nødvendig med en aktiv og oppmerksom sivilombudsmann som kan gripe inn og minne om betydningen av å gi innsyn. Det bidrar til å holde offentlighetsprinsippet levende.

Undersøkelser og oppfølging

Gjennom systematiske undersøkelser om offentlighetslovens praktisering har jeg søkt å bidra til økt oppmerksomhet om betydningen av offentlighetsloven. Et eksempel på dette er undersøkelsen i Justisdepartementet i 1996–97. Her ble journalføringspraksis, saksbehandlingstid, bruk av hjemmelshenvisninger samt praktiseringen av meroffentlighetsprinsippet undersøkt. Resultatet ble presentert i en særskilt melding til Stortinget, se Dokument nr. 4:1 (1997–98) og Innst. S. nr. 164 (1997–98).

Et positivt resultat av denne undersøkelsen var oppfølgingen i Regjeringens stortingsmelding Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, St. meld. nr. 32 (1997–98) og i Justiskomiteens innstilling, Innst. S. nr. 21 (1998–99).

På bakgrunn av stortingsmeldingen og det som fremkom i offentlighetsundersøkelsen, utarbeidet Justisdepartementet et rundskriv med tittelen «Innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven». Blant annet ble plikten til å utvise meroffentlighet innskjerpet. Også spørsmål omkring journalføringspraksis ble tatt opp i tråd med mine anbefalinger. Praksis

med forhåndsklassifisering av dokumenter ble omtalt og plikten for det organ som mottar en innsynsbegjæring til selv å vurdere innsynsspørsmålet ble innskjerpet. Videre understreket rundskrivet plikten til rask saksbehandling av innsynsbegjæringer og plikten til å oppgi fullstendig hjemmel for avslag. For å sikre en reell vurdering av innsynsspørsmålet, ble det også understreket at avgjørelsen om innsyn må legges på et tilstrekkelig høyt nivå i organet, særlig hvis det er aktuelt med avslag. Det er et lederansvar å påse at de ansatte har tilstrekkelig innsikt og kunnskap om praktiseringen av offentlighetsloven.

Oppfølgingen i forvaltningen av undersøkelsene i Justisdepartementet og fjorårets undersøkelse i Lillehammer og Trondheim var viktig. Det er imidlertid ikke nok. Oppfølging med undersøkelser andre steder i forvaltningen og behandlingen av enkeltsaker vil være viktige bidrag fra ombudsmannen til å holde levende respekten for og viljen til lojalt å følge opp forvaltningsloven og offentlighetslovens innsynsregler.

Tillit til forvaltningen og demokratiet

Det er nå mer enn 30 år siden offentlighetsloven ble vedtatt. Behandlingen av offentlighets-sakene viser imidlertid at praktiseringen av loven fortsatt kan bli bedre. Det er fortsatt viktig å arbeide for at meroffentlighet rutinemessig blir vurdert og det må hele tiden arbeides for en mer imøtekommende holdning til meroffentlighet.

Gjennom behandlingen av klagesakene etter offentlighetsloven blir ombudsmannens praksis viktig for klargjøringen av hvordan de rettslige grensene skal trekkes. Få saker om offentlighetsloven kommer opp for domstolene. Sivilombudsmannens uttalelser blir derfor viktig som rettesnor for praktiseringen av offentlighetsloven.

Offentlighetsloven er en minimumslov. Den oppfordrer uttrykkelig forvaltningen til å utvise meroffentlighet, selv om det er hjemmel for å gjøre unntak fra loven. Det skjønner forvaltningen utviser i denne forbindelse, kan ombudsmannen bare i begrenset utstrekning overprøve og kritisere. Imidlertid kan det settes spørsmålstegn ved grunnlaget for skjønnet. Ved å bruke retten til å uttrykke «begrunnet tvil» i forbindelse med de skjønsmessige avgjørelsene, kan ombudsmannen bidra til en sterkere bevisstgjøring omkring plikten til å vurdere meroffentlighet.

Retten til innsyn skjerper forvaltningens ansvar og motvirker mislige og irregulære forhold i forvaltningen. Offentlighet bidrar også til at publikum mer aktivt og innsiktsfullt kan delta i forvaltningens virksomhet. Slik blir retten til innsyn et virkemiddel for å bygge ned barrierene mellom menigmann og myndigheter. Offentlighet er dermed med på å styrke tiliten både til den offentlige forvaltningen og til demokratiet.

Arne Fliflet

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

1. Personal- og kontorforhold

Pr. 31. desember 2001 hadde ombudsmannens kontor 36 stillinger, hvorav 6 kontorsjefstillinger og en 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 I er det gitt en oversikt over organiseringen av kontoret og en oversikt over de ansatte pr. 31. desember 2001. Arbeidsoppgaver knyttet til drift av dataanlegget har i 2001 vært dekket ved engasjement av IT-konsulent.

For å imøtekomme de økte arbeidsoppgavene innen administrasjon, personalforvaltning, budsjett og regnskap, samtykket Stortingets presidentskap i forbindelse med behandlingen av forslaget til budsjett for 2002 i omgjøring av en seksjonslederstilling til stilling som administrasjonssjef. Presidentskapet tilsatte 13. desember 2001 personaldirektør ved Universitetet i Oslo, Grethe Fjeld Heltne som administrasjonssjef. Hun tiltrer 1. april 2002.

Fra 1. januar 2002 er det opprettet to rådgiverstillinger mot inndragning av to førstekonsulentstillinger. I tillegg er det opprettet en ny rådgiverstilling fra 1. juli 2002.

2. Generelt om institusjonens arbeid og klagebehandlingen

2.1 Arbeidsåret 2001

I 2001 mottok Sivilombudsmannen 2209 klager på forvaltningen, 60 flere enn i 2000. I tillegg tok ombudsmannen opp 19 saker etter eget initiativ. Ved årets slutt var saksbeholdningen på 507 saker, en økning på 14 saker sammenlignet med saksbeholdningen ved utgangen av 2000.

Ombudsmannen avsluttet (ferdigbehandlet) 2214 saker i 2001. Av disse ble 998 saker avvist og 1216 realitetsbehandlet. Ombudsmannen ga uttrykk for kritikk av forvaltningsorganet i 216 av de realitetsbehandlede sakene. Kapittel IV inneholder detaljerte statistikker, oversikter og redegjørelse for utfallet av sakene som ble behandlet i 2001.

I meldingsåret ble det avsluttet en systematisk

undersøkelse som gjaldt praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner. Resultatet av denne systematiske undersøkelsen ble avgitt som særskilt melding til Stortinget i april 2001, Dokument nr. 4:1 (2000–2001), og er tatt inn i kap. VI som sak nr. 76.

I meldingsåret er det også arbeidet med ytterligere to systematiske undersøkelser. Den ene gjaldt saksbehandlingen i reindrifftsforvaltningen og ble slutført før årsmeldingen for 2001 gikk i trykken. Den andre gjaldt saksbehandlingen i forbindelse med tildeling av ressurser til spesialundervisning i Molde kommune. Resultatet av denne undersøkelsen ventes å foreligge innen sommeren 2002. Arbeidet med de systematiske undersøkelsene er særlig ressurskrevende og hver undersøkelse omfatter flere enkeltsaker og saksforhold.

Sammen med mine medarbeidere har jeg besøkt flere forvaltningsinstitusjoner i løpet av meldingsåret. Jeg har flere formål med denne delen av min reise- og besøksvirksomhet. Dels er det viktig å orientere forvaltningen om hvordan ombudsmannen arbeider og hva ombudsmannens undersøkelser tar sikte på å avklare. Det er også viktig å gjøre forvaltningen kjent med hvilke forventninger ombudsmannen har til forvaltningens oppfølging av ombudsmannens konklusjoner og anbefalinger. Endelig er det av stor betydning for meg og mine medarbeidere å få førstehånds kunnskap om hvordan saksbehandlingen er organisert i den enkelte forvaltningsinstitusjon og om ledelsen eller tjenestemennene der møter spesielle utfordringer eller problemer i sitt arbeid. Punkt 2.8 nedenfor inneholder en oversikt over mine reiser og besøk i forvaltningen i 2001.

2.2 Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann

Både i årsmeldingene for 1999 og 2000 redegjorde jeg i kapittel I for arbeidet med å undersøke klagen som kommer inn til ombudsmannen. Hvert år får årsmeldingen nye lesere både i og utenfor forvaltningen. Mange ønsker å vite mer om behandlingen av klagen som kommer inn til ombudsmannen. Derfor har jeg, også i årets melding, funnet det hensiktsmessig kort å redegjøre for ombudsmannens innledende undersøkelse og vurdering av ombudsmannsklagene.

Det er stadig viktig å få formidlet til publikum og

forvaltningen at ombudsmannen er Stortingets til-litsmann, 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. Ombudsmannen har hele rikets offentlige forvaltning som arbeidsområde. Derfor sier det seg selv at ombudsmannen må begrense seg til å undersøke saker etter publikumsklager og når det ellers 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 unødig og ubegrunnet inn i forvaltningens arbeid og at forvaltningen ikke skal bli unødig 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.

2.3 Foreløpig undersøkelse av ombudsmannsklagen

Stortingets ombudsmann gir borgerne en praktisk, lett tilgjengelig og billig 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 årsmeldingene for 1999 og 2000, blir de rettslige spørsmål klagen reiser stadig 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 gjennom 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.

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 undersøkelsen av klagen får alle klager 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. Den foreløpige undersøkelsen gir – tross sin begrensede rekkevidde -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 nær-

mere undersøkelser, der det er tilstrekkelig grunn til det.

2.4 Utvidet delegasjon til kontorsjefene

Ombudsmannen har rett til å uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde, jf. ombudsmannsloven § 10 første ledd. Dette er presisert nærmere i ombudsmannsinstruksen § 9, der det er fastsatt at ombudsmannen «skal ta personlig standpunkt i alle saker som kommer inn etter klage eller som han tar opp av eget tiltak». Kontorsjefene kan imidlertid bemyndiges til å «avslutte saker som åpenbart må avvises», jf. § 9 annet punktum.

I praksis har kontorsjefene fått myndighet til å avslutte følgende saker:

- Saker som faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde, jf. ombudsmannsloven § 4
- Saker som er foreldet, jf. ombudsmannloven § 6 tredje ledd
- Saker hvor avgjørelsen kan påklages til et overordnet forvaltningsorgan, eller forholdet kan bringes inn for høyere administrativ myndighet eller et spesielt tilsynsorgan, jf. ombudsmannsinstruksen § 5 første og annet ledd.
- Saker ombudsmannen har undersøkt tidligere og hvor det ikke fremkommer nye opplysninger
- Saker som kan avsluttes som ordnet på bakgrunn av det svar forvaltningen har gitt til ombudsmannen, for eksempel klager over sen saksbehandling og manglende svar

Etter ombudsmannloven § 6 fjerde ledd avgjør ombudsmannen om en klage «gir tilstrekkelig grunn til behandling». Bestemmelsen gir ombudsmannen en skjønnsmessig adgang til å avvise klager hvor det ikke anses å foreligge tilstrekkelig klagegrunn. Avvisning av saker etter denne bestemmelsen kan for eksempel være begrunnet med at klagen er uegnet for nærmere undersøkelse fra ombudsmannens side på grunn av bevismessige eller tekniske forhold, eller at klagen fremstår som åpenbart ugrunnet. Disse sakene har normalt vært avsluttet av ombudsmannen selv. Dette utgjorde 166 saker i 2001.

Alle saker som er undergitt realitetsbehandling, har til nå vært avsluttet av ombudsmannen personlig. Dette gjelder både saker som kan avsluttes allerede etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene fordi klagen ikke kan føre frem (foreløpig undersøkelse), og saker som byr på tvil og derfor først kan avsluttes etter at saken har vært tatt opp med forvaltningsorganet for å få en nærmere begrunnelse (nærmere undersøkelse). I 2001 utgjorde den førstnevnte gruppen utgjorde 756 saker og den sistnevnte gruppen 460 saker. Det er bare i den sistnevnte gruppen, hvor det har vært nødvendig å forelegge saken for forvaltningen, at saken eventuelt avsluttes med kritikk og henstilling om at saken vurderes på nytt, jf.

ombudsmannsloven § 10 annet og tredje ledd og ombudsmannsinstruksen § 6 første ledd.

Saksmengden ved kontoret gjør det nødvendig å iverksette effektiviseringstiltak. Som ett tiltak for å effektivisere saksbehandlingen, har jeg fra 1. februar 2002 funnet grunn til å utvide kontorsjefenes myndighet til å avslutte saker etter de linjer jeg tidligere har omtalt i årsmeldingen for 1997 s. 10, jf. Innst. S. nr. 10 (1998–99) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen s. 5.

Utvidet delegasjon er i samsvar med moderne ledelsesprinsipper, og må sees som et ledd i det arbeidet jeg har igangsatt med å omorganisere og effektivisere saksbehandlingen ved kontoret, se nærmere under pkt. 2.5 nedenfor. Utvidet delegasjon vil bidra til at jeg i større grad kan konsentrere meg om større og prinsipielle saker, og at kontorsjefstillingene blir tillagt noe større ansvar. For øvrig vil det selvsagt fortsatt være ombudsmannens ansvar å påse at sakene får en forsvarlig behandling.

Jeg har på denne bakgrunn gitt kontorsjefene fullmakt til å avslutte saker hvor det, etter at klagen og saksdokumentene er gjennomgått, fremstår som klart at klagen ikke har noen utsikt til å føre frem. Dette vil være tilfelle når den foreløpige gjennomgangen viser at en nærmere undersøkelse fra ombudsmannens side ikke kan antas å lede til noe gunstig resultat for klageren, og det for øvrig ikke foreligger forhold som kan ha betydning ut over den foreliggende sak. Kontorsjefene kan også avslutte saker som har vært forelagt forvaltningen dersom det på bakgrunn av forvaltningens svar, fremstår som klart at det forhold klagen gjelder er løst eller ikke krever noen nærmere avklaring. Jeg har funnet det forsvarlig å foreta en slik begrenset delegasjon innenfor dagens lov og instruks.

I det avsluttende brevet til klageren skal det fremgå hva som har vært gjort med klagen, for eksempel at saksdokumentene har vært innhentet og gjennomgått. Klageren skal også få en redegjørelse for hvorfor det ikke er grunnlag for å gå videre med saken og en nærmere orientering og vegledning om de spørsmål klagen reiser.

Det vil fortsatt være mitt ansvar at sakene blir forsvarlig behandlet, og jeg vil holde meg orientert om omfanget og bruken av delegert myndighet. Ordningen vil bli evaluert i løpet av 2002.

2.5 Omorganisering av ombudsmannens kontor

Sivilombudsmannsinstitusjonen har virket siden 1. januar 1963. I 1963 hadde ombudsmannen en kontorsjef, to saksbehandlere og to kontorsekretærer. Nå har ombudsmannen 6 kontorsjefer, 18 saksbehandlere og et kontorpersonale på 11. Likevel har kontoret i hovedtrekk samme oppbygging, organisasjonsstruktur og saksbehandlingsrutiner som i 1963.

Sommeren 2001 engasjerte jeg Statskonsult til å

gjennomgå organisasjonen i et «forprosjekt» med sikte på å klarlegge eventuelle endringsbehov.

Rapporten fra forprosjektet, som jeg fikk oktober 2001, viste at det var grunnlag for forbedringer i administrasjonen, klagebehandlingen og iverksettelse og gjennomføring av undersøkelser som ombudsmannen tar opp etter eget initiativ, såkalte ET-saker.

Blant annet på bakgrunn av Statskonsults rapport har jeg kommet til at organiseringen av klagebehandlingen bør endres noe. Hver enkelt fagenhet skal ikke lenger arbeide med hele ombudsmannens arbeidsområde. I stedet skal arbeidsområdet fordeles mellom fagenhetene på en slik måte at institusjonen skal ha spesialiserte fagenheter. Blant annet for å avklare de organisatoriske, personalmessige og praktiske spørsmålene som reiser seg i forbindelse med en slik omorganisering har jeg, i samråd med mine medarbeidere, besluttet å gjennomføre et hovedprosjekt med bistand fra Statskonsult.

For øvrig er hensikten med hovedprosjektet å avklare

- hvordan ombudsmannsinstitusjonen på en effektiv måte kan utpeke og behandle flere aktuelle ET-saker,
- hva som skal til for å sikre ombudsmannsinstitusjonen best mulig faglig kompetanse,
- hvordan ombudsmannsinstitusjonen best kan sikre den enkelte medarbeiders faglige kompetanse,
- og hvordan ombudsmannsinstitusjonen best sikrer en effektiv og god faglig og administrativ ledelse av ombudsmannens kontor.

Arbeidet med hovedprosjektet vil ta til våren 2002. Jeg forventer at det vil være gjennomført tidlig på høsten 2002. Jeg vil redegjøre for resultatet av dette prosjektet i neste årsmelding.

2.6 Forholdet til tredjemannskonflikter – betydningen for ombudsmannens saksbehandling

Når en borger klager til ombudsmannen over forvaltningens handlemåte eller vedtak, behandles dette som en konflikt mellom borgeren og forvaltningen. Det vil si at ombudsmannen eventuelt tar saken opp med forvaltningen, og det er forvaltningen som er adressat for en eventuell anbefaling om å se på avgjørelsen på nytt. Dette gjelder også der det finnes en annen borger, en «tredjemann», som nyter godt av det opprinnelige forvaltningsvedtaket. Denne «tredjemann» kan f. eks. være en nabo som har fått bygge, en bidragsberettiget som er fornøyd med den ilagte bidragsplikten osv.

En prosess med «tre parter» ville bli vanskelig å håndtere rent praktisk, og forsinke arbeidet med saken. Til dette kommer at en uttalelse fra ombudsmannen ikke i seg selv kan frata «tredjemann» ret-

tigheter. Ombudsmannen avgir bare uttalelser, og treffer ikke bindende avgjørelser mellom sakens parter, jf. ombudsmannsloven § 10. Det følger for øvrig av forvaltningsloven § 35 at det opprinnelige vedtaket i utgangspunktet ikke kan endres. Er det opprinnelige vedtaket ugyldig, stiller dette seg annerledes. Men der et vedtak rammer A og begunstiger B, kan en løsning ofte være at forvaltningen holder A skadesløs, mens B beholder sin rettslige posisjon. (I tilsettingssaker vil tilsettingsvedtaket normalt være gyldig i forhold til den som er tilsatt, selv om det skulle være grunnlag for å slutte at vedtaket var galt i forhold til klageren.)

I saker der tvisten dreier seg om hvorvidt det er begått saksbehandlingsfeil, vil en eventuell endring av vedtaket bare medføre at forvaltningen opphever vedtaket og må behandle saken på nytt. Da kan tredjemann argumentere for sitt syn ved den nye behandlingen.

I andre saker kan tvisten dreie seg om vedtakets innhold. Kommer ombudsmannen til at han vil anbefale forvaltningen å vurdere vedtakets innhold på nytt, kan tredjemann oppleve det som vanskelig å argumentere mot ombudsmannens oppfatning. Ombudsmannen vil da normalt henstille til forvaltningen om å innhente tredjemanns syn i forbindelse med den nye vurderingen av saken.

I noen tilfelle vil det være mest naturlig å unnlate å ta opp slike saker. Men det er mange forvaltningsaker der det finnes berørte tredjemenn, og det ville innskrenke ombudsmannens virkeområde vesentlig dersom slike saker aldri ble tatt opp.

Jeg tar sikte på å fortsette den praksis som nå følges ved institusjonen:

- Normalt gjøres ikke «tredjemann» til part.
- Kan en sak løses med kompensasjon til klageren uten at tredjemann berøres, vil en uttalelse fra ombudsmannen fokusere på spørsmålet om kompensasjon.
- Avsluttes en sak ellers med å anbefale forvaltningen å behandle saken på nytt, understrekes det herfra at forvaltningen må høre tredjemanns syn før den tar stilling til omgjøringsspørsmålet.
- Der en sak berører tredjemann og reiser spørsmål om bevisbedømmelse, vil ombudsmannen ofte komme til at saken ikke egner seg for behandling her, jf. ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd.

2.7 Dokumentoffentlighet ved ombudsmannens kontor

I årsmeldingen for 2000 redegjorde jeg for nye regler om dokumentoffentlighet for ombudsmannens saksdokumenter, som trådte i kraft 1. januar 2001. Innføringen skjedde gjennom en endring i ombudsmannsloven § 9 og nærmere regler i ombudsmannsinstruksen § 11, se Innst. O. nr. 91 (1999–2000) og Innst. S. nr. 234 (1999–2000).

Hovedregelen er at ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, med mindre taushetsplikten setter begrensninger eller andre «særlige grunner» tilsier unntak fra offentlighet. I tillegg kan ombudsmannens interne saksdokumenter og en del dokumenter som utveksles mellom Stortinget og ombudsmannen unntas fra offentlighet.

Utformingen av reglene er ment å skulle åpne for en fleksibel praktisering, tilpasset de behov og hensyn som gjør seg gjeldende for ombudsmannens virksomhet. Ombudsmannen har som kjent særegne kontrolloppgaver og utøver ikke forvaltningsmyndighet eller treffer bindende vedtak slik forvaltningen gjør. Ved å gjøre reglene fleksible og enkle å praktisere er det også søkt å unngå en for sterk binding til reglene i offentlighetsloven.

I forbindelse med innføringen av de nye reglene om dokumentoffentlighet, er det etablert en offentlig journal i papirform ved ombudsmannens kontor. Sammen med bestillingsskjemaer til bruk ved innsynsbegjæringer, er journalen gjort tilgjengelig både ved kontoret og i Pressesenteret i Regjeringskvartalet. Etter planen skal journalen og bestillingsskjemaet også legges ut på ombudsmannens hjemmeside på internett.

En betydelig andel av klagesakene som behandles hos ombudsmannen er av en slik art at det er nødvendig å skjerme opplysninger i den offentlige journalen og i selve dokumentet dersom det kommer en konkret innsynsbegjæring, f.eks. trygdesaker, sosialsaker, ligningssaker og utlendingssaker. I slike tilfeller blendes normalt navnet på personen og eventuelt andre identifiserende kjennetegn slik at det kan gis innsyn i de øvrige opplysninger i saken. For journalens vedkommende innebærer dette at navnet tas ut i ca. 35–40 % av tilfellene. Den offentlige journalen gjøres for øvrig offentlig tilgjengelig en til tre dager etter registrering i den løpende (daglige) journalen.

Fra reglene om dokumentoffentlighet ble innført 1. januar 2001 og til 31. desember samme år, er det registrert 168 begjæringer om innsyn i ombudsmannens saksdokumenter. Meroffentlighet praktiseres så langt som mulig. Innsyn ble helt eller delvis nektet i 46 dokumenter (27 %), hvorav det i 14 (8 %) tilfeller ble gitt fullt avslag. Hjemmelen for avslagene var i 38 av tilfellene ombudsmannsloven § 9 annet ledd, dvs. taushetsplikt. I de øvrige åtte sakene var ombudsmannsinstruksen § 11 nr. 2 «særlige grunner» angitt som hjemmel. Innsynsbegjæringene besvares normalt samme dag eller i løpet av en til to dager.

Hovedinntrykket er at innføringen av dokumentoffentlighet ved ombudsmannens kontor har skjedd uten særlige problemer. Arbeidet med føring av en offentlig journal og behandlingen av konkrete innsynsbegjæringer er tilrettelagt slik at hensynene til rask og grundig oppfølging kan ivaretas. Det er for øvrig ikke registrert klager på praktiseringen av de nye bestemmelsene fra brukerne av journalen eller de som har begjært innsyn i konkrete saker.

De nye rutinene krever imidlertid en del ressurser. Arbeidet med den offentlige journalen og konkrete innsynsbegjæringer har således samlet sett lagt beslag på ca. 40 % av en full stilling ved kontoret. Denne andelen vil antakelig øke ytterligere når journalen blir tilgjengelig i elektronisk form på ombudsmannens hjemmeside.

2.8 Møter, besøk og reiser i Norge

Det har i meldingsåret vært avholdt en rekke møter med organisasjoner og offentlig forvaltning. I mars hadde jeg et møte på mitt kontor med Justisdepartementets lovavdeling. Siktemålet med møtet var i første rekke å få en orientering om hvordan lovavdelingen oppfatter sine oppgaver i forhold til Justisdepartementet og den øvrige forvaltningen. I april hadde jeg møte med Amnesty International, norsk avdeling, for å diskutere ulike menneskerettighetsspørsmål. I juni fikk jeg besøk fra Institutt for menneskerettigheter, bl.a. med sikte på å diskutere hvordan ombudsmannen best kan bli kjent med og ta opp saker som gjelder anførte brudd på menneskerettighetene. I oktober hadde jeg besøk av de nye pasientombudene i fylkene og Helse- og sosialombudet i Oslo. Formålet var i første rekke å belyse oppgavene til ombudsmannen og ombudene og å klarlegge ombudsmannens oppgaver i forhold til disse institusjonene.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité og Riksrevisjonens administrative avdeling har også besøkt kontoret i meldingsåret.

Besøk i forvaltningen

Ved kongelig resolusjon 26. januar 2001 oppnevnte Regjeringen et utvalg som skulle utrede sanksjoner som kan være mer effektive og hensiktsmessige enn straff (sanksjonsutvalget). I brev 2. oktober 2001 inviterte utvalget meg til et høringsmøte. Ombudsmannen avstår normalt fra å uttale seg i forbindelse med høringer om lovforslag. Jeg har imidlertid vurdert det slik at det i enkelte tilfeller kan være riktig å imøtekomme et ønske om å redegjøre for saker som har vært til behandling av ombudsmannen. På den bakgrunn orienterte jeg om en del saker som har vært til behandling her, og i den forbindelse om mitt syn på en del grunnleggende rettssikkerhetsspørsmål.

I februar besøkte jeg, sammen med to av mine medarbeidere, den nye Utlendingsnemnda. Det var særlig av interesse å få en orientering om nemndas kompetanse og arbeidsmåte. I september var fire av mine medarbeidere til stede ved avholdelsen av flere asylyhør i Utlendingsdirektoratet. Dette var nyttig sett i lys av at jeg hvert år mottar klager fra borgere som har mottatt avslag på søknader om asyl og oppholdstillatelse. I september var også to av mine med-

arbeidere på et møte i Kommunal- og regionaldepartementet. De fikk her en orientering om saksbehandlingstiden i utlendingsforvaltningen, bl.a. som følge av tilstrømmingen av asylsøkere. I juni besøkte jeg Telemark sentralsjukehus, psykiatrisk avdeling.

I oktober hadde jeg møte med Regjeringsadvokaten. Siktemålet med møtet var å orientere om hvordan sakene behandles av ombudsmannen med sikte på å bedre forståelsen for ombudsmannens undersøkelser og uttalelser. I oktober besøkte jeg også Fylkesmannen i Vest-Agder. Jeg orienterte om ombudsmannsordningen og fikk høre nærmere om fylkesmannens arbeid med saker knyttet til sosialhjelp- og plan- og bygningsloven, og spesielt klagesaker som gjelder bygging i strandsonen. I november var jeg på besøk i Oslo kommune. Jeg ønsket å orientere kommunen om ombudsmannens oppgaver og arbeid. I tillegg ønsket jeg å få en bedre innsikt i kommunens organisering og virksomhet, særlig med søkelyset rettet mot forhold av rettssikkerhetsmessig betydning for innbyggerne.

2.9 Ombudsmannens internasjonale virksomhet

Besøk fra utlandet

Interessen for den norske ombudsmannsordningen er også stor i utlandet. Også i dette meldingsåret har jeg mottatt representanter fra en rekke land. Bakgrunnen for besøkene har variert, men flere av delegasjonene har ønsket å få informasjon om den norske ombudsmannsordningen som ledd i et pågående arbeid for å innføre en ombudsmannsordning i hjemlandet. Jeg har også hatt besøk fra land som allerede har etablert en ombudsmannsordning, men som ønsker nærmere kjennskap til de prinsipper den norske ordningen bygger på, og hvordan den i dag fungerer.

I mars hadde jeg besøk av parlamentarikerdelegasjoner fra Sri Lanka og Bhutan, og i mai fra Rwanda. På høsten hadde jeg besøk av parlamentarikerdelegasjoner fra Kroatia og Mongolia. Videre hadde jeg besøk av menneskerettighetsombudet i Honduras, en menneskerettighetsdelegasjon fra Vietnam, Riksrevisoren fra Bangladesh og en delegasjon fra Nepal med deltagere fra landets riksrevisjon og statskontroll. Jeg har også hatt besøk av presidenten for Østerrikes høyesterett og av presidentskapet i parlamentet i Bosnia Hercegovina.

Europarådets kommissær for menneskerettigheter, Alvaro Gil-Robles, var i Norge i april. Under et møte på mitt kontor uttrykte han at det var viktig for hans arbeid å snakke med ombudsmennene i medlemslandene når han besøkte disse. Han var særlig opptatt av spørsmål omkring rettssikkerheten for flyktninger og innvandrere, bruken av politiarrester til varetektsinnsatte, lengde av varetekt og forholdene for minoritetene.

I april hadde jeg også besøk av den nederlandske ombudsmannen. En av de tre parlamentariske om-

budsmennene i Østerrike besøkte mitt kontor i oktober.

Reiser og konferanser i utlandet

Etter anmodning fra Utenriksdepartementet reiste jeg i februar til Beograd for å informere de serbiske myndigheter og ulike organisasjoner og institusjoner om den norske ombudsmannsordningen. Dette ble gjort som et ledd i arbeidet med å innføre en ny sivil forvaltning i landet, og også etter et ønske om på sikt å få etablert en ombudsmannsordning i Serbia etter norsk mønster. Serbias visestatsminister (Vuk Obradovic) – som var vert for besøket – var etter invitasjon fra Utenriksdepartementet deretter på gjenbesøk i Norge i mars. Han besøkte da mitt kontor og fikk en nærmere orientering om mitt arbeid. Jeg er senere blitt orientert fra det serbiske justisdepartementet om at det nå er utarbeidet lovtekst til opprettelse av en ombudsmannsordning i Serbia. I november hadde mitt kontor ellers besøk av professor og parlamentsmedlem Stevan Lilic fra Serbia som arbeider med å få opprettet en ombudsmannsordning i hjemlandet. Han var i Norge for å studere ombudsmannsordningen. Jeg var under hans besøk tilstede på et seminar på Institutt for menneskerettigheter om «Human rights in Serbian transition – can the ombudsman help».

Den internasjonale interessen for den norske ombudsmannsordningen har også medført en rekke invitasjoner og oppfordringer til deltagelse på internasjonale konferanser.

Jeg deltok i januar på et seminar i Vilnius i Litauen om «Good Lawmaking» arrangert av CBSS (Council of the Baltic Sea States) hvor jeg var bedt om å holde et foredrag. I mars var jeg sammen med to av mine medarbeidere på et seminar i København – også dette arrangert av CBSS. Seminaret dreide seg om utfordringene i arbeidet med utvikling av demokratiske institusjoner i de baltiske stater. Også her holdt jeg et foredrag om den norske ombudsmannsordningen. I mai deltok en av mine medarbeidere på et seminar i København om menneskehandel, arrangert av CBSS. Seminaret ble holdt som et ledd i forberedelsen av en konferanse i Litauen om «Women and Democracy», arrangert av Nordisk Råd. I juni arrangerte Nordisk ministerråd en konferanse i Latvia om innføring av en ombudsmannsordning i landet. En av mine kontorsjefer deltok og holdt et foredrag om den norske ombudsmannsordningen.

I september deltok jeg ved et seminar i Brussel for nasjonale og regionale ombudsmenn. Seminaret var arrangert av Den europeiske ombudsmannen og hadde som tema «The Ombudsmen against discrimination». I november deltok jeg på europeisk ombudsmannskonferanse i Zürich. Første del av konferansen var et møte mellom de europeiske medlemmene av IOI (International Ombudsmen Institute)

som holdes fast hvert annet år. Andre del var et møte mellom Europarådet og de europeiske ombudsmennene. Et av temaene for den andre delen av møtet var «Key principles of good governance in the light of the case-law of the European Court of Human Rights, in particular on Article 6 of the European Convention on Human Rights».

Nordisk samarbeid

Også i dette meldingsåret har jeg hatt møter med flere av mine nordiske kolleger. Møtene gir muligheter for å drøfte spørsmål av felles interesse. Særlig de vestnordiske ombudsmennene – som arbeider etter nokså like regler – har nytte av disse møtene. Vestnordisk ombudsmannsmøte ble holdt på Island i mai. I år deltok, i tillegg til ombudsmennene for Island og Danmark, også den færøyske og den grønlandske ombudsmannen. På møtet holdt jeg foredrag om «Sivilombudsmannen – hans forhold til rettsdannelse og rettsutvikling i vår tid». Færøyenes lagtings kontrollutvalg og ombudsmannen på Færøyene besøkte mitt kontor i mai. Bakgrunnen var at Færøyene fikk sin første ombudsmann i 2001, og at både kontrollutvalget og ombudsmannen var interessert i informasjon om hvordan arbeidsfordelingen mellom nasjonalforsamlingen og ombudsmannen fungerer i Norge.

3. Ombudsmannen og forholdet til Stortinget og forvaltningen

3.1 Forholdet til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité

I årsmeldingen for 1993 kapittel II redegjorde jeg for enkelte spørsmål som berører forholdet mellom Stortinget og ombudsmannen. Ett av spørsmålene var avgrensningen mellom undersøkelser gjort av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité og undersøkelser gjort av ombudsmannen.

Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen 22. juni 1962 nr. 8 § 4 litra a utelukker «forhold som Stortinget eller Odelstinget har tatt standpunkt til» fra ombudsmannens arbeidsområde. Det har generelt vært ombudsmannens holdning å være varsom med å ta saker til undersøkelse dersom de berører spørsmål som Stortinget har behandlet.

I Stortingets forretningsorden § 12 nr. 8 om kontroll- og konstitusjonskomiteen heter det i femte ledd:

«Komiteen kan dessuten foreta de undersøkelser i forvaltningen som den anser nødvendig for Stortingets kontroll med forvaltningen. Før komiteen selv foretar slike undersøkelser, skal vedkommende statsråd underrettes og anmodes om å fremskaffe de ønskede opplysninger. Komiteen skal avgi innstilling om de saker den tar opp til behandling.»

Ved behandlingen av endringer i Stortingets forretningsorden uttalte Stortingets presidentskap i Innst. S. nr. 145 (1991–92) at formålet med slike undersøkelser skal være å håndheve det konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for regjeringens medlemmer. Prinsipielt byr det derfor normalt ikke på problemer å skille behandlingen i komiteen fra de undersøkelser ombudsmannen gjør i forhold til om det er begått «urett mot den enkelte borger». I praksis kan det imidlertid ikke utelukkes at undersøkelser gjort av henholdsvis kontroll- og konstitusjonskomiteen og ombudsmannen kan overlape hverandre.

Stortingets presidentskap var oppmerksomme på problemet og uttalte i nevnte Innst.:

«Presidentskapet forutsetter at det blir samarbeid mellom komiteén og Ombudsmannen for å unngå at de samtidig foretar undersøkelser på samme område. Videre bør komiteén være varsom med å ta opp saker som vedrører enkeltpersoner, fordi vedkommende person da lett vil miste retten til å bringe sin sak inn for Ombudsmannen, jfr. § 4 i loven om ombudsmannen.»

I årsmeldingen for 1993 på side 10 konkluderte jeg slik:

«Grensedragningen antar jeg i praksis best vil kunne skje fra sak til sak. Det vil neppe være meget vunnet med å søke å trekke opp generelle retningslinjer, ut over det som ble understreket fra Presidentskapet i Innst. S. nr. 145 (1991–92).»

I kapittel VI s. 247 er det referert fra en sak avsluttet i 2001 hvor nettopp forholdet mellom undersøkelser gjort av kontroll- og konstitusjonskomiteen og undersøkelser fra ombudsmannen ble et tema. Forholdet i saken var i korte trekk at et ektepar hadde søkt om forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon, men fått avslag. I klageomgangen omgjorde Barne- og familiedepartementet vedtaket mot faginstansenes råd. På bakgrunn av opplysninger i media om at statsråden var kontaktet av den ene ektefelles far, som var en aktiv politiker i statsrådets hjemfylke, ble saken behandlet i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Komiteen rakk ikke å avslutte behandlingen av saken, som ble overført til neste Storting. Den 31. januar i år avgav den nåværende kontroll- og konstitusjonskomite innstilling i saken, Innst. S. nr. 81 (2001–2002).

Under henvisning til ombudsmannsloven § 4 første ledd litra a besluttet jeg 5. oktober 2001 at det ikke var riktig å foreta undersøkelser rettet mot departementets vedtak. Enkelte andre sider av saksbehandlingen ble likevel undersøkt.

Saken illustrerer at når komiteen tar opp enkelt saker til behandling, vil dette kunne føre til at ombudsmannen vil finne det uriktig å gå inn i forholdet, selv om ombudsmannsloven § 4 første ledd litra a ikke rettslig sett er til hinder for det. Behandlingen i

Stortinget kan lett oppfattes som en føring på en eventuell senere undersøkelse foretatt av ombudsmannen. Det er viktig for tilliten til ombudsmannen at folk ser at han behandler klagen på et selvstendig og uavhengig grunnlag – også i forhold til Stortinget, jf. ombudsmannsloven § 3. Av hensyn til dette bør komiteen og ombudsmannen så tidlig som mulig i den enkelte sak avklare hvordan saken skal behandles videre.

3.2 Ombudsmannens rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter

Etter ombudsmannsloven § 7 kan ombudsmannen kreve de opplysninger av forvaltningen som han trenger for å kunne utføre sitt verv. Han kan også kreve fremlagt «protokoller og andre dokumenter». En nærmere redegjørelse for ombudsmannens rett til å kreve opplysninger etter ombudsmannsloven § 7 er inntatt i årsmeldingen for 2000 s. 20–22.

Innsyn i forvaltningens interne dokumenter

I årsmeldingen for 2000 s. 20–22 omtalte jeg en konkret sak der en begjæring om innsyn i korrespondanse mellom Utenriksdepartementet og Justisdepartementet var avslått (ombudsmannssak 2000–1512). Korrespondansen omhandlet ombudsmannens adgang til å få utlånt graderte dokumenter i en annen verserende ombudsmannssak (sak 2000–0382 om Globus II-radaren i Vardø). Departementene mente ombudsmannen hadde, og burde ha, en vid rett til å få innsyn i de dokumentene han trengte for å behandle sine saker. Dette gjaldt også organinterne dokumenter. Departementet tilføyde imidlertid at dokumenter som omhandlet forvaltningens forhold til ombudsmannen skilte seg fra andre dokumenter, idet ombudsmannen i den aktuelle sak ville være å anse som en «domstol» i en mer eller mindre kontradiktorisk prosess. Forvaltningen hadde et legitimt behov for å holde interne overlegninger om behandlingen av en sak fortrolig også overfor ombudsmannen. Konsultasjoner mellom departementene i forbindelse med ombudsmannens behandling av en sak, stod prinsipielt i en annen stilling enn konsultasjoner som ledd i forvaltningens opprinnelige behandling av saken. Departementet ville derfor ikke fremlegge disse interne dokumentene ved behandlingen av sak 2000–1512, selv om formålet var å vurdere holdbarheten av departementets avslag på en begjæring om innsyn etter offentlighetsloven på bakgrunn av en klage fra Bergens Tidende.

Jeg reserverte meg prinsipielt mot departementets utgangspunkt, men fremholdt også (s. 21–22):

«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. – – –

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 ombudsmannssak 2000–1512 gjelder til gjennomsyn her. I lys av sammenhengen mellom anmodningen om utlån av dokumenter i denne saken og den verserende (sak 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 Bergens Tidendes siste klage hit, finner jeg likevel grunn til å be departementet vurdere nærmere om det kan oversendes kopier av dokumentene hvor departementets 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.

Ved avslutningen av denne saken kom jeg til at det ikke kunne godtas at ombudsmannen ikke fikk fullt innsyn i de etterspurte dokumentene i forbindelse med undersøkelsen av klagesaken.

Ved avslutningen av saken uttalte jeg blant annet:

«På et tidlig stadium i saken avfant jeg meg med, som et foreløpig standpunkt, å vurdere denne konkrete saken uten å se de fullstendige dokumentene som var sakens gjenstand. – – – Saken har nå etter min mening vist at det er nødvendig å gi ombudsmannen fullt innsyn her fordi det svekker tilliten til forvaltningen å unnta de omtvistede saksdokumentene fra ombudsmannens innsyn.

Jeg er derfor kommet til at jeg burde ha krevet fremlagt de fullstendige dokumentene, og ber departementene merke seg dette synspunktet for senere tilfeller.»

Saken er nærmere omtalt i kapittel VI s. 123.

I lys av mine merknader til realiteten i saken, gav Justisdepartementet klageren (Bergens Tidende) innsyn i den sladdede versjonen av dokumentene som ombudsmannen hadde fått tilgang til. Justisdepartementet gav imidlertid samtidig uttrykk for at det ikke var enig i mitt syn på spørsmålet om rekkevidden av ombudsmannens innsynsrett.

Bergens Tidende klaget deretter på ny over ikke å ha fått fullt innsyn i dokumentene, og det ble herfra skriftlig bedt om utlån av dokumentene for å undersøke departementets meroffentlighetsvurdering nærmere (ombudsmannssak 2000–2023). Justisdeparte-

mentet nektet å etterkomme anmodningen, og jeg måtte dermed avslutte saken uten å kunne undersøke den nærmere. Uten å få de aktuelle dokumentene til gjennomsyn, kunne jeg vanskelig ta stilling til departementets praktisering av meroffentlighetsprinsippet. Saken er referert i kapittel VI s. 129.

I min melding for 2000 s. 21 er det redegjort nærmere for forholdet mellom ombudsmannens rett til å få opplysninger etter ombudsmannsloven § 7 første ledd og forvaltningens interne saksdokumenter. Det er etter mitt syn ikke rettslige holdepunkter for å tolke bestemmelsen innskrenkende selv om dokumentene skulle handle om forvaltningens forhold til ombudsmannen. Dette må i så fall være tilfelle når ombudsmannssaken som dokumentene knytter seg til er avsluttet. Det følger av § 7 at det er opp til ombudsmannens (ikke forvaltningens) skjønn å ta stilling til hvilke opplysninger som trenges for å kunne utføre sitt verv tilfredsstillende, med de begrensninger som følger av § 7 annet ledd.

Offentlighetsmeldingen, som Justisdepartementet har referert til, dreier seg heller ikke om i hvilken utstrekning ombudsmannen som Stortingets tillitsmann skal få tilgang til dokumenter for å fylle sin oppgave.

Hensynet til en effektiv kontroll med forvaltningen taler for at ombudsmannens rett til utlån av dokumenter ikke innskrenkes. Etter offentlighetsloven har forvaltningen vide fullmakter til å avslå innsynsbegjæringer. (Erfaringen har vist at slike avslag ikke alltid er holdbare. Se min særskilte melding om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet, Dok. 4:1 for 1997–98.) Forvaltningens vide fullmakter kompenseres av at ombudsmannen kan undersøke avslagene og er gitt en lovbestemt rett til å kreve opplysninger som anses nødvendig for å utføre sitt verv, jf. ombudsmannsloven § 7. Når forvaltningen nekter ombudsmannen å se dokumentene, forrykkes balansen. Det er i denne sammenheng også grunn til å understreke at ombudsmannens rett til innsyn ikke innebærer noen tilsvarende rett for klageren og allmennheten til å få innsyn i dokumentet. Jeg viser her til ombudsmannsinstruksen § 6 tredje ledd.

Justisdepartementet har to ganger fastholdt at det ser annerledes enn ombudsmannen på rekkevidden av ombudsmannsloven § 7 i forbindelse med interne dokumenter. Dette medførte at Bergens Tidende ikke fikk prøvd holdbarheten av innsynsavslaget for ombudsmannen i sak 2001–2023. Etter mitt syn er dette uheldig for tilliten til forvaltningen og svekker ombudsmannens kontroll med forvaltningen.

Innsyn i graderte dokumenter etter sikkerhetsloven/sikkerhetsinstruksen og beskyttelsesinstruksen

Globus II-saken (2000–0382) gjaldt som nevnt avslag på en begjæring fra Bergens Tidende om innsyn

etter offentlighetsloven i flere dokumenter i Utenriksdepartementet om Globus II-radaren i Vardø. En del av dokumentene var holdt hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat. I årsmeldingen for 2000 s. 20–22 redegjorde jeg for departementets behandling av min anmodning om utlån av disse dokumentene til bruk ved behandlingen av Bergens Tidendes klage hit i saken. I lys av ombudsmannsloven § 7 annet ledd og tvistemålsloven § 204 nr. 1, la departementet til grunn at dokumentene ikke kunne oversendes ombudsmannen uten tillatelse av Kongen. Anmodningen ble derfor forelagt Kongen i statsråd, som ved kgl. res. besluttet å gi bare ombudsmannen *personlig* innsyn.

Jeg fant at et slikt vilkår for samtykke var prinsipielt uheldig og i strid med ombudsmannens vanlig behandlingsmåte. Normalt behandles sakene ved kontoret i to ledd, slik at saken først forberedes av en saksbehandler og kontorsjef før jeg tar endelig stilling i en avsluttende uttalelse. Etter flere henvendelser fra meg, herunder et møte med utenriksministeren, ble tillatelsen til slutt ved ny kgl. res. utvidet til også å gjelde inntil to medarbeidere ved mitt kontor. Det ble forutsatt at medarbeiderne var sikkerhetsklare. På denne måten fikk ombudsmannen en mulighet til å foreta en reell vurdering av departementets avslag på Bergens Tidendes innsynsbegjæring.

3.3 Ombudsmannens forhold til uavhengige klageorganer i forvaltningen – Trygderetten og Utlendingsnemnda

Innledning

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter hele den offentlige forvaltningen og alle som virker i dens tjeneste, med de unntak som fremgår av ombudsmannsloven § 4 og ombudsmannsinstruksen § 2. Det er særskilt fastsatt at domstolenes virksomhet faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde, jf. ombudsmannsloven § 4 første ledd bokstav c. For så vidt gjelder domstolenes dømmende virksomhet vil denne uansett falt utenfor arbeidsområdet fordi virksomheten ikke kan betegnes som forvaltning.

Hva som regnes som en domstol fremgår av domstoloven 13. august 1915 nr. 5 § 1 (alminnelige domstoler) og § 2 (særdomstoler). Det er bare virksomheten til de domstolene som er nevnt i disse bestemmelsene som faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde etter bestemmelsen i ombudsmannsloven § 4 første ledd bokstav c. Organer som ikke regnes som domstoler etter domstoloven §§ 1 og 2 vil som hovedregel måtte regnes som forvaltningsorganer, og således være undergitt ombudsmannens kontroll. Dette må i utgangspunktet også gjelde for organer som har klare domstollignende trekk. De domstollignende trekkene ved enkelte uavhengige klageorganer reiser imidlertid en del spørsmål i forhold til ombudsmannens kontroll. Jeg skal her knytte noen

bemerkninger til ombudsmannens kontroll i forhold til Trygderetten og Utlendingsnemnda.

Trygderetten

Forholdet mellom Sivilombudsmannen og Trygderetten har vært en kilde til nye problemstillinger helt siden Trygderetten ble besluttet opprettet ved lovvedtak 16. desember 1966 nr. 9 (trygderettsloven). Spørsmålene har dreid seg både om omfanget av ombudsmannens kontroll av Trygderetten, og fremgangsmåten for ombudsmannens undersøkelser i denne forbindelse. Bakgrunnen for spørsmålene har i hovedsak vært Trygderettens særegne oppbygging og domstollignende stilling.

Utvalget som forberedte opprettelsen av Trygderetten (Ankelovutvalget), foreslo at den burde gis status som domstol, hvis avgjørelser bare skulle kunne overprøves av Høyesterett. I høringsrunden var det imidlertid mange instanser som hadde innvendinger mot å opprette Trygderetten som en særdomstol, jf. Ot.prp. nr. 5 (1966–67) s. 17–19. På bakgrunn av dette, og fordi forslaget reiste mange prinsipielle spørsmål som ikke var tilstrekkelig utredet, ble det besluttet at Trygderetten skulle ha status som et frittstående forvaltningsorgan. Spørsmålet om Trygderettens status skulle utredes nærmere. Tanken om å gi Trygderetten status som særdomstol har imidlertid aldri blitt realisert.

Selv om Trygderetten har status som et forvaltningsorgan, er det tale om et meget særpreget forvaltningsorgan med klart domstolspreg. Trygderetten er som nevnt en uavhengig instans, og dens avgjørelser kan ikke påklages til andre forvaltningsorganer. Regjeringen eller departementet kan heller ikke instruere Trygderetten i enkeltsaker. På den annen side har heller ikke Trygderetten noen instruksjonsmyndighet overfor Rikstrygdeverket, fylkestyregkontorene eller trygdekontorene. Dette må sees som et utslag av Trygderettens uavhengige stilling på siden av den tradisjonelle trygdeforvaltningen.

I en alminnelig forvaltningssak er det to parter, borgeren og forvaltningsorganet som treffer avgjørelsen. Trygderetten er derimot en uavhengig tredje-part som avgjør tvister mellom to parter – et medlem av folketrygden på den ene siden og trygdeetaten på den andre siden. Denne trekantmodellen er velkjent fra domstolene og understreker Trygderettens domstolspreg. En annen forskjell fra tradisjonell klagebehandling er for øvrig at Trygderetten normalt behandler en sak som tredje instans, etter at den har vært behandlet av to forvaltningsorganer, som regel trygdekontoret og fylkestyregkontoret. Det vanlige i forvaltningen er at det bare kan klages i en instans, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd annen punktum. Også det faktum at behandling i Trygderetten trer i stedet for behandling i forliksråd og tingrett un-

derstreker domstolspreget, jf. trygderettsloven § 23 annet ledd.

Ettersom Trygderetten ble opprettet som et forvaltningsorgan, har det hele tiden vært på det rene at unntaket i ombudsmannsloven § 4 første ledd bokstav c for domstolenes virksomhet ikke kommer til anvendelse på Trygderetten. Her kan det også vises til at Justisdepartementet i brev 12. januar 1966 forutsatte at ved å gjøre Trygderetten til et frittstående forvaltningsorgan, ville dette innebære at Trygderettens avgjørelser faller inn under ombudsmannens arbeidsområde, jf. Ot.prp. nr. 5 (1966–67) s. 18. I Sosialdepartementets merknader til proposisjonen ble det likevel antydnet at mye kunne tale for at Trygderetten ikke ble omfattet av ombudsmannens arbeidsområde, jf. proposisjonen s. 21. Det har imidlertid fra ombudsmannens side vært lagt til grunn at Trygderettens virksomhet i sin helhet faller inn under ombudsmannens arbeidsområde. Dette standpunktet har i noen grad vært bestridt av Trygderetten selv, ikke minst i forhold til spørsmålet om Trygderettens adgang og plikt til å begrunne sine kjennelser overfor ombudsmannen. Spørsmålet kom på spissen i forbindelse med ombudsmannens undersøkelse av flere saker i 1974 og 1975, jf. ombudsmannens årsmelding for 1976 s. 22 flg. Selv om dette nå er tilbakelagt stadium, oppstår det fremdeles spørsmål i forhold til hvordan ombudsmannen undersøker og behandler saker som har vært behandlet av Trygderetten. De siste årene er det særlig spørsmålet om hvilket organ ombudsmannens skal forholde seg til i slike saker som har stått i fokus.

Hvis ombudsmannen beslutter å undersøke en sak nærmere, skjer dette som hovedregel i form av et brev til det forvaltningsorganet saken gjelder, jf. ombudsmannsinstruksen § 6 første ledd første punktum. I brevet (foreleggelsen) blir forvaltningsorganet bedt om å gi opplysninger om saken, redegjøre for problemstillinger som ombudsmannen ønsker belyst og eventuelt også begrunne vedtak eller handlemåter nærmere.

Saken blir som hovedregel tatt opp med det forvaltningsorganet som har truffet det endelige vedtaket i saken eller som har foretatt den handlingen det klages over. Prinsippet tilsier at alle saker som Trygderetten har behandlet forelegges for Trygderetten. Dette var også tilfellet tidligere. På slutten av 1990-tallet ble det imidlertid etablert en ny praksis i denne typen saker. Spørsmål som gjelder det materielle innholdet i Trygderettens kjennelser blir nå tatt opp med det fylkestyregkontoret som har forberedt saken for Trygderetten. Den avsluttende uttalelsen blir også rettet til fylkestyregkontoret, noe som betyr at Trygderetten ikke involveres direkte i ombudsmannssaken. Bakgrunnen for denne ordningen var 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. Ord-

ningen kom i stand etter drøftelser mellom ombudsmannen og Trygderetten. Fra min side har det hele tiden vært en forutsetning for ordningen at fylkestrygdekontorene følger opp henvendelsen herfra og mine uttalelser på samme måte som Trygderetten ville ha gjort det.

Erfaringene med å ta saken opp med fylkestrygdekontoret og ikke Trygderetten har vært blandede, og til en viss grad utilfredsstillende. I flere saker har fylkestrygdekontoret ikke fulgt opp min uttalelse på en måte som ombudsmannsordningen forutsetter. Et slikt tilfelle er omtalt i årsmeldingen for 2000 s. 277–278. Saken gjaldt en kvinne som fikk avslag fra Fylkestrygdekontoret i Østfold på en søknad om uførepensjon. Hun anket til Trygderetten, som fant det klart at anken ikke kunne føre frem. Kvinnen henvendte seg hit og bad meg vurdere saken. I mitt avsluttende brev til fylkestrygdekontoret bad jeg om at saken ble vurdert på nytt. Grunnen var at trygdemyndighetene ikke syntes å ha foretatt en bred og skjønnsmessig vurdering av om kvinnen skulle anses som yrkeskvinne eller husmor, slik folketrygdloven krever.

Fylkestrygdekontoret opplyste at det hadde foretatt en ny vurdering av saken, men ikke funnet grunnlag for å endre sitt tidligere standpunkt. Etter å ha gjennomgått den nye avgjørelsen, konkluderte jeg med at fylkestrygdekontoret ikke syntes å ha foretatt en slik ny vurdering i saken som det var bedt om. Jeg bad derfor fylkestrygdekontoret om å ta stilling til saken på nytt. Fylkestrygdekontoret viste imidlertid til sine tidligere uttalelser i saken, og opplyste at det ikke fant grunnlag for å endre sitt standpunkt.

Jeg anså ikke fylkestrygdekontorets oppfølging av saken som tilfredsstillende, og tok derfor saken opp med Rikstrygdeverket. I brev til Rikstrygdeverket redegjorde jeg først for ordningen med å forelegge denne typen saker med vedkommende fylkestrygdekontor:

«1. Grunnen til at klagesaken forelegges for fylkestrygdekontoret, 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.

Jeg viser videre til at den ovennevnte måte å ta opp saker som har vært behandlet i Trygderetten er ny, og at fylkestrygdekontorene derfor trolig ikke har tilstrekkelig kjennskap [om] hvordan trygdeorganene bør besvare foreleggelse herfra og forholde seg til mine uttalelser. Jeg ber derfor om at Rikstrygdeverket tar opp disse spørsmålene med fylkestrygdekontorene.»

Etter at Rikstrygdeverket hadde tilskrevet fylkestrygdekontoret, ble avslaget omgjort og kvinnen fikk innvilget uførepensjon.

I brev 2. februar 2000 til fylkestrygdekontorene, Folketrygdekontoret for Utenlandssaker og Trygdeetatens innkrevingsentral redegjorde Rikstrygdeverket nærmere for ombudsmannsordningen og spørsmålene knyttet til fylkestrygdekontorenes oppfølging av mine henvendelser. Rikstrygdeverket viste i brevet bl.a. til at Stortingets justiskomiteé hadde uttalt at den så det som en fordel at den som har fått sin sak avgjort av Trygderetten kan klage til ombudsmannen. Videre ble det vist til at Trygderetten juridisk sett er en administrativ klageinstans, og at den også av denne grunn faller inn under ombudsmannens arbeidsområde.

I brevet viste Rikstrygdeverket også til at det er forutsatt at med den innsikt og autoritet som ombudsmannen har, vil forvaltningen og de private som regel godta og bøye seg for hans oppfatning. I brevet het det videre:

«Det fremgår av det ovennevnte at trygdeetatens, så langt det er forsvarlig i forhold til den lovgivning som skal forvaltes, må følge Sivilombudsmannens uttalelser.

Det er viktig at fylkestrygdekontoret i sitt svar til Sivilombudsmannen begrunner sitt stand-

punkt godt. Videre er det svært viktig at fylkestrygdekontoret tar hensyn til de anbefalinger Sivilombudsmannen gir. Det er egnet til å svekke tilliten så vel til forvaltningen som til Sivilombudsmannen hvis forvaltningen lar være å følge de anbefalingene som Sivilombudsmannen gir.»

Til tross for Rikstrygdeverkets presiseringer kan jeg ikke i alle tilfeller si meg fornøyd med fylkestrygdekontorenes oppfølging av mine henvendelser og uttalelser. Det har også etter Rikstrygdeverkets brev vært tilfeller der vedkommende fylkestrygdekontor ikke har fulgt opp min uttalelse på en måte som gjør at jeg kan utføre de oppgavene Stortinget har forutsatt at ombudsmannen skal ha. En sak som er omtalt i kapittel VI s. 155 i årets melding kan tjene som eksempel. I denne saken innvilget trygdemyndighetene i 1972 en søknad fra A om 50 % uførepensjon. Uføretidspunktet ble fastsatt til «før 1967». A ble ikke informert om dette. Fastsettingen av uføretidspunktet gjorde at han fikk utbetalt en lavere uførepensjon enn om uføretidspunktet hadde vært fastsatt til et tidspunkt etter 1967, da folketrygdloven 1966 trådte i kraft. I 1998 ble A kjent med trygdemyndighetenes fastsetting av uføretidspunktet og de økonomiske konsekvensene dette hadde for ham. Han søkte om å få endret uføretidspunktet, men trygdemyndighetene av slo søknaden. Avslaget ble senere opprettholdt av Trygderetten.

I samsvar med det som er omtalt ovenfor ble saken tatt opp med Fylkestrygdekontoret i Rogaland. I mitt avsluttende brev til fylkestrygdekontoret pekte jeg på at fastsettingen av uføretidspunktet til et tidspunkt mer enn tre år tidligere enn søknadstidspunktet var klart til skade for A. Etter min mening måtte det kreves positive holdepunkter i det foreliggende materialet for at dette skulle kunne aksepteres. Jeg fant det tvilsomt om det fantes slike holdepunkter. Etter min mening hadde trygdemyndighetene ikke i tilstrekkelig grad undersøkt når As ervervsevne faktisk ble nedsatt med minst halvparten. På grunnlag av dette kom jeg til at det knyttet seg begrunnet tvil til trygdemyndighetenes fastsetting av uføretidspunktet, og jeg bad fylkestrygdekontoret vurdere saken på nytt.

Etter dette vurderte fylkestrygdekontoret saken på nytt. Fylkestrygdekontoret fant imidlertid ikke grunn til å endre sitt tidligere standpunkt. I brev hit uttalte fylkestrygdekontoret bl.a. følgende om dette:

«Sivilombudsmannen har foretatt en ny vurdering som ikke bygger på nye fakta, men hvor det bl.a. hevdes at det ikke er tilstrekkelig med opplysninger i saken som ga støtte for det standpunkt som ble tatt i -72. Fylkestrygdekontoret har på ny gjennomgått sakens dokumenter. Vi vil vise til at Trygdeetaten etter 1972 ved to senere anledninger har gjennomgått saken og vurdert forholdene.

Fylkestrygdekontoret har både ved kravet i -98 og anken i -99 foretatt ny realitetsbehandling av saken hvor alle dokumenter er gjennomgått

og fakta er vurdert mot gjeldende rett. Videre har Trygderetten enstemmig funnet det klart at anken ikke kunne føre fram.

Ut fra ovennevnte finner ikke fylkestrygdekontoret grunnlag for å kunne endre vårt standpunkt.»

Som det fremgår, av slo fylkestrygdekontoret å endre sitt standpunkt uten å gå inn på de innvendingene jeg hadde hatt i saken. Etter min mening var fylkestrygdekontorets oppfølging ikke i samsvar med forutsetningene for ordningen med å forelegge saker behandlet av Trygderetten for vedkommende fylkestrygdekontor. Det var vanskelig å se at fylkestrygdekontorets svar representerte en lojal oppfølging av Rikstrygdeverkets brev 2. februar 2000 til fylkestrygdekontorene. Jeg besluttet derfor å be Trygderetten vurdere saken. I brev herfra til Trygderetten uttalte jeg bl.a.:

«Et sentralt spørsmål i min undersøkelse av saken har vært om Fylkesnemnda i Rogaland hadde tilstrekkelig grunnlag for å fastsette uføretidspunktet til «før 1967», jf. fylkesnemndas vedtak 21. august 1972. I brev 7. august 2001 til Fylkestrygdekontoret i Rogaland konkluderte jeg med at det knytter seg begrunnet tvil til trygdemyndighetenes fastsetting av uføretidspunktet. Jeg gav i denne forbindelse uttrykk for at saken ikke syntes å ha vært tilstrekkelig opplyst i forbindelse med fylkesnemndas behandling i 1972, og at det som en følge av dette ikke var tilstrekkelige holdepunkter i saksdokumentene for det uføretidspunktet trygdemyndighetene har satt. På bakgrunn av dette bad jeg fylkestrygdekontoret vurdere fastsettingen av uføretidspunktet på nytt under hensyntagen til de synspunktene jeg hadde gitt uttrykk for. Kopi av mitt brev 7. august 2001 til fylkestrygdekontoret følger vedlagt.

Fylkestrygdekontoret har etter dette på nytt gått gjennom saksdokumentene, men ikke funnet grunnlag for å endre sitt tidligere standpunkt, jf. vedlagte kopi av brev 18. september 2001 fra fylkestrygdekontoret til ombudsmannen. I brevet har fylkestrygdekontoret bl.a. vist til at Trygderetten i kjennelsen 28. april 2000 enstemmig kom til at anken ikke kunne føre fram.

I forståelse med Trygderetten blir saker herfra som retten har behandlet, som hovedregel tatt opp med vedkommende fylkestrygdekontor. Denne praksisen har bl.a. kommet i stand etter ønske fra Trygderetten. Det har fra min side vært en forutsetning for ordningen at fylkestrygdekontorene følger opp uttalelsene herfra i samme grad som Trygderetten ville ha gjort det.

I denne saken har fylkestrygdekontoret i liten grad gått inn på de innvendingene jeg har hatt i saken. Fylkestrygdekontoret har imidlertid vist til at Trygderetten enstemmig kom til at anken ikke kunne føre fram. På bakgrunn av dette, og fordi Trygderettens kjennelse reelt sett representerer det endelige

vedtaket i saken, finner jeg det vanskelig å la saken bare bero med det svaret fylkestrygdekontoret nå har gitt. Etter min mening er det nå mest hensiktsmessig at Trygderetten vurderer saken på nytt. Jeg ber derfor om at Trygderetten tar saken opp til ny behandling i lys av de synspunktene jeg har gitt uttrykk for i brevet til fylkestrygdekontoret 7. august 2001.

Jeg ber om å bli holdt orientert om utfallet av Trygderettens fornyede vurdering.»

Spørsmålet om saken skal gjenopptas er fremdeles til vurdering i Trygderetten.

Ordningen med å forelegge de materielle rettsprospørsmålene i saker som Trygderetten har behandlet for vedkommende fylkestrygdekontor, innebærer at fylkestrygdekontorene formelt sett også må begrunne Trygderettens standpunkt. Dette vil imidlertid sjelden være noe problem ettersom Trygderettens og fylkestrygdekontorets vurdering som regel vil være sammenfallende i de sakene det her er tale om. I mange av sakene som bringes inn hit har Trygderetten uansett ikke gitt noen begrunnelse for sin kjennelse, jf. trygderettsloven § 21 tredje ledd, og fylkestrygdekontorets saksfremstilling til Trygderetten vil derfor reelt sett utgjøre begrunnelsen i saken. Det synes å være overkommelig for fylkestrygdekontorene å svare på foreleggelsene herfra. Problemene med ordningen knytter seg, slik jeg ser det, til fylkestrygdekontorenes oppfølging av de sakene der jeg har kritiske merknader.

I de tilfellene der jeg har kritiske merknader til saksbehandlingen, de rettslige vurderingene eller skjønnsutøvelsen vil jeg som regel be vedkommende fylkestrygdekontor om å vurdere saken på nytt. Det er en forutsetning fra min side at fylkestrygdekontoret på en samvittighetsfull måte vurderer saken på nytt under hensyntagen til det jeg har uttalt. Fylkestrygdekontorenes oppfølging av ombudsmannens uttalelser har, som eksemplene ovenfor viser, i flere tilfeller ikke vært tilfredsstillende. Jeg opplever at det ofte ikke er samsvar mellom de føringene som Rikstrygdeverket har gitt i sitt brev 2. februar 2000 til fylkestrygdekontorene og måten fylkestrygdekontorene følger opp ombudsmannens anbefalinger. Det synes som om fylkestrygdekontorene i for stor grad føler seg bundet av Trygderettens kjennelse og sine egne tidligere vurderinger.

En viktig forutsetning for ombudsmannsordningen er at ombudsmannens uttalelser blir lojalt fulgt opp av forvaltningen. Mine uttalelser er ikke bindende og jeg har ingen rettslige maktmidler til disposisjon hvis dette ikke blir gjort. Et visst indirekte pressmiddel ligger i ombudsmannens mulighet til å anbefale søksmål. En slik anbefaling gir den private parten rett til fri sakførsel uten behovsprøving, jf. rettshjelploven § 19 nr. 3. Ombudsmannens anbefalinger om fri sakførsel er omtalt mer utførlig i punkt 3.5 i dette kapittelet. Som jeg der har nevnt, er det nå blitt mindre aktuelt å anbefale søksmål på trygderet-

tens område. Dette skyldes et det ved en lovendring 10. desember 1999 nr. 84 ble innført en søksmålsfrist på seks måneder i saker som Trygderetten har behandlet. Denne søksmålsfristen vil regelmessig være ute på det tidspunkt det eventuelt hadde vært aktuelt å anbefale søksmål. Fordi muligheten til å anbefale søksmål i disse saken nå i praksis er stengt, er det i enda større grad enn tidligere viktig at mine uttalelser på trygderettens område blir fulgt.

Jeg vil i tiden fremover nøye vurdere ordningen med å forelegge saker som er behandlet av Trygderetten for vedkommende fylkestrygdekontor. En uttalelse fra ombudsmannen som stiller spørsmål ved vedtaket i saken, vil regelmessig måtte antas å gi grunn for gjenopptakelse i Trygderetten. Det er i så fall grunn til å anta at mine merknader vil få en mer forsvarlig behandling enn det som synes å være tilfellet hos en del fylkestrygdekontor. Dette kan tale for å gå tilbake til en ordning der ombudsmannen bare forholder seg Trygderetten i disse sakene.

Utlendingsnemnda

Ved lov 30. april 1999 nr. 22 om endringer i utlendingsloven ble den nye Utlendingsnemnda opprettet med virkning fra 1. januar 2001. Nemnda er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underlagt Kommunal- og regionaldepartementet, som skal behandle klager over Utlendingsdirektoratets vedtak i enkeltsaker etter utlendingsloven med tilhørende forskrifter. Utenfor nemndas arbeidsområde faller klager over vedtak i saker om statsborgerskap, som behandles av Kommunal- og regionaldepartementet. Hensikten med etableringen av nemnda er først og fremst å bedre rettssikkerheten for asylsøkere. I tillegg er det et mål å oppnå større grad av likebehandling, og bedre tillit blant publikum til klagesaksbehandlingen i utlendingssaker.

Utlendingsnemnda ledes av en direktør og har ca. 100 ansatte, hvorav 17 er nemndledere. De øvrige ansatte utgjør nemndas sekretariat. Direktøren og nemndlederne, som ansettes på åremål for henholdsvis seks og fire år, må fylle kravene til dommere, jf. utlendingsloven § 38a annet ledd. I tillegg til de ansatte er det oppnevnt ca. 500 nemndmedlemmer som skal delta ved avgjørelsen av en del saker om asyl, familiegjenforening og utvisning. Medlemmene av Utlendingsnemnda oppnevnes av Kongen i statsråd for en periode av fire år etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner. Medlemmene kan gjenoppnevnes en gang. Vervet som nemndmedlem kan på en del punkter sammenlignes med å være meddommer ved de alminnelige domstolene. Medlemmene er uavhengige og opptrer ikke på vegne av den instansen eller organisasjonen som har foreslått dem.

Ved behandlingen av den enkelte sak deltar en nemndleder og to lege medlemmer. Ett av medlem-

mene som deltar skal være oppnevnt etter forslag fra de humanitære organisasjonene. Saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av en nemndleder alene, uten at det innkalles til nemndmøte. I slike saker kan nemnda også delegerede vedtaksmyndigheten til sekretariatet, jf. utlendingsloven § 38b annet ledd.

I likhet med Trygderetten er Utlendingsnemnda et frittstående og upolitisk forvaltningsorgan med domstollignende trekk. Verken Kommunal- og regionaldepartementet eller regjeringen kan som hovedregel styre eller instruere nemnda i dens behandling av enkeltsaker. Unntak fra dette gjelder kun i saker der hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn gjør seg gjeldende, jf. utlendingsloven § 38. Dersom departementet ønsker å styre nemndas avgjørelser, er det henvist til å gjøre dette gjennom lovforslag eller forskrifter, eller ved instruks om prioritering av enkelte typer saker. Andre domstollignende trekk ved nemnda er innslaget av lekmenn i avgjørelsesprosessen og kravet om at nemndlederne må ha dommerkompetanse. Det er også grunn til å peke på klagerens mulighet til å kunne møte personlig for nemnda for å legge frem sin sak.

De domstollignende trekkene ved Utlendingsnemnda er imidlertid ikke like utpregede som for Trygderetten. I motsetning til Trygderetten opptrer Utlendingsnemnda som en ordinær klageinstans, og det er ingen trekantprosess slik som beskrevet ovenfor i forhold til Trygderetten. Behandling i nemnda trer heller ikke i stedet for behandling i forlikråd og tingrett. Den som ønsker å få overprøvd en avgjørelse som nemnda har truffet, må derfor anlegge søksmål på vanlig måte.

Ombudsmannen behandler hvert år et betydelig antall utlendingssaker. Dette er saker som gjelder politisk asyl, oppholds- og arbeidstillatelse, visum, utvisning, bortvisning, familiegjennforening og statsborgerskap. I 2000 ble det avsluttet 48 slike saker, jf. årsmeldingen for 2000 s. 35. Tilsvarende tall for 2001 er 50, jf. årsmeldingen s. 53. Det er imidlertid bare et mindre antall av disse sakene som Utlendingsnemnda har behandlet. Dette henger sammen med at nemnda kun har vært i virksomhet et drøyt år.

I 2001 mottok ombudsmannen i alt 19 henvendelser vedrørende Utlendingsnemndas virksomhet. Av de ti klagesakene som ble avsluttet i 2001 ble fire avvist, fire avsluttet som ordnet og to avsluttet uten kritikk. Jeg har således ikke i noen av sakene som er behandlet funnet grunn til å uttale meg slik som nevnt i ombudsmannsloven § 10 annet ledd i saker som Utlendingsnemnda har behandlet. Derimot har jeg hatt kritiske merknader til enkelte saker som har vært behandlet av utlendingsavdelingen i Justisdepartementet etter de reglene som gjaldt tidligere, men som nå hører inn under nemndas ansvarsområde. De avsluttende uttalelsene i disse saken har vært rettet til Utlendingsnemnda, som også har blitt bedt om å følge opp mine merknader.

Som nevnt, var 2001 det første året Utlendingsnemnda var i virksomhet. Jeg ønsket å få en orientering om en del forhold knyttet til nemndas arbeid, og tok derfor initiativ til et møte med nemnda. På møtet, som ble avholdt i begynnelsen av februar 2001, deltok bl.a. Utlendingsnemndas direktør og assisterende direktør. De redegjorde nærmere for nemndas stilling, organisering og ressursituasjon. Utlendingsnemndas betydning for ombudsmannens behandling av utlendingssaker var også et tema på møtet. I denne forbindelse pekte jeg på at opprettelsen av nemnda måtte antas å gi økt rettssikkerhet på utlendingsrettens området, og at dette kunne tale for en viss tilbakeholdenhet fra ombudsmannens side i forhold til å overprøve nemndas avgjørelser.

Det er foreløpig vanskelig å trekke entydige konklusjoner med hensyn til i hvilken grad ombudsmannen skal gå inn i og etterprøve Utlendingsnemndas avgjørelser. Dette er noe som vil måtte gå seg til i årene som kommer. Selv om opprettelsen av Utlendingsnemnda må antas å ha økt rettssikkerheten på utlendingsrettens område, har ombudsmannen fremdeles en viktig rolle å spille. Den tilbakeholdenhet jeg antydte i møtet med nemnda vil nok først og fremst være aktuell i forhold til realitetsspørsmål i saker som har vært undergitt full nemndbehandling. I denne forbindelse vil det være et moment om saken på grunn av behandlingsmåten i nemnda har vært opplyst på en måte som ikke er mulig å gjennomføre ved en undersøkelse fra ombudsmannen. Dette vil etter omstendighetene kunne være tilfelle i saker der klageren har forklart seg muntlig for nemnda. Det vil også være et moment om det er tale om spørsmål der nemnda har særskilte faglige forutsetninger for å uttale seg. I saker som er avgjort av en nemndleder eller sekretariatet vil det ikke være samme grunn til å vise tilbakeholdenhet. Spørsmål som gjelder saksbehandling, rutiner, behandlingstid osv. i nemnda vil i alle tilfelle bli prøvd fullt ut av ombudsmannen.

På samme måte som for Trygderetten, knytter det seg enkelte spørsmål til hvordan Utlendingsnemnda forholder seg til ombudsmannens henvendelser og uttalelser. Det er bl.a. et spørsmål om det er sekretariatet, vedkommende nemndleder eller den samlede nemnda som skal besvare og følge opp ombudsmannssaken. I noen grad vil dette måtte vurderes konkret i hver enkelt sak. Hva som faller naturlig vil bl.a. avhenge av hva saken gjelder, hvordan den er behandlet i nemnda og hva henvendelsen herfra går ut på. I saker som er avgjort av sekretariatet eller en nemndleder, vil det som regel være naturlig at henholdsvis sekretariatet eller nemndlederen svarer på foreleggelsen herfra. I saker som har vært undergitt full nemndbehandling vil dette være mer problematisk, ettersom verken nemndlederen eller sekretariatet vil kunne si noe sikkert om hva de øvrige nemndmedlemmene har begrunnet sitt standpunkt med. Det må vurderes konkret hvem som skal besvare foreleggelsen herfra i slike tilfeller. I noen grad vil

det måtte være opp til Utlendingsnemnda selv å vurdere om den anser at sekretariatet eller nemndlederen kan gi et fullgodt svar på spørsmålene herfra i slike saker.

I de sakene der jeg finner grunn til å uttale meg som nevnt i ombudsmannsloven § 10 annet ledd vil jeg i mange tilfeller finne det naturlig at uttalelsen herfra vurderes av Utlendingsnemnda. Dette vil særlig være tilfellet der mine uttalelser gjelder realiteten i saken.

3.4 Ombudsmannen og forholdet til påtalemyndigheten

Ombudsmannen mottar hvert år en god del klager eller henvendelser som gjelder påtalemyndigheten og deres virksomhet. Hoveddelen av klagen retter seg mot beslutninger truffet av påtalemyndigheten. Det er tale om beslutninger av ulik karakter, men den største gruppen gjelder klager over at påtalemyndigheten innstiller straffeforfølgning – med andre ord at saken henlegges og dermed at en anmeldelse ikke følges nærmere. Videre er det eksempler på klager over at påtalemyndigheten har besluttet å ta ut tiltale med sikte på å få tiltalte idømt straff. Andre eksempler kan være knyttet til måten en etterforskning har vært utført på, eller til saksbehandlingen hos påtalemyndigheten i forbindelse med et påtalevedtak.

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter hele den offentlige forvaltningen. Den virksomhet påtalemyndigheten utfører i forbindelse med straffesaker, er i noen tilfeller nært knyttet til domstolens virksomhet. Dette er særlig tydelig i de sakene påtalemyndigheten tar ut tiltale og reiser straffesak for domstolene. Men også i andre tilfelle vil påtalemyndighetens virksomhet måtte karakteriseres som en spesiell form for forvaltningsvirksomhet. Ombudsmannen har imidlertid lang praksis for at hans arbeidsområde i prinsippet omfatter påtalemyndighetens virksomhet. Det kan her være grunn til å vise til forvaltningsloven, som etter § 4 første ledd bokstav b) gjør et uttrykkelig unntak fra lovens anvendelsesområde for saker som behandles etter bl.a. straffeprosessloven. Bestemmelsen klargjør her forholdet mellom forvaltningsloven og straffeprosessloven. Straffeprosessloven 22. mai 1981 nr. 25 kapittel 6 gir grunnlaget for påtalemyndighetens organisering, og kapittel 7 inneholder regler om påtale og påtalevedtak. I tillegg er påtalemyndighetens virksomhet regulert i forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (påtalesinstruksen) fastsatt av Kongen i statsråd 28. juni 1985 nr. 1679 med senere endringer.

Med unntak av enkelte særlige påtalebeslutninger som skal treffes av Kongen i statsråd, er Riksadvokaten etter straffeprosessloven § 56 øverste påtalemyndighet. Hvem som i enkeltsaker innen påtalemyndigheten har påtalekompetanse – for eksempel politimesteren eller statsadvokaten – er grovt sagt

avhengig av hva det straffbare forholdet gjelder og hvor alvorlig det er etter straffebestemmelsens strafferamme. En rekke påtalevedtak kan påklages til overordnet påtalemyndighet, men Riksadvokatens vedtak kan ikke påklages. Flere av klagenes ombudsmannen får blir avvist fra behandling her fordi klageretten til overordnet påtalemyndighet ikke har vært benyttet først, jf. ombudsmannsinstruksen § 5.

Utgangspunktet er at påtalemyndigheten har en uavhengig og selvstendig stilling i forhold til påtaleavgjørelser. Selv om påtalemyndighetens virksomhet i prinsippet er omfattet av ombudsmannens arbeidsområde, vil ombudsmannen bare i begrenset utstrekning undersøke, vurdere og si sin mening om påtaleavgjørelser. Det har ikke vært siktemålet med ombudsmannsordningen at ombudsmannen ut fra sin kontrolladgang skal ha et overordnet og uavhengig kontrollansvar for påtaleavgjørelser. Den nærmere vurdering av hvilke saker ombudsmannen skal eller bør gå inn i, må foretas på bakgrunn av hva slags avgjørelse eller handling det er tale om sett på bakgrunn av de hensyn som tilsier at påtaleavgjørelser er lagt til en uavhengig påtalemyndighet. Den nærmere vurderingen av om ombudsmannen skal undersøke og si sin mening i en sak under påtalemyndighetens myndighetsområde, må foretas konkret. Her kan det være grunn til å minne om at ingen har krav på at ombudsmannen tar opp en sak til nærmere behandling og uttaler sin mening. Etter ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd er det ombudsmannen som avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling. Denne bestemmelsen gir ombudsmannen tilstrekkelig fleksibilitet til å avgjøre om og i tilfelle i hvilken utstrekning ombudsmannen skal gå inn i påtalemessige beslutninger.

En viktig side ved ombudsmannens virksomhet er at han skal ivareta den enkeltes rettssikkerhet overfor forvaltningen. I forhold til påtaleavgjørelser kan dette tilsi at ombudsmannen har en særlig oppgave knyttet til påtalemyndighetens saksbehandling. Et eksempel kan være reglene om hvem som har klagerett og anvendelsen av reglene for fremgangsmåten ved klage etter straffeprosessloven § 59a. Her kan ombudsmannen bidra til å sikre en saksbehandling i samsvar med straffeprosesslovens regler uten at dette samtidig vil være å trå påtalemyndighetens uavhengige stilling for nær.

Ombudsmannen vil måtte være svært tilbakeholden med å overprøve realiteten i de påtalemessige vedtak som treffes. For denne typen beslutninger vil hensynet til påtalemyndighetens uavhengighet stå sterkt. I tillegg har det ikke vært siktemålet for ombudsmannen å skulle gjennomføre en fullstendig gjennomgang av sakens bevismateriale og på det grunnlag ta stilling til påtalespørsmål. Dette fremstår som særlig klart om påtalemyndigheten har tatt ut tiltale.

I noen klagesaker har det vært anført at en tiltalebeslutning har vært åpenbart grunnløs. Av den grunn

har tiltalte eller tiltaltes advokat hevdet at ombudsmannen må gripe inn og anbefale at tiltalen trekkes tilbake. For denne typen saker har jeg lagt til grunn at påtalemyndighetens uavhengighet er viktig. Dessuten vil saken måtte avgjøres av domstolen som tar stilling til om det er grunnlag for straff etter tiltalen. Det forhold at saken vil følge straffeprosesslovens regler, vil sikre at saksbehandlingen i forbindelse med straffesaken gir tiltalte den nødvendige rettssikkerhet. Eventuelle saksbehandlingsfeil vil også kunne vurderes av retten i forbindelse med rettssaken eller en eventuell ankebehandling. Den nære tilknytning saken i disse tilfellene har til domstolene taler også for at ombudsmannen ikke tar opp saker av denne typen til behandling.

Den største gruppen klagesaker gjelder anmeldelser som har blitt henlagt av ulike grunner. På samme måte som for saker der tiltale er reist, vil påtalemyndighetens uavhengighet normalt tilsi at ombudsmannen bør være varsom med å gå inn i realiteten i de vurderinger som ligger til grunn for at en anmeldt sak har blitt henlagt. Etter omstendighetene kan det imidlertid være grunn for ombudsmannen til å vurdere grunnlaget for en henleggelse nærmere, og eventuelt kritisere påtalemyndighetens begrunnelse. Et eksempel på dette er omtalt i årsmeldingen for 1996 s. 172. Saken gjaldt en anmeldelse for kidnapping og hindring av samværsrett etter straffeloven § 216, som var henlagt uten etterforskning. Jeg konkluderte i saken med at det vanskelig kunne forsvares at saken ble henlagt uten noen form for etterforskning med den begrunnelse Riksadvokaten hadde gitt.

Ombudsmannens undersøkelser vil imidlertid i første rekke rette seg mot saksbehandlingsmessige forhold. Til forskjell fra saker der tiltale er reist, vil domstolene for saker som er henlagt ikke kunne føre kontroll med saksbehandlingen knyttet til påtalespørsmålet. Ombudsmannen vil derfor ha et ansvar for å søke å sikre at saksbehandlingen i disse sakene er i samsvar med straffeprosesslovens krav og regelverket for øvrig. Klagereglene etter straffeprosessloven § 59a kan som foran nevnt være et eksempel. Et annet eksempel kan være påstander om inhabilitet for den tjenestemann som har besluttet å henlegge saken, jf. straffeprosessloven § 60.

Beslutninger knyttet til etterforskningen av en straffesak og konkrete etterforskningsskritt, vil sjelden ligge godt til rette for behandling hos ombudsmannen. På grunn av ombudsmannens etterfølgende kontroll og skriftlige saksbehandling, vil det sjelden være aktuelt å ta opp til behandling beslutninger og tjenestehandlinger som gjennomføres mens en straffesak er under etterforskning. Unntaksvis kan det i ettertid være aktuelt for ombudsmannen å gå inn i den typen spørsmål også. Jeg viser for så vidt til min vurdering av politiets og påtalemyndighetens oppreden i forbindelse med etterforskningen av en straffesak der en norsk borger ble meldt saknet i

Spania (Anne Kristin-saken), jf. sak 8E/92 inntatt i ombudsmannens årsmelding for 1993 s. 119–162 og den generelle omtalen av saken i årsmeldingen for 1993 på s. 17–18.

3.5 Anbefalinger fra ombudsmannen om å gå til søksmål mot forvaltningen

I noen få saker anbefaler ombudsmannen den private parten å gå til rettssak mot vedkommende offentlige organ for å få avgjort med bindende virkning de omtvistede spørsmålene i saken. En slik anbefaling fra ombudsmannen gir den private parten rett til å få innvilget fri sakførsel uten behovsprøving fra den rett som saken bringes inn for, jf. rettshjelploven 13. juni 1980 nr. 35 § 19 nr. 3. Det er i hovedsak i de sakene der forvaltningen ikke bøyer seg for det syn ombudsmannen har gitt uttrykk for at det er aktuelt å anbefale søksmål. I juni 2001 fant jeg grunn til å anbefale søksmål i et slikt tilfelle (ombudsmannssak 1997–1290). Det var da mer enn 13 år siden ombudsmannen sist gav en slik anbefaling.

Saken gjaldt adgangen til å kreve renter fra folketrygden ved etterbetaling av trygdeytelser. Folketrygdloven 17. juni 1966 nr. 12 § 14–9 femte ledd og folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 22–17 første ledd har bestemmelser som slår fast at det ikke gis renter ved etterbetaling av trygdeytelser. Spørsmålet i saken var om disse bestemmelsene også utelukker dekning av rentetap på erstatningsrettslig grunnlag i de tilfellene der det er på det rene at bestemte tjenestemenn i forvaltningen har opptrådt uaktsomt. I mitt avsluttende brev 28. august 1998, jf. årsmeldingen for 1998 side 228–231, la jeg til grunn at det hadde formodningen mot seg at lovgiver med bestemmelsene i folketrygdloven har ment å avskjære eventuelle erstatningskrav dersom trygdeytelsen på erstatningsbetingende måte holdes tilbake av trygdemyndighetene. Denne rettsforståelsen har verken Rikstrygdeverket, Sosial- og helsedepartementet eller Justisdepartementet villet akseptere. Forvaltningen har derfor også etter min uttalelse fortsatt å legge til grunn at rentetapserstatning er utelukket ved erstatningsbetingende uaktsomhet under henvisning til folketrygdlovens bestemmelser. Jeg anså det lite tilfredsstillende at dette prinsipielle lovtolkningsspørsmålet skulle stå uavklart, og anbefalte derfor i brev 13. juni 2001 den private parten i klagesaken å gå til søksmål mot staten. I brevet til klageren uttalte jeg bl.a.:

«Undersøkelsen av Deres sak har vist at forvaltningen har fastholdt den oppfatning at skadelidte ikke kan kreve dekning av rentetap på erstatningsrettslig grunnlag, uten hensyn til bestemmelsene i folketrygdloven 17. juni 1966 nr. 12 § 14–9 femte ledd og folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 22–17 første ledd. I mitt avsluttende brev 28. august 1998 i sak nr. 1997–1290, jf. årsmeldingen for 1998 side

228–231, la jeg til grunn at det hadde formodningen mot seg at lovgiver med bestemmelsen i folketrygdloven 1966 § 14–9 femte ledd ville avskjære eventuelle erstatningskrav dersom trygdeytelsen urettmessig ble holdt tilbake. Forvaltningen har imidlertid holdt fast ved sitt syn.

Etter min mening har ikke Sosialdepartementets svar og den forutgående behandling av saken gitt den nødvendige rettslige avklaringen. Etter min mening taler gode grunner for at staten har plikt til å betale renter i Deres sak. Jeg mener at det er viktig å få avklart dette prinsipielt viktige spørsmålet. Da staten ikke har villet godta en rett til å kreve erstatning for rentetap i Deres sak, vil en slik avklaring nå bare kunne skje ved domstolene. Deres sak kan i så måte synes som en velegnet prøvesak, og jeg har derfor besluttet å anbefale at søksmål blir reist for å få avklart dette spørsmålet. I henhold til rettshjelploven 13. juni 1980 nr. 35 § 19 nr. 3 skal retten på grunnlag av denne anbefalingen av eget tiltak og uten behovsprøving innvilge Dem fri sakførsel.»

Saken er nærmere omtalt i årsmeldingen for 1998 s. 228–231, jf. 1999 s. 42 og 2000 s. 38. Omstendighetene som ledet fram til min anbefaling om søksmål er nærmere omtalt i kapittel V i årets melding. Det var per januar 2002 ikke avklart når saken eventuelt vil komme opp for retten.

Bestemmelsen i rettshjelploven § 19 nr. 3 har sin bakgrunn i uttalelser fra et utvalg som ble nedsatt av Stortingets presidentskap 24. februar 1977 for å utrede spørsmålet om endringer i ordningen med Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Schei-utvalget). Utredningsutvalget avga sin innstilling 9. mars 1978, jf. Dok. 9 (1977–78). I innstillingen foreslo utvalget at ombudsmannen skulle få en bevilgning på sitt budsjett til fri sakførsel. I Dok. 9 (1977–78) s. 36–37 uttalte utvalget i denne forbindelse bl.a.:

«Som nevnt, kan ombudsmannen bare gi uttalelser, – han kan ikke avgjøre noe og ikke omgjøre noe som forvaltningen har bestemt. Som den store hovedregel følger administrasjonen ombudsmannens uttalelse i sakene, slik forutsetningen også har vært. I blant vil det likevel være en og annen sak der vedkommende forvaltningsorgan avslår å legge ombudsmannens standpunkt til grunn. For ombudsmannen kan det i så fall være av vesentlig betydning å få domstolenes avgjørelse i saken. Blir det spørsmål det gjelder stående uløst, kan slike tilfeller i det lange løp bety en merbelastning for institusjonens autoritet. I de 14–15 år ombudsmannen har vært i virksomhet, har det vært innbrakt for domstolene noen få saker, hvor forvaltningen ikke har villet følge ombudsmannens uttalelse. I disse sakene har parten, etter tilråding fra ombudsmannen, fått bevilling til fri sakførsel. I de saker som er avgjort, har dommen etter det som er opplyst, falt sammen med ombudsmannens standpunkt.

Det er ikke tvilsomt at det på lenger sikt vil ha meget å si for ombudsmannsinstitusjonen at

ombudsmannens uttalelser normalt blir fulgt. Ombudsmannen har derfor en klar interesse i at saker der administrasjonen ikke vil rette seg etter hans standpunkt, kan bli innbrakt for domstolene.

Det er neppe noen annen måte å gå fram på enn den som har vært fulgt hittil, – at ombudsmannen i tilfelle tilrår parten selv å reise sak for domstolene og hjelper ham til å få fri sakførsel.

Det riktige må etter utvalgets mening være at ombudsmannen får en bevilgning på sitt budsjett til dette formål, slik at han selv kan avgjøre søknadene i tilfelle som nevnt.»

I forbindelse med Stortingets behandling av utvalgets innstilling, tok justiskomiteen til orde for å innpasse den økonomiske støtten til saksøkerne i disse tilfellene i det alminnelige systemet for fri rettshjelp. I Innst. O. nr. 15 (1979–80) s. 13 fremholdt komiteen bl.a.:

«Av hensyn til ombudsmannens autoritet mener komiteen at det er av stor betydning at en sak, der forvaltningsorganet ikke følger ombudsmannens uttalelse, får sin endelige løsning ved domstolene. Klageren bør således på ombudsmannens anbefaling innvilges fri sakførsel uavhengig av økonomisk behov. Komiteen kan ikke se at det skulle være noen betenkeligheter ved å innpasse en slik ordning i det alminnelige system for fri rettshjelp, slik at ombudsmannen fritas for arbeidet med dette. Komiteen vil komme tilbake til spørsmålet i forbindelse med behandlingen av proposisjonen om ny rettshjelpslov.»

Uttalelsene fra komiteen ble fulgt opp av Justisdepartementet i forbindelse med arbeidet med ny rettshjelplov, jf. Ot.prp. nr. 35 (1979–80) s. 78:

«Departementet vil bemerke at det hittil har vært meget få saker – antakelig bare to – hvor det har vært søkt om fri sakførsel i saker som har vært anbefalt av Sivilombudsmannen. Disse søknader er blitt innvilget.

Departementet har ikke innvendinger mot at fri sakførsel i disse saker gis uten økonomisk behovsprøving. Det skulle heller ikke være nødvendig med noen vurdering av søkerens mulighet for å oppnå noe med søksmålet når det foreligger en anbefaling fra Sivilombudsmannen.

På grunn av de få saker det her er snakk om, har departementet vært noe i tvil om nødvendigheten av en egen lovbestemmelse. Med bakgrunn i Justiskomiteens uttalelse foreslås likevel en uttrykkelig lovbestemmelse om at domstolene skal gi fri sakførsel uten behovsprøving i disse sakene, jf. lovutkastet § 19 nr. 3.»

Siden rettshjelploven ble vedtatt i 1980 har Sivilombudsmannen seks ganger anbefalt den private parten å gå til søksmål mot forvaltningen. I alle sakene har det vært tale om tilfeller der forvaltningen ikke har villet bøye seg for ombudsmannens syn, eller ikke har kunnet gi noen begrunnelse for sitt vedtak. For ordens skyld gjengis en oversikt over hvor sakene er omtalt i ombudsmannens årsmeldinger:

- Sak 1977–0817 (1979 s. 45, jf. 1981 s. 15)
- Sak 1981–0823 (1982 s. 20, jf. 1983 s. 15 og 1984 s. 16)
- Sak 1982–1180 (1984 s. 88, jf. 1985 s. 24 og 1986 s. 19)
- Sak 1985–0098 (1985 s. 121, jf. 1988 s. 18)
- Sak 1986–1366 (1986 s. 14)
- Sak 1997–1290/1999–0878 (1998 s. 228, jf. 1999 s. 42, 2000 s. 38 og 2001 kapittel V)

Til orientering kan det opplyses at i sak 1985–0098 ble anbefalingen om søksmål og dermed fri sakførsel gitt etter at rettskraftig dom hadde falt.

I tre av sakene fikk den private parten medhold, og forvaltningens vedtak ble kjent ugyldig. I sak nr. 1982–1180 ble forvaltningsorganet, en kommune, dømt i herredsretten, men senere frifunnet i lagmannsretten. Forvaltningsorganet ble også frifunnet av lagmannsretten i sak 1986–1366. Den sjettede og siste saken er ikke avgjort.

Det fremgår av ombudsmannsloven § 10 første ledd at ombudsmannen har rett til å uttale sin mening om forhold som faller innenfor hans arbeidsområde. Ombudsmannen treffer ikke avgjørelser og de uttalelser han gir er ikke bindende for forvaltningen. Det er derfor viktig at ombudsmannens mening fremstår med autoritet, tillit, troverdighet og tyngde og av den grunn blir fulgt av forvaltningen.

Selv om ombudsmannens uttalelser ikke er bindende, er det en forutsetning for ordningen at det syn ombudsmannen gir uttrykk for i alminnelighet blir fulgt. Forvaltningen må for øvrig 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 også til forvaltningen. I proposisjonen som lå til grunn ved vedtakelsen av ombudsmannsloven i 1962 – 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.»

Ombudsmannens anbefaling eller henstilling blir i de aller fleste tilfeller lojalt fulgt opp av forvaltningen. Forvaltningen beklager også som regel de feil som blir påpekt. Det forekommer likevel i enkelte saker at forvaltningen ikke uten videre vil bøye seg for det ombudsmannen gir uttrykk for.

Ombudsmannen har ingen rettslige midler til disposisjon for å få forvaltningen til å bøye seg for det syn han har gitt uttrykk for. I en del tilfeller er det uheldig at spørsmål der ombudsmannen og forvalt-

ningen har ulikt syn ikke får en rettslig avklaring. I forhold til publikum vil dette kunne resultere i uklarehet med hensyn til hva som er gjeldende rett.

Ombudsmannen kan ikke selv bringe en sak inn for domstolene. Hvis saken skal få en rettslig avklaring ved domstolene, må dette skje ved at den private parten går til søksmål mot forvaltningsorganet. Ombudsmannen må begrense seg til eventuelt å anbefale søksmål, slik at den private parten får fri sakførsel uten behovsprøving, jf. rettshjelploven § 19 nr. 3. En anbefaling fra ombudsmannen vil på denne måten redusere den private partens økonomiske risiko ved saksanlegget, og øke muligheten for at søksmål blir tatt ut. Bestemmelsen i rettshjelpsloven § 19 nr. 3 gir ombudsmannen mulighet til å utøve et visst indirekte press overfor forvaltningsorganet. Hovedhensikten er likevel å få en bindende rettslig avklaring.

Som det fremgår av oversikten ovenfor, anbefalte ombudsmannen søksmål i en viss utstrekning på begynnelsen og midten av 1980-tallet. Da jeg i fjor anbefalte søksmål i saken om erstatning for rentetap, var det som nevnt 13 år siden det sist ble gitt en slik anbefaling. Det kan nå være grunn til å vurdere om ombudsmannen bør bruke muligheten til å anbefale søksmål i noe større utstrekning enn det som er gjort de siste 10–15 årene. Jeg viser i denne forbindelse til det jeg uttalte i årsmeldingen for 1993 s. 12–13.

For den private parten er det ofte store kostnader forbundet med å gå til sak mot det offentlige. Kostnadene synes å være økende. Det vil dessuten alltid være en viss prosessrisiko knyttet til et slikt saksanlegg. I mange tilfeller vil ikke kostnadene og risikoen stå i forhold til det som kan oppnås.

Sivilombudsmannen skal være et gratis alternativ til domstolsbehandling. Jeg ser at det virker utilfredsstillende for den private parten når vedkommende får medhold av ombudsmannen, men forvaltningen ikke etterkommer det ombudsmannen har gitt uttrykk for. En slik uenighet over tid vil kunne føre til en uklar rettstilstand, som ingen er tjent med. Uenigheten mellom ombudsmannen og Justisdepartementets lovavdeling om forståelsen av forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum kan her tjene som eksempel, jf. årsmeldingen 2000 s. 12 og s. 54–57. Det blir vanskelig å forholde seg til for underordnede forvaltningsorganer og andre rettsanvendere når ombudsmannen og Lovavdelingen anbefaler to forskjellige løsninger på samme rettsspørsmål.

I lys av det jeg har gitt uttrykk for ovenfor, vil jeg vurdere å bruke muligheten til å anbefale søksmål mer aktivt i tiden fremover. Jeg vil bl.a. vurdere regelmessig å opplyse den private parten om bestemmelsen i rettshjelploven § 19 nr. 3 i de tilfellene der forvaltningen ikke etterkommer ombudsmannens uttalelse. Den private parten kan i så fall vurdere om han ønsker å gå til søksmål, og eventuelt be ombudsmannen om å gi sin anbefaling.

Det er grunn til å understreke at ombudsmannens

mulighet til å anbefale søksmål ikke alltid vil gi den ønskede rettsavklaringen. Dette forutsetter bl.a. at den private parten faktisk går til søksmål, noe som det selvsagt er opp til parten selv å ta stilling til. I en del tilfeller vil dessuten søksmål kunne være utelukket på grunn av bestemte søksmålsfrister, jf. eksempelvis skattebetalingsloven 21. november 1952 nr. 2 § 48 nr. 5. Jeg bemerker i denne forbindelse at det ved en lovendring 10. desember 1999 nr. 84 ble innført en søksmålsfrist på seks måneder for saker som er behandlet av Trygderetten. Dermed vil søksmål kunne være avskåret for et betydelig antall saker. I en del tilfeller vil også foreldelse av kravet være et problem. Dette er særlig uheldig dersom den saken det er aktuelt å anbefale søksmål i reiser prinsipielle spørsmål og der en endelig avklaring ved domstolene – eventuelt Høyesterett – må antas å få betydning for et stort antall saker. I saker av prinsipiell karakter som egner seg som prøvesak for domstolene, forutsetter jeg at forvaltningen ikke påberoper seg foreldelse dersom ombudsmannen velger å anbefale søksmål. I saken fra 2001 der jeg anbefale søksmål, har Sosialdepartementet imøtekommet min henstilling i så måte.

En del saker vil av ulike årsaker ikke være aktuelle for domstolsbehandling. Dette kan for eksempel skyldes at kravet til rettslig klageinteresse ikke vil være oppfylt. I enkelte saker kan ombudsmannen dessuten ha uttalt seg om forhold som domstolene i liten grad kan ta stilling til. Jeg nevner her at ombudsmannen bl.a. må antas å kunne kritisere forvaltningens skjønn i noe større utstrekning enn domstolene, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd.

Sakens egnethet vil måtte vurderes konkret i forhold til hver enkelt anmodning om å få ombudsmannens anbefaling til søksmål. Jeg vil også måtte vurdere hensiktsmessigheten av å gå til sak i hvert enkelt tilfelle.

I saker ombudsmannen undersøker av eget tiltak vil det ikke være noen privat part, og saken vil derfor ikke kunne bringes inn for retten.

Bevillingen til fri sakførsel, som ombudsmannens anbefaling om å gå til søksmål utløser, vil dekke klagerens utlegg til advokat for å forberede og føre saken for retten. Klageren vil imidlertid i utgangspunktet fortsatt ha en økonomisk risiko om han skulle tape saken med sakskostnadsansvar overfor motparten. I alminnelighet vil en anbefaling om søksmål fra ombudsmannen innebære at saken er prinsipiell eller for øvrig har utsikter til å vinne frem, og risikoen for å tape saken med sakskostnader vil derfor være liten. Den eksponeringen som er tilstede – om enn begrenset – vil likevel kunne medføre at klageren ikke finner å kunne gå videre med saken ved søksmål. Den begrensningen som her ligger i ordningen med å anbefale fri sakførsel, er også uheldig i forhold til at ombudsmannen vil ha et eget legitimt ønske om endelig avklaring av det aktuelle rettsspørsmålet ved domstolene.

Etter gjeldende regler vil et sakskostnadsansvar her måtte vurderes etter særregelen i retts hjelploven § 24 tredje ledd der sakskostnadsansvar overfor motparten kan dekkes i «unntakstilfeller». Forutsetningen fra ombudsmannens side vil være at dersom en klager følger ombudsmannens anbefaling om å gå til søksmål vedrørende de rettsspørsmål han har uttalt seg om, vil klageren måtte holdes skadesløs både i forhold til egne sakskostnader og et eventuelt sakskostnadsansvar. Etter min mening vil ombudsmannens anbefaling om å gå til søksmål regulært måtte anses som et unntakstilfelle som innebærer dekning av sakskostnadsansvar etter retts hjelploven § 24 tredje ledd. I forhold til sentralforvaltningen vil denne situasjonen for øvrig ofte kunne løses ved at f.eks. departementet på forhånd bekrefter at det ikke vil nedlegge påstand om å bli tilkjent sakskostnader. I den saken der jeg i 2001 anbefalte søksmål, har Sosial- og helsedepartementet overfor klageren bekreftet at staten ikke vil fremsette krav om å bli tilkjent sakskostnader for byretten og heller ikke for lagmannsretten dersom staten anker. Om kommunene på denne måten kan forventes å frafalle krav om dekning av sakskostnader er ikke like sikkert.

I de tilfellene ombudsmannen anbefaler søksmål, vil det være opp til klageren og hans eller hennes advokat å vurdere om søksmål skal reises, og hvordan saken eventuelt skal presenteres og føres for domstolene. Ettersom det er tale om å få dom i en sak der ombudsmannen tidligere har uttalt seg og derved gitt uttrykk for hva han mener er gjeldende rett, kan domstolen og parten ha en interesse i å høre ombudsmannens oppfatning presentert i saken som føres for retten. En ordning der retten, hvis den ønsker det, kan tilkalle ombudsmannen og la ham være representert under saken, kan etter forholdene være en mulighet. Jeg går ikke nærmere inn på spørsmålet, som i tilfelle må utredes.

3.6 Ombudsmannens behandling av billighetserstatningssaker

Etter ombudsmannsloven § 4 første ledd bokstav a faller forhold Stortinget har tatt standpunkt til, utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Klager i billighetserstatningssaker har derfor som hovedregel vært avvist fra behandling her, da ordningen har vært slik at Billighetserstatningsutvalgets avgjørelser alltid kunne bringes inn for Stortinget.

Retningslinjene for behandling av billighetserstatningssaker ble endret av Stortinget i vedtak 26. oktober 1999, med ikrafttredelse 20. november 1999. Endringene innebar bl.a. at adgangen til å bringe billighetserstatningssakene inn for Stortinget, med klage over Billighetserstatningsutvalgets vedtak, ble opphevet.

Det kan reises spørsmål om denne endringen i ordningen innebærer at Billighetserstatningsutvalgets avgjørelser, kan bringes inn for ombudsman-

nen. Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den «offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste», jf. ombudsmannsloven § 4 første ledd. Det avgjørende blir etter dette om Billighetserstatningsutvalgets virksomhet kan karakteriseres som forvaltning.

Billighetserstatningsordningen er forankret i Stortingets bevilgningsmyndighet. Den administrative ordningen ble opprinnelig fastlagt i stortingsvedtak 15. juli 1953. Justisdepartementet har fungert som sekretariat for Billighetserstatningsutvalget.

Billighetserstatningsutvalget oppnevnes av Kongen (Justisdepartementet) og består av en høyesterettsdommer, som leder, og to stortingsrepresentanter, alle med personlige varamedlemmer. Stortingsrepresentantmedlemmene oppnevnes etter forslag fra Stortingets presidentskap.

Antallet søknader og utbetalte beløp har økt kraftig de siste årene. I Innst. S. nr. 75 (1996–1997) uttalte justiskomiteen at den var enig med Justisdepartementet i at det var behov for en gjennomgang av billighetserstatningsordningens prinsipper og saksbehandlingsregler, herunder organiseringen av sekretariatet. Komiteen ønsket bl. a. vurdert en ordning der forvaltningen avgjør søknadene i første instans, med mulighet for å anke til et utvalg for billighetserstatninger, oppnevnt av Stortinget. Det ble presisert at billighetserstatningsordningen må organiseres med utgangspunkt i at det skal være Stortingets egen vederlagsordning, basert på rimelighetsvurdering og ikke på om det foreligger rettslig grunnlag for erstatningsansvar.

I Innst. S. nr. 4 (1999–2000) fremkommer justiskomiteens vurderinger av Justisdepartementets forslag til endringer av ordningen. Justiskomiteens forslag ble vedtatt av Stortinget 26. oktober 1999. Komiteen fant prinsipielle betenkeligheter med å delegerer avgjørelsesmyndighet til Justisdepartementet eller et annet forvaltningsorgan, særlig fordi det ble fremhevet som «viktig at avgjørelsene tas på grunnlag av et folkelig skjønn, mer enn på et juridisk og regelbundet grunnlag». Komiteen kom derfor til at Billighetserstatningsutvalget fortsatt bør ha avgjørelseskompetanse i første instans. Det ble vist til at ordningen sikrer at «alle søkere får sine søknader vurdert av det utvalget Stortinget har oppnevnt. Alle søknader som realitetsbehandles vil bli gjennomgått og vurdert av to instanser, siden forvaltningsorganet forbereder saken og gir sin innstilling til konklusjon til Billighetserstatningsutvalget». Komiteen gikk inn for at utvalget fortsatt skulle bestå av to stortingsrepresentanter og en høyesterettsdommer.

Klageadgangen til Stortinget ble ikke opprettholdt. Det ble uttalt følgende om Stortingets rolle ved en ny organisering:

«Komiteen viser til at Stortinget vil behandle saker der det er aktuelt å tilkjenne erstatning med mer enn kr 200.000, saker av særlig politisk art som oversendes fra utvalget og årsmeldingen for billighetserstatningsordningen. Gjennom behandling av årsmeldinger vil Stortinget holdes orientert om utviklingen og kunne gi sine signaler og synspunkter.

Komiteen antar at saker av «særlig politisk art» som fortsatt skal kunne fremmes for Stortinget, i første rekke vil dreie seg om saker der flere fremmer sammenlignbare søknader innenfor samme problemområde. Utvalget vil også kunne fremme enkeltstående søknader for Stortinget, der man mener saken reiser prinsippspørsmål som gjøre det ønskelig med en mer omfattende politisk behandling.»

Det er i Innst. nr. 4 (1999–2000) understreket at Billighetserstatningsordningen er forankret i Stortingets bevilgningsmyndighet og har vært betraktet som Stortingets egen vederlagsordning. Avgjørelsene skal treffes etter et folkelig skjønn og ikke etter fastsatte rettslige regler.

Når Stortinget har overlatt til et organ som oppnevnes av Kongen å treffe avgjørelser, synes det imidlertid nærliggende å se det slik at dette organet utfører oppgaver som anses som «offentlig forvaltning» i ombudsmannslovens forstand.

Når det gjelder selve utvalgsbehandlingen og avgjørelsen av saken, har den vært avskåret fra behandling hos ombudsmannen så lenge utvalgets vedtak kunne klages inn for Stortinget. For de fleste av sakene vil det ikke lenger være tilfelle, siden nemnda avgjør søknadene med endelig virkning. Stortingets befatning med billighetserstatningssakene synes for øvrig ikke å skille seg vesentlig fra den rollen Stortinget har på andre forvaltningsområder.

Begrunnelsen for å oppheve klageadgangen var særlig det store saksantallet, som medførte en stor arbeidsbelastning for Stortinget. Det store sakstallet kan imidlertid også sies å tydeliggjøre behovet for likebehandling av sakene, noe som er et viktig forvaltningsrettslig prinsipp.

Etter dette er jeg kommet til at mye taler for at ombudsmannen ikke kan avvise klager over Billighetserstatningsutvalgets avgjørelser når avgjørelsene ikke lenger kan bringes inn for Stortinget. Det kan reises spørsmål om dette er en hensiktsmessig ordning. Spørsmålet bør få en avklaring, eventuelt gjennom en presisering i instruksene for ombudsmannen.

II. Noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse

1. Ombudsmannen og menneskerettighetene

Innledning

Begrepet «menneskerettigheter» gir uttrykk for en gammel forestilling om at det eksisterer visse medfødte, grunnleggende, universelle normer, som skal beskytte individene mot vilkårlige overgrep fra offentlige myndigheters side og sikre respekt for menneskeverdet. Menneskerettighetene uttrykker grunnleggende verdier som er allmenne, bl.a. retten liv, frihet og personlig integritet. Menneskerettighetene innebærer rettslig sett at det stilles grunnleggende krav til rettssystemet og vernet av borgernes rettsstilling. Menneskerettighetene regulerer individets rettigheter overfor offentlige myndigheter og myndighetenes forpliktelser overfor individet.

I Norge har menneskerettighetene en rettslig forankring i Grunnloven (jf. særlig kap. E), konstitusjonelle prinsipper (for eksempel legalitetsprinsippet og domstolens rett til å prøve lovers grunnlovsmessighet), øvrig norsk lovgivning og Stortingets budsjettvedtak. Grunnloven § 110 c slår dessuten uttrykkelig fast at myndighetene skal respektere og sikre menneskerettighetene. Grunnlovsbestemmelsen viser også til den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene, jf. annet ledd hvor det er fastsatt at nærmere bestemmelser om «Gjennomførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov».

Grunnloven § 110 c er fulgt opp med menneskerettsloven, som ble vedtatt av Stortinget 21. mai 1999. Loven fastsetter at FN-konvensjonene om sivile og politiske rettigheter (SP) og om sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter (ØSK), samt Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) «skal gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge», jf. lovens § 2.

Menneskerettighetenes stilling er generelt understreket i lovens formålsbestemmelse (§ 1), hvor det heter at formålet med loven er å «styrke menneskerettighetens stilling i norsk rett». Med menneskerettighetene sikter loven her ikke bare til de inkorporerte konvensjonene, men også til at andre menneskerettighetskonvensjoner Norge er bundet av (fortsatt) skal anses som tungtveiende rettskilder ved lovgivning og rettsanvendelse, jf. Ot. prp. nr. 3 (1998–99) s. 60. De inkorporerte konvensjonene har fått en særlig sterk gjennomslagskraft. Etter lovens § 3 skal disse «ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning». Enkelte har på denne bakgrunn betegnet konvensjonsrettighetene som rettigheter av «semikonstitusjonell» karakter. Selv om betegnelsen

kan diskuteres fordi bestemmelsen bare har lovs status og kan oppheves eller innskrenkes ved senere lovvedtak, gir § 3 iallfall klart uttrykk for den sterke gjennomslagskraft konvensjonsrettighetene er ment å ha i norsk lovgivning og rettsanvendelse. Det er for øvrig grunn til å nevne at forrangsbestemmelsen gjelder i forhold til bestemmelser i «annen lovgivning». Dersom to menneskerettigheter må balanseres mot hverandre, for eksempel ytringsfrihet mot personvern eller vern mot rasediskriminerende ytringer, vil det være opp til domstolene (og andre rettsanvendere) å løse motstridsspørsmålet, jf. Ot. prp. nr. 3 (1998–99) s. 41.

Menneskerettsloven har bidratt til å avklare konvensjonens formelle status og gjennomslagskraft i norsk rett, og gir et klart signal om menneskerettighetens viktige plass i retts- og samfunnsliv. Selv om mange av konvensjonsbestemmelsene har karakter av rettslige standarder, og ikke gir uttrykk for presise, detaljerte lovregler, er særlig de sivile- og politiske rettighetene i EMK gjennom Den europeiske menneskerettsdomstols (EMD) praksis blitt nærmere definert og klargjort på en rekke områder. Dette gjør at anvendelsen og gjennomføringen av rettighetene i norsk rett blir sterkere. Høyesterett har i senere års praksis gitt EMK betydelig gjennomslagskraft, og vedtakelsen av menneskerettsloven synes å ha styrket menneskerettighetens stilling i norsk rett, jf. bl.a. Rt. 2000 s. 996 og Rt. 2001 s. 1006.

Ved anvendelsen av de inkorporerte konvensjonene (som ikke er transformert til nasjonal lovtekst), må det tas stilling til om konvensjonsbestemmelsene tar sikte på gi den enkelte konkrete rettigheter i forhold til staten, eller om den uttrykker et formål eller pålegger staten et bestemt mål eller en minimumsstandard. Direkte anvendelse forutsetter at bestemmelsene er utformet slik at egnet for umiddelbar anvendelse av nasjonale myndigheter, dvs. at konvensjonsrettighetene må kunne konkretiseres i rettigheter og plikter, jf. Ot. prp. nr. 3 (1998–99) s. 11 med videre henvisning til NOU 1993:18 og Ot. prp. s. 32–33 og s. 36. Mange av rettighetene i ØSK er i utpreget grad skjønnsbaserte og er utformet som målsettingsforpliktelser eller minimumsstandarder som ikke uten videre egner seg for rettslig håndheving av domstoler og andre rettsanvendere. Dette gir statene en større skjønnsmargin når det gjelder gjennomføringen av konvensjonen. Konvensjonen åpner heller ikke for individuell klageadgang, slik som for de sivile og politiske rettighetene. Det gjør at det ikke finnes internasjonal håndhevingspraksis som på

samme måte klargjør rettighetene. Realisering av rettighetene skal først og fremst skje gjennom lovgivning ved forstand. Dette får naturlig nok også betydning for ombudsmannens muligheter for å anvende disse konvensjonsbestemmelsene i sin virksomhet.

Når dette er sagt, kan det være grunn til å tilføye at ØSK også inneholder bestemmelser som er mer presist utformet og som kan gi grunnlag for individuelle rettigheter, for eksempel art. 3 om likestilling mellom kjønnene, art. 7(a) (i) om likelønn og art. om fagforeningsrettigheter. Skjønnsmessige og formålspregede bestemmelser er for øvrig ikke ukjent i norsk lovgivning. Brudd på bestemmelsene vil kunne være aktuelt dersom vernet synker under et forsvarlig minimum og myndighetene ikke gjør nok for å motvirke dette, eller hvis rettighetene beskyttes på en diskriminerende måte, jf. Ot.prp. nr. 3 (1998–99) s. 67.

Selv om «basiskonvensjonene» (EMK, SP og ØSK) innenfor det internasjonale menneskerettsvernet nå gjelder som norsk lov, er det også behov for å vurdere om andre viktige menneskerettskonvensjoner bør innarbeides i norsk rett, for eksempel FNs-barnekonvensjon, FNs-rasediskrimineringskonvensjon og FNs torturkonvensjon. Dette er under vurdering av myndighetene, jf. St. meld. nr. 21 (1999–2000) og Innst. S. nr. 23 (2000–2001). Men selv om disse konvensjonene ikke er innarbeidet i norsk rett, vil de likevel kunne være rettslige argumenter som domstolene, forvaltningen og ombudsmannen vil ta hensyn til og legge vekt på. Det følger bl.a. av presumsjonsprinsippet, som innebærer at norsk rett forutsettes å være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser, jf. bl.a. Rt. 1997 s. 580 og Rt. 2001 s. 1006.

Det er også grunn til å nevne at selv om menneskerettsloven tydeliggjør og forsterker menneskerettsvernet i norsk rett, var det også før loven ble vedtatt flere lovbestemmelser som medførte at menneskerettighetskonvensjonene fikk internrettslig virkning. I straffeloven § 1, straffeprosessloven § 4, tvistemålsloven § 36 a og tvangsfullbyrdelsesloven § 1–4 er det fastsatt at loven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmed stat. I utlendingsloven § 4 heter det at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale bestemmelser Norge er bundet av når disse har til formål å styrke utlendingenes stilling. Disse lovbestemmelsene innebærer at internasjonale menneskerettsbestemmelser – også andre enn de som er fastsatt i EMK, SP og ØSK – kan få direkte internrettslig virkning i Norge og ha forrang fremfor loven dersom det konstateres motstrid, jf. bl.a. Rt. 1997 s. 580 og Rt. 2001 s. 1006. For øvrig er det en rekke norske lovbestemmelser regulerer deler av menneskerettsvernet, bl. a. bestemmelser om trydetylser, helsehjelp, utdanning, rettshjelp, varetekt, kriminalomsorg, likestilling m.v.

Nærmere om ombudsmannen og menneskerettighetene

Når ombudsmannen undersøker klagesaker eller saker som er tatt opp av eget tiltak, vil en viktig del av grunnlaget for undersøkelsen være å søke og avklare om forvaltningen i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til og fremmet vernet om menneskerettighetene i sin rettsanvendelse og skjønnsutøvelse. Dette er i samsvar med formålet med ombudsmannsordningen; å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger, jf. Grunnloven § 75 l og ombudsmannsloven § 3. Gjeldende rett er rettesnor for ombudsmannens virksomhet. Å krenke menneskerettighetene til et individ innebærer at det begås urett mot vedkommende. Menneskerettsvernet utgjør en viktig del av individenes rettsbeskyttelse og begrenser forvaltningens myndighet. Beskyttelsen av menneskerettighetene, herunder de internasjonale konvensjonsrettighetene, inngår derfor som en viktig del av rettsgrunnlaget for ombudsmannens kontroll med forvaltningen. Dette er særlig klart etter vedtakelsen av menneskerettsloven, som har gitt grunnstammen i det internasjonale menneskerettsvernet gyldighet som norsk lov.

Jeg har ved flere anledninger gitt uttrykk for at vernet om menneskerettighetene hører inn under mitt arbeidsområde, jf. årsmeldingen for 1990 s. 22, årsmeldingen for 1993 s. 273 og årsmeldingen for 1998 s. 14. Ved behandlingen av årsmeldingen for 1990 ga justiskomiteen uttrykk for at ombudsmannen kunne spille «en nyttig rolle på dette området», jf. Innst. S. nr. 121 (1990–91) s. 3.

I St. meld. nr. 21 (1999–2000) s. 25 er bl.a. ombudsmannen nevnt som en ordning som spiller en sentral rolle i å kontrollere at norske myndigheter oppfyller sine menneskerettighetsforpliktelser. Ved behandlingen av stortingsmeldingen i Stortinget, tok flertallet i utenrikskomiteen opp spørsmålet om styrking av Stortingets kontroll med forvaltningen i forhold til mulige brudd på menneskerettighetene. Komiteen viste i den forbindelse til ombudsmannens undersøkelse av varetektsforhold i norske fengsler i årsmeldingen for 1997 og ba Stortingets presidentskap «vurdere om det kan være grunn endre loven eller instruksen for å understreke at dette bør være et viktig saksfelt for ombudsmannen», jf. Innst. S. nr. 23 (2000–2001) s. 3. Ved brev 18. januar 2001 fulgte presidentskapet dette opp, og anmodet om en uttalelse fra ombudsmannen om det var grunn til å endre loven eller instruksen for å understreke at styrkingen av menneskerettighetene bør være et viktig saksfelt for ombudsmannen.

I brev til presidentskapet 7. mars 2001 skrev jeg at begrepet «urett» i Grunnloven § 75 l og i ombudsmannsloven måtte forstås slik at det både gjaldt nasjonale og internasjonale regler som har betydning for borgernes rettsstilling, jf. det som er nevnt ovenfor om dette. Jeg tilføyde at det både for å tydelig-

gjøre ombudsmannens arbeidsområde og for å markere menneskerettighetens betydning, kunne det være en fordel at det uttrykkelig gikk frem av lov eller instruks at forholdet til menneskerettighetene faller inn under ombudsmannens arbeidsområde.

Ved anvendelsen av menneskerettsloven (og andre menneskerettighetskonvensjoner som ikke er inkorporert), vil ombudsmannen naturlig nok måtte forholde seg til internasjonal konvensjonspraksis og de tolkningsprinsipper Høyesterett har lagt til grunn ved anvendelsen av konvensjonsrettighetene, jf. Rt. 2000 s. 996 og Rt. 2001 s. 1006. Ombudsmannen kan ikke treffe rettslig bindende avgjørelser, men avgi uttalelser, jf. ombudsmannsloven § 10. Uttalelsene hviler på den autoritet som ligger i ombudsmannens stilling og uttalelsenes saklige vekt. Det tilsier en viss forsiktighet ved anvendelsen og fortolkningen av menneskerettighetsbestemmelsene, som er generelle og upresise og hvor det ofte ikke er direkte sammenlignbar praksis fra konvensjonsorganene. I tillegg kommer at EMD har lagt til grunn en dynamisk fortolkningsstil av konvensjonen og betrakter EMK som et «living instrument, to be interpreted in the light of present-day conditions». Det gjør at det kan være vanskelig å forutsi hvilket resultat EMD vil komme til i et tilsvarende tilfelle.

Ombudsmannens lovgrunnlag understreker at ombudsmannen i første rekke skal være et «rettsombud» som skal gi uttalelser i de sakene som er undersøkt innenfor rammen av hva som anses om gjeldende rett. Ombudsmannen skal således ikke være en partsrepresentant, og skal heller ikke opptre som en politisk aktør eller pådriver i menneskerettighets spørsmål. Ombudsmannen kan imidlertid spille en rolle ved å kontrollere og forbedre offentlige myndigheters praktisering av gjeldende menneskerettighetsbestemmelser. Ombudsmannen kan også gjøre oppmerksom på «mangler ved lover, administrative forskrifter og administrativ praksis», jf. ombudsmannsloven § 11. Menneskerettsloven styrker rettsgrunnlaget for ombudsmannens kontroll med forvaltningen på dette området.

Ombudsmannsloven gir ombudsmannen relativt stor handlefrihet, både når det gjelder hvilke saker han ønsker å ta opp og hvilke virkemidler som kan benyttes. I motsetning til for eksempel domstolene, kan ombudsmannen også ta saker opp av eget tiltak, jf. ombudsmannsloven § 5. Det gir ombudsmannen muligheter til å ta opp forvaltningens praktisering av menneskerettighetsbestemmelsene uten å måtte avenue klager fra berørte, for eksempel ved å iverksette generelle undersøkelser på forvaltningsområder hvor menneskerettighetsspørsmål er aktuelle. Selv om ombudsmannen ikke kan treffe bindende avgjørelser, kan undersøkelsene, herunder den vide adgangen til å kreve opplysninger fra forvaltningen etter ombudsmannsloven § 7, være et effektivt virkemiddel for å ivareta borgernes rettigheter. Særlig gjelder dette når det kombineres med offentlighet

om forholdet. Ombudsmannen kan også i uttalelsen som avgis etter § 10 benytte ulike reaksjonsmuligheter. Foruten å uttale at forvaltningens avgjørelse må anses «ugyldig», kan det også gis uttrykk for at avgjørelsen må anses «klart urimelig», eller at det knytter seg «begrunnet tvil» til forhold av betydning for saken. Det kan også påpekes at forvaltningsorganet har opptrådt «klart i strid med god forvaltningspraksis». Ombudsmannens anbefalinger behøver med andre ord ikke å være basert på rent rettslige vurderinger. Dette gir et større spillerom enn det domstolene har.

Selv om ombudsmannen ikke kan treffe rettslig bindende avgjørelser, kan han anbefale at søksmål blir reist for domstolene dersom forvaltningen ikke bøyer seg for ombudsmannens anbefalinger. Det vil utløse krav på fri sakførsel etter rettshjelpsloven § 19 nr. 3. Dette kan bidra til å effektivisere ombudsmannskontrollen og avklare omtvistede rettsspørsmål knyttet til individenes menneskerettighetsvern. En nærmere omtale av ombudsmannens adgang til å anbefale søksmål er gitt i kap. I pkt. 3.5.

Et forhold som til en viss grad begrenser ombudsmannens muligheter for kontrollere at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene, gjelder forholdet til Stortinget. Ombudsmannens arbeidsområde omfatter ikke «forhold som Stortinget eller Odelstinget har tatt standpunkt til», jf. ombudsmannsloven § 4 først ledd a. Det innebærer at dersom Stortinget i forbindelse med behandlingen av en lovsak har forutsatt at loven ikke strider mot menneskerettsloven eller andre menneskerettighetsbestemmelser, så kan ombudsmannen ikke prøve dette nærmere. Ombudsmannen har med andre ord ikke noen «prøvesesrett» av lovers konvensjonsmessighet dersom Stortinget har tatt standpunkt. Forutsetningen må imidlertid være at Stortinget klart har tatt standpunkt til spørsmålet. At spørsmålet har vært tatt opp i interpellasjoner eller spørsmål til regjeringen er ikke nok. Heller ikke at spørsmålet har vært omtalt eller berørt i forarbeidene til loven, dersom det ikke fremgår at Stortinget gjennom komiteinnstillingen og stortingsdebatten har tatt standpunkt.

Menneskerettighetsspørsmål i ombudsmannens praksis

Forholdet til menneskerettighetene blir relativt ofte påberopt i klager til ombudsmannen. Jeg skal her nevne noen saksområder fra praksis.

Utlendingers rett til asyl, opphold, familiegjennforening og utvisning er et området der forholdet til menneskerettighetene flere ganger har kommet opp. En del av disse sakene er gjengitt i ombudsmannens årsmeldinger, jf. årsmeldingene for 1987 s. 20, 1992 s. 82, 1993 s. 105 og 110, 1996 s. 187 og 190, 1998 s. 37 og årets melding s. 93. I den sistnevnte saken tok jeg opp den lange saksbehandlingstiden i UDI i familiegjennforeningssaker. Jeg reiste spørsmål om

den lange behandlingstiden krenket EMK art. 8 om retten til familieliv.

Et annet saksfelt der forholdet til menneskerettighetene har blitt drøftet er saker om fri sakførsel for domstolene, se ombudsmannens årsmeldinger for 1996 s. 30 og s. 33, 1997 s. 49, 1998 s. 43, 1999 s. 48. Saken referert i årsmeldingen for 1996 s. 30 gjaldt for eksempel en erstatningssak mot staten som en reindriftsutøver hadde anlagt. Reindriftsutøveren fikk avslag på søknaden om fri sakførsel og klaget saken inn for ombudsmannen. Justisdepartementet ble kritisert fordi det ikke i tilstrekkelig grad var tatt hensyn til Grunnloven § 110 a om samenes rettigheter i departementets begrunnelse. Departementet vurderte saken på nytt og innvilget fri sakførsel.

Myndighetenes bruk av politiarrester har vært undersøkt bla. i lys av EMK art. 3 (ingen skal utsettes for «tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff») og tilsvarende bestemmelse i SP art. 7, jf. årsmeldingen for 1997 s. 38. I denne saken uttalte ombudsmannen bla. at det beste grunner talte for at politiarrestene overhodet ikke ble brukt til internering etter at rettens kjennelse om bruk av varetekt forelå. Ombudsmannens undersøkelse av bruken av politiarrestene fikk for øvrig betydning for Europarådets torturkomite sin undersøkelse av bruken av varetekt i Norge, jf. rapport til den norske regjering av 10. mars 2000, CPT (2000) 2. Ombudsmannen har også flere ganger påpekt overfor Justisdepartementet at det bør vurderes å få et eget uavhengig tilsyn med politiarrestene, jf. årsmeldingen for 1999 s. 20 og årets melding s. 39.

Også i saker om voldsoffererstatning har ombudsmannen tatt opp sider ved erstatningsordningen i forhold til menneskerettighetene, jf. årsmeldingen for 1998 s. 220 og årets melding s. 90. Jeg har påpekt det problematiske i å navngi et antatt gjerningsperson i saker som er henlagt av påtalemyndigheten eller har endt med frifinnelse av domstolene bla. i forhold til uskyldspresumsjonen i EMK art. 6(2).

Saksbehandlingstiden i Trygderetten var lenge et alvorlig problem. I årsmeldingen for 1996 s. 35 uttalte jeg at den lange saksbehandlingstiden i Trygderetten var svært problematisk i forhold til EMK art. 6(1) om at avgjørelsen skal treffes «innen rimelig tid» og EMDs praksis. Saksbehandlingstiden i Trygderetten har senere blitt vesentlig forbedret. Problemet med lang saksbehandlingstid i trygdesaker er imidlertid fortsatt til stede på grunn av lang behandlingstid i trygdeetaten. Også her kan EMK art. 6 ha betydning for vurderingen av behandlingstiden. Saksbehandlingstiden i trygdeetaten gjør at den samlede behandlingstiden før saken er endelig ankebehandlet i Trygderetten kan bli svært lang.

Kravene til saksbehandlingen i EMK art. 6 og EMDs praksis, kan også få betydning på en rekke andre forvaltningsområder, f.eks. i forhold til ligningsmyndighetene, utlendingsmyndighetene, politi- og påtalemyndighet, kontrollkommisjonene og ulike tilsynsmyndigheter.

Retten til innsyn i Produktregisteret har også vært vurdert i forhold til menneskerettighetene, jf. årsmeldingen for 1999 s. 119. I denne saken uttalte jeg bla. at innsyn i Produktregisteret ikke bare kunne vurderes i forhold til offentlighetsloven, men også i forhold til Grunnloven § 110 b og Norges internasjonale miljøforpliktelser, herunder EUs miljøinformasjonsdirektiv. Jeg nevner også at vernet i EMK art. 10 av ytrings- og informasjonsfriheten kan få betydning for vurderingen av retten til dokumentinnsyn, bla. ved å supplere innsynsreglene i offentlighetsloven.

Forholdet til vernet om ytringsfriheten i EMK art. 10, SP art. 19 og Grunnloven § 100, har vært vurdert i flere saker. I en sak tok opp forholdet mellom ytringsfriheten og forbudet mot politisk reklame i fjernsyn fastsatt i forskrift til kringkastingsloven, jf. årsmeldingen for 1995 s. 35 og årsmeldingen for 1996 s. 27. Markedsrådet hadde nedlagt forbud mot en annonsefilmkampanje fra en arbeidstakerorganisasjon. Når det gjaldt forholdet til EMK art. 10 og Grunnloven § 100 uttalte jeg at det forelå en rekke uavklarte spørsmål når det gjaldt hjemmelsgrunnlaget for inngrepet som burde vært avklart av Stortinget. På bakgrunn av min kritikk omgjorde Markedsrådet vedtaket. EMD har for øvrig i en dom 28. juni 2001 (VgT Verein gegen Tierfabriken – Switzerland) lagt til grunn at en annonsefilm fra en dyrevernorganisasjon, som av myndighetene ble nektet vist på fjernsyn på grunn av sitt politiske innhold, innebar en krenkelse av EMK art. 10.

Et annet spørsmål som har vært tatt opp er forholdet mellom kontingentinnkreving til en studentorganisasjon og foreningsfriheten i EMK art. 11 og SP art. 22 har vært vurdert, jf. årsmeldingen for 1996 s. 41 og årsmeldingen for 1997 s. 51. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet hadde akseptert at universitetene og høyskolene sørget for innkreving av en medlemsavgift i forbindelse med betaling av semesteravgift. Jeg uttalte at en omlegging av betalingsordningen ville være best i samsvar med prinsippet om negativ foreningsfrihet, som etter EMDs praksis nyter et visst vern i EMK art. 11, og anbefalte departementet å vurdere ordningen på nytt. Departementet ga etter dette nye retningslinjer for hvordan medlemsavgiften til studentorganisasjonene kunne innkreves.

Avslutning

Gjennomgangen her viser at ombudsmannen kan spille en rolle når det gjelder å kontrollere og ta opp menneskerettighetsspørsmål i forhold til avgjørelser som treffes av den offentlige forvaltning, og som berører borgerens rettsstilling på ulike livsområder.

For at ombudsmannen i fremtiden skal kunne fylle sin oppgave med å «søke å sikre at det ikke i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger», jf. ombudsmannsloven § 3, er det

viktig at ombudsmannen får presentert egnede klagesaker. I tillegg er det viktig at ombudsmannen holder seg orientert og aktivt følger med i forvaltningspraksis og utviklingstrekk etc., slik at egnede saker kan tas opp av eget tiltak. For å kunne gjøre dette, er det viktig at ombudsmannen og hans medarbeidere har tilstrekkelig kunnskap og innsikt i aktuelle problemstillinger menneskerettighetene reiser i forhold til forvaltningens rettsanvendelse og skjønnsutøvelse.

Som ett ledd i arbeidet med å styrke ombudsmannens kompetanse på dette området, vil det være behov for opplæring og etterutdanning av medarbeiderne ved kontoret. I forbindelse med det omorganiseringarbeidet av kontoret som er igangsatt, jf. omtalen av dette under kap. I pkt. 2.5., vil det videre være aktuelt å legge ansvaret for menneskerettighetsspørsmål ved en spesialisert fagenhet. Det vil også være behov for å styrke kontakten med offentlige og private institusjoner og frivillige organisasjoner som arbeider med menneskerettighetsspørsmål. Slik kontakt kan bidra til å bringe saker og problemstillinger som frem for ombudsmannen som det kan være grunn til å undersøke nærmere. Ombudsmannen har for øvrig over flere år hatt kontakt og samarbeid med Institutt for menneskerettigheter. Det kan være grunn til å utvikle dette videre. Til slutt nevnes også at dersom ombudsmannen skal være i stand til å prioritere menneskerettighetsspørsmål, er det viktig at institusjonen blir tilført de ressurser som er nødvendig.

2. Innsyn i søkerlister – forvaltningens praktisering av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4

Etter en endring av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4, som trådte i kraft 1. januar 2001, har forvaltningen fått adgang til å unnta opplysninger om en søker fra den offentlige søkerlisten dersom søkeren selv ber om dette. Forvaltningens praktisering av den nye bestemmelsen har ført til flere klager til ombudsmannen i 2001 fra presseorganer som er nektet innsyn i alle søkernavnene. I samtlige saker har jeg funnet grunn til å komme med kritiske merknader til avgjørelsene, og disse er referert i kap. VI i meldingen. (Se sak 2001–1539 på s. 98, sak 2001–1517 og 2001–1750 på s. 102 og sak 2001–1414 på s. 107.) I dette punkt vil jeg knytte noen merknader til de sentrale problemstillingene som er reist og kommentert i sakene.

Hovedregelen, som følger av offentlighetsloven § 2, er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Loven gir «enhver» rett til å gjøre seg kjent med, eller referere fra, forvaltningens saksdokumenter når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Det er unntakene og begrensningene i offentlighetsprinsippet som krever særskilt hjemmel.

Søkerliste i sak om ansettelse i offentlig tjeneste

er ifølge offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 i utgangspunktet ikke unntatt fra offentlighet. Etter lovendringen som trådte i kraft 1. januar 2001 har imidlertid forvaltningen som nevnt nå fått adgang til å unnta opplysninger om en søker fra den offentlige søkerlisten dersom søkeren selv ber om dette. Begrunnelsen for denne unntaksbestemmelsen er særlig personvern- og rekrutteringshensyn. Både lovens ordlyd og forarbeider gjør det imidlertid klart at forvaltningen *ikke* har noen *plikt* til å unnta opplysninger om søkerne fra offentlighet, selv om det anmodes om det. Regelen er således ikke ment som et generelt unntak fra hovedregelen om offentlighet. Forvaltningen plikter, i samsvar med § 2 tredje ledd, å vurdere om det er viktigere i det konkrete tilfellet at offentligheten får vite hvem alle søkerne er.

I alle de tre sakene som er referert i årets melding har jeg funnet det nødvendig å understreke overfor forvaltningen at den, i lys av lovens meroffentlighetsprinsipp, må foreta en *konkret og reell* vurdering av anmodninger fra søkerne om å bli unntatt fra søkerlisten opp mot de hensyn som taler for offentlighet. Videre har jeg pekt på at terskelen for å unnta søkernavn fra offentlighet heves dersom det er tale om stillinger av *særlig offentlig interesse*. Er det tale om en slik stilling, vil det normalt være et tungtveiende argument for å utvise meroffentlighet. Dersom det i et slikt tilfelle bare er fremsatt en anmodning om unntak som ikke er nærmere grunnlagt, må søkeren normalt anmodes om en nærmere begrunnelse. Det er ikke tilstrekkelig at forvaltningen konstaterer at søkeren i dag er i en slik stilling at en offentliggjøring av vedkommendes navn som søker til en annen stilling generelt kan antas å kunne få uheldige virkninger. Dersom forvaltningsorganet unnlater å foreta en konkret vurdering av hvilke grunner søkerne har for å be om å bli unntatt fra søkerlisten til stillinger det knytter seg stor offentlig interesse, vil det uthule hovedregelen om offentlighet på en måte som ikke er forenlig med lovens meroffentlighetsprinsipp.

Videre har jeg uttalt at hensynet til søkerne tilsier at forvaltningen bør varsle de aktuelle søkerne som har anmodet om unntak før søknadsfristens utløp dersom det er aktuelt å utvise meroffentlighet. Søkerne vil da få anledning til å trekke sin søknad før søkerlisten blir offentlig kjent. Ved stillinger av særlig offentlig interesse, bør for øvrig søkerne få et varsel om at offentlighet må kunne påregnes, for eksempel allerede i utlysingen. Det skaper ryddighet i tilsettingsprosessen.

I samtlige saker har jeg også reist spørsmål om utløpet av søknadsfristen etter endringen av § 6 første ledd nr. 4 fortsatt er ubetinget avgjørende for søkerens mulighet til å trekke sin søknad med den virkning at navnet ikke vil fremgå av den offentlige søkerlisten. Denne problemstillingen er særlig aktuell i de tilfeller der spørsmålet om å utvise meroffentlighet aktualiseres først etter at søknadsfristen

har gått ut, og uten at søkeren(e) har fått noe varsel om dette tidligere. Dette kan f.eks. skyldes at tilsettingsorganet ikke har overveiet meroffentlighets spørsmålet, slik det etter offentlighetsloven plikter å gjøre. Jeg har foreløpig overlatt til forvaltningen selv i første omgang å ta uttrykkelig stilling til dette, jf. for så vidt prinsippet om at ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende. I en av sakene har jeg imidlertid uttalt at selv om søkerne ikke var varslet om offentlighet før søknadsfristens utløp, var det neppe avgjørende for fylkesmannens adgang som klageinstans til å omgjøre kommunens avslag på en anmodning om meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 9. Det ville i så fall innebære en materiell kompetansebegrensning i forhold til klageinstansens myndighet som det vanskelig kan sees å være grunnlag for i loven eller forarbeidene. (Se kap. VI s. 107.)

I en av sakene (se kap. VI s. 98), som gjaldt stillingen som departementsråd ved Statsministerens kontor (SMK), viste jeg for øvrig til den over 150 år lange praksis med at Regjeringen, som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, gir Stortinget opplysninger om samtlige søkere til statlige embeter i en årlig stortingsmelding. I brev til SMK tok jeg opp forholdet mellom SMKs praktisering av den nye bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 og det faktum at navnet på søkerne etter fast praksis uansett ble oversendt Stortinget i ettertid, og var offentlig tilgjengelig i stortingsmeldingen. (Forholdet er for øvrig ikke omtalt i forarbeidene til endringen av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4.) Unnlattelse av å opplyse samtlige søkernavn i stortingsmeldingen ville innebære en innskrenking i det offentlighetsprinsipp som har vært lagt til grunn i disse saker i forholdet mellom Stortinget og Regjeringen. SMK opplyste at det var grunn til å vurdere dette nærmere i lys av Stortingets behov for kontroll med utnevnelser. SMK mente videre at det ville være i strid med endringen i offentlighetsloven om det i stortingsmeldingen også skulle tas med navnet på de søkerne som var unntatt i medhold av lovens § 6 første ledd nr. 4.

I min avsluttende uttalelse i saken pekte jeg på at den offentlighet som i praksis hadde vært fulgt i mer enn 150 år i forbindelse med Stortingets konstitusjonelle kontroll med embetsutnevnelser, snarere tilsa tilbakeholdenhet med å unnta søkernavnene fra innsyn. Hvis det ikke ble gjort unntak i forbindelse med den konstitusjonelle kontrollen, ville det også være mindre grunn til å godta unntak fra hovedregelen om offentlige søkerlister. Senere har Arbeids- og administrasjonsdepartementet i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 5 (2001–2002) unntatt navnene på de søkerne som har fått innvilget anonymitet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 4. Det er opplyst at dersom Stortinget som ledd i sin kontroll ønsker innsyn i de komplette søkerlistene, vil disse bli oversendt i en egen ekspedisjon. Kontroll- og konstitusjonskomiteen hadde ingen merknader til dette, jf.

Innst. S. nr. 59 (2001–2002). Ordningen innebærer et vesentlig brudd med en offentlighet som har vært fulgt som ledd i den konstitusjonelle kontroll gjennom meget lang tid.

Avslutningsvis finner jeg grunn til å nevne at min uttalelse i SMK-saken synes å ha bidratt til at SMK har endret praksis. Ved utlysingen av en nyopprettet stilling som assisterende regjeringsråd i november 2001, opplyste SMK i utlysingsteksten at «navnet på søkerne vil bli oppført på en offentlig søkerliste». Dette medfører at søkernavnene også vil fremgå av den årlige stortingsmeldingen om embetsutnevnelser.

3. Sen saksbehandling i forvaltningen

Innledning

Mange klager som bringes inn for ombudsmannen, gjelder sen saksbehandling i forvaltningen. I 2001 gjaldt ca. 370 klager til ombudsmannen saksbehandlingstiden i forvaltningen.

Utgangspunktet for saksbehandlingen er at saker skal forberedes og avgjøres i forvaltningen uten ugrunnet opphold. Dette følger av forvaltningsloven 10. februar 1967 § 11 a første ledd samt alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling. Den tid som går med til å ferdigbehandle en sak, vil avhenge av flere forhold, bl.a. sakens omfang og art, samt arbeidsbelastningen og de ressurser som står til disposisjon i vedkommende forvaltningsorgan.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest mulig gis underretning om dette med angivelse av grunnen, og så vidt mulig også meddeles når svar kan ventes, jf. forvaltningsloven § 11 a annet ledd. I saker som gjelder enkeltvedtak er det satt en uttrykkelig tidsfrist for å sende foreløpig svar. Foreløpig svar skal sendes dersom «en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt», jf. § 11 a tredje ledd.

Min erfaring er at forvaltningens praksis med å sende foreløpig svar, og eventuelt forsinkelsesmelding dersom tidligere angitte svarfrister ikke kan overholdes, i mange tilfeller er utilfredsstillende.

I forvaltningsloven § 11 b er Kongen gitt hjemmel til å vedta forskrift som fastsetter frister for forvaltningens behandling av saker om enkeltvedtak samt forskrift med nærmere regler om beregning av fristene. I forskrift 8. september 2000 nr. 899 om beregning av saksbehandlingsfrister er det gitt regler om hvordan svarfristene skal beregnes. Det er foreløpig ikke, med hjemmel i forvaltningsloven § 11 b, gitt forskrift om frister for forvaltningens saksbehandling.

Kommunal- og regionaldepartementet sendte 25. januar 2002 ut høringsnotat om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister, forenklinger m.m.). Her er det foreslått innføring av tidsfrister i byggesaksbehandlingen på flere områder enn vi har i dag. Hø-

ringsfristen er 25. april 2002.

Under min behandling av klagesakene i 2001, har jeg særlig merket meg tre etater hvor det har vært relativt mange klager over sen saksbehandling: Utlendingsdirektoratet (UDI) samt Plan- og bygningsetaten og Næringsetaten i Oslo kommune.

Utlendingsdirektoratet (UDI)

Allerede fra sommeren og høsten 2000 merket jeg at klagenes over lang saksbehandlingstid og manglende svar fra Utlendingsdirektoratet økte sterkt. Jeg mottok omkring 50 slike klager i 2001. I årene 1997–1999 mottok jeg til sammenligning godt under ti klager per år, og i år 2000 ca. 20 klager.

Klagene gjelder de fleste typer utlendingssaker, herunder søknader om familiegjenforening, oppholds- og arbeidstillatelser for øvrig, bosettingstillatelse, statsborgerskap, visum og asyl. Det var spesielt mange klager over sen saksbehandling i saker om familiegjenforening. Dette var bakgrunnen for at jeg besluttet å ta dette opp med direktoratet på generelt grunnlag. Jeg viser til kap. VI s. 93 (ombudsmannsak 2000–1611) der saken er gjengitt i sin helhet. I tillegg til disse skriftlige klagenes mottok kontoret et stort antall telefonhenvendelser vedrørende sen saksbehandling i UDI.

Jeg har, gjennom behandlingen av disse sakene, forstått det slik at årsakene til den lange saksbehandlingstiden i utgangspunktet var at UDI fra 1. juli 2000 overtok ansvaret for asylintervjuene fra politiet samt at det var foretatt en omfattende omorganisering av UDI. I tillegg kom at antallet asylsøkere økte sterkt. UDIs egen statistikk for 2001 viser en økning på ca. 4000 asylsaker sammenlignet med 1999 (fra 10160 søkere i 1999 til 14782 i 2001). Dette er det høyeste antall asylsøkere som er kommet til Norge i løpet av et år. Den store søkermassen førte til et sterkt press på UDI, som også ble sterkt kritisert i mediene. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) besluttet på denne bakgrunn at et eksternt konsulentfirma skulle vurdere UDIs (juridisk avdeling) produktivitet/effektivitet, ressursbruk og ressursbehov knyttet til saksbehandlingen m.v. Rapporten, som forelå 1. august 2001, konkluderte blant annet med en mulig produktivitetsvekst på 15–20 %. Konsulentfirmaet anbefalte også at juridisk avdeling deles opp i en avdeling for asyl og en avdeling for opphold.

Ved behandlingen av klagesakene har jeg også merket meg at UDI har hatt mangelfulle rutiner for utsendelse av foreløpig svar og veiledning om forventet saksbehandlingstid. Det ble heller ikke sendt forsinkelsesmeldinger. I vedlegg til Rundskriv UDI 01–33, datert 20. juni 2001, var det inntatt et skjema for «antatt saksbehandlingstid» i de forskjellige sakstypene. Informasjon om forventet saksbehandlingstid ble også lagt ut på UDIs internettsider.

På bakgrunn av disse generelle merknadene, vil jeg også omtale noen av klagesakene som er behand-

let i 2001.

En stor del av klagesakene ordnet seg etter telefonhenvendelser herfra til UDI. Et gjennomgående likhetstrekk i sakene var at UDI etter henvendelse fra ombudsmannen behandlet den aktuelle saken i løpet av relativt kort tid. Klageren ble tilskrevet om undersøkelsen herfra og informert om at han eller hun kunne komme tilbake med ny klage dersom svar ikke ble mottatt innen det tidspunktet UDI hadde oppgitt til ombudsmannen. Erfaringen var at klagerne ikke kom tilbake til saken, noe som tyder på at UDI behandlet saken kort tid etter henvendelsen herfra.

Enkelte saker ordnet seg imidlertid ikke etter telefonhenvendelse. En av disse sakene (ombudsmannsak 2001–1581) gjaldt manglende svar på søknad om asyl. Da asylsøkerens advokat henvendte seg hit, hadde det gått 28 måneder siden klageren ble registrert som asylsøker. Saken ble tatt opp med UDI. UDI svarte at det var fattet vedtak (etter at saken var tatt opp av ombudsmannen) og beklaget den lange saksbehandlingstiden. I mitt avsluttende brev uttalte jeg at den lange saksbehandlingstiden var «sterkt kritikkverdige». Jeg kritiserte også UDIs manglende rutiner for å følge opp saker som er sendt til andre etater for undersøkelser og uttalelser. I denne konkrete saken hadde sakens dokumenter ligget hos Oslo Politidistrikt i ett år, noe som medvirket til den lange saksbehandlingstiden.

En annen sak jeg fant grunn til å ta opp, gjaldt også søknad om asyl (ombudsmannsak 2001–1064). Klagerne i denne saken tilhørte en gruppe som tidligere hadde hatt kollektiv beskyttelse (kosoalbanere). Beskyttelsen opphørte imidlertid 7. september 2000. Søknad 7. juli 2000 om «gjenopptagelse» av asylsaken var per 22. mai 2001 fortsatt ikke behandlet, til tross for at UDI på det tidspunktet oppga tre måneder som «normal» saksbehandlingstid. I brev herfra ble det spurt hvorfor slike saker (søknader om «gjenopptagelse» etter opphør av kollektiv beskyttelse) tilsynelatende tok lengre tid enn «vanlige» asylsøknader. UDI svarte at den lange saksbehandlingstiden skyldtes stor saksmengde. De som søkte før 1. juli 2000 var stort sett blitt intervjuet av politiet, mens de som søkte etter dette tidspunktet måtte intervjues av UDI. Disse sakene (kosoalbanere som hadde hatt kollektiv beskyttelse) ble generelt prioritert, men tatt etter tur «for å sikre likebehandling». UDI opplyste at vedtak ble truffet 29. mai 2001, og det ble understreket at «saken var tatt til behandling» før henvendelsen fra ombudsmannen. I mitt avsluttende brev til UDI påpekte jeg at det er uheldig at søkere som henvender seg dit i pågående saker ikke engang får svar på når søknaden «omtrentlig kan ventes å bli behandlet».

Mitt inntrykk er også at UDI har hatt dårlige rutiner for utsendelse av foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger. Jeg nevner også at jeg i året som gikk kritiserte direktoratets praksis med ikke å fordele sake-

ne til saksbehandler før de ligger for tur til behandling («silo-ordningen»), se kap. VI s. 178 og s. 180. Denne problemstillingen er også omtalt i dette kapittel på s. 40.

Jeg har for øvrig inntrykk av at situasjonen har bedret seg noe siste halvår. Klagenes hit var færre, og UDIs egne angivelser av forventet saksbehandlingstid (lagt ut på Internett) er nå kortere.

Jeg kommer imidlertid til å følge situasjonen i UDI nøye i tiden fremover.

Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten

Jeg har i 2001 behandlet flere klager på sen saksbehandling i Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune. Særlig gjelder det klager over sen saksbehandling i saker som er under (forberedende) klagebehandling i etaten, jf. forvaltningsloven § 33. Dette har også vært en kjent problemstilling tidligere år. I 1997 foretok jeg en undersøkelse av etatens saksbehandlingsrutiner og saksbehandlingstid. Resultatet av undersøkelsen er inntatt i ombudsmannens årsmelding for 1998 s. 296 flg. Jeg har også omtalt den lange saksbehandlingstiden i klagesaker i årsmeldingen for 2000 kap. III s. 25. I den forbindelse påpekte jeg:

«Under behandlingen av en klage over sen saksbehandling ved Plan- og bygningsetaten 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 rettssikkerhetsmessig 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 klagesaker 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.»

I flere av klagesakene fra 2001 som gjelder sen saksbehandling i Plan- og bygningsetaten, har etatens behandlingstid vært svært lang. I en klagesak (ombudsmannssak 2000–2033) tok det fire år og tre måneder fra en klage over tillatelse til å oppføre et tilbygg på visse vilkår ble fremsatt, til endelig vedtak ble truffet av Plan- og bygningsetaten (i denne perioden lå saken til klagebehandling hos fylkes-

mannen i ti og en halv måned). En søknad i en annen klagesak om deling av eiendom ble først avgjort etter 14 måneder (ombudsmannssak 2000–2038), mens en klage vedrørende vedtak om adresseendring først ble avgjort ved omgjøring av det opprinnelige vedtaket etter ca. 13 måneder (ombudsmannssak 2001–369). Til dette bildet hører at den aktuelle adresseendringen var gjennomført slik at en reverseing ble stadig vanskeligere jo lengre tid som gikk.

En klagesak (ombudsmannssak 2001–1428) som gjaldt Plan- og bygningsetatens behandling av klage over pålegg i medhold av plan- og bygningsloven om å fjerne en ulovlig oppført forstøtningsmur og masseoppfylling, avdekket en lovstridig og uforvarlig klagesaksbehandling i etaten. Klagesaken lå ubehandlet i etaten i halvannet år, og det tok ca. to år og to måneder fra pålegget ble påklaget til saken ble oversendt fylkesmannen. Pålegget var gitt oppsettende virkning slik at tiltakshaver i realiteten slapp å gjennomføre pålegget han klaget over. Naboen, som hadde tatt forholdet opp med kommunen og bedt om at det ulovlige tiltaket ble fjernet, klaget til ombudsmannen. Plan- og bygningsetaten begrunnet den lange saksbehandlingstiden med at enkeltvedtak truffet av de tidligere kontrollseksjonene, og etter september 1999 det såkalte «Tilsynsprosjektet» i etaten, var nedprioritert av ressursmessige hensyn og behandlingen av klagesakene utsatt på ubestemt tid. Jeg uttalte at Plan- og bygningsetatens behandling av saken «må betegnes som klart kritikkverdig og uforvarlig». En praksis hvor saksbehandlingen stanses på ubestemt tid vil klart være i strid med forvaltningsloven § 11 a og § 33 samt grunnleggende rettsikkerhetskrav som må stilles til forvaltningens saksbehandling. Ombudsmannen fikk i forbindelse med undersøkelsene av denne saken opplyst at Plan- og bygningsetaten hadde gjennomført et overtidsprosjekt der disse klagesakene ble prioritert. Til tross for dette gjenstod det ca. 35 klagesaker som ennå ikke var behandlet. Jeg uttalte på denne bakgrunn at disse klagesakene berørte en rekke mennesker og at det var påkrevd at de nå ble undergitt behandling. Byrådsavdeling for næring og byutvikling ble bedt om å følge opp forholdet og holde meg orientert om hva som ble gjort.

En annen klagesak (ombudsmannssak 2001–0492) gjaldt et liknende tilfelle. Plan- og bygningsetatens pålegg om å fjerne en garasje var påklaget. Pålegget var gitt oppsettende virkning. I saken hadde det tatt halvannet år fra pålegget om fjerning av garasjen ble påklaget til kommunen opplyste at klagen umiddelbart ville bli behandlet. Plan- og bygningsetaten opplyste i saken at etatens kapasitet til å behandle klagesaker var betydelig redusert. I brevet het det:

«Etaten har pr. i dag bare kapasitet til å behandle og forfølge saker der et ulovlig forhold må anses å medføre fare for helse- miljø- og sik-

kerhet.»

Til tross for den lange saksbehandlingstiden, ble det opplyst at klagesaker der det er gitt oppsettende virkning (som var tilfellet i denne saken og saken nevnt i foregående avsnitt) ble prioritert. Jeg kritiserte saksbehandlingstiden, bl.a. under henvisning til partenes rettssikkerhet. Disse sakene viser en alvorlig og rettsstridig svikt i etatens klagesaksbehandling.

En gjennomgående begrunnelse fra Plan- og bygningsetatens side for saksbehandlingstidens lengde, er at etaten ikke har tilstrekkelige ressurser til å utføre alle de oppgaver den er tillagt. Jeg har påpekt overfor Oslo kommune at den administrative ledelsen har ansvar for å organisere klagesaksbehandlingen slik at den blir forsvarlig og i samsvar med forvaltningsloven. I siste omgang er kommunens politiske og administrative ledelse ansvarlig for å tilføre etaten tilstrekkelige ressurser slik at Plan- og bygningsetaten kan utføre sine lovpålagte oppgaver.

Min erfaring fra behandlingen av klagen over sen saksbehandling i Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, viser videre at etatens rutiner for utsendelse av foreløpig svar, og eventuelt forsinkelsesmelding der tidligere angitte svarfrister ikke kan overholdes, i flere tilfeller ikke blir fulgt. Jeg har flere ganger kritisert at Plan- og bygningsetaten ikke har overholdt sin plikt til å sende foreløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11 a annet og tredje ledd, og har bedt om at kommunen iverksetter en gjennomgang og innskjerping av Plan- og bygningsetatens rutiner på området.

Jeg vil fortsatt følge nøye med på utviklingen i Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, både med hensyn til saksbehandlingstid og utsendelse av foreløpig svar og forsinkelsesmelding.

c) Oslo kommune, Næringsetaten

Næringsetaten i Oslo kommune behandler bl.a. alle søknader om serverings- og skjenkebevillinger i kommunen. For at næringsdrivende skal sikres forutberegnelighet og forsvarlige rammebetingelser for sin drift, er det viktig at saksbehandlingen er betryggende og at behandlingstiden er forsvarlig.

Jeg har i flere saker erfart at saksbehandlingstiden for disse sakene kan være lang, og dette er også erkjent av Oslo kommune. Jeg nevner i denne sammenheng en sak referert i årsmeldingen kap. VI s. 218. Forholdet var her at en søknad om utvidelse av åpnings- og skjenketid for en restaurant ble avslått etter åtte måneder, mens klagen over avslaget først ble oversendt klageinstansen etter ti måneder. Jeg kritiserte den lange saksbehandlingstiden både før vedtaket ble fattet og i klageomgangen, og presiserte at næringsdrivende har behov for avklaring av ram-

mebetingelsene for sin drift. Jeg kritiserte også at Næringsetaten ikke hadde sendt foreløpig svar og forsinkelsesmelding i saken. Min undersøkelse av saken etterlot tvil om etaten hadde tilfredsstillende rutiner for å sende foreløpig svar og forsinkelsesmelding, og jeg bad etaten foreta en gjennomgang av rutinene både i forhold til saksbehandlingstidens lengde og i forhold til bruken av foreløpig svar. Byrådsavdeling for næring og byutvikling ble orientert om min kritikk av saksbehandlingen.

På bakgrunn av min uttalelse bad Byrådsavdeling for næring og byutvikling om en tilbakemelding fra Næringsetaten om hvilke tiltak som er iverksatt for å kvalitetssikre etatens rutiner på området. Jeg er foreløpig ikke informert om hva som videre har skjedd.

4. Tilsynsråd for politiarrestene

I meldingen for 1999 har jeg under kapittel II pkt. 5 (s. 20) kommentert en sak som gjaldt tilsynsrådene for fengslene. I straffegjennomføringsloven 18. mai 2001 nr. 21 § 9 fremgår at det nå skal være et tilsynsråd i tilknytning til hver region. Også tidligere har det vært en ordning med tilsynsråd for fengslene, jf. fengselsloven 12. desember 1958 nr. 7 § 5.

Det er ikke etablert noen tilsvarende uavhengig tilsynsordning for politiarrestene. Dette ble påpekt av meg første gang i tilknytning til min undersøkelse av forholdene i politiarrestene i Oslo og Bergen i 1996–97. Undersøkelsen er nærmere omtalt i årsmeldingen for 1997 s. 38 flg. Justisdepartementet svarte den gang i brev 15. juli 1998 at det ikke så «nødvendigheten av» å etablere en særskilt tilsynsordning for politiarrestene. I brev til departementet 18. desember 1998 skrev jeg at jeg ville komme tilbake til spørsmålet om å innføre en permanent tilsynsordning for politiarrestene.

Jeg har etter dette besøkt flere politiarrester. I 1999 besøkte jeg sentralarresten i Oslo politidistrikt og arrestene i Bergen politidistrikt, Moss politidistrikt og Romerike politidistrikt. Etter disse besøkene fremstod spørsmålet om en tilsynsordning ved arrestene like aktuelt for meg som tidligere.

Det er viktig at de som er berøvet friheten i lukkede institusjoner, har en uavhengig instans de kan henvende seg til i fortrolighet. En slik ordning vil være et ledd i å styrke deres rettssikkerhet og vil også kunne bidra til å opprettholde folks tillit til offentlige myndigheter ved at de ser at den virksomhet som myndighetene driver, undergis en uavhengig kontroll. Ombudsmannsinstitusjonen vil ikke alene kunne fylle en slik funksjon. Det løpende tilsyn må utøves lokalt. Siktemålet med ombudsmannens besøk er ikke å foreta inspeksjoner eller drive systematisk oppsøkende tilsyn, men å informere om ombudsmannsordningen og å bli oppdatert innen de ulike forvaltningsområder.

I brev 25. januar 2001 tok jeg derfor igjen opp med Justisdepartementet spørsmålet om opprettelse av en tilsynsordning. Jeg fremholdt at verken Sefo eller advokater – som tidligere antydte av departementet i brevet 15. juli 1998 – etter min mening sikrer et slikt uavhengig tilsyn. Sefo skal i utgangspunktet bare behandle saker som gjelder straffbare handlinger begått av tilsatte i politiet og påtalemyndigheten, samt drive ulykkesetterforskning. Advokatene kan heller ikke sies å ha et offentlig ansvar for å føre løpende tilsyn med de arresterte og arresten for øvrig.

Departementet fremholdt i svarbrevet 13. mars 2001:

«Justisdepartementet har merket seg Sivilombudsmannens anmodning om at man vurderer opprettelse av en fast og uavhengig tilsynsordning med arrestene. Justisdepartementet vil arbeide videre med dette spørsmålet, og blant annet se det i sammenheng med spørsmålet om opprettelsen av en fast politikommisjon.

Det vil imidlertid ta noe tid før vi kan gi en nærmere redegjørelse for departementets konklusjoner. Spørsmålet må drøftes med Politidirektoratet og Riksadvokatembetet og de ansattes organisasjoner må involveres i arbeidet. Hvorvidt det kan være aktuelt at tilsynsrådet for fengslene også skal føre tilsyn med politiets arrestere, må i tillegg drøftes med Kriminalomsorgsavdelingen.»

Departementet har senere informert meg om at Politidirektoratet er tilskrevet og blitt bedt om å gi sin vurdering og anbefaling når det gjelder tilsyn med politiarrestere. I en pressemelding 19. februar 2002 opplyste direktoratet at det nå er nedsatt en arbeidsgruppe som bl.a. skal se på dette spørsmålet. Meldingen ble sendt ut etter at et dødsfall i politiarresten i Hamar var omtalt i presse og kringkasting. I pressemeldingen opplyste direktoratet også at en ønsket å innføre callinganlegg i alle landets arrestere, og elektronisk overvåking av arrestantene i landets 27 sentralarrestere.

5. Opprettelse av lokalarkiv (siloordning) i forvaltningsorganer med stor sakstilgang

På bakgrunn av enkeltklager ble jeg i meldingsåret gjort oppmerksom på at det i Utlendingsdirektoratet og Skattedirektoratet var etablert såkalte lokalarkiv (siloordning). Ordningene innebar at saker ikke ble fordelt til saksbehandler da sakene kom inn, men først da de lå for tur til behandling.

Slike ordninger innebærer et avvik fra de ordinære saksbehandlingsrutinene i forvaltningen, og rettslig sett er de ikke uproblematisk. Til vanlig vil kravene til forsvarlig saksbehandling slik de kommer til uttrykk i forvaltningsloven, ligningsloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, best kunne ivaretas dersom den enkelte sak umiddelbart

fordeles til en saksbehandler som står ansvarlig for å følge saken opp. Det må antas å styrke folks tillit til forvaltningen at de har en ansvarlig person som de kan henvende seg til med spørsmål og opplysninger, og som de vet senere skal tilrettelegge den avgjørelsen som skal fattes. Unntaksvis kan det likevel være nødvendig å etablere særordninger.

Bakgrunnen for særordningene i Utlendingsdirektoratet og Skattedirektoratet var stor sakstilgang og med det økt behov for å ha oversikt over saksmengden. Det hadde vist seg å være vanskelig å beholde oversikten når sakene ble fordelt til ulike saksbehandlere med hver sin portefølje, samtidig som saksmengden til den enkelte saksbehandler var for stor til å håndteres på en forsvarlig måte. Ikke minst ønsket om å sikre at sakene ble behandlet i rekkefølge etter innkomstdato lå til grunn for de etablerte ordningene. Det ble oppnådd større fleksibilitet i saksavviklingen, og en mer effektiv utnyttelse av saksbehandlerkapasiteten.

Terskelen for å etablere slike avvikende ordninger bør være høy. Det må foretas en streng og konkret vurdering av om ordningen kan aksepteres i det enkelte tilfelle. På bakgrunn av en slik konkret vurdering fant jeg at den praksisen som var etablert i Skattedirektoratet, kunne aksepteres. Jeg fant imidlertid at ordningen som var etablert i Utlendingsdirektoratet vanskelig kunne forsvares ut fra de krav som forvaltningsloven stiller. Blant annet vurderte jeg den enkeltes behov for å ha en saksbehandler å henvende seg til som særlig viktig innenfor de saks typene som ordningen i UDI omfattet. Et annet forhold var at ordningen ble praktisert noe ulikt. I Skattedirektoratet var kontorsjefene tillagt et særlig ansvar for sakene ved at ansvarlig kontorsjef var oppført på foreløpig svar til klageren. Kontorsjefene hadde også ansvaret for fordeling og oppfølging. Sakene der ble for øvrig sortert etter tema og vanskelighetsgrad, med fordeling etter saksbehandlerens erfaringsnivå og kapasitet.

Sakene er referert under kapittel VI s. 178 og s. 180 i meldingen.

6. Innførsel og fortolling av fartøyer til bruk i chartervirksomhet. Forståelsen av merverdiavgiftsloven § 17 nr. 1 bokstav a).

Jeg har de senere år mottatt flere klager på avgifts- og tollbehandlingen av fartøyer som har vært innført til bruk i chartervirksomhet. Stort sett har det dreid seg om større lystfartøyer. Innførsel (og innenlands omsetning) til bruk i kommersiell trafikk er i stor grad fritatt for toll- og avgiftsplikt, og et sentralt tvistepunkt i sakene har vært hvilke krav som kan stilles til sannsynliggjøring av at fartøyene skulle brukes i slik trafikk, og ikke til fritidsformål for eieren. Enkelt saker om disse spørsmålene er referert i årsmeldingene for de to foregående år.

I en sak som ble avsluttet i 2001 (ombudsmannsak 2000–1173), oppstod det et spørsmål om forståelsen av merverdiavgiftsloven § 17 nr. 1 bokstav a) som kan ha en viss allmenn interesse, og derfor skal omtales her. Etter nevnte bestemmelse skal det ikke betales merverdiavgift ved omsetning av «skip på minst 15 meter største lengde, bestemt for passasjerbefordring mot vederlag». Toll- og avgiftsdirektoratet hadde lagt til grunn i saken at bare den kjøper eller importør som skulle drive fartøyet i egen regi, kunne nyte godt av fritaket. Dersom skipet skulle leies ut til charterselskaper, ville vilkårene i § 17 nr. 1 bokstav a) ikke være oppfylt. Etter foreleggelse herfra sluttet Finansdepartementet seg til Toll- og avgiftsdirektoratets syn. Skattedirektoratet hadde i en uttalelse til departementet derimot hatt en annen vurdering. I mitt avsluttende brev til Finansdepartementet uttalte jeg:

«1. Bortleie kontra drift i egen regi

Jeg nevner først at det på dette punktet synes å være uenighet mellom Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet om lovtolkningen. Skattedirektoratet skriver i brev til departementet 5. januar 2001 at det ikke kan stilles som vilkår for fritak etter merverdiavgiftsloven § 17 nr. 1 bokstav a) at kjøperen selv skal benytte fartøyet i fritaksberettiget virksomhet. Toll- og avgiftsdirektoratet skriver på sin side i klagevedtaket 28. juni 1999 at det kun er drift «i eget firma» som skal vurderes etter bestemmelsen i § 17. Selv om fartøyet leies bort til et driftsselskap og går i chartertrafikk der, vil det ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet ikke kvalifisere for fritak på anskaffelsen.

Departementet skriver i brevet hit 12. februar 2001 om dette:

«Den prinsipielle tilnærmingen til dette tolkningsspørsmålet må etter Finansdepartementets mening være at avgiftsplikten bedømmes for det enkelte avgiftsoppgjør. Det vil i utgangspunktet bryte med merverdiavgiftssystemet dersom et omsetningsledd skulle oppnå avgiftsfritak ved å sannsynliggjøre at neste ledd vil oppfylle vilkårene til fritak. Vurderingen må med andre ord som et utgangspunkt knyttes til bruken i hvert

enkelt omsetningsledd. En må her også se hen til at det er tale om å fastlegge omfanget av en fritaksbestemmelse. Lovens hovedregel er at det skal beregnes merverdiavgift ved omsetning av varer og avgiftspliktige tjenester.

Departementet stiller seg likevel åpen for at lovens vilkår (slik bestemmelsen er formulert) kan anses som oppfylt også på importørens hånd, i tilfeller hvor det allerede på innførselstidspunktet er inngått en kjøpe-/leiekontrakt og det kan legges frem dokumentasjon som sannsynliggjør at kjøperen/leietakeren vil benytte fartøyet til virksomhet med passasjerbefordring. Det synes å være etablert en forvaltningspraksis for i visse tilfeller å akseptere avgiftsfritak selv om det er andre enn den som importerer/erhverver fartøyet som står for bruken av fartøyet, jf. Skattedirektoratets brev av 5. januar 2001. Det oppstilles imidlertid i slike tilfeller strenge krav til dokumentasjonen, jf. nedenfor. ---»

Etter mitt syn blir ikke problemstillingen helt den samme ved videresalg som bortleie.

Ved videresalg er det spørsmål om å trekke inn i vurderingen hva fartøyet kan antas å bli brukt til etter at det er omsatt på nytt. Og jeg er ikke uenig i at hensynet til lovens system og praktikable regler tilsier at det bare unntaksvis kan være adgang til å trekke bruken i neste omsetningsledd inn i vurderingen. Ved bortleie er det imidlertid ikke tale om å vurdere senere omsetningsledd for så vidt gjelder fartøyet. Det som i slike tilfeller skal vurderes, er om fartøyet kan sies å være «bestemt for passasjerbefordring mot vederlag» mens det eies av kjøper/importør. Og her er det vanskelig å se at hensynet til lovens system kan tale mot å trekke inn i vurderingen den bruken en leietaker gjør av fartøyet. Jeg har således vanskelig for å følge departementet på dette punkt.

Også her er det for øvrig grunn til å understreke at lovanvendelsen synes å bli svært vanskelig i disse tilfellene, fordi fartøyets bruksområde ikke er gitt ut fra dets beskaffenhet alene.»

I senere brev til Toll- og avgiftsdirektoratet sluttet departementet seg til mitt syn, og ba om at det ble lagt til grunn i direktoratets fremtidige praksis.

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

– *Vegkontorenes vedtak om registrering av kjøretøy.* Behandlingen av en klage knyttet til omklassifisering av kjøretøy viste at trafikkstasjonen fattet registreringsvedtak ved utfylling av en standard «Kontrollseddel». Kontrollseddelen inneholdt en rekke rubrikker for angivelse av feil og mangler ved kjøretøy. Det var ikke enkelt å se at den utfylte seddelen skulle forstås som et enkeltvedtak i den konkrete klagesaken, og begrunnelsen var mangelfull.

Jeg tok opp saken med Vegdirektoratet på generelt grunnlag, og spurte bl.a. om det var behov for endringer for bedre å ivareta publikums behov for god veiledning i slike saker. I sitt svar erkjente direktoratet at kontrollseddelen ikke var egnet som vedtak om godkjenning av kjøretøy. Seddelen er primært tilpasset å angi feil og mangler ved de angitte tekniske komponenter, mens vedtak om klassifisering er av en helt annen karakter. Direktoratet mente at disse vedtakene bør gjøres på et eget dokument, og at begrunnelsen må gjøres mer utfyllende. Det ville nå bli tatt nødvendige skritt overfor vegkontorene for å endre praksis ved utformingen av slike vedtak. Jeg bad om å bli underrettet om direktoratets henvendelse til vegkontorene (sak 2001–0647).

– *Helsekravet i førerkortforskriften 23. februar 1979 nr. 4 § 9 nr. 2 og nr. 3.* En klagesak som ble brakt inn for ombudsmannen gjaldt avslag på søknad om førerkort, klasse C1(E). Avslaget var begrunnet i at klageren hadde hatt hjerteinfarkt. Saken var behandlet som en søknad om dispensasjon fra førerkortforskriftens helsekrav. Ombudsmannen ba om merknader til hvorfor forskriften § 9 nr. 2 ikke inneholdt det helsekravet som avgjørelsen var knyttet til.

Statens helsetilsyn opplyste at helsekravet i førerkortforskriften § 9 nr. 2 sjette strekpunkt om at det ikke måtte være tegn på koronarsykdom, etter fast praksis nå ble tolket slik at gjennomgått hjerteinfarkt ble oppfattet som et tegn på koronarsykdom, jf. retningslinjer for fylkeslegene ved behandling av førerkortsaker (IK-2236) punkt 23.1. Etter Helsetilsynets tolking av forskriften gjaldt det derfor identiske helsekrav og krav til saksbehandling for førerkort i klassene C1(E), C, D1, D og kjøreseddel m.v. Helsetilsynet opplyste videre at det var foreslått å endre forskriftens ordlyd i tråd med dette.

Jeg fant det vanskelig å ha innvendinger til de medisinske vurderingene som lå til grunn for regelverket og den praksis som ble fulgt. Jeg fant imidlertid uklareheten i forskriftens ordlyd uheldig, og uttalte at dette var egnet til å skape misforståelser blant publikum. Jeg ba derfor Statens helsetilsyn om å

prioritere forskriftsarbeidet på dette feltet (sak 2000–1866).

– *Saksbehandlingsrutiner i plan- og bygnings-etaten i Oslo kommune.* En klage over sen saksbehandling i en delingssak ble tatt opp med plan- og bygningsetaten, som blant annet svarte at etaten i dag ikke har rutiner for å informere om forsinkelser i behandlingen av delesaker. Jeg viste til at manglende utsending av forsinkelsesmeldinger ble tatt opp på generelt grunnlag herfra i sak 1997–869. Den gangen svarte etaten at dens EDB-baserte saksbehandlingssystem ikke gav rom for et varslingssystem ved overskridelse av den angitte saksbehandlingstiden. Under henvisning til det jeg uttalte i 1998, påpekte jeg at informasjon til en søker ikke burde bero på søkeren selv tar kontakt med etaten. Dette måtte særlig gjelde der overskridelsen av saksbehandlingstiden som ble oppgitt i det foreløpige svaret, var vesentlig. Jeg henstilte etter dette plan- og bygningsetaten til å ha oppmerksomhet på problemet (sak 2000–2038).

– *Ferietilskudd til funksjonshemmede.* Klageren, som er psykisk utviklingshemmet, søkte Ski kommune om å få dekket utgiftene til ledsager i forbindelse med feriereise til utlandet hvor farens familie bor. Søknaden ble behandlet på kulturkontoret i kommunen, og klageren ble tildelt kr. 8.550,- av et omsøkt beløp på ca. kr. 20.000,-. Klageren påklaget vedtaket som ble klagebehandlet i kommunens formannskap. Et av spørsmålene i saken hit var om Ski kommune ved å behandle klagesaken i formannskapet, hadde begått en saksbehandlingsfeil ved ikke å oversende klagen til Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Klageren hevdet å ha krav på full dekning av utgifter til ledsager etter sosialtjenesteloven, og at fylkesmannen dermed var rett klageinstans for det delvise avslaget. Jeg anbefalte kommunen å oversende klagen til fylkesmannen for endelig klagebehandling der (sak 2001–0524).

– *Sen saksbehandling i Lillehammer kommune av en sak om aktivitetspenger under fengselsopphold.* En klage over sen behandling av en sak om aktivitetspenger under fengselsopphold ble tatt opp med sosialtjenesten i kommunen. Det ble stilt spørsmål om fem til seks måneder var vanlig behandlingstid i klagesaker, og om kommunen hadde tatt hensyn til at stønad kun var aktuelt innen rammen av soningstiden. Kommunen svarte at behandlingstiden i sosialtjenesten hadde økt som følge av uforutsette hendelser, men at sosialtjenesten samme dag som klagen ble mottatt, hadde foretatt en ny vurdering av

det påklagede vedtaket, og deretter sendt ut foreløpig svar med stipulert behandlingstid. Klager i saker om akutte forhold eller nødhjelp ville bli forberedt samme dag og fakset anonymt over til fylkesmannen samtidig som denne ble oppringt. Sakspapirene ville deretter bli oversendt i vanlig postgang.

Ombudsmannen hadde ingen merknader til dette, men kritiserte kommunens prioritering av denne konkrete saken. Ettersom klageren kunne løslates om lag fire måneder etter at klagen var innsendt, kunne klagesaken – dersom den ikke ble prioritert høyere – være uaktuell allerede før den ble oversendt fylkesmannen. Klageren ville dermed bli avskåret fra å få sin sak prøvet i to instanser. Ombudsmannen bad sosialetaten merke seg synspunktene med tanke på etatens framtidige prioritering (sak 2001–0590).

– *Saksbehandlingsrutiner i Bergen kommune.* En klage over sen behandling i Bergen kommune i en byggesak ble tatt opp med kommunen. Kommunen opplyste at byggesaksavdelingen i første omgang hadde stilt klagen over gitt rammetillatelse i bero i påvente av at en sak om omregulering av det samme området skulle klagebehandles. Planavdelingen (som behandlet reguleringsaken) hadde ikke vært kjent med byggesaksavdelingens berostillelse av klagen i byggesaken, og etter at planavdelingen hadde oversendt sin innstilling til byrådsavdelingen, ble også behandlingen av klagen i plansaken stilt i bero i påvente av byggesaksavdelingens innstilling. Sakene lå dermed og «ventet på hverandre», og det medførte at klagebehandlingen ble forsinket med om lag to måneder. Først etter at klagerne hadde bedt om oppsettende virkning av klagen i byggesaken, ble forholdet oppdaget, og kommunen gav behandlingen av klagen over rammetillatelsen høy prioritet, slik at det endelig kunne gjennomføres en felles behandling av de to klagesakene. Kommunen opplyste ellers at det var rutine å sende foreløpig svar, men at det ved en forglemmelse ikke var skjedd i denne saken.

Ombudsmannen påpekte at behandlingen ikke var i samsvar med forvaltningsloven § 11 a første ledd om at sakene skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Spesielt fant ombudsmannen det problematisk at en betydelig del av forsinkelsen syntes å ha sin årsak i en svikt i kommunikasjonen mellom byggesaksavdelingen og planavdelingen. Byrådsavdeling for miljø og byutvikling ble derfor bedt om å påse at rutinene for kommunikasjon mellom avdelingene i kommunen ble gjennomgått og om nødvendig forbedret. Videre påpekte ombudsmannen at verken byggesaksavdelingen eller planavdelingen hadde sendt ut foreløpig svar eller orientert om forsinkelsen i klagebehandlingen. Ombudsmannen gav derfor uttrykk for at det virket for enkelt og lite treffende å si at unnlattelsen av å sende foreløpig svar skyldtes «en forglemmelse». Ombudsmannen

understreket behovet for å skjerpe inn rutinene for utsending av foreløpig svar og melding om forsinkelse i saksgangen i begge avdelingene.

Etter dette opplyste kommunen at fagavdelingene hadde fått innskjerpet at god kommunikasjon mellom avdelingene var viktig, og at rutinene for foreløpig svar måtte følges (sak 2001–1904).

– *Ansiennitet som drosjesjåfør.* Etter klage på Samferdselsdepartementets beregning av drosjeansiennitet etter forskriften om persontransport utenfor rute § 11 annet ledd, anbefalte jeg departementet å be Troms fylkeskommune om å vurdere klagerens sak på nytt. Et hovedspørsmål i saken var om en periode i overkant av ett år, da klageren var sykmeldt/under attføring, skulle regnes med når fraværet ble beregnet. Samferdselsmyndighetene hadde lagt til grunn at arbeidsledighetsperioden til klageren etter sykefraværet medførte at sykefraværet ikke ble tatt med i ansiennitetsberegningen. Jeg kunne imidlertid ikke se at denne tolkingen var i samsvar med en naturlig forståelse av ordlyden i forskriften § 11 annet ledd.

Jeg understreket avslutningsvis at jeg ikke hadde tatt stilling til hvordan reglene om beregning av drosjeansiennitet bør være, men uttalte at dersom de skulle praktiseres slik departementet hadde lagt til grunn, burde forskriften endres.

Samferdselsdepartementet kom i et senere brev tilbake hit med informasjon om at departementet ville sende ut et rundskriv om tolking av bestemmelsen i samsvar med mitt brev (sak 2000–0574).

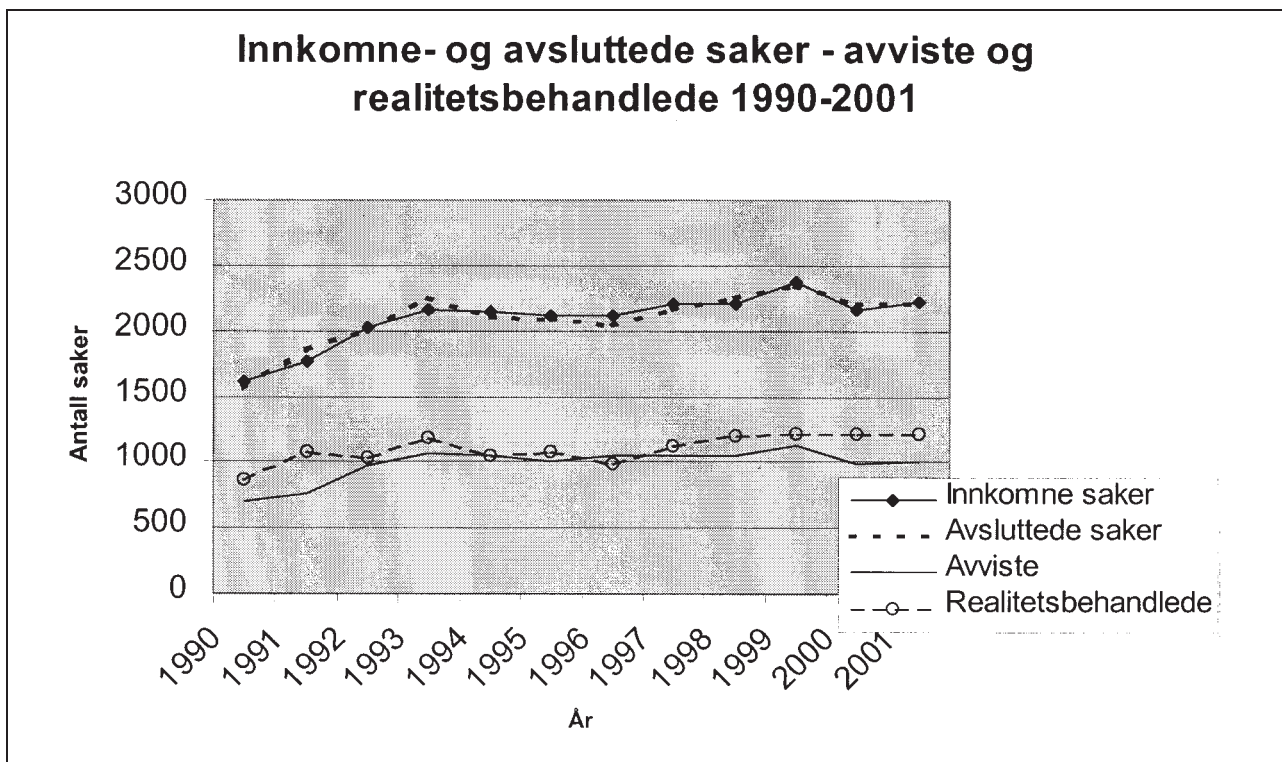
– *Feriepenger etter sommerjobb som dagavlaster og som hjelper på sommertur.* Etter en klage ble jeg kjent med at Sandefjord kommune benyttet «oppdragsavtaler» ved avtale om sommerjobb som dagavlaster og som hjelper på sommerturer for funksjonshemmede. I «oppdragsavtalene» ble det særskilt opplyst at «oppdragstakeren» ikke hadde rett til feriepenge. Jeg fant grunn til å undersøke om dette var i samsvar med arbeidstakerbegrepet i ferieloven 29. april 1988 nr. 21 § 2. Etter å ha forelagt saken for kommunen, konkluderte jeg med at det forelå begrunnet tvil av betydning for saken, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10. Jeg mente klageren i dette tilfellet måtte anses å falle inn under arbeidstakerbegrepet i ferieloven. Klageren hadde vært underlagt kommunens ledelse, instruksjonsmyndighet og kontroll og han hadde innenfor bestemte tidsrom og på bestemt arbeidssted stilt sin personlige arbeidskraft til disposisjon. Jeg påpekte ellers at det var betydelige ulikheter mellom de «oppdragene» klageren hadde påtatt seg og ordningen med støttekontakter. Kommunens sentralforbunds B-rundskriv 9/97 om støttekontakter, som kommunen hadde vist til, hadde derfor liten relevans for klagerens sak. Kommunen ble bedt om å se på saken på nytt (sak 2000–1851).

IV. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen

1. Oversikt

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 2209 klager i 2001. Dette er en økning på 60 klager i forhold til 2000. I tillegg ble 19 saker tatt opp av eget tiltak (ET-saker), herunder 1 systematisk undersøkelse. Totalt kom det inn 2228 saker i 2001.

	2000	2001
Innkomne saker (inkl. ET-saker):	2168	2228
Realitetsbeh.:	1214 (55%)	1216 (54,9%)
- med kritikk/henstilling: 234 (19,3%)		216 (17,8%)
Avvist:	995 (45%)	998 (45,1%)
Avsluttede saker:	2209	2214



2. Tilgangen på saker i 2001

Klager og forespørslers m.v	2209
Saker tatt opp av eget tiltak	19
(Herav 1 systematisk undersøkelse)	
I alt	2228

Fordelingen av sakstilgangen på 2228 saker gjennom året fremgår av oversikten nedenfor, der også tallene for det foregående år er tatt med:

Klager og forespørsler m.v.	2000	2001
Januar	195	188
Februar	196	181
Mars	208	225
April	142	189
Mai	159	171
Juni	175	198
Juli	158	168
August	161	166
September	185	175
Oktober	179	173
November	209	226
Desember	182	149
	2149	2209
Saker tatt opp av eget tiltak (herav 1 systematisk undersøkelse)	19	19
I alt	2168	2228

I 2001 ble det også registrert 1792 (for 2000 1693) generelle forespørsler (uten tilknytning til løpende klagesaker) over telefon. I 2001 hadde ombudsmannen 163 besøk av privatpersoner, mot 96 året før.

3. 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 2001 fikk ombudsmannen 161 slike henvendelser. Nedenfor er angitt hvordan de øvrige 2048 sakene fordeler seg fylkesvis.

Fylke	Antall klager	Klager i prosent av samlet klagetall	Folkemengde i prosent av rikets –01.01.00
Østfold	125	6,1	5,5
Akershus	188	9,2	10,4
Oslo	450	22,0	11,3
Hedmark	67	3,3	4,2
Oppland	56	2,7	4,1
Buskerud	105	5,1	5,3
Vestfold	69	3,4	4,8
Telemark	48	2,3	3,7
Aust-Agder	38	1,9	2,3
Vest-Agder	69	3,4	3,5
Rogaland	130	6,3	8,3
Hordaland	216	10,5	9,7
Sogn og Fjordane	60	2,9	2,4
Møre og Romsdal	96	4,7	5,4
Sør-Trøndelag	78	3,8	5,9
Nord-Trøndelag	32	1,6	2,8
Nordland	88	4,3	5,3
Troms	87	4,2	3,4
Finnmark	45	2,2	1,7
Svalbard	1	0,1	0
I alt	2048	100	100

	2000	2001
Klager fra innsatte i fengsler	98	82
Klager fra personer i psykiatriske institusjoner	2	2
Klager fra personer bosatt i utlandet	66	48
Klager med kun E-post adresse	43	29
Anonyme	4	0
I alt	213	161

4. Avsluttede saker

4.1 Avviste saker – avvisningsgrunner

År:	2000	2001
Avviste saker:	995 (45%)	998 (45%)

De avviste sakene gruppert etter avvisningsgrunn:

	antall	
1. Forhold utenfor kompetanseområdet		
a) Domstolenes virksomhet	66	(6,6%)
b) Tidligere behandlet av Stortinget	7	(0,7%)
c) Avgjørelser i statsråd	4	(0,4%)
d) Private rettsforhold	35	(3,5%)
e) Riksrevisjonen	0	(0,0%)
f) Kommunestyre	5	(0,5%)
g) Ombudsmannen for forsvaret ..	1	(0,1%)
h) Fylkesting	1	(0,1%)
2. Foreldet forhold	80	(8,0%)
3. Fortsatt behandling i forvaltningen	379	(38,0%)
4. Utilstrekkelig klagegrunn, uegnet sak	166	(16,6%)
5. Tilbakekalte klager	34	(3,4%)
6. Brev sendt til orientering	125	(12,6%)
7. Ikke klagerett	19	(1,9%)
8. Forespørsler m.v. uten tilknytning til klagesak	62	(6,2%)
9. Anonyme og uforståelige henvendelser	14	(1,4%)
I alt	998	(100%)

To av de avviste sakene ble sendt andre myndigheter som rette vedkommende.

4.2 Realitetsbehandlede saker – behandlingsmåte og utfall

År:	2000	2001
Realitetsbehandlede saker:	1214 (55%)	1216 (55%)

Uttrykket *realitetsbehandlet* 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.

Det ombudsmannen har sett på, vil imidlertid ikke alltid være innholdet i en avgjørelse, men kan 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.

Nedenfor er de 1 216 realitetsbehandlede sakene gruppert etter den behandling de ble gjenstand for hos ombudsmannen og hva som ble resultatet i saken:

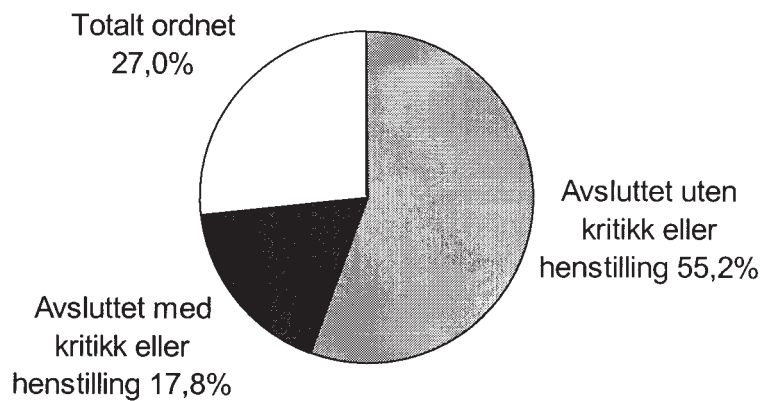
1.	Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen	756	(62,2%)
a)	Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse	264	
b)	Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem	492	
2.	Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen	460	(37,8%)
a)	Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen	64	
b)	Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt, eventuelt avbøte skadevirkninger	216	
c)	Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem	180	
I alt		1216	(100%)

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

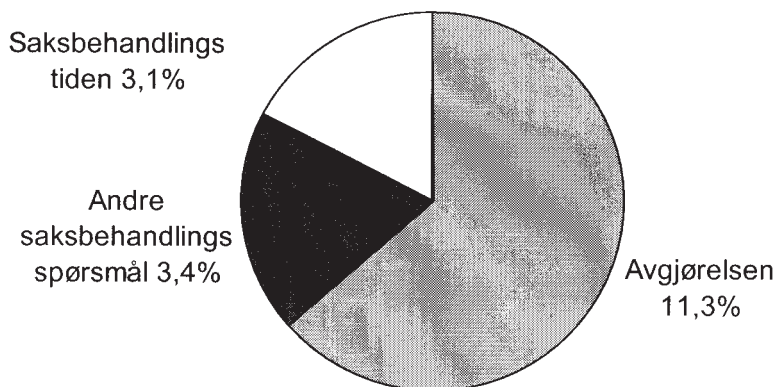
valtningen ofte kommer etter utgangen av statistikkåret. Slike opplysninger vil imidlertid fremkomme i senere årsmeldinger (kap. V Tilleggsopplysninger).

Utfallet av realitetsbehandlede saker fordeler seg slik:

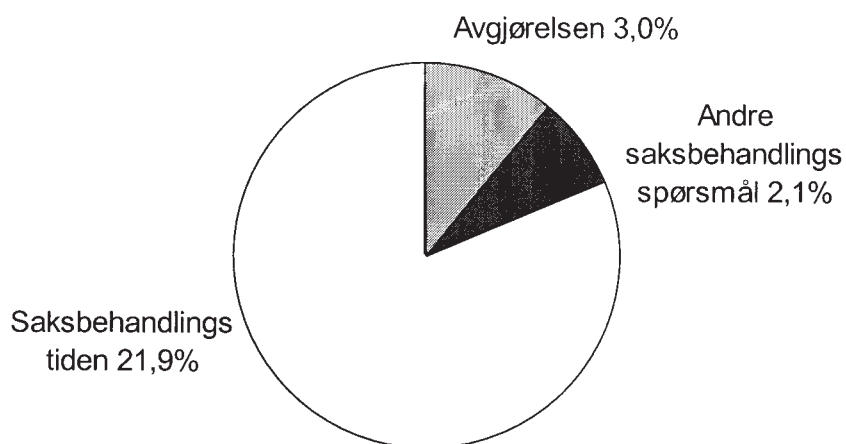
Realitetsbehandlede saker



Realitetsbehandlede saker avsluttet med kritikk eller henstilling (17,8%)



Realitetsbehandlede saker ordnet (27,0%)

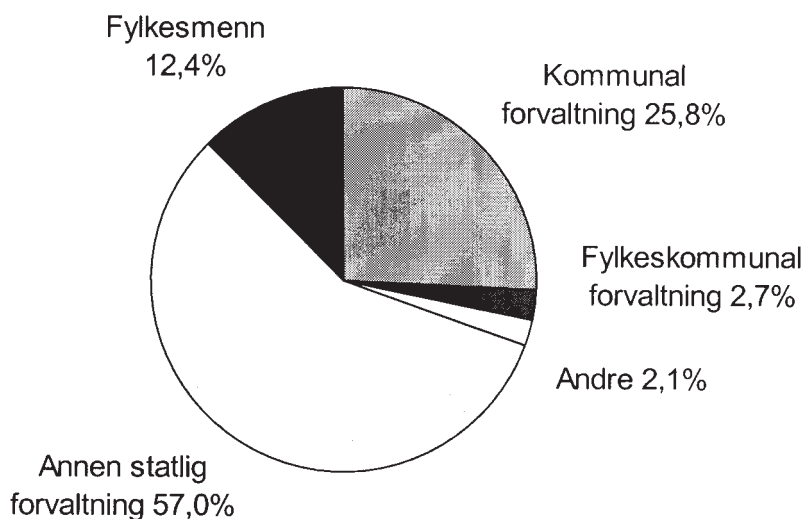


4.3 Avsluttede saker – fordelt på forvaltningsorganer

Klagesakene var, som tidligere år, fordelt på *hele* den offentlige forvaltning, dvs. både statlig, kommunal og fylkeskommunal forvaltning. I meldingsåret var ca. 1540 klager rettet mot statlige forvaltningsorganer, og ca. 630 klager mot kommunale- og fyl-

keskommunale forvaltningsorganer. I den statlige forvaltning var flest klager rettet mot avgjørelser/saksbehandling av fylkesmennene, trygdemyndighetene (herunder Trygderetten) og ligningsmyndighetene. Relativt mange klager var også rettet mot utlendingsmyndighetene, fengselsmyndighetene, politi- og påtalemyndigheten, Justisdepartementet og landbruksmyndighetene.

Avsluttede saker fordelt på forvaltningsorgan



Forvaltningsorgan – 2001

	I alt	Avvist	Realitet		I alt	Avvist	Realitet
<i>Statsministerens kontor</i>	2	–	2	<i>Kulturdepartementet</i>	5	2	3
Arbeids- og administrasjons- departementet	10	4	6	Norsk Rikskringkasting	1	–	1
Arbeidsmyndigheter	35	17	18	<i>Landbruksdepartementet</i>	30	14	16
Konkurransetilsynet/Prismyn- digheter	2	1	1	Landbruksetaten/fylkesland- bruksstyrene	10	2	8
Statens Pensjonskasse	6	–	6	Klagenemnd kvoteordning melk	1	1	–
<i>Barne- og familiedepartemen- tet</i>	11	5	6	Reindriftsadministrasjonen	21	10	11
Forbrukerrådet og forbruker- kontorene	4	3	1	Statskog	3	3	–
Fylkesnemndene for sosiale saker	2	1	1	Statens landbruksbank	3	1	2
<i>Finans- og tolldepartementet</i>	27	11	16	<i>Miljøverndepartementet</i>	13	5	8
Folkeregistrene	3	–	3	Direktoratet for naturforvalt- ning	11	6	5
Kredittilsynet	5	2	3	Statens forurensningstilsyn	3	1	2
Skatt – og ligningsmyndig- heter	133	53	80	<i>Nærings- og handelsdeparte- mentet</i>	4	1	3
Toll- og avgiftsmyndigheter ..	43	16	27	Statens nærings- og distrikt- sutviklingsfond	2	2	–
<i>Fiskeridepartementet</i>	8	5	3	<i>Olje- og energidepartementet</i>	5	3	2
Fiskeridirektoratet	7	3	4	Norges vassdrags- og energi- verk (NVE)	2	1	1
Kystverket	1	1	–	<i>Samferdselsdepartementet</i>	6	2	4
<i>Forsvarsdepartementet</i>	5	3	2	Luftfartsverket	3	–	3
Forsvarsdistriktene	1	1	–	Norges Statsbaner/Jernbane- verket	6	4	2
Forsvarets overkommando	2	–	2	Postmyndigheter	6	6	–
<i>Justis- og politidepartementet</i>	78	32	46	Telemyndigheter	3	3	–
Datatilsynet	1	1	–	Vegmyndigheter	42	14	28
Domstolene	31	27	4	<i>Sosial- og helsedepartementet</i>	18	9	9
Erstatningsnemnda for vold- sofre	6	2	4	Fylkesleger	26	12	14
Fengselsmyndigheter	84	44	40	Kontrollkommisjoner	2	1	1
Namsmenn	1	1	–	Norsk pasientskadeerstatning	6	2	4
Politi- og påtalemyndighet	73	35	38	Statens helsetilsyn	33	19	14
<i>Kirke- utdannings- og forsk- ningsdepartementet</i>	16	8	8	Sykehus og helseinstitusjoner	15	8	7
Kirken	5	3	2	Trygderetten	41	16	25
Norges forskningsråd	1	1	–	Trygdemyndigheter	148	66	82
Statens lånekasse for utdan- ning	26	8	18	<i>Utenriksdepartementet</i>	5	1	4
Statens utdanningskontor	16	6	10	<i>Fylkesmenn</i>	274	89	185
Universiteter og høyskoler	38	23	15	<i>Fylkeskommunal forvaltning</i> .	60	24	36
<i>Kommunal- og regionalde- partementet</i>	12	3	9	Kommunal forvaltning	570	277	293
Arbeidstilsynet	1	1	–	<i>Andre</i>	47	42	5
Den Norske Stats Husbank	4	2	2	Sum	2214	998	1216
Utlendingsdirektoratet	78	23	55				
Utlendingsnemnda	11	5	6				

4.4 Avsluttede saker – fordelt på sakstype

Det var ingen vesentlige endringer i saksfordelingen sammenlignet med 2000. Det er likevel registrert en økning av klager i tilsetningsaker, plan- og byggesaker og saker som gjelder dokumentinnsyn. Videre er det registrert en reduksjon av klager i landbrukssaker, saker vedrørende politi- og påtalemyndighet og saker om fri rettshjelp. Klagen var, som i tidligere år, fordelt på en rekke sakstyper. Som i 2000 utgjorde plan- og byggesakene det største saksområdet. Så følger tilsetnings- og tjenestesaker, trygdesaker, skatt- og ligningssaker, avgiftssaker, landbrukssaker, fengselssaker og utlendingssaker. Ombudsmanen mottok også i 2001 mange klager over saksbehandlingstiden, til sammen ca. 370. Spesielt i trygdesakene, utlendingssakene og plan- og byggesakene var det mange som klaget på saksbehandlingstiden.

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
<i>Tjeneste- og arbeidsforhold, undervisnings-, person- og familiesaker</i>			
<i>Isolerte saksbehandlings-spørsmål</i>			
Saksbehandlingstid	45	12	33
Dokumentinnsyn	19	8	11
Taushetsplikt – Opplysningsrett	1	–	1
Saksomkostninger	1	–	1
Erstatning	3	2	1
Isolerte saksbehandlings-spørsmål – Annet	29	18	11
<i>Tilsetningsaker</i>			
Kvalifikasjonsvurdering	103	19	84
Fortrinnsrett	7	5	2
Annet	5	3	2
<i>Tjenesteforhold</i>			
Lønn	12	6	6
Ordensstraff/irrettesettelse	4	2	2
Oppsigelse – Avskjed – Suspensjon	9	4	5
Arbeidsmiljø – Vernebestemmelser	2	1	1
Annet	19	10	9
<i>Familie- og personsaker</i>			
Barnebidrag	37	17	20
Ektefellebidrag	1	–	1
Ekteskap/Skilsmisse	2	2	–
Adopsjon	6	3	3
Vergemål-/formyndersak	12	6	6
Annet	5	5	–

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
<i>Barnevernsaker</i>			
Omsorgsovertakelse	2	–	2
Samværsrett/besøksordninger	5	3	2
Fosterhjem/-foreldre	8	7	1
Annet	9	6	3
<i>Navn- adresse- og barnehagesaker</i>			
Navnesak	3	1	2
Bostedsregistrering	5	1	4
Fødselsdato	–	–	–
Barnehageplass	1	–	1
Barnehagesatser	3	2	1
Godkjenning av barnehage	–	–	–
Annet	2	1	1
<i>Grunnskoler og videregående skoler</i>			
Standpunkt karakterer (g.sk/vg.sk)	8	2	6
Eksamens karakterer (g.sk/vg.sk)	2	–	2
Opptak – videregående skole	–	–	–
Skoletilbud	10	5	5
Spesialundervisning	6	1	5
Annet	5	2	3
<i>Universiteter- høyskoler og kirkesaker</i>			
Opptak – universitet/høyskole	9	6	3
Godkjenning av utdanning – kvalifikasjoner	4	3	1
Eksamen/karakterer (univ./høgsk.)	7	2	5
Praksistjeneste	2	1	1
Kirke	3	3	–
Kirkegårder – gravsaker	1	–	1
Annet	2	1	1
<i>Andre skoler- og skoleforhold</i>			
Nedleggelse av skoler	15	15	–
Lærlingeplasser	–	–	–
Skoleskyss	4	2	2
Undervisningskompetanse	2	1	1
Annet	3	1	2
<i>Helse- sosial- og trygdesaker</i>			
<i>Isolerte saksbehandlings-saker</i>			
Saksbehandlingstid	97	27	70
Dokumentinnsyn	6	1	5

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet	Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
Taushetsplikt – opp- lysningsrett	2	–	2	<i>Sosiale tjenester</i>			
Saksomkostninger	6	2	4	Stønad til livsopphold	28	15	13
Erstatning	15	8	7	Økonomisk stønad til annet enn livsopphold	4	3	1
Isolerte saksbehandlings- spørsmål – Annet	39	24	15	Refusjon	4	2	2
<i>Somatiske sykehus – syke- hjem</i>				Omsorgslønn	4	2	2
Innleggelse-utskrivning- overføring	2	2	–	Andre sosiale tjenester ..	5	3	2
Medisinsk behandling	6	4	2	Utviklingshemmede	4	3	1
Pasientmidler/-eiendeler	–	–	–	Annet	7	5	2
Egenandel – refusjon	2	1	1	<i>Diverse saker under Helse,- sosial- og trygdesaker</i>			
Annet	1	1	–	Annet	4	3	1
<i>Psykiatriske sykehus-bo-og behandlingssenter</i>				<i>Bygge, delings- og plansa- ker, veier og avkjørslar, forurensning og utslipp</i>			
Innleggelse – utskrivning – overføring og ettervern	1	1	–	<i>Isolerte saksbehandlings- spørsmål</i>			
Medisinsk behandling	2	1	1	Saksbehandlingstid	62	14	48
Tvangsmedisinering – mekaniske tvangsmidler	1	–	1	Dokumentinnsyn	5	3	2
Annet	1	–	1	Saksomkostninger	4	1	3
<i>Andre helse-og sosialinstitu- sjoner</i>				Erstatning	11	6	5
Medisinsk behandling	–	–	–	Isolerte saksbehandlings- spørsmål – Annet	30	15	15
Mislige forhold/Over- grep	–	–	–	<i>Byggesaker 1</i>			
Pasientmidler/-eiendeler	–	–	–	Dispensasjon fra planer .	57	13	44
<i>Helsehjelp utenfor institu- sjon</i>				Dispensasjon fra § 70 nr 2	7	1	6
Kommunelegetjeneste ..	–	–	–	Dispensasjon ellers	5	–	5
Egenandel, refusjon	1	–	1	§ 70 nr 1	10	2	8
Driftstilskudd	2	2	–	Bruksendring	9	4	5
Klage på – reaksjoner mot helsepersonell	6	4	2	Forbud – påbud	5	3	2
Annet	2	–	2	Pålegg-forelegg	16	8	8
<i>Trygd</i>				Utomhus- p-plasser- atkomst	2	–	2
Uførepensjon/attføring ...	47	23	24	Annet	18	10	8
Arbeidsløshetsytelser	15	12	3	<i>Byggesaker 2</i>			
Yrkesskadetyelser	9	2	7	Fradeling	24	7	17
Krigspensjon	6	5	1	Annet	1	–	1
Ytelser ved fødsel/til barn/til enslig forsørger .	6	4	2	<i>Plansaker</i>			
Grunnstønad – hjelpetø- nad – hjelpemiddelstø- nad	7	5	2	Kommuneplan	7	5	2
Pensjonspoeng	3	2	1	Reguleringsplan	40	19	21
Alderspensjon	6	3	3	Privat reguleringsforslag	2	–	2
Annet	18	10	8	Veiplan	3	2	1
				Gebyr	–	–	–
				Annet	2	1	1
				<i>Kart- og delingssaker</i>			
				Kart – oppmåling – grenser	9	9	–

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet	Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
<i>Refusjon – erstatning – ekspropriasjon</i>				Særfradrag	10	4	6
Refusjon	–	–	–	Annet	4	1	3
Erstatning og innløsning	5	3	2	<i>Forskjellige skatter og tilleggsytelser</i>			
Ekspropriasjon – Plan- og bygningsloven	2	2	–	Eiendomsskatt	7	4	3
Annet	–	–	–	Tilleggsskatt	6	2	4
<i>Fredning og vern</i>				Skatt – renter/morarenter	3	–	3
Vern av natur	6	4	2	<i>Spesielle skatte- og lignings-spørsmål 1</i>			
Annet	1	–	1	Skatteoppkreving – tvangsinndrivelse	11	6	5
<i>Veier</i>				Skjønnsligning	4	1	3
Vedlikehold – brøyting m.v.	2	1	1	Endring av ligning	3	–	3
Støy – støyskjermer	3	2	1	Annet	5	3	2
Skilt – fartsgrense	–	–	–	<i>Spesielle skatte- og lignings-spørsmål 2</i>			
Annet	9	3	6	Ettergivelse pga manglende betalingsevne	16	4	12
<i>Forurensning – utslipp – naturskade</i>				Ettergivelse pga feil under forskuddsuttskriving	–	–	–
Støyforurensning	3	1	2	Annet	2	2	–
Avfall- skrot	4	1	3	<i>Toll og statlige særavgifter</i>			
Avløp – slam hushold ...	3	1	2	Flyttebil	7	–	7
Pålegg	2	1	1	Midlertidig bruk av utenlandsk registrert bil .	1	1	–
Naturskadeerstatning	1	1	–	Ombygging av bil	–	–	–
Annet	4	2	2	Toll	10	3	7
<i>Annet under bygge, delings- og plansaker, veier og avkjørslar, forurensning og utslipp</i>				Årsavgift på motorvogn	7	3	4
Annet	3	2	1	Merverdiavgift og investeringsavgift	13	6	7
<i>Skatt, toll og avgifter</i>				Arveavgift /avgift ved gaveoverføring	17	5	12
<i>Isolerte saksbehandlings-spørsmål</i>				Dokumentavgift	1	1	–
Saksbehandlingstid	32	5	27	Andre særavgifter	10	2	8
Dokumentinnsyn	3	1	2	Annet	4	2	2
Taushetsplikt – opplysningsrett	2	–	2	<i>Annet under skatt, toll og avgifter</i>			
Saksomkostninger	2	1	1	Annet	1	1	–
Erstatning	–	–	–	<i>Justissektoren</i>			
Isolerte saksbehandlings-spørsmål – Annet	14	10	4	<i>Isolerte saksbehandlings-spørsmål</i>			
<i>Skatteplikt</i>				Saksbehandlingstid	92	21	71
Arbeidsinntekter	10	7	3	Dokumentinnsyn	12	4	8
Kapitalinntekter	2	2	–	Taushetsplikt – opplysningsrett	1	1	–
Kapitalgevinster	6	3	3	Saksomkostninger	2	2	–
Skatteplikt til Norge	4	2	2	Erstatning	3	3	–
Annet	5	5	–	Isolerte saksbehandlings-spørsmål – Annet	21	14	7
<i>Skattefradrag</i>							
Arbeidsomkostninger	2	1	1				
Omkostninger ved virksomhet	2	1	1				

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet	Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
<i>Fengselsforhold 1</i>				<i>Erstatningsordninger innen justissektoren</i>			
Permisjon/fremstilling ...	8	6	2	Voldsoffererstatning	10	2	8
Løslatelse	6	3	3	Billighetserstatning	1	1	–
Disiplinærtiltak/refselse .	9	6	3	<i>Annet under justissektoren</i>			
Helse- og sosiale forhold mv	11	9	2	Tinglysing	1	1	–
Innsetting/overføring	6	4	2	Stiftelser	–	–	–
Korrespondanse mv	3	1	2	Tvangsfullbyrdelse – gjeldsordning	7	6	1
Soningsforhold generelt	2	2	–	Domstolene	9	9	–
Annet	8	4	4	Datatilsynet – personvern	–	–	–
<i>Fengselsforhold 2</i>				Annet	4	2	2
Generelle klager på tjenestemenn	2	–	2	<i>Næringsliv</i>			
Sikring	4	3	1	<i>Isolerte saksbehandlings-spørsmål</i>			
Varetekt	1	1	–	Saksbehandlingstid	22	4	18
Tilsynsrådene	1	–	1	Dokumentinnsyn	8	3	5
Annet	–	–	–	Saksomkostninger	3	–	3
<i>Utlendings saker</i>				Erstatning	5	2	3
Politisk asyl	17	12	5	Isolerte saksbehandlings-spørsmål – Annet	2	1	1
Oppholds- og arbeidstillatelse	14	2	12	<i>Fiske og fangst</i>			
Visum	8	5	3	Oppdrettsanlegg	6	3	3
Utvisning – bortvisning .	3	1	2	Fiskefartøy	–	–	–
Familiegjenforening	5	2	3	Fiskekvoter	3	1	2
Statsborgerskap	–	–	–	Jakt	2	2	–
Annet	3	2	1	Annet	8	7	1
<i>Påtaleforhold</i>				<i>Landbruk</i>			
Henleggelse	14	10	4	Konsesjon for erverv av eiendom	8	5	3
Tiltalespørsmål	1	1	–	Forkjøpsrett	7	3	4
Annet	8	6	2	Tilleggsjord	1	1	–
<i>Politi og lensmannsetaten</i>				Bo- og driveplikt	9	3	6
Politiets opptreden	2	2	–	Fradeling	6	2	4
Politiarrestene	3	2	1	Produksjonstillegg	3	2	1
Våpensaker	3	1	2	Kvotordninger	1	1	–
Pass-saker	2	1	1	Reindrift	20	10	10
Lotteri – Automater	1	1	–	Annet	10	6	4
Annet	3	1	2	<i>Dyr</i>			
<i>Vegtrafikk</i>				<i>Dyr</i>			
Førerprøve/-kort	6	3	3	Dyrevern	3	3	–
Inndragning av førerkort	9	3	6	<i>Samferdsel og reiseliv</i>			
Parkeringsgebyr m.m.	1	1	–	Drosjeløyve	2	–	2
Krav til kjøretøy	6	1	5	Takster og transportvilkår	–	–	–
Bompenger	4	1	3	Motorferdsel i utmark	–	–	–
Parkeringstillatelse	5	–	5	Skjenkebevilling	4	1	3
Annet	3	1	2	Annet	3	1	2
<i>Fri rettshjelp</i>				<i>Annen næringsvirksomhet</i>			
Fritt rettsråd	8	2	6	Løyve – annen næring ...	1	–	1
Fri sakførsel	5	–	5	Annet	6	2	4
Klager på advokater og andre rettshjelpere	6	5	1				
Løyve – advokater og andre rettshjelpere	4	1	3				

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
<i>Kontraktforhold-anbud-priskontroll</i>			
Statlig anbud	1	–	1
Kommunalt anbud	1	–	1
Salg/utleie av offentlig eiendom	13	8	5
Annet	4	2	2
<i>Annet under næringsliv</i>			
Annet	–	–	–
<i>Offentlige tjenester, låne- og stønadsordninger</i>			
<i>Isolerte saksbehandlings-spørsmål</i>			
Saksbehandlingstid	17	4	13
Dokumentinnsyn	5	3	2
Taushetsplikt – opplysningsrett	–	–	–
Saksomkostninger	–	–	–
Erstatning	4	1	3
Isolerte saksbehandlings-spørsmål – Annet	7	6	1
<i>Samferdsel – transport – reiser</i>			
Jernbane	4	4	–
<i>Post</i>			
Plassering av postkasser	2	2	–
Annet	3	3	–
<i>Telefon</i>			
Telefonregning	–	–	–
<i>Kringkasting-radio-tv</i>			
Annet	2	1	1
<i>Elektrisitetsforsyning</i>			
Strømregning	1	–	1
Kraftlinje/høyspentmast	–	–	–
Annet	1	1	–
<i>Kommunale avgifter</i>			
Årsavgift for vann og kloakk	8	6	2
Tilknytningsavgift for vann og kloakk	8	3	5
Renovasjonsavgift	20	6	14

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
Feieavgift	3	2	1
Annet	1	–	1
<i>Studiefinansiering</i>			
Lån	10	4	6
Stipend	5	2	3
Renter	5	1	4
Ettergivelse	6	2	4
Annet	2	1	1
<i>Andre låne- og stønadsordninger</i>			
Etableringslån	3	–	3
Bostøtte	1	1	–
Lønnsgaranti	1	1	–
Tildeling/salg av tomter og boliger	4	–	4
Annet	6	3	3
<i>Diverse</i>			
Ombudsmannen	4	4	–
Besøk – Stat	2	1	1
Besøk – Kommune – Fylkeskommune	1	1	–

5. Uavsluttede saker

Uavsluttede saker pr. 1. januar 2001	493
Saker innkommet i 2001	2228
Til behandling i 2001	2721
Avsluttet pr. 31. desember 2001	2214
Uavsluttede saker pr. 1. januar 2002	507

De sakene som ikke var avsluttet ved siste årsskifte, fordeler seg slik:

1999	2
2000	43
2001	462
	<u>507</u>

De uavsluttede sakene var dels under behandling ved ombudsmannsinstitusjonen, og dels til uttalelse hos vedkommende forvaltningsorgan eller hos klageren.

V. Tilleggsopplysninger i saker referert i tidligere årsmeldinger

Meldingen for 1996

Nr. 80 (s. 260–267) og

Meldingen for 1999

kap. V (s. 34)

Høringsplikten etter plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd – fradeling av tomt for oppføring av helårsbolig i strandsonen

(Sak 1995–1597)

I brev 25. januar 2001 opplyste Fylkesmannen i Aust-Agder at det var utarbeidet nye retningslinjer for behandling av dispensasjonssaker med hensyn til høringsplikten i plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd. Vedlagt fylkesmannens brev fulgte brev 16. januar 2001 til alle kommunene i Aust-Agder hvor retningslinjene var nærmere beskrevet.

Fylkesmannen opplyste også i brevet til ombudsmannen at kommunene var gitt nærmere informasjon om høringspliktbestemmelsen på opplæringskurs for politikere og i møter med de enkelte kystkommuner.

Meldingen for 1998

Nr. 1 (s. 37–43)

jf. Melding for 2000

kap. V (s. 38)

Utvvisning av utenlandsk statsborger

(Sak 1995–2001, 1998–1217, 2000–0910 og 2000–2123)

Arbeids- og administrasjonsdepartementet vedtok 8. mai 2001 å innvilge klageren fri sakførsel.

Oslo byrett avsa dom i saken 12. juli 2001 hvor Utlendingsdirektoratets utvisningsvedtak 28. oktober 1994 ble opphevet. Staten v/utlendingsnemnda anket saken 14. august 2001.

Meldingen for 1998

Nr. 75 (s. 228–231)

jf. Meldingen for 1999

kap. V (s. 42)

jf. Meldingen for 2000

kap. V (s. 38)

Erstatning fra folketrygden for rentetap

(Sak 1997–1290 og 1999–0878)

Jeg tok saken opp på nytt i likelydende brev til Rikstrygdeverket og Sosial- og helsedepartementet. I brevene het det bl.a.:

«I brev 28. august 1998 til Rikstrygdeverket la jeg til grunn at bestemmelsen i folketrygdloven 17. juni 1966 nr. 12 § 14–9 femte ledd, jf. folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 22–17 første ledd, ikke generelt kan anses å avskjære trygden fra å yte erstatning for rente- eller rentelignende tap på erstatningsrettslig grunnlag ved etterbetaling av trygdeytelser. Uttalelsen hadde begrenset rekkevidde ved at jeg la til grunn at trygden ikke under henvisning til bestemmelsene om avskjæring av renter kan avslå å yte slik erstatning i de tilfellene der det er erkjent eller på det rene at det opprinnelige avslaget skyldes utvist uaktsomhet (culpa) fra bestemte tjenestemenn i trygdeforvaltningen. I den konkrete saken var det erkjent at det var utvist uaktsomhet fra ansatte ved trygdekontoret, og jeg bad derfor Rikstrygdeverket vurdere på nytt klagerens krav om kompensasjon. Rikstrygdeverket oversendte etter dette saken til Sosial- og helsedepartementet for vurdering, jf. omtale av saken i min årsmelding til Stortinget 1998 s. 228 flg. (sak 1997–1290).

Sosial- og helsedepartementet bad Justisdepartementets lovavdeling om en uttalelse i saken. Lovavdelingen konkluderte med at bestemmelsene i tidligere og nåværende folketrygdlov, som sier at trygden ikke gir renter, også må gjelde i de tilfellene der det foreligger erstatningsplikt på grunn av utvist uaktsomhet. Rikstrygdeverket opprettholdt på bakgrunn av dette sitt avslag på kravet om kompensasjon til klageren for rentetap. Som det fremgår av årsmeldingen for 1999 s. 42, besluttet jeg etter dette å la saken bero i påvente av arbeidet til et utvalg nedsatt av departementet for å se på spørsmålet om renter i forbindelse med etterbetaling av trygdeytelser. Jeg understreket imidlertid samtidig at jeg ikke hadde endret oppfatning i hovedspørsmålet om adgangen til å erstatte rentetap på erstatningsmessig grunnlag.

Jeg kan så langt ikke se at departementets arbeid med spørsmålene knyttet til renter ved etterbetaling av trygdeytelser har brakt noen avklaring i forhold til spørsmålet om erstatning av rentelignende tap på erstatningsrettslig grunnlag ved erkjent eller påvist uaktsomhet fra bestemte tjenestemenn i trygdeforvaltningen. Samtidig mottar jeg henvendelser i saker der Rikstrygdeverket helt generelt har avslått å yte erstatning ved etterbetaling under henvisning til folketrygdloven § 22–17 første ledd. Dette er en lite tilfredsstillende situasjon. På bakgrunn av dette har jeg besluttet å gjenoppta den konkrete klagesaken som var bakgrunnen for min uttalelse om disse spørsmålene.

Jeg ber Sosialdepartementet/Rikstrygdeverket opplyse om det foreligger opplysninger om de administrative/økonomiske konsekvensene av å legge til grunn at Rikstrygdeverket i et tilfelle som det foreliggende må erstatte et rentetap.

Jeg understreker for ordens skyld at min an-

befaling er basert på en forutsetning om at det vil styrke tilliten til forvaltningen å følge anbefalingen. Det er derfor uheldig at min anbefaling ikke har blitt fulgt opp.»

Sosial- og helsedepartementet svarte på vegne av departementet og Rikstrygdeverket. I svaret het det bl.a.:

«Vi beklager at det ikke er gitt svar tidligere. Dette skyldes i hovedsak at vi har ventet på Rikstrygdeverkets beregning av merutgiftene ved en renteordning, i håp om å kunne gi mer fyllestgjørende svar. Endelige beregninger foreligger fortsatt ikke, men vi har fått foreløpige anslag som antyder en utgift på 250 mill kr pr år for de endringer som kan synes aktuelle å vurdere. Dette innebærer da en mer omfattende ordning enn renter i «feilsaker», jfr i den forbindelse den renteordning som er gjennomført i Statens pensjonskasse.

Rikstrygdeverkets endelige beregninger ventes om kort tid. Beregningene vil danne grunnlag for en nærmere vurdering i Sosial- og helsedepartementet og andre departementer. Eventuelle endringsforslag vil kunne sendes på alminnelig høring i løpet av mars/april 2001.

Når det gjelder spørsmålet om det etter gjeldende rett er grunnlag for å anvende alminnelige erstatningsregler i tillegg til rettighetene etter folketrygdloven, viser vi for så vidt til våre tidligere brev om dette. Vi antar at avgjørelsen av spørsmålet i siste instans tilligger Høyesterett. Vi finner pr i dag ikke grunnlag for en omlegging av praksis på området.

For ordens skyld vil vi gjøre Sivilombudsmannen oppmerksom på en sak som for tiden behandles ved domstolene. Denne saken gjelder blant annet rekkevidden av begrensningen i folketrygdloven § 22–13 sjette ledd om maksimalt 3 års etterbetaling ved feilinformasjon. Spørsmålet er om bestemmelsen avskjærer erstatning etter vanlige erstatningsrettslige regler for eventuelle tapte stønadsterminer. Staten tapte saken i byretten, men den er anket inn for lagmannsretten (Oslo byrett sak nr 00–04359 A/80).»

Jeg tilskrev etter dette Sosial- og helsedepartementet på nytt under henvisning til departementets siste brev:

«Det fremgår av brevet at departementet fastholder sin konklusjon om at bestemmelsene i folketrygdloven avskjærer en eventuell rett til dekning av rentetap på erstatningsrettslig grunnlag. Etter departementets oppfatning er det heller ikke grunnlag for en omlegging av praksis på området. Departementet har for øvrig understreket at det i siste instans tilkommer Høyesterett å ta stilling til spørsmålet.

Etter min mening er det ønskelig å få avklart om skadelidte kan kreve dekning av rentetap på erstatningsrettslig grunnlag, uten hensyn til bestemmelsene i folketrygdloven 1966 § 14–9 femte ledd og nåværende folketrygdlov § 22–17 første ledd. En slik avklaring må nå skje ved domstolene. Den foreliggende saken kan i så måte synes som en velegnet

prøvesak, ettersom det er erkjent at det foreligger uaktsomhet fra bestemte tjenestemenn i trygdeforvaltningen. På bakgrunn av dette overveier jeg å anbefale A å gå til søksmål mot staten. En slik anbefaling vil i så fall innebære at A får innvilget fri sakførsel uten behovsprøving, jf. rettshjelploven 13. juni 1980 nr. 35 § 19 nr. 3.

En anbefaling om søksmål fra min side vil imidlertid ikke bringe den ønskede rettsavklaring dersom staten påberoper seg at et eventuelt erstatningskrav nå er foreldet. Det er derfor ønskelig å få brakt på det rene om staten vil gjøre en slik anførsel gjeldende før jeg tar stilling til om jeg vil anbefale A å gå til søksmål. Jeg ber derfor departementet opplyse om staten vil påberope seg foreldelse i saken dersom ombudsmannen anbefaler A å gå til sak og det deretter det blir tatt ut stevning.»

Sosial- og helsedepartementet svarte slik:

«Sosial- og helsedepartementet har merket seg at Sivilombudsmannen vil vurdere å anbefale A å gå til sak mot staten for eventuelt å få rentetap dekket på erstatningsrettslig grunnlag. Som kjent anser vi det for vårt vedkommende som lite sannsynlig at et slikt søksmål vil føre frem på bakgrunn av at det dreier seg om forhold som er regulert av folketrygdloven. Vi mener også at Stortingets behandling av rentespørsmålet viser at vårt standpunkt er i samsvar med lovgivers intensjoner.

Dersom Sivilombudsmannen finner å ville tilrå at A går til sak, ser vi der for vårt vedkommende som hensiktsmessig at man får en rettslig avklaring, slik at staten ikke gjør foreldelse gjeldende. Hensett til spørsmålets prinsipielle betydning, vil vi imidlertid være innstilt på om nødvendig å bringe saken inn for Høyesterett.»

Jeg anbefalte deretter A å gå til sak mot staten:

«Undersøkelsen av Deres sak har vist at forvaltningen har fastholdt den oppfatning at skadelidte ikke kan kreve dekning av rentetap på erstatningsrettslig grunnlag, uten hensyn til bestemmelsene i folketrygdloven 17. juni 1966 nr. 12 § 14–9 femte ledd og folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 22–17 første ledd. I mitt avsluttende brev 28. august 1998 i sak nr. 1997–1290, jf. årsmeldingen for 1998 side 228–231, la jeg til grunn at det hadde formodningen mot seg at lovgiver med bestemmelsen i folketrygdloven 1966 § 14–9 femte ledd ville avskjære eventuelle erstatningskrav dersom trygdeytelsen urettmessig ble holdt tilbake. Forvaltningen har imidlertid holdt fast ved sitt syn.

Etter min mening har ikke Sosialdepartementets svar og den forutgående behandling av saken gitt den nødvendige rettslige avklaringen. Etter min mening taler gode grunner for at staten har plikt til å betale renter i Deres sak. Jeg mener at det er viktig å få avklart dette prinsipielt viktige spørsmålet. Da staten ikke har villet godta en rett til å kreve erstatning for rentetap i Deres sak, vil en slik avklaring nå bare kunne skje ved domstolene. Deres sak kan i så måte

synes som en velegnet prøvesak, og jeg har derfor besluttet å anbefale at søksmål blir reist for å få avklart dette spørsmålet. I henhold til rettshjelploven 13. juni 1980 nr. 35 § 19 nr. 3 skal retten på grunnlag av denne anbefalingen av eget tiltak og uten behovsprøving innvilge Dem fri sakførsel.

Jeg understreker at det vil være opp til Dem å ta stilling til om De vil gå til søksmål, og hvordan De i så fall skal legge opp saken. Det er også opp til Dem å engasjere en advokat som eventuelt kan føre saken på Deres vegne.»

Departementet ble underrettet om min anbefaling i eget brev.

Meldingen for 1999

Kapittel II (s. 20)

jf. også meldingen for 2000

Kap. V (s. 42)

Tilsynsråd for fengslene

(Sak 1998–2079)

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) § 9, fremgår nå at det i tilknytning til hver region skal være et tilsynsråd som skal føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor, og med behandlingen av de domfelte og innsatte.

Melding for 1999

Nr. 58 (s. 202–207)

Krav om omsorgslønn fremsatt i ettertid

(Sak 1998–1129)

Kommunen behandlet deretter saken på nytt, men opprettholdt avslaget. Avslaget ble påklaget til Fylkesmannen i Hordaland, som i vedtak 4. juli 2001 stadfestet kommunens avslag. Fra vedtaket siteres:

«Til saken:

Det presiseres at fylkesmannen skal ta stilling til hvorvidt det tidsrom og utmåling av omsorgslønn som kommunen ha kommet frem til i saken er å karakterisere som «åpenbart urimelig», jf § 8–7. Det er ikke tilstrekkelig for en omgjøring av vedtaket at fylkesmannens skjønner avviker fra kommunens.

Tidsrom

Utgangspunktet er at omsorgslønn innvilges fra søknadstidspunktet. Dette innebærer at søknader om omsorgslønn for en periode forut for søknadstidspunktet som hovedregel bør avslås. Imidlertid kan det tenkes saker der det vil være åpenbart urimelig å ikke innvilge omsorgslønn fra et tidligere tidspunkt. Dette vil være tilfelle i saker, som denne, der kommunen kan klandres for manglende oppfyllelse av veiledningsplikten, som har medført at et krav om omsorgslønn ikke ble fremsatt før eller urettmessig avvist.

Kommunen har i denne saken erkjent at de ikke har oppfylt sin veiledningsplikt og tatt sa-

ken opp til ny behandling. De har da avgjort at klager skal tilstås omsorgslønn for perioden 23.06.92 og frem til moren ble innlagt på sykehus 17.03.95, med 5 timer pr. uke. Klager mener hun bør tilstås omsorgslønn fra senest 01.01.92 og frem til sykehusinnleggelsen, tilsvarende en 50% stilling.

Kommunen og klager har derfor ulik oppfatning av hvilken tidsperiode som skal legges til grunn. Det er på det rene at det ble søkt om institusjonsplass for klagers mor allerede i 1989 og at det ble søkt om avlastning den 23.06.92. Klager på sin side hevder at hun også var i kontakt med kommunen muntlig i 1991 og 1994 vedr spørsmålet om omsorgslønn. Hun tok likevel ikke dette spørsmålet opp da hun søkte om avlastning i 1992.

Sosialtjenestens utgangspunkt for vurdering av et tjenestebehov, er at det foreligger en søknad fra den private parten til kommunen, dvs. at det foreligger et initiativ til å søke hjelp/tjenester fra kommunen når den omsorgstrengende ikke kan greie alle dagliglivets gjøremål selv.

Det går frem av saken at brukers omsorgsbehov økte etter 1989. Selv om bruker ble godkjent for institusjonsplass (aldershem) på dette tidspunktet kan ikke fylkesmannen se at situasjonen på denne tiden var av en slik karakter at kommunen på eget initiativ burde ha gått inn med tilbud om tjenester. Fylkesmannen deler derfor også kommunes oppfatning om at det naturlige tidspunkt for innvilgelse av omsorgslønn er når klager tok kontakt med søknad om avlastning, altså 23.06.92.

Omfang

Klager fremholder som et vesentlig poeng i vurdering av omfanget at hun er tilstått 3 pensjonspoeng fra Folketrygden for det omsorgsarbeidet hun har hatt i forhold til moren. Kommunen har i forbindelse med dette kravet attestert at klager har utført omsorgsarbeid. Kommunen viser imidlertid til at godkjenning av pensjonspoeng fra folketrygden og kommunal omsorgslønn er to ulike ordninger, som har ulikt regelverk.

I tilleggsskriv 1–42/98 til lov om sosiale tjenester er forholdet til pensjonspoeng omtalt i kap. 5, som kommunen også viser til. Her heter det at «Den som utfører omsorgsarbeid kan etter reglene i folketrygdlova § 3–6 få 3, 00 pensjonspoeng (omsorgsarbeid) i folketrygda. Dette gjeld anten vedkommende får omsorgslønn eller ikke».

Fylkesmannen kan ikke se at dette punktet er avgjørende i forhold til å vurdere omfanget av det omsorgsarbeidet klager har utført. I sosialdepartementets rundskriv 1–42/98 går det frem at de viktigste momentene i vurderingen av om det skal tilbys omsorgslønn er;

- om omsorgsarbeidet er særlig tyngende
- om omsorgsarbeidet gjelder nødvendige omsorgsoppgaver
- om omsorg fra søkeren er det beste for den som trenger hjelp
- kommunen sine ressurser

Kommunene kan selv avgjøre hvor mange timer de skal gi omsorgslønn for og det skal fastsettes etter en individuell vurdering. Utgangspunktet i vurderingen er hvor mange timer søkeren utfører «særlig tyngende omsorgsarbeid».

Det fremgår av dette at vurderingskriteriene i

forhold til omsorgslønn er spesifikke og helt ulikt det regelverket som gjelder tilståelse av pensjonspoeng. Tilståelse av pensjonspoeng kan derfor ikke direkte overføres til et krav om omsorgslønn, og fylkesmannen finner derfor ikke å legge vekt på dette punktet i klagen.

Omsorgslønn er en tjeneste som kommunen kan velge å yte alene, eller sammen med øvrige kommunale tjenester, jf samme rundskriv 1–42/98. Av dette går det frem at det er kommunen som avgjør om de skal gi omsorgslønn til de som søker, og hvor høy omsorgslønnen skal være.

Når det skal vurderes om kommunen skal tilby omsorgslønn, skal det skje en bred skjønnsmessig helhetsvurdering der omsorgslønn blir sett i sammenheng med andre pleie- og omsorgstjenester. Fylkesmannen mener derfor det er et moment i forhold til den skjønnsmessige utmålingen av omsorgslønnen hvorvidt klager i den aktuelle perioden fikk tilbud om andre tjenester fra kommunen.

Kommunen hevder at de har tilbudt klager hjemmehjelpstjenester, første gang ved søknad om avlastning 23.06.92. De har journalført at resultatet av klagers søknad ble korttidsplass, da hun skulle reise vekk. Hjemmehjelp ble ikke aktuelt da tidspunktet som ble tilbudt «ikke passet med det klager og moren ønsket». I et journalnotat fra 1994 heter det også bl.a. at bruker «etter eget valg ikke har hatt noe hjelp fra hjemmesykepleien eller hjemmehjelpen fordi datteren har villet ordne dette selv».

Klager bestrider at det ble tilbudt hjemmehjelp og at den hjelpen hun fikk var avlastning i feriene. Samtidig har hun skrevet i en henvendelse til sivilombudsmannen, datert 10.06.99; «Spørsmålet om hjelp fra hjemmesykepleie eller hjemmehjelp ble kun tatt opp i forbindelse med ferieavlastning, ellers ikke».

Fylkesmannen har vektlagt de skriftlige opplysningene i saken fra begge parter, og legger derfor til grunn at klager faktisk fikk tilbud om hjemmehjelpstjenester. Dette har, etter fylkesmannens mening, betydning for utmålingen ettersom en eventuell omsorgslønn med stor sannsynlighet ville blitt innvilget i tillegg til andre tjenester. Lovkravet om hjelp på et «forsvarlig nivå» kunne også vært innfridd gjennom andre tjenester alene.

I rundskriv 1–42/98 heter det at det er kommunen som skal avgjøre hvor mange timer de skal gi omsorgslønn for, og det skal fastsettes etter en individuell vurdering. Et av formålene med omsorgslønnordningen er å gi en påskjønnelse til de som utfører privat omsorgsarbeid, og tar ikke sikte på å gi de som har tyngende omsorgsarbeid full lønn for hver time de arbeider.

Kommunen har i sin skjønnsmessige vurdering av omfanget bl.a. også lagt vekt på at klagers mor i den aktuelle perioden selv var i stand til utføre det meste av personlige hygiene samt at hun ikke hadde behov for kontinuerlig tilsyn. Dette er forhold som går frem av de relativt få skriftlige opplysninger/notat som foreligger i saken.

Selv om det er klart at klager har ytt en vesentlig del av morens omsorgsbehov, finner ikke fylkesmannen grunnlag for å hevde at den skjønnsmessige utmåling som kommunen har utvist i saken er åpenbart urimelig, jf sosialtjenesteloven § 8–7.

Klagen har med dette ikke ført fram.»

Meldingen for 1999

Nr. 86 (s. 271–272)

jf. Meldingen for 2000

kap. V (s. 48)

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

(Sak 1998–1833)

Skattedirektoratet opplyste i brev 12. mars 2001 til ombudsmannen at det hadde foreslått følgende forskriftsendring:

«§ 28 Renter etter ligningsloven 9–10

Renter etter ligningsloven § 9–10 anses i forhold til beregning av forsinkelsesrente som skatt med forfall som for skatteforhøyelsen som ligger til grunn for renteplikten».

Direktoratet har siden opplyst at forslaget er foreslått inkorporert i ny innkrevingslov. Finansdepartementet har opplyst at det tas sikte på å få sendt ut et høringsnotat i løpet av sommeren 2002.

Meldingen for 2000

Nr. 2 (s. 54–57)

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

(Sak 1999–2000)

I mars 2001 arrangerte jeg et møte på mitt kontor med representanter for Justisdepartementets lovavdeling. Et av temaene for møtet var spørsmålet om hvordan forvaltningen skal forholde seg i tilfeller der Lovavdelingen og ombudsmannen anbefaler forskjellige løsninger på juridiske spørsmål. Spørsmålet om klagerett over klageinstansens avvisningsvedtak ble også berørt. Departementet opplyste at det ville vurdere å forslå en endring av forvaltningsloven § 28 for å klargjøre spørsmålet om klagerett i disse tilfellene.

Etter møtet skrev Justisdepartementet et brev hit der det bl.a. het:

«Justisdepartementet bekrefter at det vil utarbeide et høringsnotat med forslag til endring av forvaltningsloven § 28 for å klargjøre spørsmålet om klageinstansens vedtak om å avvise en klage kan påklages. Vi tar sikte på å sende saken på høring høsten 2001 og vil holde ombudsmannen underrettet om dette.»

Ved utgangen av januar 2002 hadde Justisdepartementet ennå ikke sendt ut noe høringsnotat om en eventuell endring av forvaltningsloven § 28.

Sosial- og helsedepartementet tok i september 2001 opp spørsmålet om hvordan forvaltningen skal forholde seg til klager over klageinstansens avvisningsvedtak frem til spørsmålet blir avklart gjennom den varslede lovendringen. I henvendelsen fra departementet het det bl.a.:

«Sosial- og helsedepartementet har til behandling en klage over Fylkesmannen i Oslo og Akershus sitt vedtak om å avvise en klage over Oslo kommunes avslag på søknad om skjenkebevilling.

Vi er i denne forbindelse blitt oppmerksom på at Sivilombudsmannen i sin årsmelding for 2000 anbefaler forvaltningen å legge til grunn en annen forståelse av loven enn det Justisdepartementets Lovavdeling tidligere har gjort, jf. brev til Sosial- og helsedepartementet av 12.01.96. Årsmeldingen forteller også at Sivilombudsmannen har tatt opp spørsmålet om hvordan forvaltningen skal forholde seg i slike saker. Vi er etter dette i tvil om hvordan departementet bør behandle klager på avvisningsvedtak fram til spørsmålet blir avklart gjennom en varslet lovendring. Vi ber om å få Sivilombudsmannens syn på dette spørsmålet.»

I mitt svar til departementet uttalte jeg:

«Henvendelsen har bakgrunn i en uttalelse referert i ombudsmannens årsmelding for 2000 s. 54 vedrørende adgangen til å påklage klageinstansens avvisningsvedtak i saker der førsteinstansen har tatt stilling til realiteten i saken, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum. I uttalelsen konkluderte jeg med at spørsmålet om klagerett måtte anses åpent, men at jeg særlig ut fra reelle hensyn anbefalte forvaltningen å legge til grunn at klageinstansens avvisningsvedtak i disse tilfellene kan påklages én instans. Justisdepartementets lovavdeling har tidligere gitt uttrykk for et annet syn på dette spørsmålet. Denne forståelsen har departementet fastholdt også etter at jeg kom med min uttalelse. Justisdepartementet har imidlertid varslet at det vil utarbeide et høringsnotat med forslag til endring av forvaltningsloven § 28 for å klargjøre spørsmålet.

I brevet ber departementet om mitt syn på hvordan forvaltningen i lys av ovennevnte bør forholde seg i saker som gjelder klager over klageinstansens avvisningsvedtak.

Det vil etter min mening være best i samsvar med god forvaltningsskikk og Stortingets forutsetninger for ombudsmannsordningen at ombudsmannens anbefaling legges til grunn inntil spørsmålet om klagerett eventuelt får en avklaring gjennom en endring av forvaltningsloven § 28.»

I den konkrete saken som var foranledningen til at spørsmålet om klagerett over klageinstansens avvisningsvedtak ble tatt opp, besluttet Statens forurensningstilsyn i oktober 2001 å oppheve Fylkesmannen i Østfolds avvisningsvedtak fra 1996. Klagesaken ble deretter realitetsbehandlet av fylkesmannen.

Meldingen for 2000

Nr. 4 (s. 60–64)

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

(Sak 1999–0799)

Arbeids- og administrasjonsdepartementet traff deretter vedtak om ikke å innvilge fri sakførsel. Klageren kom på nytt tilbake til saken (sak 2001–1341). Han anførte at Justisdepartementet hadde «formulert svaret» for Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og at departementet ikke hadde vurdert søknaden på selvstendig grunnlag.

I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«Som det fremgår av mitt brev 1. september 2000 til Justisdepartementet (som De har mottatt gjenpart av), er en konsekvens av at departementssjefen anses inhabil, at øvrige tjenestemenn i departementet også er inhabile til å *avgjøre* saken. Derimot hindrer departementssjefens inhabilitet normalt ikke at underordnede tjenestemenn kan *forberede* saken (så lenge det ikke gjør seg gjeldende en inhabilitetsgrunn for dem personlig). Som jeg fremholdt da, kan tilsatte i Justisdepartementets sivilavdeling tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse i saken selv om det er oppnevnt settestatsråd. På den måten reduseres ulempen det medfører at avgjørelsesmyndigheten i saken legges til et annet departement som ikke har den samme faglige erfaringen som Justisdepartementet med å treffe vedtak etter rettshjelpslovgivningen.

Jeg har således ikke grunnlag for å kritisere at saken ble forberedt i Justisdepartementet selv om Arbeids- og administrasjonsdepartementet avgjorde saken som settedepartement. For øvrig fremgår det at Arbeids- og administrasjonsdepartementet har foretatt en selvstendig vurdering av saken."

Meldingen for 2000

Nr. 9 (s. 76–78)

Innsyn i opplysninger i skogbruksplaner – offentlighet, Grunnloven og EØS

(Sak 2000–0208)

Landbruksdepartementet opplyste deretter:

«Landbruksdepartementet har tatt til etterretning Sivilombudsmannens anvisning på at eventuelle innsynsspørsmål knyttet til skogbruksplaner må vurderes etter reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven – og behandles konkret – jf. Sivilombudsmannens brev av 6. april 2001.

Departementet har etter dette arbeidet videre med spørsmål om innsyn knyttet til skogbruksplaner og miljøregistreringer på mer generelt grunnlag med sikte på å utvikle egnede bestemmelser vedrørende innsamling, lagring og forvaltning av data og informasjon som samles inn gjennom skogbruksplanleggingen. Dette arbeidet inngår som en viktig del av den samlede revi-

sjon av forskriften om tilskudd til skogbruksplanlegging. Den samlede revisjonen har tatt lenge tid enn opprinnelig antatt fordi man har måttet gå nærmere inn i ulike spørsmål knyttet til bl.a. personvernlovgivningen (ny lov om personvern med nye bestemmelser som er relevante for skogbruksplanleggingen), skatte- og avgiftslovgivningen (nye bestemmelser om merverdiavgift på tjenester, herunder bestemmelser med konsekvenser for skogbruksplanleggingen) og spørsmål knyttet til åpenhet omkring sensitive miljødata.

De registreringer som hittil er foretatt etter den metodikk som ble utviklet gjennom det landsomfattende prosjektet Miljøregistreringer i Skog (MiS-prosjektet) er nå under bearbeidelse; dvs omarbeiding fra rådata til operativ informasjon. Dette utgjør meget store mengder data og informasjon, og departementet legger opp til at denne informasjonen skal gjøres tilgjengelig hos de instanser som har samlet inn og bearbeidet dataene. Departementet legger videre opp til at deler av denne informasjonen etter hvert skal kunne bli tilgjengelig gjennom Internett-løsninger. I denne forbindelse må departementet løpende avvente de vurderinger som gjøres av miljøvernmyndighetene vedrørende tilgang til sensitiv miljøinformasjon om miljøverdier som er sårbare for ødeleggelse. Det er i denne forbindelse avholdt møter med Datatilsynet og de berørte institusjoner som utfører og oppbevarer registreringene.

De løsninger som blir valgt ut fra både politiske og praktiske vurderinger vil bli nedfelt i en ny forskrift om tilskudd til skogbruksplanlegging. Departementet regner med at denne vil bli sendt ut på høring i løpet av første halvår 2002, og fastsatt før et nytt årsskifte.»

Meldingen for 2000

Nr. 12 (s. 82–85)

Innsyn i dokumentasjon for legemiddel

(Sak 1999–0672)

I brev 22. januar 2002 opplyste Helsedepartementet at Statens legemiddelkontroll (nå Statens legemiddelverk) og legemiddelprodusenten hadde fremsatt merknader til ombudsmannens uttalelse i saken. Departementet fant etter dette ikke grunnlag for å omgjøre sitt vedtak 27. november 1998, men presiserte at det kunne gis innsyn i preparatomtalen (del 1B) «som inneholder et sammendrag av de viktigste egenskapene ved et legemiddel».

Det er ikke tatt stilling til om saken vi bli forfulgt videre fra ombudsmannens side.

Meldingen for 2000

Nr. 18 (s. 97–100)

Tilsetting av kontorsjef ved fylkeslegekontor – unnlatt innkalling til intervju

(Sak 1999–1436)

Tilsettingsrådet ved fylkeslegekontoret behandlet saken i møte 12. januar 2001. I protokollen fra møtet het det bl.a.:

«Tilsettingsrådet for Fylkeslegen i Østfold har gått igjennom alle sider av saken vedrørende ansettelse av kontorsjef ved Fylkeslegen i Østfold 1998. Avgjørelsene fra Likestillingsombudet og Sivilombudsmannen tas til etterretning.

Fylkeslegen i Østfold har merket seg Sivilombudsmannens kritikk vedrørende det forhold at søker A ikke ble innkalt til intervju i forbindelse med ansettelsen. Fylkeslegen tar denne kritikken til etterretning og vil gå igjennom våre rutiner i forbindelse med ansettelsessaker, spesielt med henblikk på å unngå slike feil i fremtiden.

Saken anses med dette som avsluttet av tilsettingsrådet for Fylkeslegen i Østfold.»

Det fremgikk av protokollen at vedkommende som ble tilsatt i kontorsjefstillingen hadde deltatt ved behandlingen i tilsettingsrådet. Han hadde også medunderskrevet oversendelsesbrevet hit og var oppført som saksbehandler på saken. På bakgrunn av dette, og fordi svaret fra tilsettingsrådet var lite fyllestgjørende, ble fylkeslegen på nytt tilskrevet herfra:

«Ombudsmannen har notert seg innholdet i fylkeslegens brev med vedlegg, herunder tilsettingsrådets kommentarer 12. januar 2001. I lys av dette vil han bemerke at han hadde sett det som en fordel at tilsettingsrådet hadde gitt en mer fyllestgjørende redegjørelse for sine drøftelser og vurderinger. Spesielt hadde det vært av interesse å få vite om det i tilsettingsrådet har vært vurdert å beklage det inntrufne overfor klageren, eller om det for øvrig har vært vurdert andre tiltak for å bøte på de uheldige forholdene ved tilsettingsprosessen som er avdekket.

Det fremgår av tilsettingsrådets protokoll fra møtet 12. januar 2001 at en av de tre medlemmene som deltok ved behandlingen av saken i tilsettingsrådet har vært kontorsjef B. Han har parafert og er for øvrig også oppført som saksbehandler i fylkeslegens brev hit 16. januar 2001. B er som kjent den tjenestemannen som ble tilsatt i kontorsjefstillingen klagen fra A gjelder.

Ombudsmannen ber fylkeslegen gi sitt syn på om Bs deltakelse ved behandlingen av saken kan anses å ha vært i samsvar med forvaltningslovens regler om habilitet, eller for øvrig var i samsvar med god forvaltningsskikk.»

Fylkeslegens tilsettingsråd vurderte saken på nytt i møte 2. februar 2001. I møteprotokollen som ble oversendt hit het det bl.a.:

«1. Tilsettingsrådets vurderinger i forbindelse med tilbakemeldingen.

Til rådets saksbehandling kan bemerkes at den aktuelle saken er behandlet på linje med måten vi behandler øvrige saker ved kontoret. Som kjent dreier en vesentlig del av fylkeslegens saksbehandling seg om blant annet pasientklager og tilsyn med helsetjenesten, helsekrav til førerkort og særfradrag (skatt) for store sykdomsutgifter. Avgjørelser kan overprøves av overordnet organ, som er Helsetilsynet. Ved omgjøring eller

andre kommentarer fra overordnet organ tas avgjørelsen til etterretning. Avgjørelsene legges til grunn for forbedringsarbeid og ved behandling av lignende saker for ettertiden.

2. Kontorsjefens habilitet

I denne omgang blir det stilt spørsmål ved kontorsjefens habilitet. Det bemerkes at han var den tjenestemann som i august 1998 ble tilsatt i den kontorsjefstillingen som klagen gjelder.

Tilsettingsrådet har ikke ansett kontorsjefen som inhabil i denne del av aktuelle sak. For det første legger vi til grunn at selve ansettelsessaken er endelig avgjort ved uttalelsene fra Likestillingsombudet og fra Sivilombudsmannen, og at disse avgjørelser ikke har medført konsekvenser for kontorsjefens stilling. For det annet har vi oppfattet Sivilombudsmannens anmodning om behandling i det nåværende tilsettingsråd som et ledd i å forankre avgjørelsen i kontorets formelle organ i ansettelsessaker, for å sikre fremtidig korrekt formell praksis. Tilsettingsrådet kan ikke se at det hefter noe ved kontorsjefens habilitet i denne del av saken.

Når det gjelder klagers tillit til tilsettingsrådets habilitet, må det anses som et paradoks at det er kontorsjefens habilitet som blir trukket i tvil, all den tid det er fylkeslegen som har gjennomført ansettelsen, har behandlet saken under klagebehandlingen, har behandlet saken ved oppfølgingen, og som selv har oppnevnt eksisterende tilsettingsråd.

Dersom kontorsjefen var å anse som inhabil, har tilsettingsrådet problemer med å se hvordan vårt kontor skulle håndtere dette, og derved oppnå større tillit til resultatet, og samtidig tilsiktet læringseffekt. Vi ber i så fall om en konkret veiledning på dette punkt.»

Det fremgikk av protokollen at B også denne gangen hadde deltatt ved behandlingen i tilsettingsrådet.

I nytt brev til fylkeslegen fremholdt jeg deretter:

«1. Fylkeslegens og tilsettingsrådets oppfølging av saken

I mitt avsluttende brev 11. august 2000 til Fylkeslegen i Østfold anbefalte jeg fylkeslegen å vurdere hva som kunne gjøres for å rette opp den feilen som synes å ha vært gjort i forhold til A. Jeg bad også om å bli holdt orientert om hva tilsettingsorganet foretok seg i forhold til henne.

Fylkeslegen opplyste i brev hit 18. august 2000 at hun tok min «avgjørelse» til etterretning. I møte 12. januar 2001 kom Tilsettingsrådet for Fylkeslegen i Østfold i hovedsak til samme konklusjon.

Som det fremgår av brev herfra 25. januar 2001, hadde jeg sett det som en fordel om tilsettingsrådet hadde gitt en mer fyllestgjørende redegjørelse for sine drøftelser og vurderinger. Spesielt hadde det vært av interesse å få vite om det i tilsettingsrådet har vært vurdert å beklage det inntrufne overfor klageren, eller om det for øvrig har vært vurdert andre tiltak for å bøte på de uheldige forholdene ved tilset-

tingsprosessen som undersøkelsen av saken har avdekket.

Det fremgår av protokollen fra tilsettingsrådets møte 2. februar 2001 at den aktuelle saken er behandlet på samme måte som fylkeslegen behandler øvrige saker ved kontoret på. I denne forbindelse er det opplyst at det ved omgjøring eller andre kommentarer fra overordnet organ er vanlig at dette tas til etterretning, og at avgjørelsene/kommentarene legges til grunn for forbedringsarbeid og ved behandling av lignende saker i fremtiden. Det fremgår for øvrig at tilsettingsrådet har oppfattet min anmodning om behandling i tilsettingsrådet som et ledd i å forankre avgjørelsen i kontorets formelle organ i tilsettingssaker, for å sikre fremtidig korrekt formell praksis.

Et viktig formål med ombudsmannsordningen er at uttalelsene ombudsmannen kommer med skal legges til grunn for forvaltningens behandling av lignende saker i fremtiden, slik at uheldige forhold som avdekkes ikke gjentas. Dette er ikke minst viktig i de tilfellene undersøkelsen herfra har avdekket kritikkverdige forhold ved saksbehandlingen. Selv om ombudsmannens uttalelser har den konkrete saken for øyet, må det derfor til en viss grad anses som underforstått at forvaltningsorganet om nødvendig legger om sin praksis slik at det ikke gjør de samme feilene på nytt. Sivilombudsmannens uttalelser skal på denne måten ha en viss «oppdragende» effekt på forvaltningen.

Sivilombudsmannen hovedoppgave er likevel å undersøke om den enkelte borger kan ha blitt utsatt for urett fra forvaltningens side. Dette kommer klart til uttrykk i formålsbestemmelsen i ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 3 der det heter:

«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.»

I denne forbindelse kan det for øvrig også vises til Grunnloven § 75 bokstav 1.

Dersom en undersøkelse herfra avdekker kritikkverdige forhold i forvaltningen, vil dette bli påpekt i min avsluttende uttalelse i saken, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. I en slik uttalelse vil jeg også gi uttrykk for om det bør gjøres noe i forhold til klageren og eventuelt hva. I mange saker vil det imidlertid fremstå som mest hensiktsmessig å overlate til forvaltningsorganet selv å vurdere hva som konkret skal gjøres i forhold til klageren for å bøte på de feilene som er gjort i forhold til vedkommende. Dette vil forvaltningsorganet ofte være nærmest til å vurdere.

I denne saken gav jeg i min avsluttende uttalelse 11. august 2000 uttrykk for at det burde vurderes hva som kunne gjøres for å rette opp den feilen som synes å ha vært gjort i forhold til A. Jeg bad videre om

å bli holdt orientert om hva tilsettingsorganet foretok seg i forhold til henne. Det var fra min side klart underforstått at tilsettingsorganet skulle foreta seg noe i forhold til A, men det ble overlatt til tilsettingsorganet å vurdere hva som konkret burde gjøres.

Etter at jeg kom med min uttalelse 11. august 2000 har saken vært behandlet av fylkeslegen og to ganger av Tilsettingsrådet for Fylkeslegen i Østfold. Jeg må dessverre konstatere at tilsettingsrådets fornyede behandling av saken bringer lite nytt i forhold til de vurderinger jeg hadde sett det som ønskelig å få redegjort nærmere for. Til tross for flere oppfordringer fra min side, har tilsettingsrådet ennå ikke opplyst om det har vært vurdert å beklage det inntrufne overfor klageren, eller om det for øvrig har vært vurdert andre tiltak for å bøte på de uheldige forholdene ved tilsettingsprosessen som undersøkelsen herfra har avdekket. Jeg må derfor legge til grunn at slike vurderinger ikke har vært foretatt. Dette er etter min mening uheldig. Det var fra min side en klar forutsetning at min uttalelse i saken skulle få en eller annen form for konsekvens i forhold til klageren. Det som etter min mening måtte kunne forventes, var at fylkeslegen/tilsettingsrådet hadde beklaget det inntrufne overfor A.

2. Kontorsjefens deltakelse ved oppfølgingen av saken

Det fremgår av protokollen fra tilsettingsrådets møte 2. februar 2001 at tilsettingsrådet ikke har ansett kontorsjef B inhabil ved behandlingen av denne del av saken, til tross for at han var den tjenestemannen som ble tilsatt i den stillingen saken gjelder. Tilsettingsrådet har i denne forbindelse lagt til grunn at selve tilsettingssaken var endelig avgjort ved uttalelsene fra Likestillingsombudet og Sivilombudsmannen, og pekt på at disse «avgjørelsene» ikke medførte konsekvenser for kontorsjefens stilling. Videre har tilsettingsrådet vist til at det oppfattet det slik at anmodningen om behandling i nåværende tilsettingsråd hadde til hensikt å sikre korrekt formell praksis i fremtiden.

Forvaltningsloven 10. februar 1967 § 6 annet ledd slår fast at en tjenestemann er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak når det foreligger andre særegne forhold enn de som er nevnt i første ledd, som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet. Slik jeg ser det, kan det med god grunn stilles spørsmål om ikke det forhold at en tjenestemann har vært søker til og blitt tilsatt i den stillingen saken gjelder, er et slikt særegent forhold som bestemmelsen omfatter.

Det kan imidlertid synes noe mer tvilsomt om tilsettingsrådet i denne del av saken skulle treffe en «avgjørelse» i saken, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd. Tilsettingsrådet har som nevnt forstått det slik at selve ansettelsessaken var endelig avgjort ved ut-

talelsene fra Likestillingsombudet og Sivilombudsmannen. Som jeg tidligere har vært inne på, kan jeg ikke si meg enig i hvordan tilsettingsrådet her har oppfattet sine oppgaver. Et vesentlig poeng med å be om at saken skulle behandles i tilsettingsrådet var at tilsettingsorganet skulle vurdere hva som burde gjøres i forhold til klageren. Hva dette skulle være ble det overlatt til tilsettingsrådet å vurdere. Det kunne imidlertid ikke utelukkes at tilsettingsrådet ville fatte en eller annen form for avgjørelse i saken.

Jeg finner ikke grunn til å gå nærmere inn på om B i denne saken var inhabil etter forvaltningsloven § 6. Årsaken til det, er at jeg uansett mener det var uheldig og i strid med god forvaltningsskikk at den som var tilsatt i konkurranse med klageren deltok ved behandlingen av klagesaken til ombudsmannen i tilsettingsrådet. På bakgrunn av sakens forhistorie, måtte det fremstå som klart at kontorsjefens medvirkning ved fylkeslegens og tilsettingsrådets oppfølging av saken ville være egnet til å svekke tilliten til forvaltningens behandling av ombudsmannssaken. Ikke minst er det grunn til å fremheve at klageren ikke uten grunn måtte mangle tillit til en prosess der vedkommende hun mener seg forbigått av, deltar i den undersøkelse av tilsettingssaken som ombudsmannen fant grunn til å iverksette. Dette er forhold som tilsettingsrådet, etter min mening, har tillagt for liten vekt ved sine vurderinger. Fremgangsmåten bærer preg av lite ryddighet. Det knytter seg etter dette begrunnet tvil til om tilsettingsrådets oppfølging av saken herfra kan sies å ha vært i samsvar med god forvaltningsskikk.

Tilsettingsrådet har gitt uttrykk for at det må anses som et paradoks at det er kontorsjefens habilitet som blir trukket i tvil, all den tid det er fylkeslegen som har gjennomført tilsettingen, behandlet saken under klagebehandlingen, har behandlet saken ved oppfølgingen og som selv har oppnevnt eksisterende tilsettingsråd. Jeg kan ikke si meg enig i at dette er noe paradoks. Det er en vesentlig forskjell på å ha hatt tidligere befatning med saken i egenskap av innstillingsmyndighet/medlem av tilsettingsrådet og å være en av de som saken direkte omhandler.»

Meldingen for 2000

Nr. 20 (s. 103–108)

Tilsetting av lensmannsbetjent – utilfredsstillende opplysning av saken og alders betydning

(Sak 1999–1769)

Tilsettingsrådet for Hamar politidistrikt behandlet saken i møte 14. desember 2000 og fattet følgende enstemmige vedtak:

«Ansettelsesrådet tar Sivilombudsmannens brev til etterretning.»

Jeg tilskrev etter dette politidistriktet på nytt og gav uttrykk for at jeg hadde sett det som en fordel at

tilsettingsrådet hadde gitt en mer fyllestgjørende redegjørelse for sine drøftelser og vurderinger. I denne forbindelse påpekte jeg at det særlig hadde vært av interesse å få vite om det i tilsettingsrådet hadde vært vurdert å beklage det inntrufne overfor klageren, eller om det for øvrig hadde vært vurdert andre tiltak for å bøte på de feil som hadde vært begått.

Tilsettingsrådet kom etter dette med følgende uttalelse:

«Sivilombudsmannens brev av 24.1.2001 er forelagt ansettelsesrådet. Ansettelsesrådet mener at A har fått nødvendig og riktig tilbakemelding ved det som fremkommer i Sivilombudsmannens brev og politidistriktets/ansettelsesrådets tilbakemeldinger i saken. Ansettelsesrådet har vurdert hvordan man bør forholde seg til realiteten i saken etter at Sivilombudsmannen fremkom med sine vurderinger og synspunkter. Rådets standpunkt er at det i praksis ikke er mulig eller tjenlig å endre sakens realiteter.»

I brev fra politidistriktet het det videre:

«Politimesteren vil ved ansettelser i fremtiden opprettholde stor oppmerksomhet mot de områder og forhold som Sivilombudsmannen framhever i sine skriv.»

Etter at klageren hadde fått anledning til å komme med merknader til politidistriktets oppfølging, ble saken avsluttet uten noe ytterligere fra min side.

Meldingen for 2000

Nr. 22 (s. 111 – 118)

Dekning av utgifter til skoleskys for elever i videregående skole

(Sak 1999–214, 1999–219 og 1999–229)

Telemark fylkeskommune opplyste i brev 15. januar 2001 at partene var «kommet til enighet», og at saken var «ute av verden».

På spørsmål herfra om hva partene var blitt enige om, opplyste fylkeskommunen at klagerne ikke hadde akseptert fylkeskommunens tilbud om skyssgodtgjørelse etter satser fastsatt i rundskriv F-62–99 fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Saken ble da brakt inn for Telemark fylkeskommunes klagenemnd 22. juni 2000, som opprettholdt fylkesrådmannens standpunkt om tilbud etter de ovennevnte satser. I brevet het det videre:

«Klagerne vurderte derefter om de skulle reise søksmål for retten med krav om et høyere nivå på skyssgodtgjørelsen enn det som var fremsatt fra fylkeskommunens side. Av prosessøkonomiske grunner fant partene det formålstjenlig å gjøre et siste forsøk på å komme frem til enighet om saken.

Det lykkes. Partene kom frem til et forlik som innebar at hver av de tre partene fikk tilbud om et konkret kronebeløp som skulle omfatte al-

le krav de tre klagerne hadde fremmet, både kjøregodtgjørelse, erstatning, renter og saksomkostninger. Beløpene ble ikke knyttet til noen konkret kilometersats.

Beløpene ble dermed forskjellig for de tre klagerne. Klagerne er kjent med dette.

Beløpene for den enkelte er høyere enn en kjøregodtgjørelse etter ovennevnte rundskriv skulle tilsi, men lavere enn en godtgjørelse etter statens satser for bruk av egen bil i tjeneste.»

Meldingen for 2000

Nr. 30 (s. 135–136)

Parkeringstillatelse for forflytningshemmede

(Sak 2000–0475)

X kommune meddelte deretter at den hadde vurdert saken på nytt, og at «utfallet ble at søkeren ikke tilfredsstilte kravene for parkeringstillatelse for forflytningshemmet i henhold til behovet og andre ofte forekommende aktiviteter».

Klageren sendte senere ny søknad, som «under tvil» ble innvilget.

Meldingen for 2000

Nr. 35 (s. 144–149)

Etterbetaling av bidragsforskudd

(Sak 1998–1822)

Fylkestrygdekontoret omgjorde etter dette sitt tidligere vedtak og innvilget A etterbetaling av bidragsforskudd for perioden 1. oktober 1994 til 31. januar 1997.

Meldingen for 2000

Nr. 39 (s. 156–161)

Barneombudets behandling av barnevernsak

(Sak 2000–0043)

I brev 10. april 2001 opplyste Barneombudet at han anså saken som avsluttet ved sitt brev 29. mars 2000 til ombudsmannen der han bl.a. «utdypet forståelsen av Barneombudets kompetanse i forhold til engasjement i enkeltsaker». Han anså derfor mitt avsluttede brev i saken som sluttkommentarer og ikke en henvendelse som krevde svar fra hans side. Han fremholdt videre at refleksjonene i avslutningsbrevet var grundig gjennomgått, men at han forholdt seg til min uttalelse «der det ikke hevdes at Barneombudet har handlet i strid med sin instruks», og at det i motsatt fall ville vært nødvendig med avklaring av grensene for Sivilombudsmannens kompetanse i forhold til Barneombudets faglige uavhengighet.

I brev 26. april 2001 svarte jeg følgende:

«Jeg finner grunn til å fremheve at det siterte kun var et utgangspunkt for en drøftelse knyttet til ombudets behandling av denne konkrete saken. På side

8 tredje avsnitt uttalte jeg at barnevernet var nærmest til å avgjøre om det i denne konkrete saken var det beste for barnet at vedtaket om tilbakeføring ble stående, og at det «er meget som taler for at ombudet burde ha avstått fra å avgi den tidligere siterte uttalelsen 10. november 1999 som følge av at Moss kommune ikke benyttet ankeretten i saken». Jeg har her gitt uttrykk for uenighet når det gjelder ombudets handlemåte. Videre uttalte jeg i lys av prinsippet om kontradiksjon, at barnets biologiske mor burde ha «vært gitt anledning til å legge frem sitt syn», og at det «var påkrevet å innhente uttalelse også fra barnets biologiske mor for at saken skulle anses forsvarlig opplyst for ombudet». Også på dette punktet har jeg gitt uttrykk for uenighet med hensyn til handlemåten fra ombudets side. Det var på dette grunnlag at jeg fant det riktig å be ombudet om å vurdere om det "er grunn til å overveie å gjøre noe i forhold til A».

På bakgrunn av Deres uttalelser deler jeg Deres syn om at det kan være hensiktsmessig med et møte. ---»

Den 28. september 2001 ble det avholdt et møte i saken med Barneombudet. Det fremkom ikke nye opplysninger på møtet som gav grunnlag for å endre det jeg hadde uttalt i mitt avsluttende brev til Barneombudet 27. oktober 2000.

Meldingen for 2000

Nr. 44 (s. 175–178)

Refusjon for ordrenekt – hjemmel for, og gjennomføring av kroppsvisitasjon

(Sak 1999–0429)

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) §§ 27, 28 og 29 er det gitt bestemmelser om visitasjoner. Bestemmelse- ne er foreslått utfyllt i forskriften kapittel 3.

Meldingen for 2000

Nr. 48 (s. 183–185)

Oppholdstillatelse i studieøyemed – krav om «videregående utdanning»

(Sak 1999–1518)

Utlendingsnemnda, som hadde overtatt ansvaret for behandlingen av klagesaker etter utlendingsloven, behandlet saken på nytt 7. mai 2001. Justisdepartementets tidligere vedtak ble ikke omgjort. Begrunnelsen var at det ikke forelå «dokumentasjon på at klageren nå er tatt opp ved en godkjent utdanningsinstitusjon i Norge». Klageren ble henvist til å søke Utlendingsdirektoratet på nytt med ny dokumentasjon på opptak ved en slik institusjon. Nemnda uttal-

te ellers at den hadde merket seg ombudsmannens kritikk, «og vil ta dette med seg i utformingen av nemndas fremtidige praksis». Videre bad nemnda Kommunal- og regionaldepartementet om å følge opp ombudsmannens brev «hva gjelder den delen som ikke knyttes til enkeltsaken».

Etter en ny henvendelse fra klageren, skrev jeg følgende i brev til Utlendingsnemnda 25. oktober 2001:

«Når det gjelder ombudsmannens kritikk knyttet til kravet om «videregående utdanning», skriver nemnda at den «har merket seg kritikken, og vil ta dette med seg i utformingen av nemndas fremtidige praksis». Denne formuleringen tyder på at nemnda er enig i ombudsmannens syn og vil imøtekomme As søknad hvis de øvrige vilkår er til stede.

Hvis dette er riktig forstått, burde nemnda etter mitt syn gjort dette helt klart. Et alternativ ville vært å imøtekomme søknaden på vilkår om at A dokumenterte opptak i en godkjent utdanningsinstitusjon. Et annet alternativ ville vært å formulere standpunktet utvetydig i beslutningen, og samtidig informere eller instruere UDI om forståelsen. Den formen som nemnda her har valgt, er egnet til å skape usikkerhet om sakens utfall (i alle fall i førsteinstansen) hvis vilkåret om opptak skulle bli oppfylt.»

I eget brev til klageren avviste jeg hans anførsel om at nemnda ved den fornyede vurderingen av saken burde ha bygd på saksforholdet på søknadstidspunktet.

I vedtak 17. desember 2001 omgjorde Utlendingsnemnda Justisdepartementets avslag. Begrunnelsen var at universitetet (for øvrig etter initiativ fra nemnda) «har fremlagt bekræftelse på at universitetets opprinnelige tilbud om studieplass til klageren står ved lag. Vilåret for oppholdstillatelse i studieøyemed etter utlendingsforskriften § 4 første ledd er dermed oppfylt». Videre het det:

«Nemnda har merket seg den delen av Sivilombudsmannens brev av 25.10.2001 som vedrører Utlendingsnemndas formulering i beslutningen av 07.05.2001 knyttet til kravet om «videregående utdanning». Nemnda vil presisere at ombudsmannens forståelse av formuleringen er i samsvar med nemndas vurdering. Nemnda er videre enig i at dette burde kommet klarere frem i beslutningen. Nemnda legger til grunn at et krav om at den planlagte utdanning må være videregående i forhold til tidligere utdanning ikke kan utledes av utlendingsforskriften § 4 første ledd. Nemnda har i den sammenheng lagt vekt på at bestemmelsen er en rettighetsbestemmelse.»

Melding for 2000

Nr. 51 (s. 191–193)

Erstatning for rentetap

(Sak 1999–0947)

Etter en fornyet vurdering av saken fant Finansdepartementet grunnlag for å yte forsinkelsesrente i henhold til forsinkelsesrenteloven.

Departementet fant imidlertid ikke å kunne yte forsinkelsesrente fra innbetalingstidspunktet, men viste til at skriftlig påkrav først fant sted 3. september 1998 og at forsinkelsesrente etter dette var beregnet fra 4. oktober 1998 og frem til betaling 5. november 1998.

Meldingen for 2000

Nr. 54 (s. 197–198)

Sakskostnader – forholdet mellom forvaltningsloven § 36 og tvistemålsloven § 172

(Sak 1999–1261)

Finansdepartementet skrev deretter, i brev 18. oktober 2001 til Justisdepartementet, blant annet:

«I vårt svarbrev til Skattedirektoratet har vi --- bedt om at Sivilombudsmannens rettsforståelse inntil videre legges til grunn. Bakgrunnen for dette er at hensynet til god forvaltningsskikk og de forutsetninger som ligger til grunn for ombudsmannsordningen, tilsier at Sivilombudsmannens henstillinger/anbefalinger blir fulgt.

Etter Finansdepartementets mening bør det nærmere vurderes hensiktsmessigheten av at forvaltningsloven § 36 får generell anvendelse i saker hvor en part får medhold i at vedtaket endres til gunst, men ikke blir tilkjent sakskostnader etter tvistemålslovens bestemmelser. Det bes om at Justisdepartementet vurderer dette nærmere».

Meldingen for 2000

Nr. 57 (s. 203–205)

Spørsmål om folkeregistrene har klagerett

(Sak 1998–1925)

I brev hit 10. mai 2001 opplyste Sentralkontoret for folkeregistrering at regler om folkeregistrenes klagerett ble tatt inn i folkeregistreringsforskriften §§ 12 og 13 ved en forskriftsendring 27. mars 2001.

Meldingen for 2000

Nr. 64 (s. 218–219)

Avgiftsvedtak ved innførsel av motorvogn

(Sak 1999–1609)

Etter å ha vurdert saken på nytt, fant Finansdepartementet at innreisetidspunktet kunne settes til 25. september 1993. Vilkårene for toll- og avgiftsfri innførsel av motorvognen som flyttegods var dermed oppfylt.

Meldingen for 2000

Nr. 72 (s. 235–238)

Borttauing av bil – kravet til undersøkelser for å klargjøre om eieren var nærmere til å fjerne bilen og spørsmål om klagebehandling

(Sak 2000–0917)

I brev hit 14. februar 2002 opplyste Lenvik kommune at det var gjort vedtak om å utbetale kr 1.722 i erstatning til klageren.

Meldingen for 2000

Nr. 75 (s. 249–251)

Gransking av stiftelse

(Sak 1999–1903)

Voss kommune opplyste i brev hit 19. juni 2001 at formannskapet i møte 14. juni 2001 hadde fatta følgende vedtak:

«FPI viser til sitt vedtak i sak 40/01 av 22.02.01 og har ikkje noko å leggja til».

Eg gjorde deretter, i brev 19. juli 2001, kommunen merksam på at eg heldt fast ved dei tidlegare tilrådingane mine. Eg viste òg til forarbeida til ombodsmannslova, der det går fram at det er ei heilt grunnleggjande forutsetning for ombodsmannsordninga at både klageren og forvaltninga bøyer seg for synet til ombodsmannen. Vidare viste eg til § 7 i ombodsmannslova, der det går fram at forvaltninga har plikt til å gje dei opplysningane ombodsmannen treng. Til slutt uttalte eg at det ville «ha vore ein fordel for tilliten til kommunen om kommunen hadde vore meir imøtekommande i forhold til oppmodingane og spørsmåla herifrå».

Eg fann deretter ikkje å ville forfølgje saka vidare. I vurderinga la eg mellom anna vekt på at Stortinget vil få orientering om mitt syn på kommunen si oppfølging av saka gjennom meldinga.

Meldingen for 2000

Nr. 78 (s. 256–260)

Om adgangen til å stille vilkår om frasalg av del av eiendom i forbindelse med ervervskonsesjon

(Sak 1999–1125)

Statens landbruksforvaltning opplyste i brev 24. januar 2001 at Sirdal kommune hadde vedtatt å skrinlegge planene om å overta det gamle våningshuset med tomt på eiendommen. Statens landbruksforvaltning fant etter dette ikke grunnlag for å opprettholde konsesjonsvilkåret om avståelse av bygningen med tomt til kommunen. Fylkeslandbruksstyrets konsesjonsvedtak ble derfor opprettholdt uten vilkår.

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

Alminnelig forvaltningsrett, menneske- rettigheter, valgloven

1.

Oppreisning for oversittelse av klagefrist i sak om konsesjon til oppdrettsanlegg – forvaltningsloven § 31 første ledd a

(Sak 2000–1589)

Norges Naturvernforbund klaget etter utløpet av klagefristen over at en søknad om konsesjon til oppdrettsanlegg etter fiskeoppdrettsloven var innvilget. Klagen ble avvist da Fiskeridirektoratet ikke fant grunnlag for å gi oppreisning for oversittelse av klagefristen, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b.

Ombudsmannen kritiserte at Naturvernforbundet ikke var underrettet om at konsesjonsvedtaket var truffet i og med at forbundet hadde fremsatt merknader i anledning konsesjonssaken under den forberedende behandlingen. Det fulgte av god forvaltnings-skikk samt interne retningslinjer i etaten at slik underretning skulle vært gitt. Det ble videre påpekt at forbundet hadde fått ufullstendige og til dels villedende opplysninger om beregning av klagefristen. På denne bakgrunn kritiserte ombudsmannen at Fiskeridirektoratet ikke hadde vurdert saken i forhold til forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav a.

Fiskeridirektoratet erkjente etter dette at det burde vært gitt oppreisning for oversittelse av klagefristen etter forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav a.

Et fiskeoppdrettsselskap fikk i vedtak truffet av Fiskeridirektoratet, region Troms tillatelse til å etablere oppdrettsanlegg i Lenvik kommune. Vedtaket ble påklaget av Norges Naturvernforbund. Klagen ble avvist av regionkontoret under henvisning til at klagen var for sent fremsatt. Fiskeridirektoratet opprettholdt etter klage avvisingen.

Norges Naturvernforbund brakte saken inn for ombudsmannen. I klagen ble det anmodet om at ombudsmannen vurderte regionkontorets standpunkt til hvilke rettigheter Norges Naturvernforbund hadde i saken og Fiskeridirektoratets vedtak hvor forbundets klage ble endelig avvist.

Det ble besluttet å undersøke saken nærmere, og klagen ble forelagt Fiskeridirektoratet. Fra foreleggelsen siteres:

«Naturvernforbundet fikk 10. januar 2000 oversendt kopi av s. 1 og s. 3 av vedtaket og her fremgår bl.a. på s. 3:

«Vedtaket kan påklages av sakens parter eller andre med rettslig klageinteresser innen 3 uker fra det tidspunktet underretningen om avgjørelse er kommet fram til vedkommende part, se om dette i vedlagte (./.) orientering.»

I sitt avvísingsvedtak 2. februar 2000 uttaler Fiskeridirektoratet, region Troms, bl.a.:

«Norges Naturvernforbund sentralt er å anse som part i saken med rettslig klageinteresse sett fra vårt synspunkt med de rettigheter og plikter dette medfører i henhold til Fvl.

Vedtaket om at en godkjente lokaliseringen ved Sandholmen ble gitt den 17.12.1999. Norges Naturvernforbund klager nesten halvannen måned seinere. I forhold til § 29 i Fvl. løper fristen for klage på 3 uker fra det tidspunkt som en må forvente seg at en part får underretning om et vedtak. Når det gjelder parter med rettslig klageinteresse så er denne fristen sagt å være fra det tidspunkt «vedkommende burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket».

Det kan her synes som om region Troms bruker begrepene «part» og «annen med rettslig klageinteresse» om hverandre. Naturvernforbundet i Lenvik har også forstått det slik på tidligere telefonsamtaler med regionkontoret at tre ukers fristen løp fra det tidspunkt underretningen kom frem. Når det videre på tillatelsen 17. desember 1999 heter at «Vedtaket kan påklages av sakens parter eller andre med rettslig klageinteresse innen 3 uker fra det tidspunkt underretningen om avgjørelsen er kommet frem til vedkommende part», er det forståelig at det kan oppstå uklarhet rundt spørsmålet om klagefristens beregning.

Ombudsmannen ber om Fiskeridirektoratets merknader til dette.»

I sitt svarbrev erkjente Fiskeridirektoratet at regionkontoret syntes å bruke begrepene «part» og «annen med rettslig klageinteresse» om hverandre, men at dette ble søkt avklart i direktoratets klageavgjørelse. I den forbindelse ble også forvaltningsloven § 31 vurdert. Det ble videre vist til at det i Fiskeridirektoratets skriv 3. oktober 1989 til samtlige fiskerisjefer (nå regionkontor) var gitt retningslinjer om at de som under forberedelsen av en konsesjonssak hadde fremsatt merknader i sakens anledning, skulle informeres om at vedtak var truffet og i korte trekk hva vedtaket gikk ut på, uavhengig av om de var å anse som parter i forvaltningslovens forstand.

Fiskeridirektoratet var ikke kjent med hvordan disse retningslinjene ble etterlevd.

I mitt avsluttende brev til Fiskeridirektoratet uttalte jeg:

«1. Underretning om vedtaket

Det følger av forvaltningsloven 10. februar 1967 § 27 første ledd at «[d]et forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig». Det er altså bare «partene» som etter forvaltningsloven har krav på underretning når et vedtak er truffet.

Et første spørsmål er således om Norges Naturvernforbund er å anse som part i saken om --- skal gis tillatelse til å etablere oppdrettsanlegg ved Sandholmen i Lenvik kommune. Fiskeridirektoratet har i vedtaket 15. mars 2000 lagt til grunn at Norges Naturvernforbund ikke er å anse som part i konsesjons-saken da forbundet ikke er den som vedtaket «retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e.

Jeg kan ikke se at det er grunnlag for å reise rettslige innvendinger mot dette.

Det kan likevel spørres om Naturvernforbundet burde blitt informert om vedtaket 17. desember 1999 av regionkontoret. Fiskeridirektoratet har i brev hit 13. desember 2000 opplyst at det i direktoratets skriv 3. oktober 1989 til samtlige fiskerisjefer (nå regionkontor) er gitt retningslinjer om at de som under forberedelsen av en konsesjonssak fremsetter merknader i sakens anledning, skal informeres om at vedtak er truffet og i korte trekk hva vedtaket går ut på, selv om vedkommende ikke er å anse som part i forvaltningslovens forstand. Det fremgår også av direktoratets retningslinjer at det skal opplyses om klageadgang og klagefrist.

Direktoratets retningslinjer oppstiller en mer omfattende plikt til å underrette om at vedtak er truffet enn det som følger av forvaltningsloven § 27. Selv om direktoratets retningslinjer går lenger enn det som følger av underretningsplikten i forvaltningsloven § 27, taler gode grunner for å informere interesserte som under sakens behandling har fremsatt merknader og innsigelser om vedtaket. Disse har vist engasjement i sakens anledning og vil være interessert i å få kunnskap om utfallet av konsesjonssaken, bl.a. for å vurdere om vedtaket skal påklages. God forvaltningsskikk tilsier følgelig at disse blir underrettet om at vedtak er truffet og hva dette går ut på, og at det gis informasjon om klageadgang og klagefrist.

Det er på det rene at Naturvernforbundet i Lenvik fremsatte merknader i anledning konsesjonssaken i brev 25. mai 1999 til regionkontoret. Ifølge retningslinjene i direktoratets skriv 3. oktober 1989 og god forvaltningsskikk, skulle da Naturvernforbundet i Lenvik blitt informert om at vedtak var truffet og i korte trekk hva vedtaket gikk ut på. Videre skulle det

vært informert om klageadgang for parter og andre med rettslig klageinteresse, og om klagefrist. Det er uheldig at dette ikke ble gjort. Hadde retningslinjene blitt fulgt, ville Naturvernforbundet hatt klarhet i når klagefristen begynte å løpe. Jeg kommer tilbake til betydningen av dette under pkt. 3 nedenfor. Jeg ber for øvrig om at Fiskeridirektoratet minner regionkontoret i Troms og øvrige regionkontor om direktoratets retningslinjer i skriv 3. oktober 1989 for å sikre at disse blir etterlevd i fremtiden.

2. Spørsmål om klagerett

Hvem som har rett til å påklage et vedtak, er regulert i forvaltningsloven § 28. Det følger av bestemmelsens første ledd første punktum at et enkeltvedtak «kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse».

Fiskeridirektoratet har lagt til grunn at Norges Naturvernforbund ikke er part i saken, og jeg har ikke hatt bemerkninger til dette, jf. punkt 1. Spørsmålet blir således om forbundet har «rettslig klageinteresse» og rett til å påklage regionkontorets vedtak 17. desember 1999.

Fiskeridirektoratet har i vedtak 15. mars 2000 under tvil lagt til grunn at forbundet har rettslig klageinteresse. Jeg konstaterer at etableringen av oppdrettsanlegg ved Sandholmen i Lenvik kommune berører formålsinteressene til Norges Naturvernforbund – nemlig vern om natur og miljø. Slik saken er opplyst, er det etter min mening ikke tvilsomt at Naturvernforbundet har rettslig klageinteresse i saken.

3. Klagefrist og spørsmål om oppreisning for oversittelse av klagefristen

Fristen for å påklage et vedtak er regulert i forvaltningsloven § 29. Bestemmelsens første og annet ledd lyder slik:

«Fristen for å klage er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part. Skjer underretningen ved offentlig kunngjøring, begynner klagefristen å løpe fra den dag vedtaket første gang ble kunngjort.

For den som ikke har mottatt underretning om vedtaket, løper fristen fra det tidspunkt han har eller burde ha skaffet sig kjennskap til vedtaket. Ved vedtak som går ut på å tilstå noen en rettighet, skal klagefristen for andre likevel senest løpe ut når det er gått 3 måneder fra det tidspunkt vedtaket ble truffet.»

Det fremgår av brev 7. januar 2000 fra Naturvernforbundet i Lenvik til regionkontoret at forbundet ble kjent med regionkontorets vedtak 17. desember 1999 gjennom media. I klagen hit 13. september 2000 fremholder Naturvernforbundet i Lenvik at de ble kjent med vedtaket ved en artikkel i Nordlys ca 20. desember 1999. Norges Naturvernforbunds klage var datert 31. januar 2000 vedlagt Naturvernfor-

bundet i Lenviks brev 27. januar 2000. Regionkontoret la i vedtak 2. februar 2000 til grunn at klagefristen utløp 21. januar 2000, mens Fiskeridirektoratet i klageavgjørelse 15. mars 2000 fremholdt at klagefristen utløp i begynnelsen av uke 2 i 2000. Jeg kan uansett ikke se at det er grunnlag for avgjørende innvendinger mot at det er lagt til grunn at klagefristen var oversittet.

Problemstillingen blir da om Fiskeridirektoratet burde ha gitt oppreisning for oversittelse av klagefristen.

Forvaltningsloven § 31 første og annet ledd lyder slik:

«Selv om klageren har oversittet klagefristen, kan klagen tas under behandling såfremt

- a) parten eller hans fullmektig ikke kan lastes for å ha oversittet fristen eller for å ha drøyd med klage etterpå, eller
- b) det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd.

Ved vurderingen av om klagen bør tas opp til behandling, skal det også legges vekt på om endring av vedtaket kan medføre skade eller ulempe for andre.»

Forvaltningen er i medhold av bestemmelsen gitt en skjønsmessig myndighet til å gi oppreisning for oversittelse av klagefristen når nærmere angitte vilkår er oppfylt. Fiskeridirektoratet har i sitt vedtak 15. mars 2000 vurdert om det bør gis oppreisning for oversittelse av klagefristen. Fra vedtaket siteres:

«En klage som er for sent fremsatt, kan tas under behandling såfremt det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd. Fiskeridirektoratet er i forhold til dette momentet enig i Regionkontorets vurdering i brevet datert 3.03.00 hvor det legges vekt på at innholdet i klagen er tatt opp av Fylkesmannen i Troms, og at klagen ikke inneholder nye momenter.»

Fiskeridirektoratet synes bare å ha vurdert saken i forhold til forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b. Slik saken er forelagt meg, hadde det vært nærliggende også å vurdere forholdet til § 31 første ledd bokstav a.

I forvaltningsloven § 31, slik bestemmelsen lød før lovendring 27. mai 1977 nr. 40, het det bl.a. at klageren kunne få oppreisning for oversittelse av klagefristen dersom det kunne sannsynliggjøres at «forsømmelsen ikke kan legges ham eller hans fullmektig til last». I Ot.prp. nr. 38 (1964–65), som er del av forarbeidene til bestemmelsen før lovendringen, heter det på s. 104:

«Forsømmelsen vil være uforskyldt – når f.eks. underretningen ikke har inneholdt noen opplysning om klageretten eller gitt uriktige opplysninger om fristen eller klagemyndighetene, eller når vedkommende på grunn av reisefravær eller sykdom ikke har kunnet gjøre seg kjent med vedtaket.»

I forarbeidene til lovendringen 27. mai 1977 nr. 40 (Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 92) er det gjentatt at fristoversittelsen kan være unnskyldelig hvis det ikke er gitt opplysninger om f.eks. klagefristen.

Det er i klagen hit anført at Naturvernforbundet i Lenvik i telefonsamtale med saksbehandler ved regionkontoret var blitt informert om at fristen for å fremsette klage var tre uker fra vedtaket var mottatt. Naturvernforbundet i Lenvik og Norges Naturvernforbund innrettet seg etter dette ved utarbeidelsen av klagen. Fiskeridirektoratet fremholder i vedtak 15. mars 2000 at regionkontoret har benektet at det ble gitt uriktig informasjon om klagefristens beregning i telefonsamtalen med lokallaget. Det er ikke opplyst at det foreligger noe skriftlig referat fra hva som ble omtalt i den nevnte telefonsamtalen. Saksbehandlingen her er skriftlig, noe som innebærer at det ikke foretas avhør av vitner, parter etc. Spørsmålet om hva som ble sagt i telefonsamtalen mellom saksbehandleren ved regionkontoret og Naturvernforbundet i Lenvik ligger derfor dårlig til rette for avklaring herfra.

Av regionkontorets vedtak 17. desember 1999 fremgår det at «[v]edtaket kan påklages av sakens parter eller andre med rettslig klageinteresser innen 3 uker fra det tidspunktet underretningen om avgjørelse er kommet fram til vedkommende part». I sitt avvisningsvedtak 2. februar 2000 anfører regionkontoret at Norges Naturvernforbund er å anse som «part i saken med rettslig klageinteresse». Klagefristen er opplyst å være tre uker «fra det tidspunkt en må forvente seg at en part får underretning om et vedtak». Videre fremholder regionkontoret at «[n]år det gjelder parter med rettslig klageinteresse så er denne fristen sagt å være fra det tidspunkt «vedkommende burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket»».

Regionkontoret bruker i vedtak 17. desember 1999 og 2. februar 2000, samt brev 3. mars 2000 til Fiskeridirektoratet, begrepene «part» og «rettslig klageinteresse» om hverandre. Dette har også Fiskeridirektoratet sagt seg enig i, jf. brev hit 13. desember 2000. Videre er opplysningene i regionkontorets vedtak 17. desember 1999 om klagefristen og dennes beregning ufullstendige. Vedtaket sier ikke noe om at for vedkommende som ikke har mottatt underretning om vedtaket, begynner klagefristen å løpe fra det tidspunktet vedkommende «har eller burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket», jf. forvaltningsloven § 29 annet ledd. Situasjonen for Naturvernforbundet var jo nettopp at det ikke mottok noen underretning om vedtaket, slik det skulle etter direktoratets retningslinjer, men ble kjent med resultatet via en artikkel i avisen Nordlys 20. desember 1999. Det er på denne bakgrunn forståelig at Naturvernforbundet la til grunn at fristen skulle regnes fra når selve vedtaket ble mottatt. Jeg viser i denne forbindelse til at regionkontoret i vedtak 2. februar 2000 har ansett Norges Naturvernforbund sentralt for å være part i saken i forvaltningslovens forstand, noe som er korrigert ved Fiskeridirektoratets vedtak 15. mars 2000.

Det er videre på det rene at Fiskeridirektoratets retningslinjer 3. oktober 1989 ikke ble fulgt av regionkontoret i saken. Som nevnt i punkt 1, er disse retningslinjene i samsvar med de plikter som følger av god forvaltningsskikk. Dersom regionkontoret hadde underrettet Naturvernforbundet om at vedtak var truffet og i korte trekk hva det gikk ut på, samt informert om klageadgang og klagefrist, hadde regionkontoret gjort hva det kunne for å unngå den foreliggende situasjonen. Naturvernforbundet ville da ha fått relevant og nødvendig informasjon på et tidligere tidspunkt og kunne ha ivaretatt forbundets interesser på dette grunnlaget. Den manglende overholdelse av Fiskeridirektoratets retningslinjer må bære noe av skylden for at den foreliggende situasjonen oppstod. Dette er et relevant moment i vurderingen av om det skal gis oppreisning for oversittelse av klagefristen.

Jeg viser også til at Naturvernforbundet i Lenvik i begynnelsen av januar 2000 forsøkte å få kontakt med regionkontoret for å få vedtaket oversendt. I telefonsamtale 7. januar 2000 anmodet forbundet om å få en kopi av vedtaket, noe som ble gjentatt i brev til regionkontoret samme dag. Naturvernforbundet opplyste samtidig at vedtaket høyst sannsynlig ville bli påklaget. Regionkontoret var følgelig gjort kjent med at forbundet vurderte å påklage konsesjonsvedtaket. (Informasjonen ble gitt før 21. januar 2000 som etter regionkontorets oppfatning var siste frist for å fremsette klage, jf. bl.a. regionkontorets vedtak 2. februar 2000.) Naturvernforbundet utviste således aktivitet og forholdt seg ikke passive helt frem til klagen ble fremsatt.

Fiskeridirektoratet har i vedtak 15. mars 2000 ikke vurdert forholdet til forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav a. Som det fremgår av min redegjørelse ovenfor, mener jeg at dette burde ha vært gjort. Jeg er for øvrig oppmerksom på at ettårsfristen i forvaltningsloven § 31 siste ledd nå er utløpt. Jeg anbefaler imidlertid at direktoratet ser på saken på nytt i lys av mine merknader, og vurderer praksis i forhold til lignende fremtidige saker. Jeg ber om å bli holdt orientert om hva Fiskeridirektoratet foretar seg.»

Fiskeridirektoratet vurderte saken på nytt, og erkjente at det burde vært gitt oppreisning for oversittelse av klagefristen, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav a. Fra direktoratets brev 6. november 2001 til Norges Naturvernforbund siteres:

«Etter en vurdering av forvaltningslovens § 31 første ledd bokstav a) er Fiskeridirektoratet kommet til at det burde ha vært konkludert med at det ble gitt oppreisning for oversittelse av klagefristen.

En eventuell realitetsbehandling av klagen i dag vil imidlertid ikke ha betydning. Det er sagt i forvaltningsloven § 31 siste ledd at: «Klagen kan ikke tas under behandling som klagesak dersom det er gått mer enn ett år siden vedtaket ble truffet». Regionkontorets vedtak ble faktisk over-

prøvet av Fiskeridirektoratet 15.03.00 etter forvaltningslovens § 35, på bakgrunn av fylkesmannens fraråding og protest. Fiskeridirektoratet kan ikke se at Deres klage inneholder nye eller andre opplysninger enn det som ble vurdert ved denne overprøvingen.»

I brev samme dag til samtlige regioner minnet Fiskeridirektoratet om direktoratets skriv 3. oktober 1989 og understreket betydningen av at retningslinjene blir fulgt.

2.

Oppreisning for oversittelse av klagefrist i byggesak – klage fra fylkesmannen

(Sak 2000–0807)

På bakgrunn av en klage fra Fylkesmannen i Vest-Agder, valgte Fylkesmannen i Aust-Agder å omgjøre Mandal kommunes vedtak om dispensasjon til oppføring av en hytte beliggende i et område regulert til LNF innenfor 100-meters beltet langs kysten. Med hjemmel i forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b), ble klagen tatt under behandling til tross for at Fylkesmannen i Vest-Agder hadde oversittet klagefristen.

Ombudsmannen kom til at det i denne saken var lagt for liten vekt på hensynet til utbyggernes berettede forventning om å få lov til å bygge ved vurderingen av om det skulle gis oppreisning for oversittelsen av klagefristen. Selv om fristoversittelsen i seg selv ikke kunne sies å være lang, var det vesentlige for ombudsmannen at det samlet sett hadde gått omtrent tre og en halv måned fra melding om positivt vedtak ble gitt, fram til utbyggerne ble orientert om at vedtaket var påklaget.

Ekteparet A henvendte seg til ombudsmannen med en klage over Fylkesmannen i Aust-Agders vedtak om omgjøring av Mandal kommunes byggetillatelse for deres hytte. I forbindelse med omgjøringssvedtaket ble det gitt oppreisning for oversittelse av klagefristen. Saken ble tatt opp med Fylkesmannen i Aust-Agder, som i brev herfra ble bedt om å redegjøre nærmere for hvordan forvaltningsloven 10. februar 1967 § 31 første ledd bokstav b), som åpner for å ta klager under behandling selv om de har kommet inn etter klagefristens utløp, var anvendt i dette tilfellet. Det ble bedt opplyst om fylkesmannen mente det forelå «særlige grunner» til å gi oppreisning for fristoversittelse i alle saker om dispensasjon etter plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 § 7. Videre ble det bedt opplyst om denne saken skilte seg fra øvrige dispensasjonssaker og hva som i tilfelle var bakgrunnen for dette. Avslutningsvis ble det bedt redegjort for i hvilken grad saken stod i en særstilling fordi det var fylkesmannen som hadde fremmet klagen.

I sin redegjørelse for saken understreket Fylkesmannen i Aust-Agder at det ikke var ansett å foreligge «særlige grunner» til å gi oppreisning i alle saker om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7. Fylkesmannen uttalte om dette:

«Det skal etter Fylkesmannens syn foretas en konkret helhetsvurdering av den enkelte sak og en interesseavveining av de ulike relevante hensyn som bestemmelsen i fvl. § 31 gir grunnlag for. Fylkesmannen forstår ordene «særlige grunner» i § 31 slik at det normalt bare vil være adgang til å gi oppreisning for fristoversittelse etter denne bestemmelsen i unntakstilfeller.

Til Sivilombudsmannens spørsmål om den foreliggende sak etter Fylkesmannens mening skiller seg ut fra andre dispensasjonssaker, og hva som i så fall er årsaken til dette, vil Fylkesmannen påpeke at det er tale om dispensasjonstillatelse for en helt ny hytte i et område som inngår i LNF-område i kommuneplanen og i 100-meters sonen langs sjøen. En slik tillatelse vil følgelig også være i strid med de rikspolitiske bestemmelsene i pbl. § 17–2. En tillatelse til en ny hytte i et slikt område må som utgangspunkt oppfattes som en klar liberal dispensasjonstillatelse i en tid da sentrale miljøvernmyndigheter har sendt særlig klare og sterke signaler om å innskjerpe dispensasjonspraksisen. Det er derfor ut fra offentlige interesser særlig viktig at en slik sak blir gjenstand for klagebehandling/overprøving av statlig myndighet. Det er bla. viktig at kommunen får korrigert en rettsoppfatning/praksis som er uholdbar.»

Fylkesmannen viste videre til Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 92, der det framgikk at en særlig grunn til å gi oppreisning kunne være at det var spørsmål om prøvelse av rettsanvendelsen. Det faktum at det var Fylkesmannen i Vest-Agder som klaget, var vektlagt fordi det da måtte antas at det var særlig viktig å få spørsmålet prøvd. I den endelige vurderingen var det dessuten trukket inn at fristoversittelsen mest trolig bare var på omtrent en uke, og at ekteparet A ikke i vesentlig grad hadde innrettet seg etter vedtaket om byggetillatelse da klagen ble mottatt i kommunen.

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:

«Mandal kommune traff 26. august 1999 vedtak om dispensasjon for bygging av hytte 70 meter fra sjøen i et LNF-område på tross av at Fylkesmannen i Vest-Agder hadde anbefalt at søknaden ble avslått. Ekteparet A ble underrettet om vedtaket ved brev 31. august 1999. Melding om vedtaket ble imidlertid ved en feil først sendt Fylkesmannen i Vest-Agder 12. november 1999. Samtidig ble A underrettet om at vedtaket nå kunne påklages innen tre uker fra mottakelsen av vedtaket hos fylkesmannen. Brevet ble mottatt hos fylkesmannen 15. november 1999 og påklaget 2. desember 1999, en uke etter klagefristens utløp, jf. tremåneders-fristen i forvaltningsloven

§ 29 andre ledd. Klagen ble, angivelig på grunn av sen postgang, først mottatt av Mandal kommune 16. desember 1999.

Under Fylkesmannen i Aust-Agders behandling av spørsmålet om oppreisning for oversittelsen av klagefristen ble det konkludert med at det forelå slike «særlige grunner» som gjorde det rimelig at klagen ble prøvd. Begrunnelsen for dette var de viktige og prinsipielle spørsmålene rundt forståelsen av plan- og bygningsloven § 7 saken reiste. Det var også lagt vekt på at ekteparet ikke i nevneverdig grad hadde innrettet seg etter Mandal kommunes vedtak.

Forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b) åpner for å ta en klage under behandling selv om den er innkommet etter klagefristen når det foreligger «særlige grunner» som gjør det rimelig at klagen blir prøvd til tross for fristoversittelsen. Videre framgår det av bestemmelsens andre ledd at det ved vurderingen av om en klage som er for sent innkommet skal tas under behandling, skal legges vekt på om endringen av vedtaket kan medføre skade eller ulempe for andre.

Forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 92, nevner det forhold at klagen handler om rettsanvendelsen som eneste eksempel på «særlige grunner» som kan begrunne oppreisning. I disse tilfellene anses det rimelig at klagen tas under behandling fordi det kan være nødvendig eller hensiktsmessig å få brakt et tvilsomt rettsspørsmål ut av verden.

Av dispensasjonsvedtaket som ble truffet av Mandal kommune følger at det ble lagt vekt på at tomten var omfattet av en eldre godkjent disposisjonsplan som tillot hyttebygging i området idet dispensasjon ble gitt. I etterkant er imidlertid området regulert til LNF-område i kommunedelplanen. På bakgrunn av innstramming fra sentrale myndigheter i forhold til dispensasjonsvedtak, samt nødvendigheten av å avklare betydningen av den eldre disposisjonsplanen, synes det å ha vært begrunnet tvil med hensyn til om vilkårene for å gi dispensasjon med hjemmel i plan- og bygningsloven § 7 var oppfylt i dette tilfellet. Videre er det et poeng at det her er snakk om et rettsområde der det må være viktig at kommunene følger de retningslinjer som er gitt. På denne bakgrunn synes det også riktig å legge vekt på at det er fylkesmannen, som må anses å ha betydelig interesse i at rettstilstanden på området avklares, som står som klager.

Det skal imidlertid som nevnt ved vurdering av om oppreisning skal gis, også tas tilbørlig hensyn til den eller de en endring av vedtaket kan være til skade eller ulempe for. Dette momentet bør etter mitt syn medføre at det må kreves mer med hensyn til de grunner som taler for oppreisning i tilfeller der det for eksempel går svært lang tid fra et positivt vedtak er truffet til det gis tilbakemelding om at vedtaket er påklaget. I denne saken gikk det omtrent to og en halv måned fra ekteparet A fikk melding om at byg-

getillatelse var gitt fra kommunen til det ble gjort kjent for dem at vedtaket kunne påklages. I tillegg kom forsinkelsen hos Fylkesmannen i Vest-Agder og den sene postgangen som medførte at det alt i alt tok omtrent tre og en halv måned fra byggetillatelsen var gitt til det ble klart at denne var påklaget. Selv om dette for en stor del kan tilbakeføres til feil i Mandal kommune, finner jeg det her riktig å se den tid som gikk under ett sett hen til at det må antas å ha vært uten betydning for ekteparet A hvor i forvaltningen årsaken til feilen lå. I denne forbindelse finner jeg det også lite rimelig å legge for mye vekt på at klagerne ikke i vesentlig grad hadde innrettet seg på byggetillatelsen til ugunst for dem. Når det går så lang tid som det gjorde i dette tilfellet, måtte de dessuten uansett kunne sies å ha en berettiget forventning om å få lov til å bygge, hvilket bør innebære et vern mot omgjøring når klagefristen er utløpt.

Jeg føyer til at klagefristreglene i forhold til det offentlige bør forstås og anvendes slik at forvaltningen får en oppfordring om og tilskyndelse til å følge opp og handle raskt dersom det er tale om å endre til ugunst positive vedtak.

Jeg finner etter dette at det ved avgjørelsen av om oppreisning skulle gis, ble tatt for lite hensyn til den berettigede forventningen byggetillatelsen innebærer for ekteparet A, særskilt sett i sammenheng med tidsrommet fra positivt vedtak ble truffet til klage ble mottatt hos kommunen. Etter mitt syn var det derfor ikke grunnlag for å gi oppreisning for fristoversittelsen i denne saken. Under henvisning til ombudsmannsak 2000–0802, vil jeg for ordens skyld presisere at tidsmomentet er hovedårsaken til at denne saken ble vurdert annerledes av meg.

Jeg har etter dette ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på Fylkesmannens i Aust-Agders realitetsbehandling av dispensasjonsvedtaket. Etter mitt syn var det her ikke grunnlag for omgjøring med hjemmel i forvaltningsloven § 34. En omgjøring av vedtaket må eventuelt skje av eget tiltak med hjemmel i forvaltningsloven § 35 andre ledd, jf. første ledd bokstav c) etter en vurdering av om Mandal kommunes vedtak om byggetillatelse må anses ugyldig. Jeg har ut fra prinsippet om etterfølgende kontroll ikke gått inn i noen vurdering av om kommunens vedtak var beheftet med så alvorlige feil at det må anses ugyldig.»

Fylkesmannen i Aust-Agder fulgte opp uttalelsen på følgende måte:

«Fylkesmannen har på denne bakgrunn tatt vedtaket av 31.03.2000 opp til ny behandling og er kommet til at klagen fra Fylkesmannen i Vest-Agder må bli å avvise.

Sivilombudsmannen har pekt på at en omgjøring av kommunens vedtak evt. også kan foretas av Fylkesmannen av eget tiltak etter forvaltningsloven § 35 annet ledd, jf. første ledd bokstav c). På bakgrunn av Sivilombudsmannens behandling av spørsmålet om oppreisning for frist-

oversittelse og saksforholdet i dispensasjonssaken, er Fylkesmannen kommet til at det ikke er grunnlag for å oppheve kommunens vedtak etter eget tiltak etter fvl. § 35.

Kommunens vedtak om dispensasjonstillatelse av 26.08.1999 -sak 49/99- blir da å anse som endelig.»

3.

Saksbehandlingstiden hos fylkesmannen ved fremsettelse av klage etter plan- og bygningsloven § 15 annet ledd

(Sak 2001–1646)

På bakgrunn av opplysninger i en konkret klagesak, tok ombudsmannen av eget tiltak opp Fylkesmannen i Vest-Agders tidsbruk ved bruk av klageretten etter plan- og bygningsloven § 15 annet ledd.

Med utgangspunkt i hensynene bak den alminnelige klagefristen på tre uker, påpekte ombudsmannen at sendretighet i saksbehandlingen ved fremsettelse av klage etter denne bestemmelsen lett vil skape berettiget usikkerhet og misnøye hos den private part og dermed svekke tilliten til offentlig forvaltning. Det vil heller ikke være i samsvar med de krav som i alminnelighet må stilles til god saksbehandling i offentlig forvaltning. I den konkrete saken som var påklaget til ombudsmannen hadde fylkesmannen sendt en midlertidig klage omtrent på tidspunktet for utløpet av den opprinnelige klagefristen. Deretter hadde fylkesmannen sendt en begrunnet klage ca. syv uker etter at kommunens saksfremstilling var mottatt, dvs. ca. fire uker etter utløpet av en eventuell ny klagefrist etter forvaltningsloven § 29 tredje ledd. Ombudsmannen uttalte at dette harmonerer dårlig med både formålet med reglene om klagefrister og alminnelige prinsipper for god saksbehandling.

A klaget til ombudsmannen over at Fylkesmannen i Rogaland hadde stadfestet Kristiansand kommunes avslag på en søknad om istandsetting av hytte på klagerens eiendom i Kristiansand kommune.

Det fremgikk av klagen at Kristiansand kommune, plan- og bygningsetaten, i brev 28. juni 1999 til klageren gav tillatelse til å utbedre/istandsette hytta på eiendommen, som lå i strandsonen. Fylkesmannen i Vest-Agder påklaget kommunens innvilgelse av søknaden i brev til kommunen 22. juli 1999. En kopi av vedtaket hadde fylkesmannen mottatt 9. juli 1999, oversendt fra kommunen ved brev datert 28. juni 1999.

I brevet 22. juli 1999 gjorde fylkesmannen oppmerksom på at klagen var midlertidig, og at begrunnelsen for klagen ville bli utdypet når kommunen hadde oversendt saksfremstillingen. Ifølge byggesaksavdelingens innstilling til byutviklingsstyret, ble den etterspurte saksfremstillingen sendt fra kommunen til fylkesmannen 28. juli 1999. Fylkesmannens

utfyllende klage i saken ble deretter fremsatt i brev til kommunen 16. september 1999.

Klagebehandlingen førte til at kommunen omgjorde sitt vedtak og avsto søknaden. Avslaget ble påklaget. Det ble bestemt at klagesaken skulle behandles av Fylkesmannen i Rogaland som settefylkesmann. As klage over denne omgjøringen førte ikke frem.

I klagen til ombudsmannen gjorde A gjeldende at klagen fra Fylkesmannen i Vest-Agder ikke skulle ha vært realitetsbehandlet. Han mente at klagen var for sent fremsatt. Videre klaget han over saksbehandlingstiden hos Fylkesmannen i Rogaland og enkelte sider ved klagesaksavgjørelsen.

Selve klagesaken ble avsluttet ved brev til A 14. august 2001. I brevet presiserte jeg at jeg ikke hadde funnet grunn til å undersøke nærmere om klagen fra Fylkesmannen i Vest-Agder var rettidig fremsatt. Jeg viste i den forbindelse til at jeg ikke hadde grunnlag for å kritisere Fylkesmannen i Rogaland for å ha lagt til grunn at kommunens opprinnelige vedtak var ugyldig, og at ugyldige vedtak uansett kunne omgjøres av forvaltningen, selv om klagefristen skulle være løpt ut, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c). Videre meddelte jeg A at jeg, slik saken for øvrig lå an, heller ikke hadde funnet tilstrekkelig grunn til å gå videre med de delene av hans klage som gjaldt klagesaksbehandlingen hos Fylkesmannen i Rogaland.

Jeg besluttet imidlertid å ta opp tidsbruken hos Fylkesmannen i Vest-Agder på generelt grunnlag. Om dette hadde A skrevet i klagen hit:

«Fylkesmannens utfyllende fremstilling fremkom i brev datert 16.09.1999, og vedlegges som bilag C. Uten å komme inn på innholdet i brevet vil jeg bare kort og godt konstatere at avsendelsesdato er mer enn 11 uker etter 28.06.1999 (bilag A). Brevet inneholder ingen forklaring på, enn si unnskyldning for den gravevende oversittelse av fastsatte tidsfrister. Det tilkjennegir vel nærmest en arrogant og respektløs holdning til disse.»

I brev herfra ble Fylkesmannen i Vest-Agder bedt om kommentarer til dette, herunder om en redegjørelse for tidsbruken. Forholdet mellom tidsbruken i denne saken og alminnelige prinsipper om god saksbehandling og allmennhetens tillit til offentlig forvaltning ble det også bedt om kommentarer til.

I sitt svarbrev fremholdt fylkesmannen innledningsvis at det ikke «er et krav etter fvl. § 29 at klagen skal begrunnes samtidig med at klagen fremsettes», og at den midlertidige klagen som ble sendt i As sak hadde fristavbrytende virkning. Videre fremholdt fylkesmannen:

«Grunnen til at det tok 7 uker fra saksdokumentene var mottatt til utfyllende begrunnelse for klagen ble sendt inn, var en kombinasjon av stor saksmengde samt ferieavvikling. Fylkesmannen har over flere år hatt en kontinuerlig

overbelastning av saker på dette området i forhold til ressurstilgangen, noe som slår spesielt ut i forbindelse med ferieavvikling. Fylkesmannen bestreber seg på å overholde de frister og prinsipper for god saksbehandling som finnes, og er opptatt av å holde et høyt nivå både med hensyn til faglig kompetanse samt saksbehandlingskompetanse. Arbeidet med mulige forbedringer er en kontinuerlig prosess. Dette nettopp for å sikre de rettssikkerhetsgarantiene som ligger i reglene om god saksbehandling, samt hensynet til allmennhetens tillit til offentlig forvaltning.»

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:

«Som det fremgår ovenfor, har jeg ikke funnet grunn til å ta stilling til om fylkesmannens klage 22. juli 1999 ble sendt innen utløpet av den alminnelige klagefristen på tre uker som fremgår av forvaltningsloven § 29 første ledd. Ved min behandling av As klagesak har jeg heller ikke tatt standpunkt til om det løp en ny klagefrist i saken fra tidspunktet da fylkesmannen mottok den etterspurte saksfremstillingen fra kommunen, jf. bestemmelsen i forvaltningslovens § 29 tredje ledd. Jeg har imidlertid merket meg at fylkesmannens klage 22. juli 1999 ikke var begrunnet, jf. forvaltningsloven § 32 annet ledd, og at dette synes å ha vært en følge av at heller ikke kommunens vedtak 28. juni 1999 var begrunnet. Når fylkesmannen etterspør saksfremstillingen fra kommunen til bruk ved arbeidet med ettersendelse av en begrunnelse for klagen, er det da mye som taler for at man er i en slik situasjon som § 29 tredje ledd er ment å skulle fange opp. Siden spørsmålet ikke er av betydning for utfallet av As sak, er det imidlertid ikke grunn til å forfølge denne siden av saken herfra nå. Spørsmålene som er reist ved brev herfra til fylkesmannen 14. august 2001, knytter seg uansett til fylkesmannens totale tidsbruk ved fremsettelsen av klagen på kommunens innvilgelse av As søknad. Jeg vil i det følgende vurdere dette uavhengig av de ovennevnte problemstillinger.

Den alminnelige klagefristen på tre uker som fremgår av forvaltningsloven § 29 første ledd, er fastsatt ut fra hensynet til at involverte parter innen rimelig tid skal kunne innrette seg etter vedtaket som er fattet, og av hensyn til at forvaltningen skal kunne sette endelig sluttstrek for saksbehandlingen. Førstnevnte hensyn gjør seg særlig gjeldende i saker som den foreliggende, hvor en privatperson er innvilget en rettighet. Dette er det viktig at statlige og fylkeskommunale fagmyndigheter er spesielt oppmerksom på ved utnyttelse av klageretten som er fastsatt i plan- og bygningsloven § 15 annet ledd. Sendretting i saksbehandlingen ved fremsettelse av klager etter denne bestemmelsen vil lett skape berettiget usikkerhet og misnøye hos den private part og dermed svekke tilliten til offentlig forvaltning. Det vil heller ikke være i samsvar med de krav som i almin-

nelighet må stilles til god saksbehandling i offentlig forvaltning, jf. f.eks. prinsippet i forvaltningsloven § 11 a første ledd.

Forvaltningsloven § 30 har regler om når en klage må være fremsatt for å anses rettidig. Hovedregelen er at klagen innen utløpet av klagefristen må være avgitt til posten eller til offentlig tjenestemann som har fullmakt til å ta imot erklæringen. Som fylkesmannen har fremholdt, stilles det ikke krav om at klagen på dette tidspunkt er fullstendig. Også uavhengig av bestemmelsen i § 29 tredje ledd må det således være adgang til å fremsette en midlertidig klage for så å ettersende en utfyllende begrunnelse senere. Dette er også forutsatt i lovens forarbeider, jf. innstillingen fra forvaltningskomiteen s. 446 hvor det heter:

«I en viss utstrekning må det være adgang til å inngi foreløpig klage innen fristens utløp og senere sende inn nærmere begrunnelse, eventuelt bevisoppgave o.s.v.»

Både det som her er sitert og hensynet til formålet med regelverket for øvrig, tilsier imidlertid at man i slike tilfeller må kreve en viss aktivitet med hensyn til oppfølging fra klageren. Lovens hovedregler tilsier at det normalt skal fremsettes en fullstendig klage innenfor klagefristen på tre uker. I § 29 tredje ledd har lovgiveren fastsatt en særregel om at det løper en ny klagefrist på 3 uker dersom klageren ber om en etterfølgende begrunnelse innenfor den opprinnelige klagefristen. Etter denne bestemmelsen vil klageren da kunne oppnå å få en samlet klagefrist på inntil seks uker. Ellers kan forvaltningen etter § 29 fjerde ledd «i særlige tilfeller» forlenge klagefristen før denne er utløpt. Ifølge § 32 siste ledd kan dessuten forvaltningen sette «en kort frist» for retting eller utfylling dersom en klage inneholder feil eller mangler. Det ville harmonere dårlig med disse reglene dersom klageren på ulovfestet grunnlag i tillegg skal kunne fremsette en midlertidig klage hvor det bebudes en etterfølgende begrunnelse uten at det kreves og forventes en relativt rask oppfølging fra klagerens side.

Det fremgår at den midlertidige klagen fra fylkesmannen i As sak ble fremsatt omtrent på tidspunktet for utløpet av den opprinnelige klagefristen. Videre er det klart at en begrunnet klage først ble innsendt til kommunen ca. syv uker etter at fylkesmannen hadde mottatt kommunens saksfremstilling, dvs. ca. fire uker etter utløpet av en eventuell ny klagefrist etter forvaltningslovens § 29 tredje ledd. Totalt brukte dermed fylkesmannen ca. ti uker på arbeidet med å fremsette en klage i saken. Dette harmonerer dårlig med både formålet og hensynene bak reglene om klagefrister i forvaltningslovens kap. VI og med alminnelige prinsipper om god saksbehandling. Fylkesmannen har vist til stor saksmengde og ferieavvikling som forklaring på tidsbruken. Jeg har

merket meg dette, men kan ikke se at det kan forsvare den sene oppfølgingen. Etter min mening er det kritikkverdig at det ble brukt så lang tid som her ble gjort. Som klageren har påpekt, er tidsbruken av et slikt omfang at det kunne vært på sin plass med en beklagelse fra fylkesmannens side.

Jeg har videre merket meg uttalelsen om at fylkesmannen kontinuerlig arbeider med mulige forbedringer av saksbehandlingen ved embetet. Jeg ber om å bli holdt orientert om hva fylkesmannen konkret tar sikte på av rutineendringer for å sikre en tilfredsstillende oppfølging av fremsatte klager etter plan- og bygningsloven § 15 annet ledd.»

Fylkesmannen beklaget etter dette den lange saksbehandlingstiden i As sak. Samtidig ble det opplyst at fylkesmannen i de senere årene hadde lagt vekt på å være mer bevisst på å få til en overlapping i ferieperiodene slik at oppfølgingen av denne type saker ikke er avhengig av en enkelt saksbehandlers tilstedeværelse.

4.

Rettslig klageinteresse i sak om konsesjon til oppdrettsanlegg etter fiskeoppdrettsloven – forvaltningsloven § 28 første ledd

(Sak 2000–1258)

Norges Miljøvernforbund klaget over at Fiskeridirektoratet hadde lagt til grunn at to lokale organisasjoner ikke hadde rettslig klageinteresse i sak om konsesjon til oppdrettsanlegg etter fiskeoppdrettsloven. Organisasjonene hadde bl.a. til formål å verne villfiskinteressene i to vassdrag som organisasjonene fremholdt kunne bli skadelidende som følge av etableringen av oppdrettsanlegget.

Ombudsmannen understreket at vurderingstemaet etter forvaltningsloven § 28 første ledd er hvorvidt organisasjonenes interesser er av en slik art og styrke at det er rimelig å gi de et rettskrav på å få konsesjonsvedtaket overprøvd. Fiskeridirektoratet hadde lagt en for streng vurderingsnorm til grunn når det var krevd at konsesjonsvedtaket beviselig måtte få «klare og umiddelbare virkninger» for organisasjonene. Ombudsmannen kunne heller ikke fullt ut følge direktoratets vurderinger når det gjaldt betydningen av opprettelsen av midlertidige sikringssoner for spørsmålet om rettslig klageinteresse. Fiskeridirektoratet ble anmodet om å se på saken på nytt, samt vurdere praksis i forhold til lignende fremtidige saker.

Et fiskeoppdrettsselskap fikk i vedtak truffet av Fiskeridirektoratet, region Troms, tillatelse til å etablere oppdrettsanlegg i Lenvik kommune. Vedtaket ble påklaget av Lysbotnvassdraget Fiskelag og Samarbeidsutvalget for Målselvvassdraget. Klagen

ble avvist av regionkontoret under henvisning til at verken fiskelaget eller samarbeidsutvalget hadde klagerett da de ikke var parter i konsesjonssaken eller hadde rettslig klageinteresse. Fiskeridirektoratet opprettholdt etter klage regionkontorets avgjørelser.

Norges Miljøvernforbund, region nord, brakte saken inn for ombudsmannen på vegne av Lysbotnvassdraget Fiskelag og Samarbeidsutvalget for Måselvassdraget. I klagen ble det anmodet om at ombudsmannen vurderte Fiskeridirektoratets vedtak der fiskelaget og samarbeidsutvalgets klager ble endelig avvist. Miljøvernforbundet bad også om at ombudsmannen medvirket til at konsesjonssaken ble undergitt en fullstendig ny behandling.

Det ble besluttet å undersøke saken nærmere, og klagen ble tatt opp med Fiskeridirektoratet. Direktoratet ble bedt om å redegjøre nærmere for sitt standpunkt om at vassdragsforeningene ikke hadde rettslig klageinteresse i konsesjonssaken, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 § 28 første ledd.

I Fiskeridirektoratets svar het det:

«For avgjørelsen av om klagerne har rettslig klageinteresse, har Fiskeridirektoratet ikke søkt å gå inn på det materielle grunnlaget for klagen. Først er konstatert at vi ikke ser rømmingsfaren som aktuell ved en etablering. Rømming er en hypotetisk følge av en etablering, samtidig som det alltid er en potensiell fare. For å kunne vurdere tilknytningen, fant vi det nødvendig med en summarisk gjennomgang av de materielle anførselene. Henvisningen i avgjørelsen til de midlertidige sikringssonene, er gjort for å belyse den manglende tilknytningen. Dette er gjort ved å angi avstanden til yttergrensene for sonene. Ordningen MSL er konkret fastsatte soner som er også ment å ivareta hensynet til rømmingsfare. Disse interessene er ment å ivaretas av det offentlige, og vi anser det derfor som det avgjørende momentet for å konstatere at klagerens tilknytning ikke er tilstrekkelig.»

I mitt avsluttende brev til Fiskeridirektoratet uttalte jeg:

«Hvem som har rett til å påklage et vedtak, er regulert i forvaltningsloven 10. februar 1967 § 28. Det følger av bestemmelsens første ledd første punktum at et enkeltvedtak «kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse».

Fiskeridirektoratet har lagt til grunn at verken Lysbotnvassdraget Fiskelag eller Samarbeidsutvalget for Måselvassdraget er parter i konsesjonssaken, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Jeg kan ikke se at det er grunnlag for å reise rettslige innvendinger mot dette.

Det omtvistede spørsmålet er om Lysbotnvassdraget Fiskelag og Samarbeidsutvalget for Måselvassdraget har «rettslig klageinteresse» og på dette grunnlag kan påklage konsesjonsvedtaket.

Ved vedtagelsen av forvaltningsloven i 1967 ble det diskutert om andre enn sakens parter skulle ha

rett til å påklage et forvaltningsvedtak. Gruppen av klageberettigede ble utvidet til å omfatte også de som har «rettslig klageinteresse». Det følger av Ot.prp. nr. 38 (1964–65) s. 98–99 at bakgrunnen for dette var at enhver som har «rettslig interesse» kan bringe spørsmålet om et vedtaks gyldighet inn for domstolene, jf. tvistemålsloven 13. august 1915 nr. 6 § 54. Klageadgangen bør derfor være så vid at den tillater at de som kan få brakt saken inn for domstolene, får prøvet en forvaltningsklage først. Det er derfor lagt til grunn at uttrykket «rettslig klageinteresse» i forvaltningsloven § 28 første ledd i alle fall ikke må tolkes snevrere enn uttrykket «rettslig interesse» i tvistemålsloven § 54.

For å ha rettslig klageinteresse må en ha en viss tilknytning til saken. Det er ikke nødvendig at vedtaket har rettslige konsekvenser for klageren, men klagerens interesser må ha en slik art og styrke at det er rimelig å gi ham et rettskrav på å få vedtaket overprøvd. Det er klart at en organisasjon kan påklage et vedtak som berører organisasjonens egne rettigheter og plikter. Organisasjoner kan imidlertid også påklage vedtak som har konsekvenser for de interesser organisasjonen skal fremme.

I Rt. 1980 s. 569, Altakjennelsen, uttalte Høyesterett følgende om Norges Naturvernforbund hadde «rettslig interesse» i sak om statsregulering av Alta-vassdraget:

«Det er etter hvert blitt anerkjent at en søker kan ha rettslig interesse av å reise søksmål selv om utfallet av saken ikke har direkte betydning for hans egen rettsstilling. Også en interesseorganisasjon kan etter omstendighetene ha den nødvendige rettslige interesse selv om utfallet av saken ikke har direkte betydning for organisasjonens eller medlemmenes rettigheter. Behovet for rettslig kontroll med den offentlige forvaltning kan her være avgjørende. Men den som reiser sak om gyldigheten av et forvaltningsvedtak, må i tilfelle ha rimelig grunn til å kreve at dette spørsmålet blir prøvet av domstolene. Det må være et rettskrav som gjøres gjeldende, og søkeren må ha slik tilknytning til rettskravet at nettopp han har naturlig foranledning til å reise søksmål.»

For å avgjøre om Lysbotnvassdraget Fiskelag og Samarbeidsutvalget for Måselvassdraget har rettslig klageinteresse i konsesjonssaken, må det foretas en helhetsvurdering der det sees hen til om saken berører organisasjonenes formålsinteresser på en mer direkte måte. Det må også legges vekt på om organisasjonene ut fra en vurdering av bl.a. medlemstall og aktivitetsnivå er tilstrekkelig representative for de interesser de søker å fremme.

I Fiskeridirektoratets vedtak 15. mars 2000 er Lysbotnvassdraget Fiskelag opplyst å være en «sammenslutning av grunneiere og fiskerettshavere i de deler av Lysbotnvassdraget som fører anadrom laksefisk». Fiskelagets formål er å «arbeide for opphjelv av fiskebestandene, fremme fiske som næring,

matauk og rekreasjon, ivareta grunneiernes rettigheter overfor vassdragsreguleringer og inngrep, hevdelse av eiendomsretten mv». Sytti prosent av fiskeinteressene i vassdraget er etter det opplyste organisert i laget. Samarbeidsutvalget for Målselvvassdraget «representerer ca 250 rettighetshavere som skal arbeide for å bevare og videreutvikle fiskebestandene, fremme fiske som næring, legge til rette for almenhetens adgang til fiske og rekreasjon og ivareta rettighetshavernes interesser».

Så vidt jeg kan se ut fra de oversendte saksdokumentene, har verken Fiskeridirektoratet eller regionkontoret tatt opp spørsmålet om fiskelaget og samarbeidsutvalget er representative i forhold til de interessene de søker å ivareta. Det er på denne bakgrunn ikke nødvendig for meg å gå nærmere inn på denne problemstillingen. Slik saken er opplyst, synes imidlertid ikke dette spørsmålet å være tvilsomt.

Det avgjørende spørsmålet er om konsesjonsvedtaket berører organisasjonenes interesser på en slik måte at de får rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Lysbotnvassdraget Fiskelag og Samarbeidsutvalget for Målselvvassdraget har fremholdt at etableringen av et oppdrettsanlegg ved Sandholmen vil kunne skade villfiskinteressene på grunn av rømmingsfaren og faren for spredning av lakselus. Jeg konstaterer for ordens skyld at dette er relevante argumenter mot en etablering av oppdrettsanlegg ved Sandholmen som inngår i Fiskeridirektoratets vurdering av konsesjonssøknaden etter fiskeoppdrettsloven 14. juni 1985 nr. 68 § 5 nr. 3. Riktignok skal forholdet til fiskesykdomsloven i første omgang vurderes av fylkesveterinæren etter fiskeoppdrettsloven § 5 nr. 1, men sykdomsrisikoen er også hensyntatt i direktoratets vurderinger i vedtak 15. mars 2000. Videre er de fremførte argumentene relevante i forhold til de interessene organisasjonene skal ivareta.

Fra Fiskeridirektoratets vedtak 15. mars 2000 siteres:

«Hvorvidt klagerne har rettslig klageinteresse beror på en vurdering av tilknytningen til saken og virkningen for klagerne av en etablering. Man må ha en aktuell og kvalifisert interesse av utfallet av saken. Avgjørelsen må faktisk og praktisk få klare og umiddelbare virkninger for vedkommende.»

Og videre:

«Som påpekt av Region Troms, kan det ikke legges til grunn at forekomsten av lakselus vil øke med en etablering ved Sandholmen. Tillatelsen innebærer ikke bruk av øket volum for konsesjonene totalt sett, og det kan ikke utelukkes at denne lokaliseringen vil medføre en bedret total situasjon mht. lakselus i Troms. Oppdrett innebærer en potensiell fare for rømming, men vi kan ikke se at en slik fare er tilstrekkelig aktuell for å gi rettslig klageinteresse. I forhold til organisasjonenes formål, er det derfor ikke en nødvendig

sammenheng mellom drift på Sandholmen og konsekvensene for klagerne. Tillatelsen er en skjønnspreget og sammensatt avgjørelse, hvor de forhold som klagerne tar opp blir vurdert. Dette taler imot å innrømme rettslig klageinteresse når avgjørelsen ikke samtidig begrenser klagernes rettsstilling. Videre er det etablert midlertidige sikringssoner for laksefisk hvor det er enighet om å ikke tillate oppdrett av hensyn til villfisk. Fra lokaliteten til nærmeste grense for slik sikringssone er ca. 13 km (Yttergrensen for sone nr. 41 – Måselva). Fra anlegget til sikringssone for Laukhellavassdraget (sone nr. 41) er det 20 km. Det er ikke etablert sikringssone ved Lysbotnvassdraget. Klagernes interesser gjelder de hensyn som ivaretas gjennom denne ordningen. Fiskeridirektoratet finner ikke at klagerne har rettslig klageinteresse.»

Fiskeridirektoratet fremholder i vedtak 15. mars 2000 at vurderingstemaet er hvorvidt organisasjonene har en «aktuell og kvalifisert interesse av utfallet av saken» samt at avgjørelsen må «faktisk og praktisk få klare og umiddelbare virkninger for vedkommende». Det er riktig at fiskelaget og samarbeidsutvalget må ha en «aktuell og kvalifisert interesse» i utfallet av konsesjonssaken for å ha rettslig klageinteresse. Ved å kreve at konsesjonsvedtaket også må ha «klare og umiddelbare virkninger» for organisasjonene, synes det imidlertid som Fiskeridirektoratet oppstiller et for strengt vurderingstema. Det kan ikke kreves at organisasjonene skal føre bevis for at etableringen av oppdrettsanlegget vil få «klare og umiddelbare» konsekvenser for vassdragene. Dersom et så strengt tilknytningkrav legges til grunn, vil grensen mot når klagerne er å betrakte som parter i forvaltningslovens forstand bli hårfin. Vurderingstemaet skal være om organisasjonenes *interesser* er av en slik art og styrke at de har rettslig klageinteresse i konsesjonssaken. I denne vurderingen må Fiskeridirektoratet ta hensyn til risikoen for at oppdrettsanlegget kan ha uheldige konsekvenser for de aktuelle vassdragene, men det er å gå for langt å kreve at slike konsekvenser beviselig vil foreligge. En kvalifisert mulighet for at slik skade kan skje, vil kunne være tilstrekkelig for å konstatere at rettslig klageinteresse foreligger.

Vurderingstemaet som er oppstilt av Fiskeridirektoratet krever videre at direktoratet, ved avgjørelsen av om organisasjonene har rettslig klageinteresse, må foreta en forskuttert vurdering av holdbarheten av organisasjonenes innvendinger mot realiteten i konsesjonssaken. Igjen skal vurderingstemaet være om organisasjonenes *interesser* er av en slik art og styrke at de har rettslig klageinteresse i konsesjonssaken. Det er ikke nødvendig å ta stilling til om organisasjonenes argumenter kan føre frem i en eventuell klagesak.

Riktignok er det ikke slik at ethvert argument om at oppdrettsanlegget kan skade villfiskinteressene, vil medføre at klagerne har rettslig klageinteresse. Fiskeridirektoratet må kunne foreta en viss vurde-

ring av de fremførte argumentene for å kunne ta stilling til om organisasjonenes interesser er av en slik art og styrke at de har rettslig klageinteresse. Det fremgår av fellesklagen fra organisasjonene at de har krevd at konsesjonssaken behandles på nytt på grunn av mangelfull saksbehandling. For å konstatere rettslig klageinteresse, må det gjøres gjeldende et rettskrav som organisasjonene må anses å ha en rimelig grunn til å få prøvd av klageinstansen. At også fylkesmannen i sin innsigelse har gjort gjeldende de samme innvendingene mot konsesjonsvedtaket, er ikke avgjørende for spørsmålet om organisasjonenes klageinteresse. Det kan heller ikke, som nevnt, kreves at organisasjonene har bevist at konsesjonsvedtaket vil få «klare og umiddelbare virkninger» for villfiskinteressene i Lysbotnvassdraget og Målselvassdraget.

Jeg viser i denne sammenheng til at i den foreliggende saken har miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Troms gitt uttrykk for den samme skepsisen vedrørende oppdrettsanleggets konsekvenser for villfiskinteressene i området som fremført av Lysbotnvassdraget Fiskelag og Samarbeidsutvalget for Målselvassdraget, bl.a. under henvisning til rømmingsfaren og spredning av lakselus, jf. fylkesmannens brev 28. april 1999 og 7. januar 2000 til Fiskeridirektoratet, Region Troms. Fylkesmannen fremholder også i brev 7. januar 2000 til regionkontoret at han oppfatter Fylkesveterinæren i Troms» midlertidige tillatelse 3. desember 1999 å være gitt under tvil. De største betenkelighetene skal være knyttet til usikkerheten vedrørende oppdrettsanleggets konsekvenser for forekomsten av lakselus og dernest konsekvensene for de ville bestandene av anadrom laksefisk.

Fiskeridirektoratet har både i vedtak 15. mars 2000 og i brev hit 13. desember 2000 anført at ordningen med de midlertidige sikringssonene (MSL) er «ment å ivareta hensynet til rømmingsfaren». Jeg forstår direktoratet slik at det mener at klagernes interesser knyttet til å sikre seg mot rømmingsfaren fra oppdrettsanlegget er sikret gjennom denne ordningen, slik at rømmingsfaren ikke kan være et argument for at organisasjonene har rettslig klageinteresse i konsesjonssaken. Det fremgår at det er 13 km fra oppdrettsanlegget til yttergrensen for sone nr. 41 (Målselva), mens det ikke er etablert sikringssone for Lysbotnvassdraget.

Det fremgår av brev 6. oktober 1989 fra Fiskeridirektøren til samtlige fiskerisjefer og fylkesmenn at det innenfor de midlertidige sikringssonene ikke skal godkjennes nyetableringer av åpne sjøbaserte merdanlegg. Allerede eksisterende anlegg innenfor sikringssonene får anledning til å fortsette driften i tråd med det til enhver tid gjeldende regelverk, og bør kontrolleres årlig av fiskeri-, veterinær- og miljøvernmyndigheter. Så vidt jeg forstår, var de midlertidige sikringssonene opprinnelig motivert ut fra ønske om å forebygge skadevirkningene av rømt

oppdrettsfisk samt stanse/reducere spredningen av lakseparasitten Gyrodactylus saleris. Senere er sikringssonene opprettholdt bl.a. også som et ledd i forsøket på å bekjempe spredningen av lakselus.

Jeg kan ikke fullt ut følge Fiskeridirektoratets vurderinger når det gjelder konsekvensen av de midlertidige sikringssonene for klagernes rettslige klageinteresse. Det kan ikke på generelt grunnlag slås fast at i de tilfellene hvor oppdrettsanlegget planlegges etablert utenfor sonene, så vil ikke frykten for skade ved rømming være et relevant argument for at en klager har rettslig klageinteresse. Også her må det foretas en konkret vurdering av argumentets holdbarhet og hvorvidt det medfører at klagernes interesser er av en slik art og styrke at de har rettslig klageinteresse. Jeg viser i denne sammenheng til at det synes å være noe ulike oppfatninger i forskjellige fagkretser om virkningen og hensiktsmessigheten av de midlertidige sikringssonene. For Lysbotnvassdraget er det for øvrig heller ikke opprettet en sikringssone.

Som det fremgår, finner jeg at Fiskeridirektoratet har lagt til grunn en for streng vurderingsnorm i sin vurdering av om Lysbotnvassdraget Fiskelag og Samarbeidsutvalget for Målselvassdraget har rettslig klageinteresse i konsesjonssaken. Jeg er oppmerksom på at ettårsfristen i forvaltningsloven § 31 siste ledd nå er utløpt. Jeg anbefaler imidlertid at direktoratet ser på saken på nytt i lys av mine merknader, og vurderer praksis i forhold til lignende fremtidige saker. Jeg ber om å bli holdt orientert om hva Fiskeridirektoratet foretar seg.»

5.

Spørsmål om studieleders habilitet ved evaluering av en students praksisperiode

(Sak 2000–0055)

A hadde strøket i tredje forsøk på å bestå en praksisperiode i sin sykepleierutdanning. Høgskolens studieleder hadde vært medlem av praksisutvalget for evaluering av praksis alle tre gangene. I tillegg hadde hun hatt befattning med As sak i andre sammenhenger. Spørsmål var om det forelå slike «andre særegne forhold», jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd, at studielederen var inhabil da hun deltok i evalueringen av As siste praksisforsøk.

Ombudsmannen kom til at han ikke hadde grunnlag for å konkludere med inhabilitet i dette tilfellet. Ombudsmannen fant imidlertid grunn til å påpeke overfor høgskolen at den funksjonen studielederen hadde ved høgskolen, herunder som fast representant i utvalget som evaluerer studentenes praksisperioder, stiller høye krav til påpasselighet for å unngå inhabilitet. Dette blir særlig viktig i situasjoner der en student stryker i praksis flere ganger.

A klaget til ombudsmannen på et vedtak fra klagenemnda ved Høgskolen i X. Vedtaket nektet A å få et nytt tredje forsøk på praksis i kirurgisk sykepleie. A anførte at det hadde skjedd flere saksbehandlingsfeil i forbindelse med det tredje forsøket. Blant annet stilte A spørsmål ved habiliteten til studielederen ved høgskolen. Hun hadde hatt befatning med saken flere ganger tidligere i tillegg til at hun hadde vært medlem av høgskolens praksisutvalg i alle hans tre forsøk på å bestå praksisperioden i kirurgisk sykepleie.

Saken ble tatt opp med høgskolen, som blant annet ble bedt om å utdype hvilken rolle studielederen hadde hatt i denne saken.

I sitt svar orienterte høgskolen blant annet om avdelingsstyrets behandling av saken og studieleders rolle i den forbindelse. Det ble også gitt en orientering om praksisutvalgets rolle og funksjon og hvilken rolle studieleder hadde som medlem av praksisutvalget.

I mitt avsluttende brev til A uttalte jeg:

«1) Studieleders habilitet

De har bedt ombudsmannen vurdere det forholdet at studieleder B var medlem av praksisutvalget ved alle de tre praksisperiodene i kirurgisk sykepleie, og at hun skal ha forberedt avdelingsstyrets behandling av Deres søknad om å få tilrettelagt for en tredje praksisperiode i kirurgisk sykepleie.

Det følger av forskrift for eksamen ved Høgskole X at et praksisutvalg (student, veileder/øvingslærere, representant for utdanningen) skal tre sammen dersom det er tvil om studenten vil bestå praksisperioden. Det er praksisutvalget som fatter endelig vedtak om ikke bestått praksis. Studieleders funksjon i praksisutvalget ved sykepleierutdanningen ved Høgskolen i X, følger av «Utfyllende bestemmelser til lov av 12. mai 1995 om universiteter og høgskoler» og av høgskolens forskrift om eksamen. Den lederfunksjonen studieleder har i praksisutvalget gjør at vedkommende vil kunne få befatning med samme sak flere ganger, slik som i Deres sak.

Etter foreleggelsen herfra, redegjorde skolen for hvorfor den finner ordningen der studieleder alltid er medlem av praksisutvalget, hensiktsmessig. Høgskolen uttalte om dette:

«Når det er studieleder som er oppnevnt til å sitte i praksisutvalg, er det fordi dette er den person som har det løpende faglige ansvaret for utdanningen og for at utdanningen er i samsvar med gjeldende rammeplan, lover og regler.

Studieleder er der ikke i egenskap av veileder eller evaluator, men for å sikre at veiledningen skjer i samsvar med godkjente kriterier og at studentens rettigheter slik de er beskrevet i eksamensreglement og forskrifter, blir ivaretatt. Dette innebærer blant annet å sikre at studenten reelt sett får et nytt forsøk, der det er innvilget.

Studieleders rolle er å lede evalueringskonfe-

ransen nettopp fordi vedkommende ikke er en part i saken. Studieleder er oppnevnt som leder av praksisutvalg for å sikre at nivået for å bestå praksis ikke skal være ulikt og avhengig av hvilket praksissted eller hvilken praksisveileder/lærer studenten har.»

Det følger av reglene i forvaltningsloven 10. februar 1967 § 6 når en offentlig tjenestemann er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak. I første ledd regnes opp en del spesielle forhold som automatisk medfører inhabilitet. Ingen av disse forholdene er aktuelle i denne saken.

Av lovens § 6 annet ledd framgår det at en person også vil være inhabil dersom det foreligger «andre særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Lovgiver har i forbindelse med forvaltningsloven § 6 første ledd bevisst tatt stilling til hvilke grunner som automatisk skal medføre inhabilitet. Det at en person har behandlet en sak tidligere, hører ikke til blant disse grunnene, og det synes dermed å være det riktige å legge til grunn at høgskolens ordning med studieleders funksjon i praksisutvalget i utgangspunktet må aksepteres i forhold til den vurderingen som skal foretas etter forvaltningsloven § 6 annet ledd.

Situasjonen kan likevel være slik at vedkommen de tjenestemann ved den tidligere befattningen med saken har engasjert seg særlig sterkt for en bestemt løsning. Dette kan i så fall føre til at denne personen likevel blir inhabil etter den skjønsmessige regelen i annet ledd.

Situasjonen i Deres sak er at studieleder B hadde vært medlem av praksisutvalget som evaluerte Deres praksisperiode i kirurgisk sykepleie to ganger tidligere. Videre hadde hun befatning med Deres sak i forbindelse med avdelingsstyrets behandling av Deres søknad om en tredje praksisperiode. De har framholdt at B viste negativ holdning til Dem fra første stund. I tillegg har De anført at studieleder skal ha kontaktet Dem privat og uttrykt at hun var imot at De fikk godkjent en tredje praksisperiode i kirurgisk sykepleie. Dette siste har høgskolen tilbakevist i sitt brev 7. april 2000.

Jeg må påpeke at ombudsmannens undersøkelser må begrense seg til gjennomgåelse av saksdokumenter og annet skriftlig materiale. Det blir for eksempel ikke opptatt muntlige forklaringer av de impliserte. Mine muligheter for å avdekke hva som faktisk skjedde, er derfor naturlig nok begrenset. Deres påstander om at studieleder var sterkt personlig engasjert mot at De skulle få et nytt forsøk på praksis, står i motstrid til uttalelsene fra Høgskolen i X. På bakgrunn av de skriftlige undersøkelser som er foretatt herfra, har jeg derfor ikke grunnlag for å fastslå at hennes befatning med saken var et slikt «særegent forhold» som kunne medføre inhabilitet, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd. Jeg har derfor ikke grunnlag for å anta at studieleder var inhabil i forhold til

tilrettelegging og bedømmingen av Deres praksisperiode ved sykehuset i N.

Som det framgår av vedlagte kopi av mitt brev i dag til Høgskolen i X, har jeg funnet grunn til å påpeke at den funksjonen studieleder har ved skolen, herunder i praksisutvalget, generelt sett stiller høye krav til påpasselighet for å unngå inhabilitet.»

Jeg fant etter dette ikke grunn til å kritisere høgskolen for saksbehandlingen i forbindelse med As tredje forsøk på å bestå praksis i kirurgisk sykepleie. I mitt brev til høgskolen bemerket jeg følgende:

«Jeg vil imidlertid knytte enkelte bemerkninger til ordningen ved Høgskolen i X med studieleders funksjon i praksisutvalgene. Som det framgår av mitt brev til A, har jeg ikke funnet at ordningen er i strid med forvaltningsloven § 6 annet ledd. Ordningen stiller imidlertid høye krav til den personen som innehar studielederstillingen, for å unngå at en inhabilitetssituasjon oppstår. Dette blir særlig fremtredende i situasjoner der en student stryker i praksis flere ganger. For at studieleder da skal beholde sin upartiskhet, er det viktig å være bevisst den overordnede funksjon vedkommende har som leder av praksisutvalget og som er beskrevet i høgskolens brev hit. Dette er av sentral betydning for å unngå at studentenes tillit til ordningen svekkes.»

6.

Spørsmål om uriktig informasjon fra trygdemyndighetene og inhabilitet ved veiledning til underordnet organ

(Sak 2000–0618)

A (barnets far) mente han hadde inngått en avtale med B (barnets mor) om delt omsorg for C (datteren). Det viste seg at avtalen likevel ikke var utformet på en slik måte at foreldrene ut fra avtalt fordeling av antall samværsdager hadde delt omsorg for barnet. Avtalen var fra As side utformet etter rådføring med trygdemyndighetene og A mente derfor at myndighetene uansett burde legge til grunn at det var avtalt delt omsorg.

Ombudsmannen mente det ikke var sannsynlig at tjenestemenn hos trygdekontoret var ukjent med praksis for minste antall samværsdager som kan gi grunnlag for fastsetting av barnebidrag ut fra delt omsorg. Han fant det imidlertid vanskelig å ta endelig stilling til om A var feilinformert av trygdemyndighetene. Saken reiste også spørsmål om saksbehandleren ved fylkestrygdekontoret var inhabil ved klagebehandlingen etter at trygdekontoret tidligere i saken hadde rådført seg med samme saksbehandler. Ombudsmannen mente det forelå en begrunnet tvil om saken hadde fått en uhildet og reell behandling i to instanser slik forvaltningsloven forutsetter. Om-

budsmannen bad derfor om at saken ble sendt Rikstrygdeverket for klagebehandling.

Saken ble deretter oversendt Rikstrygdeverket for klagebehandling. Rikstrygdeverket stadfestet trygdekontorets vedtak.

Saken gjaldt fylkestrygdekontorets stadfestelse av trygdekontorets (bidragsfogden) vedtak, hvor det ble bestemt at A skulle betale kr 2.630 i barnebidrag til moren for datteren. I vedtaket hadde fylkestrygdekontoret lagt til grunn at foreldrene ikke hadde avtalt delt omsorg, og at A derfor skulle betale fullt barnebidrag etter hovedregelen om fastsetting av bidrag ut fra prosenter av bidragspliktiges brutto inntekter.

A anførte i brevet til ombudsmannen at han i samråd med sin advokat, hadde inngått en avtale med barnets mor som skulle gi foreldrene delt omsorg. Avtalen hadde blitt utformet etter rådføring med trygdemyndighetene. Når det i ettertid viste seg at de opplysningene han hadde fått ikke stemte og at foreldrene derfor likevel ikke hadde avtalt delt omsorg slik hensikten hadde vært, mente han at trygdemyndighetene likevel burde forholde seg til den avtalen som var inngått og legge til grunn delt omsorg. A anførte også at klagebehandlingen ved fylkestrygdekontoret fikk et forventet negativt utfall, og viste til at det var den samme saksbehandler som behandlet klagen hans ved fylkestrygdekontoret som trygdekontoret hadde rådført seg med tidligere i saken.

I brev herfra til fylkestrygdekontoret ble det vist til et arbeidsnotat hvor det framgikk at saksbehandleren ved trygdekontoret samme dag hadde hatt en telefonsamtale om saken med en rådgiver ved fylkestrygdekontoret, og at det fra samtalen bl.a. var notert at «B skal ha fullt bidrag for C» og «Skriv brev til partene om dette». Fylkestrygdekontorets vedtak var undertegnet av rådgiveren, og det ble stilt spørsmål om det var vanlig praksis at fylkestrygdekontoret gir råd til trygdekontorene i enkeltsaker. Det ble herfra bedt opplyst hvorvidt det hadde vært vurdert å anse rådgiveren inhabil til å klagebehandle saken. Videre ble det stilt spørsmål om grunnlaget for at fylkestrygdekontoret ikke fant det godtgjort at trygdekontoret hadde gitt feil opplysninger i saken. Endelig ble det bedt opplyst om fylkestrygdekontoret eller trygdekontoret hadde hatt muntlig kontakt med A før samværsavtalen ble inngått, og i tilfelle hvilke opplysninger som hadde blitt gitt.

Med hensyn til eventuell uriktig veiledning fra trygdemyndighetenes side svarte fylkestrygdekontoret:

«Fylkestrygdekontoret vil bemerke at den avtale som ble gjort mellom partene var datert 06.07.99. De brev som ble skrevet til partene fra bidragsfogden vedrørende fortolkningen av forskriftens § 4 bokstav f ble skrevet etter denne dato. Ut fra innholdet i disse brevene synes det å være på det rene at bidragsfogden har gitt uttrykk for et noe avvikende syn i forhold til fylkestryg-

dekontoret på hva som er gjeldende rett vedrørende antall dager som bidragspliktige må ha hatt omsorg for barnet for å oppfylle kravet i bidragsforskriften til delt omsorg. Avtalen om omsorg mellom partene var imidlertid på dette tidspunkt inngått, og disse noe misvisende opplysningene fra bidragsfogden i etterkant kan dermed vanskelig ha påvirket innholdet i avtalen.

Fylkestrygdekontoret mener for øvrig at en med bakgrunn i det faktum at det ble gitt feil opplysninger fra bidragsfogden etter 06.07.99 ikke automatisk kan presumere at direkte gale opplysninger også ble gitt før dette tidspunkt. Fylkestrygdekontoret har ikke opplysninger som tilsier at bidragsfogden på et tidligere tidspunkt har opplyst konkret om det antall dager som bidragspliktige måtte ha omsorgen for barnet for at det skulle bli etablert delt omsorg i henhold til bidragsforskriften. Det vises i denne sammenheng til brev til bidragspliktige, (dok. 15), hvor bidragsfogden redegjør for hvilke opplysninger som ble gitt til bidragspliktige før avtalen ble inngått. Bidragsfogden har og etter forespørsel fra fylkestrygdekontoret (notat vedlagt) oppgitt at dette brevet fortsatt gir et riktig uttrykk for hvilke opplysninger om bidragslovgivningen som bidragsfogden gav bidragspliktige før 06.07.99.»

Til spørsmålet om inhabilitet viste fylkestrygdekontoret til at det hver dag har en rekke henvendelser fra bidragsfogdene og at disse ofte har sitt utspring i enkeltsaker. Fra svaret siteres:

«Fylkestrygdekontoret ser helt klart at det med bakgrunn i den utbredte kontakten mellom bidragsfogdene og fylkestrygdekontoret er en fare for at publikums tillit til at deres sak får en reell to-instans behandling blir svekket. Fylkestrygdekontoret er dette forholdet meget bevisst, og har en rekke ganger presisert overfor bidragsfogdene at vi ikke kan gi råd i konkrete enkeltsaker, men at våre råd gis på generelt grunnlag. Dette forsøker vi også å presisere når vi besvarer de henvendelser vi får fra bidragsfogdene.

Fylkestrygdekontoret anser det slik at selv om en saksbehandler ved fylkestrygdekontoret på generelt grunnlag tidligere har uttalt seg til bidragsfogden om hvordan bidragslovgivningen skal forstås, og der foreligger notat i klagesaken som viser hva som ble sagt, er ikke denne saksbehandler inhabil ved en senere behandling av en klage.

Når det gjelder denne saken ser imidlertid også fylkestrygdekontoret at måten notatet er skrevet på, gjør at det kan se ut som om fylkestrygdekontoret har instruert bidragsfogden til en bestemt løsning i den konkrete saken. Selv om fylkestrygdekontoret er av den oppfatning at det som ble uttrykt fra vår side overfor bidragsfogden i denne saken kun var en generell presisering av hvordan begrepet «mer enn 5 måneder i året» skulle tolkes, er det nok grunn til å tro at klager med bakgrunn i notatet kunne oppfatte dette annerledes, og at hans tillit til vår saksbehandlers habilitet og til at saken ville få en reell vurdering i to instanser dermed ville kunne være svekket.

Da saken ble behandlet, vurderte ikke fylkestrygdekontoret saken slik at vår saksbehandler var inhabil. I ettertid etter en ny gjennomgang av saken og med bakgrunn i det som er sagt oven-

for, ser imidlertid fylkestrygdekontoret at omtalte saksbehandler nok med fordel kunne ha fra-trådt behandlingen av klagesaken, dette selv om hun etter vår oppfatning ikke var inhabil i lovens forstand.»

A framholdt at det ikke var riktig at han ikke hadde vært i kontakt med fylkestrygdekontoret før avtalen om delt omsorg ble skrevet. Han hadde derfor bedt fylkestrygdekontoret om å bekrefte dette ovenfor ombudsmannen.

Fylkestrygdekontoret utdypet svaret. I et vedlagt notat fra rådgiveren om telefonsamtaler med A ble det understreket at rådgiveren hadde snakket med A, men at hun ikke husket at hun var i kontakt med ham før etter at avtalen mellom foreldrene ble inngått. Rådgiveren så det også som meget usannsynlig at hun skulle ha gitt A opplysninger om at samvær med barnet 150 dager per år medførte at det forelå delt omsorg i forhold til bidragsverket. Hun opplyste at hun har jobbet med bidrags saker i flere år og er godt kjent med at begrepet «mer enn 5 måneder i året» omregnet i dager tilsvarte mer enn 152 dager i året.

A anførte igjen at han hadde fått uriktige opplysninger fra trygdekontoret, og han mente tvilen vedrørende hvilke opplysninger som var gitt, burde komme ham til gode. A understreket at han var sikker på at rådgiveren hadde gitt han informasjon om at 150 dager gav delt omsorg.

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:

«1. Trygdemyndighetenes veiledningsplikt

Etter forvaltningsloven § 11 har forvaltningsorganene en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt område. Selv om en henvendelse ikke gjelder en pågående sak, vil man kunne henvende seg til et forvaltningsorgan for å få veiledning om sine rettigheter og plikter i konkrete forhold som har aktuell interesse. For at forvaltningen skal pådra seg et informasjonsansvar eller for øvrig være erstatningspliktig, vil det i alminnelighet måtte kreves at det foreligger nokså klare brudd på veiledningsplikten som skyldes uaktsomhet fra forvaltningens side. Dersom det foreligger et ansvarsgrunnlag, vil det kunne stille seg noe forskjellig hvilket økonomisk tap som kan kreves dekket.

I samværsavtalen som ble inngått mellom foreldrene framgår det at barnets mor skal ha den daglige omsorg for barnet, og at A på årsbasis skal ha samvær 152 dager. A har framholdt at den nærmere utforming av avtalen mellom foreldrene bygget på opplysninger han hadde fått fra trygdemyndighetene om at det var tilstrekkelig at han hadde samvær med sin datter 150 dager i året for at foreldrene skulle ha delt omsorg etter reglene om bidrag. Når det i ettertid viser seg at trygdemyndighetenes opplysninger ikke stemmer, mener han det ikke skal gå ut over ham.

Jeg finner grunn til å understreke at min vurdering av saken må basere seg på den skriftlige dokumentasjon som foreligger. Mine muligheter til å avdekke hva som faktisk ble sagt ved As kontakt med trygdemyndighetene er derfor begrenset. I forbindelse med behandlingen av As klage har det likevel vært forsøkt klargjort om den nærmere utformingen av avtalen bygget på upresis veiledning fra trygdemyndighetenes side.

På bakgrunn av uttalelsene fra A og de svar jeg har fått fra trygdemyndighetene, finner jeg det imidlertid vanskelig å ta stilling til hvordan ordene falt ved As kontakt med myndighetene. Jeg har merket meg at A har vist til samvær i mer enn fem måneder og også bygget på at månedlig beregningsgrunnlag skulle være 30 dager per måned. Videre framstår det som mindre sannsynlig at en erfaren saksbehandler hos trygdemyndighetene skulle angi mer enn 150 dager som nedre grense for bidragsfastsetting ved delt omsorg. Avtalen mellom foreldrene om daglig omsorg m.v. er dessuten av foreløpig karakter. Partene har begge vært bistått av advokat ved utformingen av avtalen. For meg framstår det som uklart om moren har eller ville ha akseptert en avtale som etablerer gjensidig bidragsplikt. På den ene siden er det vist til at mor har den daglige omsorg, og på den annen side forelå ingen nærmere avtale om hvordan fars utvidede samværsrett skulle gjennomføres praktisk sett. Under henvisning til de undersøkelsesformer jeg har til rådighet, og ut fra de undersøkelser som har vært gjort, vil jeg imidlertid vanskelig kunne ta endelig standpunkt til anførselen om at trygdemyndighetene hadde feilinformert A.

2. Inhabilitet

Bakgrunnen for at forvaltningen er underkastet regler om inhabilitet, er at det er viktig å sikre at avgjørelsene som treffes bygger på en uhildet og saklig vurdering av rettsreglene og de faktiske forhold i saken. Den enkeltes rettssikkerhet søkes videre ivare tatt ved at man i saker som gjelder enkeltvedtak har klagerett, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. For at denne klageretten skal bli reell og at den enkelte part skal være sikret en ny vurdering av saken, legger loven opp til at klagen skal behandles av to instanser, først et underordnet og deretter et overordnet organ.

Jeg er kjent med at overordnede forvaltningsorgan ofte gir uttalelser til underliggende organer om rettsanvendelse og skjønnsutøvelse. For at tjenestemennene ved organet da ikke skal være inhabile ved eventuell senere klagebehandling av saken, er det viktig at forvaltningen gir sin veiledning på et generelt grunnlag. Dersom det overordnede organ kan sies å ha tatt realitetsstandpunkt i saken, vil en eventuell klage måtte gå til klageorganets overordnede for

at parten skal få den formelle to-instansbehandling slik klagereglene forutsetter. Jeg viser til Frihagen, Forvaltningsrett bind I tredje utgave 1991 s. 288–289.

På bakgrunn av bidragsfogdens arbeidsnotat kan det se ut som at fylkestrygdekontoret gav føringer på hvordan bidragsfogden burde løse denne saken. Fylkestrygdekontoret skriver også selv i sitt svar hit at måten notatet er skrevet på, gjør at det kan se ut som om fylkestrygdekontoret har instruert bidragsfogden til en bestemt løsning. På tross av dette er imidlertid fylkestrygdekontoret av den oppfatning at det kun uttrykte en generell presisering av hvordan begrepet «mer enn 5 måneder i året» skulle tolkes. Fylkestrygdekontoret sier imidlertid også at det i ettertid ser at saksbehandleren med fordel kunne ha fratrudd behandlingen av klagesaken.

Selv om fylkestrygdekontoret her framholder at veiledningen var generell og at det ikke hadde tatt standpunkt i saken, kan man etter min vurdering ikke se bort fra at bidragsfogden oppfattet rådet som en instruks om hvordan saken skulle løses. Jeg kan heller ikke se bort fra at fylkestrygdekontoret kjente saken og husket sitt tidligere standpunkt når det fikk saken til klagebehandling. Som også fylkestrygdekontoret skriver, er det grunn til å tro at A med bakgrunn i notatet kunne oppfatte det som at fylkestrygdekontoret hadde instruert bidragsfogden, og at hans tillit til at saken ville få en reell vurdering i to instanser, dermed kunne være svekket. Jeg finner her grunn til å understreke betydningen av en riktig saksbehandling for at de berørte partene skal kunne slå seg til ro med forvaltningens behandling også når resultatet ikke blir slik de ønsker. På bakgrunn av ovenstående, foreligger det etter mitt syn en begrunnet tvil til om saken fikk en uhildet og reell behandling i to instanser slik forvaltningsloven legger opp til. Jeg ber derfor om at saken behandles på nytt der fylkestrygdekontoret sender saken over til Rikstrygdeverket for klagebehandling.

Jeg finner her grunn til å presisere at jeg ser at det kan være nødvendig og også overordnet organs plikt å veilede underordnede organer. Det er imidlertid svært viktig at overordnede organ ved spørsmål knyttet til enkeltsaker, kun gir generell veiledning. Av og til kan det også være på sin plass om overordnet organ uttrykkelig presiserer at informasjonen er av generell og rådgivende karakter, og ikke en instruks om hvordan denne konkrete saken skal løses.

Jeg ber om å bli holdt orientert om utfallet av trygdeetatens fornyede behandling av saken.»

Fylkestrygdekontoret orienterte meg senere om at saken var oversendt Rikstrygdeverket for klagebehandling. Etter å ha gjennomgått saken stadfestet Rikstrygdeverket trygdekontorets vedtak.

7.

Bruken av 815-nummer ved Oslo likningskontor og folkeregister – forholdet til informasjons- og veiledningsplikten

(Sak 1999–1684)

Ombudsmannen tok av eget tiltak opp Oslo likningskontor og folkeregisters bruk av telefonnummer i 815-serien i sin kontakt med publikum. Bakgrunnen var at det er vesentlig dyrere å ringe til telefonnummer i denne serien enn til vanlige telefonnummer. Det sentrale i ombudsmannens undersøkelse var forholdet mellom bruken av slike telefonnummer og forvaltningsorganets informasjons- og veiledningsplikt.

Ombudsmannen uttalte at det måtte antas å ligge i reglene om veiledningsplikt og god forvaltningsskikk at et forvaltningsorgan som behandler enkelt saker, i betydelig grad også har plikt til å være tilgjengelig for borgerne. Dersom det er meget kostbart eller tidkrevende å komme i kontakt med forvaltningsorganet, vil dette etter omstendighetene kunne være et brudd på veiledningsplikten, og for øvrig være i strid med god forvaltningsskikk. Ombudsmannen understreket imidlertid også at borgerne ikke har noen ubetinget rett til å kommunisere gratis med forvaltningen. Kommunikasjonsløsninger som er vesentlig dyrere enn det som er vanlig, kan bare aksepteres dersom fordelene for forvaltningen og borgerne totalt sett er vesentlig større enn ulemene ved den økte kostnaden. Under tvil kom ombudsmannen til at det var tilfellet i forhold til Oslo likningskontor og folkeregisters bruk av 815-nummer. Ombudsmannen gav likevel uttrykk for at telefonnummer i 810-serien, der merkostnadene fordeles mellom innringeren og forvaltningsorganet, ville vært å foretrekke. Ligningskontoret ble derfor bedt om kontinuerlig å vurdere mulighetene til å gå over til en ordning med slike nummer.

Saken gjaldt Oslo likningskontor og folkeregisters bruk av såkalte 815-nummer i sin kontakt med publikum.

Gjennom artikler i dagspressen og oppslag på Internett høsten 1999, ble jeg oppmerksom på at Oslo likningskontor og folkeregister i betydelig utstrekning henviser publikum til å benytte såkalte 815-nummer dersom de ønsker å komme i kontakt med kontoret på telefon. På forbrukerrådets internetsider 27. september 1999 het det for eksempel følgende om dette:

«Må betale for skatteopplysninger

Nå må publikum betale for å komme i kontakt med Oslo likningskontor på telefon. Der har de innført en pakke med informasjonstjenester knyttet opp mot et 815-nummer. Det er en ren betalingstelefon. Forbrukerrådet ber nå ligningskontoret forklare hva slags informasjonstjeneste det er tale om og hvorfor publikum må betale for disse tjenestene.»

På bakgrunn av det som fremkom i oppslagene i media, særlig om kostnadene forbundet med å ringe til slike telefonnummer og utsagn som kunne forstås slik at publikum måtte betale for opplysninger, besluttet jeg å undersøke saken nærmere av eget tiltak, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 5. Det sentrale i min undersøkelse var forholdet mellom bruken av slike telefonnummer og den til dels lovbestemte informasjons- og veiledningsplikten som offentlige forvaltningsorganer har.

Saken ble tatt opp med Oslo likningskontor og folkeregister i brev herfra. I brevet ble det pekt på at kostnaden for innringeren ved å ringe til et telefonnummer som starter på 815, kunne synes å være mer enn 100 % høyere enn å ringe til et ordinært telefonnummer. På bakgrunn av dette ble ligningskontoret bedt om kort å redegjøre for kostnadene ved å ringe til et av kontorets 815-nummer sammenlignet med å ringe til et ordinært telefonnummer. I denne sammenheng ble ligningskontoret bedt å redegjøre både for kostnadene ved å ringe fra fasttelefon og mobiltelefon, og for ringekostnadene på ulike tider av døgnet. Ligningskontoret ble også bedt om å opplyse om kostnadene ved å ringe nummeret ble opplyst før samtalen startet, og om det ble opplyst om eventuelle alternative ordinære nummer som innringeren kunne benytte i stedet. Videre ble ligningskontoret bedt om opplyse, i den grad det var mulig, hvor mange telefonhenvendelser kontoret fikk i løpet av ett år, og hvor stor andel av disse som kom via 815-nummer.

Videre ble ligningskontoret bedt om å redegjøre for årsaken til at det er dyrere å ringe til et av kontorets 815-nummer enn et ordinært telefonnummer. I denne forbindelse ble ligningskontoret bedt om å grunngi nærmere hvorfor kontoret hadde valgt denne løsningen, og om det eventuelt hadde vært vurdert å benytte telefonnummer i seriene 800 eller 810, der kostnadsfordelingen mellom innringeren og den det ringes til er en annen. Ligningskontoret ble også bedt om å opplyse om hele eller deler av den merkostnaden innringeren betalte ved å ringe kontorets 815-nummer direkte eller indirekte kom Oslo likningskontor og folkeregister til gode.

Det ble videre vist til at det følger av lovgivningen og alminnelige prinsipper om god forvaltningsskikk at offentlige forvaltningsorganer innenfor sitt saksområde har en betydelig veilednings- og informasjonspplikt overfor borgerne både i enkeltsaker og i alminnelighet. Denne plikten vil forvaltningen som hovedregel ikke kunne kreve vederlag for å oppfylle. I denne forbindelse ble det vist til forskrift om forvaltningsorganenes veiledningsplikt 16. desember 1977 nr. 17 § 10, jf. forvaltningsloven § 11 og ligningsloven § 3–1. Ligningskontoret ble bedt om å opplyse om sistnevnte regel etter ligningskontorets syn åpnet for en annen praksis, jf. også ligningsloven § 1–2.

Endelig ble ligningskontoret bedt om å redegjøre

kort for hvilke tjenester som ble ytet via 815-numrene, og om dette var en del av kontorets oppfyllelse av organets generelle og spesielle informasjons- og veiledningsplikt. Det ble også bedt opplyst om det fantes telefonnummer til Oslo likningskontor og folkereregister som ikke var 815-nummer. Ligningskontoret ble i så fall bedt om å opplyse om publikum ble gjort kjent med disse numrene og eventuelt også hvordan.

I ligningskontoret svar het det bl.a.:

«Bakgrunn

815-nr. ble innført ved kontoret for halvannet år siden. Vi hadde da bak oss en grundig utredningsprosess siktet inn på å bedre vår tilgjengelighet pr. telefon. Undersøkelser vi hadde fått utført, viste at denne tilgjengeligheten ikke var tilfredsstillende. (Jf. vedlagte oppsummering av 17.09.96. Den planlagte oppfølgingen av undersøkelsen er utsatt fordi vi ønsket å se telefonløsningen i sammenheng med den omorganiseringen vi nå er inne i. Etter omorganiseringen tar vi sikte på at tilgjengeligheten for skattyterne totalt skal bli bedre.) I forbindelse med anbudsrunder ble vi anbefalt 815-nr. som løsning på våre, spesifikasjonskrav. Våre to valgte teleleverandører, Telia og Telenor Link, ga ved flere anledninger klart inntrykk av at talebeskjed i «ytre nett» ikke ville koste innringer noe. («Ytre nett»: Beskjed fra en svarermaskin utenfor vårt telefonsystem om at alle linjer inn til vårt kontor er opptatt, med oppfordring til skattyter om å prøve igjen senere.)

Nye opplysninger

I sammenheng med vår innhenting av statistiske opplysninger til dette brevet til Sivilombudsmannen, har det kommet frem opplysninger om at innringer likevel betaler for å få beskjed i «ytre nett». Dette kommer som en ubehagelig overraskelse på oss. Ikke minst fordi vi har vært i god tro og har hevdet – blant annet i media – at denne beskjeden ikke koster innringer noe. Vi kommer til å ta denne saken opp med vår teleleverandør.

Med dagens system blir innringer belastet med 50 øre i startgebyr og ca. 30 øre for selve beskjeden på et halvt minutt (60 øre/min.), altså til sammen ca. 80 øre. Et alternativ vi vil se nærmere på, gitt de nye opplysningene, er å la innringer ikke få beskjed om å prøve senere, men bare gi et opptattsignal. Et opptattsignal blir ikke taksert. Vi er imidlertid av den formening at dette alternativet er en klart dårligere løsning sett fra publikums side, da mange kan oppfatte et opptattsignal til et offentlig kontor med sentralbord som at det er en feil ved telefonen. Dersom Sivilombudsmannen har synspunkter på en slik alternativ løsning, vil vi sette pris på å få dem.

I det følgende vil vi gi statistiske opplysninger som Sivilombudsmannen spør etter i sitt brev, samt våre vurderinger av vårt 815-nr.

Kostnader

Å ringe et 815-nr. fra fastnettet koster 50 øre i startkostnad pluss 60 øre minuttet – hele døgnet. Fra fastnettet til et 22-nr. er startprisen 45 øre, mens en slik samtale på hverdager mellom kl.

08.00 og 17.00 koster 22 øre å ringe, for øvrig 14 øre pr. minutt. Vår åpningstid er kl. 09.00–15.00 hverdager mandag til fredag, men våre 815-numre der skattyterne kan bestille skjemaer og få informasjon, er også tilgjengelige resten av døgnet.

Når det gjelder priser på samtaler fra mobiltelefon til hhv. 815- og 22-nr. på forskjellige tider av døgnet som Sivilombudsmannen også ber oss innhente, varierer disse svært avhengig av hvilken nettleverandør publikum benytter, av hva slags abonnement de har tegnet, om de bruker kontantkort og når på døgnet man bruker mobiltelefonen. Nettleverandørene endrer dessuten sine priser relativt ofte. En fullstendig oversikt blir svært detaljert. Basert på innhentede opplysninger tar vi derfor kun med prisrammer.

Ringkontant: kl. 7–18 kr. 6,99

kl. 18–7 kr. 3,49

Abonnement: fra kr. 0,99 til 5,99

Vi opplyser ikke at det koster særskilt å benytte seg av 815-nummeret fordi det er ønskelig å ha en kortest mulig talebeskjed på hovedmenyen. Vi mener også at kostnaden forbundet med 815-nr. er tilstrekkelig kjent blant et flertall av våre brukere. Dette har vi imidlertid under vurdering. – Ombudsmannen spør om vi opplyser om alternative numre innringer kan benytte i stedet. I vår korrespondanse med skattyter, blir saksbehandlers direkte 22 -nummer oppgitt.

To tredeler av skattyterne bruker et 22-nummer.

Sivilombudsmannen etterspør statistikk for et år. Å få frem slik statistikk er omfattende, tidkrevende og det koster penger. Desto lenger tilbake vi går, desto mer koster det. Vi har derfor konsentrert oss om perioden mai – oktober i år (6 måneder). Oslo likningskontor hadde i denne perioden 618 000 anrop på telefonen. Av disse kom 206 000 eller en tredel via 815-nummeret hvorav 35 000 ble avvist i «ytre nett». Ut fra målingene for nevnte periode antar vi således at likningskontoret totalt på årsbasis får omlag 1,2 millioner anrop hvorav ca. 412 000 mot 815-nummeret. Av disse ca. 412 000 blir ca. 70 000 avvist i ytre nett. Av disse ca. 70 000 får 50 000 beskjed om å prøve igjen, mens 20 000 ikke kommer gjennom på svareren i «ytre nett» pga. svarerens kapasitetsbegrensning, og får opptattsignal. Gjennomsnittlig taletid for samtalene til 815-nummeret i perioden mai – oktober var fire minutter.

Statistikken viser altså at langt flere ringer et direkte innvalgsnummer i 22-serien, enn 815-nummeret. To tredeler av alle som kontakter oss pr. telefon, bruker et 22-nummer som blir oppgitt av saksbehandler. Totalt blir ca. 17 % (70 000 innringere) avvist i ytre nett. Av disse betaler 12 % (50 000 innringere) omlag 80 øre for hver beskjed om at kapasiteten er sprengt. De 20 000 innringerne som får opptattsignal i «ytre nett» betaler ikke. – I tillegg kommer trafikken til folkereregisteret. Størrelsen på denne, fordelingen mellom 815- og 22-nr. og grad av avvisning i «ytre nett» har vi ikke hatt ressurser til å finne, men trafikken til folkereregisteret er langt mindre enn pågangen på likningskontoret.

Hvorfor 815-nummer

Årsaken til at det er dyrere å ringe til et av kontorets 815-numre enn et 22-nummer ligger i den

utvidete tjenesten innringer får ved å benytte 815-nummeret. Det er teleleverandøren som har fastsatt denne prisen. Innringer slipper å stå i kø når vår kapasitet til å besvare telefonhenvendelser er sprengt. I en slik situasjon får innringer beskjed om at alle linjer er opptatt med oppfordring til å prøve igjen senere. Denne beskjeden gis i «ytre nett», dvs. i det offentlige nettet.

Vi ønsker å gi alle skattytere som kontakter oss best mulig service i forhold til det vi har av ressurser til denne oppgaven. Således har vi vurdert alle tekniske løsninger som forelå på det tidspunktet vi arbeidet med å bedre skattyternes tilgjengelighet til kontoret. Med det store antallet telefonhenvendelser vi får, er det ikke økonomisk mulig for oss å betale for alle eller et antall av samtale.

Oslo likningskontor og folkeregister mottar ingen del av beløpet innringer betaler ved å benytte 815-nummeret.

Nye målinger viser at en samtale til oss i gjennomsnitt varer i fire minutter. De fleste ringer til oss fra et fast apparat i åpningstiden. Ut fra opplysninger gitt av Telenor, vil en slik samtale etter siste prisjustering altså koste kr. 2,90. Hadde vi hatt et 22-nr., ville kostnaden for innringeren ha vært kr. 1,33. Besparelsen på kr. 1,57 ville kommet innringer til gode dersom det ikke hadde vært spesielt mange andre som også hadde ringt til oss den dagen. Men uten en avvisning i det ytre nettet ville telefonsystemet vårt bryte sammen flere ganger i året. Vi kan ikke se at dette er en god løsning for flertallet av skattyterne som benytter oss i perioder med stor pågang på kontoret i forbindelse med utstedelse av nytt skattekort, utfylling og innlevering av selvangivelsen, utlegging av skattemønstrene og utsendelse av skatteoppgjørene.

Skattytere som ringer til kontoret, blir presentert for en innvalgsmeny. Tastevalg 1 er for bestilling av skjemaer, tastevalg 2 er for lønnskalkyler og pensjonister, næringsdrivende bes taste 3 og ønsker man informasjon om aktuelle og generelle skattesaker, kan man taste 4. Dersom skattyter ikke foretar seg noe, vil henvendelsen bli satt over til sentralbordet. Som vi også gjorde rede for i vårt brev til Forbrukerrådet, er vår telefontjeneste organisert med svarpaneler i en vaktordning og er beregnet for spørsmål fra publikum som kan besvares raskt. Spørsmål som krever mer inngående svar, besvares ved at vi ringer skattyter opp igjen så raskt vi kan.

Uten en slik rutine ville vår telefontjeneste bli meget dårlig, og vi ville ikke være i nærheten av en rimelig servicegrad.

Vi overvåker trafikken inn til kontoret, og søker å tilpasse våre disponible ressurser til mengden av telefonhenvendelser. Vi har registrert så mange som 19 000 oppringninger i løpet av en arbeidsdag. Vi hadde, og har ikke, kapasitet til å betjene mer enn en brøkdel av disse. Vi mener det er viktig at ingen skattyter skal behøve å vente når vårt mottaksapparat er sprengt. Derfor har vi valgt en løsning med et nummer i 800-serien.

Veiledningsplikt, service og alternative kommunikasjonskanaler

Året sett under ett besvarer vi i gjennomsnitt mer enn halvparten av alle telefonhenvendelser på under 30 sekunder etter at skattyter har gjort sitt menyvalg.

Alle skattytere som får brev fra kontoret, får som nevnt oppgitt det interne telefonnummeret til en saksbehandler. Dette er et 22-nr. Blant annet gjennom vår annonse i telefonkatalogen oppfordrer vi publikum til å benytte seg av våre elektroniske tjenester for bestilling av forskjellige skjema eller bestilling av endringsskjema for skattekort: telefaks (22-nr.) eller Internett (satse-
ne varierer).

Vi mener at vi ved å kanalisere trafikken inn til kontoret på en hensiktsmessig måte slik vi har beskrevet, oppfyller vår veiledningsplikt.

Avslutningsvis vil vi opplyse at vi nå har vårt telefonsystem og servicenivå under vurdering. Kontoret vil ha en ny organisasjonsstruktur i drift fra midten av februar. Dette betyr at bl.a. dagens menyvalg ved innringing må tilpasses ny struktur. Samtidig innhenter vi informasjon om eventuelle nye teknologiske løsninger som kan bidra til bedre service på telefon innenfor våre budsjettmessige rammer.»

I mitt avsluttende brev til Oslo likningskontor og folkeregister uttalte jeg:

«Det fremgår av forvaltningsloven § 11 at forvaltningsorganene har en vidtgående veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Bestemmelsen slår fast at forvaltningsorganene både har en alminnelig veiledningsplikt og en mer vidtgående veiledningsplikt overfor partene i en forvaltnings sak. Med hjemmel i § 11 siste ledd er det ved kgl.res. 16. desember 1977 nr. 17 gitt en forskrift om forvaltningsorganenes veiledningsplikt. I forskriften § 10 heter det:

«Det kan ikke kreves gebyr eller annet vederlag for vegledning eller bistand som gis i medhold av forskriften her.»

Bestemmelsene om veiledningsplikt i forvaltningsloven gjelder ikke for saker som behandles etter ligningsloven eller skatteloven, jf. henholdsvis ligningsloven 13. juni 1980 nr. 24 § 1–2 og skatteloven 26. mars 1999 nr. 14 § 1–4, se tidligere skattelov 18. august 1911 nr. 8 § 140. God forvaltningsskikk tilsier imidlertid at forvaltningsorganer som behandler enkeltsaker som de er tillagt etter lov eller forskrift, har en betydelig veiledningsplikt, selv om dette ikke har kommet til uttrykk i lov eller forskrift. I ligningsloven § 3–1 er det i alle fall gitt en egen bestemmelse om ligningskontorets plikt til å yte veiledning til skattyterne. Det er også gitt bestemmelser om retten til muntlig samtale, jf. ligningsloven § 3–2, som må sees i sammenheng med ligningskontorets veiledningsplikt. Finansdepartementet har gitt veiledende retningslinjer 26. januar 1984 om ligningskontorenes plikt til å bistå publikum. Retningslinjene pålegger ligningskontoret en betydelig plikt til veilede publikum om utfylling av selvangivelsen og andre skjemaer, og for øvrig gi veiledning om skatteregler av betydning for skattyterne i den grad arbeidssituasjonen tillater det. Etter at ligning er foretatt har skattyter rett til muntlig veiledning om grunnlaget for hans ligning.

Etter det jeg kan se, inneholder ikke bestemmelsene om ligningskontorets veiledningsplikt noe uttrykkelig forbud mot å kreve gebyr eller vederlag for veiledningen, slik som i veiledningsforskriften § 10. Det er imidlertid ikke særlig tvilsomt at god forvaltningsskikk tilsier at det ikke kan kreves vederlag for å oppfylle den veiledningsplikten ligningskontoret har etter lov, forskrift og god forvaltningsskikk. Slik saken er opplyst her, synes det klart at en stor del av de tjenestene Oslo likningskontor og folkeregister yter via sine 815-nummer, er av en slik art at det dreier seg å yte veiledning som organene er forpliktet til å gi. Det kan følgelig ikke kreves vederlag for de tjenestene som ytes.

Et viktig formål med min undersøkelse har vært å bringe på det rene om det ved bruk av 815-numrene finner sted en overføring av vederlag fra innringerne til Oslo likningskontor og folkeregister. Undersøkelsen viser at det ikke skjer noen slik overføring. Den merkostnaden som knytter seg til å bruke kontorets 815-nummer er det i sin helhet de ulike telearbeidstakerne som nyter godt av. Jeg kan derfor ikke se at bruken av 815-nummer er i strid med reglene om veiledningsplikt på dette grunnlaget. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved ordningen av andre årsaker.

Det må antas å ligge i reglene om veiledningsplikt og god forvaltningsskikk at et forvaltningsorgan som behandler enkeltsaker, i betydelig grad også har plikt til å være tilgjengelig for borgerne. Dersom det er meget kostbart eller tidkrevende å komme i kontakt med forvaltningsorganet, vil dette etter omstendighetene kunne være et brudd på veiledningsplikten, og for øvrig være i strid med god forvaltningsskikk. Samtidig er det klart at borgerne ikke har noen ubetinget rett til å kommunisere gratis med forvaltningen. Det vil ofte være slik at den som vil eller må kommunisere med forvaltningen pådrar seg utgifter i denne forbindelse, uten at det dermed inntrer noen plikt for det offentlige til å dekke disse kostnadene. Dette kan eksempelvis være tilfellet for utgifter til porto, telefon, transport eller internetttilgang. Det er på det rene at i den grad det er opp til den enkelte borger å velge mellom de ulike kommunikasjonsformene, vil han også ha en viss innflytelse over hvilke kostnader som dermed påløper, eks. levere et brev personlig til forvaltningsorganet i motsetning til å sende det i posten.

Telefonen er en viktig og i mange tilfeller hensiktsmessig kommunikasjonskanal mellom borgerne og forvaltningen. Fra borgernes synsvinkel gir telefonkontakt god mulighet til å avklare enkle spørsmål raskt. Terskelen for å ta kontakt via telefon vil dessuten for mange være lavere enn å henvende seg skriftlig, noe som kan være viktig for at disse personene skal kunne komme i kontakt med forvaltningen. I den grad spørsmål kan avklares over telefon fremfor å måtte besvares skriftlig eller gjennom personlig samtale, vil telefonkontakt også kunne være

arbeidsbesparende for forvaltningen. Det er derfor viktig at forvaltningsorganer som behandler enkeltsaker har en godt utbygget telefontjeneste.

Ligningskontorets valg av teletekniske løsninger medfører i dette tilfellet at innringerne blir påført til dels betydelig høyere kostnader enn tilfellet hadde vært dersom et ordinært telefonnummer hadde vært benyttet. Slik jeg forstår det, vil kostnaden gjennomgående være en til to ganger høyere ved å ringe kontorets 815-nummer enn ved å ringe til et ordinært nummer i fastnettet. For den enkelte innringer vil det i de fleste tilfeller være snakk om beskjedne beløp, men i forhold til publikum sett under ett vil det fort kunne dreie seg om store summer.

Det fremgår av ligningskontorets redegjørelse hit at 815-numrene ble innført for å bedre kontorets tilgjengelighet på telefon. Det er særlig fremhevet som en fordel at innringerne kostnadsfritt kan bli avvist i det «ytre» nettet dersom det interne telefonnettet har nådd sin kapasitetsgrense. Innringeren får i så fall beskjed om å prøve igjen senere. Som det fremgår av ligningskontorets brev 21. desember 1999, har det i forbindelse med undersøkelsen herfra vist seg at innringerne faktisk blir belastet for å høre denne beskjeden i ytre nett.

Det synes klart at bruk av 815-nummer bare er en av flere måter å bedre hvor tilgjengelig kontoret er på telefon. Manglende tilgjengelighet må først og fremst antas å henge sammen med manglende personalmessige ressurser hos organet det ringes til, samt de tekniske begrensningene i det interne telefonnettet. En alternativ måte å bedre tilgjengeligheten på, må derfor antas å være å tilføre sentralbord og svartjeneste større ressurser. Det er videre slik at det ikke er noen nødvendighet å benytte 815-nummer. Jeg har merket meg at flere offentlige organer har valgt å benytte nummer i 810-serien, der det skjer en kostnadsdeling mellom innringeren og eieren av anropsnummeret. Det kan for eksempel vises til Trygdeetatens servicetelefon, som benytter et 810-nummer. Det er mye som kan tale for en slik løsning fremfor en ordning med 815-nummer, der store deler av kostnaden knyttet til de teletekniske løsningene i realiteten veltes over på publikum.

Jeg kan ikke se at forvaltningen i forhold til den enkelte kommunikasjonsform uten videre kan være forpliktet til å velge den løsningen som er billigst for publikum. Det er imidlertid klart at det går en grense for hvor dyre løsninger forvaltningen kan velge før det må anses som et brudd på veiledningsplikten og eventuelt også i strid med god forvaltningsskikk. Det er mye som kan tale for at kommunikasjonsløsninger som er vesentlig dyrere enn det som er vanlig, bare kan aksepteres dersom løsningen innebærer at den samlede fordelene for forvaltningsorganet og borgerne er vesentlig større enn ulempen for borgerne i form av økte kostnader.

Slik jeg oppfatter det, er fordelene for ligningskontoret ved å benytte 815-nummer i hovedsak

knyttet til at det i perioder med særlig stor pågang, for eksempel rett før selvangivelsen skal leveres, er mulig å unngå at kontorets interne telefonsystem bryter sammen. Dette fordi samtaler systemet ikke kan takle, blir avvist i «ytre nett». Det er videre fremholdt som en fordel at de som blir avvist i «ytre nett» får en talebeskjed om å prøve senere i stedet for et vanlig opptattsignal. Ligningskontoret har videre vist til den innvalgsmenyen som innringerne blir presentert for, men det står for meg som uklart i hvilken grad andre tekniske løsninger stenger for å ha en slik innvalgsmeny.

Jeg er enig i at de forholdene ligningskontoret har pekt på synes å være til fordel for så vel publikum som Oslo likningskontor og folkeregister selv. Under tvil har jeg kommet til at disse fordelene totalt sett i en viss grad oppveier for ulempen ved de økte kostnadene. Jeg kan derfor ikke se at jeg har grunnlag for å kritisere at publikum i noen grad henvises til telefonnummer som er mer kostbare å benytte enn ordinære telefonnummer. En forutsetning for å akseptere en slik ordning er imidlertid at det i hovedsak er de generelle forespørslene som kanaliseres til slike nummer. Det er først og fremst i disse tilfellene det er behov for å styre henvendelsene til de ulike svarpanelene. Personer som allerede har en pågående sak med ligningskontoret eller folkeregisteret, må gis anledning til i hovedsak å henvende seg direkte via ordinære telefonnummer. Ligningskontoret har opplyst at alle skattytere som får brev fra kontoret får oppgitt det interne telefonnummeret til en saksbehandler. Denne ordningen forutsetter jeg opprettholdes.

Etter det jeg forstår, er det ikke bare gjennom å benytte telefonnummer i 815-serien at det er mulig å oppnå de fordelene ligningskontoret har vist til. Det er også mulig ved å benytte telefonnummer i 800 eller 810-seriene, der kostnadsfordelingen mellom innringeren og eieren av anropsnummeret er en annen. Ved bruk av 800-nummer er det eieren av anropsnummeret som betaler hele kostnaden, mens det ved 810-nummer skjer en deling av de variable merkostnadene per minutt mellom innringeren og eieren av anropsnummeret. Ligningskontoret har oppgitt at det på årsbasis er ca. 412.000 anrop mot dagens 815-nummer. Jeg har forståelse for at det ikke er mulig for ligningskontoret å dekke hele kostnaden knyttet til disse samtalene, og at det derfor ikke er aktuelt å benytte telefonnummer i 800-serien. Jeg stiller imidlertid spørsmål om det er rimelig at innringerne skal dekke hele kostnaden. Det synes for meg som om både innringerne og ligningskontoret her har fordel av ordningen, og at en kostnadsdeling derfor fremstår som rimelig. Ved bruk av et nummer i 810-serien vil innringeren fremdeles dekke både startkostnaden ved samtalen og den normale variable minuttprisen. Merkostnaden knyttet til fordelene ved telefonnummer i 810-serien blir imidlertid som nevnt fordelt mellom innringeren og eieren av an-

ropsnummeret. Et nummer i 810-serien hadde slik jeg ser det vært å foretrekke, og jeg ber ligningskontoret kontinuerlig vurdere mulighetene til å gå over til en ordning med slike nummer.»

8.

NVEs behandling av søknader om støtte til erosjon- og flomsikringstiltak

(Sak 1999–1944)

Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) fulgte en praksis hvor et betydelig antall søknader om støtte til erosjon- og flomsikringstiltak ble liggende i flere år som mulige aktuelle prosjekter i fremtiden. Den eldste ubehandlede søknaden var på undersøkelsestidspunktet mer enn 25 år gammel. Ombudsmannen fant grunn til å ta forholdet opp av eget tiltak, jf. ombudsmannsloven § 5 annet ledd.

Ombudsmannen uttalte at NVEs avgjørelser i saker om bistand til planlegging, gjennomføring og finansiering av erosjon- og flomsikringstiltak etter dagens rettsoppfatning måtte anses som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Saksbehandlingsreglene som gjelder for slike vedtak måtte derfor følges. Ombudsmannen kritiserte den praksis NVE hadde fulgt ved behandlingen av søknadene. Etter ombudsmannens oppfatning var praksisen mangelfull og neppe i samsvar med god forvaltningsskikk. Praksisen hadde bl.a. ført til en uakseptabel lang saksbehandlingstid i mange saker. Ombudsmannen kritiserte NVE særskilt for manglende oppfølging av sakene i de årene sakene lå på vent som mulige fremtidige prosjekter.

I et innslag i 21-nyhetene på TV2 mandag 25. oktober 1999 ble det kjent at en gårdbruker fra Isfjorden i Møre og Romsdal angivelig først i 1999 fikk svar på en søknad han sendte til Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i 1984. Etter det som ble opplyst gjaldt søknaden en tillatelse til å verne gården vedkommende den gangen eide mot elven Isa. I innslaget ble det også opplyst at NVE hadde 250 lignende saker som skulle ha ligget ubehandlet i direktoratet i lengre tid.

På bakgrunn av det som fremkom i innslaget, særlig om saksbehandlingstiden og antallet ubehandlede søknader, ble det herfra besluttet å undersøke saksbehandling av søknadene nærmere, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 5. Det sentrale i undersøkelsen var saksbehandlingstiden og bruken av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger. Saken reiste imidlertid også spørsmål om NVEs avgjørelser om bistand til planlegging og gjennomføring av erosjon- og flomsikringstiltak var å anse som enkeltvedtak.

Saken ble tatt opp med direktoratet i brev herfra. I brevet ble det bl.a. vist til forvaltningsloven 10. fe-

bruar 1967 § 11a der det fremgår at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre sakene det har til behandling uten ugrunnet opphold. Det ble videre vist til at det i saken som var bakgrunnen for innslaget på TV2, angivelig tok mer enn 15 år fra vedkommende sendte sin søknad til NVE fattet vedtak i saken. Da søkeren endelig mottok svar, var spørsmålet ikke lenger aktuelt for ham, ettersom han da hadde solgt gården og gitt opp gårdsdriften. På bakgrunn av dette ble NVE bedt om å redegjøre for årsakene til den lange saksbehandlingstiden i saken, sett i forhold til reglene i forvaltningsloven § 11a.

Videre ble det vist til opplysningene i nyhetsinnslaget om at 250 lignende søknader hadde ligget ubehandlet hos NVE i lengre tid. NVE ble bedt om kort å redegjøre for hva slags søknader det dreide seg om og hvor mange. Videre ble NVE bedt om å opplyse, i den grad det var mulig, hvor lenge søknadene i gjennomsnitt hadde ligget ubehandlet. NVE ble også bedt om å opplyse hvor lenge de eldste søknadene hadde ligget ubehandlet.

NVE ble dessuten bedt om å redegjøre for årsakene til at søknadene ikke hadde blitt behandlet tidligere. I denne forbindelse ble NVE særskilt bedt om å redegjøre for og begrunne de prioriteringene som var gjort mellom disse søknadene og andre saker direktoratet hadde hatt til behandling.

Under henvisning til bestemmelsene i forvaltningsloven § 11a, ble NVE bedt om å opplyse om det var sendt foreløpig svar til de ulike søkerne. NVE ble også bedt om å opplyse om det var sendt nytt foreløpig svar i de tilfellene der fristene som var fastsatt i tidligere foreløpige svar ikke hadde kunnet overholdes. I denne forbindelse ble NVE bedt om å opplyse om det i så fall var redegjort for grunnen til at søknaden ikke hadde kunnet besvares innen den opprinnelige fristen. Dersom det ikke var sendt foreløpig svar eller forsinkelsesbrev, ble NVE bedt om å redegjøre for årsakene til dette.

Det ble videre vist til at det i tv-innslaget ble hevdet at NVE tok sikte på å behandle de gamle søknadene «under ett». Under henvisning til reglene om utredningsplikt i forvaltningsloven § 17, ble NVE bedt om å opplyse om dette var riktig, og eventuelt også redegjøre for hva dette i praksis ville innebære for saksbehandlingen. NVE ble særskilt bedt om å opplyse om dette hadde som konsekvens at de eldre sakene ville bli behandlet på en annen måte enn tilsvarende nye søknader.

Endelig ble NVE bedt om kort å gi sitt syn på påstanden i innslaget om at direktoratet hadde til hensikt raskt å avslå flest mulig gamle søknader.

I sitt svar gav NVE først en generell redegjørelse om direktoratets behandling av den aktuelle sakstypen. Det het bl.a.:

«1. Det er først grunn til å peke på at NVEs svar på søknader om erosjons- og flomsikringstiltak ikke er vedtak med hjemmel i lov eller forskrift, men i stedet svar på om NVE vil bidra til

planlegging, gjennomføring og finansiering av tiltaket over sitt eget budsjett. I disse sakene er det altså ikke NVE som gir tillatelse til, evt. avslår søknad om tillatelse til å gjennomføre tiltaket. Med få unntak behandles søknader om tillatelse til tiltak i vassdrag i dag (siden 1996) av vedkommende kommune etter plan og bygningslovens § 93. NVE er i slike saker en høringsinstans og rådgiver. TV2s beskrivelse av den aktuelle saken på Vestlandet var derfor misvisende.

Bare når tiltaket berører allmenne interesser og derfor skal behandles etter Lov av 15. mars 1940 nr. 2 om vassdragene (Vassdragsloven) § 104–106, er det NVE som har myndighet til å fatte vedtak etter lov. Saken følger da faste saksbehandlingsrutiner som er i samsvar med forvaltningslovens krav. Bare et fåtall erosjons- og flomsikringstiltak behandles etter Vassdragslovens § 104–106, og ingen av de sakene De henviser til er av denne kategorien.

Det er etter vår mening derfor tvil om NVEs avgjørelser om bistand til planlegging og gjennomføring av flom- og erosjonssikringstiltak kan anses som utøvelse av offentlig myndighet, og dermed anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. NVEs bistand til disse tiltakene er ikke ytelser som noen har rettslig krav på. Det har derfor heller ikke vært vanlig å opplyse om klageadgangen. I de siste par år har en imidlertid valgt å gi anledning til å klage på NVEs svar på søknad om bistand til sikringstiltak. I slike tilfeller er Olje- og energidepartementet klageinstans.

Med unntak for de fåtall sakene som kommer inn under Vassdragsloven kan (og kunne) altså grunneier sjøl gjennomføre erosjons- og flomsikringstiltak på sin eiendom, siden 1996 etter kommunens tillatelse etter plan- og bygningsloven, før dette uten særskilt tillatelse. Det må imidlertid nevnes at det i praksis svært sjelden har vært og er aktuelt å gjennomføre slike tiltak uten NVEs bidrag, fordi det er snakk om kostbare tiltak som krever stor fagkompetanse dersom de skal ha varig effekt. Det må også sies at NVE i sin informasjon overfor søkere om sikringstiltak langs vassdrag tidligere ikke alltid har presisert godt nok skillet mellom vedtak som gjelder tillatelse til tiltaket, og avgjørelse som gjelder bistand til planlegging og gjennomføring av tiltak.

2. NVE har tidligere fulgt en praksis der søknader om bistand til planlegging og gjennomføring av erosjons- og flomsikringstiltak som ikke er blitt prioritert på budsjettet, er blitt liggende som mulige aktuelle fremtidige prosjekter. Særlig siden midten av 70-tallet økte mengden av slike søknader kraftig, både p.g.a. at det i denne perioden har oppstått betydelige flomskader, og fordi det i perioden 1976–1990 ikke ble krevd egenandel fra distriktet (kommunen eller grunneier). Det ble et stort misforhold mellom antallet søknader og midler til denne type tiltak. Mange søknader fra denne perioden er derfor blitt liggende, og stadig blitt lavt prioritert med tanke på planlegging og utførelse.

Dagens krav til samfunnsmessig nytte ved erosjons- og flomsikringstiltak er strengere enn det som var retningsgivende tidligere. Dette medfører at søknader som en gang kanskje var aktuelle, i dag ikke har sjanser til å nå opp i prioriteringen. I forbindelse med å få avsluttet de eldre, uprioriterte sakene, er det i alle regioner gjennomført prosedyrer der en kontakter søkerne

på nytt for å avklare om søknaden fortsatt er aktuell, på bakgrunn av de endrete betingelsene.

Når søknad mottas, får søker straks bekreftelse på at søknaden er mottatt og registrert, og det blir opplyst om at saken vil bli vurdert ved nærmere anledning. Dette har også vært praksis tidligere. For de saker som en umiddelbart ser ikke har mulighet til å bli prioritert på budsjettet, blir avslag sendt så snart som mulig. De sakene som blir prioritert med tanke på planlegging må regne med en ventetid på 4–5 år i gjennomsnitt. Dette avhenger bl.a. av de årlige budsjettmidler til denne type tiltak. Det må også nevnes at nytte/kostberegning inngår som et ledd i planleggingen, slik at en ikke kan si endelig om et tiltak vil bli prioritert før en har utført et minimum av planlegging. I saker som en anser neppe vil bli prioritert de første årene, er det i dag praksis å gi et avslag, og samtidig opplyse om muligheten til å søke på nytt dersom situasjonen skulle tilsi endret prioritering.

Dersom NVE finner at de bør bidra til planlegging og gjennomføring av tiltaket, blir det tatt kontakt med kommunen og berørte interesser, og planlegging gjennomføres. Når planleggingen er ferdig og nytte/kostberegning og andre forhold tilsier at tiltaket bør gjennomføres, blir det gjennomført høring, og saken blir behandlet av kommunen etter plan- og bygningslovens bestemmelser. Videre krever NVE at kommunen garanterer for distriktsandelen, og tar på seg ansvaret som tiltakshaver. All videre kontakt med grunneier skjer deretter via kommunen. Når saken er endelig avgjort vil tiltaket bli gjennomført innen 5 år. Også i denne perioden kan tiltaket bli vurdert på nytt i forhold til den aktuelle skadesituasjonen, de tilgjengelige budsjettmidlene, og i forhold til andre tiltak.»

Om saksbehandlingstiden i den konkrete saken sett i forhold til bestemmelsen i forvaltningsloven § 11a, het det videre:

«Vi viser til den generelle redegjørelsen foran. Årsaken til saksbehandlingstiden er at den aktuelle søknaden i den foreløpige vurderingen har blitt lavt prioritert med tanke på NVEs bistand til planlegging og gjennomføring. Dette er en av de sakene som ble lagt «til venting» med tanke på mulig framtidig planlegging, prioritering og gjennomføring. I forbindelse med en gjennomgang og opprydding i de mange nedprioriterte søknadene, har en vurdert saken som lite aktuell i forhold til dagens budsjettmidler og prioriteringskriterier. NVE v/region Vest-Norge har likevel funnet det riktig å kontakte søkeren på nytt før endelig avgjørelse.»

I forhold til de øvrige ubehandlede søknadene, opplyste NVE at det dreide seg om søknader om bistand til planlegging og gjennomføring av erosjon- og flomsikringstiltak. NVE opplyste at antallet søknader varierte fra år til år, men at direktoratet i gjennomsnitt mottok 120 søknader per år. Det ble videre opplyst at antallet ubehandlede søknader ved utgangen av 1998 var 643, men at antallet var vesentlig redusert i løpet av 1999. Direktoratet fant det vanskelig å si noe konkret om hvor lenge søknadene gjen-

nomsnittlig hadde ligget ubehandlet, men opplyste at flere av de gamle sakene hadde ligget ubehandlet i over ti år. NVE opplyste at den eldste ubehandlede søknaden direktoratet kjente til var fra 1972. I forhold til spørsmålet om årsaken til at de øvrige søknadene ikke hadde blitt behandlet tidligere, het det bl.a.:

«Søknadene om NVEs bistand til flom- og erosjonsikring vurderes i forhold til nytten og kostnadene ved tiltaket, i forhold til andre tilsvarende tiltak, i forhold til budsjettmidler som er tilgjengelig hvert år, og i forhold til tilgjengelig planleggingskapasitet. Bare en del av søknadene blir hvert år prioritert for videre planlegging. Vi ser imidlertid helt klart det uheldige i at slike søknader blir liggende uten endelig svar for lenge. NVE har derfor innført rutiner der søknader blir avslått dersom det er tvil om de blir prioritert med tanke på planlegging og gjennomføring innen rimelig tid. Det er derfor slutt på at søknader blir liggende lenge «til venting» for eventuell senere prioritering.»

I forhold til spørsmålet om prioriteringen mellom de aktuelle søknadene og andre saker direktoratet hadde hatt til behandling, het det bl.a.:

«Årsaken til den lange saksbehandlingstiden i disse eldre sakene er mer en følge av tidligere rutiner for behandlingen av denne typen saker enn en nedprioritering i forhold til andre saker direktoratet har til behandling.

Det må imidlertid understrekes at oppgaver som følger direkte av lov og forskrift, generelt gis høyere prioritet med tanke på raskest mulig behandling, enn de saker som gjelder bistand/service til gjennomføring av tiltak.»

I forhold til spørsmålene om bruken av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger, het det videre:

«I alle saker er det blitt gitt foreløpig svar til søker, der en opplyser at saken vil bli vurdert så snart en har mulighet til dette. I det foreløpige svaret er det ikke gitt frist for når endelig svar kan gis. Det endelige svaret om tildeling av midler og gjennomføring av tiltaket vil først kunne gis når saken er prioritert for planlegging, planlegging er utført og nytte/kostberegninger og andre forhold er utredet, saken har vært til høring, og kommunen har vedtatt distriktsandelen på sitt budsjett og tatt på seg de forpliktelser som NVE krever i slike saker. I de fleste sakene dreier dette seg om en periode på 3–5 år. Det kan derfor være vanskelig å fastsette en frist for endelig svar.

Av grunnen nevnt ovenfor har det heller ikke vært vanlig å sende forsinkelsesbrev.»

Om den videre behandlingen av de gamle søknadene het det:

«At de gamle sakene behandles «under ett» betyr ikke at NVE akter å gi et 'kollektiv' avslag på søknadene, men at en vil gi disse sakene noenlunde samme behandling når det gjelder å varsle vedkommende søker, muligheter for å kom-

me med kommentarer/utfyllende opplysninger o.l. Søknadene vil bli behandlet individuelt, og underlegges samme vurdering som nye søknader. Det er imidlertid et faktum at de aller fleste av de gamle søknadene vil bli avslått fordi de ikke kan prioriteres i forhold til dagens krav til nytte/kost og hensyn til miljøverminteresser. Dette er krav som nå er langt strengere enn tidligere. Det forhold at de ikke er blitt prioritert tidligere, indikerer også at de aller fleste søknadene som det her er snakk om, straks ville blitt avslått dersom de hadde kommet inn i dag.»

NVE opplyste til slutt at direktoratet så raskt som mulig ville sende ut endelig avslag på de søknadene som ikke var berettiget til oppfølgingsbistand fra direktoratet.

I mitt avsluttende brev til NVE uttalte jeg:

«Saken gjelder NVEs behandling av søknader om bidrag til planlegging, gjennomføring og finansiering av erosjon- og flomsikringstiltak.

Karakteren av NVEs beslutninger – enkeltvedtak

NVE har gitt uttrykk for tvil med hensyn til om direktoratets avgjørelser om bistand til planlegging, gjennomføring og finansiering av flom- og erosjonssikringstiltak kan anses som utøvelse av offentlig myndighet, og dermed også er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. I denne forbindelse har NVE vist til at ingen har noe rettslig krav på få direktoratets bistand til slike tiltak.

Slik jeg ser det, er spørsmålet om NVEs avgjørelser av søknadene må anses som enkeltvedtak av mindre betydning for de spørsmålene saken her reiser. Vurderingene i forhold til saksbehandlingstid, foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger vil i betydelig grad være uavhengig av hvordan NVEs avgjørelser rettslig skal karakteriseres. Etersom NVE har reist spørsmålet, finner jeg likevel grunn til å knytte noen merknader til problemstillingen.

Det fremgår av forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a at med vedtak menes i forvaltningslovens forstand en avgjørelse som «treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer». Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b slår videre fast at med enkeltvedtak menes vedtak som gjelder «rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer».

Med plikter sikter bestemmelsene først og fremst til avgjørelser som inneholder påbud, forbud eller andre innskrenkninger i den enkeltes rådighet. Jeg går ikke nærmere inn på dette, ettersom det er rettighetsbegrepet som her er det interessante.

Det er på det rene at rettighet i § 2 første ledd bokstav a må forstås i vid forstand. Loven kan ikke forstås slik at begrepet bare sikter til goder som borgeren har et rettskrav på å få. Det er en misforståelse å oppfatte loven slik. Formuleringen «rettigheter og

plikter» kan mest nærliggende forstås som generelle og ubestemte stikkord for beslutninger som regulerer vedkommende borgers rettsstilling på en eller annen måte. Forvaltningsloven brukte tidligere betegnelsen rettsstilling i sin definisjon av enkeltvedtak, og det fremgår av forarbeidene til lovendringen i 1977 at det ikke var tilsiktet noen realitetsendring da formuleringen ble endret til «rettigheter og plikter», jf. Innst.O. nr. 50 (1976–77) s. 2–3 sammenholdt med Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 54. Avgrensingen av hva som er en rettighet i forvaltningslovens forstand må trekkes etter andre linjer enn hvorvidt forvaltningsorganets skjønn er lovbundet eller diskresjonært. I forhold til spørsmålet om noe er en rettighet etter forvaltningsloven § 2 har det ingen betydning om rettsgodet skal eller kan gis.

Et veiledende synspunkt kan være hva slags virksomhet forvaltningsorganets avgjørelse er et utslag av. I denne forbindelse kan det vises til forvaltningskomiteens innstilling s. 432 der det heter:

«Lovens saksbehandlingsregler gjelder for alle saker angående *offentligrettslige* rettigheter eller plikter. Dens område er således ikke begrenset til saker angående den enkeltes *subjektive* rettigheter.»

Det er klart nok ikke bare de rettsgodene borgeren har rettskrav på å få som representerer en rettighet i lovens forstand. Også fordeling av offentlige tilskudd, lån og garantier vil for eksempel normalt måtte regnes som rettigheter og således være omfattet av vedtaksbegrepet. Hva slags grunnlag f.eks. et tilskudd ytes på, vil heller ikke være avgjørende for om det er snakk om en rettighet i den forstand forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a benytter begrepet.

Et ytterligere vilkår for at en avgjørelse skal oppfylle forvaltningslovens krav til vedtak, er at den treffes «under utøving av offentlig myndighet». Det er således bare avgjørelser som treffes i forbindelse med myndighetsutøvelse som er vedtak. I forvaltningsretten brukes ordet myndighetsutøvelse i flere forskjellige betydninger. I snever forstand sikter begrepet til de tilfellene der staten utøver sin høyhetsrett, det vil si de avgjørelsene som er utslag av det offentliges makt over borgerne. Dette er avgjørelses-typer som er særpreget for det offentliges virksomhet. Avgjørelser om å pålegge eller frita for plikter, tildele kompetanser og lignende vil det typisk være naturlig å se i et slikt perspektiv. Slike avgjørelser er utpreget offentligrettslige etter sin art.

I den forstand forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a bruker begrepet «utøving av offentlig myndighet», må imidlertid myndighetsutøvelse forstås i en videre betydning. I denne forbindelse er det bl.a. grunn til å understreke at tildeling av offentlige midler ofte vil være offentligrettslig myndighetsutøvelse og vedtak i lovens forstand. Dette vil for eksempel være hovedregelen for avgjørelser som gjel-

der tildeling eller avslag på tildeling av offentlige midler, dersom den begunstigende avgjørelsen bygger på den offentligrettslige myndigheten organet har eller er blitt tildelt gjennom Grunnlov, lov, forskrift eller annet gyldig kompetansegrunnlag. Ved den nærmere vurderingen av tildelingens karakter vil et sentralt moment være om tildelingen har et forretningsmessig formål eller om det er tale om en mer samfunnsmessig målsetting. I sistnevnte tilfelle vil det normalt være snakk om myndighetsutøvelse.

Avgjørelsene det her er snakk om er svar på om NVE vil bidra til planlegging, gjennomføring og finansiering av tiltak som det søkt om støtte til over direktoratets eget budsjett. Ordningen er ikke regulert i lov eller forskrift og søkerne har ikke noe rettskrav på å få støtte. Om støtte skal gis i det enkelte tilfellet avhenger av NVEs skjønnsmessige vurderinger. Som jeg har nevnt tidligere, får imidlertid ikke dette betydning for vurderingen av om avgjørelsen må karakteriseres som et enkeltvedtak. Slik jeg oppfatter det, stiller Stortinget, i egenskap av bevilgende myndighet, et vist årlig beløp til disposisjon til erosjon- og flomsikringstiltak. NVE er satt til å fordele de bevilgede midlene ut fra nærmere angitte føringer fra overordnede organ. Hensikten med å bevilge midler til erosjon- og flomsikring må antas å være å redusere de skadene flom og erosjon fører til. Dette er klart nok et samfunnsnyttig formål, til en viss grad særegent for offentlig forvaltning. Ut fra den presiserende forståelsen av begrepet enkeltvedtak som legges til grunn etter dagens rettsoppfatning, må NVEs avgjørelser av søknader om bistand til planlegging, gjennomføring og finansiering av tiltak mot erosjon- og flomsikring anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstavene a og b.

Bruken av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger

Det følger av forvaltningsloven § 11a annet ledd første punktum at forvaltningsorganet har plikt til å gi foreløpig svar dersom det er klart at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse vil kunne besvares. Bestemmelsen om foreløpig svar står siden en lovending i 1977 i forvaltningslovens kapittel III, og kommer således til anvendelse også for de delene av forvaltningens virksomhet som ikke gjelder enkeltvedtak. I saker som gjelder enkeltvedtak er imidlertid plikten til å gi foreløpig svar noe mer konkret med hensyn til når foreløpig svar skal gis. 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, jf. § 11a tredje ledd. NVE har opplyst at direktoratet har sendt foreløpig svar til samtlige som har sendt inn søknad, og at det i disse har vært opplyst om at saken ville bli vurdert så snart direktoratet hadde mulighet til det.

Etter forvaltningsloven § 11a skal det i det fore-

løpige svaret redegjøres for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og det skal så vidt mulig angis når svar kan ventes. Slik saken er opplyst her, synes det ikke som om NVE i sine foreløpige svar har redegjort noe særlig for årsaken til at søknaden ikke har kunnet behandles tidligere. Dette er etter min mening uheldig. NVE har gjennom flere tiår fulgt et system der en lang rekke søknader har blitt lagt på vent som mulige/aktuelle fremtidige prosjekter. Jeg skal nedenfor knytte noen merknader til dette systemet. Det som imidlertid uansett måtte være klart, er at det var særlig viktig med informasjon til søkerne om den prosedyren som NVE fulgte i søknadsbehandlingen. Jeg må derfor kritisere at det ikke ble gitt mer utførlig informasjon i de foreløpige svarene.

NVE har heller ikke i sine foreløpige svar opplyst noe om når svar kunne ventes. Det fremgår av ordlyden i forvaltningsloven § 11a annet ledd annet punktum at forvaltningsorganet ikke har en ubetinget plikt til å angi når svar kan ventes i saken. Dette henger sammen med at det i en del tilfeller vil være vanskelig å si noe om dette med en rimelig grad av sikkerhet, f.eks. der saken skal behandles av flere instanser. God forvaltningsskikk tilsier imidlertid at forvaltningsorganet i den enkelte sak tar stilling til om det er mulig å angi forventet saksbehandlingstid, og det er bare helt unntaksvis at en tidsangivelse helt kan utelates, jf. Ot.prp. nr. 75 (1993–94) s. 60 første spalte. Forvaltningsorganet må eventuelt ta de forbeholdene som er nødvendige. NVE har vist til at det endelig svaret på søknadene var avhengig av en lang rekke ulike vurderinger og at det derfor var vanskelig å fastsette en frist for endelig svar. Etter min mening er den praksisen NVE her har fulgt uheldig. Med en slik ordning som NVE praktiserte var det særlig viktig å antyde noe om tidsperspektivet for når svar kunne ventes, eller i det minste opplyse når NVE ville komme tilbake til saken.

NVE har opplyst at det ikke har vært vanlig å sende forsinkelsesbrev til søkerne. Jeg oppfatter det slik at det derfor i mange tilfeller har gått flere år mellom hver gang søkerne har hørt noe fra NVE, i den grad de overhodet hørte noe siden det foreløpige svaret fra direktoratet. Dette er etter min mening meget uheldig. Forvaltningsorganet har etter forvaltningsloven § 11a plikt til å sende nytt foreløpig svar/forsinkelsesmelding i de tilfellene der en tidligere oppgitt frist ikke har kunnet overholdes. NVE har som nevnt ikke angitt noen svarfrister i sine foreløpige svar, men det er likevel ikke tvilsomt at NVE hadde plikt til kontinuerlig oppfølging av sakene i form av orienteringsskriv (forsinkelsesmeldinger) til klageren. I den konkrete saken som var utgangspunktet for min undersøkelse, kunne det synes som om søkeren hadde hørt lite eller ingenting fra NVE siden han sendte sin søknad i 1984. Dette er ikke akseptabelt. NVEs manglende oppfølging av søknadene i disse årene synes ikke å ha vært tilfredsstillende.

Saksbehandlingstiden

Slik saken er opplyst her, oppfatter jeg den fremgangsmåten NVE tidligere har fulgt ved behandlingen av søknadene slik: Søknader som ikke har blitt prioritert på det enkelte års budsjett har enten blitt avslått som uaktuelle, eller blitt liggende som mulige/aktuelle fremtidige prosjekter. Det synes ikke å ha vært noen grense for hvor lenge saker har kunnet ligge ubehandlet som aktuelle fremtidige prosjekter. Som en konsekvens av ordningen bygget det seg over årene opp restanser på flerfoldige hundre saker, hvorav mange etterhvert var meget gamle. Det er illustrerende at den eldste ubehandlede saken NVE kjente til ved utgangen av 1999 var fra 1972. På grunn av endrede prioriteringer og krav om kost/nytte vurderinger, er det i dag klart at en stor mengde av de foreslåtte tiltakene aldri vil få støtte fra NVE. Dette oppfatter jeg er bakgrunnen for NVEs ønske om å rydde opp i de gamle restansene, noe jeg antar nå i hovedsak er gjennomført.

Forvaltningsloven § 11a første ledd slår fast at forvaltningsorganer har en generell plikt til å forberede og avgjøre en sak uten ugrunnet opphold. En plikt til også å forberede saken uten ugrunnet opphold ble først lovfestet på generelt grunnlag ved en lovendring 12. januar 1995, men det er ikke tvilsomt at det langt på vei eksisterte en tilsvarende ulovfestet regel også før dette.

Etter min mening er det klart at det opplegget NVE i mange år fulgte ved behandlingen av disse søknadene led av mangler og neppe var i samsvar med god forvaltningsskikk. Slik jeg ser det, har forvaltningsorganet plikt til kontinuerlig å ta stilling til de søknadene som kommer inn. NVE la imidlertid opp til å la en betydelig andel av søknadene ligge i årevis som mulig/aktuelle fremtidige søknader. Jeg har forståelse for at et slikt system i forhold til den typen søknader det her er tale om kan ha visse fordeler. Det kan f.eks. virke mindre hensiktsmessig dersom den enkelte måtte søke på nytt hvert år for å få sin søknad vurdert etter det aktuelle årets budsjett. Det ville gitt betydelig merarbeid for så vel forvaltningen som borgerne dersom det stadig måtte søkes på nytt. Dette kunne også gitt noe tilfeldige resultater med hensyn til hvilke prosjekter som hadde blitt realisert. Jeg ser derfor ikke bort fra at det må kunne aksepteres at en mindre andel søknader som fremstår som særlig aktuelle, må kunne få ligge til et senere år med sikte på vurdering i forhold til dette årets budsjett.

En grunnleggende forutsetning for at et slikt opplegg skal kunne aksepteres, er imidlertid at søkeren kontinuerlig blir informert om hvor saken står. Et absolutt minimumskrav måtte ha vært at søkeren årlig fikk beskjed om det var aktuelt å gå videre med vedkommende tiltak på det aktuelle årets budsjett. Noen slik orientering kan jeg ikke se at NVE har gitt i forhold til søkerne. Det er også en forutsetning at det etableres klare grenser for hvor lenge en søknad

skal ligge hos forvaltningsorganet som aktuelt tiltaksobjekt. Det er selvsagt ikke akseptabelt at søknader på denne måten blir liggende i over 25 år uten å bli endelig avslått eller innvilget. Etter min mening kan det synes fornuftig å begrense perioden en søknad er aktuell som «vurderingsobjekt» til tre år. Når søknaden har ligget mer enn tre år uten videre planlegging, tyder det på at saken ikke så god at den noen gang vil få støtte. Etter denne perioden bør søknaden uansett avslås, med beskjed til søkeren om eventuelt å søke på nytt dersom det foreslåtte tiltaket fremdeles er aktuelt. Dette vil gi søkeren avklaring av at tiltaket ikke var aktuelt i den perioden, og så får vedkommende eventuelt komme tilbake til saken. Forvaltningsorganet oppnår også en saneringseffekt i sin saksportefølje på denne måten.

Etter det NVE har opplyst, er systemet skissert ovenfor nå endret, og de restansene som har bygget seg opp under avvikling. NVE har også lagt om hvordan denne typen søknader behandles. Dette ser jeg som positivt. Slik jeg oppfatter det, er de uheldige forholdene knyttet til behandlingen av søknadene nå et tilbakelagt stadium. Jeg finner derfor ikke grunn til å be NVE iverksette bestemte tiltak nå, men ber direktoratet merke seg det jeg har gitt uttrykk for i sitt videre arbeid.»

9.

Voldsoffererstatning – identifisering av gjerningsmannen i saker der straffesaken mot vedkommende er henlagt – EMK art. 6

(Sak 2000–0615)

As tidligere ektefelle var tilkjent voldsoffererstatning på bakgrunn av skader som hun opplyste var påført av A. Gjennom forvaltningens vedtak følte A seg utpekt som skadevolder, uten at det var gjennomført rettergang og på tross av at påtalemyndigheten hadde henlagt straffesaken mot ham.

Ombudsmannen kunne ikke se at det av hensyn til vedtakets begrunnelse var nødvendig å navngi den oppgitte gjerningsmannen i denne saken. Han understreket at reglene om voldsoffererstatning må forstås slik at det er den økonomiske støtten til offeret som er det sentrale og at forvaltningen må begrunne sine vedtak ut fra dette formålet. Ombudsmannen uttalte videre at voldsoffererstatningsordningen vil være bedre i samsvar med EMK art. 6 («uskyldspresumsjonen») og tilsvarende FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 14 dersom fylkesmennene og Erstatningsnemnda så langt som mulig unngår å navngi eller for øvrig identifisere skadevolder i saker der straffesaken mot vedkommende er henlagt eller der vedkommende er frifunnet ved dom.

Saken gjaldt et vedtak truffet av Erstatningsnemnda for voldsofre, hvor nemnda besluttet å til-

kjenne As tidligere ektefelle, B, kr 35.000 i voldsoffererstatning for ikke-økonomisk skade. A var oppgitt som skadevolder. Nemnda stadfestet fylkesmannens vedtak, men hevet erstatningsbeløpet med kr 15.000.

I klagen hit framholdt A at han reagerte på at det ble utbetalt erstatning på grunnlag av skader som hans tidligere ektefelle oppgav at var påført av ham. Gjennom forvaltningens vedtak følte han seg utpekt som skadevolder, uten at det var gjennomført en rettergang og på tross av at påtalemyndigheten henla straffesaken mot ham.

Saken ble tatt opp med Justisdepartementet. Det ble stilt spørsmål til utformingen av fylkesmannens vedtak hvor det stod:

«Etter en gjennomgang av sakens dokumenter finner fylkesmannen det overveiende sannsynlig at søker har vært utsatt for fysisk og psykisk mishandling av A.»

Også i erstatningsnemndas vedtak var oppgitt skadevolder navngitt.

Det ble bedt om departementets vurdering av om fylkesmannens og Erstatningsnemndas utforming av vedtakene var i samsvar med det syn jeg gav uttrykk for i brev til Erstatningsnemnda for voldsofre 1. juli og 30. september 1998 i ombudsmannssak 1997–1550 referert i ombudsmannens årsmelding for 1998 s. 220 flg. Jeg stilte i den saken spørsmål om forvaltningen gikk lengre enn det som var nødvendig når den utpekte en bestemt, navngitt gjerningsmann i voldsoffererstatningssaker hvor det foreligger frifinnende dom eller straffesaken mot oppgitt skadevolder er henlagt. På bakgrunn av utformingen av vedtakene i As sak, ble det også bedt opplyst om departementet hadde orientert fylkesmennene om uttalelsen.

I svaret konstaterte Justisdepartementet først at det syntes å foreligge uenighet mellom Erstatningsnemnda for voldsofre og meg når det gjaldt spørsmål om identifisering av oppgitt skadevolder i voldsoffererstatningssaker. Videre skrev departementet:

«Om begrunnelsen av vedtakene i dette tilfellet var forsvarlig, må bero på en vurdering i forhold til det eksisterende regelverket for voldsoffererstatningsordningen.

Vedtaket om tilkjennelse av voldsoffererstatning er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 b. Det følger av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet før slike vedtak treffes har plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig. Hensynet til sakens opplysning tilsier at oppgitt skadevolder gis anledning til å uttale seg, bl.a. fordi vedkommendes opplysninger kan få betydning for bevisvurderingen i saken. Dette er særlig viktig der saken er vanskelig bevismessig, noe som ofte vil være tilfelle der straffesaken er henlagt av påtalemyndigheten.

Hensynet til den oppgitte skadevolder selv tilsier også at han gis anledning til å vite hva som anføres mot ham og av hvem, samt at han gis anledning til å imøtegå anklagene.

Det fremgår av forskriften § 8 annet ledd at skadevolder er å anse som part i saken. Det fremgår ikke av forskriftens ordlyd at man med dette kun har ment tilfeller der det i strafferettslig sammenheng er klarlagt hvem som er skadevolder. Det er heller ikke i forarbeidene til ordningen holdepunkter for en slik tolkning.---»

Videre viste departementet til at enkeltvedtak skal grunngis, jf. forvaltningsloven § 24, og at forvaltningsloven § 25 stiller krav til innholdet i begrunnelsen. Departementet utdypet dette slik:

«Av forvaltningsloven § 25 annet ledd er det et krav at vedtaket skal gjengi de faktiske forhold som vedtaket bygger på. I tillegg bør de hovedhensyn som har vært avgjørende for utøvelsen av forvaltningens skjønn nevnes, jf § 25 tredje ledd. Begrunnelsen må være slik at partene forstår vedtaket. Dette er viktig bl a i forbindelse med partenes vurdering av om vedtaket skal påklages i medhold av forvaltningsloven § 28 og eventuelt bringes inn for domstolene.»

Departementet viste for øvrig til to tidligere redegjørelser fra Erstatningsnemnda til ombudsmannen.

Når det gjaldt denne saken, mente departementet at fylkesmannen og Erstatningsnemnda ikke hadde gått lenger enn nødvendig når de utpekte skadevolder.

Departementet fant problemstillingen i forhold til uskyldspresumsjonen i EMK art. 6 (2) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 14 (2) interessant. Det viste her til Høyesteretts dom 24. september 1999 (Rt. 1999 s. 1363) hvor det ble foretatt en utførlig vurdering av forholdet til uskyldspresumsjonen i EMK art. 6 (2). Denne saken gjaldt tilkjennelse av borgerlige rettskrav etter en strafferettslig frifinnelse og departementet mente dette trakk i retning av at det heller ikke i dette tilfellet forelå noen krenkelse av EMK art. 6 (2). Departementet uttalte i den forbindelse:

«Det er imidlertid vanskelig å trekke en klar grense for uskyldspresumsjonens rekkevidde. Det foretas ingen strafferettslig skyldkonstatering i disse sakene, - kun en vurdering av hvorvidt søkeren er berettiget til erstatning fra staten som følge av et nærmere bestemt hendelsesforløp. Vedtak om å tilkjenneløse voldsoffererstatning, basert på at det foreligger klar sannsynlighetsovervekt for at en straffbar handling har funnet sted, kan imidlertid oppleves som en konstatering av straffeskyld for den skadevolder det gjelder.

Departementet arbeider nå med å utarbeide Ot prp om lov om voldsoffererstatning m m. Uavhengig av om dagens ordning representerer en krenking av EMK art 6 (2) og SP art 14 (2), tilsier hensynene bak uskyldspresumsjonen at man i forbindelse med lovfesting av ordningen søker å unngå unødig stigmatisering av personer som ikke er straffedømt for de handlingene som danner grunnlaget for søknaden om voldsoffererstatning.

I den forbindelse vil departementet bli se nærmere på om vilkåret i forskriften § 1 første setning bør videreføres, eller om uttrykket «straffbar handling» bør erstattes med et annet uttrykk, f.eks. «rettsstridig handling».

Vi vil også se nærmere på om oppgitt skadevolder fortsatt skal anses som part i forbindelse med vedtak om voldsoffererstatning, eller om vedkommendes partsrettighetene kun skal være knyttet til vedtak om regress.»

Avslutningsvis opplyste departementet at det ikke hadde orientert fylkesmennene om ombudsmanens brev til Erstatningsnemnda 1. juli 1998 og 30. september 1998.

I mitt avsluttende brev til Justisdepartementet uttalte jeg:

«1. Ordningen med erstatning fra staten til voldsofre som har vært utsatt for en straffbar handling har vært basert på at det er stilt midler til disposisjon gjennom statlige bevilgninger. Den har ikke vært forankret i lov, og de forskrifter som gjelder for ordningen er gitt på bakgrunn av et bevilgningsvedtak.

Erstatningsordningens formål er å gi økonomisk støtte til personer som har vært utsatt for en straffbar handling som bærer preg av vold eller tvang. Fylkesmennene og Erstatningsnemnda må i denne sammenheng karakteriseres som forvaltningsorganer hvis oppgave består i å tildele erstatning til personer som har vært utsatt for nærmere angitte krenkelser og overgrep. Disse organene er ikke gitt myndighet til å plassere rettslig ansvar hos navngitte skadevoldere eller pålegge disse eventuelt regressansvar. En ordning med myndighet til å pålegge erstatningsrettslig ansvar måtte ha vært forankret i lov og myndighet til å ilegge ansvar måtte i tilfelle også ha vært undergitt domstolskontroll.

Ordningen med erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. vil nå bli lovfestet. En viktig endring ved lovfestingen er at voldsoffererstatning fra staten går over fra å være en billighetsordning til å bli en rettighetsordning. Som jeg vil komme tilbake til senere, er skadevolders stilling også forandret ved at vedkommende ikke lenger skal anses som part i saken om det skal ytes erstatning til søkeren.

Spørsmålet i denne saken knytter seg til fylkesmannens og Erstatningsnemnda for voldsofres utpeking av skadevolder når straffesaken mot den oppgitte skadevolderen er henlagt.

Departementet skrev i sitt svar hit at det synes å foreligge en uenighet mellom Erstatningsnemnda og meg når det gjelder spørsmålet om utpeking av oppgitt skadevolder i voldsoffererstatningssaker. I brevet viste departementet bl.a. til at et vedtak om tilkjenning av voldsoffererstatning er et enkeltvedtak, at sakens opplysning tilsier at skadevolder gis anledning til å uttale seg, betydningen av at skadevolder gis anledning til å imøtegå anklagene og at det fram-

går av forskriften § 8 at skadevolder er å anse som part i saken. Videre viste departementet til at forvaltningsloven stiller krav om at enkeltvedtak skal grunngis, og det er også et krav til begrunnelsens innhold, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Etter departementets oppfatning hadde fylkesmannen og nemnda ikke gått lenger enn nødvendig når de utpekte skadevolder i denne saken.

I sak 1997–1550 uttalte jeg følgende:

«Hvis det under behandlingen av en sak er pekt ut en bestemt gjerningsmann, tilsier det at forvaltningen behandler vedkommende som «part». Dette må sees i lys av forvaltningens plikt til å få belyst en sak så godt som mulig, jf. forvaltningsloven § 17.---»

På bakgrunn av ovenstående legger jeg til grunn at det foreligger enighet om at en utpekt gjerningsmann, etter forskrift av 23. januar 1981, skal anses som part i voldsoffersaken. Spørsmålet det synes å foreligge uenighet om er hvorvidt det er nødvendig at det framgår av selve vedtaket og begrunnelsen hvem som er oppgitt som skadevolder.

Jeg uttalte i den ovenfor nevnte saken at selv om oppgitt skadevolder skal anses som part og dette også er nødvendig for sakens opplysning, innebærer ikke dette at det er nødvendig, som ledd i selve avgjørelsen, uttrykkelig å ta stilling til eller uttale seg om hvem som antas eller forutsettes å ha vært gjerningsmann.

I høringsnotatet til utkastet til lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. i forbindelse med drøftelsen av skadevolders partsstatus, gav departementet uttrykk for følgende:

«Det å gjøre den anførte skadevolder til part vil kunne føre til en ekstra fokusering på vedkommendes skyld i saken og dermed også belastningen av en avgjørelse i vedkommendes disfavour. Disse ulempene kan imidlertid reduseres ved at det vises varsomhet med å identifisere skadevolder i selve vedtaket. Av forvaltningsloven § 25 fremgår det at vedtak skal begrunnes og at begrunnelsen skal angi de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Det innebærer at det ikke vil være nødvendig å identifisere gjerningspersonen i vedtaket med mindre vedkommendes identitet er av betydning. Men selv da behøver ikke vedkommende nødvendigvis navngis, dersom det er tilstrekkelig at de kjennetegn ved personen som har betydning for saken nevnes, f.eks. at vedkommende sto i et nært slektskapsforhold til skadelidte.»

På bakgrunn av ovenstående, ser det for meg ut som at departementet her i det vesentlige eller i alle fall på generelt grunnlag har sluttet seg til mitt syn om at oppgitt skadevolder ikke bør navngis i saker hvor vedkommende enten er frifunnet eller straffesaken mot vedkommende er henlagt.

På tross av dette har departementet framholdt at

det i denne saken var nødvendig å navngi skadevolder. Jeg har vanskelig for å se at så var tilfellet. Etter min mening var det ikke nødvendig for vedtakets begrunnelse at den oppgitte skadevolders navn eller tilknytningsforholdet mellom søker og oppgitt skadevolder framgikk av det endelige vedtaket. Jeg viser til at reglene om voldsoffererstatning må forstås slik at det er den økonomiske støtte til offeret som er det sentrale. En utpeking av skadevolderen kan oppfattes som en plassering av skyld i det underliggende straffbare forholdet, noe jeg vanskelig kan se at fylkesmannen eller erstatningsnemnda måtte gå inn på. Som jeg gav uttrykk for i sak 1997–1550, reiser en utpeking av skadevolder i saker der straffesaken mot vedkommende er henlagt eller der vedkommende er frifunnet ved dom, rettssikkerhetsspørsmål. Etter min mening vil voldsoffererstatningsordningen være bedre i samsvar med EMK art. 6 («uskyldspresumsjonen») og tilsvarende SP art. 14 dersom fylkesmennene og Erstatningsnemnda så langt som mulig unngår å navngi eller for øvrig identifisere skadevolder i disse tilfellene. I forhold til Høyesteretts dom i Rt. 1999 s. 1363 framstår voldsoffererstatningsordningen for meg som en sterkere strafferettslig skyldkonstatering enn et borgerlig erstatningskrav eller oppreisningskrav. Dette underbygger etter min mening at det så langt som råd er, bør utvises varsomhet.

Poenget er at som ledd i en forvaltningsmessig støtteordning skal forvaltningen begrunne sine vedtak ut fra formålet med ordningen og det som anses påkrevet for å treffe forsvarlige vedtak etter reglene. Det må unngås å gå lenger enn nødvendig. Å utpeke en bestemt skadevolder når denne verken er straffedømt eller på annen rettsgyldig måte utpekt som gjerningsmann, innebærer at forvaltningen går lenger enn påkrevet. Det kan i tillegg reises spørsmål om det etter grunnleggende rettsprinsipper er forsvarlig og riktig å la en forvaltningsmyndighet foreta slike disposisjoner som reelt sett innebærer en ansvarsplassering som det hører under domstolene å foreta.

Jeg har for øvrig merket meg at etter den nye voldsofferloven skal skadevolder ikke lenger anses som part i saken om det skal ytes erstatning til søkeren. Noe av bakgrunnen for dette synes å være de problemer jeg påpekte i sak 1997–1550 vedrørende utpeking av en person som skadevolder etter at straffesaken mot vedkommende var henlagt. Jeg finner i denne sammenheng grunn til å understreke betydningen av at den oppgitte skadevolder, som ikke lenger vil ha de rettigheter en partsstatus gir, ikke utpekes og navngis i vedtaket når vedkommende er frifunnet eller straffesaken mot vedkommende er henlagt.

2. Det ble herfra stilt spørsmål om Justisdepartementet hadde varslet fylkesmennene om mine uttalelser i forbindelse med behandlingen av sak 1997–1550. Justisdepartementet opplyste i svaret hit at dette ikke var gjort.

Jeg finner det beklagelig at fylkesmennene ikke ble underrettet om mitt prinsipielle standpunkt vedrørende utpeking av skadevolder i saker der straffesaken mot vedkommende er henlagt eller vedkommende er frifunnet ved dom. Selv om departementet har vært uenig i mitt syn, burde fylkesmennene blitt orientert og gjort kjent med problemstillingen.»

10.

Saksbehandlingstiden hos Utlendingsdirektoratet i saker om familiegjenforening – EMK art. 8

(Sak 2000–1611)

Ombudsmannen mottok sommeren og høsten 2000 en rekke klager over lang behandlingstid i Utlendingsdirektoratet, spesielt i saker om familiegjenforening. Forholdet ble tatt opp med Utlendingsdirektoratet av eget tiltak, jf. ombudsmannsloven § 5.

Ombudsmannen uttalte at behandlingstiden var i strid med forvaltningsloven § 11 a, og at det kunne stilles spørsmål om retten til familieliv etter EMK artikkel 8 ble respektert.

Jeg mottok sommeren og høsten 2000 en rekke henvendelser fra personer som klaget over lang behandlingstid for søknader om familiegjenforening. Jeg besluttet å ta opp problemstillingen med Utlendingsdirektoratet på generelt grunnlag. (Se ombudsmannsloven 22. juni 1962 § 5, jf. ombudsmannsinstruksen § 8, hvor det framgår at «når ombudsmannen finner grunn til det, kan han ta saksbehandling, avgjørelser eller andre forhold opp til nærmere undersøkelser av eget tiltak».)

Utlendingsdirektoratet ble i brev herfra 27. oktober 2000 bedt om å redegjøre nærmere for de betraktningene og avveiningene som lå til grunn for nedprioriteringen av familiegjenforeningssakene. Det ble spurt om direktoratet hadde vurdert å behandle de enkleste sakene raskere, og om det etter direktoratets oppfatning var akseptabelt at saksbehandlingstiden for en bestemt type saker hadde økt så kraftig. Det ble også spurt om retten til familieliv etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8 ble tilfredsstillende ivaretatt med en saksbehandlingstid på opptil ett år.

Direktoratet svarte i brev hit 23. november 2000. Direktoratet viste til at det fra 1. juli 2000 fikk overført ansvaret for asylintervjuene fra politiet og at det var «foretatt en omfattende omorganisering» av direktoratet. Det viste også til at arbeidsbelastningen i stor grad er avhengig av forhold utenfor landets grenser, slik som da et stort antall kosovoalbaniere fikk kollektiv beskyttelse i 1999. Når det gjaldt spørsmålet om å skille ut enkelte saker for raskere behandling, svarte direktoratet at man forsøker å skille ut saker som haster. Å skille ut antatt «kuran-

te» saker ville kreve både tid og ressurser. Det ble også anført at en slik framgangsmåte lett kunne føre til forskjellsbehandling og anklager om diskriminering, og at en slik framgangsmåte derfor «til nå ikke har vært ønskelig». Direktoratet konkluderte med at saksbehandlingstiden i familiegjenforeningssakene ikke var akseptabel, men «dessverre et resultat av ressursituasjonen». Til slutt framholdt direktoratet at det var tvilsomt om behandlingen av familiegjenforeningssakene var i strid med EMK artikkel 8.

I mitt avsluttende brev til Utlendingsdirektoratet uttalte jeg (med kopi til Kommunal- og regionaldepartementet):

«Det er opplyst at direktoratet har stor pågang og at den lange saksbehandlingstiden i stor grad skyldes mangel på ressurser. Dette synes å være forklaringen på at mange saker ikke kan behandles så raskt som ønskelig og at arbeidsoppgavene må prioriteres, eksempelvis slik at asylsaker prioriteres foran familiegjenforeningssaker. Det må imidlertid gå en grense. Etter min mening er denne grensen overskredet når det tar (minst) ett år å få behandlet en familiegjenforeningssøknad. Jeg viser for så vidt til forvaltningsloven § 11 a hvor det framgår at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken «uten ugrunnet opphold».

EMK er inkorporert i norsk rett ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

Det kan etter min mening stilles spørsmål om retten til familieliv i tilstrekkelig grad respekteres når det tar (minst) ett år å få behandlet søknadene. Selv om de personene som regnes som nærmeste familiemedlemmer har et rettskrav på familiegjenforening (og til slutt vil få søknaden innvilget), uthules denne retten i stor grad når saksbehandlingstiden blir så lang. Særlig uheldig er den lange saksbehandlingstiden i saker som gjelder gjenforening mellom foreldre og små barn.

Jeg vil for øvrig tilføye at mitt kontor har innhentet opplysninger om saksbehandlingstiden for søknader om familiegjenforening i det svenske Migrationssverket og i den danske Udlændingestyrelsen. Etter det opplyste er saksbehandlingstiden i Sverige «upp til åtte måneder», mens den i Danmark er «gjennomsnittlig» 3–4 måneder. Den norske praksisen blir da enda mer kritikkverdig.

Når det gjelder spørsmålet om å sile ut antatt kurrante saker, har direktoratet anført at en slik utsiling vil kreve mye tid og ressurser, og at det vil innebære forskjellsbehandling. Direktoratet må selv vurdere om en slik utsiling krever for mye ressurser i forhold til det man kan regne med å oppnå. Dersom alle behandles likt, vil imidlertid en slik silingsprosedyre neppe innebære noen ulovlig forskjellsbehandling, slik direktoratet anfører.

Jeg har merket meg at direktoratet overfor Kom-

munal- og regionaldepartementet har utarbeidet et forslag til forenklinger av regelverk og behandlingrutiner, samt andre tiltak som kan bidra til å redusere saksbehandlingstiden. Dette er positivt, og jeg ber om å bli holdt orientert om eventuelle andre forslag eller tiltak direktoratet tar initiativ til for å korte ned saksbehandlingstiden.»

I brev 15. mai 2001 opplyste Kommunal- og regionaldepartementet at et konsulentfirma hadde fått i oppdrag å «gå gjennom Utlendingsdirektoratet», blant annet med sikte på å vurdere ressursbruken i juridisk avdeling. Departementet opplyste at det forventet at gjennomgangen ville «bidra til iverksetting av tiltak for å bringe UDIs saksbehandlingstid ned på et mer akseptabelt nivå».

Jeg mottok i brev 17. august 2001 fra departementet et eksemplar av rapporten fra konsulentfirmaet.

11.

Registrering av politisk parti – kravene i valgloven § 17

(Sak 2000–0692)

Kystpartiet fikk avslag på sin søknad om registrering som politisk parti på grunn av mangler ved en del av erklæringene fra de stemmeberettigede.

Ombudsmannen uttalte at klagenemnda hadde plikt til å vurdere om de opprinnelige erklæringene oppfylte lovens vilkår. Nemnda hadde også stilt for strenge krav til erklæringene. Ombudsmannen anbefalte klagenemnda å behandle saken på nytt.

Kystpartiet søkte i 1999 om å bli registrert som politisk parti og la ved søknaden 5 722 erklæringer fra personer som ønsket partiet registrert. Erklæringene var fylt ut i lister utformet på basis av opplysninger gitt av Kommunal- og regionaldepartementet (som tidligere avgjorde slike søknader) om hvordan erklæringene skulle samles inn. Notarius publicus i Oslo avslo søknaden fordi det bare var 4 310 av erklæringene som kunne godkjennes etter valgloven (1. mars 1985 nr. 3) § 17 annet ledd. Kystpartiet spurte deretter notarius publicus om det ville være adgang til å rette opp manglene ved å føre på postadresser og fødselsdatoer på de listene der dette manglet. Denne forespørselen ble ikke besvart skriftlig. Partiet fremmet deretter en formell klage på notarius publicus' avslag, og vedla rettede erklæringer. Partiet bad her om at førsteinstansen vurderte grunnlaget for omgjøring av vedtaket. Videre ble det anført at saken ikke skulle betraktes som en ny søknad, men måtte vurderes som en ordinær klagesak siden det normalt ville være adgang til å foreta rettinger i klagegangen. Følgen ville være at søknaden fortsatt måtte vurderes som innkommet innen 1. februar i valgåret, som er fristen for å få tilkjent stemmestøtte.

Klagenemnda for behandling av vedtak truffet av notarius publicus etter valgloven 1. mars 1985 nr. 3 § 17 la til grunn at det ikke var adgang til å rette erklæringene. Nemnda mente at alle de opplysningene som etter loven skulle følge søknaden, måtte foreligge på søknadstidspunktet og være påført av den personen som ønsket partiet registrert eller samtidig med at vedkommende var tilstede. Denne tolkingen av regelen var begrunnet med at dette var den eneste måten notarius publicus enkelt kunne føre den nødvendige kontroll på etter lovens § 17 andre ledd siste punktum. Nemnda opprettholdt avslaget uten å ha foretatt en nærmere vurdering av om de opprinnelige erklæringene oppfylte kravene i valgloven § 17.

Det ble herfra besluttet å undersøke saken nærmere. Klagenemnda ble bedt om å redegjøre for i hvilken grad beslutningen om ikke å ta hensyn til de rettede erklæringene i klageomgangen harmonerte med § 34 annet ledd i forvaltningsloven 10. februar 1967. Etter denne bestemmelsen kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Videre ble det bedt om en nærmere begrunnelse for hvorfor nemnda ikke hadde vurdert lovligheten av notarius publicus' vedtak, uavhengig av synet på adgangen til å komme med rettinger i klageomgangen. Nemnda ble også bedt om å redegjøre for den strenge tolkingen av valgloven § 17 som syntes å være lagt til grunn. Det ble særskilt bedt om en begrunnelse for kravet om at også opplysninger utover underskriften måtte være egenhendig påført. Videre ble nemnda bedt om å redegjøre for hvorfor erklæringene ikke syntes å være lest i sammenheng, særlig der datering og postadresse enkelt kunne klarlegges. Det ble også bedt opplyst hvilken forståelse som var lagt til grunn i forhold til lovens krav om at erklæringene måtte være «egenhendig underskrevet» og påført «postadresse».

I sin redegjørelse for saken viste klagenemnda til at selve lovforståelsen i dette tilfellet innebar at alle nødvendige opplysninger måtte foreligge på søknadstidspunktet. På denne bakgrunn hadde nemnda ikke funnet grunn til å ta hensyn til nye opplysninger i form av rettede erklæringer under klagebehandlingen. Nemnda oppfattet ikke klagen som generell og fant derfor ikke at det var nødvendig å prøve andre sider ved saken. Klagenemnda var ukjent med at Kommunal- og regionaldepartementet skulle ha uttalt seg i saken.

I mitt avsluttende brev til klagenemnda uttalte jeg:

«Det er et sentralt utgangspunkt at både notarius publicus og klagenemnda ved behandling av søknader om registrering av politiske partier, ikke kan sies å utføre typiske notarialforretninger, men opptrer som forvaltningsorganer. Tidligere hørte denne oppgaven under Kommunal- og regionaldepartementet. I forarbeidene til valgloven § 17, Ot.prp. nr. 31(1976–

77) s. 11 flg., ble det imidlertid pekt på at myndigheten til å behandle søknader etter valgloven § 17 burde legges til et partipolitisk nøytralt organ. Videre var det praktisk å velge et organ som allerede eksisterte. Når valget falt på notarius publicus i Oslo, ble det imidlertid understreket at det ikke var meningen at han skulle følge samme praksis i disse sakene som ved ordinære notarialbekreftelser. Det ble derfor foreslått at forvaltningsloven skulle legges til grunn ved behandlingen. Det følger nå uttrykkelig av valgloven § 17 fjerde ledd at reglene i forvaltningsloven skal gjelde ved behandlingen av søknader om registrering av politiske partier, uten hinder av dennes § 4.

1. Klagenemndas prøving av vedtaket

Et spørsmål i saken er i hvilken grad det var i samsvar med forvaltningsloven § 34 at klagenemnda ved sin behandling ikke foretok en selvstendig overprøving av om samtlige vilkår i valgloven § 17 andre ledd var oppfylt for de opprinnelige erklæringene. Kystpartiet inngav. Klagenemnda har fremholdt at Kystpartiets klage ble forstått slik at den kun dreide seg om hvorvidt det ville være adgang til å ta hensyn til rettinger innkommet etter søknadsfristen. Den konkrete fortolkningen av vilkårene i valgloven § 17 andre ledd for øvrig ble ikke ansett å være bestridt. Nemnda mente at den etter forvaltningsloven § 34 ikke hadde plikt til å foreta en selvstendig prøving av de sider av notarius publicus' vedtak som ikke var særskilt påklaget.

Etter forvaltningsloven § 34 andre ledd kan klageorganet prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Videre følger det av bestemmelsen at klageorganet har en plikt til å vurdere de synspunkter som tas opp av klageren, men også kan ta opp forhold som ikke er berørt av ham. Etter lovens ordlyd kan det således synes som om klageorganet ikke har plikt til å vurdere anførsler som ikke er tatt opp av klageren. Det følger imidlertid av forarbeidene til bestemmelsen at klageorganet har plikt til å overprøve underinstansens vedtak «i den utstrekning det er påklaget» (Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 95). Ved vurderingen av hvor langt et vedtak er påklaget i den enkelte sak, må en se hen til bestemmelsen i forvaltningsloven § 32 første ledd bokstav d). Etter denne bestemmelsen vil et vedtak være påklaget så langt «den endring som ønskes i det vedtak det klages over» er nevnt.

Kystpartiets klage konsentrerte seg i det vesentligste om adgangen til å framlegge rettede erklæringer i klageomgangen. Således er det ikke presisert at partiet mente tolkingen av vilkårene i valgloven § 17 andre ledd for øvrig var for streng. Det framgikk imidlertid klart av klagen at Kystpartiet ønsket notarius publicus' avslag omgjort. I forhold til forvaltningsloven § 32 første ledd bokstav d) må vedtaket derved kunne sies å være påklaget fullt ut. Klageor-

ganet vil da som utgangspunkt ha en plikt til å prøve vedtakets lovlighet, selv om dette ikke direkte er tatt opp i klagen. I lys av de opplysninger som forelå i saken, kan jeg ikke se annet enn at nemnda ved sin klagebehandling burde ha vurdert notarius publicus' tolking av vilkårene i valgloven § 17 andre ledd, og etterprøvd underinstansens vurderinger av det foreliggende faktiske materialet (i den grad dette var nødvendig for å ta stilling til konklusjonen i vedtaket). Det synes ikke som om dette ble gjort. Jeg kan på denne bakgrunn ikke se at klageorganets overprøving av notarius publicus' vedtak var i samsvar med forvaltningslovens regler om klagebehandling.

2. Tolkingen av valgloven § 17 andre ledd

Hovedvekten av Kystpartiets klage hit retter seg mot notarius publicus' tolkning av valgloven § 17 andre ledd. Partiet mener det er lagt en for streng vurdering til grunn av erklæringene i forhold til de krav som er oppstilt i loven.

Klagenemnda har i sitt vedtak ikke gått inn på en konkret fortolking av vilkårene i valgloven § 17 andre ledd, utover å redegjøre for sin forståelse av adgangen til å ta hensyn til rettede erklæring i klageomgangen. Klagenemnda konkluderer imidlertid i sitt vedtak på følgende måte:

«Etter dette finner nemnda at Kystpartiets søknad av 1. februar 1999 om registrering ikke fyller de vilkår som valgloven § 17 oppstiller. Det var således ikke grunnlag for å ta søknaden om registrering til følge. Notarius Publicus i Oslo vedtak – – – må således stadfestes.»

Med utgangspunkt i de anførsler som ble fremmet av Kystpartiet i brev hit, har jeg funnet grunn til å knytte noen merknader til tolkingen av vilkårene i valgloven § 17 andre ledd.

Bestemmelsen lyder:

«Sammen med søknad om registrering må det legges frem for notarius publicus egenhendig underskrevet erklæring fra minst 5.000 personer som har stemmerett ved stortingsvalg, om at de ønsker partiet registrert. Stemmerettsalderen må være nådd innen utgangen av det kalenderår søknaden er fremsatt. Hver underskrift må være dateret, og dateringen må ikke være mer enn ett år eldre enn søknaden. Hver underskrivers postadresse og fødselsdato må være påført. Det skal legges til grunn at de oppførte underskrivere selv har skrevet under på erklæring som nevnt, og at de gitte opplysninger og erklæring er riktige, med mindre særlige forhold tilsier noe annet.»

Av forarbeidene framgår det at notarius publicus under høringen fremmet forslag om en kontroll av underskriftene som bygget på en langt strengere vurdering enn hva departementet mente var nødvendig (Ot.prp. nr. 31 (1976–77) s. 13 flg.). Departementet var imidlertid av den oppfatning at notarius publicus ikke skulle foreta en så vidt streng og formalistisk

kontroll som er typisk for notarialforretninger, jf. ovenfor. Notarius publicus skal kontrollere at det foreligger et tilstrekkelig antall stemmeberettigede personer som ønsker partiet registrert, «at disse tilsynelatende har skrevet under på slike erklæring som loven krever og at de opplysninger loven krever er påført», jf. op.cit. s. 16. For øvrig skal notarius publicus gå ut fra at det nødvendige er i orden, så lenge det ikke foreligger konkrete omstendigheter som tilsier grunn til tvil. Generelt sett taler forarbeidene for at det ikke legges en svært streng norm til grunn ved vurderingen av erklæringene. Det helt sentrale vil etter mitt syn være i hvilken grad det ut fra de opplysninger som er gitt, er mulig å foreta en kontroll av at personen som ønsker partiet registrert er reell, stemmeberettiget og har et tilstrekkelig aktuelt ønske om at partiet blir registrert.

Kystpartiet har i brev hit redegjort for de forskjellige årsakene til at underskrifter ikke ble godkjent. Det heter bl.a.:

«Notarius publicus og Klagenemnda har lagt til grunn at man ikke kunne godta erklæring der minst ett av følgende forhold forelå:

1. navnet var påført med blokkbokstaver
2. navnet var vanskelig å lese
3. (gate)adresse manglet i byer, dette selv om postnr og poststed var påført
4. postnummeret manglet, dette selv om adresse og poststed var påført
5. poststedet manglet eller var forkortet; f eks «Tr.heim», «Br. sund» og «Pr.grunn»
6. underskriftsdato var ikke påført
7. fødselsdato var ikke påført
8. navnet var påført to ganger, begge erklæringene ble underkjent»

a) Kystpartiet har akseptert at enkelte av disse grunnene for å underkjenne underskriftene synes forsvarlige, men stiller seg uforstående til andre, særlig der lesing av listene i sammenheng ville ha gjort det enkelt å kontrollere erklæringene. Manglende vilje til å lese erklæringene i sammenheng har bl.a. ført til underkjenning av erklæring for eksempel der postadressen bare er gjengitt delvis. Når det enkelt vil la seg gjøre å fastlegge adresser som ikke er fylt ut fullstendig ved å sammenholde med adressen i feltet over og under, kan det etter min mening ikke sies å svekke kontrollhensynet om enkelte deler av adressen er utelatt eller forkortet. Videre bør en godkjenne postadresser der det er klart at to eller flere personer tilhører samme husstand og den fullstendige adressen til husstanden framgår av sammenheng. Uten å gå nærmere inn i de enkelte erklæring, mener jeg generelt sett at en vurdering av erklæringene i sammenheng vil være i tråd med lovens intensjon slik den er kommet til uttrykk i forarbeidene. Erklæring bør kunne godkjennes når en slik lesing gjør det noenlunde enkelt å ivareta kontrollhensynet.

b) Det er etter loven videre et krav at erklæringen er «egenhendig underskrevet». Uleselige underskrifter samt underskrifter med blokkbokstaver er på

denne bakgrunn ikke blitt godkjent. I forhold til uttalelsene i forarbeidene kunne det spørres om også slike underskrifter bør godtas, ettersom det også av disse vil framgå at det er ytret et ønske om å få partiet registrert. I og med at det skal være mulig å kontrollere at vedkommende som har skrevet under oppfyller lovens krav, har jeg likevel ikke grunnlag for å kritisere at uleselige underskrifter ikke er godkjent.

Påføring av navn med blokkbokstaver vil ut fra en normal forståelse av ordlyden som et utgangspunkt heller ikke kunne sies å oppfylle kravet til egenhendig underskrift. På bakgrunn av de skjemaene som er brukt ved innsamlingen av erklæringer i dette tilfellet, og som etter det opplyste var utlevert fra Kommunal- og regionaldepartementet, mener jeg likevel at nemnda burde vurdert å godkjenne slike underskrifter. Skjemaene hadde kun én rubrikk for påføring av navn. Blokkbokstaver kan da typisk være brukt for å tydeliggjøre en ellers uleselig underskrift.

c) Videre er det et krav etter loven at erklæringen er «datert, og dateringen må ikke være mer enn ett år eldre enn søknaden». Kystpartiet har anført at der dato framgår av sammenhengen fordi erklæringen både over og under har samme dato, bør dette kunne godtas. Partiet har også pekt på at ingen av erklæringene kunne være eldre enn ett år ettersom innsamlingen av underskrifter ble påbegynt i sommeren 1998 og søknaden ble levert 1. februar 1999. Det framgår klart av loven at dato skal påføres. Jeg har derfor som utgangspunkt ikke funnet grunn til å rette innvendinger mot at erklæringer der dato mangler ikke er godkjent. Der det framgår klart av sammenhengen at dateringen ikke kan være eldre enn ett år (f.eks. der samme dato er påført i erklæringen over og under), kan det likevel være grunn til å godta enkelte erklæringer der dato ikke er påført.

d) Loven oppstiller også et krav om at «postadresse» må være påført erklæringen. Bakgrunnen for dette kravet er i forarbeidene opplyst å være at det skal være mulig å finne fram til vedkommende for å kontrollere at personen eksisterer, faktisk har skrevet under, har stemmerett osv. Denne kontrollen vil det slik jeg ser det, være mulig å foreta selv om ikke fullstendig postadresse er fylt ut. Ut fra lovens intensjon synes det forsvarlig å legge til grunn at kravet til postadresse er oppfylt i den grad postverket kan være i stand til å finne fram til vedkommende uten for store vansker. Dette må vurderes konkret for hver erklæring. Generelt sett synes det som at det har vært lagt en for streng vurdering til grunn her, i hvert fall hva gjelder punkt 4 og 5 på listen ovenfor. For mindre steder uten flere postnummer, vil det således

etter mitt syn kunne være tilstrekkelig kun å oppgi poststed. Videre vil det måtte godtas forkortelser i poststedene, eller utelatelse av å nevne disse, når adressen for øvrig er oppgitt.

e) Kystpartiet har også pekt på at begge erklæringene er underkjent når et navn er påført to ganger. Etter min mening vil en slik forståelse av loven ikke være i samsvar med lovgiverens intensjon. Én av erklæringene bør i disse tilfellene godtas.

f) Det har videre vært stilt spørsmål ved hvilken betydning veiledningen fra Kommunal- og regionaldepartementet skal få for tolkingen av lovens vilkår. I det skjemaet Kystpartiet på forespørsel fikk utlevert fra departementet i forkant av innsamlingen av erklæringer, var det bare stilt krav om å oppgi navn, adresse, postnummer, fødselsdato og dato for underskrift. Notarius publicus har i tillegg til dette stilt krav om navn med blokkbokstaver, gateadresse, poststed, samt underskrift/signatur.

Klagenemnda har opplyst at den ikke kjente til departementets veiledning. Det bør likevel legges vekt på veiledningen ved vurderingen av hvilke krav som etter valgloven § 17 kan stilles til de enkelte erklæringene. Det er her et moment at kravene i valgloven § 17 ikke skulle tolkes strengere idet oppgaven med registrering av politiske partier ble lagt til notarius publicus. Veiledningen fra departementet blir i denne sammenheng et argument som kan tale for at det har vært lagt en for streng norm til grunn ved notarius publicus' vurdering av Kystpartiets søknad.

3. Adgangen til retting av erklæringer

Bakgrunnen for at klagenemnda ikke fant grunn til å godkjenne rettede erklæringer i klageomgangen, synes å ha vært et standpunkt om at samtlige opplysninger som er krevet etter valgloven § 17 andre ledd, må foreligge «sammen med» søknaden.

Et forvaltningsorgan skal etter forvaltningsloven § 34 andre ledd foreta en ny prøving av saken under klagebehandlingen. Ved denne behandlingen skal det normalt tas hensyn til nye opplysninger som framkommer i sakens dokumenter. I dette tilfellet er det imidlertid et krav at visse opplysninger skal foreligge innen en lovbestemt frist og presenteres «sammen med» søknaden. I utgangspunktet er jeg derfor enig med nemnda i at det ikke er adgang til å komme med supplerende opplysninger i klageomgangen (etter fristen).

I lys av det ovennevnte vil jeg anbefale at klagenemnda behandler saken på nytt og legger det syn til grunn som jeg har redegjort for.»

Offentlighet i forvaltningen

12.

Innsyn i søkerliste til stilling som departementsråd ved Statsministerens kontor

(Sak 2001–1539)

Avisen Bergens Tidende klaget til ombudsmannen over å ha fått avslag på en begjæring om innsyn i søkerlisten til stillingen som departementsråd ved Statsministerens kontor. Saken reiste spørsmål om tolkningen og anvendelsen av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 som gir søkere adgang til å reservere seg mot å stå på den offentlige søkerlisten, slik bestemmelsen lyder etter lovendring 15. desember 2000.

Ombudsmannen uttalte at forvaltningen, i lys av lovens meroffentlighetsprinsipp, må foreta en konkret og reell vurdering av slike anmodninger fra søkere opp mot de hensyn som taler for offentlighet. Terskelen for å unnta søkernavn fra offentlighet heves dersom det er tale om stillinger av særlig offentlig interesse. Dette vil normalt være et tungtveiende argument for å utvise meroffentlighet. Ved slike stillinger bør for øvrig søkerne få et forvarsel om at offentlighet må kunne påregnes, for eksempel i utlysingen.

Avisen Bergens Tidende fikk avslag på en begjæring om innsyn i søkerlisten til stillingen som departementsråd ved Statsministerens kontor (SMK).

Det var tre søkere til stillingen. Samtlige søkere ble av SMK unntatt fra søkerlisten fordi de hadde bedt om at deres navn ikke ble offentliggjort, jf. offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 6 første ledd nr. 4. I klagen til ombudsmannen anførte Bergens Tidende at stillingen som departementsråd ved SMK er en stilling av særlig offentlig interesse, og at det derfor måtte praktiseres fullt innsyn i søkerlisten.

Saken ble tatt opp med SMK. I lys av prinsippet om meroffentlighet, ble SMK bedt om å opplyse om det var foretatt en konkret og individuell vurdering av hver enkelt søkers anmodning om å bli unntatt fra den offentlige søkerlisten. Dersom slike vurderinger var foretatt, ble det bedt om en nærmere redegjørelse for disse. I denne forbindelse ble departementet bedt om å kommentere graden av offentlig interesse rundt tilsetningen, hensynet til forutberegnelighet for søkere, og det forhold at navnet på søkerne etter fast praksis uansett skal oversendes Stortinget på et senere tidspunkt til bruk ved den konstitusjonelle kontrollen.

I sitt svar uttalte SMK bl.a. at det «ikke hadde funnet grunn til konkret å etterprøve begrunnelsen» for hver enkelt søkers anmodning om at deres navn ikke ble offentliggjort gjennom søkerlisten. Det var imidlertid lagt til grunn at samtlige søkere i dag har stillinger der de kan ha et legitimt ønske om ikke å

offentliggjøre en søknad til stillingen som departementsråd ved statsministerens kontor.

SMK uttalte videre at det var innforstått med at det knyttet seg stor offentlig interesse til stillingen som departementsråd, og at dette forholdet var vektlagt ved spørsmålet om det likevel burde gis innsyn i søkerlisten. Det var imidlertid lagt avgjørende vekt på at det var «av vesentlig betydning å legge til rette for et bredest mulig utvalg av velkvalifiserte søkere. Videre var det lagt vekt på «den kontrolleffekten som ligger i reglene om partsinnsyn i ansettelsessaker».

For øvrig uttalte SMK at det ville være i strid med god forvaltningsskikk å offentliggjøre navnene uten at søkerne hadde fått varsel om dette før søknadsfristens utløp.

Når det gjaldt spørsmålet som var reist om forholdet til den årlige stortingsmeldingen om embedsutnevnelser, mente SMK at det var behov for å vurdere dette nærmere i lys av Stortingets behov for å føre kontroll med utnevnelsene. SMK mente det ville være i strid med Stortingets intensjoner med endringen i offentlighetsloven om man i denne stortingsmeldingen også skulle ta med navnet på de søkere som hadde vært unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4.

I mitt avsluttende brev til Statsministerens kontor uttalte jeg:

«Offentlighetsloven fastslår i § 2 hovedregelen om at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Loven gir «enhver» rett til å gjøre seg kjent med, og referere fra, forvaltningens saksdokumenter når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Det er således unntakene og begrensningene fra offentlighetsprinsippet som må hjemles særskilt.

Unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven §§ 5 og 6 gir forvaltningen en adgang, men ingen plikt, til å unnta dokumenter fra offentlighet. Selv om unntaksbestemmelsene kan benyttes i en sak, har forvaltningen etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd plikt til å vurdere om dokumentet likevel skal gjøres offentlig tilgjengelig (meroffentlighet). Det er i denne sammenheng viktig å understreke, som påpekt i Ot.prp. nr. 100 (1991–92) s. 10 og 13, at lovens intensjon er at *innsyn som hovedregel bør vurderes og tillates, når taushetsplikten ikke er til hinder for det.*

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 lyder i dag slik:

«Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

4) Dokument i sak om ansettelse eller fremmelse i offentlig tjeneste. Unntaket gjelder ikke søkerliste. Søkerliste skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp og skal foruten søkerens navn inneholde deres alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune. Opplysninger om en søker kan likevel unntas fra offentlighet dersom søkeren selv anmoder om

dette. Det skal fremgå av søkerlisten hvor mange søkere det har vært til stillingen og hvilket kjønn disse har.»

Bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 annet punktum om at søkerlister ikke er unntatt fra offentlighet, kom inn i loven ved Stortingets vedtakelse av offentlighetsloven, jf. Innst. O. XIV 1969–70 s. 12–13. Bestemmelsen henger nært sammen med den sentrale regel i norsk forvaltningsrett om at før noen ansettes i den offentlige forvaltning, skal stillingen utlyses og besettes etter konkurranse. Utlysingen er et viktig ledd i arbeidet forvaltningen har med å forberede og utrede saken grundig før endelig vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Kravet om at det skal utarbeides en offentlig søkerliste, gjør at allmennheten kan kontrollere at det ikke tas utenforliggende eller usaklige hensyn ved ansettelser i det offentlige. Forvaltningens ansatte skal på vegne av fellesskapet forvalte fellesskapets verdier og ressurser, og det er da ikke likegyldig hvilke personer som får slike oppgaver. Gjennom offentlige søkerlister gis allmennheten anledning til å komme med synspunkter, og dette kan være med på å sikre at saken blir så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Adgangen i § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum til å unnta opplysninger om en søker fra den offentlige søkerlisten dersom søkeren selv ber om dette, ble innført ved en lovendring 15. desember 2000 som trådte i kraft 1. januar 2001. I forarbeidene til lovendringen er bestemmelsen særlig begrunnet med personvern- og rekrutteringshensyn. I Ot.prp. nr. 56 (1999–2000) s. 28 første spalte heter det bl.a.:

«Departementet legger for sin del særlig vekt på hensynet til personvernet. Det bør være anledning til å søke en offentlig stilling uten at det skal ha negative konsekvenser for ens videre karriere i det private næringsliv at en ikke får stillingen. Departementet legger også vekt på at det er viktig å få så mange gode søkere som mulig til offentlige stillinger, og at bestemmelsen om offentlige søkerlister kan være en medvirkende årsak til at enkelte ikke søker slike stillinger.»

Justisdepartementet understreker imidlertid i proposisjonen at forvaltningen har plikt til å vurdere meroffentlighet, selv om det ble antatt at dette bare i begrenset grad ville være aktuelt:

«Departementet antar det sjelden vil være aktuelt å utvise meroffentlighet i disse opplysningene. Men om det likevel skulle være ønskelig, for eksempel fordi det dreier seg om en stilling som har særlig stor offentlig interesse, tilsier god forvaltningsskikk at søkerne gjøres oppmerksom på dette før søknadsfristen går ut, f. eks. ved at det nevnes i utlysningsteksten at søkerlisten vil bli offentliggjort.»

Justiskomiteen uttalte til dette i Innst. O. nr. 21 (2000–2001):

«Komiteen støtter departementets syn på at bestemmelsen må utformes slik at forvaltningen har en adgang, men ingen plikt til å unnta opplysninger fra offentligheten. Det bør heller ikke opplyses i utlysningsteksten at søker kan velge om navnet skal føres på den offentlige søkerlisten. Dersom et forvaltningsorgan antar det vil bli aktuelt å benytte adgangen til meroffentlighet, bør dette gjøres kjent for de aktuelle søkerne før søknadsfristen går ut.»

Både lovens ordlyd og forarbeider gjør det klart at bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum kun gir søkere til stillinger i det offentlige en adgang til å reservere seg, dvs. at de kan *anmode* vedkommende forvaltningsorgan om at navnet deres ikke skal fremgå av den offentlige søkerlisten. Forvaltningen har således ingen *plikt* til å unnta opplysninger om søkerne fra offentlighet. Regelen er ikke ment som et generelt unntak fra hovedregelen om offentlige søkerlister. Forvaltningen plikter, i samsvar med lovens § 2 tredje ledd, å vurdere om det er viktigere i det konkrete tilfellet at offentligheten får vite hvem alle søkerne er.

Det må videre være klart at terskelen for å unnta søkernavn fra offentligheten i utgangspunktet heves dersom det er tale om stillinger som er gjenstand for særlig offentlig interesse. Jeg viser til at man i slike tilfeller er i kjerneområdet for hensynene bak hovedregelen om offentlige søkerlister. Jeg viser også til ovennevnte sitat fra Ot.prp. nr. 56 (1999–2000) hvor Justisdepartementet har trukket frem slike stillinger som eksempel på tilfelle der det kan være aktuelt å utvise meroffentlighet selv om det foreligger en anmodning om hemmelighet fra en eller flere søkere. Jeg nevner i denne forbindelse at offentliggjøring av søkerlisten vil kunne være viktig for pressens kontroll- og formidlingsfunksjon. Offentliggjøring av søkerlisten til stillinger av stor offentlig interesse kan bidra til å engasjere allmennheten om hva slags kompetanse og bakgrunn en ønsker hos de som skal forvalte fellesskapets verdier og ressurser. Offentlighet kan sikre debatt om, og kontroll av, at det ikke tas partipolitiske hensyn, at offentlig likestillingspolitikk følges osv. Disse hensynene må tillegges vekt i meroffentlighetsvurderingen etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

At rekrutteringshensynet (som utgjør en del av begrunnelsen for reservasjonsbestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum) samtidig ofte vil gjøre seg gjeldende med en viss styrke, endrer ikke dette utgangspunktet. Dette er imidlertid et relevant moment ved den nærmere avveiningen som skal foretas etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd, jf. nedenfor.

Det vil således normalt være et tungtveiende moment for å utvise meroffentlighet, at det er tale om en stilling av særlig offentlig interesse. Dette momentet må imidlertid avveies mot andre hensyn, herunder hvor sterkt de hensyn som ligger til grunn for bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum

gjør seg gjeldende. Dette må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

Til illustrasjon av hvordan den nye bestemmelsen i § 6 nr. 4 fjerde punktum kan anvendes, nevnes Justisdepartementets praksis ved utlysning av ledige dommerembeter: Disse stillingene anses i utgangspunktet å være av en slik viktighet at det i utlysings teksten gjøres særskilt oppmerksom på at navnene på søkerne vil bli oppført på en offentlig søkerliste. Departementet har videre opplyst til mitt kontor at det ikke vil være aktuelt å fravike dette utgangspunktet når det er tale om dommerstillinger i Høyesterett. Ved dommerstillinger i lagmannsrettene og by- og herredsrettene vil en anmodning om hemmelighold bli vurdert konkret opp mot behovet for offentlighet. Kommer anmodningen fra privatpraktiserende advokater, vil man være i kjerneområdet for de personvern hensyn unntaksbestemmelsen i § 6 nr. 4 fjerde punktum er ment å ivareta, og ofte vil navnet da unntas fra søkerlisten. Ellers er det mindre aktuelt med unntak, og særlig ved stillinger som førstelagmann.

I denne saken har SMK sagt seg enig i at stillingen som departementsråd ved kontoret er av særlig offentlig interesse. Det må anses utvilsomt.

Ved spørsmålet om offentliggjøring av søkerlisten har imidlertid SMK lagt «avgjørende vekt» på hensynet til å legge til rette for et bredest mulig utvalg av velkvalifiserte søkere til stillingen. Som det fremgår av min gjennomgang ovenfor, kan det vanskelig aksepteres at rekrutteringshensynet på denne måten uten videre slår igjennom overfor offentlighetsprinsippet for en slik stilling. Før søkernavnene besluttes hemmeligholdt, må det i alle fall kreves at forvaltningen foretar en konkret vurdering og avveining av de øvrige hensyn som gjør seg gjeldende, særlig i hvilken grad anmodningen(e) om å bli unntatt fra den offentlige søkerlisten er reelt og saklig begrunnet. Dersom det kun er fremsatt en anmodning som ikke er nærmere grunnlagt, må søkeren utbes en nærmere begrunnelse når det som her knytter seg stor offentlig interesse til stillingen. Det kan ikke være tilstrekkelig å konstatere – slik SMK har gjort i sitt svarbrev hit 14. august 2001 – at samtlige søkere i dag «har stillinger der de *kan* ha et legitimt ønske om ikke å offentliggjøre» sin søknad (min utheving).

Dersom forvaltningen etter en konkret vurdering kommer til at en anmodning om å hemmeligholde søkernavnet ikke bør slå igjennom i forhold til hovedregelen om offentlighet, bør søkere som har bedt om unntak meddeles dette slik at de eventuelt kan trekke sin søknad før søkerlisten blir offentlig kjent. Jeg er således enig med SMK i at det ikke ville være i tråd med god forvaltningsskikk å offentliggjøre navnene uten at søkerne som har fremsatt en slik anmodning, har fått varsel om dette. Slikt varsel bør for øvrig normalt gis før søknadsfristens utløp. Ved stillinger av særlig stor offentlig interesse, slik som i dette tilfellet, bør for øvrig søkerne få et forvarsel

om at offentlighet må kunne påregnes, for eksempel i utlysingen, jf. ovenfor om Justisdepartementets praksis ved utlysning av dommerstillinger. Jeg understreker at saksbehandlingen på dette stadiet må foretas så raskt som mulig, slik at arbeidet med den offentlige søkerlisten ikke forsinkes unødvendig, jf. § 6 første ledd nr. 4 tredje punktum.

Det fremgår at SMK har lagt avgjørende vekt på ønsket om bredest mulig utvalg av kvalifiserte søkere til stillingen. Selv om rekrutteringshensynet (i tillegg til personvern hensynet) har begrunnet unntaksbestemmelsen, kan det av hensyn til lovens meroffentlighetsprinsipp ikke være tilstrekkelig å legge avgjørende vekt på dette generelle behovet – som kan gjøre seg gjeldende for alle lederstillinger på høyt nivå – uten å foreta en konkret og reell vurdering. En unnlattelse av i det hele tatt å gå inn på en konkret vurdering av hvilke grunner søkerne har for å be om å bli unntatt fra søkerlisten i saker som det knytter seg stor offentlig interesse til, vil etter mitt syn uthule hovedregelen om offentlighet rundt søkerlister på en måte som ikke er forenlig med prinsippet om meroffentlighet i § 2 tredje ledd. Det blir da lite igjen av prinsippet i bestemmelsen om at søkeren ikke har krav på hemmelighold av sitt navn, men at forvaltningen må vurdere en slik anmodning opp mot de hensynene som tilsier offentlighet.

Dersom dette var lovgiverens intensjon med endringen i § 6 første ledd nr. 4, må det forventes at det hadde gått klarere frem av forarbeidene, og at reglene hadde blitt utformet på en annen måte. For øvrig kan jeg heller ikke se at reglene om partsinnsyn gir tilstrekkelig grunnlag for standpunktet om å unnlate en slik konkret vurdering. Jeg har videre merket meg SMKs kommentarer til spørsmålet om forholdet mellom den nye bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum og den årlige stortingsmeldingen om embetsutnevnelser. Etter min mening taler den offentlighet som utvises som ledd i den konstitusjonelle kontroll med embetsutnevnelser m.m., snarere for å vise en viss tilbakeholdenhet med å gjøre unntak fra innsyn i søkerlistene til slike stillinger.

Min konklusjon må etter dette bli at det knytter seg «begrunnet tvil» til forhold av betydning for SMKs avslag på Bergens Tidendes innsynsbegjæring, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Jeg ber derfor SMK vurdere innsynsbegjæringen og den praksis som er fulgt på nytt i lys av mine merknader ovenfor.

Etter lovendringen som trådte i kraft 1. januar i år, kan det reises spørsmål om det uten videre bør være avgjørende for muligheten til å trekke søknaden med den virkning at navnet ikke vil fremgå av den offentlige søkerlisten, at søknadsfristen har gått ut. Dersom SMK etter en fornyet vurdering kommer til at ett eller flere av søkernavnene i denne saken ikke burde vært unntatt offentlighet, bes det om at dette forhold også vurderes nærmere i lys av Bergens Tidendes innsynsbegjæring.»

Statsministerens kontor meddelte etter dette at det hadde foretatt en ny vurdering av saken i lys av mine merknader, men konkluderte med at det «fortsatt (vil) unnta opplysninger om disse tre søkerne fra offentlighet». Samtidig viste SMK til en uttalelse fra Lovavdelingen i Justisdepartementet som SMK tolket slik at det heller ikke etter siste endring av § 6 første ledd nr. 4 var mulig for søkerne å trekke søknaden etter søknadsfristens utløp «med den virkning at navnet ikke fremgår av den offentlige søkerlisten».

SMKs svar gav grunn til følgende tilleggsmerknader fra min side:

«Det fremgår av SMKs siste brev at SMK etter å ha foretatt en ny vurdering av innsynsbegjæringen fra Bergens Tidende, «fortsatt (vil) unnta opplysninger om disse tre søkerne fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 jf. § 2 tredje ledd». Som begrunnelse er det for det første vist til at SMK mener det foreligger «tilstrekkelig tungtveiende hensyn» til å følge søkerens anmodninger om hemmelighold. For det andre er det vist til en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling 31. oktober 2001 som etter SMKs oppfatning inneholder et standpunkt om at en søker til en offentlig stilling ikke kan trekke sin søknad etter at søknadsfristen har gått ut med den virkning at vedkommendes navn ikke fremgår av den offentlige søkerlisten. Dette mener SMK må få betydning for meroffentlighetsvurderingen ut fra hensynet til forutberegnelighet for søkerne.

1. Opplysningene i SMKs siste brev gir meg ikke grunnlag for å ta uttrykkelig stilling til om utfallet av SMKs fornyede meroffentlighetsvurdering er akseptabel. Jeg viser for det første til at det i svært liten grad er redegjort for innholdet av den samlede vurderingen. For det andre fremgår det heller ikke om SMK i forkant av den fornyede gjennomgangen har bedt de aktuelle søkerne begrunne sin anmodning om hemmelighold. Dersom dette ikke er gjort, og det heller ikke er fremkommet slike begrunnelser på annen måte, må jeg fastholde at det fortsatt knytter seg «begrunnet tvil» til SMKs standpunkt.

Jeg viser til mine merknader til dette i brev herfra 3. oktober 2001. Det er her utvilsomt tale om en «stilling av særlig offentlig interesse». En henvisning til de generelle hensyn bak unntaksbestemmelsen i § 6 fjerde ledd fjerde punktum (rekrutterings-hensynet og personvern-hensynet) samt *antakelser* om hvilke konkrete begrunnelser søkerne måtte ha, kan da ikke være tilstrekkelig for å imøtekomme en anmodning om hemmelighold. I lys av lovens hovedregel om offentlige søkerlister og meroffentlighetsprinsippet, må det ved slike særlig viktige stillinger kreves at det foretas en *konkret og reell* vurdering. En slik vurdering kan normalt ikke foretas uten at anmodningene om hemmelighold blir begrunnet særskilt.

Jeg har for øvrig merket meg at SMK ved sin fornyede vurdering ikke har kommentert spørsmålene som er reist om betydningen av at samtlige søkernavn i tråd med tradisjonell praksis på et senere tidspunkt vil måtte gjøres kjent gjennom den årlige stortingsmeldingen om embetsutnevnelser. Som nevnt i mitt brev 3. oktober 2001, er det min oppfatning at den offentlighet som må bli utvist i forbindelse med dette, taler for at det utvises en viss tilbakeholdenhet med å gjøre unntak fra innsyn i søkerlistene til slike stillinger.

2. I mitt forrige brev bad jeg avslutningsvis om at SMK også vurderte nærmere om søknadsfristens utløp etter siste lovendring fortsatt uten videre burde være avgjørende for muligheten til å trekke søknaden med den virkning at navnet ikke fremkommer på den offentlige søkerlisten. Forutsetningen for at denne problemstillingen skulle bli aktuell i denne saken, var at SMK kom til at ett eller flere av søkernavnene likevel ikke burde vært unntatt fra offentlighet.

Så vidt jeg forstår, har SMK kommet til at loven ikke åpner for tilbaketrekking av søknaden etter søknadsfristens utløp med en slik virkning. Siden søkerne heller ikke var varslet om muligheten for at eventuelle anmodninger om hemmelighold ikke ville bli tatt til følge før søknadsfristen løp ut, har derfor SMK lagt til grunn at dette taler mot at meroffentlighet utvises på et senere stadium. Det er i den forbindelse vist til hensynet til forutberegnelighet for søkerne.

Jeg finner grunn til å bemerke at Lovavdelingens brev til SMK 31. oktober 2001 i alle fall ikke kan sies å gi noe klart uttrykk for det standpunktet som SMK har lagt til grunn ved ovennevnte problemstilling. Spørsmålet er om utløpet av søknadsfristen – etter lovendringen – fortsatt er ubetinget avgjørende for muligheten søkeren har til å trekke seg med den virkning at han unntas fra den offentlige søkerlisten. Spørsmålet er særlig aktuelt i tilfeller der forvaltningen ikke vil etterkomme søkerens anmodning om å bli unntatt fra den offentlige søkerlisten og søkeren ikke har blitt varslet om dette før utløpet av søknadsfristen (slik han ideelt sett burde ha blitt). Kan forvaltningen i et slikt tilfelle meddele søkeren sitt standpunkt til meroffentlighetsspørsmålet og eventuelt la søkeren trekke seg med den virkning at han ikke fremkommer på den offentlige søkerlisten? (Jeg forutsetter her at en slik tilbaketrekking i så fall skjer umiddelbart og på grunnlag av forvaltningens vurdering av spørsmålet om meroffentlighet.) Slik offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 lød før siste lovendring, var dette ikke mulig, jf. min uttalelse i årsmeldingen for 1995 s. 92 (sak. 95–0405). Spørsmålet er om dette fortsatt kan legges til grunn etter lovendringen. I tilknytning til en annen sak som har vært til behandling her, har jeg i brev til Fylkesmannen i Buskerud 9. november 2001 uttalt om dette:

«Jeg forstår for øvrig fylkesmannen slik at han mener han ved klagebehandlingen var *avskåret* fra å bestemme at meroffentlighet skal praktiseres siden søkerne ikke var blitt varslet om denne muligheten gjennom utlysingen eller i eget brev før søknadsfristen gikk ut. Så vidt jeg forstår, har også kommunen lagt til grunn at manglende varsel til søkerne før søknadsfristens utløp er til hinder for at det utvises meroffentlighet i søkerlisten. Jeg antar at fylkesmannen her bygger på den tradisjonelle oppfatningen om at en søker etter søknadsfristens utløp ikke kan trekke sin søknad med den virkning at han ikke fremkommer på den offentlige søkerlisten. En beslutning om meroffentlighet fra forvaltningens side etter dette tidspunkt ville da forutsetningsvis ikke gi søkeren muligheten til å unngå offentlighet.

Som det fremgår ovenfor, er jeg enig i at hensynet til søkerne tilsier at forvaltningen ikke offentliggjør søkernavnene uten at søkerne som har fremsatt en anmodning om unntak fra offentlighet, har fått varsel om dette. Ved stillinger av særlig stor offentlig interesse bør derfor varsel om at dette kan være aktuelt gis allerede i utlysingen. Men selv om dette ikke er gjort, må varselet også kunne gis på et senere tidspunkt.

Etter lovendringen som trådte i kraft 1. januar i år, kan det dessuten reises spørsmål om utløpet av søknadsfristen fortsatt er ubetinget avgjørende for muligheten til å trekke søknaden med den virkning at navnet ikke vil fremgå av den offentlige søkerlisten.

Jeg viser for det første til at lovens hovedregel om at alle søkeres navn er undergitt offentlighet etter søknadsfristens utløp, nå ikke lenger er unntaksfri. For så vidt kan det hevdes at lovgiveren har åpnet for søknader som er betinget av at forvaltningen holder søkernavnet unntatt offentlighet. Videre plikter forvaltningsorganet etter lovendringen å vurdere meroffentlighet i søkerlistene når det er anmodet om å gjøre unntak fra dette, og det er ikke noe krav i loven om at denne vurderingen foretas før søkerlisten settes opp. Søkerlisten skal for øvrig som før settes opp «snarest etter søknadsfristens utløp», jf. § 6 første ledd nr. 4 tredje punktum.

For det annet viser jeg til at klageretten etter lovens § 9 over et avslag på en begjæring om meroffentlighet ofte vil bli illusorisk dersom søknadsfristens utløp skal være avgjørende for muligheten til en reell overprøving av meroffentlighetsvurderingen. Jeg kan ikke se at det er grunnlag for å hevde at lovgiveren har forutsatt en slik begrensning i klageinstansens kompetanse. Jeg bemerker i denne sammenheng også at selv om søkerne bør varsles om eventuell meroffentlighet før søknadsfristens utløp, er ikke forvaltningen etter loven pålagt noen ubetinget plikt til å gi slikt varsel. Det er således tale om en «bør-regel» (saksbehandlingsregel) som neppe kan forstås som en materiell kompetansebegrensning i forhold til fylkesmannens myndighet til å vurdere og pålegge meroffentlighet dersom den ikke er fulgt.»

Fylkesmannen i Buskerud har ennå ikke gitt noen tilbakemelding på det jeg her har fremholdt. Inntil dette skjer, finner jeg grunn til å vente med å ta uttrykkelig stilling til det generelle spørsmålet som er reist.

Jeg er kjent med at SMK nylig har utlyst en nyopprettet stilling som assisterende regjeringsråd. I utlysingsteksten er potensielle søkere gjort særskilt oppmerksom på at «navnene på søkerne vil bli oppført på en offentlig søkerliste». Jeg antar derfor at SMK nå legger opp til at man ved fremtidige tilsetningssaker av denne art i større grad vil foreta en reell og konkret vurdering av eventuelle anmodninger om hemmelighold av søkernavn. På denne bakgrunn, og i lys av at det er foretatt tilsetning i den foreliggende sak, finner jeg ikke grunn til å forfølge saken ytterligere herfra nå.»

13.

Innsyn i søkerlistene til tre fylkesmannsembeter

(Sak 2001–1517 og 2001–1750)

Avisene Bergens Tidende og Sunnmørsposten klaget til ombudsmannen over å ha fått avslag på begjæring om innsyn i søkerlistene til fylkesmannsembetene i Troms, Oppland og Møre og Romsdal. Arbeids- og administrasjonsdepartementet av slo å gi innsyn i navnene på de søkerne som hadde bedt om at deres navn ikke ble offentliggjort, jf. offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum, slik bestemmelsen lyder etter lovendringen 15. desember 2000.

Ombudsmannen uttalte at forvaltningen, i lys av lovens meroffentlighetsprinsipp, må foreta en konkret og reell vurdering av slike anmodninger opp mot de hensyn som taler for offentlighet. Terskelen for å unnta søkernavn fra offentlighet heves dersom det er tale om stillinger som er gjenstand for særlig offentlig interesse. Dette vil normalt være et tungtveiende moment for å utvise meroffentlighet. Ombudsmannen mente at departementet ikke hadde gjort tilstrekkelig for å opplyse og vurdere forholdene i den konkrete saken.

Saken gjaldt Arbeids- og administrasjonsdepartementets delvise avslag på begjæring fra Bergens Tidende og Sunnmørsposten om fullt innsyn i søkerlistene til fylkesmannsembetene i Troms, Oppland og Møre og Romsdal. Avslaget gjaldt navnene på i alt ni av søkerne.

Søknadsfristen til de tre fylkesmannsembetene var opprinnelig 10. juli 2001. Ved søknadsfristens utløp hadde det meldt seg i alt 22 søkere til embetene, hvorav fire hadde bedt om ikke å bli oppført på de offentlige søkerlistene. En av de fire søkte alle embetene.

Departementet besluttet å utvide søknadsfristen til 1. august 2001. Årsaken var at det hadde meldt

seg få kvinnelige søkere i første søkerunde. Ved utløpet av den forlengede søknadsfristen hadde det meldt seg tolv nye søkere, slik at det totale antallet søkere kom opp i 34. Søknadene fordelte seg slik på de tre embetene: åtte søkere til fylkesmannsembetet i Troms, 13 søkere til embetet i Oppland og 13 søkere til embetet i Møre og Romsdal. Det var tre søkere til embetet i Troms som ikke ønsket å få navnene sine offentliggjort. Til hvert av de to andre embetene var det seks søkere som ikke ønsket offentlighet om sine kandidatur. Enkelte søkte flere av embetene, slik at det reelt var ni personer som ikke ønsket å få sine navn offentliggjort.

Etter at den opprinnelige søknadsfristen hadde gått ut, tok avisen Bergens Tidende kontakt med departementet for å få innsyn i søkerlistene til fylkesmannsembetene. Departementet avsto å gi innsyn i navnene til de søkerne som hadde bedt om at deres navn ikke ble offentliggjort, jf. offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum.

Sunnmørsposten begjærte innsyn i de komplette søkerlistene etter at den forlengede søknadsfristen hadde gått ut. Departementet avsto begjæringen for så vidt gjaldt de søkerne som hadde bedt om ikke å få sine navn offentliggjort.

Bergens Tidende henvendte seg hit om departementets avslag. Avisen påpekte at selv om offentlighetsloven var endret slik at søkernavn kunne unntas fra den offentlige søkerlisten, var det også understreket at det skulle kunne gis innsyn i stillinger av særlig stor offentlig interesse. I denne forbindelse hevdet Bergens Tidende at embetet som fylkesmann i utpreget grad var et embete av stor offentlig interesse. Bergens Tidende gav uttrykk for at fylkesmanns-embetet lå i kjerneområdet for de tilfellene der det måtte praktiseres fullt innsyn i søkerlistene.

Henvendelsen fra Bergens Tidende ble tatt opp med departementet i brev herfra. I brevet ble det redegjort kort for den nye bestemmelsen i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum og de sentrale forarbeidene til lovendringen. Departementet ble i første omgang bedt om å begrunne avslaget om innsyn nærmere. I denne forbindelse ble departementet bedt om å opplyse i hvilken grad det var foretatt en konkret og individuell vurdering av de forskjellige hensynene som var nevnt i forarbeidene i forhold til de søkerne som hadde bedt om å få sine navn unntatt fra den offentlige søkerlisten. Departementet ble i så fall bedt om å redegjøre for vurderingene i forhold til hver enkelt søker, og spesielt opplyse hvordan mulige konsekvenser i forhold til søkerens stillinger på søknadstidspunktet var vektlagt ved vurderingen.

Departementet ble videre bedt om å opplyse om det var enig i at embetet som fylkesmann er av særlig stor offentlig interesse. I så fall ble departementet bedt om å redegjøre for hvilken betydning dette hadde hatt for meroffentlighetsvurderingen.

Endelig ble departementet bedt om å opplyse om det ble vurdert å opplyse i utlysningsteksten at søkerlisten kunne bli offentliggjort. I lys av at slike opplysninger ikke ble gitt, ble departementet videre bedt om å redegjøre for hvilken betydning hensynet til klagerens forutberegnelighet ble tillagt ved vurderingen av meroffentlighet. I denne forbindelse ble departementet bedt om å gi sitt syn på om søkere til et fylkesmannsembete, selv om det ikke er særskilt opplyst, bør kunne antas innforstått med at søkerlisten kan bli offentliggjort.

I departementets svar het det innledningsvis:

«Avslaget er gitt med hjemmel i offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum. Bestemmelsen gir adgang til å unnta opplysninger om en søker fra den offentlige søkerlisten som skal utarbeides etter § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum, dersom søkeren selv ber om dette.

I telefaks 19. juli 2001 til Sivilombudsmanen viser departementet til at det fremgår av søknadene til fire av søkerne at de ber om at deres navn ikke offentliggjøres. Departementet har avslått en innsynsbegjæring fra Bergens Tidende og har etter en konkret vurdering kommet til at det ikke har vært ønskelig å utvise meroffentlighet når det gjelder akkurat disse søknadene.»

Om den konkrete vurderingen av søkerne het det videre:

«I vurderingen har departementet lagt vekt på at de hensyn som taler for en reservasjonsadgang bør veie tyngre enn de hensyn som taler mot. Det er særlig lagt vekt på hensynet til personvernet i denne saken. Hensynet til offentlighetens behov for informasjon er også vektlagt, men ikke slik at det har vært avgjørende.

Departementet ser at dette er stillinger av særlig stor offentlig interesse, men mener at det innebærer at belastningen også blir tilsvarende stor og at søkerne derfor kan ha et særlig stort behov for beskyttelse. Loven legger opp til at den enkelte som opplysningene gjelder, skal kunne ha innflytelse på opplysningene. Departementet har i den konkrete vurderingen kommet til at det, tross sterke mothensyn, foreligger reelle og saklige grunner til å nekte å gi mer innsyn i disse sakene, enn det loven krever.»

I forhold til den individuelle vurderingen av hver enkelt søker opplyste departementet kort at det hadde kommet til at det forelå reelle og saklige grunner for hver enkelt av søkerne som hadde bedt om at deres navn ikke ble offentliggjort. Om vektleggingen av mulige konsekvenser i forhold til søkerens stillinger på søknadstidspunktet het det videre:

«Departementet tar i sin vurdering utgangspunkt i at dette er stillinger av særlig stor offentlig interesse, og at det innebærer at belastningen for søkere som innehar lederstillinger i det private og offentlige eller lignende kan være stor, og dermed har de et særlig stort behov for beskyttelse når de søker slike stillinger. Slik er det med disse søkerne. Når loven nå legger opp til at sø-

kerne skal kunne ha innflytelse på opplysningene som gis ut, ønsker departementet av hensyn til personvernet denne gang å imøtekomme disse konkrete søkerens anmodning.»

Departementet opplyste at ingen av søkerne var bedt om å gi utdypende forklaringer på hvorfor de ønsket sine navn unntatt fra offentlighet. Videre sa departementet seg enig i at utnevningen av fylkesmenn kan være av særlig stor offentlig interesse. I forhold til betydningen av dette for meroffentlighetsvurderingen het det bl.a.:

«Utgangspunktet for vurderingen er at rettslig sett har forvaltningen adgang til å nekte innsyn i offentlige søkerlister. Det fremgår ikke av bestemmelsen eller dens forarbeider, slik departementet ser det at det er gjort unntak for å gi adgang til å nekte innsyn, dersom det dreier seg om en stilling av særlig stor offentlig interesse.

I St.meld. nr. 32 (1997–1998) ble det redegjort nærmere for historien bak bestemmelsen. En samlet justiskomiteé gikk inn for at søkere til en stilling skal kunne reservere seg mot å stå på den offentlige søkerlisten. På denne bakgrunn foreslo Justisdepartementet i høringsbrevet et nytt tredje punktum i offentlighetsloven § 6 nr. 4 som ga en søker rett til å kreve at det ikke gis innsyn i hans eller hennes navn eller andre individualiserende kjennetegn.

Departementet legger til grunn at stillingene har stor offentlig interesse, men en finner likevel ikke at det i seg selv medfører at adgangen til å benytte hjemmelen i § 6 nr. 4 fjerde punktum bortfaller.

Departementet har vurdert meroffentlighet i dette tilfellet. Forvaltningen kan gi mer innsyn enn det loven krever, og departementets syn er at man bør gjøre det med mindre det foreligger reelle og saklige grunner til ikke å gjøre det. Slike grunner foreligger i dette konkrete tilfellet.»

I forhold til spørsmålet om det ble vurdert å gi opplysninger i utlysningsteksten om at søkerlisten kunne bli offentliggjort, het det bl.a.:

«Departementet har ved kunngjøringen av disse stillingene vurdert om det var ønskelig å offentliggjøre alle søkerne og kommet til at det nå var hensiktsmessig å ikke på forhånd bestemme at alle søkerne skulle offentliggjøres men se på hensynet til de enkelte søkeres behov.

Dersom departementet ved en senere utlysning mener det vil bli aktuelt å benytte adgangen til meroffentlighet, tar vi til etterretning at dette bør gjøres kjent for de aktuelle søkerne før søknadsfristen går ut.»

Om hensynet til forutberegnelighet het det videre:

«Departementet har i hovedsak lagt vekt på den enkeltes behov for personvern kontra samfunnets behov for informasjon ved meroffentlighetsvurderingen, samt at det etter departementets vurdering foreligger reelle og saklige grunner til å ikke gi mer innsyn enn det loven krever.»

Bergens Tidende kom bl.a. med følgende merknader til departementets brev:

«Hovedregelen i offentleglova er at det skal gjevast innsyn, også i søkerlister på offentlege stillingar.

Den nye lovregelen opnar for å kunne unnta namn frå den offentlege søkerlista. Det inneber inga plikt til slikt unntak. Det skal gjennomførast ei konkret vurdering der også faktorane som taler mot hemmelegald skal med.

Argumentasjonen frå departementet inneheld eit varmt forsvar for å unnta søkerlister til offentlege stillingar frå offentleg innsyn.

Administrasjonsdepartementet har etter mi vurdering gjennom argumentasjonen sin, snudd lovregelen på hovudet slik at innsyn i ei fullstendig søkerliste i praksis berre kjem på tale dersom alle søkarar er samde i det.

Dersom ein fylgjer argumentasjonen frå departementet, vil ein alltid kunne operere med 'hemmelege' søkarar, så sant nokon bed om det, uansett kor viktig stilling det gjeld. Det vil innebære at ålmenta sitt legitime krav om innsyn, alltid vil bli fortrent og tape. Dette blir tydeleggjort ved at departementet sjølv vedgår, slik eg har påpeika, at ein i dette tilfellet står overfor ein type stilling av særleg offentlig interesse.

Administrasjonsdepartementet handterer neppe søknadar til høgare rangerte stillingar som har større offentlig interesse.

Eg kan nemne at Justisdepartementet konsekvent vil offentliggjøre alle søkarar til dommarembete i Høgsterett og at Politidirektoratet offentliggjør alle søkarar på stillingar som politimeister.

Eg oppfattar at Administrasjonsdepartementet sine synspunkt og haldningar er i strid med dei utsegnene som vart gjevne i proposisjonen der lovendinga kom, og i det rundskrivet som Lovavdelinga sendte ut om praktiseringa av dei nye lovreglane.»

Departementet tok merknadene fra Bergens Tidende til etterretning, men hadde for øvrig ikke noe ytterligere å tilføye.

Jeg gjør for ordens skyld oppmerksom på at mens saken var under behandling her, henvendte også Sunnmørsposten seg hit om departementets innsynsavslag.

I mitt avsluttende brev til Arbeids- og administrasjonsdepartementet uttalte jeg:

«Hovedregelen er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, jf. offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 2. Loven gir «enhver» rett til å gjøre seg kjent med, og referere fra, forvaltningens saksdokumenter når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Det er unntakene og begrensningene fra offentlighetsprinsippet som krever særskilt hjemmel.

Unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven §§ 5 og 6 gir forvaltningen en adgang, men ingen plikt, til å unnta dokumenter fra offentlighet. Selv om unntaksbestemmelsene kan benyttes i en sak, har forvaltningen etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd

plikt til å vurdere om dokumentet likevel skal gjøres offentlig tilgjengelig (meroffentlighet). Det er i denne sammenheng viktig å understreke, som påpekt i Ot.prp. nr. 100 (1991–92) s. 10, at lovens intensjon er at *innsyn som hovedregel bør vurderes og tillates, når taushetsplikten ikke er til hinder for det* (min utheving).

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 har siden 1. januar 2001 følgende ordlyd:

«Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

4) Dokument i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste. Unntaket gjelder ikke søkerliste. Søkerliste skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp og skal foruten søkerens navn inneholde deres alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune. Opplysninger om en søker kan likevel unntas fra offentlighet dersom søkeren selv anmoder om dette. Det skal fremgå av søkerlisten hvor mange søkere det har vært til stillingen og hvilket kjønn disse har.»

Bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 annet punktum om at søkerlister ikke er unntatt fra offentlighet, kom inn i loven ved Stortingets vedtakelse av offentlighetsloven, jf. Innst. O. XIV 1969–70 s. 12–13. Bestemmelsen henger nært sammen med den sentrale regelen i norsk forvaltningsrett om at tilsetninger i offentlig forvaltning skal skje etter offentlig utlysning og i konkurranse. Utlysingen er et viktig ledd i arbeidet forvaltningen har med å forberede og utrede saken grundig før endelig vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Kravet om at det skal utarbeides en offentlig søkerliste, gjør at allmennheten kan kontrollere at det ikke tas utenforliggende eller usaklige hensyn ved ansettelser i det offentlige. Forvaltningens ansatte skal på vegne av fellesskapet forvalte fellesskapets verdier og ressurser, og det er da ikke likegyldig hvilke personer som får slike oppgaver. Gjennom offentlige søkerlister gis allmennheten anledning til å komme med synspunkter, og dette kan være med på å sikre at saken blir så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

I forbindelse med revisjonene av offentlighetsloven i 1982 og 1993 ble det vurdert forslag om at søkere til offentlige stillinger skulle kunne reservere seg mot å stå på den offentlige søkerlisten. Ingen av forslagene ble imidlertid vedtatt. Justiskomiteen uttalte følgende om spørsmålet i Innst. O. nr. 37 (1992–93) s. 3:

«Komiteen sitt fleirtal, alle med unntak av Framstegspartiet, kan ikkje sjå at det er komen nevneverdig nye argument i denne saka sidan den sist vart handsama av Stortinget. Fleirtalet ser at offentleggjeringa av søkjarlister til offentlege stillingar kan føra til at enkelte potensielle søkjarar unnlet å søkja. Dette omsynet må likevel etter fleirtalet si meining vika for dei positive sidene ved offentleggjering av søkjarlister. Fleirtalet vil her peika på den

kontroll mot urettvise tilsetjingar som ligg i at søkjarlistene er offentlege og gjev høve til innsyn.»

Ved behandlingen av Stortingsmelding nr. 32 (1997–98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, gikk imidlertid en samlet justiskomiteé inn for at søkere til stillinger i det offentlige skulle kunne reservere seg mot å stå på den offentlige søkerlisten, jf. Innst. S. nr. 21 (1998–99) s. 15. Dette ble fulgt opp av Regjeringen med forslag om endring i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4, jf. Ot.prp. nr. 56 (1999–2000). Adgangen til å unnta opplysninger om en søker fra den offentlige søkerlisten dersom søkeren selv ber om dette, ble vedtatt 15. desember 2000 og trådte i kraft 1. januar 2001. I forarbeidene til lovendringen er bestemmelsen særlig begrunnet med personvern- og rekrutteringshensyn. I Ot.prp. nr. 56 (1999–2000) s. 28 første spalte heter det bl.a.:

«Departementet legger for sin del særlig vekt på hensynet til personvernet. Det bør være anledning til å søke en offentlig stilling uten at det skal ha negative konsekvenser for ens videre karriere i det private næringsliv at en ikke får stillingen. Departementet legger også vekt på at det er viktig å få så mange gode søkere som mulig til offentlige stillinger, og at bestemmelsen om offentlige søkerlister kan være en medvirkende årsak til at enkelte ikke søker slike stillinger.»

Justisdepartementet understreker imidlertid i proposisjonen at forvaltningen har plikt til å vurdere meroffentlighet, selv om det ble antatt at dette bare i begrenset grad ville være aktuelt:

«Departementet antar det sjelden vil være aktuelt å utvise meroffentlighet i disse opplysningene. Men om det likevel skulle være ønskelig, for eksempel fordi det dreier seg om en stilling som har særlig stor offentlig interesse, tilsier god forvaltningsskikk at søkerne gjøres oppmerksom på dette før søknadsfristen går ut, f. eks. ved at det nevnes i utlysningsteksten at søkerlisten vil bli offentliggjort.»

Justiskomiteen uttalte til dette i Innst. O. nr. 21 (2000–2001) s. 5:

«Komiteen støtter departementets syn på at bestemmelsen må utformes slik at forvaltningen har en adgang, men ingen plikt til å unnta opplysninger fra offentligheten. Det bør heller ikke opplyses i utlysningsteksten at søker kan velge om navnet skal føres på den offentlige søkerlisten. Dersom et forvaltningsorgan antar det vil bli aktuelt å benytte adgangen til meroffentlighet, bør dette gjøres kjent for de aktuelle søkerne før søknadsfristen går ut.»

Både lovens ordlyd og forarbeider gjør det klart at bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum kun gir søkere til stillinger i det offentlige en adgang til å reservere seg, dvs. at de kan *anmode* vedkommende forvaltningsorgan om at navnet deres ik-

ke skal fremgå av den offentlige søkerlisten. Forvaltningen har således ingen *plikt* til å unnta opplysninger om søkerne fra offentlighet. Regelen er ikke ment som et generelt unntak fra hovedregelen om offentlige søkerlister. Forvaltningen plikter, i samsvar med lovens § 2 tredje ledd, å vurdere om det er viktigere i det konkrete tilfellet at offentligheten får vite hvem alle søkerne er.

Det må videre være klart at terskelen for å unnta søkernavn fra offentligheten i utgangspunktet heves dersom det er tale om stillinger som er gjenstand for særlig offentlig interesse. Jeg viser til at man i slike tilfeller er i kjerneområdet for hensynene bak hovedregelen om offentlige søkerlister. Jeg viser også til ovennevnte sitat fra Ot.prp. nr. 56 (1999–2000) hvor Justisdepartementet har trukket frem slike stillinger som eksempel på tilfelle der det kan være aktuelt å utvise meroffentlighet selv om det foreligger en anmodning om hemmelighold fra en eller flere søkere. Jeg nevner i denne forbindelse at offentliggjøring av søkerlister vil kunne være viktig for pressens kontroll- og formidlingsfunksjon. Offentliggjøring av søkerlisten til stillinger av stor offentlig interesse kan bidra til å engasjere allmennheten i hva slags kompetanse og bakgrunn en ønsker hos de som skal forvalte fellesskapets verdier og ressurser. Offentlighet kan også sikre debatt om, og kontroll av, at det ikke tas partipolitiske hensyn, at offentlig likestillingspolitikk følges osv. Disse hensynene må tillegges vekt i meroffentlighetsvurderingen etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

Hensynet til rekrutteringen utgjør en del av grunnelsen for reservasjonsbestemmelsen i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum. Rekrutteringshensynet vil ofte gjøre seg gjeldende med en viss styrke i saker som gjelder stillinger som er gjenstand for særlig offentlig interesse. Dette endrer imidlertid ikke utgangspunktet, men er et relevant moment ved den nærmere avveiningen som skal foretas etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd, jf. nedenfor.

Det vil normalt være et tungtveiende moment for å utvise meroffentlighet, at det er tale om en stilling av særlig offentlig interesse. Dette momentet må imidlertid avveies mot andre hensyn, herunder hvor sterkt de hensyn som ligger til grunn for bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum gjør seg gjeldende. Dette må bero på en konkret vurdering i forhold til den aktuelle stillingen og hver enkelt søker.

Til illustrasjon av hvordan den nye bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum kan anvendes, nevner jeg Justisdepartementets praksis ved utlysning av ledige dommerembeter: Disse stillingene anses i utgangspunktet å være av en slik viktighet at det i utlysningsteksten gjøres særskilt oppmerksom på at navnene på søkerne vil bli oppført på en offentlig søkerliste. I forbindelse med behandlingen av en tidligere sak, har mitt kontor fått opplyst fra departe-

mentet at det ikke vil være aktuelt å fravike dette utgangspunktet når det er tale om dommerstillinger i Høyesterett. Ved dommerstillinger i lagmannsrettene og by- og herredsrettene vil en anmodning om hemmelighold bli vurdert konkret opp mot behovet for offentlighet. Kommer anmodningen fra privatpraktiserende advokater, vil man være i kjerneområdet for de personvernenssyns unntaksbestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum er ment å ivareta. I disse tilfellene vil derfor navnet ofte unntas fra søkerlisten. Ellers er det mindre aktuelt med unntak, og særlig ved stillinger som førstelagmann. Jeg viser for øvrig til opplysningene fra Bergens Tidende om at Politidirektoratet offentliggjør navnet på alle søkere til stillinger som politimester.

Før søkernavnene besluttes hemmeligholdt, må det kreves at forvaltningen foretar en konkret vurdering og avveining i forhold til hver enkelt søker av de hensynene som gjør seg gjeldende, særlig i hvilken grad anmodningene om å bli unntatt fra den offentlige søkerlisten er reelt og saklig begrunnet. En forutsetning for at forvaltningsorganet skal kunne foreta en forsvarlig vurdering, er at de faktiske forholdene er tilstrekkelig belyst. Dersom det bare er fremsatt en anmodning som ikke er nærmere grunnlagt, vil søkeren ofte måtte bes om å gi en nærmere begrunnelse når det som her knytter seg stor offentlig interesse til stillingen. Det er ikke tilstrekkelig å legge avgjørende vekt på generelle behov – som kan gjøre seg gjeldende for alle lederstillinger på høyt nivå – uten å foreta en konkret og reell vurdering. En unnlattelse av i det hele tatt å gå inn på en konkret vurdering av hvilke grunner søkerne har for å be om å bli unntatt fra søkerlisten i saker som det knytter seg stor offentlig interesse til, vil etter mitt syn utthule hovedregelen om offentlighet rundt søkerlister på en måte som ikke er forenlig med prinsippet om meroffentlighet i § 2 tredje ledd. Det blir da lite igjen av prinsippet i bestemmelsen om at søkeren ikke har krav på hemmelighold av sitt navn, men at forvaltningen må vurdere en slik anmodning opp mot de hensynene som tilsier offentlighet. Dersom dette var lovgiverens intensjon med endringen i § 6 første ledd nr. 4, må det forventes at det hadde gått klarere frem av forarbeidene, og at reglene hadde blitt utformet på en annen måte.

Departementet har sagt seg enig i at det er av særlig stor offentlig interesse hvem som tilsettes i et fylkesmannsembete. Det må anses utvilsomt. Departementet har likevel kommet til at det i forhold til de aktuelle søkerne foreligger slike reelle og saklige grunner at innsyn må nektes. Det fremgår at departementet i denne forbindelse har lagt særlig vekt på hensynet til søkerens personvern. Departementet har vist til at de aktuelle søkerne har lederstillinger eller lignende i det private og offentlige. Etter departementets oppfatning har søkere i slike stillinger et særlig stort behov for beskyttelse når de søker stillinger av særlig stor offentlig interesse.

Det var i alt ni personer som i sine søknader gav uttrykk for at de ikke ønsket sine navn offentliggjort i forbindelse med tilsettingsprosessen. To av søkerne har gitt en kort begrunnelse for ønsket om hemmelighold. De sju andre søkerne har ikke gitt noen begrunnelse overhodet. I ett tilfelle fremkommer for øvrig ønsket om hemmelighold bare ved at søknaden er merket «Konfidensielt». Departementet har opplyst at det ikke ble tatt kontakt med noen av søkerne for å be om en nærmere begrunnelse for ønsket om hemmelighold.

Søknadene og de utvidede søkerlistene viser at situasjonen for de ni som har bedt om å få sine navn unntatt offentlighet er forskjellig på vesentlige punkter. En del av søkerne innehar typiske lederstillinger, men dette gjelder ikke alle. Slik saken er opplyst, er det for flere søkeres vedkommende vanskelig å se hvilke hensyn som slår igjennom i forhold til prinsippet om meroffentlighet. Særlig gjelder dette for de sju søkerne som ikke har gitt noen nærmere begrunnelse for sitt ønske om hemmelighold, selv om departementet på bakgrunn av opplysningene i søknadene om nåværende stillinger og arbeidssituasjon for enkelte søkeres vedkommende i noen grad må kunne trekke slutninger om behovet for personvern. For flere av søkerne synes derfor departementets vurdering å måtte bygge på antagelser og svært generelle opplysninger som vanskelig gir noe forsvarlig grunnlag for å vurdere konkret om en anmodning om hemmelighold skal etterkommes.

Mitt inntrykk er at departementet i for stor grad har foretatt sin meroffentlighetsvurdering på grunnlag av generelle betraktninger. Ettersom det her var snakk om embeter som det var særlig stor offentlig interesse for, burde departementet i det minste bedt om en begrunnelse for ønsket om hemmelighold fra flere av de søkerne som ikke hadde gitt det. Det kan vanskelig aksepteres at dette ikke ble gjort. Jeg viser også til at departementet i svarbrevet hit opplyste at en ved kunngjøringen av stillingene kom til at det var hensiktsmessig å ikke «på forhånd bestemme at alle søkere skulle offentliggjøres men se på hensynet til den enkeltes behov». Når departementet i ettertid har godtatt hemmelighold av navnet til samtlige søkere som har anmodet om det, selv der det ikke fremkommer noen nærmere begrunnelse av søknaden, gir det inntrykk av at departementet ikke har foretatt noen reell og konkret vurdering i samsvar med det som er uttalt.

Min konklusjon må etter dette bli at det knytter seg «begrunnet tvil» til forhold av betydning for departementets avslag på innsynsbegjæringene fra Bergens Tidende og Sunnmørsposten, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Jeg ber derfor departementet vurdere innsynsbegjæringene og den praksis som er fulgt på nytt i lys av mine merknader ovenfor.

Etter lovendringen som trådte i kraft 1. januar i år, kan det reises spørsmål om det uten videre bør

være avgjørende for muligheten til å trekke søknaden med den virkning at navnet ikke vil fremgå av den offentlige søkerlisten, at søknadsfristen har gått ut. Dersom departementet etter en fornyet vurdering kommer til at ett eller flere av søkernavnene i denne saken ikke burde vært unntatt offentlighet, bes det om at dette forholdet også vurderes nærmere.

Jeg ber om å bli holdt orientert om departementets videre oppfølging av saken.»

14.

Innsyn i søkerliste til rådmannsstilling

(Sak 2001–1414)

Avisen Laagendalsposten klaget til ombudsmannen over at Nore og Uvdal kommune hadde avslått avisens begjæring om fullt innsyn i søkerliste til ledig stilling som rådmann i kommunen. To av søkernavnene var unntatt under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 som gir søkere adgang til å reservere seg mot å stå på den offentlige søkerlisten, slik bestemmelsen lyder etter lovendring 15. desember 2000.

Ombudsmannen uttalte at forvaltningen, i lys av lovens meroffentlighetsprinsipp, må foreta en konkret og reell vurdering av slike anmodninger fra søkere opp mot de hensyn som taler for offentlighet. Terskelen for å unnta søkernavn fra offentlighet heves dersom det er tale om stillinger av særlig offentlig interesse. Dette vil normalt være et tungtveiende moment for å utvise meroffentlighet. Ved slike stillinger bør for øvrig søkerne få et varsel om at offentlighet må kunne påregnes, for eksempel i utlysingen. Ombudsmannen reiste også spørsmål om utløpet av søknadsfristen etter endringen av § 6 første ledd nr. 4 fortsatt er ubetinget avgjørende for søkerens mulighet til å trekke sin søknad med den virkning at navnet ikke vil fremgå av den offentlige søkerlisten. Selv om søkerne ikke var varslet om offentlighet før søknadsfristens utløp, var det neppe avgjørende for fylkesmannens omgjøringsadgang som klageinstans, jf. offentlighetsloven § 9.

På vegne av avisen Laagendalsposten klaget Norsk Presseforbund til ombudsmannen over at Nore og Uvdal kommune hadde avslått en begjæring om fullt innsyn i søkerliste til ledig stilling som rådmann i kommunen.

Laagendalspostens begjæring om innsyn ble fremsatt både muntlig og skriftlig overfor kommunen 30. mai 2001. I brev fra kommunen 31. mai 2001 ble begjæringen avslått for så vidt gjaldt opplysninger om navnet på to av søkerne. Begrunnelsen var at disse hadde anmodet om å bli unntatt fra den offentlige søkerlisten, jf. offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum. I kommunens avslag het det:

«Vår holdning i denne diskusjonen vil være, at dersom vi skal avslå å etterkomme søkerens anmodning, skal dette gå fram av utlysningsteksten, hvilket det ikke gjorde i dette tilfellet.»

Etter klage fra Laagendalsposten, stadfestet Fylkesmannen i Buskerud kommunens avgjørelse 12. juni 2001. Som begrunnelse anførte fylkesmannen bl.a.:

«Når fylkesmannen likevel har landet på ikke å utvise meroffentlighet i saken er dette av hensyn til de aktuelle søkerne og forutberegneligheten for disse. I utlysningsteksten for stillingen er ikke eventuelle søkere gjort oppmerksom på at de må påregne å stå oppført på den offentlige søkerlisten. Heller ikke er søkerne tilskrevet om dette før søknadsfristen gikk ut. Som klageorgan er jo fylkesmannen avskåret fra å ta slike hensyn da søknadsfristen jo er utløpt og søkerlisten satt opp. Fylkesmannen finner således at hensynet til forutberegneligheten og personvernet for de 2 aktuelle søkerne i dette tilfellet må veie tyngre enn hensynet til at angjeldende stilling er av en slik type som har stor offentlig interesse og hvor åpenhet/offentlighet har vesentlig betydning.»

Norsk Presseforbund henvendte seg etter dette til ombudsmannen på vegne av Laagendalsposten. I klagen ble det bl.a. anført at det ikke er et vilkår for å praktisere meroffentlighet rundt opplysninger som kan unntas etter § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum at dette nevnes i utlysningsteksten.

Klagen ble forelagt fylkesmannen ved brev herfra. I brevet ble fylkesmannen bedt om å opplyse i hvilken grad det hadde vært foretatt en konkret og individuell vurdering av spørsmålet om offentlighet i forhold til de søkerne som hadde bedt om å bli unntatt fra den offentlige søkerlisten. Videre ble fylkesmannen bedt om å redegjøre nærmere for hvordan spørsmålet om forutberegnelighet var vurdert, sett på bakgrunn av den type stilling det her var tale om og i lys av at prinsippet om meroffentlighet er nedfelt i lov.

I sitt svarbrev opplyste fylkesmannen at han i forbindelse med klagebehandlingen hadde innhentet kopi av søknadene til de to søkerne som hadde anmodet om hemmelighet, og at disse var gitt anledning til å uttale seg til klagesaken før klagevedtak ble truffet. Siden ingen av søkerne hadde avgitt uttalelse, og anmodningene om unntak fra offentlighet heller ikke var begrunnet spesielt i søknadene, uttalte fylkesmannen at det var vanskelig å foreta en konkret og individuell vurdering av «eventuelle hensyn knyttet til søkerens person». Fylkesmannen pekte imidlertid på at «begge søkere innehar i dag ledende stillinger i offentlig virksomhet, h.h.v. i Forsvaret og som ass. rådmann i en kommune», og fylkesmannen antok derfor at det «kunne ha uheldige konsekvenser og gi negative signaler i forhold til nåværende stilling/arbeidsgiver» dersom det ble kjent at de hadde søkt ny stilling. Til spørsmålet om hensynet til forut-

beregnelighet for søkerne uttalte for øvrig fylkesmannen:

«Av fylkesmannens avgjørelse fremgår at en har lagt vesentlig vekt på det forhold at det ikke er opplyst overfor søkerne at meroffentlighet vil kunne påregnes. I samsvar med lovforarbeidene, jfr. hensynet til god forvaltningsskikk, bør dette gjøres kjent for de aktuelle søkerne, enten ved at det opplyses i selve utlysningsteksten eller ved at søkerne tilskrives om dette før søknadsfristen går ut. Som klageinstans er fylkesmannen avskåret fra å ta slike hensyn da søknadsfristen jo er utløpt og søkerlisten satt opp. En kan vanskelig se at en rådmannsstilling bør vurderes annerledes ved at søkerne på en slik stilling bør kunne anses innforstått med at søkerlisten kan bli offentliggjort, når dette ikke på forhånd er særskilt opplyst.»

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:

«Offentlighetsloven fastslår i § 2 hovedregelen om at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Loven gir «enhver» rett til å gjøre seg kjent med, og referere fra, forvaltningens saksdokumenter når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Det er således unntakene og begrensningene fra offentlighetsprinsippet som må hjemles særskilt.

Unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven §§ 5 og 6 gir forvaltningen en adgang, men ingen plikt, til å unnta dokumenter fra offentlighet. Selv om unntaksbestemmelsene kan benyttes i en sak, har forvaltningen etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd plikt til å vurdere om dokumentet likevel skal gjøres offentlig tilgjengelig (meroffentlighet). Det er i denne sammenheng viktig å understreke, som påpekt i Ot.prp. nr. 100 (1991–92) s. 10 og 13, at lovens intensjon er at *innsyn som hovedregel bør vurderes og tillates, når taushetsplikten ikke er til hinder for det (min utheving).*

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 lyder i dag slik:

«Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

4) Dokument i sak om ansettelse eller fremmelse i offentlig tjeneste. Unntaket gjelder ikke søkerliste. Søkerliste skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp og skal foruten søkerens navn inneholde deres alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune. Opplysninger om en søker kan likevel unntas fra offentlighet dersom søkeren selv anmoder om dette. Det skal fremgå av søkerlisten hvor mange søkere det har vært til stillingen og hvilket kjønn disse har.»

Bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 annet punktum om at søkerlister ikke er unntatt fra offentlighet, kom inn i loven ved Stortingets vedtakelse av offentlighetsloven, jf. Innst. O. XIV 1969–70 s. 12–13. Bestemmelsen henger nært sammen med den sentra-

le regel i norsk forvaltningsrett om at før noen ansettes i den offentlige forvaltning, skal stillingen utlyses og besettes etter konkurranse. Utlysingen er et viktig ledd i arbeidet forvaltningen har med å forbedre og utrede saken grundig før endelig vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Kravet om at det skal utarbeides en offentlig søkerliste, gir også allmennheten en mulighet til å kontrollere at det ikke tas utenforliggende eller usaklige hensyn ved ansettelser i det offentlige. Forvaltningens ansatte skal på vegne av fellesskapet forvalte fellesskapets verdier og ressurser, og det er da viktig at oppgavene blir tildelt de personer som må antas å være best skikket til det. Ved at søkerlistene gjøres offentlige, gis allmennheten anledning til å komme med synspunkter, og dette kan være med på å sikre at saken blir så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Adgangen til å unnta opplysninger om en søker fra den offentlige søkerlisten dersom søkeren selv ber om dette, ble vedtatt 15. desember 2000 og trådte i kraft 1. januar 2001.

I forarbeidene til lovendringen er bestemmelsen særlig begrunnet med personvern- og rekrutterings-hensyn. I Ot.prp. nr. 56 (1999–2000) s. 28 første spalte heter det bl.a.:

«Departementet legger for sin del særlig vekt på hensynet til personvernet. Det bør være anledning til å søke en offentlig stilling uten at det skal ha negative konsekvenser for ens videre karriere i det private næringsliv at en ikke får stillingen. Departementet legger også vekt på at det er viktig å få så mange gode søkere som mulig til offentlige stillinger, og at bestemmelsen om offentlige søkerlister kan være en medvirkende årsak til at enkelte ikke søker slike stillinger.»

Justisdepartementet understreker imidlertid i proposisjonen at forvaltningen har plikt til å vurdere meroffentlighet, selv om det ble antatt at dette bare i begrenset grad ville være aktuelt:

«Departementet antar det sjelden vil være aktuelt å utvise meroffentlighet i disse opplysningene. Men om det likevel skulle være ønskelig, for eksempel fordi det dreier seg om en stilling som har særlig stor offentlig interesse, tilsier god forvaltningsskikk at søkerne gjøres oppmerksom på dette før søknadsfristen går ut, f. eks. ved at det nevnes i utlysningsteksten at søkerlisten vil bli offentliggjort.»

Justiskomiteen uttalte til dette i Innst. O. nr. 21 (2000–2001):

«Komiteen støtter departementets syn på at bestemmelsen må utformes slik at forvaltningen har en adgang, men ingen plikt til å unnta opplysninger fra offentligheten. Det bør heller ikke opplyses i utlysningsteksten at søker kan velge om navnet skal føres på den offentlige søkerlisten. Dersom et forvaltningsorgan antar det vil bli aktuelt å benytte adgangen til meroffentlighet, bør dette gjøres kjent for de aktuelle søkerne før søknadsfristen går ut.»

I en uttalelse avgitt 3. oktober 2001 som gjaldt innsyn i søkerliste til stilling som departementsråd ved Statsministerens kontor, har jeg i lys av ovennevnte uttalt følgende om den generelle forståelsen av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum:

«Både lovens ordlyd og forarbeider gjør det klart at bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum kun gir søkere til stillinger i det offentlige en adgang til å reservere seg, dvs. at de kan *anmode* vedkommende forvaltningsorgan om at navnet deres ikke skal fremgå av den offentlige søkerlisten. Forvaltningen har således ingen *plikt* til å unnta opplysninger om søkerne fra offentlighet. Regelen er ikke ment som et generelt unntak fra hovedregelen om offentlige søkerlister. Forvaltningen plikter, i samsvar med lovens § 2 tredje ledd, å vurdere om det er viktigere i det konkrete tilfellet at offentligheten får vite hvem alle søkerne er.

Det må videre være klart at terskelen for å unnta søkernavn fra offentligheten i utgangspunktet heves dersom det er tale om stillinger som er gjenstand for særlig offentlig interesse. Jeg viser til at man i slike tilfeller er i kjerneområdet for hensynene bak hovedregelen om offentlige søkerlister. Jeg viser også til ovennevnte sitat fra Ot.prp. nr. 56 (1999–2000) hvor Justisdepartementet har trukket frem slike stillinger som eksempel på tilfelle der det kan være aktuelt å utvise meroffentlighet selv om det foreligger en anmodning om hemmelighet fra en eller flere søkere. Jeg nevner i denne forbindelse at offentliggjøring av søkerlisten vil kunne være viktig for pressens kontroll- og formidlingsfunksjon. Offentliggjøring av søkerlisten til stillinger av stor offentlig interesse kan bidra til å engasjere allmennheten om hva slags kompetanse og bakgrunn en ønsker hos de som skal forvalte fellesskapets verdier og ressurser. Offentlighet kan sikre debatt om, og kontroll av, at det ikke tas partipolitiske hensyn, at offentlig likestillingspolitikk følges osv. Disse hensynene må tillegges vekt i meroffentlighetsvurderingen etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

At rekrutteringshensynet (som utgjør en del av begrunnelsen for reservasjonsbestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum) samtidig ofte vil gjøre seg gjeldende med en viss styrke, endrer ikke dette utgangspunktet. Dette er imidlertid et relevant moment ved den nærmere avveiningen som skal foretas etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd, jf. nedenfor.

Det vil således normalt være et tungtveiende moment for å utvise meroffentlighet, at det er tale om en stilling av særlig offentlig interesse. Dette momentet må imidlertid avveies mot andre hensyn, herunder hvor sterkt de hensyn som ligger til grunn for bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum gjør seg gjeldende. Dette må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.»

I denne saken har fylkesmannen lagt til grunn at det er tale om en stilling som det knytter seg særlig offentlig interesse til. Jeg kan slutte meg til dette. På kommunalt nivå er rådmannen den øverste administrative leder med ansvar for kommunens organis-

ring, drift og forvaltning av fellesskapets ressurser. Som det fremgår ovenfor, er det da viktig å holde fast ved hovedregelen om at søkerlisten til stillingen er offentlig. Før eventuelle anmodninger fra søkerne om å unnta navnet imøtekommes, må det, i lys av lovens meroffentlighetsprinsipp, kreves at forvaltningen foretar en konkret og reell vurdering av alle de hensyn som gjør seg gjeldende. Herunder må også de grunner søkeren(e) har angitt for anmodningen(e) om hemmelighold vurderes konkret. En unnlattelse av i det hele tatt å gå inn på en konkret vurdering av hvilke grunner søkerne har for å be om å bli unntatt fra søkerlisten i saker som det knytter seg stor offentlig interesse til, vil uthule lovens hovedregel om at søkerlisten er offentlig på en måte som ikke er forenlig med prinsippet om meroffentlighet i offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Det blir i så fall lite igjen av prinsippet i bestemmelsen om at søkeren ikke har krav på hemmelighold av sitt navn, men at forvaltningen må vurdere en slik anmodning opp mot de hensynene som tilsier offentlighet.

Det fremgår av fylkesmannens svarbrev hit 16. august 2001 at han til en viss grad har foretatt en undersøkelse og nærmere vurdering av hvilke grunner søkerne måtte ha for sin anmodning om unntak fra søkerlisten i denne saken. Fylkesmannen har opplyst at anmodningene ikke var begrunnet særskilt – heller ikke etter at søkerne fikk anledning til det i forbindelse med fylkesmannens klagebehandling. Videre var begge søkerne etter det som er opplyst ansatt i stillinger i det offentlige på søknadstidspunktet. I lys av de nevnte utgangspunkter kan det stilles spørsmål om det var tilstrekkelig grunnlag for å imøtekomme anmodningene om unntak fra den offentlige søkerlisten. Fylkesmannens henvisning til at det generelt *kan* «ha uheldige konsekvenser og gi negative signaler i forhold til nåværende stilling/arbeidsgiver» dersom det blir kjent at søkerne har søkt ny stilling, kan i alle fall ikke tillegges avgjørende vekt.

Uansett er det viktig at forvaltningen er oppmerksom på at det må foretas en konkret og reell vurdering av spørsmålet om meroffentlighet i tilfeller der det er tale om stillinger som det knytter seg særlig offentlig interesse til. Hensynet til søkerne tilsier videre at forvaltningen i slike tilfeller bør varsle de aktuelle søkerne før søknadsfristens utløp om muligheten for at meroffentlighet kan bli utvist selv om det fremsettes anmodninger om unntak. Nore og Uvdal kommune har så langt jeg kan se ikke gjort forsøk på å gi de aktuelle søkerne slikt varsel i denne saken, og har heller ikke foretatt en konkret vurdering av meroffentlighetsspørsmålet. Dette burde vært påtalt av fylkesmannen i hans klagevedtak når fylkesmannen selv kom til at det her var tale om en stilling av særlig offentlig interesse der sterke grunner tilsa at det ble praktisert meroffentlighet.

Jeg forstår for øvrig fylkesmannen slik at han mener han ved klagebehandlingen var *avskåret* fra å bestemme at meroffentlighet skal praktiseres siden

søkerne ikke var blitt varslet om denne muligheten gjennom utlysingen eller i eget brev før søknadsfristens utløp. Så vidt jeg forstår, har også kommunen lagt til grunn at manglende varsel til søkerne før søknadsfristens utløp er til hinder for at det utvises meroffentlighet i søkerlisten. Jeg antar at fylkesmannen her bygger på den tradisjonelle oppfatningen om at en søker etter søknadsfristens utløp ikke kan trekke sin søknad med den virkning at han ikke fremkommer på den offentlige søkerlisten. En beslutning om meroffentlighet fra forvaltningens side etter dette tidspunkt ville da forutsetningsvis ikke gi søkeren muligheten til å unngå offentlighet.

Som det fremgår ovenfor, er jeg enig i at hensynet til søkerne tilsier at forvaltningen ikke offentliggjør søkernavnene uten at søkerne som har fremsatt en anmodning om unntak fra offentlighet, har fått varsel om dette. Ved stillinger av særlig stor offentlig interesse bør derfor varsel om at dette kan være aktuelt gis allerede i utlysingen. Men selv om dette ikke er gjort, må varselet også kunne gis på et senere tidspunkt.

Etter lovendringen som trådte i kraft 1. januar i år kan det dessuten reises spørsmål om utløpet av søknadsfristen fortsatt er ubetinget avgjørende for muligheten til å trekke søknaden med den virkning at navnet ikke vil fremgå av den offentlige søkerlisten.

Jeg viser for det første til at lovens hovedregel om at alle søkeres navn er undergitt offentlighet etter søknadsfristens utløp, nå ikke lenger er unntaksfri. For så vidt kan det hevdes at lovgiveren har åpnet for søknader som er betinget av at forvaltningen holder søkernavnet unntatt offentlighet. Videre plikter forvaltningsorganet etter lovendringen å vurdere meroffentlighet i søkerlistene når det er anmodet om å gjøre unntak fra dette, og det er ikke noe krav i loven om at denne vurderingen foretas før søkerlisten settes opp. Søkerlisten skal for øvrig som før settes opp «snarest etter søknadsfristens utløp», jf. § 6 første ledd nr. 4 tredje punktum.

For det annet viser jeg til at klageretten etter lovens § 9 over et avslag på en begjæring om meroffentlighet ofte vil bli illusorisk dersom søknadsfristens utløp skal være avgjørende for muligheten til en reell overprøving av meroffentlighetsvurderingen. Jeg kan ikke se at det er grunnlag for å hevde at lovgiveren har forutsatt en slik begrensning i klageinstansens kompetanse. Jeg bemerker i denne sammenheng også at selv om søkerne bør varsles om eventuell meroffentlighet før søknadsfristens utløp, er ikke forvaltningen etter loven pålagt noen ubetinget plikt til å gi slikt varsel. Det er således tale om en «bør-regel» (saksbehandlingsregel) som neppe kan forstås som en materiell kompetansebegrensning i forhold til fylkesmannens myndighet til å vurdere og pålegge meroffentlighet dersom den ikke er fulgt.

Min konklusjon må etter dette bli at det knytter seg «begrunnet tvil» til forhold av betydning for fyl-

kesmannens klagesaksavgjørelse, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Jeg ber derfor fylkesmannen vurdere saken på nytt i lys av mine merknader ovenfor, herunder om det er grunn til å sende saken tilbake til Nore og Uvdal kommune for ny vurdering. Dersom fylkesmannen eller kommunen etter en konkret vurdering og avveining av anmodningene om unntak fra offentlighet opp mot de øvrige hensyn i saken kommer til at det burde vært utvist meroffentlighet, må også betydningen av at søknadsfristen er utløpt vurderes på nytt.

Jeg ber om å bli orientert om hva fylkesmannen foretar seg i saken.»

15.

Innsyn i brev fra Forsvarets forskningsinstitutt til Forsvarsdepartementet – spørsmål om meroffentlighet

(Sak 2001–1046)

TV2 klaget til ombudsmannen over at Forsvarsdepartementet under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a hadde avslått begjæring om innsyn i dokument fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Spørsmålet var om det burde vært utvist meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

Ombudsmannen påpekte at prinsippet om meroffentlighet i utgangspunktet tilsier at det må kreves tungtveiende grunner for å forsvare hemmelighet. Sett på bakgrunn av de retningslinjene som var gitt om økt bruk av meroffentlighet for interne dokumenter etter § 5 annet ledd, uttalte ombudsmannen at det kunne stilles spørsmål ved departementets begrunnelse for ikke å praktisere hel eller delvis meroffentlighet i det aktuelle dokumentet. I tillegg gjorde det seg gjeldende allmenne hensyn som talte for å utvise meroffentlighet. Ombudsmannen konkluderte derfor med at det knyttet seg begrunnet tvil til departementets avgjørelse, og departementet ble bedt om å vurdere saken på nytt.

Forsvarsdepartementet foretok senere en ny vurdering av saken og ga TV2 innsyn i dokumentet.

TV2 anmodet Forsvarsdepartementet om innsyn i et dokument fra FFI til Forsvarsdepartementet dattert 19. februar 2001 med tittelen «Fritagelse fra taushetsløfte».

Begjæringen om innsyn ble avslått av Forsvarsdepartementet under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a. TV2 brakte saken inn for ombudsmannen. I klagen viste TV2 til at Forsvarsdepartementets praktisering av offentlighetsloven ikke var i samsvar med retningslinjene om et åpnere samfunn i St. meld. nr. 32 (1997–98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen. Videre viste TV2 til at det var grunn til å anta at det aktuelle dokumentet inneholder opplysninger av vesentlig sam-

funnmessig interesse som offentligheten burde ha kjennskap til. Det ble opplyst at Krigsbarnforbundet Lebensborn hadde anlagt søksmål mot staten og fremholdt at dokumentet kanskje kunne «avkrefte eller bekrefte at det finnes embetsmenn i Forsvaret som har kjenneskap til angivelige LSD- og meskalinforsøk som fant sted på 50- og 60-tallet».

Klagen ble forelagt Forsvarsdepartementet til uttalelse. Departementet fastholdt sitt standpunkt om at dokumentet ikke var egnet for meroffentlighet. Departementet opplyste at den viktigste årsaken til at det ikke ble praktisert meroffentlighet, var at eventuelle resultater av de undersøkelsene som pågikk internt i Forsvaret kunne utgjøre viktig bakgrunnsmateriale i en rettssak som Krigsbarnforbundet Lebensborn hadde anlagt mot staten v/Sosial- og helsedepartementet. Etter departementets oppfatning måtte hensynet til ro under saksforberedelsen veie vesentlig tyngre enn hensynet til pressens innsyn i dokumentene. Pressen og publikum ville uansett få innsyn i saken når den kom for retten. Departementet viste til at det ut fra samme argumentasjon var vanlig praksis å unnta fra offentlighet den korrespondanse som skjer i forbindelse med forberedelser til en rettssak hvor staten er part.

Som et annet viktig moment i vurderingen av meroffentlighet, viste departementet videre til at regjeringen nylig hadde besluttet å nedsette en granskningskommisjon for å få belyst alle spørsmål tilknyttet hvordan man skal håndtere påstander om medisinsk forskning på svake grupper uten deres samtykke i etterkrigsårene, uavhengig av den forestående rettssaken. Departementet opplyste at det var stort behov for arbeidsro på dette stadiet av prosessen og at kommisjonsarbeidet etter all sannsynlighet ville kunne ut i en rapport som offentligheten ville få tilgang til.

I mitt avsluttende brev til Forsvarsdepartementet uttalte jeg:

«Offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 2 fastslår at forvaltningens saksdokumenter som hovedregel er offentlige. I § 5 er det gjort nærmere bestemte unntak for dokumenter som er av intern karakter. I paragrafens første og annet ledd heter det:

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

Det samme gjelder dokument for et organs interne saksforberedelse som er utarbeidet a. av et underordnet organ --- .»

Bestemmelsen innebærer at de «organinterne dokumentene» som organet utarbeider til eget bruk og interne dokumenter som utveksles med bl.a. underordnede organer, kan unntas fra allmennhetens innsynsrett. Det fremgår av forarbeidene (Ot.prp. nr. 3 1976–77 s. 76–78) at bakgrunnen for unntaksad-

gangen etter § 5 annet ledd var et ønske om å sikre organet en krets av «interne rådgivere». Det aktuelle dokumentet i denne saken er et brev fra FFI og gjelder spørsmålet om fritagelse fra taushetsløfte. Dokumentet er et svarbrev til Forsvarsdepartementet på bakgrunn av en anmodning fra departementet 8. desember 2000. Jeg legger således til grunn at dokumentet er ment for departementets «interne saksforberedelse» og kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a.

Det følger av offentlighetsloven § 2 tredje ledd at selv om dokumentet i utgangspunktet kan unntas fra offentlighet, så har vedkommende forvaltningsorgan en *plikt* til å *vurdere* om dokumentet likevel skal gjøres kjent helt eller delvis for den som begjærer innsyn. Det er på det rene at Forsvarsdepartementet har foretatt en vurdering av om det skal praktiseres meroffentlighet i saken, og konkludert med at det verken bør praktiseres hel eller delvis meroffentlighet.

Det sentrale spørsmålet er derfor om det foreligger tilstrekkelige grunner for ikke å praktisere meroffentlighet. Prinsippet om meroffentlighet har blitt 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 tidligere understreket at sterke grunner taler for å praktisere meroffentlighet, jf. Innst. O. nr. 40 (1981–82) s. 4. 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. På bakgrunn av formålet bak bestemmelsen om meroffentlighet og de klare uttalelsene i forarbeidene, har jeg i forbindelse med min generelle undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet lagt til grunn at innsyn bare bør nektes dersom det, i tillegg til at det foreligger unntakshjemmel, er *tungtveiende grunner* for å unnta dokumentet fra offentlighet, se Dokument 4:1 (1997–98) s. 15. I Justisdepartementets rundskriv G-69/98 om innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven, 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.

Jeg nevner også at Regjeringen i St.meld nr. 32 (1997–98) har gitt uttrykk for at offentlighetsloven § 5 annet ledd i for stor grad gjør det mulig å unnta interne dokumenter fra offentlighet, og har varslet at den går inn for å snevre inn unntaksadgangen for dokumenter som omfattes av denne bestemmelsen, jf. St. meld nr. 32 s. 55 og s. 57–58. Inntil endringene er vedtatt, er det gitt klare signaler om at det er god grunn til å utvise større grad av meroffentlighet i slike dokumenter. Blant annet bør det i større grad ut-

vises delvis meroffentlighet ved å gi innsyn i faktiske opplysninger, jf. St. meld nr. 32 (1997–98) s. 61. Dette er fulgt opp av Justisdepartementet i rundskriv G-69/98 s. 2 og 3, hvor det uttales at det foreligger et særlig behov for å utvise økt meroffentlighet nettopp for dokumenter som er innhentet utenfra og som kan unntas med hjemmel i § 5 annet ledd.

Som begrunnelse for at det ikke praktiseres meroffentlighet i det aktuelle dokumentet fra FFI, viser Forsvarsdepartementet til at de samme hensyn som tilsier at dokumentet bør unntas fra offentlighet, også tilsier at det ikke bør praktiseres meroffentlighet. Det fremgår av departementets svarbrev hit 12. juli 2001 at begrunnelsen for ikke å praktisere meroffentlighet er hensynet til ro rundt sakskomplekset. I denne forbindelse vises det til at det aktuelle dokumentet omhandler opplysninger som kan utgjøre viktig bakgrunnsmateriale i en retts sak anlagt mot staten av Krigsbarnforbundet Lebensborn. Jeg forstår det slik at dokumentet fra FFI ikke er utferdiget direkte i forbindelse med søksmålet som er anlagt mot staten. Slik saken er opplyst, kommer ikke offentlighetsloven § 1 tredje ledd til anvendelse. Selv om hensynet til arbeidsro er relevant, kan jeg ikke uten videre se at det er avgjørende i dette tilfellet.

Departementets henvisning til arbeidsro pga. regjeringens kommisjonsarbeid, kan heller neppe tillegges avgjørende vekt i dette tilfellet. Jeg antar at Regjeringens beslutning om oppnevning av en granskningskommisjon nå er offentlig. Eventuelle forstyrrelser som følge av allmennhetens innsyn i dokumentet synes uansett ikke å være større enn at det må aksepteres, sett i lys av målsettingen om økt praktisering av meroffentlighet.

Hensynet til arbeidsro må avveies mot de grunner som taler for å praktisere meroffentlighet i dokumentet. Dokumentet fra FFI inneholder opplysninger som relaterer seg til et saksforhold som har stor offentlig interesse. I tillegg kommer det forhold at enkelte opplysninger om saken har allerede vært omtalt i Dagsavisen 4. september 2000, hvilket også tilsier at behovet for hemmelighold ikke har samme tyngde som ellers. I samme retning trekker også saksanlegget mot staten av Krigsbarnforbundet Lebensborn, noe som har ført til offentlighet rundt saken. Departementets begrunnelse synes å være basert på et ønske om å begrense og styre informasjonsstrømmen.

Sett på bakgrunn av de hensyn som taler for meroffentlighet og de signalene som er gitt i St. meld. nr. 32 (1997–98) og rundskriv G-69/98 om økt bruk av meroffentlighet for interne dokumenter etter § 5 annet ledd, er det grunn til å stille spørsmål ved departementets begrunnelse for hemmelighold. Slik saken er opplyst, fremstår det som tvilsomt om det foreligger avgjørende grunner for ikke å praktisere meroffentlighet, eventuelt delvis meroffentlighet, i det aktuelle dokumentet.

Min konklusjon blir derfor at det knytter seg

«begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Jeg anbefaler på denne bakgrunn at Forsvarsdepartementet vurderer innsynsspørsmålet på nytt.

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

Forsvarsdepartementet foretok senere en ny vurdering av saken. Departementet fastholdt at det var riktig av departementet å ikke praktisere meroffentlighet på det tidspunktet TV2 ba om innsyn. Departementet ga TV2 innsyn i dokumentet med den begrunnelse at departementet ikke lenger hadde behov for arbeidsro.

16.

Innsyn i brev fra advokatbevillingsnemnden til Justisdepartementet – spørsmål om internt saksdokument

(Sak 2001–0955)

På bakgrunn av en konkret klagesak tok ombudsmannen opp med Advokatbevillingsnemnden om den mente at et brev fra nemnden til Justisdepartementet var å betrakte som et internt saksdokument etter forvaltningsloven § 18. Nemnden opplyste deretter at dokumentene i saken ikke lenger var unntatt fra innsyn.

Ombudsmannen uttalte at hvis et forvaltningsorgan ber et departement om å ta stilling til juridiske spørsmål i en sak som er til behandling, vil departementet sjelden eller aldri uttale seg som «særlig rådgiver eller sakkyndig» for det spørrende organ, jf. forvaltningsloven § 18. Ombudsmannen kunne ikke se at det var hjemmel for å unnta brevet fra nemnden til departementet fra innsyn.

I forbindelse med behandlingen av en konkret klagesak vedrørende søknad om advokatbevilling etter tilbakekall (2000–1183), ble ombudsmannen kjent med at Advokatbevillingsnemnden la til grunn at nemndens brev til Justisdepartementet med anmodning om råd ble betraktet som «interne saksdokumenter, jf. fvl. § 18».

Saken ble forelagt Advokatbevillingsnemnden, som ble bedt om å redegjøre nærmere for hvorfor den mente at forvaltningsloven § 18 kom til anvendelse på brevet. Ombudsmannen viste til at unntaket i § 18 annet ledd annet punktum gjelder dokumenter for den interne saksforberedelse som er utarbeidet av et underordnet organ. Ombudsmannen viste også til at i slike tilfeller er også dokumenter som omfatter innhenting av dokumentet unntatt, jf. § 18 annet ledd i.f. Advokatbevillingsnemnden ble også bedt om å opplyse om nemnden mente at brevet til Justisdepartementet var et dokument for den interne saksforberedelse (i departementet). Nemnden ble videre bedt

om å redegjøre for om brevet kunne anses for å gjelde innhenting av et dokument fra et underordnet organ. Dersom nemnden mente at andre deler av unntaket i forvaltningsloven § 18 annet ledd kom til anvendelse, bad ombudsmannen om en nærmere redegjørelse for dette.

Advokatbevillingsnemnden svarte:

«Advokatbevillingsnemnden antar – for så vidt gjelder Sivilombudsmannens brev til nemnden av 8. mai 2001 mht. nemndens anvendelse av forvaltningsloven § 18 på sitt brev til Justisdepartementet av 5. april 2001 – at spørsmålene etter nemndens realitetsavgjørelse av saken ikke lenger har like stor betydning. Advokatbevillingsnemnden finner imidlertid likevel å bemerke at man, ved utformingen av de enkelte mandat til dem man ønsket å konsultere, laget et eget likelydende brev til advokat A og professor B. Dette brevet ble lagt ved som vedlegg til nemndens brev til Justisdepartementet av 5. april 2001, – som en del av nemndens forespørsel til Justisdepartementet mht. hva man ønsket at Justisdepartementet skulle vurdere. Nemndens henvendelse til Justisdepartementet ble sendt departementet idet man antok at departementet – som fremdeles er regelansvarlig på dette området, og også tidligere har behandlet tilsvarende saker – har spesiell kompetanse på området og ville avgi en uttalelse mht. den lovtolkningssituasjon som foreligger. Departementet ble følgelig spurt som «særlige rådgivere eller sakkyndige», jf. forvaltningsloven § 18 annet ledd litra b og bestemmelsens annet ledd i.f. Vi har imidlertid brakt i erfaring at det kan reises tvil mht. hvorvidt Justisdepartementet i denne sammenheng kan betraktes som «særlig rådgivere eller sakkyndige» i den forstand som uttrykket brukes i forvaltningslovens § 18. Da sakens samlede materiale nå uansett vil være offentlig, drøftes imidlertid ikke dette nærmere.»

I mitt avsluttende brev til Advokatbevillingsnemnden uttalte jeg:

«I brevet opplyser nemnden at Justisdepartementet ble bedt om en uttalelse i saken om ny advokatbevilling etter tilbakekall som «særlige rådgivere eller sakkyndige», jf. forvaltningsloven § 18 annet ledd bokstav b). Nemnden opplyser imidlertid å ha brakt i erfaring at det kan reises tvil om Justisdepartementet i denne sammenheng kan betraktes som slike rådgivere eller sakkyndige. Siden sakens samlede materiale nå uansett vil være offentlig, drøfter nemnden imidlertid ikke dette nærmere.

Dersom et forvaltningsorgan ber et departement om å ta stilling til juridiske spørsmål i en sak som er til behandling, vil departementet sjelden eller aldri uttale seg som «særlig rådgiver eller sakkyndig» for det spørrende organ, jf. forvaltningsloven § 18 annet ledd bokstav b). Jeg kan ikke se at bestemmelsen gav hjemmel for å unnta brevet 5. april 2001 til Justisdepartementet (Sivilavdelingen) fra innsyn.

Jeg ber nemnden merke seg dette. For øvrig konstaterer jeg at nemnden ikke lenger synes å ville unnta det aktuelle brev fra offentlighet.»

17.

Innsyn i dokumenter fra Konkurransetilsynet – spørsmål om taushetsplikt etter konkurranseloven § 4–2

(Sak 2000–1601)

A klaget til ombudsmannen over Konkurransetilsynets utlevering av dokumenter og opplysninger til kunder av A. A mente dokumentene var underlagt taushetsplikt og at de uansett skulle fått anledning til å uttale seg før utleveringen.

Ombudsmannen uttalte at undersøkelsen etterlot en viss tvil om tilsynet hadde foretatt en slik konkret vurdering som konkurranseloven § 4–2 forutsetter. Det var heller ikke klart om det var foretatt en tilstrekkelig grundig vurdering av om dokumentene kunne inneholde taushetsbelagte opplysninger som ikke kan gis ut etter § 4–2.

Saken gjelder utlevering av dokumenter og opplysninger fra Konkurransetilsynet til kunder av klagerne.

I klagen hit anførte advokat B at det var gitt ut dokumenter som var underlagt taushetsplikt og at de uansett skulle vært varslet og gitt anledning til å uttale seg før dokumentene ble utlevert. Videre ble det anført at Konkurransetilsynet hadde nølt med å gi klagerne opplysninger om hvilke utenforstående som hadde fått innsyn i de aktuelle dokumentene.

I brev herfra ble Konkurransetilsynet bedt om å kommentere anførselene i klagen. Tilsynet ble spesielt bedt om å redegjøre nærmere for grunnlaget for at det materialet det var vist til i pkt. 2.2 i klagen ikke var underlagt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 og konkurranseloven § 4–2. Herunder ble tilsynet bedt om å kommentere klagerens anførsler om at det ikke ivaretok tilsynets oppgaver å gi ut dokumenter i saken, og at innsynet ikke bare gjaldt opplysninger om *vilkår og samarbeid* (uthevet her), jf. s. 3–4 i klagen. Konkurransetilsynet ble også bedt om å redegjøre for hvorfor det var gitt innsyn i kalkylemateriell fra år --- og tidligere, jf. opplysninger fra klagerne om at tilsvarende kalkyler fortsatt ble benyttet. For øvrig ble tilsynet bedt om å opplyse om det hadde vurdert å gi klagerne (informasjon om og) anledning til å uttale seg før det aktuelle materialet ble gitt ut.

Konkurransetilsynet ble også bedt om å redegjøre for om det kunne anses for å være i samsvar med taushetsplikten å utlevere anmeldelsen som ble innlagt i saken. Det ble her vist til en ombudsmannsuttalelse klagerne hadde trukket fram, inntatt i årsmeldingen for 1988 s. 76 flg. I saken hadde ombuds-

mannen blant annet uttalt at man som et utgangspunkt måtte kunne presumere at opplysninger om at privatpersoner har begått straffbare handlinger, eller formodninger om at lovstridige handlinger er begått, er undergitt taushetsplikt (s. 80 annen spalte).

I Konkurransetilsynets svarbrev anførte tilsynet at en del av dokumentene det var gitt innsyn i, inneholdt interne kostnadsoppstillinger og fortjenesteberregninger i A for prosjektet C. Dette var opplysninger som etter en konkret vurdering ville være underkastet taushetsplikt. Etter Konkurransetilsynets vurdering i juni 1999, var kalkylemateriale fra før år Y ikke underlagt taushetsplikt. Begrunnelsen var blant annet at kalkyler i forbindelse med bestemte prosjekter ofte har liten eller ingen overføringsverdi, og følgelig vil være uten konkurransemessig betydning. Dette gjaldt særlig når det hadde gått noen tid.

Tilsynet opplyste videre at det ikke ble foretatt noen konkret vurdering av taushetsplikten for hvert enkelt kalkyledokument i prosjektmappen, men at det ble gitt innsyn i grupper av dokumenter etter ovennevnte kriterier. For øvrig ble det lagt til grunn at opplysninger om anbudssamarbeidets mulige virkninger ikke var underlagt taushetsplikt da de ikke var sensitive opplysninger om «drifts- eller forretningsforhold» som er beskyttet etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

Under forutsetning av at kalkylene (jf. ovenfor) måtte anses undergitt taushetsplikt, mente Konkurransetilsynet at det innsyn som var gitt, uansett var lovlig etter konkurranseloven § 4–2. Tilsynet viste til at uttrykket «offentliggjøre» ikke var til hinder for at de aktuelle opplysninger ble formidlet til en begrenset krets, og anførte at det må være opp til tilsynet å bestemme på hvilken måte det er hensiktsmessig å gjøre opplysningene kjent i det enkelte tilfelle. En slik forståelse var også i samsvar med rettsstilstanden etter den nå opphevede prisloven § 35, og ble støttet av både forarbeidene til konkurranseloven § 4–2 og reelle hensyn.

Konkurransetilsynet mente for øvrig at det lå innenfor tilsynets oppgaver å offentliggjøre bevisdokumenter inneholdende taushetsbelagte opplysninger når de utleveres til en markedsaktør som vurderer å kreve erstatning fra anbyderne som hadde påført vedkommende et tap ved ulovlig anbudssamarbeid. Det ble her blant annet vist til at tilsynet etter § 2–2 i konkurranseloven for eksempel skal sørge for at lovens forbud overholdes. Videre fremgår det av forarbeidene at innsyn skal gis av hensyn til forbrukerne og markedsaktørene, og etter den tidligere prisloven stod Prisdirektoratet fritt til å ta inn dokumenter som kunne «belyse» konkurransereguleringene i kartellregisteret. Tilsynet kunne heller ikke se at det var grunnlag for å avgrense konkurranseloven § 4–2 mot den private rettsåndhevelse. Det ble vist til at tilsynets oppgaver og fullmakter er vide, og spesielt grensen mellom offentlig og privat rettsåndhevelse er uskarp.

Tilsynet anførte for øvrig at uttrykkene «vilkår og samarbeid» i § 4–2 ikke måtte avgrenses mot virkninger av samarbeidet, slik klageren anførte. Dette var etter tilsynets mening både i strid med bestemmelsens ordlyd og formål. Det ble blant annet vist til at det ville være meget uheldig om tilsynet ikke også skulle kunne rette oppmerksomheten mot både de samfunnsøkonomiske skadene og hva lov-bryterne oppnår.

Videre fremhevet Konkurransetilsynet at det ved den konkrete beslutningen var tatt hensyn til den er-vervsdrivendes berettigede interesse i å bevare sine forretningshemmeligheter, jf. konkurranseloven § 4–2 annet punktum. Tilsynet viste her til at det ikke var gitt innsyn i kalkyler fra perioden etter år ---. For øvrig mente tilsynet at A påberopte taushetsreglene for å dekke over egen erstatningsbetingende adferd, noe som måtte anses som et mindre beskyttelsesverdig formål. Det ble vist til at A hadde vedtatt et forelegg i saken. Videre ble det vist til at dokumentene skulle benyttes i arbeidet med et eventuelt erstatningskrav.

For øvrig fremholdt Konkurransetilsynet at det ville vært mest forsvarlig å innhente As syn på innsynsspørsmålet før kundene fikk mulighet for å se kalkylemateriale og andre næringsopplysninger. Det ble opplyst at Konkurransetilsynet i fremtiden i større grad ville tilstrebe å innhente de berørtes syn når det ble tatt stilling til utlevering av næringsopplysninger.

Tilsynet opplyste videre at det i tillegg til klagerne og et annet selskap hadde anmeldt fem personer som var eller hadde vært ansatt i selskapene. I denne saken forelå det imidlertid flere forhold som gjorde personvern hensyn mindre fremtredende enn i to saker som hadde vært behandlet av ombudsmannen (årsmeldingen for 1988 s. 76 og årsmeldingen for 1990 s. 23). Det ble vist til at da innsyn ble gitt, var saken mot D og A allerede omtalt en rekke ganger i media etter pressemeldinger og generelt, og det var offentlig kjent at også sentrale personer i selskapene var anmeldt. Videre var saken rettskraftig avsluttet for selskapenes del og endelig henlagt for personenes del. Når det var besluttet at det ikke ville bli noen strafferettslig forfølgning mot personene, mente tilsynet at personvern hensyn var mindre tungtveidene enn når dette spørsmålet var åpent.

Konkurransetilsynet var for øvrig uenig med klageren i at heller ikke opplysninger om selskapet A kunne utgis fordi de implisitt røpet personlige forhold. Tilsynet viste her til at opplysninger om aksjeselskaper ikke uten videre røpet personlige forhold. Videre ble det fremhevet at straffeansvar mot juridiske personer omfatter både kumulative og anonyme feil, og at det ikke var noen forutsetning for slikt ansvar at det forelå personlig straffeansvar, jf. straffeloven § 48 a. For øvrig opplyste tilsynet at det bare var ett selskap som hadde fått fullt innsyn i anmeldelsen, mens de øvrige hadde fått en «sladdet anmeldelse».

Konkurransetilsynet opplyste videre at selskapene var gitt innsyn i utdrag av avtalebøker til personer i A som viste kontakt med konkurrenten D. Det fremgikk her blant annet at det hadde vært avholdt et møte mellom bestemte personer i A og D om et anbudsprosjekt i umiddelbar forkant av anbudsfristen. Om adgangen til å gi innsyn i slikt materiale, viste tilsynet til det som er anført ovenfor om personopplysninger i anmeldelsen.

For øvrig opplyste Konkurransetilsynet at det i tillegg var avholdt muntlige orienteringer for selskapene i forbindelse med at det var gitt innsyn i dokumenter, men at det ikke var gitt ut andre faktiske opplysninger enn de som fremgår av det skriftlige materialet.

Advokaten anførte at Konkurransetilsynet i sitt svar var svært nær en erkjennelse av at taushetsplikten var brutt. Videre ble det anført at Konkurransetilsynets uttalelse om den konkurransemessige betydningen av dokumenter fra før år Y – og om manglende overføringsverdi fra ett prosjekt til et annet – avslørte at tilsynet bygget på feil faktum. Det ble vist til at kalkylesystemer, fortjenestemarginer m.v. ikke er noe som utarbeides for hvert prosjekt man byr på.

Klagerne viste videre til at rapporten, som blant annet sammenstillte As kalkyler, var datert etter at straffesaken var avsluttet. Den ble umiddelbart utlevert til representanter for selskapene, og først ved en tilfældighet oppdaget av klagerne året etter. Rapporten ble senere oversendt etter at D hadde løst Konkurransetilsynet fra taushetsplikten. A forsto ikke hvorfor selskapet ikke var gjort kjent med rapporten, og mente at dette tilsa at alminnelige objektivitets- og saklighetskrav var brutt.

Klagerne var uenige i at personvern hensyn stod svakere etter at anmeldelsen mot enkeltpersoner var henlagt. De mente også at man måtte være svært forsiktig med å tolke § 4–2 i konkurranseloven utvidende og/eller analogisk. Det ble understreket at utgangspunktet var en taushetsplikt som var begrunnet i vesentlige rettssikkerhetshensyn. Dersom taushetsplikten skulle fravikes i myndighetenes interesse, burde dette bare skje i den grad Stortinget hadde bestemt dette i lovs form.

Når Konkurransetilsynet var gitt anledning til å offentliggjøre opplysninger, var det derfor ikke gitt adgang til å utlevere dokumenter. Det ble vist til at det tidligere kartellregisteret kun inneholdt opplysninger. Heller ikke tidligere var derfor bedriftenes dokumenter tilgjengelige. For øvrig viste klagerne til at formålet med regelen var behovet for en uttrykkelig hjemmel for offentlighet om konkurransereguleringer. Det var da tilstrekkelig at opplysningene stilles tilgjengelig – ikke at bedriftenes dokumenter i tillegg spres ut.

Videre bestred klagerne at bistand til private i deres erstatningssaker mot andre private faller innenfor Konkurransetilsynets oppgaver etter loven. Det ble vist til at tilsynets oppgaver var av offentlig-

rettslig karakter, og at det i denne forbindelse var irrelevant om aktiviteten griper inn i private rettsforhold. Klagerne fremholdt at konkrete private tvister ligger utenfor Konkurransetilsynets myndighetsområde.

Klagerne sa seg ukjent med at Konkurransetilsynet hadde foretatt en vurdering av om vilkårene for erstatning til selskapene fra A var oppfylt. Selskapene bestred ethvert strafferettslig og erstatningsrettslig ansvar. Klagerne reiste spørsmålet om bakgrunnen for denne vurderingen fra Konkurransetilsynets side. Etter klagerens syn avslørte uttalelsen «den ensidighet og det sviktende grunnlag Konkurransetilsynet har vært befengt med og bygget på i denne saken».

Konkurransetilsynet bestred i brev hit at det hadde erkjent at taushetsplikten var brutt, eller at det argumenterte for en utvidende/analogisk tolking av konkurranseloven § 4–2. Tilsynet presiserte også at det ikke hadde foretatt noen vurdering av om vilkårene for erstatning til selskapene fra A var oppfylt. Det ble imidlertid vist til forelegget A hadde vedtatt og til at selskapet hadde inngått forlik med en gruppe selskaper.

Konkurransetilsynet viste videre til at avgjørelser om å gi innsyn ikke var enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og at det i alminnelighet verken er nødvendig eller naturlig å varsle de berørte om at det er reist et innsynskrav. For øvrig ble det anført at det heller ikke etter konkurranseloven § 4–2 forelå en rettslig plikt til å innhente de berørtes syn. Det forhold at det skulle tas hensyn til den ervervsdrivendes berettigedes interesse i hemmelighold, medfører etter tilsynets mening ingen plikt til å konsultere den berørte på forhånd.

I brev 16. februar 2001 ble det opplyst at klagerne ikke ønsket å komme med flere opplysninger i saken.

I mitt avsluttende brev til Konkurransetilsynet uttalte jeg:

«Saken gjelder utlevering av dokumenter og opplysninger fra Konkurransetilsynet til kunder av klagerne (A). Som eksempler på materiale som er gitt ut, er det vist til dokumenter fra ett prosjekt (C), en rapport fra en arbeidsgruppe i Konkurransetilsynet («I»), anmeldelser fra A med flere til Økokrim og utdrag fra avtaleboken til en A-ansatt. Jeg vil nedenfor vurdere det rettslige grunnlaget for offentliggjøring av de aktuelle dokumentene og opplysningene ut fra de anførsler som er gjort gjeldende i klagen.

1. Prosjektmappe

1.1 Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 er drifts- eller forretningsforhold som det vil være av

konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningene angår, underlagt taushetsplikt. Det er ikke bestridt fra Konkurransetilsynet at bestemmelsen generelt kan komme til anvendelse på prisblader og kalkylemateriell. Slikt materiell fantes i prosjektmappe for C som ble overlevert til kunder av A. Tilsynet legger imidlertid til grunn at materialet fra før Y var uten konkurransemessig betydning, og derfor ikke er underlagt taushetsplikt. Lignende vurderinger er gjort for opplysninger som er tatt inn i Konkurransetilsynets rapport «I».

Som tilsynet har anført, vil ikke en beslutning om å gi innsyn etter offentlighetsloven være et enkeltvedtak. Partene i en sak har heller ikke noe generelt krav på å bli varslet når det gis innsyn. Konkurransetilsynet plikter imidlertid å sørge for en forsvarlig behandling av innsynsbegjæringer. Dette gjelder ikke minst i saker der det er et tema om de etterspurte dokumenter inneholder taushetsbelagt informasjon. I grensetilfelle kan det være vanskelig å avgjøre hvilke opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde. Ofte kan den som opplysningene angår, bidra til å klargjøre om opplysningene kan ha konkurransemessig betydning. Det kan derfor i vanskelige saker være i best samsvar med god forvaltningspraksis å be bedriften om dens syn på spørsmålet.

I denne saken synes Konkurransetilsynet i stedet å ha basert seg på generelle antakelser om at materiale fra før Y ikke lenger var forretningshemmeligheter i 1999. Jeg kan ikke se at slike antakelser var tilstrekkelige til å slå fast at det ikke forelå taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13.

Det er i bedre samsvar med god forvaltningspraksis når Konkurransetilsynet i sitt brev 21. november 2000 signaliserer at det i fremtiden vil «tilstrebe» å innhente de berørtes syn når det tas stilling til utlevering av næringsopplysninger. (For øvrig kunne også hensynet til klagerne tilsi at de burde ha vært informert om at det aktuelle materiale ble gitt ut, jf. nedenfor i pkt. 1.2.4.)

1.2 Spørsmålet blir derfor om det uansett forelå grunnlag for å gi ut opplysningene etter konkurranseloven § 4–2, slik tilsynet hevder. Etter denne bestemmelsen kan tilsynet – for å ivareta sine oppgaver etter konkurranseloven – offentliggjøre opplysninger om vilkår og samarbeid som har til formål og virkning å begrense konkurransen.

1.2.1 Et første spørsmål blir her om det å gi opplysninger til klagerens kunder kan regnes for å ligge innenfor Konkurransetilsynets oppgaver. Disse oppgavene er nærmere beskrevet i konkurranseloven §§ 2–1 og 2–2. I forarbeidene til § 2–2 bokstav c), der det heter at konkurransemyndighetene skal iverksette tiltak for å øke markedenes gjennomsiktighet, er det understreket at det med dette (ved siden av tiltak etter § 4–1) siktes til offentlighetsbestemmelsen i § 4–2, jf. Ot.prp. nr. 41 (199293) s. 105.

I forarbeidene er det videre understreket at offentlighet er en viktig del av moderne konkurransepolitikk. Det er også vist til at ett av målene for myndighetene i offentlighetsarbeidet er å skape større gjennomsiktighet og å bevisstgjøre etterspørrene (op.cit. s. 69). Jeg finner det derfor ikke tvilsomt at tilsynet kan gå ut med informasjon til enkeltkunder så lenge et ulovlig samarbeid pågår. Klagerne synes imidlertid å mene at det vil ligge utenfor tilsynets oppgaver å gi den samme informasjonen til de samme kundene etter at samarbeidet (og eventuelt saken hos Konkurransetilsynet) er avsluttet.

Riis-utvalget synes skeptisk til å akseptere at § 4–2 gir hjemmel til å gi ut informasjon til den ervervsdrivendes kunder. Utvalget utelukker likevel ikke at hensynet til en effektiv håndhevelse kan slå gjennom. (Se Skrifter fra Konkurransetilsynet nr. 1/2001, Sanksjonering er det verdt prisen?, s. 4546.)

Med den vekt forarbeidene legger på offentlighet (i forhold til etterspørrene) som et virkemiddel for konkurransemyndighetene, må tilsynet ha en vid adgang til å gi ut opplysninger til kunder som mener å ha lidt skade ved det aktuelle samarbeid. (At slik informasjon kan gis, vil indirekte også kunne bidra til at lovens påbud og forbud overholdes, jf. § 2–2 bokstav a.) En annen sak er at dette bare kan skje etter en skjønnsmessig vurdering (sml. Ot.prp. nr. 41 for 1992–93 s. 111), der det også må tas hensyn til den ervervsdrivendes berettigede interesse i å bevare sine forretningshemmeligheter, jf. nedenfor i pkt. 1.2.4. Konkurransetilsynets skjønn kan ombudsmanen bare overprøve i begrenset utstrekning.

1.2.2 Klagerne anfører videre at det ikke var adgang til å *overlevere* de aktuelle dokumenter. Jeg vil her først understreke at for opplysninger som ikke er taushetsbelagte, er utgangspunktet at § 6–1 i konkurranseloven ikke medfører noen innskrenkning i adgangen til å overlevere slike dokumenter, jf. Ot.prp. nr. 41 (1992–93) s. 115 og offentlighetsloven §§ 2 og 8. For taushetsbelagte opplysninger stiller ikke § 4–2 noen bestemte krav til hvordan den offentliggjøring som er tillatt etter bestemmelsen, skal skje.

Jeg kan heller ikke se at bruken av ordet «opplysninger» tilsier at *dokumenter* ikke kan gis ut. Bruken av dette ordet synes å ha sammenheng med at § 4–2 gjør unntak fra taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13, som gjelder for opplysninger. Så lenge utlevering av et dokument ikke medfører at det gis ut opplysninger som etter § 4–2 ikke kan offentliggjøres, kan jeg ikke se at bestemmelsen inneholder noe forbud mot utlevering av dokumenter. Det må imidlertid vurderes om dette er nødvendig ut fra de formål utleveringen skal tjene, jf. nedenfor i pkt. 1.2.4.

1.2.3 Konkurransetilsynet har for øvrig vist til at det etter prisloven § 35, som omhandlet kartellregisteret, kunne tas inn «andre dokumenter som kan tjene til å belyse avtalene» (om konkurransebegrensning). I forarbeidene til § 4–2 synes det forutsatt at

bestemmelsen skal sikre at konkurransemyndighetene kan gi tilsvarende opplysninger til offentligheten som etter de tidligere reglene, jf. Ot.prp. nr. 41 (1992–93) s. 69 flg. Når det skal vurderes om de aktuelle opplysninger faller inn under bestemmelsen, må det imidlertid tas utgangspunkt i ordlyden i bestemmelsen. Som klagerne har vist til, kan det forhold at bestemmelsen gjør unntak fra taushetsplikten tilsi at man bør være forsiktig med en utvidende tolking. Uavhengig av hva som fulgte av tidligere rett, kan § 4–2 ikke gi hjemmel til å gi ut dokumenter i sin helhet der disse inneholder taushetsbelagte opplysninger som ikke gjelder opplysninger om de(t) omstridte vilkår eller samarbeid.

Klagerne og Konkurransetilsynet er for øvrig uenige om det etter § 4–2 kan gis opplysninger om «virkninger» av det aktuelle samarbeid. Ofte vil slike opplysninger ikke være forretningshemmeligheter som er beskyttet av forvaltningsloven § 13. Dersom forretningshemmeligheter etter bestemmelsen også skulle fremstå som opplysninger om de direkte virkningene av et samarbeid, kan jeg ikke se at det faller utenfor § 4–2 å offentliggjøre disse. For det første synes det ikke unaturlig å karakterisere dette som «opplysninger om» samarbeid etter ordlyden. I tillegg viser jeg til de nevnte uttalelsene fra forarbeidene, og til at det etter prisloven § 35, slik den tidligere lød, også kunne gis innsyn i registrerte opplysninger som kunne belyse de forhold som var meldt til registeret.

1.2.4 Når et dokument kun inneholder opplysninger som kan gis ut etter § 4–2 første punktum, må det i tillegg foretas en konkret vurdering av om opplysningene *bør* gis ut. Etter annet punktum plikter Konkurransetilsynet her å ta hensyn til den ervervsdrivendes berettigede interesse i å bevare sine forretningshemmeligheter. Tilsynet må derfor vurdere de hensyn som taler for offentliggjøring opp mot den næringsdrivendes interesse i at opplysningene ikke kommer ut. En slik avveining må ikke bare foretas i forhold til spørsmålet *om* opplysninger skal gis ut, men også når det vurderes *hva* som eventuelt skal gis ut og *hvordan* dette skal skje. Dersom det å gi ut et helt dokumentsett gir få tilleggsopplysninger om et konkurransebegrensende samarbeid, men samtidig kan være til skade for en næringsdrivende, er dette et tungtveiende argument mot å gi ut hele dokumentsettet.

Undersøkelsen etterlater en viss tvil om tilsynet har foretatt en slik konkret vurdering som § 4–2 forutsetter. Særlig er jeg i tvil om hensynet til klagerne ble tilstrekkelig ivaretatt da det ble besluttet å gi ut dokumenter om C (nærmest «en bloc»). Jeg finner det heller ikke klart at det er foretatt en tilstrekkelig grundig vurdering av om dokumentene også sett i sammenheng kunne inneholde taushetsbelagte opplysninger som ikke kan gis ut etter § 4–2, jf. ovenfor i pkt. 1.1, 1.2.2 og 1.2.3. Av denne grunn vil jeg anbefale Konkurransetilsynet å foreta en ny gjennom-

gang av utleveringen av prosjektmappene på grunnlag av synspunktene ovenfor.

Jeg vil for øvrig understreke at det i formuleringen i § 4–2 om at det skal tas hensyn til den ervervsdrivendes interesser også ligger at det bør vurderes om vedkommende skal varsles om opplysningene som gis ut (selv om dette ikke skulle være nødvendig ut fra hensynet til sakens opplysning, jf. ovenfor i pkt. 1.2.1). Jo flere opplysninger og dokumenter som gis ut, desto sterkere kan hensynet til den ervervsdrivende tilsi at vedkommende gjøres kjent med dette. (Hvis dette ikke er gjort, bør en næringsdrivende uten opphold få beskjed om hvem som har fått opplysninger etter § 4–2 når vedkommende henvender seg til tilsynet.)

2. Offentliggjøring av anmeldelsen/opplysninger i avtalebøker

Konkurransetilsynet uttaler i sitt brev hit at opplysninger som kan indikere straffbare forhold begått av navngitte personer, «etter omstendighetene» vil kunne være undergitt taushetsplikt. Tilsynet viser imidlertid til at saken mot D og A hadde vært omtalt en rekke ganger i media da innsyn ble gitt. Videre er det vist til at det var kjent at også sentrale personer i selskapene var anmeldt. Saken var på dette tidspunkt også rettskraftig avsluttet for selskapenes del og endelig henlagt for personenes del.

At en sak har vært omtalt *generelt i media*, er ikke uten videre tilstrekkelig til at Konkurransetilsynet kan offentliggjøre en anmeldelse der *navn* på de anmeldte enkeltpersoner går fram. Dette gjelder også etter at en sak er avsluttet og selv om den er henlagt. Det er derfor tvilsomt om Konkurransetilsynet kunne gi innsyn i anmeldelsen i «ubeskåret» form, noe som etter det opplyste har skjedd til ett selskap.

Spørsmålet er videre om det kunne gis opplysninger fra anmeldelsen om selskapet A, eller om også slike opplysninger implisitt røpet personlige forhold. Dette vil bero på innholdet i anmeldelsen, og kan også avhenge av hva som var «alminnelig kjent» på det tidspunkt innsyn ble gitt, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 3. Verken klagerne eller Konkurransetilsynet har kommentert disse forholdene nærmere i forbindelse med klagesaken her. Jeg må derfor nøye meg med å fastslå at i den grad anmeldelsen til tross for sladdingen gav grunnlag for å identifisere påstander om at enkeltpersoner hadde begått straffbare handlinger, er dette normalt taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Slike informasjon kan ikke gis ut med hjemmel i konkurranseloven § 4–2. Tilsvarende gjelder for opplysninger i avtalebøker m.m.

Avslutning

Som nevnt ovenfor, vil jeg anbefale Konkurransetilsynet å foreta en ny gjennomgang av utleveringen av prosjektmapper m.v. og opplysningene i rapporten

«I». Videre vil jeg anbefale tilsynet å vurdere om den «sladdete» anmeldelsen og avtaleboken fremstod som påstander om at bestemte personer hadde begått straffbare handlinger. Jeg vil også anbefale tilsynet å se hen til parallelle problemstillinger som gjør seg gjeldende for annet overlevert materiale som ikke er trukket fram som eksempler i klagen hit. Tilsynet bør for øvrig gi klagerne adgang til å uttale seg før det avslutter sin nye behandling av saken.»

Jeg bad til slutt om å bli holdt orientert om hva Konkurransetilsynet foretok seg i saken.

18.

Innsyn i ligningsadministrasjonens innstillinger til nemndene

(Sak 2000–1524)

A ble nektet innsyn i Skattedirektoratets innstilling til Riksskattenemnda i egen klagesak. Direktoratet avslo begjæringen ut fra en vurdering av om A kunne antas å ha behov for å se innstillingen.

Ombudsmannen la til grunn at ligningsadministrasjonens innstillinger til nemndene er interne arbeidsdokumenter, men uttalte at det gjelder et meroffentlighetsprinsipp som forplikter administrasjonen til å gi innsyn uten noen vurdering av skattyterens behov, med mindre det i det konkrete tilfellet foreligger særlige grunner som taler mot å gi innsyn. Han kritiserte direktoratets behandling av As innsynsbegjæring. Direktoratet uttalte senere at det ville sette ned en arbeidsgruppe for å lage bedre retningslinjer for praktiseringen av skattyternes rett til innsyn.

A klaget over at Skattedirektoratet hadde nektet ham innsyn i direktoratets innstilling til Riksskattenemnda i hans skattesak. På spørsmål om en nærmere redegjørelse for behandlingen av den konkrete innsynsbegjæringen, og for praksis generelt på dette området, svarte direktoratet i brev 2. februar 2001:

«På spørsmålet om det foreligger sentrale retningslinjer for det spørsmål som denne sak reiser, og om hvordan meroffentlighet praktiseres i tilsvarende tilfeller, vil vi vise til 2 uttalelser gitt av Skattedirektoratet henholdsvis 27.07.99 og 03.10.00. Den første er publisert i Dommer, uttalelser m.v. i skattesaker og skattespørsmål (Utv.) 1999 side 1338, og den andre vil bli publisert. Kopi av begge uttalelser følger vedlagt. Av disse fremgår direktoratets holdning og innstilling til spørsmålet om skattyteren har krav på innsyn i de vedtaksforslag som administrasjonen forelegger nemndene på de forskjellige nivåer. Spesielt vil vi vise til brevet av 03.10.00 hvor det etter en drøftelse av de forskjellige relevante hensyn, gis uttrykk for en konklusjon som er i samsvar med den linje direktoratet praktiserer i dette spørsmålet.

Utgangspunktet etter meroffentlighetsprinsippet tilsier at vedtaksforslag forberedt av admi-

nistrasjonen skal kunne sendes skattyter. Som det fremgår av ovennevnte henvisninger er Skattedirektoratet av den oppfatning at anmodninger om innsyn i ligningsmyndighetenes vedtaksforslag må vurderes også opp mot andre tungtveiende hensyn, og at innsyn ikke kan påregnes i alminnelighet, men blir gitt når konkrete forhold i saken tilsier dette. Ved vurderingen vil hensynet til rettssikkerhet være et sentralt moment. Legges det eksempelvis i saksforberedelsen til grunn andre/nye faktumopplysninger eller en annen rettslig vurdering enn skattyteren er kjent med fra tidligere vedtak/varsling i saken, vil han bli underrettet/informert om dette.

Til de konkrete spørsmål vedrørende denne sak:

1) Ble meroffentlighet vurdert i denne sak og hvilke forhold ble i tilfelle avgjørende for avslaget? Ble det vurdert om skattyteren burde gis innsyn i faktumfremstillingen?

I uttalelsen fra direktoratet av 03.10.00 heter det at dersom en skattyter ikke i tilstrekkelig grad har fått anledning til å redegjøre for og kommentere sakens faktiske og rettslige sider, er det naturlig at en anmodning om innsyn etterkommes.

Dette var også utgangspunktet ved behandlingen av As anmodning.

Når det gjelder den konkrete vurderingen i denne saken, må først bemerkes at saksfremstillingen i forslaget til vedtak i Riksskattenemnda var nøyaktig den samme som i fylkesskattenemndsvedtaket. Hele faktumsbeskrivelsen ble ordrett gjengitt, og As klage til Riksskattenemnda ble sitert i sin helhet. Det rettslige grunnlag i utkastet avvek heller ikke fra vedtaket i fylkesskattenemnda. A var således kjent med alle sider av den faktumfremstilling som ble presentert i vedtaksforslaget.

Videre må tilføyes at det også ble tatt inn i vurderingen at A i den tiden saken har vært under behandling, har hatt en uvanlig omfattende korrespondanse med etaten hvor det er gitt informasjon om og svar på de spørsmål han har reist. (Av dokumentoversikten fremgår at det foreligger 31 skriftlige henvendelser fra A, og 21 svarbrev fra etaten).

Da det i forslaget til vedtak i Riksskattenemnda ikke fremkom noe nytt verken i saksfremstilling eller rettslig grunnlag, er Skattedirektoratet av den oppfatning at det ikke forelå noen tungtveiende grunn til å imøtekomme As anmodning om innsyn i vedtaksforslaget.

2) Hvilke hensyn taler mot å gi A innsyn nå?

Riksskattenemnda sluttet seg i møte den 29.09.00 til direktoratets vedtaksforslag i sin helhet og vedtok dette enstemmig. Vedtaket ble sendt A 09.10.00. A har således fra medio oktober forrige år vært kjent med vedtaksforslagets innhold.»

I mitt avsluttende brev til Skattedirektoratet uttalte jeg:

«1. De generell spørsmål som er reist

Ligningsadministrasjonens innstillinger til nemndene er ansett som interne arbeidsdokumenter etter ligningsloven § 3–4 nr. 2 bokstav c), som ligningsmyn-

dighetene etter en skjønnsmessig vurdering kan unnlate å gi skattyteren innsyn i. Jeg har ikke merknader til en slik lovforståelse, og legger den til grunn.

Utgangspunktet for skjønnsvurderingen er gitt i Finansdepartementets veiledende retningslinjer av 26. januar 1984, der det heter:

«1.

Enhver skattyter har i utgangspunktet rett til å få se dokumenter som angår hans ligning. I § 3–4 nr. 2 er det fastsatt enkelte unntak fra denne retten. Dersom ikke særlige grunner taler imot det, bør skattytere gis anledning til å se også dokument som er regnet opp i nr. 2.»

I Utv. 2000 s.1349 skriver direktoratet, etter å ha sitert denne retningslinjen:

«Det er således klart at utgangspunktet er at skattyter skal gis innsyn i saksdokumenter med mindre særlige grunner taler imot, og at det bør tilstrebes åpenhet overfor skattytere når det gjelder slikt innsyn.»

I brevet hit 2. februar 2001 skriver imidlertid direktoratet at «innsyn ikke kan påregnes i alminnelighet, men blir gitt når konkrete forhold i saken tilsier det». Det fremgår av de henvisninger direktoratet har gjort til sine tidligere uttalelser, at det er hensynet til administrasjonens ressursituasjon og saksfremdrift som særlig taler mot å gi innsyn. Direktoratets uttalelser kan forstås slik at dette er hensyn som alltid vil utgjøre tungtveiende argumenter mot å gi innsyn i administrasjonens innstillinger til nemndene. Dette kan imidlertid ikke være riktig.

Hvis en slik oppfatning festner seg, er det fare for at ligningsmyndighetene i praksis vil ha som utgangspunkt at det foreligger særlige grunner som tilsier at innsyn nektes. Vurderingen i den enkelte sak blir da om skattyterens argumenter for å få innsyn er så vesentlige at de oppveier mothensynene. Det vil igjen kunne føre til at innsyn bare gis i tilfeller hvor administrasjonen selv vurderer det som klart at innstillingen inneholder vesentlige nye faktaopplysninger eller nye rettslige vurderinger.

En slik praksis vil ikke samsvare godt med Finansdepartementets retningslinjer, sitert over. Etter det meroffentlighetsprinsippet retningslinjen gir uttrykk for, skal ikke skattyteren behøve å angi et behov for å få innsyn – innsyn skal gis med mindre særlige grunner taler mot det. For så vidt kan det hevdes at man begynner i gal ende dersom man først spør etter skattyterens behov for å få innsyn. Det riktige utgangspunktet for vurdering av en innsynsbehandling synes å måtte være om det i det konkrete tilfellet foreligger særlige grunner som taler imot. Er svaret nei, skal innsyn gis uten noen vurdering av skattyterens behov. Først hvis det konkret finnes å foreligge tungtveiende grunner til å nekte innsyn, må det foretas en avveining mellom disse grunnene og skattyterens behov for innsyn.

Med mindre direktoratet faktisk mener at tungtveiende mothensyn i form av ressursproblemer *alltid* vil foreligge, må det etter mitt syn kreves at administrasjonen i den enkelte sak konkret vurderer om innsyn kan antas å medføre vesentlig ekstraarbeid. Hvor innstillingen er at skattyteren gis medhold, eller den ikke inneholder noe nytt i forhold til tidligere vedtak og korrespondanse, er det kanskje ikke grunn til å anta at det vil resultere i noe særlig merarbeid å gi innsyn.

For ordens skyld tilføyes at jeg oppfatter at direktoratet er enig i at i saker hvor det i innstillingen bygges på et nytt faktum eller en annen rettsanvendelse enn tidligere, så følger det av hensynet til kontradiksjon at innsyn må gis, slik at ressurs hensyn da alltid må vike.

I uttalelsen 3. oktober 2000 skriver direktoratet at ligningsmyndighetene «vil også bli mer bundet i sin saksforberedelse for nemndene dersom det generelt blir gitt innsyn i vedtaksutkast». Dette står i en sammenheng og i et brev hvor det for øvrig utelukkende er ressurs hensyn som er fremholdt som argument mot å gi innsyn, og det er derfor noe uklart hvordan uttalelsen skal forstås. Jeg antar det ikke skal bety at administrasjonen har behov for å stå fritt i forhold til nemndene når det gjelder presentasjon av juss eller faktum. Hvis det i uttalelsen ligger at det anses å ha en egenverdi at administrasjonens vedtaksforslag ikke gjøres kjent for skattyterne, bør argumentet utdypes og begrunnes.

2. Direktoratet avslag på As innsynsbegjæring

Det fremgår av hva jeg har uttalt foran, at direktoratet etter mitt syn tok et forkjært rettslig utgangspunkt ved vurderingen av As innsynsbegjæring. Merofentlighetsprinsippet, slik det er uttrykt i Finansdepartementets retningslinjer 26. januar 1984, tilsier at direktoratet først burde ha vurdert om det forelå tungtveiende grunner mot å gi innsyn. Dette har direktoratet i det hele tatt ikke gått inn på. Man har i stedet utelukkende vurdert hvilke behov A kunne ha for å få se innstillingen, og konkluderer med at det ikke forelå «noen tungtveiende grunn» til å imøtekomme anmodningen. Det er vanskelig å se at direktoratets behandling av begjæringen, slik det er redegjort for den i brevet 2. februar 2001, var i samsvar med Finansdepartementets retningslinjer.

De opplysninger som er gitt om innstillingen, kan tyde på at innsyn ikke ville ha ført til vesentlig merarbeid, men jeg understreker at jeg ikke har erfaringsgrunnlag til å uttale meg sikkert om dette. Det er uansett ikke tilstrekkelig grunn til å foreta videre undersøkelser av realiteten i direktoratets avgjørelse nå, etter at innsyn er gitt.

Direktoratet skriver at Riksskattenemnda sluttet seg til direktoratets vedtaksforslag i sin helhet, og at A fikk innsyn da nemndas vedtak ble sendt ham 9. oktober 2000. Til dette bemerkes at det for skattyte-

ren vanligvis ikke er mulig å se om det er innstillingen han får i slike tilfeller, eller om det er et vedtak utarbeidet av nemnda. Ut fra erfaringen her fra andre saker, synes det å være grunn for ligningsmyndighetene til å overveie å innta som en standard informasjon til skattyteren, om vedtaket er i samsvar med administrasjonens innstilling.

Klagesaken er med dette avsluttet her. Jeg ber likevel om å få en tilbakemelding fra direktoratet når det gjelder de generelle spørsmålene saken har reist.»

Skattedirektoratet kom deretter tilbake til saken og anførte:

«Den konkrete saken som foranlediget korrespondansen, er nå avsluttet. Skattedirektoratet vil imidlertid foreta en gjennomgang av de mer generelle spørsmål Sivilombudsmannen har reist på dette området, med sikte på å utarbeide bedre retningslinjer for praktiseringen av skattyters rett til innsyn. Dette arbeidet må imidlertid påregnes å ta noe tid. Vi vil derfor komme tilbake med en orientering om den videre utvikling på et senere tidspunkt.»

19.

Innsyn i innstilling til overligningsnemnda

(Sak 2000–1349)

Likningskontoret nekta A innsyn i innstillinga til overligningsnemnda i hans eiga klagesak.

Ombodsmannen uttala at hovudregelen i likningslova var at skattyteren hadde innsynsrett i dokument som gjaldt hans eiga likning, men at innstillinga frå administrasjonen til overligningsnemnda måtte reknast som eit internt arbeidsdokument som administrasjonen kunne nekte skattyteren innsyn i. Å vise til ein generelt vanskeleg arbeidssituasjon på likningskontoret var likevel ikkje tilstrekkeleg. Likningskontoret måtte konkret grunngi kvifor innsyn i innstillinga i denne saka ville føre med seg vesentleg ekstraarbeid. Ombodsmannen bad fylkesskattekontoret om å vurdere innsynsspørsmålet på nytt.

Fylkesskattekontoret opplyste at det ikkje var rutine for å oppbevare innstillinga frå administrasjonen, heller ikkje når det var avvik mellom innstillinga og det endelege vedtaket. Det var derfor ikkje lenger mogleg å gi A innsyn i innstillinga.

Ombodsmannen peika på at likningsstyresmakterne måtte ta vare på innstillinga dersom innsynsretten til klagaren skulle bli reell. Slik arkivering ville òg vere i samsvar med god forvaltningsskikk. Ombodsmannen viste elles til kassasjonsreglene for skatteetaten.

A vende seg til ombodsmannen etter at Etne likningskontor hadde nekta han innsyn i innstillinga til overligningsnemnda i skattesaka hans. Etter klage

hadde Hordaland fylkesskattekontor stadfesta avslaget.

Brevet frå A blei lagt fram for fylkesskattekontoret. Det vart herifrå peika på at det i vedtaket frå fylkesskattekontoret var vist til omsynet til arbeidssituasjonen og saksframdrifta ved likningsadministrasjonen, og det blei stilt spørsmål om ikkje dette var moment som ein kunne gjere gjeldande i eit klårt fleirtal av sakene. Det blei òg spurt om slike omsyn i så fall ville vere «særlege grunner» for å nekte innsyn. Vidare var det stilt spørsmål om det var nokon særlege omsyn som gjorde seg gjeldande ved krav om innsyn i nettopp innstillingar.

Etter å ha innhenta ei fråsegn frå Skattedirektoratet, svara Hordaland fylkesskattekontor:

«Det første spørsmålet Ombodsmannen reiser er om ikkje den grunngevinga som avslaget vårt byggjer på, nemleg omsynet til arbeidssituasjonen og saksframdrifta på likningskontoret, kan først fram i eit klart fleirtal av sakene. Vi er samde i at denne grunngevinga kan vera aktuell i dei fleste sakene, men vi meiner likevel at dei omsyna vi har lagt vekt på kan vera «særlege grunner» for å nekta innsyn.

Her vil vi først visa til Ot.prp. nr. 29 (1978–79) der det på side 67, i samband med § 3–4 i likningslova, m.a. er sagt at «Skattyterens behov for kjennskap til saksdokumenter faller i to plan. Først vil hans bemerkninger til en foreliggende opplysning kunne forhindre at en uriktig avgjørelse blir truffet. Dernest vil han ha behov for å kontrollere, og evt. angripe, en truffen avgjørelse som han ikke uten videre vil akseptere. Selv om det er ønskelig å forhindre at feilaktige avgjørelser blir tatt, er det begrenset hvor meget arbeid forvaltningen kan satse på å gi skattyteren adgang til alle opplysninger det kan bli tale om å bruke under den ordinære ligning». Her er arbeidssituasjonen trekt fram som eit moment i samband med skattyteren sin innsynsrett. Dette er rett nok sagt om den ordinære likninga, men det same omsynet må ein etter vårt syn kunna leggja vekt på i samband med klagebehandlinga. Vi meiner at når arbeidssituasjonen er nytta som ei grunngeving for unnataka i § 3–4 nr. 2 i likningslova, må det vera eit relevant omsyn også når Finansdepartementet sine retningslinjer av 26.01.84 skal praktiserast.

Rettstryggleiken til skattytarane skal på dette feltet vera sikra gjennom reglane om varsling og klagerett i likningslova. Vi finn grunn til å peika på at likningslova har eit system med normalt to klageinstansar, i motsetnad til forvaltningslova, som har eit system med normalt berre ein klageinstans. Dersom skattytarane generelt skulle få innsyn i framlegg til vedtak med høve til å koma med merknader, ville det i realiteten kunna innebæra ein ekstra klageomgang. Det ville naturleg nok føra til ekstra arbeid, og også forseinka framdrifta i sakene.

Sjølv om desse omsyna i og for seg er generelle, kan vi ikkje sjå at det er i strid med Finansdepartementet sine retningslinjer å ta dei med i vurderinga av om det skal gjevast innsyn. Etter vårt syn er det ikkje haldepunkt for at omgrepet «særlege grunner» berre kan omfatta forhold som er særigne for den konkrete saka ein har til vurdering. Det må òg kunna omfatta andre forhold,

t.d. forhold som ofte gjeld ein bestemt type interne dokument. På bakgrunn av det vi har vore inne på ovanfor, meiner vi difor at arbeidssituasjon og saksframdrift kan vera «særlege grunner» for å nekta innsyn.

I tillegg til desse omsyna, må det ved vurderinga av om det skal gjevast innsyn leggjast stor vekt på spørsmålet om rettstryggleiken til skattyteren er sikra på annan måte, slik at det ikkje vert gjort vedtak på eit grunnlag som skattyteren ikkje har fått uttala seg om. Dette vil vera ei konkret vurdering, der m.a. tidlegare endring-/klagebehandling vil ha betydning. I dette tilfellet dreier det seg om ei sak for overlikningsnemnda, og skattyteren er då gjennom likningsnemnda sitt vedtak kjend med kva faktum og rettslege vurderingar som er lagt til grunn av likningsstyresmaktene. Det som der er lagt til grunn, har han hatt høve til å kommentera i klaga til overlikningsnemnda. I avslaget til A har vi sett som ein føresetnad at eventuelle nye relevante opplysningar som måtte koma fram i samband med førebuinga av saka for overlikningsnemnda, vert lagt fram for A for kommentarar før innstillinga vert utforma, jfr. nest siste avsnitt i avslaget. Etter vårt syn er difor rettstryggleiken hans teken vare på.

Eit anna moment i vurderinga har samanheng med skattyteren si opplysningsplikt. Skattyteren har vore representert av eit autorisert rekneskapsførarselskap. Ein må kunna gå ut frå at ein slik profesjonell rådgjevar har kjennskap til opplysningsplikta, og det må då vanlegvis kunna leggjast til grunn at det derifrå er lagt fram opplysningar om alle relevante forhold.»

Vidare svara fylkesskattekontoret:

«Det siste spørsmålet Ombodsmannen har teke opp, er om det er særlege omsyn som gjer seg gjeldande ved krav om innsyn i innstillingar. Som nemnt, meiner vi at «særlege grunner» kan vera knytt til den typen dokument det er spørsmål om innsyn i. Etter vårt syn er det særlege omsyn som gjer seg gjeldande ved krav om innsyn i innstillingar. Vi ser det slik at ei innstilling har ein annan karakter enn dei fleste andre dokument. Innstillinga er eit framlegg til vedtak; eit utkast utarbeidd av likningsforvaltninga som sekretariat for nemnda, jfr. § 3–9 nr. 1 i likningslova. Innstillinga skal ikkje innehalda andre faktiske opplysningar enn det skattytar allereie er kjent med gjennom andre dokument. Ein meir generell praksis med utsending av innstillingar før vedtak, vil normalt også føra til lengre saksbehandlingstid, jfr. det som er sagt ovanfor. Vi legg også vekt på at skattytar normalt vil bli kjent med innstillinga etterpå, i samband med utsendinga av vedtaket.»

A heldt etter dette fast på sitt krav om innsyn, idet han ikkje fann det tilstrekkeleg å få opplyst eventuelle nye faktiske opplysningar i saka. Han hevda mellom anna at innstillinga i stor grad viste sakshandsamaren si haldning med omsyn til kva for synspunkt som vart trekt inn og lagt vekt på, og kva for moment som vart neglisjerte. A sin konklusjon var at innstillinga i skattesaker var eit så sentralt dokument at ho burde leggjast fram for skattyteren.

Fylkesskattekontoret presiserte etter dette at dersom det i samband med førebuinga av saka for overlikningsnemnda skulle komme fram relevante opplysningar som ikkje var kjende for skattyteren, skulle desse opplysningane sendast skattyteren for merknader *før* innstillinga til overlikningsnemnda vart utforma. Fylkesskattekontoret viste òg til at Skattedirektoratet i brev 27. juni 1999 (tatt inn i Utv. 1999 s. 1338) hadde teke stode til om det var føremålstenleg å etablere ei generell ordning der innstillinga vart sendt til skattyteren til uttale før saka vart teke opp i overlikningsnemnda. Skattedirektoratet hadde konkludert med at ei slik ordning var lite ønskeleg fordi den kunne føre til uturvande ekstraarbeid, tidsbruk og ekstra kostnader for likningsstyresmaktene og for skattytarane. Direktoratet hadde òg peika på at rettstryggleiken til skattyteren var teken vare på ved reglane i likningslova om varslingsplikt, klagerett, domstolsprøving og dei ulovfesta reglane om styresmaktene sitt ansvar for opplysninga av saka.

Klagaren kom etter dette tilbake til saka med fleire merknader.

I mitt avsluttande brev til fylkesskattekontoret uttala eg:

«Hovudregelen i likningslova 13. juni 1980 nr. 24 § 3–4 nr. 1 er at skattyteren har rett til å bli gjort kjent med saksdokument som gjeld hans eiga likning. Det er likevel gjort einskilde unntak frå dette i § 3–4 nr. 2 bokstavane a) til e). I bokstav c) vert det gjort unntak for dokument «som er utarbeidet for saksforberedelsen av ligningsforvaltningen». Innstillinga frå likningsadministrasjonen til overlikningsnemnda er rekna som eit internt saksdokument i høve til § 3–4 nr. 2 bokstav c). Eg har ikkje merknader til dette og legg difor til grunn ei slik forståing av lova.

Finansdepartementet har 26. januar 1984 gitt retningsliner for praktiseringa av likningslova § 3–4. Det går fram av punkt 1 i retningslinene at skattytarane bør få høve til å sjå også dokument som er rekna opp i § 3–4 nr. 2 «dersom ikke særlige grunner taler imot det».

I brevet 3. oktober 2000 frå Skattedirektoratet til Hordaland fylkesskattekontor skreiv direktoratet, etter å ha sitert denne retningslina:

«Det er således klart at utgangspunktet er at skattyter skal gis innsyn i saksdokumenter med mindre særlige grunner taler imot, og at det bør tilstrebes åpenhet overfor skattytere når det gjelder slikt innsyn.»

Likevel heiter det seinare i brevet frå direktoratet;

«Hvorvidt skattyter skal gis innsynsrett i en innstilling til vedtak må derfor etter Skattedirektoratets syn, vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. I en slik vurdering vil det være av vesentlig

betydning å vurdere om skattyters rettssikkerhet er ivarett, slik at et vedtak ikke fattes på et grunnlag skattyteren ikke har fått uttale seg om. I denne vurderingen vil skattyters opplysningsplikt, reglene om varsling, tidligere endrings- og klagebehandling og øvrig korrespondanse med skattyter være av betydning. Dette må ses opp mot ligningskontorenes arbeidssituasjon og hvilke ressurser de har til disposisjon samt hensynet til fremdriften i arbeidet. Bare dersom skattyter etter en slik vurdering ikke i tilstrekkelig grad har fått anledning til å redegjøre for og kommentere sakens faktiske og rettslige sider, er det naturlig at skattyter gis slik anledning til dette før saken bringes inn for nemnda. Etter Skattedirektoratets oppfatning kan således både hensynet til ligningskontorenes arbeidssituasjon og saksfremdriften være «*særlige grunner*», som tilsier at utsendelse av vedtaksutkast begrenses til tilfeller der skattyteren ikke tidligere har fått tilstrekkelig anledning til å uttale seg.»

Fylkesskattekontoret grunn gav vedtaket 24. juli 2000 slik:

«Vi mener at det foreligger særlige grunner som taler imot innsynsrett i innstillingen. Arbeidssituasjonen på ligningskontoret er den viktigste grunnen til at innstillinger normalt ikke sendes ut, og det gjelder også i dette tilfellet. Utsending av innstilling med anledning til å komme med kommentarer ville være ressurskrevende, og det ville dessuten forsinke saksbehandlingen. Sakens opplysninger sikres gjennom korrespondansen mellom skattyteren og ligningskontoret i tiden før innstillingen utformes. Skattyteres interesse med hensyn til å få innsyn i faktum og rettsanvendelse er derfor normalt godt ivarett gjennom reglene om varsel før vedtak og innsyn i det endelige vedtaket, og klagerett i to instanser. Normalt vil også innstillingen være en del av vedtaket, og skattyter vil da få se innstillingen ved mottakelse av selve vedtaket. Skattyter har dessuten mulighet for å bringe ligningsvedtaket inn for domstolen til prøving.

Etter vårt syn, gir ikke det som er anført i klagen grunn til å se annerledes på kravet om innsyn enn det som er sagt ovenfor. Dersom det i forbindelse med forberedelsen av saken for overlikningsnemnda skulle fremkomme relevante opplysninger som ikke er kjent for skattyter, forutsetter vi at disse sendes skattyter for kommentarer *før* innstillingen til overlikningsnemnda utformes.»

Som grunngeving for å nekte innsyn er det vist til at arbeidssituasjonen på ligningskontoret er den viktigaste grunnen til at innstillingar *normalt* ikkje vert sende ut, og fylkesskattekontoret skriv at dette også er årsaka i dette tilfellet. Eg finn grunn til å presisere at jamvel om arbeidssituasjonen til likningskontoret *kan* vere eit relevant omsyn for å nekte utsending av innstillingane, kan det ikkje vere slik at dette momentet *alltid* vil gjere seg gjeldande. For å kunne leggje avgjerande vekt på omsynet til arbeidssituasjonen, må det vere tale om konkrete og spesielle tilhøve. Ein generelt vanskeleg arbeidssituasjon kan ikkje vere nok til å nekte innsyn. Dersom ein

skulle akseptere dette som eit argument for å avslå innsyn, ville likningsstyresmaktene lett komme i ein situasjon der dei tek utgangspunkt i at det alltid ligg føre særlege grunnar for å nekte innsyn. Ein slik praksis vil ikkje vere i samsvar med Finansdepartementet sine retningslinjer og meiroffentlegprinsippet som retningslinjene byggjer på. Sjå òg den vedlagde kopien av mitt brev 22. mai 2001 til Skattedirektoratet i ei liknande sak (ombudsmannsak 2000–1524).

Likningsadministrasjonen må i kvar sak konkret vurdere om innsyn vil føre til vesentleg ekstraarbeid. Dersom innstillinga går ut på at skattyteren får medhald, eller at det ikkje inneheld noko nytt i høve til tidlegare vedtak og korrespondanse, er det kanskje ikkje grunn til å meine at innsyn vil resultere i noko særleg ekstraarbeid. Eg kan ikkje sjå at likningsadministrasjonen i denne saka konkret har grunnlagt kvifor innsyn i innstillinga vil føre til vesentleg ekstraarbeid. På denne bakgrunn ber eg fylkesskattekontoret om å vurdere på nytt om klagaren kan få innsyn i innstillinga i den mon han ikkje alt er gjort kjend med ho.

Eg har elles merka meg det fylkesskattekontoret skriv om at dersom det i samband med førebuinga av saka for overlikningsnemnda skulle kome fram relevante opplysningar som ikkje er kjende for skattyteren, så skal dei verte sende til skattyteren for kommentarar før innstillinga til overlikningsnemnda blir utforma. Av omsyn til kontradiksjon må likningsstyresmaktene alltid gje innsyn i slike tilfelle og ressursomsynet må då vike. Eg legg til grunn at det i slike tilfelle òg kan vere aktuelt å gje innsyn i sjølve innstillinga dersom likningsadministrasjonen vert kjend med dei nye opplysningane etter at innstillinga er laga. Med andre ord går eg utifrå at det ikkje er andre omsyn enn ressursomsynet som gjer at likningsadministrasjonen er restriktiv med å gje innsyn i innstillingane.»

Etter dette svara Hordaland fylkesskattekontor at innstillinga frå likningskontoret korkje var lagra manuelt eller elektronisk, og at det heller ikkje var rutine for å ta vare på innstillinga når det var avvik mellom forslaget og det endelege vedtaket.

Eg uttala til slutt:

«Eg minner om at dersom klagaren skal ha høve til å krevje innsyn i forslaget frå likningskontoret etter at overlikningsnemnda har handsama saka og kome til eit anna resultat enn likningskontoret, må fylkesskattekontoret arkivere ein kopi av dette forslaget. Dette vil òg vere god forvaltningsskikk, og slik eg forstår det, kan det i tillegg vere spørsmål om ikkje dette òg følgjer av kassasjonsreglane for skatteetten.»

20.

Innsyn i Justisdepartementets og Utenriksdepartementets dokumenter om behandlingen av en utlånsbegjæring fra ombudsmannen

(Sak 2000–1512)

Bergens Tidende klaget over ikke å ha fått innsyn i to dokumenter fra henholdsvis Utenriksdepartementet og Justisdepartementet. Dokumentene gjaldt en henvendelse fra Utenriksdepartementet til Justisdepartementets lovavdeling om synspunkter på en forespørsel fra ombudsmannen om utlån av graderte dokumenter i forbindelse med en annen sak, og Lovavdelingens svar. Ombudsmannen bad om utlån av dokumentene. Departementene stilte spørsmål om ombudsmannens behov for å se disse interne dokumentene, og oversendte dokumentene i sladdet form. Ombudsmannen viste til at han etter ombudsmannsloven § 7 har rett til å kreve fremlagt hos forvaltningen de opplysninger han trenger for å kunne utføre sitt verv.

Ombudsmannen var ikke uenig i at de to dokumentene i utgangspunktet kunne unntas fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c, men uttalte at departementets manglende praktisering av meroffentlighet var i dårlig samsvar med Stortingets forutsetninger. *Bergens Tidende* fikk etter dette delvis innsyn i dokumentene. – Se også sak 2001–2023, som er inntatt etter denne.

Bergens Tidende klaget til ombudsmannen over avslag på begjæring om innsyn i et notat som var vedlagt et brev datert 2. august 2000 fra Utenriksdepartementet til Lovavdelingen i Justisdepartementet (dok. nr. 2000/03980–6 i UD's journal), og Lovavdelingens svarbrev datert 1. september 2000 (dok. nr. 2000/03980–7 i UD's journal).

Saken hadde sin bakgrunn i en annen klagesak Bergens Tidende hadde til behandling hos ombudsmannen. I ombudsmannsak 2000–0382 (Globus II-saken) bad avisen ombudsmannen vurdere Utenriksdepartementets avslag på en begjæring om innsyn i dokumenter vedrørende Globus II-radaren i Vardø. Noen av dokumentene var gradert. Ombudsmannen bad Utenriksdepartementet om utlån også av de graderte dokumentene. Departementet tok opp spørsmålet med Justisdepartementet i brev 2. august 2000 med vedlagt notat 27. juli 2000. Justisdepartementet svarte i brev 1. september 2000.

Bergens Tidendes begjæring til Utenriksdepartementet om innsyn i dokumentene ble fremsatt 11. september 2000. Den 12. september 2000 avslø Utenriksdepartementet å gi innsyn i svarbrevet fra lovavdelingen i Justisdepartementet (dok. 7) under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c). Utenriksdepartementet gav avisen innsyn i sitt eget oversendingsbrev til Justisdepartementet (dok. 6), men det fremgikk av brevkopien at vedleg-

gene til brevet var unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 første ledd og § 6 første ledd nr. 1.

Bergens Tidende sendte også en begjæring om innsyn i de samme dokumentene til Justisdepartementet. Justisdepartementet av slo 12. september 2000 å gi innsyn i sitt svarbrev til Utenriksdepartementet (dok. 7 ovenfor) under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c). Bergens Tidende ble gitt innsyn i brevet fra Utenriksdepartementet (dok. 6 ovenfor), men det vedlagte notatet ble unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c).

Bergens Tidende brakte avslaget inn for ombudsmannen, og fremholdt blant annet:

«Eg vil påpeike overfor ombudsmannen at UD sendte saka over til Justisdepartementet to dagar før UD i brev til ombudsmannen opplyste at avgjerd i saka (2000–0382B) hadde teke lengre tid enn rekna med «på grunn av ferieavvikling i departementene, hvilket blant annet innebærer færre Statsråd og R-konferanser enn normalt».

Eg oppfattar opplysningane som UD gav i brev til ombudsmannen, som sterkt misleiande.»

Ombudsmannen bad om utlån av de omspurte dokumentene i brev 25. september 2000. Utenriksdepartementet tok i sitt svar 13. november 2000 opp spørsmålet om ombudsmannens rett til og behov for utlån:

«Dokument nr. 6 er et brev fra Utenriksdepartementet til Justisdepartementet. Utenriksdepartementet ber i brevet Justisdepartementet om synspunkter på en forespørsel til Sivilombudsmannen om utlån av graderte dokumenter. Klageren har fått innsyn i dette brevet, som her følger vedlagt. Vedlagt dette brevet var et notat fra Utenriksdepartementets Rettsavdeling til Utenriksråden, hvor det redegjøres for de spørsmål saken reiser. Dok. nr. 7 er svaret fra Justisdepartementet til Utenriksdepartementet.

Etter departementets mening kan det reises spørsmål om Sivilombudsmannen har rett til eller bør kreve innsyn i dokumenter av den type som dok. nr. 7 og vedlegget til dok. nr. 6, siden dokumentene omhandler forvaltningens forhold til henvendelser fra Sivilombudsmannen.

I departementene behandles henvendelsene fra Sivilombudsmannen grundig for å kunne gi et fyldestgjørende og korrekt svar. Behandlingsformen er ofte skriftlig, både ved at det sendes notater internt i det enkelte departement, eller, dersom saken reiser prinsipielle spørsmål, ved at det utveksles brev mellom berørte departementer. Det vil etter omstendighetene være aktuelt å forespørre Justisdepartementets lovavdeling om råd i saker som behandles av Sivilombudsmannen da sakene kan reise vanskelige rettslige spørsmål. Skriftlig behandling av disse sakene er en fordel, både fordi en slik framgangsmåte best sikrer en forsvarlig saksbehandling og minsker muligheten for misforståelser, og for at saksbehandlingen kan dokumenteres i ettertid. I slike saker, som i andre saker, vil dessuten dette ofte

være en hensiktsmessig måte for forvaltningen å arbeide på.

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 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 rettssak 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.

Sivilombudsmannen har bedt om å få oversendt dokumentene for å vurdere avslaget på en innsynsbejæring i disse dokumentene. Det vil naturligvis være vanskeligere for Sivilombudsmannen å vurdere dette uten å ha tilgang til de aktuelle dokumentene. Det kan imidlertid ikke være tvilsomt at dokumenter av denne typen kan unntas offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 første ledd eller andre ledd bokstav c, da de inngår i et departements interne saksbehandling av en forespørsel fra Sivilombudsmannen. Det vil sjelden være aktuelt å utvise merofentlighet i disse sakene, i alle fall før et endelig svar er oversendt Sivilombudsmannen, da det kan være uheldig, også for Sivilombudsmannens behandling av saken, dersom departementets interne overlegninger ble presentert i pressen før svaret oversendes til Sivilombudsmannen. Også etter at svaret er avsendt vil det kunne være et reelt og saklig behov for å unnta denne type dokumenter fra offentlighet.

Etter departementets syn kan det derfor være grunn til at Sivilombudsmannen vurderer hvorvidt han bør ha innsyn i de to aktuelle dokumentene i lys av de hensyn som er redegjort for foran.»

(Ved kongelig resolusjon 15. desember 2000 gav kongen i statsråd samtykke til at Sivilombudsmannen selv kunne få innsyn i de omspurte, graderte dokumentene i Globus II-saken.)

Bergens Tidende gav merknader til dette brevet i brev 5. desember 2000, og vedla kopi av et brev 7. november 2000 fra Justisdepartementet til Utenriksdepartementet med vedlagt forslag til svar til ombudsmannen.

Den 28. desember 2000 svarte jeg Utenriksdepartementet slik:

«I departementets brev reises det spørsmål «om Sivilombudsmannen *har rett til* eller *bør kreve* innsyn i dokumenter av den type som dok. nr. 7 og vedlegget til dok. nr. 6, siden dokumentene omhandler forvaltningens forhold til henvendelser fra Sivilombudsmannen» (mine uthevninger). Spørsmålene som reises her er prinsipielt sett av forskjellig art, uten at departementet kan sees å ha skilt mellom dem ved

sine vurderinger. Før jeg under pkt. 2 nedenfor kommenterer den subsidiære spørsmålsstillingen – om og i tilfelle i hvilken utstrekning det er grunn til å kreve innsyn i samtlige opplysninger i de angjeldende dokumenter – finner jeg derfor grunn til først å gå nærmere inn på spørsmålet om ombudsmannens rett til å kreve fremlagt dokumentene.»

Jeg bad deretter departementet presisere og utdype sitt standpunkt dersom det mente at anmodningen om utlån av dokumentene var fremsatt uten tilstrekkelig hjemmel i ombudsmannsloven § 7. Videre fremholdt jeg at jeg var innforstått med at forvaltningen i særlige tilfeller kan ha et spesielt behov for å holde sine interne overlegninger om behandlingen av en sak fortrolig, også overfor ombudsmannen. Jeg antok at departementet hadde konstatert et reelt og konkret begrunnet behov for å unnlate å oversende de to omtvistede dokumentene. For at ombudsmannen skulle kunne utføre sitt verv tilfredsstillende i forbindelse med saken, bad jeg likevel departementet vurdere nærmere om det kunne oversendes kopier av dokumentene hvor departementets vurderinger av fortrolig eller sensitiv karakter knyttet til den verterende Globus II-saken var sladdet bort i den grad det ble ansett nødvendig.

I brev 24. januar 2001 oversendte Utenriksdepartementet sladdede kopier av de to brevene, og gav ytterligere merknader:

«Etter ombudsmannsloven § 7 har ombudsmannen rett til å kreve innsyn i/få overlevert de dokumenter han trenger for sin behandling av klagesakene. Ved lov 8. februar 1980 nr. 2 ble det gjort en mindre endring i første punktum for å gjøre det klart at det er ombudsmannen selv som vurderer hvilke opplysninger og dokumenter han trenger tilgang til for behandlingen av sin klagesak. Er det uenighet mellom forvaltningsorganet og ombudsmannen om dette, følger altså av bestemmelsen at forvaltningsorganet må rette seg etter ombudsmannens syn. Dette er likevel ikke til hinder for at forvaltningsorganet tar opp med ombudsmannen spørsmålet om ombudsmannen virkelig trenger de etterspurte dokumenter for å utføre sine gjøremål, noe som unntaksvis kan være aktuelt der det er gode grunner for at dokumentene ikke utleveres.

Ombudsmannens rett til dokumentinnsyn etter ombudsmannsloven § 7 er etter ordlyden generell. Det har tidligere vært en viss tvil om bestemmelsen måtte fortolkes innskrenkende, slik at retten ikke omfatter organinterne dokumenter. Etter Utenriksdepartementets mening må det anses fastslått at det ikke er grunnlag for noen slik innskrenkende fortolkning som begrenser ombudsmannens rett til organinterne dokumenter i sin alminnelighet. Så vidt Utenriksdepartementet kjenner til, har det – eventuelt bortsett fra regjeringsnotater – aldri vært nærmere vurdert om det likevel skulle være avgrensede tilfelle der ombudsmannsloven § 7 likevel bør tolkes innskrenkende. I departementets brev til Sivilombudsmannen ble det imidlertid reist spørsmål om den foreliggende sak representerer et slikt tilfelle.

Når det er klaget til ombudsmannen over avslag på dokumentinnsyn etter offentlighetsloven, er det følgelig det klare utgangspunkt at ombudsmannen har rett til å gjøre seg kjent med det dokument som klagen gjelder i medhold av ombudsmannsloven § 7. Selv om det skulle gjelde taushetsplikt for dokumentet etter forvaltningsloven § 13, følger det av samme lov § 13 b nr. 2 og 4 at taushetsplikten etter forvaltningsloven ikke begrenser ombudsmannens innsynsrett. Utenriksdepartementet legger videre til grunn at for en hensiktsmessig behandling av ombudsmannsklagen vil forvaltningsorganet oversende det påklagede dokument til ombudsmannen uten videre, og ombudsmannen vil rutinemessig be om utlån av dokumentet. Spørsmålet er om det likevel kan tenkes unntak fra dette. Ombudsmannens anmodning i den aktuelle sak dreier seg om dokumenter som gjelder forvaltningens vurdering av forholdet til ombudsmannen, for eksempel omfanget av utleveringsplikten overfor ombudsmannen. Det synes som om ombudsmannen legger til grunn at innsynsretten etter ombudsmannsloven § 7 ikke omfatter forvaltningens dokumenter som er blitt til i anledning av ombudsmannens behandling av klagen.

God etterlevelse av journalføringsplikten etter arkivforskriften (og offentlighetsloven) kan imidlertid lett føre til krav om innsyn i dokumentet etter offentlighetsloven (for eksempel fra den som har klaget til ombudsmannen i en annen sak), og ved avslag på dette innsynskravet kan man lett tenke seg en klage til ombudsmannen. Man kan også tenke seg dokumenter utarbeidet internt i forvaltningen om forholdet til ombudsmannen mer generelt, for eksempel om erfaringen med klagesaker for ombudsmannen gir grunn til å ta opp visse spørsmål med ombudsmannen.

I virkeligheten står man her overfor en situasjon som mer generelt gjelder forholdet mellom en kontrollinstans – i dette tilfellet ombudsmannen – og den instans som skal kontrolleres. Det synes ikke urimelig at den instans som skal kontrolleres, må ha mulighet for interne overveielser av forholdet til kontrollinstanser uten at denne skal ha rett til å gjøre seg kjent med dem, enten direkte eller via innsynsretten etter offentlighetsloven. Hvorvidt for eksempel et spørsmål skal tas opp med kontrollinstansen, må den kontrollerte instans selv kunne vurdere, og om den avstår fra å gjøre det, bør ikke kontrollinstansen ha rett til å gjøre seg kjent med det initiativ som har vært overveid, og de vurderinger som har fått den kontrollerte instans til å avstå fra det.

I forholdet mellom Stortinget og regjeringen kan det også reises spørsmål om utlevering av forvaltningsinterne overveielser om forholdet til stortingsorganer kan påvirke maktforholdet mellom Stortinget og regjeringen.

De synspunkter som er nevnt foran, og som kan tale for en viss innskrenkende tolking av ombudsmannsloven § 7, krysses av ombudsmannens behov for å ha tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til en klage. Ved klage over avslått dokumentinnsyn etter offentlighetsloven vil tilgang til det dokumentet avslaget gjelder, ofte være en forutsetning for å kunne vurdere klagen. Dette trenger likevel ikke være tilfellet når spørsmålet om dokumentinnsyn ikke avhenger av konkret kunnskap om dokumentets innhold.

I denne konkrete saken har Sivilombudsman-

nen godtatt at forvaltningen har et reelt og konkret begrunnet behov for å unnlate å oversende dokumentene. I Utenriksdepartementets brev til Sivilombudsmannen er dette behovet presentert som et generelt behov for forvaltningen til å kunne holde forvaltningens overveielser om sine synspunkter fortrolig også i forhold til Sivilombudsmannen, og er ikke knyttet direkte til Globus II-saken. Det antas derfor at Sivilombudsmannen vil kunne ta samme standpunkt dersom spørsmålet om oversendelse av denne type dokumenter skulle komme opp på nytt. Utenriksdepartementet antar derfor for sin del at det er unødvendig å ta definitiv stilling til om ombudsmannen har rettslig krav etter ombudsmannsloven § 7 på å få oversendt dokumentene i sin helhet.

Sivilombudsmannen har bedt om at Utenriksdepartementet overveier om deler av dokumentene kan oversendes Sivilombudsmannen, hvor fortrolige eller sensitive vurderinger om nødvendig sladdes bort. Utenriksdepartementet har funnet at de deler av dokumentene som kun redegjør for rent rettslige spørsmål kan oversendes Sivilombudsmannen. Andre deler av dokumentene må betraktes som fortrolige overlegninger om forvaltningens forhold til Sivilombudsmannen, og er derfor sladdet.»

Bergens Tidende fremholdt deretter i brev 12. februar 2001:

«Eg har notert meg at Utenriksdepartementet nå har levert sladda dokument til ombudsmannen i ei klagesak der ombudsmannen kravde innsyn i brevveksling mellom UD og Justisdepartementet. Eg finn det interessant og ikkje lite påfallande at Utenriksdepartementet finn grunn til å ha fortrulege overlegningar om forholdet sitt til ombudsmannen. At Utenriksdepartementet finn grunn til å halde innhaldet i desse overlegningane løynt for ombudsmannen også etter at sjølve innsyns- eller tvistesaka er avgjort av Kongen i statsråd, er etter mitt syn endå meir påfallande. Det kan gje næring til ein mistanke om at UD driv taktiske overlegningar og nyttar Justisdepartementet som rådgjevar for å hindre ombudsmannen innsyn. Det vil i så fall vere øydeleggende for tilliten både til UD og JD. At ombudsmannen på ein måte har invitert til dette standpunktet frå UD gjennom brevet sitt av 28. desember, endrar ikkje dette forholdet. Men det kan svekke tilliten til ombudsmannsordninga dersom han aksepterer eit system som opnar for at dei som skal kontrollereast kan opptre illojalt for å unngå å bli kikka i korta, unndra seg innsyn.»

I brev 23. mars 2001 stilte jeg tilleggsspørsmål i likelydende brev til Utenriksdepartementet og Justisdepartementet. I brevet understreket jeg at jeg ikke hadde gitt noen generell aksept av Utenriksdepartementets antydninger om at ombudsmannsloven § 7 måtte tolkes innskrenkende i saker som dette. Videre viste jeg til Regjeringens støtte til «mer meroffentlighet» i offentlighetsmeldingen (St.meld. nr. 32 for 1997–98), og bad departementene redegjøre for sin meroffentlighetsvurdering:

«Selv om innsynsbejæringen fra Bergens Tidende ble fremsatt på et tidspunkt da UD ennå

ikke hadde besvart anmodningen herfra i sak nr. 2000–0382, kan det reises spørsmål om hvilke «tungtveiende grunner» som forelå for å nekte avisen i alle fall delvis innsyn i dokumentene, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Utenriksdepartementet og Justisdepartementet bes derfor redegjøre noe nærmere for sine standpunkter til dette. Hva er begrunnelsen for at Bergens Tidende ikke fikk innsyn i de deler av dokumentene som inneholder redegjørelser for faktum i ombudsmannssak nr. 2000–0382 og alminnelige rettslige utgangspunkter/tradisjonell rettsoppfatning knyttet til ombudsmannsloven § 7 og tvistemålsloven § 204 nr. 1 – 3? Har det faktum at saken gjelder spørsmål om forvaltningens forhold til et organ for Stortinget hatt betydning for meroffentlighetsvurderingen? Ville det i så fall vært aktuelt med delvis innsyn dersom sistnevnte forhold ikke gjorde seg gjeldende?»

Justisdepartementet svarte i brev 3. mai 2001, og fremholdt blant annet:

«2. Etter Justisdepartementets syn er det særlig to hensyn som begrunner at det ikke ble utvist meroffentlighet i dette tilfellet: sammenhengen brevet ble skrevet i, dvs. Lovavdelingens rolle som juridisk rådgiver i konkrete tvister, og tidspunktet da det ble begjært innsyn.

3. Justisdepartementets lovavdeling gir juridisk råd til andre forvaltningsorganer i forskjellige situasjoner. Ofte ønsker forvaltningsorganer en prinsipiell avklaring av et lovtolkningsspørsmål de har støtt på i sin behandling av en eller flere saker. Denne type tolkningssaker vil det som hovedregel bli gitt innsyn i. For uttalelser avgitt til et annet departement søkes det praktisert meroffentlighet i samråd med mottakerdepartementet.

I dette tilfellet ble imidlertid Lovavdelingen spurt om råd i forbindelse med en konkret sak som var til behandling for Sivilombudsmannen. Som nevnt i Utenriksdepartementets brev til Sivilombudsmannen 13. november 2000, kan en slik prosess på mange måter sammenlignes med en sak som behandles av domstolene, og Lovavdelingens rolle vil i slike tilfeller kunne sammenlignes med den rådgiverrolle som en advokat har. Det kan være tilfældigheter som avgjør om disse sakene forelegges for Regjeringsadvokaten eller for Lovavdelingen. Det er et anerkjent hensyn bak offentlighetsloven at det skal være anledning til fortrolige drøftelser i slike tilfeller. Vi viser i den sammenheng til offentlighetsloven § 1 tredje ledd, som unntar saker som behandles etter rettspleielovene fra offentlighetslovens anvendelsesområde. Vi vil videre vise til St. meld. nr. 32 (1997–98) s. 59 hvor det uttales:

«Det kan for eksempel være større grunn til å la allmennheten få innsyn i dokumenter som danner grunnlag for forvaltningens egne avgjørelser enn i dokumenter som har betydning for forvaltningens mulighet til å forsvare sine interesser i forhold til andre rettssubjekter. *Det foreligger for eksempel et klart behov for å unnta korrespondanse med Regjeringsadvokaten, kommuneadvokater eller andre advokater i forbindelse med en rettsak eller andre tvister hvor det offentlige er part.*» (vår utheving)

Etter vårt syn foreligger det et reelt og saklig

behov for å unnta denne type dokumenter fra offentlighet. Dette gjelder både departementets interne overlegninger om fremgangsmåten i saken, de rent rettslige vurderingene, og for så vidt også beskrivelsen av faktum. Hensynet til å kunne motta rettslige råd i fortrolighet i forbindelse med en konkret tvist tilsier at denne type dokumenter kan unntas fra innsyn også etter at saken er avgjort.

4. Bergens Tidende ba om innsyn i dokumentene på et tidspunkt da Utenriksdepartementet ikke hadde sendt brevet til Sivilombudsmannen. Etter vårt syn vil det ofte foreligge et reelt og saklig behov for å unnta interne grunnlagsdokumenter for et brev fra offentlighet inntil brevet er avsendt. Mottakeren av brevet bør få dette før innholdet presenteres i pressen.

5. Sivilombudsmannen spør om det at saken gjelder forvaltningens forhold til et organ for Stortinget har hatt betydning for meroffentlighetsvurderingen. Etter vårt syn har ikke det faktum at Sivilombudsmannen er et organ for Stortinget hatt betydning i denne saken. Det Justisdepartementet har lagt avgjørende vekt på er at saken dreier seg om «tvist», at Sivilombudsmannen må anses som «tvisteløsningsorgan», og at forvaltningen i disse tilfellene har et reelt og saklig behov for å kunne motta juridisk rådgivning uten at dette blir kjent for motparten eller offentligheten for øvrig.

--- Offentlighetsloven § 2 tredje ledd innebærer etter Justisdepartementets syn plikt til å vurdere meroffentlighet, men ikke noen tilsvarende plikt til å utøve meroffentlighet. Bestemmelsen er også en «oppfordring til å gi innsyn i tilfellene der det ikke foreligger et reelt og saklig behov for å unnta hele eller deler av dokumentet fra offentlighet», jf. St. meld. nr. 32 (1997–98) s. 92 sp. 1. Justisdepartementet kan ikke se at offentlighetsloven med sin nåværende ordlyd kan forstås slik at det forvaltningsorganet bare kan eller bør unnlate å utøve meroffentlighet der «tungveiende grunner» taler for det. En så vidt stram regel forutsetter etter Justisdepartementets syn endring av offentlighetsloven.»

Utenriksdepartementet opplyste i brev 8. mai 2001 at det aktuelle notatet var unntatt med hjemmel i offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c, og ikke kunne unntas etter § 6 første ledd nr. 1. Departementet hadde vurdert om dokumentet likevel skulle gjøres kjent i samsvar med offentlighetsloven § 2 tredje ledd, men hadde funnet at departementet hadde et «reelt og saklig behov for å unnta dokumentet fra offentlighet». Departementet sluttet seg til Justisdepartementets redegjørelse for meroffentlighetsvurderingen.

Bergens Tidende kom tilbake til saken i brev 25. mai 2001, og fastholdt sitt syn:

«Eg noterer meg at Justisdepartementet oppfatar seg som ei advokatrolle til hjelp for UD overfor ombudsmannen. Av dette må ein forstå at JD og UD ser på ombudsmannen ikkje som ein domstol men som ein motpart. Å trekke inn rettspleielovane som argument for å hindre innsyn verkar på meg noko malplassert.

Eg reknar med at ombudsmannen ikkje kan avfinne seg med den innskrenkande tolkinga

som JD gjer når det gjeld ombudsmannen sin innsynsrett.

Eg noterar vidare at JD meiner ombudsmannen må kunne nøye seg med ei orientering om innhaldet i dokument, utan å krevje innsyn i sjølve dokumentet. Eg finn ikkje dette tilfredsstillande.

Som eg tidlegare har påpeika overfor ombudsmannen, meiner eg ombudsmannen har strekt seg for langt for å imøtekomme ynskje frå forvaltninga (JD/UD) når det gjeld å halde dokument unna ombudsmannen.

Eg registrerer motviljen i JD mot å praktisere utvida offentlig innsyn. Standpunktet er i strid med det synet ombudsmannen ved fleire høve tidlegare har slege fast.

I og med at UD sluttar seg til synspunkta frå JD, må kommentarane mine også gjelde UD sine haldningar.

Det spørsmålet som blir meir og meir påtreggande er dette: Kva er det som er så viktig å hindre innsyn i? Kva er det som ikkje toler dagens lys?»

I mitt avsluttende brev til Utenriksdepartementet og Justisdepartementet uttalte jeg:

«1. Grunnlaget for ombudsmannens undersøkelse

Når en borger klager over manglende innsyn etter offentlighetsloven, beror det på en konkret vurdering av de aktuelle dokumentene om det er hjemmel for avslag, og om meroffentlighetsvurderingen synes forsvarlig. Offentlighetsloven er bygd opp med forholdsvis vide unntakshjemler, supplert med en plikt til å vurdere meroffentlighet. Denne lovgivningsteknikken forutsetter at borgerne har tillit til at forvaltningen tilstreber meroffentlighet så langt det er forsvarlig. Skal denne tilliten bestå, må borgerne vite at forvaltningens praktisering av offentlighetsloven kontrolleres av organer utenfor forvaltningen selv. Domstolene er kostbare å bruke, og ombudsmannen har en noe videre adgang til å vurdere det skjønnet som er utøvd. I vårt rettssystem er ombudsmannen derfor den mest brukte kanalen for borgerne når de vil ha etterprøvet forvaltningens avgjørelser.

På et tidlig stadium i saken avfant jeg meg med, som et foreløpig standpunkt, å vurdere denne konkrete saken uten å se de fullstendige dokumentene som var sakens gjenstand. Dette må sees i lys av at ombudsmannen her stod overfor en spesiell situasjon fordi forvaltningen satte et spørsmålsteget ved ombudsmannens innsynsrett når forholdet til ombudsmannen var omhandlet i de dokumentene det ble bedt om innsyn i. I den situasjon unnlot jeg da å sette spørsmålet på spissen. Det lå i dette imidlertid ikke noen aksept av at ombudsmannen var avskåret fra å få utlånt de omspurte dokumenter, selv om de omhandlet forvaltningens forhold til ombudsmannen. Saken har nå etter min mening vist at det er nødvendig å gi ombudsmannen fullt innsyn her fordi det svekker tilliten til forvaltningen å unnta de omtvistede dokumentene fra ombudsmannens innsyn.

Jeg er derfor kommet til at jeg burde ha krevet fremlagt de fullstendige dokumentene, og ber departementene merke seg dette synspunktet for senere tilfeller.

Jeg har etter omstendighetene funnet det mest hensiktsmessig å avslutte saken på det grunnlaget som nå foreligger. Slik saken ligger an, vil meroffentlighetsspørsmålet kunne vurderes uten at dokumentene i denne omgang legges frem usladdet for ombudsmannen.

2. Hjemmel for unntak

Dokumentene er utarbeidet av et departement til bruk for et annet departement i den interne saksforberedelsen, og det kan rettslig ikke rettes innvendinger mot at Utenriksdepartementet har funnet at lovens § 5 annet ledd bokstav c i utgangspunktet gir hjemmel for unntak. Spørsmålet er imidlertid om det burde vært gitt hel eller delvis meroffentlighet.

3. Meroffentlighetsspørsmålet

Siden Utenriksdepartementet bare har sendt over ufullstendige versjoner av dokumentene, kan jeg ikke vurdere om det skulle vært gitt meroffentlighet for dokumentene i sin helhet.

Offentlighetsloven er bygget opp med forholdsvis vide unntakshjemler kombinert med en plikt til å vurdere meroffentlighet (§ 2 tredje ledd). Utgangspunktet er at det skal vurderes å gi innsyn i dokumenter som ikke er belagt med taushetsplikt.

Departementene har anført at Justisdepartementet her har virket nærmest som en advokat for Utenriksdepartementet, og trukket inn forholdet til rettspleielovene. Denne argumentasjonen synes å harmonere dårlig med den rolleforståelse Lovavdelingen ellers legger til grunn for sin virksomhet.

Ystad bad om innsyn på et tidspunkt da Kongen i statsråd ennå ikke hadde tatt stilling til min anmodning om utlån. Justisdepartementet har lagt vekt på dette momentet i sitt brev hit 3. mai 2001, og fremholdt at mottakeren av brevet bør få dette før det presenteres i pressen.

På den annen side inneholder de sladdede dokumentene bare rettslige vurderinger, jf. det Utenriksdepartementet selv skriver i sitt brev hit 24. januar 2001.

Da Ystad bad om innsyn 11. september 2000, hadde Utenriksdepartementet også fått svar på sitt brev, slik at det rettslige grunnlaget syntes å være ferdigbehandlet. (At det deretter tok tre måneder før Kongen i statsråd tok stilling til min begjæring om utlån av dokumentene, endrer ikke dette.)

Hensynet til ombudsmannen kan ikke være avgjørende i en slik fase av saken. Det kan neppe ha virket sannsynlig at ombudsmannen skulle reagere på at det ble gitt innsyn i disse brevene. Under enhver omstendighet hadde dette vært enkelt å avklare med ombudsmannen.

Justisdepartementet har problematisert vurderingstemaet «tungtveiende grunner». Jeg går ikke nærmere inn på det spørsmålet i denne omgang. Departementet har under enhver omstendighet ikke klart å overbevise meg om at det foreligger et reelt og saklig behov for unntak.

Jeg kan etter dette vanskelig se at unntak av disse sladdede dokumentene er i samsvar med Stortingets forutsetninger.

4. Konklusjon

Departementets manglende praktisering av (delvis) meroffentlighet for de delene av dokumentene som jeg har fått se, er i dårlig samsvar med forutsetningene i offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

For de delene av dokumentene som jeg ikke har fått se, har jeg ikke grunnlag for å vurdere om det var riktig å unnlate å praktisere meroffentlighet.

Jeg anbefaler Utenriksdepartementet og Justisdepartementet å vurdere spørsmålet om hel eller delvis meroffentlighet på nytt. Jeg ber om å bli holdt orientert om den videre behandlingen av saken.»

Justisdepartementet ga etter dette Bergens Tidende innsyn i dokumentene i sladdet form slik de ble forelagt ombudsmannen.

Ved brev hit 1. oktober 2001 opplyste Justisdepartementet at det ønsket å komme med enkelte merknader av mer generell og prinsipiell karakter.

Departementet fremholdt at Lovavdelingens tolkningsuttalelser som hovedregel er offentlige. Lovavdelingen har normalt ikke noe imot å praktisere meroffentlighet, men Lovavdelingens vurdering kan likevel i enkelte tilfeller være at det foreligger et reelt og saklig behov for å unnta dokumentet fra offentlighet. Dersom det andre departementet motsetter seg at det utvises meroffentlighet, har det ifølge departementet vært lang og fast praksis i Lovavdelingen for å respektere dette, slik at det ikke utvises meroffentlighet. Departementet fremholdt at denne praktiseringen av offentlighetsloven er nødvendig for at Lovavdelingen skal kunne opprettholde sin rolle som juridisk rådgiver for andre departementer, også i saker som er politisk sensitive. Skiftende regjeringer har vært kjent med denne praksis. Departementet kunne ikke se at en slik praksis er i strid med forutsetningene som ligger bak offentlighetsloven § 2 tredje ledd, og heller ikke at departementets skjønnsutøvelse er klart urimelig eller klart strider mot god forvaltningspraksis.»

Avslutningsvis skrev Justisdepartementet:

«I brev 28. desember 2000 konstaterer Sivilombudsmannen at forvaltningen kan ha et reelt og saklig behov for å unnlate å oversende dokumenter til Sivilombudsmannen, og at et slikt behov forelå i denne saken. Dokumentene gjaldt som kjent korrespondanse mellom Justisdepartementet og Utenriksdepartementet om en klage

som var til behandling hos Sivilombudsmannen. I brev 23. mars 2001 opprettholder Sivilombudsmannen dette standpunktet. I sin avsluttende uttalelse snur imidlertid Sivilombudsmannen i dette spørsmålet, uten at det gis noen begrunnelse for dette ut over den generelle om hva saken nå har vist. Justisdepartementet må for sin del fastholde det synspunkt at forvaltningen kan ha behov for å kunne ha en intern dialog om hvordan en sak for Sivilombudsmannen skal behandles, uten at dette blir kjent for Sivilombudsmannen.»

I svarbrev 19. oktober 2001 til Justisdepartementet uttalte jeg at departementets brev ikke ga grunnlag for noen endret holdning fra min side i dette spørsmålet.

Bergens Tidende har senere klaget hit over at avisen kun fikk delvis innsyn i de aktuelle dokumentene. Denne saken er tatt inn nedenfor. (Se også en generell drøftelse i kap. II.)

21.

Innsyn i Justisdepartementets og Utenriksdepartementets dokumenter om behandlingen av en utlånsbegjæring fra ombudsmannen – klage over sladding

(Sak 2001–2023)

Bergens Tidende klaget over ikke å ha fått fullt innsyn i korrespondanse mellom Utenriksdepartementet og Justisdepartementet om behandlingen av en utlånsbegjæring fra ombudsmannen (jf. sak 2000–1512, referert ovenfor). Justisdepartementet nektet å oversende dokumentene til ombudsmannen i usladdet form.

Ombudsmannen kunne dermed ikke vurdere innsynsspørsmålet. Ombudsmannen påpekte overfor departementet at hans rett til opplysninger for å kunne utføre sitt verv er uavhengig av allmennhetens rett til innsyn etter offentlighetsloven.

Bergens Tidende klaget til ombudsmannen over ikke å ha fått fullt innsyn i korrespondanse mellom Utenriksdepartementet og Justisdepartementet (jf. sak 2000–1512, referert ovenfor). De omspurte, ugraderte dokumentene gjaldt departementets behandling av en utlånsbegjæring fra ombudsmannen i Globus II-saken, der ombudsmannen hadde bedt om utlån av graderte dokumenter.

For å kunne behandle klagen fra Bergens Tidende, ba ombudsmannen på vanlig måte om å få låne de aktuelle dokumentene i usladdet form. Justisdepartementet avslo anmodningen. Statsråd Odd Einar Dørum begrunnet dette slik:

«Ved brev 1. oktober 2001 sendte daværende justisminister Hanne Harlem brev til Sivilombudsmannen, hvor hun ga uttrykk for enkelte prinsipielle synspunkter på de spørsmål saken reiste. Jeg er enig i tidlige justisminister Hanne

Harlems synspunkter, både når det gjelder spørsmålet om å utvise meroffentlighet i Lovavdelingens uttalelser, og i spørsmålet om forvaltningens behov for å kunne ha en intern dialog om hvordan en sak for Sivilombudsmannen skal behandles, uten at dette blir kjent for Sivilombudsmannen. Jeg ønsker derfor ikke å oversende de aktuelle dokumentene til Sivilombudsmannen i usladdet form.»

Jeg hadde etter dette ikke tilgang til det nødvendige faktiske grunnlaget for å kunne gå videre med klagen fra Bergens Tidende, og måtte derfor avslutte saken uten å behandle klagen fra avisen. I brev til Justisdepartementet minnet jeg imidlertid om at ombudsmannens rett til opplysninger for å kunne utføre sitt verv, jf. ombudsmannsloven § 7, er uavhengig av allmennhetens rett til innsyn etter offentlighetsloven.

Tjenestemenn, tilsetting

22.

Forhåndsavtale om trekk i lønn – arbeidsmiljøloven § 55 nr. 3 bokstav c)

(Sak 1999–2142)

På grunnlag av en konkret klagesak besluttet ombudsmannen av eget tiltak å ta opp spørsmålet om arbeidsmiljøloven § 55 nr. 3 bokstav c) hjemler en adgang for arbeidsgiver og arbeidstaker til å inngå avtaler om trekk i lønn ved feilutbetalinger, før eventuelle feil er begått.

Ombudsmannen kom til at bestemmelsen måtte tolkes strengt slik at formålet bak hovedreglen om forbud mot trekk i lønn ikke ble undergravet. Det sentrale ved vurderingen av om en forhåndsavtale om trekkadgang kunne danne grunnlag for trekk, ville være i hvilken grad arbeidstakeren etter at feilutbetalingen var foretatt kunne sies å ha erkjent eller samtykket i at arbeidsgiver hadde et krav som kunne gjøres gjeldende.

Innenfor offentlig sektor har det vært vanlig å innta en standardklausul i den avtalen som inngås i begynnelsen av et arbeidsforhold der det generelt fastslås at det skal være adgang til å foreta trekk i lønn ved feilutbetalinger. Hovedspørsmålet i saken her har vært i hvilken grad slike avtaler skal anses gyldige. Den situasjonen jeg særskilt har hatt for øyet ved denne gjennomgangen, er de tilfeller der det i etterkant av en feilutbetaling oppstår en tvist mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om hvorvidt det foreligger et tilbakesøkningskrav på arbeidsgivers hånd. Tvisten kan for det første knytte seg til om det foreligger en feilutbetaling eller ikke. Dette kan være mer eller mindre usikkert, for eksempel i forhold til spørsmål om gyldig fravær av ulike årsaker. For det

andre vil arbeidstakeren i alle tilfelle kunne hevde at reglene om tilbakesøkning av feilaktig erlagt pengeforpliktelse, såkalt *condictio indebiti*, innebærer at tilbakesøkningskravet ikke er rettmessig og at tilbakebetalingsplikt således ikke foreligger. Spørsmålet blir om arbeidsgiveren på grunnlag av en avtale inngått ved arbeidsforholdets begynnelse skal kunne foreta trekk i arbeidstakerenes lønn før det er endelig avgjort eller på annen måte uomtvistelig at det foreligger et tilbakesøkningskrav på arbeidsgiverens hånd.

Saken ble herfra tatt opp med Kommunal- og regionaldepartementet. Det ble bedt om en nærmere redegjørelse for departementets forståelse av aml. § 55 nr. 3 c) og særskilt hvordan uttrykket «på forhånd» skulle forstås. I foreleggelsen ble det skissert to mulige forståelser av bestemmelsen. Ved en vid forståelse vil det legges til grunn at bestemmelsen åpner for trekk på grunnlag av en avtale inngått allerede i forkant av feilutbetalingen. Den snevrere forståelsen vil innebære at bestemmelsen kun gir adgang til å foreta trekk når det inngås avtale om dette etter at en feil har skjedd og omfanget av denne er klarlagt. Avslutningsvis ble det herfra også antydning at aml. § 55 nr. 3 c) etter sin ordlyd ikke innebærer noen begrensninger i forhold til arten av de krav det kan avtales lønnstrekk for. Det ble på denne bakgrunn bedt om departementets redegjørelse for om det måtte være begrensninger i adgangen til å inngå forhåndsavtaler om trekk i lønn sett i forhold til arten av de krav som ble gjort gjeldende.

I Kommunal- og regionaldepartementets redegjørelse ble det vist til et tidligere brev fra departementet til fylkesrådmannen i Rogaland om den samme bestemmelsen. Departementet gav her uttrykk for en relativt pragmatisk forståelse av bestemmelsen. Etter departementets syn ville det riktige være å vurdere konkret i hvert enkelt tilfelle hvorvidt en avtale om lønnstrekk skulle være gyldig. Momenter ved spørsmålet om en gitt avtale ville være gyldig og således kunne hjemle adgang til å foreta trekk i lønn, ville være i hvilken grad avtalen var begrenset med hensyn til «hvilken type krav adgangen gjelder for, omfanget av kravet og tidspunktet for trekket og lignende». Departementet konkluderte med følgende oppsummering og vurdering:

«For å ivareta intensjonen med bestemmelsen om lønnstrekk må det etter departementets syn stilles forholdsvis strenge krav til de avtaler om lønnstrekk som gyldig kan inngås i samsvar med aml. § 55 nr. 3 c). Ordlyden i bestemmelsen gir ikke veiledning med hensyn til spørsmålet om hvor tidlig en forhåndsavtale kan være inngått, eller hvilke type krav lønnstrekket kan dekke, for at avtalen skal anses gyldig etter aml. § 55 nr. 3 bokstav c). Det må foretas en totalvurdering av alle forhold ved den konkrete avtale, der hensynet til arbeidstakers forutberegnelighet vil påvirke hvilke andre elementer avtalen må inneholde for å være gyldig.»

I mitt avsluttende brev til Arbeids- og administrasjonsdepartementet uttalte jeg:

«Gjennomgang av rettskildene

Aml. § 55 nr. 3 oppstiller som hovedregel et forbud mot trekk i lønn og feriepenger. Formålet med regelen skal ifølge forarbeidene til bestemmelsen, jf. bl. a. Ot.prp. nr. 50 (1993–94) s. 144 flg., være å sikre at arbeidstakerne mottar lønnen sin mest mulig ubeskåret for å imøtekomme behovet for forutberegnelighet med hensyn til å kunne disponere lønnsinntekt. Unntakene fra hovedregelen om forbud mot trekk i lønn mv. er nærmere oppregnet i bokstavene a) til f). Bokstav c) gjør som nevnt unntak fra hovedreglen «når det på forhånd er fastsatt ved skriftlig avtale».

Utgangspunktet for tolkningen av bestemmelsen i bokstav c) er ordlyden. I forhold til de to tolkningsalternativene skissert ovenfor, gir ordlyden i dette tilfellet liten veiledning. «På forhånd» vil her helt sikkert bety før trekket foretas, men kan også bety i forkant av selve feilutbetalingen. I seg selv gir ordlyden med andre ord ikke noe godt svar på spørsmålet om generelle forhåndsavtaler skal anses gyldige. Et moment her vil det likevel være at ordlyden ikke innebærer noen begrensning med hensyn til arten av de krav det kan avtales trekkadgang for. Fra denne synsvinkelen vil ordlyden etter mitt syn være et argument for det snevrere tolkningsalternativet.

Av forarbeidene til bestemmelsen framgår at reglene om begrensning i trekkadgangen er gitt på bakgrunn av en målsetting om å jevne ut styrkeforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i en konfliktsituasjon der det kan være tvist om arbeidstakers tilbakebetalingsplikt. Adgang til å gjøre trekk i lønnen vil i en slik situasjon være et sterkt pressmiddel som ikke harmonerer godt med intensjonene som ligger til grunn for hovedregelen om forbudet mot trekk i lønn. Med dette som bakgrunn, er det naturlig å legge til grunn en streng tolkning av bestemmelsen der trekk bare kan foretas når det framgår etter en sikker tolking av en av de nærmere presiserte unntakshjemlene.

Ot.prp. nr. 50 (1993–94) går inn på adgangen til å foreta trekk i tilfeller der det er utbetalt for mye lønn som følge av kollektiv arbeidsnedleggelse. Det framgår at det i slike tilfeller vil være særskilt upraktisk for arbeidsgiver å måtte innhente forhåndssamtalke fra samtlige arbeidstakere før trekk kan foretas. Det synes her forutsatt at alternativet til en særskilt lovregulering ville være å innhente individuelle forhåndssamtalke fra samtlige arbeidstakere etter at merutbetalingene har vært foretatt. På denne bakgrunn ble det foreslått en lovbestemt adgang til å foreta trekk i denne situasjonen, slik dette er kommet til uttrykk i bokstav f). Bestemmelsen gir arbeidsgiveren adgang til å foreta trekk i lønn «når det på grunn av gjeldende rutiner for beregning og utbetaling av lønn ikke har vært praktisk mulig å ta hensyn til fravær på grunn av arbeidsnedleggelse eller ar-

beidsstengning i avregningsperioden». I tilfeller der det på grunn av en feilutbetaling er oppstått en tvist mellom én arbeidstaker og dennes arbeidsgiver om feilutbetaling i andre situasjoner enn nevnt i bokstav f), vil ikke de hensyn som her er skissert gjøre seg gjeldende. Dette taler med styrke mot å godta at arbeidsgivere sikrer seg lignende rettsposisjon i form av generelle forhåndsavtaler i den enkelte arbeidskontrakt i forhold til feilutbetalings situasjonen.

Videre går forarbeidene inn på hvorvidt det skal innføres en generell regel om adgang til å foreta trekk ved fravær som ikke gir rett til lønn, samt ved avskjed. Departementet kom her til at det ikke bør åpnes for adgang til å foreta slikt trekk på generelt grunnlag, nettopp fordi dette vil gi arbeidsgiver et sterkt pressmiddel i en eventuell tvist om hvorvidt det foreligger gyldig fravær eller avskjedsgrunn. Dersom man legger til grunn en forståelse av bestemmelsens bokstav c) som innebærer at det gis adgang til å inngå generelle forhåndsavtaler om lønns trekk ved feilutbetalinger, vil disse hensynene vanskelig kunne ivaretas.

Sammenhengen med de øvrige unntaksbestemmelsene i § 55 nr. 3 vil etter mitt syn også være et viktig moment ved tolkingen av hvilke avtaler som skal anses gyldige med hjemmel i bokstav c). De øvrige unntakene fra hovedregelen gir adgang til trekk i lønn i spesifiserte tilfeller. Foruten i de lovbestemte tilfellene og som nevnt ved arbeidsnedleggelse/stans, er det adgang til trekk for innskudd i pensjons- og sykekasser, til betaling av fagforeningskontingent og lignende der dette framgår av tariffavtalen, samt i tilfelle der arbeidstakeren har et erstatningsansvar. Det er tale om relativt avgrensede og definerbare ytelser, og unntakene ivaretar således formålet bak hovedregelen ved å sikre tilstrekkelig forutberegnetlighet for arbeidstakerne.

Trekk som kan skje på bakgrunn av unntaksreglene vil være av et bestemt og begrenset omfang, med unntak av trekk etter bokstavene e) og f) som handler om erstatningskrav og krav som følge av arbeidsnedleggelse eller arbeidsstengning. For disse alternativene er det imidlertid en særregel i lovens § 55 nr. 3 andre ledd som sier at trekket skal begrenses til den del av kravet som overstiger det arbeidstakeren måtte trenge til underhold av seg selv og sin familie. For bokstav c) er det ingen slik særregel om begrensnings. Dersom man legger en vid tolkning til grunn og åpner for adgang til å inngå avtaler om trekk i forkant av feilutbetalingen, vil det kunne være sannsynlig at trekkadgangen gjøres gjeldende også for krav av større omfang. Det ville da ha vært nærliggende å oppstille en tilsvarende begrensnings som angitt i § 55 nr. 3 andre ledd også for krav etter bokstav c). Når det ikke foreligger noen slik regel om begrensnings av trekkets omfang, taler også dette etter mitt syn for at bestemmelsen forstås på den snevre måten.

I forhold til utformingen og innholdet av de øvri-

ge unntakene, vil jeg særskilt peke på adgangen i bokstav e) til å gjøre trekk i lønn for erstatningskrav arbeidsgiveren kan gjøre gjeldende mot arbeidstakeren. For at det skal kunne foretas trekk for slike krav er det bl.a. en forutsetning at arbeidstakeren skriftlig erkjenner erstatningsansvar, at ansvaret fastslås ved dom eller at arbeidstakeren rettsstridig fratrer sin stilling. Det må etter dette være klart at trekk som en hovedregel ikke kan foretas før etter at eventuell tvist om kravet er avgjort. Når dette alternativet er så vidt strengt i forhold til at tvisten må være bilagt før trekk kan foretas, blir det dårlig sammenheng i bestemmelsen dersom man før en tvist omkring en feilutbetaling er avgjort tillater trekk på grunnlag av en generell forhåndsavtale med hjemmel i bokstav c).

Det er et fellestrekk ved de øvrige alternativene som gir grunnlag for lønnstrekk at de på forhånd vil gi arbeidstakeren et nokså sikkert grunnlag for å vurdere omfanget av og forfallstiden for trekkene. Dette må sies å være i samsvar med formålet bak bestemmelsen om å ivareta forutsigbarhet med hensyn til lønnsutbetalingen. Foruten forutsigbarhet, må lovgrunnen for bestemmelsen også hvile på en forutsetning om at det vil kunne være større adgang til å anerkjenne krav mot arbeidstaker som grunnlag for lønnstrekk når kravet har en nær sammenheng med arbeidskontrakten og arbeidsforholdet (konneksitet). En feilutbetaling vil etter mitt syn ofte måtte kunne sies å ha en nær tilknytning til arbeidsforholdet. Særlig gjelder det ved ulovlig fravær der lønnskrav i utgangspunktet ikke en gang opparbeides. Langt på vei vil også en større og åpenbar merutbetaling måtte sies å ha en sterk tilknytning til arbeidsforholdet. Jeg kan imidlertid ikke se at en slik sammenheng mellom krav og motkrav her på en avgjørende måte tilsier en vid forståelse av bestemmelsen i bokstav c).

Samlet sett er jeg av den oppfatning at ordlyden, forarbeidene til bestemmelsen og reelle hensyn med vekt på krav til forutberegnetlighet, trekker sterkt i retning av en forståelse av aml. § 55 nr. 3 bokstav c) som tilsier at en avtale må inngås i etterkant av feilutbetalingen for at den skal kunne danne grunnlag for trekk i lønnen. Generelle klausuler om trekkadgang inngått ved arbeidsforholdets start, kan således etter mitt syn ikke danne grunnlag for trekk i lønn mv. etter en feilutbetaling.

Nærmere vurdering av departementets svar

Kommunal- og regionaldepartementet har som nevnt i sitt brev hit lagt til grunn at det må vurderes konkret hvilke avtaler som kan godtas og som således gyldig kan danne grunnlag for å foreta trekk i lønn. Jeg forstår det slik at departementet i utgangspunktet åpner for en vid forståelse av bestemmelsen, der også avtaler inngått i forkant av en feilutbetaling vil kunne danne grunnlag for trekk, men at bestemmelsen til en viss grad må tolkes innskrenkende i

forhold til de avtaler som ikke i tilstrekkelig grad ivaretar kravet til forutberegnelighet. Departementet har antatt at de helt generelle forhåndsavtaler uten noen form for begrensning med hensyn til kravets art og omfang ikke vil kunne godtas. Det motsatt ytterpunkt, avtaler inngått etter feilutbetalingen med tidspunkt og beløpsangivelse for trekket, vil på den annen side klart være i tråd med intensjonen bak aml. § 55 nr. 3 c). Mellom disse alternativene mener departementet at det må foretas en konkret vurdering av den aktuelle avtalen for å vurdere om den kan danne grunnlag for trekk eller ikke.

Etter mitt syn vil den løsningen departementet her legger opp til for så vidt gjelder feilutbetalinger, vanskelig kunne sies å være i tråd med formålet bak reglene i aml. § 55 nr 3. For det første blir regelen retts teknisk vanskelig å praktisere dersom det legges opp til en forståelse som nødvendigvis gjør en konkret vurdering av gyldigheten av hver enkelt avtale, mest sannsynlig i en tvistesituasjon. En slik forståelse av regelen vil heller ikke kunne sies å være særskilt godt i harmoni med intensjonen om å ivareta arbeidstakernes behov for forutberegnelighet. Videre vil det vanskelig kunne sies å verne arbeidstakerne og å jevne ut styrkeforholdet mellom partene på en tilfredsstillende måte i tilfelle av en tvist, dersom man legger til grunn en forståelse av bestemmelsen som nødvendigvis gjør en slik konkret vurdering av den enkelte avtalen. Dersom utgangspunktet er at trekk er tillatt, antas byrden med å få avgjort tvilen med hensyn til avtalens gyldighet å måtte ligge på arbeidstakeren, hvilket betyr at man er nesten like langt i forhold til ønsket om å jevne ut styrkeforholdet mellom de to aktørene i en eventuell konfliktsituasjon.

For så vidt gjelder andre krav enn tilbakebetalingskrav som følge av feilutbetalinger er jeg enig i at skriftlige forhåndsavtaler vil kunne være en praktisk oppgjørsform der gyldigheten av avtalen må vurderes etter de retningslinjer departementet har vist til. Et eksempel kan være jevnlig (månedlig) kjøp av varer eller tjenester fra arbeidsgiver, for eksempel betaling for daglig kantineordning. Undersøkelsen av saken herfra har imidlertid særlig vært rettet mot standardklausuler vedrørende feilutbetalinger, og jeg går derfor ikke nærmere inn på andre typer krav.

Konklusjon

Jeg har etter en gjennomgang av saken samt en nærmere vurdering av Kommunal- og regionaldepartementets redegjørelse, kommet til at det kan være grunnlag for et mer begrenset anvendelsesområde av bestemmelsen i aml. § 55 nr. 3 bokstav c) enn det som har vært lagt til grunn fra departementets side.

Det sentrale vil etter mitt syn være at det foreligget et uomtvistelig samtykke før det foretas trekk i en arbeidstakers lønn. Dette innebærer at det må fo-

religge en avtale der det er klart at begge parter er innforstått med hva trekket gjelder. Som utgangspunkt vil jeg derfor anta at loven kun åpner for å gjøre trekk i lønn og feriepengene der avtale om dette er inngått i etterkant av feilutbetalingen. Avtalen om adgang til å trekke i lønnen blir dermed samtidig en erkjennelse av at det foreligger et krav og arbeidstakers samtykke i at kravet gjøres opp ved at det foretas trekk i lønnen. I de tilfeller der det foreligger skriftlige generelle forhåndsavtaler om adgang til å gjøre trekk i lønnen i forkant av feilutbetalingen, hvilket har vist seg er en relativt vanlig standardklausul innenfor det offentlige, mener jeg det er grunn til å anta at denne avtalen bare vil kunne danne grunnlag for trekk der det i tillegg foreligger en erkjennelse fra arbeidstakeren om at det foreligger et krav på arbeidsgiverens hånd, jf. også regelen i bokstav e) om erstatningskrav. I tvistesituasjoner der det ikke er erkjent at det foreligger et krav på arbeidsgiverens hånd, vil en generell forhåndsavtale om trekk etter mitt syn ikke kunne gjøres gjeldende.

Jeg tar ikke stilling til i hvilken grad det vil være nødvendig å revidere arbeidsavtaler innenfor den offentlige sektor etter dette. Som nevnt, kan standardavtaler om adgang til å gjøre trekk i lønn fortsatt ha en funksjon dersom avtalen suppleres med en erkjennelse av at det foreligger et krav. Avtalene vil da få en begrenset rekkevidde, men jeg ser ikke bort fra at de likevel til en viss grad vil være praktiske. Den usikkerhet som i dag råder med hensyn til avtalepraksis om feilutbetalinger og forholdet til bestemmelsen i aml. § 55 nr. 3 c), tilsier etter min mening at man i alle fall i offentlig sektor foretar en gjennomgang og gjør en vurdering av bruken av denne typen standardklausuler overfor arbeidstakere.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet uttaler deretter i brev hit:

«På denne bakgrunn er departementet enig i at en standardklausul inntatt i arbeidsavtalen som generelt slår fast at det skal være adgang til å foreta trekk i lønn ved feilutbetalinger i utgangspunktet ikke kan danne grunnlag for trekk i lønn. Som Sivilombudsmannen påpeker ivaretar generelle forhåndsavtaler ikke i tilstrekkelig grad hensynet til forutsigbarhet og kontroll. Avtalen gir arbeidsgiveren adgang til uten videre å trekke arbeidstakeren for hele eller store deler av lønnen i tilfelle fremtidige feilutbetalinger. Avtalen ivaretar således ikke arbeidstakerens behov for mest mulig ubeskårede lønnsutbetalinger og for oversikt over fremtidige lønnstrekk. Videre gir generelle forhåndsavtaler arbeidsgiver mulighet til å trekke i lønnen også i de tilfeller der det er tvist om arbeidsgivers krav. Avtalen vil da ikke forhindre at arbeidsgiveren får et sterkt pressmiddel mot arbeidstakeren. Det bør også tillegges vekt at en arbeidstaker som begynner i en ny stilling sjelden vil overskue konsekvensene av en slik avtaleklausul, ei heller oppleve det som en reell mulighet å ikke akseptere klausulen. Disse forholdene betyr at generelle forhåndsavtaler ik-

ke fungerer i samsvar med formålet med avtalekravet i arbeidsmiljøloven § 30 nr 3 bokstav c).

Departementet finner likevel ikke holdepunkter for å hevde at alle forhåndsavtaler om lønnstrekk ved feilutbetalinger vil være ugyldige. En forhåndsavtale vil etter departementets syn kunne være gyldig hvis den er supplert med begrensninger med hensyn til trekkets størrelse, preklusjonsfrister, varsling, krav om etterfølgende erkjennelse og samtykke og/eller andre vilkår som i tilstrekkelig grad sikrer arbeidstakerens behov for forutsigbarhet og kontroll.»

Jeg fant etter dette ikke grunn til å gå videre med saken.

23.

Om en muntlig advarsel kan anses som ordensstraff

(Sak 2000–1080)

A klaget til ombudsmannen over at han hadde fått en muntlig advarsel eller irettesettelse av sin arbeidsgiver, Akershus fylkeskommune. Saken reiste spørsmål om dette var en ordensstraff etter forvaltningsloven § 2 annet ledd og derved et enkeltvedtak som kunne påklages.

Ombudsmannen uttalte at dette måtte avgjøres ut fra en totalvurdering av de reelle forhold. Med særlig vekt på omstendighetene rundt ileggelsen av advarselen – muntlig og «over bordet» i en diskusjon», at den ikke hadde formell forankring i et personalreglement og under forutsetning av at den ikke skulle registreres på klagerens rulleblad – fant ombudsmannen at advarselen ikke kunne anses som en ordensstraff.

A som var tilsatt ved en videregående skole i Akershus fylkeskommune var sykmeldt fra sin stilling store deler av skoleåret 1998/1999 etter at det hadde vært samarbeidsproblemer i musikkseksjonen ved skolen. Ved utløpet av skoleåret ble det avholdt et møte mellom A, assisterende rektor ved skolen, en representant for undervisningsdirektøren, avdelingsleder og hovedverneombudet. Møtet skulle ta sikte på å tilrettelegge fagfordelingen for A for neste skoleår med tanke på eventuell friskmelding av A. Imidlertid endte møtet opp med at A ble ilagt en muntlig advarsel. Advarselen ble senere nedfelt i et referat fra dette møtet. I referatet het det bl.a.:

«Da A fortsatte sin kritikk og ikke syntes å ville registrere hva utdanningsdirektøren sa, gav utdanningsdirektøren ham en *muntlig advarsel*.

A ble forklart hva en slik irettesettelse betyr, og at den er alvorlig. Dersom A på nytt skulle komme med tilsvarende beskyldninger eller kritikk av ledelsen, avdelingsleder eller andre ved skolen, vil dette kunne få konsekvenser for hans framtidige tilsetningsforhold i Akershus fylkeskommune, i form av oppsigelse eller avskjed.»

Lærerforbundet brakte saken inn for ombudsmannen med anmodning om en vurdering av saksbehandlingen i forbindelse med ileggelsen av den muntlige advarselen.

Henvendelsen ble forelagt Akershus fylkeskommune, som viste til at en advarsel var arbeidsgivers reaksjon på uønsket atferd fra arbeidstakers side. Fylkeskommunen opplyste at den ikke hadde formalisert eller reglementsfastet regler om advarsler eller irettesettelser. Fylkeskommunen påberopte seg en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling som skulle underbygge at en slik form for advarsel/irettesettelse som fylkeskommunen praktiserte, ikke kunne anses som ordensstraff. Det ble ellers vist til at fylkeskommunen ikke kunne se at reaksjonen var ment på annen måte enn som en advarsel.

I mitt avsluttende brev uttalelse jeg:

«Spørsmålet om den muntlige advarselen anses som et enkeltvedtak som kan påklages

Etter forvaltningsloven 10. februar 1967 vil spørsmålet om en avgjørelse kan påklages avhenge av om den er et enkeltvedtak. Etter forvaltningsloven § 2 annet ledd annet punktum vil ilegging av ordensstraff anses som et enkeltvedtak.

Forvaltningsloven gir ikke selv noen definisjon av ordensstraff. Heller ikke inneholder forarbeidene noen nærmere forklaring på hva som menes med ordensstraff. I statstjenesten er det gitt regler om ordensstraff i tjenestemannsloven 4. mars 1983 nr. 3. I lovens § 14 nr. 2 første ledd er det bestemt at tjenestemann kan ilegges «skriftlig irettesettelse» som ordensstraff. Tjenestemannsloven av 1918 inneholdt regler om ordensstraff i lovens § 21. Loven gjaldt for alle offentlige tjenestemenn, men den ble aldri satt i kraft for de kommunale tjenestemenn, og reglene om ordensstraff fikk derfor bare anvendelse på statstjenestemennene. Tilsvarende bestemmelser er ikke gitt i lov for kommunale tjenestemenn. Hva som må regnes som ordensstraff for de kommunale tjenestemenn er derfor noe uklart. Selv om en skriftlig irettesettelse etter sitt innhold ikke er ment å skulle medføre endringer i tjenestemannens rettigheter eller plikter, kan det være gode grunner for å behandle en slik irettesettelse på samme måte for en kommunal tjenestemann som for en statstjenestemann. Forslaget til regulering av forholdet i tjenestemannsloven av 1918 understreker dette. Spørsmålet må for øvrig avgjøres bl.a. ut fra forføyningens karakter og hvilket formål den har.

Spørsmålet om grensen mellom den rene tjenstlige tilrettevisning og sanksjonen ordensstraff er berørt i forarbeidene til tjenestemannsloven av 1918. Om spørsmålet heter det, se Ot.prp. nr. 38 (1915) om utferdigelse av en «lov om offentlige tjenestemænd», s. 48:

«Det er alltid vanskelig, ja tildels maaske umulig, at skjelne mellem den irettesættelse som

skal være straf og underkastes den mere høytidelige ilæggelsesmaate, og den tilrettevisning som det maa staa lederen av et arbeides utførelse frit for at gi, og som det er hans pligt at gi naar utførelsen ikke er fyldestgjørende. Tilrettevisningen bør komme umiddelbart og kan ikke bindes til former, og den handling der gjorde den berettiget kan ikke efterpaa bevisliggjøres saaledes, at der kan bli tale om fyldestgjørende ankebehandling. Som det vil sees indgaar skriftlig advarsel som et moment i reglene om avskedigelse efter næste paragraf. Skrape eller tilrettevisning er derfor ikke medtat blandt de diciplinærstraffer som foreslaaes bragt i anvendelse. Herav maa ikke sluttes at en overordnet er avskaaret fra paa stedet at gi en underordnet en tilrettevisning, naar han finder at han utfører sit arbeide uriktig eller slurvet. Adgangen hertil maa selvfølgelig av hensyn til tjenestens tarv altid staa aapen.»

En tjenstlig tilrettevisning vil ut fra dette være forankret i tjensteforholdet og vil etter sitt innhold først og fremst ha som siktemål å klargjøre nærmere innholdet og omfanget av tjenstemannens tjensteplikter. Tilrettevisningen gis i tilknytning til arbeidet og skal være retningsgivende for arbeidsforholdet. En ordensstraff kan også ha et slikt formål, men den vil i tillegg ha som siktemål å pådra tjenstemannen en sanksjon for overtredelse eller tilsidesettelse av tjensteplikter. En irettesettelse som gjøres skriftlig og som blir notert på tjenstemannens rulleblad eller lagt på tjenstemannens personalmappe, kan ut fra dette være en sanksjon for brudd på tjensteplikter, et disiplinær- eller straffetiltak dersom meningen er å påføre tjenstemannen en reaksjon, ut over bare å gi en tilrettevisning. De ytre forhold omkring irettesettelsen, skriftligheten og registreringen i personalmappen etter anmerkningen på rullebladet, kan etter omstendighetene gå ut over det som er nødvendig for å gi tjenstemannen en tjenstlig tilrettevisning, og da vil det være riktig å anse forføyningen som en ordensstraff. Det er imidlertid grunn til å påpeke at god orden kan tilsi at også en rent tjenstlig tilrettevisning blir notert, anmerket eller på annen måte registrert på vedkommende personalmappe, uten at tilrettevisningen dermed vil måtte betraktes som ordensstraff.

I en uttalelse til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1. august 1994 har Justisdepartementets lovavdeling uttalt seg om «en avgjørelse om å gi en kommunal tjenstemann en advarsel eller irettesettelse er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand». Fra Lovavdelingen ble fremholdt at «begrepet ordensstraff har etter vanlig språklig forståelse ikke noe entydig innhold». Under henvisning til Ot.prp. nr. 27 (1968–69) s. 9 påpekte Lovavdelingen at en avgjørelse ikke nødvendigvis trengte hjemmel i lov for å kunne kalles ordensstraff. Det ble viderepekt på at det først ved lov 10. juni 1977 nr. 65 om statens tjenstemenn § 10 annet ledd ble bestemt at skriftlig irettesettelse skulle regnes som ordensstraff, men at den «nærmere avgrensningen av begrepet or-

densstraff må i utgangspunktet foretas ut fra situasjonen slik den forelå ved vedtakelsen av forvaltningsloven § 2 annet ledd ved lov 19. juni 1969 nr. 54».

I Lovavdelingens uttalelse ble det også påpekt at «den generelle forutsetningen i forarbeidene synes altså å ha vært at ordensstraffer eller andre disiplinærtiltak som ikke griper inn i tjenstemannens rettigheter eller plikter, heller ikke regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 annet ledd».

Dette utgangspunkt mente Lovavdelingen «trolig» måtte fravikes hvor det forelå «uttrykkelig hjemmel for at «ordensstraff» i form av advarsler eller irettesettelser kan benyttes». Under henvisning til en uttalelse Lovavdelingen hadde avgitt i 1977 ble gitt uttrykk for at det med «hjemmelsgrunnlag» f.eks. var tenkt på «lov eller reglement». Grensedragningen kunne begrunnes i «at en advarsel eller irettesettelse får mest inngripende betydning for tjenstemannen i tilfeller hvor slike sanksjonsmidler er institusjonalisert gjennom uttrykkelige hjemmelsbestemmelser».

Disse generelle betraktninger synes å samsvare med de foran siterte uttalelser i Ot.prp. nr. 38 (1915). Arne Fanebust, Tjenstemannsrett, Bergen 1987 s. 25 synes også å mene at tiltak som har formell hjemmel i lov eller «f.eks. kommunale personalreglementer» må betegnes som «ordensstraff».

Arvid Frihagen, Forvaltningsloven Kommentarutgave, 2. utg. 1986 s. 73, gir uttrykk for at «også andre tilsvarende formelle irettesettelser som registreres på rulleblad o.l. gå(r) inn under 2. ledd».

Den muntlige advarselen eller irettesettelsen (skolen har brukt begge betegnelsene) fikk klageren i et møte 29. juni 1999, som tok sikte på å drøfte hvilken fagfordeling klageren kunne tilbys det neste skoleåret. Klageren hadde på dette tidspunkt vært sykmeldt en tid. Til stede på møtet var foruten klageren, en representant for utdanningsdirektøren, assisterende rektor, avdelingsleder og hovedverneombudet. Om den muntlige advarselen og de nærmere omstendighetene rundt denne, heter det i møtereferatet:

«Etter dette kom A med en del personlige uttalelser om skolens ledelse og om avdelingsleder B. Det ble kastet fram beskyldninger som må betegnes som grove og ærekrenkende, bl.a. ble det antydnet ond vilje mot og personforfølgelse av A fra de ovennevnte side. Utdanningsdirektøren v/ C ønsket da som et resultat av disse uttalelsene å komme med kritikk av A, som han mente viste mistillit til skolen. Han ble informert om at utdanningsdirektøren ikke kunne akseptere at han rettet personlige angrep mot tilsatte.

Da A fortsatte sin kritikk og ikke syntes å ville registrere hva utdanningsdirektøren sa, gav utdanningsdirektøren ham en muntlig advarsel.

A ble forklart hva en slik irettesettelse betyr, og at den er alvorlig. Dersom A på nytt skulle komme med tilsvarende beskyldninger eller kritikk av ledelsen, avdelingsleder eller andre ved

skolen, vil dette kunne få konsekvenser for hans framtidige tilsettingsforhold i Akershus fylkeskommune, i form av oppsigelse eller avskjed.»

Akershus fylkeskommune, utdanningsdirektøren har anført at forføyningen ikke kan anses som ordensstraff i forvaltningslovens forstand. Dette begrunnes med at en advarsel etter fylkeskommunens praksis er arbeidsgivers reaksjon på uønsket atferd fra arbeidstakerens side (altså en tilrettevisning), og at fylkeskommunen ikke har formalisert eller reglementfestet bestemmelser om advarsel/irrettesettelse. Til støtte for sitt syn har fylkeskommunen vist til en uttalelse 21. september 2000 fra Justisdepartementets lovavdeling.

Spørsmålet om det foreligger tjenstlig tilrettevisning eller ordensstraff må avgjøres ut fra en skjønnsmessig *totalvurdering* av de reelle forhold. Om forføyningen har hjemmel i et reglement vil bare være ett moment blant flere. Ut fra det som er fremholdt foran, vil formålet med forføyningen måtte stå sentralt i vurderingen. Videre vil det være av betydning hvor inngripende og betydningsfull forføyningen er i forhold til den enkeltes arbeidsforhold. Ved bedømmelsen er det naturlig å ta utgangspunkt i de ytre forhold omkring forføyningen som normalt vil kunne gi en indikasjon om forføyningens karakter.

Det ble i advarselen spesielt opplyst at «tilsvarende» beskyldninger eller kritikk av ledelsen, avdelingsleder eller andre ved skolen, ville kunne få konsekvenser for hans framtidige tilsettingsforhold i Akershus fylkeskommune, i form av oppsigelse eller avskjed. I den foreliggende situasjonen oppfatter jeg dette dit hen at advarselen i seg selv bare var ment som en tilrettevisning, med fremtidig forhold for øye, og ikke som en sanksjon. Henvisningen til at en gjentakelse ville kunne få konsekvenser må her sees som en påminnelse om at hvis en tilrettevisning ble overhørt eller unnlatt fulgt, ville det kunne få konsekvenser. En slik påminnelse kan ikke i seg selv gjøre tilrettevisningen til en ordensstraff.

I motsetning til det som var tilfelle i sak 1999–0600, gjengitt på side 59 følgende i ombudsmannens årsmelding for 1999, hadde den muntlige advarselen/irrettesettelsen i denne saken ingen formell forankring i personalreglement eller lignende. En slik forankring ville ha indikert at ordningen var blitt institusjonalisert og formalisert. Forføyningen som A fikk, fremtrer således ikke som en formell reaksjon med hjemmel i et tjenstereglement.

Jeg peker videre på omstendighetene rundt ileggelsen av advarselen eller irrettesettelsen som ble gitt. Dette skjedde muntlig, i et møte som hadde fagfordeling for neste skoleår som tema. Forføyningen synes å være gitt «over bordet» etter en diskusjon. Den muntlige forføyningen ble deretter riktignok nedfelt skriftlig, men ikke i et eget dokument der reaksjonen ble omtalt som ordensstraff eller lignende. Derimot framgår advarselen av referatet fra møtet.

Disse omstendighetene synes å trekke i retning av at det her ikke var tale om en sanksjon. Fylkeskommunen har ikke opplyst om møtereferatet skulle oppbevares på klagerens personalmappe eller noteres på rullebladet hans eller lignende. Klageren har på side 12 i sitt brev 15. juni 2001 skrevet:

«I stedet for å svare på skriftlige henvendelser fra Lærerforbundet i forbindelse med den muntlige advarselen, ble det fra utdanningsdirektøren v/ C, formidlet via Lærerforbundets hovedtillitsvalgte budskap til meg om at den muntlige advarselen som er registrert i referatet fra møtet 29.06.1999 vil bli oppbevart i en lukket konvolutt i min mappe hos arbeidsgiveren. Det ble ikke forklart når og i hvilken sammenheng, anledning og formål konvolutten skulle åpnes igjen, og av hvem.»

Dette er ikke imøtegått fra utdanningsdirektørens side. Uavhengig av måten referatet oppbevares på, forutsetter jeg at det ikke har vært meningen at forføyningen skulle registreres på klagerens rulleblad, eller på annen måte bli brukt på en måte som kan gi reaksjonen karakter av ordensstraff.

Samlet sett synes den aktuelle forføyningen å ha karakter av å være en tilrettevisning omkring forhold knyttet til arbeidsmiljøet, for å sikre at episoder som den som inntraff på møtet, ikke skulle gjenta seg. Den kan dermed ikke betegnes som en ordensstraff med klagerett etter forvaltningsloven § 28.

Spørsmålet om det var grunnlag for å gi en muntlig advarsel, finner jeg imidlertid ikke å kunne gå nærmere inn på. Jeg viser i denne sammenheng til at saksbehandlingen for ombudsmannen er skriftlig og at jeg dermed er henvist til å bygge mitt standpunkt på en gjennomgang av det skriftlige saksmaterialet. Faktiske forhold er dermed vanskelig å få tilstrekkelig belyst til at jeg kan foreta en selvstendig vurdering av om det var grunn til å gi klageren denne advarselen.»

24.

Betydningen av en alminnelig tjenstlig tilrettevisning

(Sak 2000–1498)

Lensmannsfullmektig A mente seg forbigått ved tilsetting i vikariat som lensmann. A anførte at bakgrunnen for at han ikke ble tilsatt var en konflikt med den fast tilsatte lensmannen, B. Denne konflikten hadde medført en muntlig tilrettevisning av A fra politimesteren. A anførte at hans opptreden under konflikten og tilrettevisningen, ikke kunne tas i betraktning ved vurderingen av om han var kvalifisert til vikariatet som lensmann.

Ombudsmannen uttalte at dersom tjenestemannen blir fratatt oppgaver eller ikke blir gitt anledning til avansement, må reaksjonen anses som en or-

densstraff med de saksbehandlingsregler det medfører. Selv om As handlemåte hadde blitt vurdert i forhold til ordensstraff, måtte tilsettingsmyndighetene ta konsekvensen av at den hadde konkludert med at en alminnelig tilrettevisning var en dekkende forholdsregel i dette tilfellet. Utgangspunktet er at forholdet som er grunnlaget for en tilrettevisning, skal anses endelig avgjort ved tilrettevisningen. Ombudsmannen konkluderte med at det her var mulig at A hadde blitt behandlet på en uriktig måte og anbefalte at det ble vurdert om ikke det ville være riktig å se bort fra forholdene knyttet til tilrettevisningen i framtidige vurderinger av lensmannsfullmektig As skikkethet.

Saken gjaldt lensmannsfullmektig A som mente seg forbigått ved tilsetting i et vikariat som lensmann ved et lensmannskontor.

I brevet til ombudsmannen ble det anført at A i henhold til sin stillingsinstruks var lensmannens faste stedfortreder, og at han var den av søkerne som hadde de beste formelle og reelle kvalifikasjoner, og også lengst ansiennitet. Bakgrunnen for at A likevel ikke hadde blitt tilsatt, hadde sammenheng med en konflikt med den fast tilsatte lensmannen. Det framgikk at denne konflikten hadde medført en muntlig tilrettevisning av A fra politimesteren. A gjorde gjeldende at hans opptreden under denne konflikten og den tilrettevisningen han hadde mottatt ble trukket inn i kvalifikasjonsvurderingen på en usaklig måte.

I brev herfra til politidistriktet ble det bedt om en redegjørelse for den vurderingen som lå bak tilsettingsrådets vedtak, særlig sett hen til at lensmannsfullmektig A tidligere hadde fungert i stillingen og også hadde blitt innstilt til stillingen ved tilsetting av ny lensmann sommeren 1998. Videre ble det vist til lensmannsfullmektig As stillingsbeskrivelse hvor det framgikk at lensmannsfullmektig A var lensmannens faste stedfortreder, og det ble bedt om redegjørelse for hvorfor lensmannsfullmektig A ikke ble konstituert som lensmann ved ferieavviklingen. Avslutningsvis het det i brevet herfra:

«Dersom årsaken til at A ikke ble tilsatt i vikariatet og heller ikke fungerte som stedfortreder ved ferieavvikling utelukkende eller i hovedsak skyldes arbeidskonflikten med lensmann B, ber vi om at dette klargjøres. I så fall ber vi også om tilsettingsmyndighetens merknader til advokat Cs anførsler om at det ikke er adgang til å la tjenstlige tilrettevisninger få slik følger.»

Når det gjaldt tilsettingsrådets vedtak, viste politimesteren til at tilsettingsrådet hadde sluttet seg til forslaget som var utarbeidet av politimesteren. Fra forslaget ble følgende sitert:

«I kunngjøringen er beskrevet arbeidsoppgaver. Det er ytterligere spesielt fremhevet at det «settes store krav til samarbeidsevne og til administrativ og faglig ledelse».

Jeg finner ikke på det nåværende tidspunkt å kunne ta med lensmannsfullmektig A blant de foreslåtte kandidater. Dette etter en totalvurdering, der jeg bl.a. vektlegger at han f.t. ikke tilfredsstiller de store krav til samarbeidsevne som stillingsinnehaveren forutsettes å ha. Grunnlaget til dette er bl.a. den konflikt som har vært ved lensmannskontoret og som han har vært en sentral del av. I den forbindelse har tilsettingsrådet i politidistriktet behandlet personalsak mot A der en konstaterer brudd på tjenstemannslovens § 14, 1. pkt b, jfr. protokollen. Det ble ikke ilagt ordensstraff av spesielle grunner, men han ble gitt en alminnelig tjenstlig tilrettevisning av meg etter tilsettingsrådets ønske.

Bl.a. de der beskrevne forhold tilkjenner etter mitt skjønn at A ikke i enhver sammenheng har den nødvendige samarbeidsevne som jeg finner det naturlig at en lensmann har.»

Videre opplyste politimesteren at fram til B ble tilsatt som lensmann hadde lensmannsfullmektig A fungert som lensmann i flere perioder, og at politimesteren var av den formening at A da løste denne oppgaven på en tilfredsstillende måte. Avslutningsvis skrev politimesteren:

«Spørsmålet om konstitusjon som lensmann under ferieavvikling sommeren 2000 ble vurdert etter møtet i tilsettingsrådet, og politimesterens konklusjon ble tatt etter dette. Et enstemmig råd hadde sluttet seg til politimesterens vurdering om at A på det tidspunkt ikke var egnet til å sitte i vikariatet som lensmann. Det ville derfor heller ikke være naturlig at han ble konstituert som lensmann under ferieavviklingen. Dette ble meddelt den midlertidige lensmannen, som deretter konstituerte en annen enn A under ferieavviklingen.»

Årsaken til at lensmannsfullmektig A ikke fungerte som stedfortreder er derfor ikke den tilrettevisning som er beskrevet av hr. advokat C. Det var en total vurdering av hans daværende skikkethet som ble lagt til grunn. For øvrig vedlegges protokoll der tilsettingsrådet behandlet disiplinærsaken mot A.»

Advokaten kom med merknader til politimesterens svar. Etter hans oppfatning bekreftet opplysningene i svaret at tilrettevisningen lå til grunn for at lensmannsfullmektig A ikke ble konstituert som lensmann. Advokaten understreket at A hadde de beste forhold til sine medarbeidere på kontoret, og at A heller ikke kjente til at det fra hans overordnede hadde vært innsigelser mot hans samarbeidsevne utover den som tilrettevisningen gjaldt. Avslutningsvis ble det understreket at A fastholdt at det ikke var rettslig adgang til å gi tilrettevisningen en slik virkning, og at han i kraft av sin stilling skulle vært konstituert ved fraværene.

I mitt avsluttende brev til politimesteren uttalte jeg:

«Siktemålet ved en tilsetting er å finne fram til den av søkerne som etter en helhetsvurdering må anses som best kvalifisert for stillingen, kvalifikasjons-

prinsippet. Utgangspunktet for denne vurderingen vil være de kvalifikasjonskrav som er fastsatt i utlysningsteksten. For øvrig vil sentrale momenter være utdanning, praksis og personlig skikkethet. Den nærmere avveining av disse momenter må nødvendigvis være preget av skjønn.

I utlysningsteksten til vikariatet som lensmann, ble det bl.a. stilt følgende krav:

«--- Stillingene inngår i politidistriktets øverste ledergruppe og det settes store krav til samarbeidsevne og til administrativ og faglig ledelse. Det vil bli lagt vekt på utdanning i politifag, organisasjon, ledelse og økonomi. Kjennskap til planleggings- og styringssystemer er en fordel. Søkere må ha god innsikt i politifaglige spørsmål og kjennskap til politi- og lensmannsetatens organisasjon. ---»

På bakgrunn av at lensmannsfullmektig A tidligere hadde fungert i stillingen som lensmann og også ble innstilt til stillingen som lensmann sommeren 1998, legger jeg til grunn at han var formelt kvalifisert til stillingen. Av søkerlisten framgår det at lensmannsfullmektig A også var den av søkerne med lengst ansiennitet. Spørsmålet er først om det ved tilsettingen hadde framkommet forhold vedrørende lensmannsfullmektig A som gjorde at han ikke lenger var skikket for stillingen.

Etter tjenestemannsloven 4. mars 1983 nr. 3 § 14 kan tjenestemann, herunder lensmannsfullmektiger, ilegges ordensstraff for følgende forhold:

- a. overtredelse av tjenesteplikter eller unnlatelse av å oppfylle tjenesteplikter,
- b. utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten som skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen.

Etter tjenestemannsloven § 14 nr. 2 tredje ledd er en alminnelig tjenstlig tilrettevisning ikke en ordensstraff.

Det framgår av tilsettingsrådets protokoll at rådet var av den oppfatning at tjenestemannsloven § 14 nr. 1 bokstav b var overtrådt og at lensmannsfullmektig A dermed kunne ilegges ordensstraff. Etter en samlet vurdering av hele saken kom rådet til at det ikke skulle ilegges ordensstraff. Tilsettingsrådet var likevel av den oppfatning at forholdet var av en slik art at politimesteren burde gi lensmannsfullmektig A en alminnelig tjenstlig tilrettevisning, men det ble samtidig opplyst at denne ikke var å betrakte som en ordensstraff. På denne bakgrunn legger jeg til grunn at lensmannsfullmektig A kun ble ilagt en alminnelig tjenstlig tilrettevisning og ikke en ordensstraff.

Spørsmålet er dernest hvilke virkninger en slik alminnelig tjenstlig tilrettevisning lovlig kan få ved en senere tilsetting, og om tilrettevisningen eventuelt er tillagt vekt i denne saken.

Formålet med en tilrettevisning og den nærmere grensen mellom en tilrettevisning og ordensstraff er

omtalt i forarbeidene til den tidligere tjenestemannsloven fra 1918. Fra Ot.prp. nr. 38 (1915) s. 48 siteres:

«--- Det er alltid vanskelig, ja tildels maaske umulig, at skjelne mellem den irettesættelse som skal være straf og underkastes den mer høitidelige ilæggelsesmaate, og den tilrettevisning som det maa staa lederen av et arbeids utførelse frit for at gi, og som det er hans pligt at gi naar utførelsen ikke er fyldestgjørende. Tilrettevisningen bør komme umiddelbart og kan ikke bindes til former, og den handling der gjorde den berettiget kan ikke efterpaa bevisliggjøres saaledes, at der kan bli tale om fyldestgjørende ankebehandling. Som det vil sees indgaard skriftlig advarsel som et moment i regelen om avskedigelse efter næste paragraf. Skrape eller tilrettevisning er derfor ikke medtat blant de disciplinærstraffer som foreslaaes bragt i anvendelse. Herav maa ikke slutes at en overordnet er avskaaret fra paa stedet at gi en underordnet en tilrettevisning, naar han finder at han utfører sit arbeide urigtig eller slurvet. Adgangen hertil maa selvfølgelig av hensyn til tjenestens tarv alltid staa aapen.»

En tjenstlig tilrettevisning vil ut fra dette være forankret i tjenesteforholdet og vil etter sitt innhold først og fremst ha som siktemål å klargjøre nærmere innholdet og omfanget av tjenestemannens tjenesteplikter. Tilrettevisningen gis i tilknytning til arbeidet og skal være retningsgivende for arbeidsforholdet. En ordensstraff kan også ha et slikt formål, men den vil i tillegg ha som siktemål å pådra tjenestemannen en sanksjon for en overtredelse eller en tilsidesettelse av tjenesteplikter.

Politimesteren framholdt i svaret hit at årsaken til at lensmannsfullmektig A ikke fungerte som stedfortreder var en totalvurdering av lensmannsfullmektig As daværende skikkethet, og ikke tilrettevisningen. I brevet er det også tatt med utdrag fra politimesterens forslag til tilsettingsrådet, hvor det framgår at han mener lensmannsfullmektig A ikke tilfredsstillende de store krav til samarbeidsevne som stillingsinnehaveren forutsettes å ha. Som grunnlag for denne vurderingen ble det bl.a. vist til den konflikt som hadde vært ved lensmannskontoret og til personalsaken mot A hvor det ble konstatert brudd på tjenestemannsloven § 14 nr. 1 bokstav b.

Jeg kan vanskelig se at tilsettingsmyndigheten her kan skille mellom den tilrettevisning som ble gitt lensmannsfullmektig A og det forholdet som anføres mot lensmannsfullmektig A ved tilsettingen i vikariatet som lensmann. En tilrettevisning vil være knyttet til underliggende forhold. Dersom tilrettevisningen ikke kan tillegges vekt, vil man derfor heller ikke kunne vektlegge det forholdet som var bakgrunnen for reaksjonen. Selv om det i politimesterens forslag til tilsettingsrådet understrekes at det **blant annet** er de forhold tilrettevisningen bygger på som er grunnlaget for at han ikke ble innstilt til stillingen, kan jeg ikke se at det for øvrig er framkommet opplysninger som gjør det naturlig å stille spørsmål om

lensmannsfullmektig As samarbeidsevner. Dersom det også er andre forhold som nå gjorde at lensmannsfullmektig A ikke var skikket til stillingen som lensmann, framgår dette i så fall ikke tilstrekkelig klart av politimesterens og tilsetningsrådets begrunnelse, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. På samme måte legger jeg til grunn at selv om As handlemåte har vært vurdert i forhold til ileggelse av ordensstraff, må tilsettingsmyndigheten ta konsekvensen av at den til slutt konkluderte med at en alminnelig tilrettevisning var en dekkende forholdsregel i dette tilfellet. Spørsmålet blir etter dette om tilsetningsrådet lovlig kunne vektlegge den tidligere tilrettevisningen ved tilsettingen i vikariatet som lensmann.

Som det framgikk av de ovenfor nevnte forarbeider, er hovedformålet med en alminnelig tjenstlig tilrettevisning å avklare nærmere innholdet og omfanget av den tilsattes plikter, mens en ordensstraff også vil ha et sanksjonsformål. Utgangspunktet er at forholdet som var grunnlaget for tilrettevisningen, skal anses som endelig avgjort med den tilrettevisning som er gitt. Dersom tjenestemannen blir fratatt oppgaver eller ikke gis anledning til avansement, vil reaksjonen måtte anses som en ordensstraff med de saksbehandlingsregler dette medfører, bl.a. vil det da være klagerett på vedtaket. Jeg kan i denne saken vanskelig se det annerledes enn at det ved tilsettingen i vikariatet som lensmann har vært lagt vekt på den tidligere tilrettevisningen og grunnlaget for den. Om det var riktig å la de forhold som lå til grunn for tilrettevisningen inngå i den personlige skikkekvalifiseringsvurderingen kan jeg vanskelig ha noen definitiv mening om. Slik saken er fremstilt i dokumentene og i lys av at B ikke har uttalt seg i saken, må jeg kunne trekke den slutning at det her er mulig at lensmannsfullmektig A har blitt behandlet på en uriktig måte. Jeg vil derfor anbefale at det vurderes og tas stilling til om ikke det vil være riktig å se bort fra forholdene knyttet til tilrettevisningen i framtidige vurderinger av lensmannsfullmektig As skikkekvalitet.

Jeg ber om å bli holdt orientert om den videre utviklingen i saken.»

25.

Tilsetting av politibetjenter – alders betydning i forhold til kvalifikasjonsprinsippet

(Sak 2000–1682)

A hevdet at han hadde blitt usaklig forbigått i forbindelse med tilsettingene av tre politibetjenter ved Gjøvik politistasjon i Vestoppland politidistrikt. A stilte særlig spørsmål om hans alder (41) hadde blitt tillagt usaklig vekt ved tilsettingene.

Ombudsmannen gjentok, som uttalt i tidligere saker, at det etter omstendighetene kan være saklig å ta alderssammensetningen ved den enkelte politienhet 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. Vurdert på grunnlag av utdanning og praksis fremstod A som bedre kvalifisert til stillingene enn de tre som ble tilsatt. Ombudsmannen kunne derfor ikke se at det var relevant å trekke inn As alder i kvalifikasjonsvurderingen. Slik saken var opplyst, var det imidlertid vanskelig å oppfatte det annerledes enn at As alder var årsaken til at han ikke hadde blitt vurdert som aktuell. Ombudsmannen uttalte at politidistriktet, ved å gjøre alder til et avgjørende objektivt utvelgelseskriterium, ikke hadde fulgt kvalifikasjonsprinsippet, og at A kunne være usaklig forbigått.

Vestoppland politidistrikt fikk sommeren 2000 tildelt sju nye faste tjenestemannsstillinger. Etter forhandlinger med tjenestemannsorganisasjonene ble Gjøvik politistasjon tildelt tre av de nye stillingene. De øvrige stillingene ble fordelt på lensmannskontorene i Gran, Jevnaker, Nordre land og Nord-Aurdal. I tillegg ble Søndre land lensmannskontor tildelt en midlertidig stilling som lensmannsbetjent for ett år. Stillingene ble utlyst samlet bl.a. i Norsk lysingsblad og Oppland arbeiderblad i august 2000, med søknadsfrist 15. september 2000. I utlysings teksten het det bl.a.:

«Gjennomsnittsalderen ved alle driftsenheter er høy, slik at den som tilsettes må påregne å utføre krevende døgkontinuerlig vaktjeneste.»

A søkte politibetjentstillingene ved Gjøvik politistasjon, og lensmannsbetjentstillingene ved lensmannskontorene i Nordre land, Nord-Aurdal og Søndre land. Han ble ikke tilsatt eller innstilt til noen av stillingene. Undersøkelsen herfra var begrenset til å gjelde de tre tilsettingene ved Gjøvik politistasjon.

Da søknadsfristen gikk ut, hadde det kommet inn i alt 31 søknader til de tre stillingene som politibetjent ved Gjøvik politistasjon. Politistasjonssjefen innstilte tre personer som på søknadstidspunktet var henholdsvis 28, 25 og 32 år gamle. Det ble ikke gjennomført intervjuer, men de tre innstilte var tidligere kjent for politistasjonssjefen gjennom vikariater, sommerjobb eller annen praksis ved Gjøvik politistasjon. Politistasjonssjefen var også kjent med de tre fra sitt arbeide som hovedveileder ved Politihøgskolen. I den medfølgende begrunnelsen for innstillingen gav politistasjonssjefen uttrykk for sitt syn på hver av de tre søkeres personlige skikkekvalitet for stillingene basert på tidligere kunnskap. I selve innstillingen ble det for øvrig vist til at det var en meget

høy gjennomsnittsalder for det politiutdannede personellet ved politistasjonen.

Tilsettingsrådet ved Vestoppland politidistrikt vedtok i møte 12. oktober 2000 å tilsette de tre som var innstilt som nr. 1.

A henvendte seg hit om tilsettingene. Han redegjorde for sin oppfatning av tilsettingsprosessen, og gav sitt syn på innholdet i flere telefonsamtaler han hadde hatt med politistasjonssjefen ved Gjøvik politistasjon. A anførte at politistasjonssjefen i den første telefonsamtalen skulle ha opplyst at alder ikke hadde noen betydning og at A lå godt an. I en senere telefonsamtale skulle stasjonssjefen imidlertid ha opplyst at A ikke var innstilt til noen av stillingene ved politistasjonen fordi han var «for gammel». I klagen hit het det om dette bl.a.:

«Argumentet «for gammel ---» var også det eneste som ble gitt. [Politistasjonssjefen] forklarte at snittalderen for tjenestemenn på ordensavdelingen var 45,8 år. Han ønsket derfor en utjevning av alderen ved å innstille yngre tjenestemenn.

Argumentet for avslaget «for gammel», til en erfaren tjenestemann på 41 år som søker en polititjenestemannsstilling ved et annet politidistrikt, synes for meg å være usaklig.

Jeg har kommet halvveis i min yrkeskarriere og føler at jeg fortsatt har mye å bidra med i forhold til bl.a. politioperativ virksomhet. Min oppfatning støttes også av saksbehandlere i politiavdelingen i Justisdepartementet.

Det kan virke som om at ansiennitet, faglig kompetanse, erfaring etc. ikke danner godt nok grunnlag for ansettelser ved «mindre politidistrikt» for kvalifiserte søkere utenfra. Vi kan synes å være diskvalifisert i utgangspunktet uten en reell objektiv og faglig vurdering av søknaden og kandidaturet. I den aktuelle søknaden så ble heller ikke min referanse kontaktet.»

Saken ble tatt opp med Vestoppland politidistrikt i brev til Gjøvik politistasjon. I brevet ble det bedt om en redegjørelse for hvordan As kvalifikasjoner ble vurdert i forhold til de tre som ble tilsatt i stillingene, herunder hvilken vekt det var lagt på søkerens alder i forhold til øvrige sider ved kvalifikasjonsvurderingen. Videre ble det vist til avsnittet i utlysings teksten der det het at «gjennomsnittsalderen ved alle driftsenhetene er høy». Politidistriktet ble bedt om å opplyse om dette var et generelt moment som hadde hatt betydning for alle tre stillingene slik at A allerede i utgangspunktet var utelukket fra alle stillingene. I denne forbindelse ble det vist til ombudsmannens uttalelser i en annen tilsettingssak ved Vestoppland politidistrikt der adgangen til å legge vekt på alder stod sentralt. Politidistriktet ble bedt om å opplyse om alderssammensetningen ved stasjonen var vurdert i forhold til hver enkelt avdeling. Endelig ble politidistriktet bedt om å redegjøre for hvorfor det ikke ble gjennomført intervjuer med de aktuelle søkerne. I denne forbindelse ble politidistriktet sær-

skilt bedt om å redegjøre for hvorfor det ikke var aktuelt å innkalle til intervju de søkerne som ikke tidligere var kjent for innstillende myndighet.

I svaret fra politistasjonssjefen ved Gjøvik politikkammer het det:

«Gjøvik politistasjon er en av seksten driftsenheter i Vestoppland politidistrikt. Gjøvik politistasjon har pr. 1.1.01 femtini ansatte som er fordelt på forskjellige seksjoner som operativ seksjon, etterforskningsseksjon og sivil- og namssseksjon.

Ved operativ seksjon er det helkontinuerlig skifttjeneste. Vi har 5 vaktsejfer og en mannskapstabell på 19 mann som utgjør den totale vaktstyrken ved stasjonen. Det er således stort sett 3 til 4 mann på vakt på hvert skift. Fra 1.1.01 er vi pålagt et vaktamarbeide med Østre- og Vestre Toten lensmannskontorer. Disse to lensmannskontorer avgir til sammen en mann på kveldstid og en mann til nattvakt. Vårt politioperative ansvarsområde vil da være hele Gjøvik kommune pluss Østre- og Vestre Toten kommuner. Det vil være ca 100 km fra ytterpunkt til ytterpunkt og vi skal betjene ca 55 000 innbyggere.

Ved Gjøvik politistasjon er gjennomsnittsalderen for politiutdannet personell 45,7 år. Grunnen til en så høy alder beror på at vi hadde et 'generasjonsskifte' av politiutdannet personell på 70-tallet. Da gikk nesten hele politistyrken ved gamle Vestoppland politikammer (nå Gjøvik politistasjon) av med pensjon. Siden slutten av 70-tallet har det vært lite fornyelse av korpset. Det er først de 2–3 siste år vi har fått tildelt nye stillingshjemler.

De senere år har vi merket at alderen har begynt å tyngre en del av våre medarbeidere. Særlig de som jobber helkontinuerlig ved operativ seksjon. Mange gruer seg til å jobbe kveld og natt i helger hvor det erfaringsmessig er mye bråk i byen.

Den høye gjennomsnittsalderen merkes også på vårt sykefravær som til tider har vært for stort. Tillitsvalgte ved stasjonen har tatt opp med meg hvordan vi kan løse seniorpolitikken på stasjonen. De har et ønske om å slippe patruljetjeneste og som de selv sier; slippe å sloss med fulle ungdommer i gatene.

Arbeidsoppgavene til mannskapene på tjenestelista er bl.a.

- patruljetjeneste
- ordenstjeneste
- trafikkstjeneste
- utrykningsenhet ved væpnede og farlige oppdrag

Det er patrulje og ordenstjenesten som daglig sliter mest på de eldste og stasjonsledelsen har hele tiden krav rettet mot seg fra de ansatte [om] at vi må forynge politikorpset vårt.

Utrykningsenheten rykker ut ved alle væpnede og farlige oppdrag i hele Vestoppland politidistrikt som et bistandsorgan.

Det var undertegnede som ba administrasjonssjefen ved politidistriktet om å ta med i utlysingssteksten at vi ønsket tilsatt yngre medarbeidere. Vi ønsket således ikke noen spesiell fagkompetanse, men derimot «fotsoldater til å gjøre tjeneste ute i marka».

Stasjonsledelsen er kjent med at eldre tjenestemenn virker dempende i ordensmessige opp-

drag. Det skal også legges opp karriere- og lønnsutviklingsmuligheter for slik tjeneste. Ved politistasjonen vår er vi den omvendte situasjon. Vi mangler de yngre kolleger som vil være et tilskudd til de eldre i ordenstjeneste. Vi kan heller ikke tilrettelegge for god seniorpolitikk når det blir for mange seniorer i forhold til antall ansatte.

Gjøvik politistasjon ble tildelt 3 stillinger sommeren 2000. Før innstillingen ble stillingene fordelt internt på stasjonen slik:

To av stillingene ble plassert ved operativ seksjon på mannskaplista for å styrke denne.

En stilling ble plassert ved kriminalavdelingen med gjøremål narkotikabekjempelse.

De som jobber i nark-miljø blir fort utbrent etter mye jobbing til alle døgnets tider. De bør også være unge og være svært motiverte for slike oppgaver. Derfor var jeg ute etter en ung medarbeider som ønsket og egnet seg til slik tjeneste. Det er 3 tjenestemenn som har narkotikabekjempelse som sitt hovedgjøremål. Vi var nå ute etter en ung medarbeider til å jobbe ute i felten.

Det er undertegnede som innstiller til ansettelsesrådet. I innstillingsprosessen hadde jeg med meg tillitsvalgte, verneombud og avdelingslederne.

I årene fra 1993 til 1999 jobbet jeg som hovedveileder ved politihøgskolen. Hovedveilederne har ansvar for studentene i 2 studieår. I 2 studieår har vi også fellessamlinger over flere uker slik at vi får en viss kjennskap til studentene. Jeg ønsket å få tilsatt yngre medarbeidere og følte således at intervju ikke var så påkrevet. De yngre som søkte hadde jeg en viss kjennskap til. Skulle jeg ha innstilt en erfaren medarbeider med spesiell kompetanse, ville jeg selvfølgelig ha innkalt til intervju.»

I brev herfra til Politimesteren i Vestoppland politidistrikt ble det stilt ytterligere spørsmål i saken. I brevet ble det vist til at det i svaret fra politistasjonssjefen var gitt en generell redegjørelse for bemanningssituasjonen og arbeidet ved politistasjonen, men at det ikke var redegjort for den sammenlignende kvalifikasjonsvurderingen av A og de tre tjenestemennene som ble tilsatt ved politistasjonen. Politidistriktet ble derfor bedt om å gi en slik redegjørelse, og herunder redegjøre for hvilken vekt det var lagt på alder i forhold til øvrige sider av kvalifikasjonsvurderingen. Politidistriktet ble også bedt om å oversende søknadene med vedlegg fra de tre tjenestemennene som ble tilsatt.

Det ble videre vist til at politistasjonssjefens brev kunne tyde på at det var lagt avgjørende vekt på alder ved tilsettingene. Politidistriktet ble bedt om å opplyse om dette var korrekt oppfattet. I så fall ble politidistriktet bedt om å gi sitt syn på om dette var i samsvar med kvalifikasjonsprinsippet og presiseringene i Justisdepartementets rundskriv G-47/99. I denne forbindelse ble politidistriktet særskilt bedt om å opplyse om det anså at As alder hadde ført til en svekkelse av de personlige egenskapene hos ham for å skjøtte de aktuelle stillingene på en forsvarlig måte. Politidistriktet ble i så fall bedt om å opplyse hvilket grunnlag det hadde hatt for å foreta en slik vurdering.

I alle tilfelle ble politidistriktet bedt om å redegjøre nærmere for alderssammensetningen ved Gjøvik politistasjon, både for stasjonen som helhet og innenfor de seksjonene der stillingene var plassert.

I politidistriktets svar het det bl.a.:

«Som kjent innstilte ikke politistasjonssjefen A overfor ansettelsesrådet. I ansettelsesrådet fant man etter omstendighetene ikke grunn til å sende saken tilbake til politistasjonssjefen for deretter eventuelt å sende den til Det sentrale ansettelsesråd. Innstillende myndighet har etter de nåværende regler meget stor innflytelse på ansettelsen. Personlig foretrakk jeg de gamle reglene hvor ansettelsesrådet kunne ansette hvem det vilde uavhengig av innstilling.

Det er åpenbart [at] politistasjonssjefen, hans medarbeidere og tillitsmannsapparatet har ønsket helt unge tjenestemenn av hensyn til alderssammensetningen ved politistasjonen. Etter omstendighetene sluttet rådet seg til dette.»

Det ble ikke redegjort nærmere for den sammenlignende kvalifikasjonsvurderingen av A og de tre som ble tilsatt. Vedlagt brevet fulgte imidlertid søknadene fra de tre som ble tilsatt i stillingene. Videre var det vedlagt en oversikt over alderssammensetningen ved Gjøvik politistasjon, utarbeidet av politistasjonssjefen.

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. 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 tilsatt, jf. prinsippet i forvaltningsloven 10. februar 1967 § 17. Ved kvalifikasjonsvurderingen må det tas utgangspunkt i de kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningsteksten, samt eventuelle lov og avtalefestede krav, jf. for eksempel politiloven 4. august 1995 nr. 53 § 18 med krav om bl.a. plettfriandel. For øvrig vil sentrale momenter være utdanning, praksis og personlig skikkethet, jf. også personalreglementet 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 de aktuelle stillingene 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. Klageren og to av de som ble tilsatt hadde på søknadstidspunktet bestått eksamen fra Politiskolen/Politihøgskolen. De var derfor formelt kvalifi-

serte for politibetjentstillingene ved Gjøvik politistasjon. Den siste av de tre som ble tilsatt avsluttet sin grunnutdanning våren 2000, men fordi hun strøk i et fag, hadde hun ikke gyldig vitnemål på søknadstidspunktet. Hun besto senere en ny eksamen i det faget hun hadde strøket. Det er imidlertid ikke opplyst om det på tilsetningstidspunktet var klart at hun hadde bestått denne eksamenen. Dersom dette ikke var avklart på tilsetningstidspunktet, burde det vært tatt forbehold ved tilsettingen av henne, ettersom bestått eksamen fra Politiskolen/Politihøgskolen var et ufravikelig vilkår i utlysningsteksten. Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på dette.

I brev herfra har politidistriktet gjentatte ganger blitt bedt om å redegjøre for den sammenlignende kvalifikasjonsvurderingen av A og de tre tilsatte. En slik redegjørelse har politidistriktet ikke gitt. Som jeg skal komme tilbake til, er det nærliggende å forstå det slik at årsaken til dette er at politidistriktet ikke har vurdert As kvalifikasjoner for stillingene. På grunn av politidistriktets manglende redegjørelse, må jeg bygge min vurdering på de dokumentene som foreligger.

Ingen av de tre som ble tilsatt synes å utmerke seg ved særskilt gode karakterer fra Politihøgskolens grunnutdanning, selv om det er forskjeller mellom dem. Jeg kan derfor vanskelig se at karakterer har vært utslagsgivende for valget av de tre fremfor A. I motsetning til de tilsatte, har A meget lang erfaring fra politi- og lensmannsetaten. Fra 1982 har han således jobbet til sammen ca. 18 år i etaten som henholdsvis politikonstabel, politioverkonstabel, politibetjent og politiførstebetjent. I perioden 1996–2000 har han fungert som operativ uteleder. Da tilsettingen fant sted, hadde to av de tilsatte henholdsvis tre og ett års praksis. Den siste av de tilsatte var nyutdannet, og hadde ingen praksis etter avsluttet polititidutdanning. Vurdert utelukkende på grunnlag av utdanning og praksis synes således A å peke seg ut som bedre formelt kvalifisert til stillingene ved Gjøvik politistasjon enn de som ble tilsatt. Spørsmålet er derfor om tilsettingsorganet har pekt på andre saklige hensyn for likevel å tilsette de tre i stillingene.

Politistasjonssjefen har i begrunnelsen for innstillingen gitt sin vurdering av hver av de tre innstilte. Formuleringer som «tjenestevillig», «utmerker seg på en positiv måte», «omgjengelig» og «servicerettet» går igjen i vurderingene. Det som her er nevnt gjelder i hovedsak forhold som knytter seg til vurderinger av de tre tilsattes personlige skikkethet for stillingene.

Det er ikke påberopt fra politidistriktets side at personlig skikkethet her har vært utslagsgivende for tilsettingene. Jeg finner likevel 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 tilsettingssaken ble det ikke gjennomført intervju med noen av søkerne. Etter det som er opplyst har man heller ikke kontaktet noen av søkeres referanser. 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 de tre tilsattes personlige skikkethet for stillingene kan da ikke godtas som lovlig begrunnelse for å tilsette dem. 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.

Slik saken er opplyst her, synes det klart at A allerede på et tidlig stadium i tilsettingsprosessen ble vurdert som uaktuell utelukkende på grunn av sin alder. Søkeres 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 nødvendig for å skjøtte den aktuelle stillingen på en forsvarlig måte eller av hensyn til kontinuitet i ledersjiktet. I rundskrivet heter det bl.a.:

«Vi finner det derfor nødvendig å presisere at siktemålet i en tilsettingssak er å finne frem til den av søkerne som etter en helhetsvurdering fremstår som best kvalifisert for stillingen. Ved vurderingen må det tas utgangspunkt i de kvalifikasjonskrav som måtte være fastsatt i kunngjøringsteksten, samt eventuelle lov- og avtalefestede krav.

Kvalifikasjonsprinsippet er en særlig norm for tilsetting i det offentlige. Det kan bare gjøres unntak fra dette prinsippet ved lov eller i medhold av lov, f.eks. likestillingsloven § 3 og forskrifter til tjenestemannsloven § 9 om adgang til å kvotere yrkeshemmet/funksjonshemmet (Statens personalhåndbok pkt. 2.02.08 Saksbehandling).

Ved tilsettinger i politi- og lensmannsetaten er det således ikke adgang til å legge avgjørende vekt på alder, med mindre alderen har ført til svekkelse av de personlige egenskaper som er nødvendige for å skjøtte den aktuelle stilling på en forsvarlig måte eller av hensyn til kontinuitet i ledersjiktet, jf. Justisdepartementets rundskriv G-44/81 av 10. februar 1981.»

I denne saken er det ikke anført at As alder har ført til svekkelse av de personlige egenskapene som er nødvendige for stillingene. Jeg vil for øvrig bemerke at jeg uansett vanskelig kan se at tilsettings-

myndighetene hadde noe grunnlag for å foreta en slik vurdering.

I en tidligere sak som er referert i ombudsmanens årsmelding for 2000 s. 100 flg., har jeg bl.a. uttalt følgende om adgangen til å legge vekt på alder:

«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 tilsetninger 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 tilsetning 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 blant annet 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.»

Som det fremgår av det ovennevnte, er det som hovedregel bare relevant å legge vekt på søkerens alder dersom det er snakk om å velge mellom søkere som ellers vurderes som tilnærmet like godt kvalifisert. Slik denne saken er opplyst, kan jeg ikke se at dette var tilfellet ved disse tilsetningene. Vurdert på grunnlag av utdanning og praksis fremstod A som bedre kvalifisert til stillingene enn de som ble tilsatt. Jeg kan ikke se at det var relevant å trekke inn hans alder ved vurderingen.

Jeg kan på denne bakgrunn ikke se at politidistriktet i denne saken fulgte kvalifikasjonsprinsippet som gjelder for tilsetninger i offentlig forvaltning. Selv om klageren måtte fremstå som bedre formelt kvalifisert for stillingene enn de som ble tilsatt, har han ikke blitt vurdert som aktuell. Slik saken er opplyst her, kan jeg vanskelig forstå det annerledes enn at årsaken til dette er hans alder. Politidistriktet har da bevisst valgt å ansette yngre søkere med liten eller ingen erfaring. Ved på denne måten å gjøre alder til et avgjørende objektive utvelgelseskriterium, har politidistriktet brutt kvalifikasjonsprinsippet. Som nevnt ovenfor, kan det, utenom de tilfellene som er nevnt i Justisdepartementets rundskriv G-47/99, som hovedregel bare legges vekt på alder dersom søkerne ellers vurderes som tilnærmet like gode og valget av en eldre tjenestemann vil føre til en klart uheldig alderssammensetning i enheten.

Politidistriktet synes videre å ha trukket inn søkerens personlige skikkethet. Innstillingsmyndigheten har nok hatt grunnlag for å trekke slike slutninger om de tre som ble tilsatt. Derimot har innstil-

lingsmyndigheten neppe hatt grunnlag for å trekke slike slutninger i forhold til andre søkere som måtte fremstå som formelt kvalifisert ettersom det ikke ble gjennomført intervju.

Tilsettingssaken etterlater inntrykk av at innstillingsmyndigheten først og fremst har plukket ut yngre tjenestemenn som var kjent gjennom tidligere praksis ved politistasjonen. Søkere med praksis fra andre politidistrikt, slik som klageren, synes i realiteten ikke å ha hatt store muligheter i konkurransen.

Som en følge av forholdene nevnt ovenfor, kan det ha skjedd en usaklig forbigåelse av A i forbindelse med tilsetningene. Jeg ber om at saken forelegges tilsetningsrådet ved Vestoppland politidistrikt 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.»

Etter dette skrev politidistriktet et brev hit der bl.a. het:

«Nevnte skriv er forelagt samtlige enhets- og driftsenhetsledere i politidistriktet. Som kjent forbereder disse ansettelsessakene og avgir innstilling til ansettelsesrådet. Skrivet er videre forelagt distriktets øvrige ledelse og tillitsmannsapparatet.

Saken er behandlet i distriktets ansettelsesråd i dag hvor den ble grundig gjennomgått og drøftet.

Innholdet i Deres skriv tas til etterretning. Dersom vi lokalt kan ha begått feil er dette meget beklagelig.

A er velkommen til å søke på ledige stillinger i dette politidistriktet i fremtiden. De momenter De nevner i Deres brev vil da nøye bli vektlagt.»

Saken ble etter dette avsluttet.

26.

Tilsetting av politibetjenter – alders betydning i forhold til kvalifikasjonsprinsippet

(Sak 2000–0651)

A klaget til ombudsmannen fordi han mente seg forbigått ved tilsetting av politibetjenter ved Kristiansand politidistrikt. Grunnlaget for påstanden var særlig at han ikke hadde nådd opp ved tilsettingene på grunn av for høy alder (36 år).

Ombudsmannen fulgte sine tidligere uttalelser om betydningen av alder ved tilsetting i politiet, men forutsatte at alder ikke hadde vært vektlagt på en usaklig måte i denne saken.

Saken gjaldt tilsetting av politibetjenter ved Kristiansand politidistrikt. Det var 90 søkere til stillingene. B, C og D, som hadde betydelig kortere tjenesteerfaring enn A, ble tilsatt.

A anførte i klagen hit at kvalifikasjonsprinsippet ikke ble fulgt ved tilsetningen og at grunnlaget for at han ikke var tatt med i vurderingen var hans alder (36 år). Han viste til at han hadde fått opplyst fra politiinspektøren at det var satt en aldersgrense på 35 år for slike stillinger på grunn av «forgubbing» ved stasjonen, og at A derfor ikke kom i betraktning selv om han etter politiinspektørens vurdering hadde meget god operativ erfaring og utdanning, samt gode referanser og attester.

Saken ble tatt opp med Kristiansand politidistrikt, som ble bedt om å redegjøre nærmere for de vurderinger som ble gjort av As kvalifikasjoner, herunder utdanning, praksis og personlig skikkethet, i forhold til de tilsattes, forut for tilsetningene. Det ble særlig bedt redegjort for alderens eventuelle betydning ved vurderingen.

I svaret opplyste Kristiansand politidistrikt at A tidligere hadde vært inne til intervju, og at det derfor ikke ble ansett nødvendig å innkalle ham i denne runden. Det ble videre vist til at det med bakgrunn i prinsippene i Justisdepartementets personalpolitiske handlingsplan var utarbeidet en lokal personalplan som forutsatte en viss rekruttering av yngre tjenestemenn som ikke var ferdig med «basisutdanningen»; det vil si de som i løpet av de første ti år etter politiskole/politihøyskole har vært igjennom et visst runderingssystem med hospitering ved forskjellige driftsenheter. Videre ble det anført:

«Denne rekrutteringen har stoppet opp, og det har ikke vært mulig å gjennomføre hospiteringsordninger i tråd med denne planen det siste året. Til det har vi fått en for ensartet alderssammensetning. Pr. d.d. er det ingen tjenestemenn som er politikonstabler (mindre enn 5 års praksis) i politidistriktet. Det er ønskelig å få bedret spredningen av alder og kjønn i korpset. Alderssammensetningen antas derved å ha blitt tillagt en viss vekt i denne ansettelsessaken. Men alder har ikke vært avgjørende slik A hevder i sitt brev.

A er heller ikke uaktuell til framtidige stillinger i Kristiansand politidistrikt på grunn av for høy alder. Dette ble i følge politinspektør X gjort kjent for han i den omtalte telefonsamtalen. Fra den relativ fyldige begrunnelsen X gav, synes A bare å ha trukket ut den delen som går på alder.»

Når det gjaldt As formelle kvalifikasjoner, fremholdt Kristiansand politidistrikt:

«A har eksamen fra politiskole fra 1988 med en gjennomsnittskarakter på 3,9 som var 0,1 under gjennomsnittet for dette kullet ---.
(skal være 0,5 – ombudsmannens tilføyelse)

Selv om karakterene fra gammel og ny ordning fra politiutdanningen ikke uten videre er sammenlignbare, er alle tre tilsatte i øvre sjikt hva eksamenskarakterer gjelder. Dessuten har de tilleggsutdanning av forskjellig slag som også er tillagt vekt.

Videre ble skriftlig fremstillingsevne lagt til grunn for utvelgelse til intervju. Den skriftlige

søknaden sammen med relevante karakterer danner dermed hovedgrunnlaget for vurderingen av søkerens skriftlige framstillingsevne. I den grad det er mulig å kontrollere, stiller A også på dette punktet svakere enn de som ble tilsatt i stillingene.

Hans formelle utdanning er således totalt sett svakere enn de tre som ble tilsatt, og faktisk i den nedre halvdel av den totale søkermassen.»

I forbindelse med vurderingen av praksis, anførte politidistriktet at selv om A har betydelig lengre tjenestetid enn de tilsatte, ble det antatt at disse hadde større potensiale som generalister, og i større grad ville passe inn i den personalpolitiske handlingsplanen «enn en tjenestemann som har mange års erfaring fra den mest spesialiserte, operative tjenesten som finnes i landet».

Politidistriktet viste til at det fremgikk av utlysningsteksten at de som ble tilsatt måtte påregne å tjenestegjøre ved andre driftsenheter i tråd med personalpolitisk handlingsplan. Allsidig tjenesteerfaring ble på denne bakgrunn tillagt stor vekt.

Det ble til sist fremholdt at A ikke var aktuell til UEH-tjeneste – noe som var spesielt nevnt i kunnngjøringen – siden Justisdepartementet har satt en aldersgrense på 35 år for å begynne i denne tjenesten.

Oppsummeringsvis het det i brevet fra Kristiansand politidistrikt:

«Ut fra det ovennevnte, skulle det gå klart fram at alderen ikke har hatt avgjørende betydning ved den aktuelle tilsetningen. Som ved enhver tilsetning er det den totalt sett best kvalifiserte søkeren som skal tilsettes i stillingen. Utdanning, praksis og personlige egenskaper er de avgjørende kriteriene. Det synes på grunnlag av det ovenstående klart at disse kriterier også har vært fulgt i dette tilfellet.»

A fastholdt etter dette at det var alderen som gjorde at han ikke var aktuell for stillingene. A bestred videre at hans bakgrunn skulle gjøre ham mindre egnet som generalist. Han viste til at han har allsidig tjenesteerfaring. A stilte til sist spørsmål om ikke hans tidligere praksis og tjenesteuttalelser kunne veie opp for det at hans formelle utdanning ble vurdert å være svakere enn de tilsattes.

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. 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 kvalifikasjonsvurderingen må det tas utgangspunkt i de kvalifikasjonskrav 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 saken.

Av utlysingen til de aktuelle stillingene fremgikk det at stillingene er tillagt operativ ordenstjeneste, og at de som blir tilsatt må påregne beordring til andre driftsenheter i henhold til personalpolitisk handlingsplan, samt å gjøre tjeneste i utrykningsenheten. Ut over dette fremgikk det ingen bestemte kvalifikasjonskrav.

Når det gjelder den nærmere vurderingen av As og de tilsattes politifaglige utdanning, synes det klart at de tilsattes karakterer er noe bedre, selv om en direkte sammenligning er vanskelig på grunn av ulike karaktersystem og studieopplegg. Politidistriktet har videre anført at de tilsatte har tilleggsutdanning som ikke A har. Så vidt jeg kan se, hadde B gjennomført grunnfag kriminologi på tilsetningstidspunktet. Ut over dette antar jeg at det vises til kurs som de tilsatte har gjennomført. Jeg har imidlertid merket meg at også A har gjennomført flere kurs. Dette fremgår dels av den utvidede søkerlisten, hans søknadspapirer, samt hans brev hit 18. september 2000. Jeg kan på denne bakgrunn ikke se at de tilsattes utdanning generelt sett fremstår som vesentlig mer omfattende enn As utdanning. På den annen side kan jeg neppe kritisere at tilsettingsmyndigheten har lagt til grunn at de tilsatte ut fra karakterer ved utdanning stilte noe sterkere enn A.

Kristiansand politidistrikt har videre anført at det er lagt vekt på at A ikke er aktuell for UEH-tjeneste da han er over 35 år. Jeg har innhentet «Tjenestereglement for operativ personell i politiet» utgitt av Justis- og politidepartementet i 1994. Det fremgår her at det ved *førstegangsuttak* til utrykningsenhetene normalt bør settes en øvre aldersgrense på 35 år. Videre fremgår det at lengste tjenestetid i UEH bør settes til seks år for mannskap. A har tidligere tjenestegjort ett år i UEH. På denne bakgrunn er det, etter det jeg forstår, ikke noe til hinder for fortsatt tjenestegjøring i UEH for A. Jeg har for øvrig merket meg at den tilsatte C ikke hadde gjennomført grunnutdannelsen i UEH på tilsetningstidspunktet.

A har lengre erfaring fra politi- og lensmannsetaten enn de tilsatte. Fra 1988 har han således jobbet til sammen ca. tolv år i etaten ved henholdsvis Arendal og Oslo politidistrikter. A har opplyst at politiinspektør X vurderte hans attester og referanser som gode. De tilsatte ble uteksaminert fra Politihøgskolen i henholdsvis 1995 (B og C) og 1998 (D), og har derfor betydelig kortere tjenesteerfaring enn A. På denne bakgrunn kan jeg vanskelig se saken annerledes enn at A generelt stilte sterkere enn de tilsatte med hensyn til tjenestetid.

I Kristiansand politidistrikts brev hit er det fremhevet at de tilsatte syntes å ha et bedre potensiale

som generalister enn A. Slik saken er lagt frem for meg, kan jeg ikke uten videre si meg enig i denne vurderingen. A har lang og bred erfaring fra flere tjenstedisipliner (fra 1988–93) i tillegg til spesialisert erfaring fra Beredskapstroppen. På denne bakgrunn har han, slik jeg ser det, opparbeidet seg slik variert erfaring som var etterspurt. Det kan reises spørsmål om hvilken betydning det skal ha at A i de senere år har arbeidet i en spesialisert enhet, mens de tilsatte har innehatt en «generalistrolle» opp til i dag. A har imidlertid opplyst at halve arbeidsdagen ved Beredskapstroppen normalt brukes til vanlig patruljering ved ordensavdelingen. Jeg kan derfor ikke se at dette momentet kan være tungtveiende i favør av å foretrekke de som ble tilsatt.

Politidistriktet har fremholdt at tjenesten ved Kristiansand politidistrikt er langt mer generalistpreget enn ved et stort tjenestested som Oslo. De tilsatte B og C har i likhet med A tjenestegjort ved Oslo politidistrikt. Jeg kan derfor ikke se at denne bakgrunnen i seg selv kan virke diskvalifiserende for A.

Tilsettingsorganet har pekt på at etter en samlet vurdering hvor utdanning, praksis og personlige egenskaper har blitt tillagt avgjørende vekt, kom A til kort. Når det gjelder hans personlige egnethet, har jeg merket meg at han har vært til intervju ved politidistriktet tidligere. Politidistriktet har imidlertid ikke redegjort nærmere for hva som har vært utslagsgivende for A, ut over at hans skriftlige fremstillings-evne ble ansett dårligere enn de tilsattes. Grunnlaget for politidistriktets vurderinger ut fra gjennomgangen av saken her synes på dette punkt noe mangelfulle.

Politidistriktet har videre anført at det i tilsettingsprosessen ble lagt en viss vekt på ønsket om spredning i alder og kjønn. 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 var 36 år ved tilsettingen. De tilsatte var 28 år (B) og 29 år (C og D). Det er ikke gjort gjeldende at As alder har ført til en svekkelse av de personlige egenskapene som er nødvendig for skjøtte stillingen som politibetjent, eller at dette i det hele tatt ble vurdert i forbindelse med tilsettingen. Spørsmålet er da om det ved tilsettingen lovlig kunne tas hensyn til søkerens 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 tilsetninger 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 videre ikke tilstrekkelig at alderssammensetningen ved tilsetning 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 blant annet enhetens størrelse og oppgaver vil ha betydning. Vurderinger om alder og alderssammensetning er for øvrig også usikre å bygge på fordi forholdene lett vil endre seg. Den vedtatte personalplanen ved politidistriktet må sees i lys av disse generelle utgangspunktene.

Jeg har vanskelig for å se at tilsetning av A ville ført til at det ved Kristiansand politidistrikt hadde blitt en alderssammensetning som kan karakteriseres som «klart uheldig». I den forbindelse har jeg bl.a. lagt vekt på at det er mange tilsatte med politiutdanning i politidistriktet, og at A kun var 36 år. På bakgrunn av det ovennevnte, ville det, etter min mening, ikke være saklig grunn til å la hensynet til alderssammensetningen ved politidistriktet tale mot As kandidatur til stillingen.

Den nærmere avveiningen av hvem som skulle tilsettes må foretas på bakgrunn av en skjønnsmessig helhetsvurdering. Min adgang til å kritisere slike skjønnsmessige avgjørelser er begrenset. Jeg vil bare kunne kritisere avgjørelsen om det er tatt utenforliggende hensyn eller om resultatet i saken fremstår som «klart urimelig». Dette følger av ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. På tross av de påpekninger jeg har gjort foran, har jeg kommet til at jeg må vike tilbake for å benytte karakteristikken «klart urimelig» om tilsetningsvedtakene i denne saken. Det er tale om en nærmere avveining av til dels vanskelig sammenlignbare skjønnsmomenter, der jeg ikke har funnet grunnlag for å rette avgjørende innvendinger mot de momenter som har vært trukket frem som saklige under behandlingen av saken her. I dette ligger som nevnt også en forutsetning om at det er korrekt at As alder ikke på en avgjørende måte har vært trukket inn som diskvalifiserende for hans søknad.»

Skole, studiefinansiering, barnehage

27.

Adgangen til å sette vilkår om dekning av skoleskyss ved skolebytte

(Sak 2000–1330)

A klaget til ombudsmannen over avslag på søknad om dekning av utgifter til skoleskyss. Kommunen hadde i forbindelse med innvilgelse av en søknad om overflytting til annen skole enn nærskolen, satt som vilkår at foreldrene måtte dekke utgiftene til skoleskyss.

Ombudsmannen uttalte at det var tvilsomt om kommunen hadde adgang til å stille et slikt vilkår når samme lovs § 7–1 bestemte at fri skyss var en rettighet. Utdanningskontoret ble bedt om å vurdere saken på nytt. Saken ble også tatt opp med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet med sikte på å klargjøre loven.

A klaget til ombudsmannen over avslag på søknad om dekning av utgifter til skoleskyss for hennes sønn som skulle begynne i 7. klasse på en barneskole som lå åtte kilometer fra familiens bolig.

I brev herfra ble utdanningskontoret stilt spørsmål om tolkingen av opplæringsloven 17. juli 1998 nr. 61 § 7–1 som fastslår rett til gratis skyss for elever som bor mer enn fire kilometer fra «skolen». Utdanningskontoret svarte at lovteksten og lovens forarbeider er «rimelig klare» om at retten til skoleskyss er knyttet til nærskoleprinsippet.

Det ble etter dette funnet grunn til å ta lovtolkingsspørsmålet opp med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Departementet understreket i brev hit at retten til skoleskyss etter opplæringsloven § 7–1 er knyttet til den skolen eleven til enhver tid går på, uavhengig av hva som er nærskolen. Departementet viste videre til at vilkårsloven er et unntak fra denne hovedregelen. I flere tidligere saker var det i departementet lagt til grunn at kommunen hadde anledning til å stille vilkår om at foreldrene betalte skoleskyss ved skolebytte.

Forholdet til privatskoleloven 14. juni 1985 nr. 73 § 10 ble også reist. Det følger av § 10 at elever ved privatskoler har rett til skyss, og retten er ikke knyttet opp mot den nærmeste skolen. Dette ble tatt opp herfra, og det ble spurt om lovgiveren hadde tilsett forskjellige ordninger for elever i private og offentlige skoler. Departementet mente årsaken til forskjellene i regelverket kan forklares med bakgrunnen for privatskoleloven, som har til hensikt å gi foreldrene en anledning til å velge mellom forskjellige alternativer til den offentlige skolen. Foreldrene skal kunne velge en annen privatskole enn den som ligger nærmest og har da også rett til skyss.

I mitt avsluttende brev til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet uttalte jeg:

«I opplæringsloven § 7–1 første ledd heter det:

«Elevar i 2.-10. klasse som bur meir enn fire kilometer frå skolen har rett til gratis skyss.»

Utdanningskontoret gav i sitt brev hit uttrykk for at begrepet «skolen» må bety nærskolen og viste til uttalelser i forarbeidene for å illustrere dette.

Departementet ser det slik at opplæringsloven § 7–1 etablerer en rett til skyss til den skolen eleven til enhver tid går, uavhengig av hva som er å betrakte som nærskolen.

Jeg er enig i dette. Både ordlyden og forarbeidene gir grunnlag for en slik tolking.

Paragraf 7–1 må derfor forstås slik at en elev har rett til skoleskyss til den skolen eleven går på når avstanden mellom hjemmet og skolen er mer enn fire kilometer.

Spørsmålet er dernest om det er adgang til å stille vilkår om at foreldrene skal dekke utgiftene til skoleskyss når den skolen eleven går på, er valgt etter søknad om overflytting til en annen skole enn nærskolen.

Etter opplæringsloven § 8–1 annet ledd kan en elev etter søknad tas inn på en annen skole enn den eleven sogner til (nærskolen).

Departementet har i brev hit vist til tidligere saker med tilsvarende problemstilling. Her går det fram at departementet ut fra den såkalte vilkårslæren har tatt det standpunkt at kommunene til en viss grad har anledning til å sette vilkår om skoleskyss samtidig som søknad om overflytting innvilges. Dette er begrunnet med et «fra det mer til det mindre» argument. Så lenge kommunen har anledning til å innvilge eller avslå søknad om overflytting, må den også ha anledning til å knytte vilkår til en innvilgelse.

Bestemmelsen i § 8–1 sier ikke noe om adgangen til å stille vilkår. I likhet med departementet kan jeg heller ikke se at lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 46 (1997–98) berører spørsmålet.

Selv om loven ikke inneholder bestemmelser om adgang til å stille vilkår, anses forvaltningen «å ha en sedvanefestet adgang til å stille vilkår ved innvilgelser av tillatelser og fritakelser og ved bevilgning av penger og andre former for støtte» se Graver, Alminnelig forvaltningsrett 1999, s. 283.

Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 1997, s. 393 flg. drøfter spørsmålet om adgangen til å stille vilkår, og påpeker bl.a. at det ikke kan settes som vilkår «at søkeren betaler en avgift som det ikke er særskilt hjemmel for, ---».

I utgangspunktet dreier det seg her om en tillatelse til å gå på en annen skole enn nærskolen og en økonomisk støtte til skyss. Skolevalget er en skjønsmessig avgjørelse hvor det etter hovedregelen kunne være aktuelt å stille vilkår. Likevel er det et spørsmål om det kan være adgang til å stille vilkår

om at det betales for noe som etter samme lov defineres som en rettighet. Dette forhold gjør det etter min mening problematisk å anvende den alminnelige vilkårslæren slik departementet synes å ha gjort.

Etter § 7–1 er skyss til den skolen man til enhver tid går på etablert som en rettighet. Det synes derfor tvilsomt om det da kan stilles vilkår om at foreldrene selv dekker skyss dersom kommunen innvilger overflytting etter § 8–1. En slik forståelse av loven harmonerer også bedre med rettighetene til skyss etter privatskoleloven.

Etter en samlet vurdering mener jeg at de beste grunner taler for at det ikke kan stilles som vilkår at eleven dekker utgiftene til skoleskyss når valg av skolen er truffet etter søknad fra eleven. Skolevalget kan være bestemt av ulike hensyn og forankret både i samfunnsmessige, pedagogiske, sosiale og personlige forhold. Selv om jeg ikke kan se bort fra at forholdene og omstendighetene i en sak kan ligge slik an at det ville være i samsvar med lovens formål å stille slike vilkår, kan jeg i den foreliggende sak ikke se at det er påvist at slike omstendigheter foreligger. Det knytter seg derfor etter min mening en begrunnet tvil til forhold av betydning for saken, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd fjerde pkt.

Jeg vil derfor be utdanningskontoret se på saken på nytt på bakgrunn av det jeg her har anført. Jeg har i brev til departementet bedt om at departementet tar initiativ til å klargjøre loven på dette punkt.

Saken er med dette avsluttet her, men jeg ber om å bli underrettet om utfallet av utdanningskontorets nye behandling av saken.»

Departementet opplyste at det ville overveie anmodningen om å klargjøre loven på dette punkt.

28.

Spesialundervisning etter opplæringsloven – krav til begrunnelse og utforming av vedtak

(Sak 2001–0004)

Foreldrene til A og B klaget over kommunens og utdanningskontorets saksbehandling knyttet til vedtak om tildeling av ressurser til spesialundervisning i grunnskolen for skoleåret 2000/2001. De hadde vansker med å forstå innholdet i vedtakene og savnet bl.a. en begrunnelse for avvik mellom vedtakene og tilrådingene fra PP-tjenesten.

Ombudsmannen kritiserte både kommunen og utdanningskontoret for mangelfull begrunnelse, jf. opplæringsloven § 5–3 fjerde ledd. Avvikene fra de sakkyndige tilrådingene var ikke individuelt begrunnet, verken når det gjaldt ressursomfang eller organisering av undervisningen (enetimer). Vedtakene var dessuten utformet slik at det var vanskelig å se hva elevene var tilstått. Ombudsmannen understreket betydningen av klare vedtak og god informasjon, og uttalte at det må forventes at forvaltningen tar

stilling til forhold som de sakkyndige har hatt en klar mening om.

A og B var elever ved samme grunnskole i Inderøy kommune. For skoleåret 2000/2001 ble det søkt om 456 årstimer (12 timer/uke) for A og 228 årstimer (6 timer/uke) for B til spesialundervisning. Dette var i samsvar med tilrådingene fra PP-tjenesten for Inderøy, Leksvik og Mosvik (heretter kalt PPT). PPT tilrådte at henholdsvis 9 timer/uke og 2 timer/uke skulle være enetimer for hver av elevene. A ble tildelt 387 årstimer (10,2 timer/uke) og B 194 årstimer (5,1 timer/uke). Organiseringen av undervisningen var ikke nevnt i vedtakene. Ressursene ble samordnet fra skolens side, slik at det samlede timetallet til de to elevene var 10,2 timer/uke. Dette fremgikk imidlertid ikke av vedtakene. Begrunnelsen, som for øvrig var identisk for A og B, var knyttet til kommunens prioritering av generelle styrkingstiltak i skole- ne med tanke på differensiert undervisning.

Klagen til Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal førte ikke frem, og foreldrene klaget deretter til ombudsmannen. De anførte bl.a. at det var vanskelig å skjønne innholdet i vedtakene, når den samlede ressursen kun var på 10,2 timer/uke og ikke summen av de to tildelingene. De savnet også en begrunnelse for avviket i forhold til PPTs tilråding og mente at saken ikke hadde vært godt nok opplyst.

Saken ble tatt opp med Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal, som for det første ble bedt om å vurdere om begrunnelsene i kommunens vedtak og i klagevedtakene tilfredsstilte kravene i opplæringsloven § 5–3 fjerde (siste) ledd. Deretter het det:

«2. Foreldrene anfører også at de har vanskelig for å skjønne innholdet av vedtakene. PPTs tilråding gjaldt både *omfanget* av den spesialpedagogiske ressurs og *organiseringen/bruken* av ressursen. For As vedkommende lød tilrådingen på 12 timer/uke (456 årstimer), hvorav 9 timer/uke enetimer knyttet til problemområder i teori-fagene – som ikke skulle samordnes – og de resterende skulle brukes til ADL/praktisk trening. For Bs vedkommende ble det tilrådd 6 timer/uke (228 årstimer), hvorav 2 timer/uke enetimer for samtaler og de resterende til «spesialpedagogiske fag». I tillegg ble en assistentressurs tilrådd. I kommunens vedtak, som ble stadfestet av utdanningskontoret, er det kun angitt antall årstimer. Av vedtakene eller premissene fremgår således ikke organiseringen/bruken av ressursen (ei heller er antall timer pr. uke spesifikt angitt). Det kan for eksempel ikke leses ut av vedtakene om hver elev er tilgodesett med enetimer og eventuelt hvor mange timer/uke. Først i klageomgangen kommenterer kommunen forholdet mellom enetimer og samordnede timer. Utdanningskontorets klagevedtak inneholder intet om organisering/bruken av ressursene.

3. Ressursen til de to elevene er fra skolens side samordnet, jf. opplysningene i klagen som for øvrig er bekreftet av skolens rektor i en telefonsamtale. I brev til foreldrene 17. oktober 2000, som svar på en henvendelse nettopp om

denne samordningen, skriver utdanningskontoret at «PPT har ikke begrunnet hvorfor ressursen til eleven ikke kan samordnes ut over de tre uketimene». Det uttales også at det er «sjelden at PPT tilrår at en elev skal ha det spesialpedagogiske tilbudet som enetimer». Hvis skolemyndighetene mente å overlate organiseringen i sin helhet til skolen og samtidig har oppfattet PPTs tilråding som uklar eller ubegrunnet, burde ikke myndighetene tatt nærmere kontakt med PPT og bedt om en utdyping av tilrådingen? Vi viser til forvaltningsloven § 17 om sakens opplysning, jf. også anførselene i klagen hit.»

I svarbrevet skrev utdanningsdirektøren innledningsvis at det er «nasjonal enighet om å satse på pedagogiske og organisatoriske differensieringstiltak gjennom tilpasset opplæring fremfor å gi spesialundervisning knyttet til enkeltelever». Inderøy kommune la om sin praksis i tråd med dette skoleåret 98/99, slik at «ressursene til spesialundervisning knyttet til enkeltelever (ble) redusert, samtidig som at skolene fikk tildelt økte ressurser til allmennpedagogiske styrkingstiltak». Videre het det:

«Utdanningskontoret er enig i at kommunens første vedtak om tildeling ikke fullt ut tilfredsstiller kravene i opplæringsloven § 5–3 siste ledd. Utdanningskontoret har siden opplæringsloven ble vedtatt arbeidet målrettet mot kommunene for å gjøre lovens innhold kjent, og vi har spesielt vært opptatt av å formidle lovendringene i lovens kapittel 5. Vi mener dog at kommunens redegjørelse under dens ankebehandling er tilfredsstillende.

Utdanningskontoret deler fullt ut kommunens syn om at det er målene i individuell opplæringsplan som er styrende for innholdet i og organisering av opplæringstilbudet. Vårt hovedanliggende under vår ankebehandling er å vurdere om de enkelte undervisningsopplegg sikrer at den enkelte elev har en fair mulighet til å nå de mål som er realistiske ut fra denne elevens forutsetninger. Vi mener at dette er tilfelle i begge disse sakene.

Ad punkt 2.

Utdanningskontorets klagevedtak inneholder intet om organisering/bruken av ressursene. Vi fastholder at det er, og må være den enkelte skole som har ansvaret med å tilrettelegge/organisere undervisningen. Dersom det gis for bindende føringer her, vil dette frata skolen den mulighet som ligger i å kunne utnytte ressursene fleksibelt. Det er også skolens personale som best kjenner elevens sterke og svake sider.

Ad punkt 3.

Utdanningskontoret har forstått saken slik at det på dette punktet har eksistert en liten uenighet mellom kommunen som vedtaksorgan og PPT som et rådgivende organ. Vi mener at dette tydelig fremgår av skolesefens vurdering under kommunens ankebehandling. Det er ikke uvanlig at det på noen områder kan eksistere noe ulikt syn mellom skolemyndighetene og de ulike organer som gir sakkyndige uttalelser og som PPT, sakkyndige tilrådingen.»

Deretter ble det redegjort det for hvilken hjelp de to elevene gis og hvilke ressurser klassen disponerer.

I mitt avsluttende brev til utdanningskontoret uttalte jeg:

«1. Begrunnelse for vedtak – avvik fra PPTs tilråding

PPTs tilråding i forhold til de to elevene inneholder flere elementer; omfang av spesialundervisning, organisering av undervisningen, kompetansen hos skolens personell og det nærmere innholdet i undervisningen/aktuelle fag- og problemområder. I forhold til A ble det som nevnt tilrådd et omfang på 456 årstimer (12 t/u), hvorav 9 t/u skulle være enetimer. For B var omfanget angitt til 6 t/u (en årsressurs på 228 timer), hvorav 2 t/u skulle være enetimer. I tillegg var en assistentressurs på 5 t/u (en årsressurs på 190 timer) tilrådd.

Vedtaket fra Inderøy kommune omfatter kun *omfanget* av spesialundervisningen – samt en assistentressurs til B. Omfanget avviker fra begge tilrådingene. Begrunnelsen er identisk for de to elevene og knytter seg til kommunens prioritering «ved å satse på å gi skolene rammer for å øke kvaliteten i det ordinære opplæringsstilbudet» gjennom organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak og kompetanseutvikling i forhold til differensiert undervisning.

I opplæringsloven § 5–3 siste ledd heter det at ved «avvik fra den sakkunnige vurderinga, skal grunngevinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen --- meiner at eleven likevel får eit opplæringsstilbod som oppfyller retten etter § 5–1 ---». I lovens forarbeider er denne bestemmelsen omtalt som kravet til individuell begrunnelse, se særlig NOU 1995: 18 Ny lovgivning om opplæring s. 127–8, men også Ot.prp. nr. 46 (1997–98) s. 46.

På spørsmål herfra om kommunens og utdanningskontorets vedtak er tilstrekkelig begrunnet, uttaler utdanningsdirektøren at «kommunens første vedtak om tildeling ikke fullt ut tilfredsstillende kravene i opplæringsloven § 5–3 siste ledd». Dette er jeg enig i. Vedtakene inneholder ingen individuell begrunnelse eller vurdering knyttet til de to elevene. Det er for eksempel ikke gitt noen nærmere redegjørelse for hvilke ekstraressurser skolen eller klassen blir tilført fra den generelle styrkingsressursen, eller hvordan A og B konkret kan dra nytte av kommunens prioritering av de generelle styrkingstiltakene.

Utdanningsdirektøren uttaler videre at «kommunens redegjørelse under dens ankebehandling er tilfredsstillende». Dette har jeg ingen merknader til for så vidt gjelder B. I forhold til A kan jeg fortsatt ikke se at vedtaket/redegjørelsen er individuelt grunnlagt, ut over den faktiske opplysningen om at hun får 5,2 t/u mer til spesialundervisning enn året før.

Jeg kan heller ikke se at utdanningsdirektørens klagevedtak er tilstrekkelig individuelt begrunnet.

De to vedtakene er identiske (bortsett fra navn og tallet), og begrunnelsen er også her knyttet til kommunens prioritering og ressursbruk. Det er ingen vurderinger knyttet til skolen, klassen eller de to elevene. Først i brevet hit 9. april 2001 fremkommer noen slike opplysninger.

Når det gjelder *organisering* av undervisningen, ble verken A eller B uttrykkelig tilstått enetimer. I ettertid skriver skolen at A må «dele ressurser med andre elever i inntil 4 til 5 t/u», jf. undervisningssjefens redegjørelse 13. juni 2000 under klagebehandlingen. Med en samlet ressurs på 10,2 t/u, synes dette å innebære at hun i snitt får minimum 5,2 t/u som enetimer. B synes ikke å være tildelt enetimer. For begge elevene innebærer således vedtakene et avvik i forhold til PPTs tilråding. Det er ingen begrunnelse for dette i noen av vedtakene, noe som er i strid med kravet til individuell begrunnelse.

Under klagebehandlingen har undervisningssjefen gitt en begrunnelse i forhold til B, mens det for As vedkommende er vist til at PPT ikke begrunner «hvorfor ressurser til eleven ikke kan samordnes med ressurser til andre elever i klassen». Det fremgår imidlertid ikke om kommunen har bedt om en nærmere forklaring og utdyping fra PPT. I undervisningssjefens konklusjon heter det for øvrig at målene «i individuell opplæringsplan er styrende for innhold i og organisering av opplæringsstilbudet». Isolert sett har jeg ingen merknader til dette synet, som også utdanningskontoret «deler fullt ut», jf. brev hit 9. april 2001. Slike uttalelser er imidlertid ikke tilfredsstillende som individuell begrunnelse for *avvik* fra PPTs tilråding.

For øvrig vil jeg minne om kravene til begrunnelse i forvaltningsloven. Etter § 25 skal begrunnelsen vise til de aktuelle regler og om nødvendige gjengi innholdet av reglene, samt nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Da klagen hit var knyttet til avviket fra PPTs tilråding, har jeg ikke gått nærmere inn på dette.

2. Vedtakenes innhold

Som nevnt inneholdt kommunens (og utdanningsdirektørens) vedtak kun ett av de elementene som PPTs tilråding omfattet, nemlig omfanget av spesialundervisningen. Det var ingen vurdering eller begrunnelse knyttet til de øvrige elementene. Det kan derfor ikke leses ut av vedtakene hvilket syn kommunen (eller utdanningsdirektøren) har på bl.a. organiseringen av undervisningen og ønsket kompetanse blant undervisningspersonalet. Det er således heller ikke klart *om* det overhodet foreligger avvik fra tilrådingen, som jo utløser en særlig begrunnelsesplikt.

Kravene til et vedtak om spesialundervisning er angitt slik i forarbeidene til opplæringsloven: «Eit vedtak --- skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplæringsstilbod eleven skal

få. Eit vedtak som berre tildeler eleven ein viss time-ressurs utan å fastsetje nærmare krava til innhaldet i eller til den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa, er ikkje nok» (Ot.prp. nr. 46 (1997–98) på s. 169). Etter foreleggelse herfra uttaler utdanningsdirektøren følgende om vedtakenes innhold:

«Ut fra vedtakenes ordlyd, kan det umiddelbart se ut som disse ikke tilfredsstillende kravene til enkeltvedtak slik disse fremgår av Ot.prp. nr. 46 (97–98) s. 169.

Det vil etter vår mening tilfredsstillende lovens krav dersom en begrunnelse eller orientering om vedtaket gis uten oppfordring etter at det er truffet.

Skolesjefen i Inderøy har i forbindelse med omleggingen av ressurser, jf. innledningen i dette brev, instruert sine rektorer om å gi foreldre/foresatte nærmere informasjon om hva de enkelte vedtak innebærer. Skolene er forpliktet til bl.a. å informere om hva årsramme betyr og samtidig gi et innblikk i selve organiseringen av undervisningen.

Utdanningskontoret må som et utgangspunkt legge til grunn at de interne rutiner i en kommune fungerer slik de er bestemt.

Utdanningskontoret har drøftet dette aspektet med skolesjefen, da henvendelsen fra Sivilombudsmannen har gjort dette påkrevet.»

Etter mitt syn er det ikke tilstrekkelig at rektorene er instruert om å gi informasjon om hva det aktuelle vedtaket innebærer. God forvaltningsskikk tilsier at det enkelte vedtak må utformes slik at adressaten kan forstå innholdet i vedtaket. Etterfølgende muntlig informasjon kan være viktig og kanskje også nødvendig, men det kan ikke erstatte en klar og fullstendig utforming av selve vedtaket. Jeg er ikke kjent med om klagerne ble gitt muntlig informasjon fra rektor, slik utdanningsdirektøren har forutsatt. Klagen illustrerer uansett behovet for et klart vedtak. Det heter her at «(v)i har vanskelig for å forstå hva våre barn faktisk har fått av ressurser, og hvorfor våre barn til sist samlet sett sitter igjen med et timetall vi ikke begriper i det hele tatt».

Jeg tilføyer at de sakkyndige er gitt en sentral stilling i saksbehandlingen knyttet til tildeling av ressurser til spesialundervisning, jf. § 5–3 i opplæringsloven. Når PPT klart har tilkjennegitt sitt syn på bl.a. organisering av undervisningen i sin tilråding, må det også av denne grunn forventes at beslutningstakerne tar stilling til slike spørsmål i vedtakene.

3. Sakens opplysning – PPTs tilråding

Som nevnt under pkt. 1, uttalte kommunen etter klagen fra As foreldre at PPT ikke begrunner tilrådingen om enetimer for A. I sin vurdering 17. oktober 2000 gir utdanningsdirektøren uttrykk for det samme, og skriver at det er «sjelden at PPT tilrår at en elev skal ha det spesialpedagogiske tilbudet som enetimer». Dette kan oppfattes slik at skolemyndig-

hetene har savnet en nærmere forklaring på tilrådingen om undervisningens organisering og har oppfattet denne som ubegrunnet.

Det er fra klagerne side stilt spørsmål ved om saken burde vært bedre opplyst på dette punktet, jf. forvaltningsloven § 17. Utdanningsdirektøren skriver etter spørsmål herfra at det er ulikt syn mellom PPT og vedtaksorganene, og redegjør nærmere for undervisningsopplegget for A og B. Forholdet til sakens opplysning før vedtak ble truffet, er imidlertid ikke uttrykkelig berørt.

Kommunen og utdanningsdirektøren har begge gitt uttrykk for at skolen bør stå fritt med hensyn til den nærmere organisering av spesialundervisningen og at det er målene i opplæringsplanene som skal styre innholdet i og organiseringen av undervisningen. Med et slikt prinsipielt syn vil det som utgangspunkt være et avvik mellom en tilråding som (bl.a.) gjelder organisering og et vedtak. Det må likevel tas høyde for at et prinsipielt utgangspunkt kan fravikes i enkelte tilfeller. Slikt sett kan det være påkrevet at vedtaksorganet kontakter PPT for en nærmere avklaring og begrunnelse. Jeg har imidlertid ikke grunnlag for å uttale noe om dette burde vært gjort i disse sakene. Derimot burde det kommet klart frem av vedtakene at de tildelte ressurser kan samordnes, samt begrunnelsen for dette, jf. pkt. 2 over.

Denne klagesaken er med dette avsluttet her. Jeg ber om at utdanningskontoret formidler mine synspunkter til Inderøy kommune. Videre ber jeg om å bli orientert om mine synspunkter foranlediger noe initiativ fra utdanningsdirektørens side. For ordens skyld vil jeg presisere at jeg med denne uttalelsen ikke har ment å gi uttrykk for noen oppfatning om omfanget eller organiseringen av spesialundervisningen til de to elevene.»

29.

Avslag på godkjenning av praksisplass ved videreutdanning for hjelpepleiere – enkeltvedtak (Sak 2001–0115)

A var tatt opp ved videreutdanning for hjelpepleiere. Praksis var en del av videreutdanningen, og skolen skulle skaffe slike plasser. A fikk ikke tilbud fra skolen om praksisplass. Skolen nektet også å godkjenne en praksis hun hadde skaffet på egen hånd. A kunne derfor ikke fullføre videreutdanningen og klaget til ombudsmannen.

Ombudsmannen kritiserte skolens saksbehandling. Han uttalte at en avgjørelse om å nekte praksisplass er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Vedtaket om å nekte praksisplass skulle derfor vært skriftlig, begrunnet og det skulle vært opplyst om klageadgangen. Skolen ble bedt om å behandle saken på nytt.

I mitt avsluttende brev til skolen uttalte jeg:

«A var tatt opp ved videreutdanning for hjelpepleiere. Det er ikke opplyst at det i forbindelse med opp-taket ble tatt forbehold med hensyn til As muligheter for å få gjennomført praksisperioden. Etter det jeg forstår, inngår praksisperioden som en obligatorisk del av studiet, og manglende gjennomføring/godkjenning av praksis innebærer at studenten ikke får godkjent utdanningen. Det er således av stor betydning for den enkelte elev å få gjennomført praksisperioden. En avgjørelse om å nekte praksisplass må være å anse som et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 § 2. Et enkeltvedtak skal etter forvaltningsloven § 23 være skriftlig, det skal begrunnes (§ 24), og det skal opplyses om klageadgang (§ 27). Jeg kan ikke se at skolen har oppfylt forvaltningslovens krav til saksbehandling i denne saken.

På bakgrunn av disse feilene ved saksbehandlingen, ber jeg om at skolen behandler As sak på nytt. Jeg finner det imidlertid riktig å gjøre oppmerksom på at jeg ikke har tatt stilling til resultatet av den nye behandlingen, herunder spørsmålet om det var riktig å nekte A praksisplass eller å nekte å godkjenne den praksisplassen A hadde skaffet selv.»

30.

Fastrentelån i Statens lånekasse – risikoen for at tilbudet ikke kom frem til låntakerne

(Sak 2000–0842)

A og B klaget til ombudsmannen over at deres søknader om fastrentelån i Statens lånekasse var avslått fordi de var fremsatt etter søknadsfristen. Det ble lagt til grunn at tilbud om fastrentelån var sendt, men ikke kommet frem til låntakerne.

Ombudsmannen konkluderte med at Lånekassen ikke var nærmest til å bære risikoen for fastrentetilbud som av ukjente årsaker ikke kom frem. Han kritiserte derfor ikke at låntakerne fikk avslag på søknadene om å inngå fastrenteavtale etter søknadsfristens utløp.

Saken gjaldt avslag på søknad om fastrentelån i Statens lånekasse. I klagen hit anførte ektefellene A og B at de ikke hadde mottatt tilbudsbrevene, og at de ikke ble kjent med søknadsfristen før etter at den var gått ut, og da gjennom medieoppslag.

A og B tok kontakt med Lånekassen og bad om å få inngå fastrenteavtale i ettertids med den renten som gjaldt per 1. juli 1999. Søknaden ble avslått med henvisning til at søknadsfristen ikke var overholdt. Lånekassen viste til at tilbudsbrevene var sendt. Dersom de ikke var mottatt, skyldtes dette forhold utenfor Lånekassen som ikke kunne danne grunnlag for å innvilge fastrente etter fristen. Avslaget ble fastholdt av Lånekassens klagemnd.

Saken ble tatt opp med Lånekassen, som ble bedt om å redegjøre for sitt syn på om den kunne være nærmest til å bære risikoen for at tilbudet ikke kom frem, og om klagerne på denne bakgrunn burde få inngå avtale om binding av renten med virkning tilbake til 1. juli 1999.

I Lånekassens svar het det:

«Lånekassen har ikke funnet at vi kan godkjenne søknader om å binde renten som er innkommet etter søknadsfristens utløp. Vi har ingen formening om årsaken til at klagerne ikke har mottatt tilbudsbrevet som ble sendt i første uken av juni 1999. Det er bare i de tilfellene det er dokumentert at sen postgang er årsaken til at søknaden er innkommet etter fristen, at det er inngått avtale om rentebinding etter søknadsfristens utløp.

Lånekassen finner ikke at vi kan bære risikoen i de tilfeller tilbud er sendt ut, men der kunden hevder ikke å ha mottatt sendingen. Det ville bli vanskelig å administrere ordninger med søknadsfrister dersom vi skulle se bort fra fristen på grunnlag av en påstand om at tilbud ikke var mottatt».

A og B fremhevet etter dette at det i deres sak ikke var mulig å dokumentere hvorvidt det var svikt i postgangen som var årsaken til at de ikke mottok tilbudsbrevene. De kunne på denne bakgrunn ikke se at de skulle behandles annerledes enn låntakere som har fått innvilget søknad om fastrentelån i ettertids ved dokumentert svikt i postgangen. Videre fremholdt de at de ikke mottok noen form for informasjon om fastrentetilbudet, og at det ikke var sannsynliggjort at det skulle ha konsekvenser for Lånekassen utover deres sak dersom klagen ble etterkommet.

I mitt avsluttende brev til A og B uttalte jeg:

«I utdanningsstøtteforskriften for 1999–2000, gitt med hjemmel i utdanningsstøtteleven 26. april 1985 nr. 21, er det inntatt bestemmelser om fastrenteordningen i kap. VI pkt. 2.2. med underpunkter. I pkt. 2.2 framgår det bl.a. at renten blir fastsatt for hvert kvartal, og for 1999 er 1. juli 1999 nevnt som første dato. Av pkt. 2.2.4 framgår det hvem som ikke omfattes av ordningen. Videre heter det i pkt. 2.2.6:

«Søknad om å binde renten må være kommet inn til Lånekassen innen den 10. i måneden som rentetilbudet gjelder fra. Søknaden må sendes på fastsatt blankett».

Spørsmålet blir i det følgende om det kan gjøres unntak fra søknadsfristen i deres tilfelle.

I utdanningsstøtteforskriften for 1999–2000 ble det inntatt en generell bestemmelse i kap. I pkt. 18.5 om adgang til å gjøre unntak fra søknadsfristbestemmelsene dersom resultatet ellers fremstår som sterkt urimelig. Bestemmelsen i kap. I pkt. 18.5 har en generell ordlyd, men ut fra sin plassering i kap. I pkt. 18.5 synes den først og fremst direkte å komme til

anvendelse for de frister som er angitt foran i kap. I pkt. 18.1–18.4, og ikke særreglene i kap. VI pkt. 2.2. Jeg legger imidlertid til grunn at det etter alminnelige forvaltningsrettslige regler, ut fra en konkret vurdering, vil være aktuelt å la tilsvarende unntaksregler komme til anvendelse også i forhold til særreglene om fastrentelån etter kap. VI pkt. 2.2.

Som det fremgår i brev herfra 13. september 2000 til Lånekassen, har jeg i tråd med det som er opplyst fra Lånekassen og fra dere, lagt til grunn at tilbud ble sendt fra Lånekassen, men ikke mottatt av dere. Jeg har således ikke holdepunkter for å anta at verken dere eller Lånekassen kan bebreides for at tilbudsbrevene er kommet bort. På denne bakgrunn kan det spørres om Lånekassen kan være nærmest til å bære risikoen for at tilbudet ikke kom frem.

Som utgangspunkt legger jeg til grunn at den enkelte har et selvstendig ansvar for å sette seg inn i gjeldende forskrift. Lånekassen har imidlertid opplyst at forskriftsbestemmelsene om fastrente ikke var klare før i mai 1999. Sett i lys av dette, og at fastrente var en ny ordning, kan jeg ikke se at den enkeltes plikt til å kjenne de gjeldende regler kan være avgjørende i denne saken.

Lånekassen har i sitt svar hit anført at det vil bli vanskelig å administrere ordninger med søknadsfrister dersom den skulle se bort fra fristen på grunnlag av en påstand om at tilbud ikke var mottatt. Slik jeg ser det, må dette synspunktet tillegges vekt. Lånekassen driver masseforvaltning, og det er behov for klare frister. Det har i ettertid vist seg at den flytende renten har steget, slik at det generelt vil åpne for en spekulasjonsadgang dersom ikke søknadsfristen blir håndhevet. Selv om det i et konkret tilfelle er lite som tyder på det er en omgåelse av regelverket som ligger bak, kan jeg, sett hen til konsekvensene for Lånekassens behandling av øvrige saker, vanskelig se at jeg på rettslig grunnlag kan kritisere at det ikke blir gjort unntak fra fristbestemmelsene i tilfeller som deres.

Lånekassen har godkjent søknader som har kommet inn i ettertid, dersom det kan godtgjøres at søknaden er sendt i tide og at forsinkelsen skyldes postgangen. Jeg kan ikke se at denne situasjonen er direkte sammenlignbar med deres tilfeller, da det her dreier seg om søknader som beviselig er sendt innenfor søknadsfristen.»

31.

Beregning av fødselsstipend fra Statens lånekasse – vedtak om tilbakebetaling

(Sak 2001–0169)

Statens lånekasse for utdanning mente at A hadde mottatt for mye støtte (fødselsstipend), og at denne støtten måtte betales tilbake. A anførte at hun hadde fått mangelfull informasjon fra Lånekassen.

Ombudsmannen fant at informasjonen som var gitt om retten til fødselsstipend var misvisende, og anbefalte Lånekassen å vurdere saken på nytt. Lånekassen ble også bedt om å se nærmere på regelverket og praksisen vedrørende fødselsstipend.

Lånekassen annullerte etter dette kravet om tilbakebetaling, og foreslo endringer i forskriftene.

A klaget til ombudsmannen over Lånekassens vedtak om at hun hadde mottatt for mye støtte i studieåret 1999/2000, og at denne støtten måtte betales tilbake. A anførte at hun hadde fått opplyst fra en av Lånekassens saksbehandlere at hun ikke behøvde å avlegge eksamen i den perioden hun skulle ha fødselspermisjon. Hun fikk imidlertid ikke opplyst at hun likevel måtte *melde seg opp* til eksamen i 10 vektall hvert semester for å få rett til full støtte. Hun framholdt at Lånekassen burde informert henne også om dette, og at den mangelfulle informasjonen var noe Lånekassen burde ta ansvaret for.

Det ble herfra besluttet å undersøke saken nærmere, og klagen ble forelagt Lånekassen til uttalelse.

I sitt svarbrev opplyste Lånekassen innledningsvis at formålet med reglene om fødselsstipend var å gi støtte til studenter som har behov for permisjon fra utdanningen på grunn av fødsel, og at grunnlaget for beregningen av fødselsstipendet «er den støtte søkeren har krav på i den utdanningen hun har permisjon fra», jf. kapittel IV punkt 4.1 i forskriftene. Videre opplyste Lånekassen at A hadde opplyst at hun hadde meldt seg opp i 5 vektall høsten 1999 og at hun planla å avlegge eksamen høsten 2000. Lånekassen svarte også at det i de tilfellene hovedutdanningen var avsluttet, og søkeren skulle ta tilleggsutdanning, slik som i As tilfelle, var et problem ved beregningen av stipendet at man måtte gå ut fra en studiebelastning hvor det ikke var forutsatt at søkeren avla eksamen. Dette var etter Lånekassens syn en konsekvens av at man har rett til fødselsstipend også ved permisjon fra utdanning som ikke går over flere år. Til slutt skrev Lånekassen at den ikke hadde praksis for å veilede søkeren om at man kunne oppnå høyere fødselsstipend ved å anbefale en høyere studiebelastning enn det søkeren selv hadde planlagt.

A kom tilbake til saken, og anførte blant annet at Lånekassen la opp til «en praksis som medfører at en må melde seg opp til en eksamen som man ikke har til hensikt å avlegge, fordi man har permisjon, for så å melde seg av eksamen når den tid nærmer seg».

I mitt avsluttende brev til Lånekassen uttalte jeg:

«Utgangspunktet for tildeling av fødselsstipend følger av forskrifter og nærmere regler om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 1999–2000 kapittel IV. Det følger av punkt 4.1 at støtten skal beregnes ut fra «den maksimale summen som mor til barnet har krav på, jf. kap. I, III og V».

Jeg har forstått det slik at A hadde planlagt å avlegge eksamen i flere valgfag ved Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultetet, studieåret 1999–2000. Valgfagene var ment som tilleggsutdanning til den cand. jur.-graden hun allerede hadde. De var planlagt å utgjøre 10 vektall per semester («full studiebelastning»). Da A ble gravid/fikk sin sønn, bestemte hun seg for å ta 5 vektall i stedet. Hun meldte seg da opp i 5 vektall.

Lånekassen omgjorde på denne bakgrunn den opprinnelige tildelingen, jf. brev 11. august 2000 til A. Den la til grunn at A kun hadde rett til halve stipendet, siden studiebelastningen nå bare var 50 %.

Studenter som på grunn av fødsel ikke er i stand til å fullføre planlagte studier, kan få permisjon med stipend. Retten til stipend er, slik jeg har forstått det, i prinsippet uavhengig av om permisjonen tas fra et studium som går over flere år, for eksempel et embetsstudium, eller fra et «selvstendig fag», for eksempel et grunnfag. Som Lånekassen selv framholder, vil det i de sistnevnte tilfellene kunne oppstå problemer med beregningen fordi studieprogresjonen vil være mindre forutsigbar.

Jeg kan imidlertid ikke se, når det først er slik at man har rett til stipend også ved permisjon fra enkeltfag, at det er rettslig grunnlag for å kreve en formell oppmelding i de aktuelle fagene. Et slikt krav synes dessuten å være lite hensiktsmessig når studentene senere uansett må melde seg av eksamen da de forutsetningsvis ikke skal ta eksamen det studieåret. I denne saken tok klageren også kontakt med Lånekassen for å få bekreftet at hun ikke behøvde å ta eksamen. Det kan ikke påvises noen rasjonell grunn til at --- skulle ha unnlatt å melde seg opp dersom de gitte opplysningene hadde vært fullstendige. Jeg legger derfor til grunn at klagerens fremstilling ikke kan tilbakevises. Under denne forutsetningen ble informasjonen misvisende når det ikke samtidig ble opplyst at hun likevel måtte melde seg opp til eksamen for å få rett til støtte.

Jeg anbefaler derfor at Lånekassen ser på denne konkrete saken en gang til. Videre anbefaler jeg Lånekassen å se nærmere på regelverket og praksisen vedrørende fødselsstipend.»

Kort tid etter opplyste Lånekassen at den hadde besluttet «å annullere kravet om tilbakebetaling».

Senere ble det opplyst at Lånekassens styre var blitt informert om ombudsmannens kommentarer til Lånekassens praksis «i saker hvor søkeren har avsluttet en utdanning og så søker støtte til tilleggsutdanning». Lånekassen fant, blant annet på bakgrunn av formålet med fødselsstipendordningen (å gjøre det lettere å få barn under utdanning), at den beste løsningen ville være å tildele støtte «som om søkeren tar fulltidsutdanning». Vedlagt brevet fulgte forslag til forskrifter for skoleåret 2002–2003 kapittel 2 («Stipend til søkjar som får barn»).

32.

Klage over avslag på anmodning om møte etter dødsulykke i barnehage

(Sak 2000–1920)

Høsten 1999 døde en liten gutt under lek i barnehagen. Moren bad om et møte med fylkesmannen og barnehagen, men fikk avslag av hensyn til sorgbearbeidelsen for personalet.

Ombudsmannen uttalte at god forvaltningsskikk og sterke menneskelige hensyn talte for et møte, og anbefalte fylkesmannen å vurdere spørsmålet på nytt.

Fylkesmannen opplyste deretter at det var avholdt et møte hvor barnets mor, barnehagen, kommunen og fylkesmannen var til stede.

På vegne av barnets mor hadde advokat A sterkt anmodet om et møte i regi av fylkesmannen for å gjennomgå de nærmere omstendighetene rundt ulykken, herunder ansvarsforholdene og godkjenningrutinene. Fylkesmannen i Østfold svarte at han ikke hadde merknader til fremlagte opplysninger om kommunens oppfølging og tilsyn med fysiske forhold i barnehagen og barnehagens drift, og at man ikke fant grunn til «videre engasjement i saken». Fylkesmannen viste også i brevet til kommunens redegjørelse, der det bl.a. het:

«Dødsulykken ved barnehagen var tragisk for alle parter, ikke minst for foreldrene. Personalet ved barnehagen har i året som har gått etter ulykken brukt mye energi på å bearbeide sorgen. Et møte mellom de berørte parter vil etter vårt kjennskap til personalet medføre en merbelastning for barnehagens personell og spesielt styrer som har hatt ansvaret for å «ta vare på» de ansatte i ulykkesøyeblikket og i sorgfasen i etterkant av ulykken. Dette har medført en meget stor belastning på styrer, og kommunens administrasjon er av den oppfatning at barnehagen nå bør få ro til å gå videre i sitt arbeid og med sin sorgbearbeidelse. Barnehagens styrer har opplyst at hun ikke kan bidra med flere opplysninger enn de som er gitt i tidligere politivhør.»

Moren reagerte på at hensynet til de barnehageansattes sorgreaksjoner tilsynelatende ble prioritert på bekostning av hennes behov for å bearbeide sorgen. Hun oppfattet fylkesmannens avslag som «usedvanlig lite ivaretagende på det menneskelige plan, og som uforsvarlig når det gjelder fylkesmannens oppgave som veileder-tilsynsmyndighet». Det ble særlig vist til at saken fortsatt var under politietterforskning.

Fylkesmannen ble i brev herfra bedt om å kommentere klagerens anførsler og redegjøre for de vurderingene som lå bak avslaget på anmodningen om møte. Fylkesmannen svarte:

«Fylkesmannen fant etter dette at man som sekundær tilsynsmyndighet ikke hadde noe å tilføre saken for ytterligere avklaring av omsten-

dighetene rundt ulykken ut over hva politiets etterforskning og kontakt med kommune og barnehage bør antas å gjøre. Fylkesmannen har tatt til etterretning advokatens synspunkt om at de lokale forhold i X er for lokale for en avklaring av saken der. Fylkesmannen anser imidlertid at en eventuell gjennomgang av omstendighetene rundt ulykken tvert imot bør skje på lokalnivå. Vi anser at en på denne måten best vil kunne bringe klarhet i de spørsmål som foreldrene nødvendigvis sitter igjen med etter en slik hendelse. Vi viser for øvrig til at kommunen forgjeves har forsøkt å komme i kontakt med advokaten om saken.

Ut fra ønsket dagsorden for møte i fylkesmannens regi; en gjennomgang av omstendighetene rundt ulykken, stiller vi oss spørrende til advokatens fortolkning av barnehageloven § 10. Vår oppfatning er at tilsynsansvaret for den enkelte barnehage lokalt i utgangspunktet påligger kommunen. I advokatens klage til ombudsmannen hevdes det at henvendelse om møte ble gjort til fylkesmannen som «overordnet» tilsynsmyndighet. Vår oppfatning av loven er at fylkesmannens oppgave som tilsynsmyndighet etter barnehageloven § 10 annet ledd snarere må anses som subsidiært i forhold til kommunens. Det er først der det fastslås at kommunen ikke finner grunn til å oppfylle sitt ansvar som tilsynsmyndighet at fylkesmannen bør gå inn av eget tiltak, jf Barne- og familiedepartementets rundskriv til loven Q-0902, sidene 34 til 36.»

Fylkesmannen beklaget videre dersom foreldrene hadde fått inntrykk av at de barnehageansattes sorgreaksjon var tillagt større vekt enn foreldrenes, og presiserte at man hadde ønsket å unngå å skape falske forhåpninger med hensyn til hva som kunne oppklares.

Advokat A fremholdt at det måtte være adgang til å legge vekt på de menneskelige behov hos de pårørende. Advokaten anførte videre at fylkesmannens tilsynsansvar var bredere enn den rent strafferettslige siden, slik at det for eksempel omfattet tjenesteforsømmelser som ikke var straffbare.

Fylkesmannen viste deretter til at opplysninger om faktiske forhold rundt ulykken måtte kunne utledes av politietterforskningen. Fylkesmannen anførte videre at det «ligger utenfor tilsynsmyndighetens myndighetsområde etter barnehageloven å ilegge noen rettslig ansvar for en ulykke i en barnehage. Tilsynsmyndigheten er etter vårt syn begrenset til, i nødvendige tilfeller, å anmelde antatt straffbare forhold til politiet. En annen sak er om omstendighetene rundt en ulykke er av en slik art at disse bør føre til at barnehagen må foreta endringer for å forebygge fremtidige ulykker i barnehagen. Det tilligger tilsynsmyndigheten å påse at dette blir fulgt opp, eventuelt å gi barnehagen pålegg om utbedring eller stengning av barnehagen.» Fylkesmannen viste til at kommunen hadde det primære tilsynsansvaret, og at det ikke var grunn til å tro at X kommune hadde forsømt sitt tilsynsansvar eller hadde avvist å forholde seg til klageren.

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:

«God forvaltningsskikk er mer enn bare spørsmålet om å finne balansen mellom hensynet til effektivitet og hensynet til rettssikkerhet. Det kreves også av forvaltningen at dens arbeidsform er preget av hensynsfullhet, enkelhet, hjelpsomhet og vennlighet overfor sakens parter, og at den legger opp til en behandling som er egnet til å skape tillit til forvaltningen. Det må unngås handlemåter som – med rette eller urette – er egnet til å svekke tilliten til forvaltningens motiver.

I denne saken opplever klageren det som at forvaltningen har valgt å fokusere på de ansattes sorgreaksjon fremfor foreldrenes, og at avslaget er usedvanlig lite imøtekommende på det menneskelige plan. Fylkesmannen viste i sitt avslag bl.a. til kommunens brev --- hvor det gis uttrykk for at barnehagen nå måtte få ro til å gå videre, og avslutter med følgende formulering: «Fylkesmannen finner ikke grunn til videre engasjement i saken. Saken anses med dette som avsluttet fra vår side.»

Jeg har forståelse for at klageren har reagert på de formuleringer som er valgt og at hun følte at det ble fokusert for sterkt på de barnehageansattes behov fremfor hennes. Fylkesmannen har beklaget at foreldrene feilaktig har fått dette inntrykket. Nettopp i saker som dette er det viktig at forvaltningen er seg sine formuleringer bevisst, og ikke uttrykker seg på en måte som kan være egnet til å vekke anstøt.

Hva gjelder fylkesmannens rolle som tilsynsmyndighet, heter det i § 10 annet ledd i barnehageloven 5. mai 1995:

«Fylkesmannen har veiledningsansvar overfor kommuner og eiere av virksomheter etter denne lov, og kan av eget tiltak føre tilsvarende tilsyn som kommunen.»

Der fylkesmannen i så fall treffer vedtak i første instans, kan disse etter tredje ledd påklages til Barne- og familiedepartementet.

I Ot.prp. nr. 68 (1993–94) presiseres det at fylkesmannen skal drive aktiv veiledning av kommunen som forvaltningsmyndighet. Fylkesmannen skal videre gi veiledning til kommunale og private barnehageiere, og har samme tilsynskompetanse som kommunen, jf. s. 61. Blir fylkesmannen gjennom sitt tilsynsarbeid kjent med kritikkverdige forhold i private barnehager, anbefales det i proposisjonen at han først bør be kommunen undersøke saken og eventuelt treffe vedtak etter eget skjønn – med fylkesmannen som klageinstans. Tilsynskompetansen er med andre ord den samme, mens vedtakskompetansen i første instans bør være subsidiær. Det samme gjentas i rundskriv Q-0902 B til barnehageloven utgitt av Barne- og familiedepartementet.

Anvendt på denne konkrete klagesaken betyr dette at fylkesmannen kan føre samme tilsyn som

kommunen med barnehagen, men at han bør overlate til kommunen i første instans å treffe vedtak om endringer – dersom det skulle bli avdekket behov for dette.

Ulykken skjedde i 1999, og den er etter det opplyste fortsatt ikke ferdig etterforsket. Det er derfor forståelig at klageren fortsatt sitter med mange spørsmål rundt det faktiske hendelsesforløpet. I brev --- til kommunen ber fylkesmannen opplyst om det har vært avholdt møte mellom kommunen, barnehagen og de berørte personer, hvor omstendighetene rundt ulykken er gjennomgått. Etter fylkesmannens vurdering, burde kommunen «i første omgang innkalle til det møtet advokat A ber fylkesmannen ta initiativ til».

I sitt svarbrev --- gav kommunen uttrykk for at barnehagen nå burde få ro og signaliserte med dette at den ikke ønsker å innkalle til noe møte. Moren har på sin side gitt uttrykk for et sterkt ønske om at fylkesmannen gjør det. Selv om jeg har forståelse for styrerens ønske om ro, må dette hensynet vike for det primære, nemlig morens sorg og behov for opplysninger og samtaler rundt det som skjedde. Sterke menneskelige aspekter tilsier at fylkesmannen imøtekommer hennes ønske om møte. Det forhold at fylkesmannen ikke uavhengig av politietterforskningen kan oppklare alle faktiske og rettslige spørsmål knyttet til ulykken, behøver ikke være til hinder for at man kan innkalle til et møte der man går igjennom godkjennings- og tilsynsrutiner samt det faktiske hendelsesforløpet. Behovet for ikke å skape falske forhåpninger for foreldrene med hensyn til hva som kan oppnås på et slikt møte, kan ivaretas ved utforming av møteinnkallingen.

Ut fra de sterke menneskelige hensyn som her gjør seg gjeldende, vil jeg anbefale fylkesmannen å vurdere morens anmodning om et møte på nytt. Jeg ber om å bli orientert om hva som blir utfallet av den fornyede vurderingen.»

Fylkesmannen i Østfold opplyste deretter at det ble avholdt et møte i januar 2002. Tilstede var barnets mor, hennes advokat, to representanter fra barnehagen, to representanter fra kommunen og representanter fra Fylkesmannen i Østfold.

Barnets mor, barnehagen og kommunen fikk legge fram sine synspunkter i saken, og ga i møtet tilbakemelding om at de fikk lagt fram det de ønsket å formidle.

Fylkesmannen i Østfold anså med dette sin behandling av saken som avsluttet.

Trygd, bidragsplikt, helserett

33.

Adgangen til motregning i uførepensjon

(Sak 2000–1361)

A ble i 1980 og 1981 innvilget etableringslån fra trygdeetaten. Lånene ble gitt som ledd i et attføringsopplegg i forbindelse med oppstart av egen virksomhet. A gikk konkurs i 1991, og søkte etter dette om å få etableringslånene ettergitt. Før ettergivelsessaken var ferdig behandlet, ble A tilstått uførepensjon. Lånene ble etter dette ettergitt, med unntak av kr 36.519, som ble motregnet i hans krav på etterbetaling av uførepensjon.

Ombudsmannen mente at trygdemyndighetene ikke var forpliktet til å ettergi lånet, men at spørsmålet berodde på skjønsmessige vurderinger fra trygdemyndighetenes side. Ombudsmannen fant at trygdemyndighetenes beslutning om motregning i etterbetalingskravet, var «klart urimelig», jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd.

Rikstrygdeverket behandlet etter dette saken på nytt og frafalt motregningskravet.

A klaget over at trygdemyndighetene hadde motregnet deler av et forfalt lån i hans krav på etterbetaling av uførepensjon.

A anførte at «trygdeetaten på en svært ukonvensjonell og feilaktig måte sammenblandet avslutningen av et rente- og avdragsfritt lån fra trygden for oppstart av egen næringsvirksomhet fra begynnelsen av 80-tallet og utbetaling av uførepensjon på 90-tallet».

Saken ble forelagt Fylkestyngdekantoret i Buskerud og Rikstrygdeverket. Trygdemyndighetene ble, på bakgrunn av sakens svært spesielle karakter, bedt om å redegjøre nærmere for sitt syn på rimeligheten i det skjønsmessige vedtaket om kun delvis ettergivelse og vurderingen om å erklære motregning.

Fylkestyngdekantoret i Buskerud, på vegne av Rikstrygdeverket, uttalte i sitt svar hit bl.a.:

«Reglene hviler på ulovfestede prinsipper. At trygden har adgang til å erklære motregning, har vært anerkjent både under den nåværende folketrygdlov og folketrygdloven av 1966. Særlig gjelder dette når de aktuelle ytelser er tilstått med hjemmel i samme lov, jf. Trygderettens kjennelse nr. 36 (1988). Vi kan ikke se at formålet med lånene og tidsrommet mellom låneopptak og låneavregning er forhold som taler mot at motregning kan finne sted. Hensynet til As behov for å beholde et rimelig beløp til livsopphold er vel ivarettatt, idet det bare har funnet sted en avregning i etterbetalingsbeløpet, ikke i de løpende ytelser.

Ettergivelsen av kr. 101.481,- får etter vår vurdering ikke noen som helst betydning i relasjon til spørsmålet om motregning kan eller bør gjøres gjeldende. Til det vil vi likevel bemerke at ingen har et selvstendig rettslig krav på ettergi-

velse etter folketrygdloven. Det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle om situasjonen er så spesiell i forhold til andre saker at det kan være aktuelt å ettergi et krav eller deler av dette.

Dårlig økonomi er, etter Rikstrygdeverkets nåværende retningslinjer, i seg selv ikke ettergivelsesgrunn. Når A i dette tilfelle fikk ettergitt nær 3/4 av et betydelig lånebeløp, har man etter vår mening i høy grad tatt hensyn til hans vanskelige personlige situasjon. Vi kan derfor ikke se at A har noe rimelig krav på å få ettergitt ytterligere den del av lånebeløpet som ble innfridd ved motregningen.»

I mitt avsluttende brev til Rikstrygdeverket uttalte jeg:

«Etableringslånene som A ble innvilget i 1980 og 1981 ble ytt som ledd i et attføringsopplegg i forbindelse med oppstart av egen virksomhet. I 1991 ble han slått personlig konkurs, og produksjonslokaler og produksjonsutstyr ble solgt på tvangsauksjon.

A søkte 16. september 1992 om å få ettergitt etableringslånene. Før saken var behandlet, ble han i mai 1994 tilstått uførepensjon, og fikk dermed krav på etterbetaling av kr 36.519. Etterbetalingen ble imidlertid holdt tilbake i påvente av behandlingen av søknaden om ettergivelse av lånet. Trygdekontoret vedtok 9. november 1995, med støtte fra fylkestrygdekontoret, at lånet skulle ettergis, med unntak av kr 36.519, som ble motregnet i As krav på etterbetaling av uførepensjon.

I 1997 ble spørsmålet om full ettergivelse/motregning tatt opp med trygdekontoret, med krav om å få tilbakebetalt beløpet. Saken har etter dette versert i flere år, sammen med blant annet krav om 100 % uførepensjon og et annet motregningsspørsmål. Hans klage til Rikstrygdeverket i angjeldende sak ble endelig avvist fra Rikstrygdeverket 28. april 2000.

Det synes klart at trygdemyndighetene ikke var forpliktet til å ettergi lånet som var blitt gitt til oppstart av næringsvirksomhet. Hvor stor del av lånet som eventuelt skulle ettergis, var derfor et vurderingsspørsmål. Hvorvidt man skulle bruke As krav på etterbetaling av uførepensjon som grunnlag for motregning, var også et spørsmål som berodde på skjønsmessige vurderinger fra trygdemyndighetenes side.

Så vidt jeg har forstått, var det i attføringsaker tidligere relativt vanlig å innvilge etableringslån. Disse lånene ble gitt etter attføringsfaglige vurderinger og hadde altså en sosial og samfunnsmessig begrunnelse. Det ligger derfor i sakens natur at slike lån ikke er gitt på forretningsmessig grunnlag. Trygdemyndighetene var klar over at en rekke av lånene ville kunne bli misligholdt, og at det ikke ville være mulig å inndrive disse, bl.a. på grunn av søkerens medisinske og økonomiske situasjon. Det var også på denne bakgrunn at trygdemyndighetene i 1995

vedtok å ettergi store deler av lånet som var gitt til A i 1980. Ut fra innstillingen i saken virker det klart at A ville fått ettergitt hele lånet, dersom han ikke på behandlingstidspunktet hadde hatt et etterbetalingskrav mot trygden. Etterbetalingskravet hadde imidlertid oppstått nesten to år etter at hans krav om ettergivelse ble framsatt i september 1992.

De to kravene baserer seg med andre ord på svært ulike grunnlag. Videre lå etableringslånene i tid langt forut for den pensjonstiden etterbetalingen refererte seg til. Formålet med lånene, nemlig attføring, burde etter min oppfatning blitt tillagt sterkere vekt i trygdemyndighetenes skjønsmessige vurderinger. Slik saken fremstår for meg, er det flere forhold som trekker i retning av at vurderingen om bare å ettergi deler av lånene, samt å motregne i etterbetalingskravet, må kunne karakteriseres som «klart urimelig», jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. På bakgrunn av dette vil jeg be om at Rikstrygdeverket tar opp denne saken til ny behandling.»

Rikstrygdeverket behandlet etter dette saken på nytt, og kom til at lånet skulle vært ettergitt i sin helhet. Dette ble begrunnet med at det har vært praksis at lån til egen virksomhet ettergis dersom attførings tiltaket mislykkes og medlemmet ikke er å klandre for dette. I dette tilfellet burde det derfor ikke blitt etablert krav om motregning. Kravet om motregning i etterbetalingen av uførepensjon ble frafalt, og A fikk utbetalt kr 36.519 med tillegg av renter.

34.

Fastsetting av uføretidspunkt tilbake i tid

(Sak 2000–1742)

Trygdemyndighetene innvilget i 1972 en søknad fra A om 50 % uførepensjon. Uføretidspunktet ble fastsatt til «før 1967». A ble ikke informert om dette. Fastsettingen av uføretidspunktet gjorde at A fikk utbetalt en lavere uførepensjon enn om uføretidspunktet hadde vært fastsatt til et tidspunkt etter 1967, da folketrygdloven trådte i kraft. I 1998 ble A kjent med trygdemyndighetenes fastsettingen av uføretidspunktet og de økonomiske konsekvensene dette hadde for ham. Han søkte om å få endret uføretidspunktet, men fylkestrygdekontoret avsto søknaden. Trygderetten opprettholdt senere avslaget.

Ombudsmannen pekte på at fastsettingen av uføretidspunktet til et tidspunkt mer enn tre år tidligere enn søknadstidspunktet var klart til skade for A. Etter ombudsmannens mening måtte det kreves positive holdepunkter i det foreliggende materialet for at dette skulle kunne aksepteres. Ombudsmannen mente at det var tvilsomt om det fantes slike holdepunkter. Etter ombudsmannens mening hadde trygdemyndigheten ikke i tilstrekkelig grad undersøkt når As ervervsevne faktisk ble nedsatt med minst halv-

parten. Ombudsmannen mente på grunnlag av dette at det knyttet seg begrunnet tvil til trygdemyndighetenes fastsetting av uføretidspunktet.

Saken gjaldt trygdemyndighetenes avslag på en søknad fra A om endring av tidligere fastsatt uføretidspunkt, jf. folketrygdloven 17. juni 1966 nr. 12 § 8–3, nå folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 12–10.

A hadde siden 20-års alderen hatt problemer med revmatiske sykdommer og plager. I 1957, da han var 27 år gammel, var han innlagt på et revmatismesykehus hvor han fikk diagnosen Morbus Bechterew (MB Bechterew). Det var denne diagnosen han oppgav da han første gang søkte om uførepensjon i 1970. Noen uker før søknaden ble levert hadde han imidlertid også et fall fra taket på et våningshus. I forbindelse med klagesaken anførte A at det var dette fallet som var årsaken til at han søkte om uførepensjon i 1970.

I forbindelse med behandlingen av søknaden om uførepensjon, ble det innhentet en legeerklæring fra dr. B. I hans erklæring fra november 1970 het det bl.a. følgende om As sykehistorie:

«I ca. 20 år plaget av gradvis tiltakende stivhet, smerter i ryggen. Innlagt Revmatismesykehuset i --- 1957, hvor han fikk diagnosen Mb. Bechterew. Se vedlagte epikrise.

Pas. har hatt revmatisk iritt 2 ganger, en gang på hvert øye, første gang i 1952, andre gang 1953, var da innlagt --- sykehus.

Pas. har bortsett fra ryggplagene vært lite syk. Han er gardbruker, men må daglig ha hjelp av faren, kone og til dels naboer for å klare driften av gården. Er mye plaget av verk om natten, går ut over nattesøvnen.

Pas. falt for noen uker siden ned fra et tak og fikk etter dette mer besvær fra ryggen. Hadde legevakten. Rtg. us. viser kompresjon av sannsynligvis Th. 9. Kan ellers periodevis noen dager være så plaget med ryggen at han må holde ro et par dager. Ikke kontaktet lege eller vært sykmeldt da han ikke har stått med dagpenger.»

Under punkt 5 om hvor lenge den aktuelle arbeidsuførheten hadde vart het det: «delvis arbeidsufør – mange år.»

I forbindelse med at søknaden skulle behandles av Fylkesnemnda i Rogaland, ble det i tillegg innhentet spesialisterklæring fra overlege C. I hans erklæring fra juli 1972 het det bl.a.:

«Han kjenner ikke til noen familiær lidelse av lignende art som han selv har. Fra han var vel 20 år gammel har han merket sin sykdom, men det ble ikke diagnostisert før han var innlagt på Revmatismesykehuset i --- 1956, og da var han 26 år gammel. Det ble da påvist at han hadde en Bechterews sykdom og fikk behandling for dette. Han hadde da 2–3 år tidligere hatt en dobbelt-sidig revmatisk iritt.

Han kan ikke direkte si når hans ryggglidelse

ble betydelig forverret. I grunnen har det vært en gradvis utvikling hele tiden. Han er blitt mer og mer stiv og har i forbindelse med dette også fått mer og mer plager. Det er stivheten og verken over korsryggen og dels over brystet som har plaget han mest. Dette kan han ha både når han ligger og når han er i virksomhet. P.g.a. sin tilstand har yrket blitt vanskeligere og han har måttet velge seg ut det som har passet best for ham på gården mens han ellers har måttet hatt hjelp av konen og andre til forskjellig arbeide.»

I overlegens konklusjon het det bl.a.

«Pasienten har en Bechterews sykdom med fullstendig stivhet i thoracolumbial-columna.»

Fallet fra taket på våningshuset i 1970 ble ikke nevnt i overlegens spesialisterklæring.

Fylkesnemnda i Rogaland vedtok i august 1972 å innvilge A 50 % uførepensjon med virkning fra 1. juli 1970. Uføretidspunktet ble fastsatt til «før 1967». I saksforberedelsen, som nemnda sluttet seg til, het det om dette bl.a.:

«Uføretidspunktet vil en foreslå settes til før 1967, da søkeren iflg. dr. B har vært delvis arbeidsufør i mange år. Hans sykdom ble påvist i 1952.»

I perioden 1. juli 1970 til juni 1993 mottok A deretter 50 % gradert uførepensjon. Uførepensjonen, som fra starten bestod av grunnpensjon, barnetillegg, særtilllegg og kompensasjonstillegg, utgjorde kr. 490 per 1. juli 1970. Fordi uføretidspunktet ble fastsatt til «før 1967» ble det ikke beregnet noen tilleggspensjon.

Etter flere perioder med sykmelding, fremsatte A i februar 1993 på nytt krav om uførepensjon. Det ble i denne forbindelse innhentet ny legeerklæring fra dr. B. Hoveddiagnosen som ble oppgitt i erklæringen var også denne gangen Mb. Bechterew. Fylkestyregkontoret i Rogaland vedtok i juli 1993 å tilstå A 80 % uførepensjon med virkning fra 1. juni 1993. Uføretidspunktet ble satt til januar 1993. I forbindelse med det nye vedtaket ble uførepensjonen beregnet på nytt, og fastsatt til kr. 8.008 per måned fra 1. juni 1993, inkludert beregnet tilleggspensjon. Senere ble det truffet vedtak 11. april 1994 om å endre månedsbeløpet til kr. 9.482 fra 1. juni 1993, hvorav tilleggspensjonen utgjorde kr. 6.995.

A fremsatte i juli 1997 krav om alderspensjon. Søknaden ble innvilget med virkning fra 1. oktober 1997, og alderspensjonen ble beregnet til kr. 13.481 per måned. I februar 1998 fikk A et brev fra sitt lokale trygdekontor, der det ble opplyst at det var oppdaget at han hadde fått utbetalt for mye pensjon i perioden 1. juni 1993 til 31. januar 1998. Årsaken til dette var feil ved trygdekontoret/Rikstrygdeverket som hadde ført til at det var beregnet fremtidige pensjonspoeng til tross for at A, med et fastsatt uføretidspunkt før 1967, ikke hadde rett til det. Feilen fikk

først betydning for størrelsen på pensjonen i forbindelse med at uføregraden økte til 80 % fra 1. juni 1993. Den påfølgende pensjonsberegningen innebar ikke krav om tilbakebetaling av for mye utbetalt uførepensjon, men medførte at alderspensjonen ble redusert.

I mars 1998 fremsatte A krav om endring av uføretidspunktet til 1970. Han anførte bl.a. at han ikke tidligere hadde vært kjent med at uføretidspunktet i 1972 ble fastsatt til «før 1967». Videre fremhevet han at hans arbeidsinnsats i årene 1967–1969 hadde vært 100 % og at det var fallet fra taket på våningshuset som var årsaken til at han fikk ytterligere problemer med ryggen i 1970.

Fylkestrygdekontoret i Rogaland vedtok i april 1999 å opprettholde det tidligere fastsatte uføretidspunktet for 50 % uførepensjon. Fylkestrygdekontoret erkjente at det var vanskelig å angi helt nøyaktig når arbeidsevnen ble nedsatt/passerte 50 %, men mente at det ikke var opplysninger i saken som tilsa at det tidligere fastsatte uføretidspunktet var feil. Det ble i denne forbindelse vist til legeuttalelsene fra 1970 og 1972.

A påklaget fylkestrygdekontorets vedtak til Trygderetten. I fylkestrygdekontorets saksfremstilling til Trygderetten het det bl.a.:

«Av tidligere legeopplysninger fremgår det at A har hatt sin MB Bechterew fra han var ca. 20 år, den ble diagnostisert da han var 26 år. Han har hele tiden måttet ha noe hjelp fra ektefelle, far og naboer til arbeidet på gården. Det fremgår riktignok fra behandlende lege, dok 2, at han etter fall fra tak i august 1970 fikk mer besvær med ryggen, men det fremgår også at han har vært delvis arbeidsufør i mange år.

Spesialistuttalelse fra dr. C, dok 11, underbygger behandlende leges uttalelse om at forverrelsen har skjedd gradvis. Det går også her fram at A den gang ikke kunne si nøyaktig når hans ryggglidelse ble betydelig forverret, men at det i grunnen har skjedd en gradvis utvikling over tid. Hans uhell med fall fra taket ble her ikke nevnt.

Legeerklæringen som er skrevet fra behandlende lege i nov. 1970 (dok. 2) belyser den medisinske tilstanden og funksjonsnedsettelsen, det angis delvis arbeidsuførhet i flere år. Legen omtaler fallet som skjedde noen uker før legeerklæring ble skrevet. Fallet har nok hatt innvirkning på tilstanden, men opplysningene i erklæringen tyder på ingen måte på at A var tilnærmet fullt arbeidsfør frem til fallet i 1970 slik han hevder i kravet av 170398, dok 27.»

I april 2000 vedtok Trygderetten å opprettholde fylkestrygdekontorets avslag. Trygderetten gav ingen begrunnelse for sin kjennelse, men viste til fylkestrygdekontorets vurdering i oversendelsesbrevet til retten.

As datter henvendte seg hit på vegne av sin far, og bad meg vurdere saken. Hun sa seg uenig i trygdemyndighetenes vurdering av fra hvilket tidspunkt faren måtte anses å ha vært minst 50 % varig ar-

beidsufør, og anførte at det korrekte måtte være at uføretidspunktet ble satt til 1970. Videre anførte hun at trygdemyndighetene hadde lagt for stor vekt på legeuttalelsene som ble gitt i forbindelse med at søknaden om uførepensjon første gang ble vurdert i 1970–72. Hun anførte også at faren ikke ble informert om fylkesnemndas fastsetting av uføretidspunktet, og at han i flere år hadde vært av den oppfatning at uførheten inntrådte etter at han falt ned fra taket i august 1970. Hun hadde også innvendinger mot Trygderettens saksbehandling og begrunnelse. I denne forbindelse viste hun til en del av Trygderettens kjennelse der det het at «Uføretidspunktet ble satt til 1967», mens det korrekte var at Fylkesnemnda i Rogaland i vedtaket fra august 1972 satte uføretidspunktet til «før 1967». På bakgrunn av dette stilte hun spørsmål om Trygderetten hadde viet sakens faktiske side tilstrekkelig oppmerksomhet.

Etter en gjennomgang av saksdokumentene ble enkelte spørsmål i saken tatt opp med Fylkestrygdekontoret i Rogaland. I første omgang ble fylkestrygdekontoret bedt om kort å redegjøre for bakgrunnen for at uføretidspunktet opprinnelig ble fastsatt til «før 1967». I denne forbindelse ble fylkestrygdekontoret bedt om å opplyse om en slik formulering av uføretidspunktet i 1972 var vanlig. Fylkestrygdekontoret ble også bedt om å opplyse om det kunne ha vært spesielle foranledninger i regelverket til å fastsette uføretidspunktet på en slik måte.

Det ble videre vist til det As datter hadde anført om at faren ikke ble informert om fastsettingen av uføretidspunktet i 1972, og at han hele tiden hadde vært av den oppfatning at uførheten først inntrådte etter fallet fra taket på våningshuset i 1970. Fylkestrygdekontoret ble bedt om å opplyse om det var riktig at A ikke ble gjort oppmerksom på fylkesnemndas fastsetting av uføretidspunktet. Fylkestrygdekontoret ble i så fall bedt om å opplyse om det i 1972 var vanlig å informere om uføretidspunktet i forbindelse med tilståelse av uførepensjon og om dette uansett hadde vært naturlig i denne saken. Videre ble fylkestrygdekontoret bedt om å redegjøre for om det etter datidens regler var en saksbehandlingsfeil at A ikke ble gjort oppmerksom på fastsettingen av uføretidspunktet, og hvilken betydning trygdemyndighetenes manglende underretning i 1972 på dette punktet eventuelt kunne ha for vurderingen av uføretidspunktet i dag.

Endelig ble fylkestrygdekontoret bedt om kort å redegjøre for hvilken betydning en endring av uføretidspunktet til 1970 eventuelt ville ha for As uførepensjon i perioden 1970 til 1. oktober 1997, og for hans alderspensjon i perioden deretter.

I fylkestrygdekontorets svar het det om bakgrunnen for at uføretidspunktet ble satt til før 1967 bl.a.:

«Ved vedtak i nemnda av 28.2.72, jf. dok 6, gikk det fram av legeopplysningene at A hadde hatt sin Mb. Bechterew fra han var ca. 20 år, og

at han hele tiden måtte ha noe hjelp fra ektefelle, far og naboer til arbeidet på gården. Det ble på denne bakgrunn anbefalt 50 % uførepensjon. Nemnda tilføyde at man antok at søkerens sykdom hadde redusert hans ervervsevne med 50 %. Uføretidspunktet satte nemnda til 'før 1967', da søkeren iflg. dr. B hadde vært delvis arbeidsufør i mange år. Hans sykdom ble påvist i 1952.»

I forhold til vurderingen av As arbeidsevne i sakens medisinske opplysninger viste fylkestrygdekontolet særskilt til overlege Cs spesialistuttalelse fra juli 1972. Videre viste fylkestrygdekontolet til As inntekter i perioden 1967 til 1975, som ifølge fylkestrygdekontolet viste at han hadde hatt nedsatt inntektsevne lenge før han fremsatte krav om uførepensjon. Fylkestrygdekontolet anførte at saken var godt utredet forut for tilståelsen av 50 % uførepensjon, og at det ikke kunne anses godtgjort i sakens medisinske opplysninger at det skjedde en vesentlig reduksjon av As ervervsevne etter fallet fra taket i 1970.

I forhold til spørsmålet om formuleringen av uføretidspunktet, opplyste fylkestrygdekontolet at det tidligere var vanlig å sette uføretidspunktet til «før 1967», så lenge tidspunktet ikke ble ansett å være etter folketrygdlovens ikrafttredelse. Bakgrunnen for dette var at skillet var avgjørende for om vedkommende hadde rett til tilleggspensjon eller ikke.

Om den informasjonen som ble gitt het det bl.a.:

«Det var vanlig praksis ikke å gi melding om vedtak dersom søkeren fikk fullt medhold i sitt krav. Ved avslag eller delvis medhold i kravet ble det sendt ut melding om vedtak, men det var ikke praksis å skrive om uføretidspunktet i meldingen. Stønadmottakeren fikk senere tilsendt et stønadsbrev hvor stønadsbeløp er angitt.

Det ville ikke etter datidens regler blitt ansett for å være en saksbehandlingsfeil at han ikke ble informert [om] fastsatt uføretidspunkt.»

Fylkestrygdekontolet gav til slutt en fremstilling av hvilken betydning en fastsetting av uføretidspunktet til 1970 eventuelt ville ha for As pensjon. Det fremgikk at virkningen ville være en til dels betydelig pensjonsøkning.

As datter kom med merknader og anførte bl.a. at hun oppfattet det slik at trygdemyndighetene nå hadde endret begrunnelse i forhold til tidligere vedtak. I denne forbindelse viste hun særlig til fylkestrygdekontolets anførsler om farens inntektsforhold. I forhold til sistnevnte anførte hun at inntektsopplysningene for hele 60-tallet viste at farens inntekter økte i perioden.

I forhold til sakens medisinske opplysninger anførte hun videre at faren ikke var underlagt noen medisinsk behandling på 60-tallet, og at han først søkte legehjelp etter fallet fra taket i 1970. Hun anførte også at dr. Cs uttalelse ble skrevet nesten to år i ettertid. I forhold til dr. Bs erklæring understreket hun at

han også skrev at faren fikk «ytterligere besvær etter fallet». På bakgrunn av dette anførte hun at de medisinske opplysningene ikke var egnet til å sannsynliggjøre at uføretidspunktet oppstod før 1967.

Hun understreket videre at faren ville fått muligheten til å imøtegå en del av de forholdene som ble lagt til grunn av fylkesnemnda dersom han i 1972 hadde blitt informert om fastsettingen av uføretidspunktet.

I brev hit understreket fylkestrygdekontolet at inntektsøkningen rundt 1970 bare hadde vært et moment i helhetsvurderingen, og at begrunnelsen derfor ikke var endret i forhold til trygdemyndighetenes opprinnelige vedtak.

I mitt avsluttende brev til fylkestrygdekontolet uttalte jeg:

«1. Trygderettens saksbehandling og begrunnelse

I klagen hit har As datter anført at Trygderettens kjennelse er dårlig begrunnet og at de vurderinger som ligger til grunn for resultatet i liten grad er gjengitt. På bakgrunn av dette har hun anført at saken bærer preg av å være vilkårlig behandlet.

I trygderettsloven 16. desember 1966 nr. 9 § 21 tredje ledd heter det:

«Grunngiving kan unnlates dersom retten enstemmig finner det klart at anken ikke kan føre frem, og avgjørelsen antas ikke å få betydning utenfor den foreliggende sak. Det skal fremgå av en slik avgjørelse at saken er vurdert i Trygderetten og at rettens medlemmer er enige om utfallet.»

Det fremgår av Trygderettens kjennelse at rettens medlemmer enstemmig har funnet det klart at anken ikke kunne føre frem, og at avgjørelsen ikke kunne antas å få betydning utenfor den foreliggende sak.

Ettersom jeg nedenfor har kommet til at det knytter seg begrunnet tvil til trygdemyndighetenes fastsetting av uføretidspunktet, kan det stilles spørsmål om det i denne saken var «klart» at anken til Trygderetten ikke kunne føre frem. På bakgrunn av den anbefalingen jeg har kommet med til Fylkestrygdekontolet i Rogaland, og fordi spørsmålet ikke har vært tatt opp med Trygderetten, går jeg imidlertid ikke nærmere inn på spørsmålet om Trygderetten hadde anledning til å unnlate å gi begrunnelse i denne saken.

As datter har videre anført at Trygderettens kjennelse bygger på feil faktisk grunnlag ettersom det i saksfremstillingen heter at «uføretidspunktet ble fastsatt til 1967». I denne forbindelse har hun vist til at fylkesnemnda vedtok å sette uføretidspunktet til «før 1967». Hun har anført at den feilen som er gjort gir grunn til å tvile på om Trygderetten har gitt sakens vesentlige side den oppmerksomhet den krever.

Jeg har merket meg at Trygderetten på dette

punktet synes å ha vært noe unøyaktig med hensyn til angivelsen av det uføretidspunktet som opprinnelig ble fastsatt. Tilsvarende unøyaktighet finnes for øvrig i fylkestrygdekontorets saksfremstilling fra februar 2000. Det er uheldig at slike unøyaktigheter forekommer, men jeg kan ikke se at dette gir grunnlag for å konkludere med at Trygderetten ikke har viet sakens faktiske side tilstrekkelig oppmerksomhet eller at retten ikke har foretatt en forsvarlig prøving av de rettslige spørsmålene i saken. Jeg har derfor ikke funnet grunnlag for å gå videre med dette spørsmålet, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 6 fjerde ledd.

2. Manglende underretning om fastsettingen av uføretidspunktet.

Det er på det rene at A ikke ble underrettet om at Fylkesnemnda i Rogaland i vedtak august 1972 fastsatte uføretidspunktet til «før 1967». Slik saken er opplyst her, synes det som om den eneste underretningen A fikk om fylkesnemndas vedtak var gjennom de fem stønadsbrevene i september 1972, som han mottok i forbindelse med at uførepensjonen første gang ble utbetalt. Av disse stønadsbrevene fremgikk uføregrad, trygdetid, sluttpoengtall, beregningsgrunnlag, virkningstidspunkt og tilståtte ytelser. Uføretidspunktet var ikke uttrykkelig angitt. Det vil imidlertid ha fremgått indirekte at uføretidspunktet var satt til før 1967 ettersom det ikke var beregnet sluttpoengtall og fordi det var gitt særtilllegg. Det er imidlertid vanskelig å si noe om trygdemottakere flest ville ha trukket en slik slutning på bakgrunn av de foreliggende opplysningene.

Fylkestrygdekontoret har i brev hit anført at det i 1972 ikke var vanlig praksis å gi særskilt melding om vedtak dersom søkeren fikk fullt medhold i sitt krav. Ifølge fylkestrygdekontoret ville det ikke etter datidens regler blitt ansett for å være en saksbehandlingsfeil at A ikke ble informert om uføretidspunktet.

Folketrygdloven 17. juni 1966 nr. 12 § 14–7 nr. 1 hadde i 1972 slik ordlyd:

«Krav om ytelser skal avgjøres uten ugrunnet opphold, og den trygdede skal gis skriftlig melding om vedtaket.»

A fikk en viss underretning om utfallet av hans søknad gjennom stønadsbrevene i september 1972. Uføretidspunktet fremgikk imidlertid ikke uttrykkelig her. Det er grunn til å anta at det har skjedd en viss utvikling fra 1972 til i dag med hensyn til hva som kreves av en underretning i et tilfelle som dette. I dag ville det neppe vært akseptabelt at det i forbindelse med et vedtak om tilståelse av uførepensjon ikke hadde blitt orientert om uføretidspunktet. Dette synes da også å være det vanlige i dag, jf. Fylkestrygdekontoret i Rogalands vedtak fra juli 1993 om tilståelse av 80 % uførepensjon der nytt uføretidspunkt er uttrykkelig angitt.

Det kan stilles spørsmål om den praksis trygden tidligere fulgte med ikke å opplyse om uføretidspunktet var akseptabel selv etter de reglene som gjaldt den gangen. Det kan anføres at fastsettingen av uføretidspunktet før eller etter 1967 var så vidt sentral at den trygdede skulle vært gjort uttrykkelig oppmerksom på fastsettingen. Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på dette, ettersom jeg uansett ikke kan se at en eventuell saksbehandlingsfeil på dette punkt kan få vesentlig betydning for gyldigheten av fylkesnemndas vedtak i 1972. Et eventuelt mislighold av underretningsplikten ville først og fremst hatt betydning i forhold til den trygdedes klagerett, herunder fristen for å klage. Dette er ikke noe spørsmål her, ettersom trygdemyndighetene har realitetsbehandlet spørsmålet om fastsettingen av uføretidspunktet.

3. Fastsettingen av uføretidspunktet

Uføretidspunktet skal fastsettes til det tidspunktet da ervervsevnen ble varig nedsatt med minst halvparten på grunn av varig sykdom, skade eller lyte, jf. folketrygdloven 1966 § 8–3 første ledd. En mer uttrykkelig bestemmelse om uføretidspunktet finnes i dag i folketrygdloven 1997 § 12–10 første ledd. Trygdemyndighetene har lagt til grunn at As ervervsevne var varig nedsatt med minst halvparten før 1967 som følge av hans Mb. Bechterew.

As datter har på vegne av faren vist til hans egen oppfatning av sin helsetilstand i årene før 1970 og betydningen av fallet fra våningsbygningen i 1970. Hun har også vist til et planlagt byggeprosjekt for å underbygge anførselen om at faren hadde en ervervsevne på mer enn 50 % i perioden 1967–1969.

Slik jeg ser det, kan det med god grunn settes spørsmålsteget ved fylkesnemndas vedtak i august 1972 om å fastsette uføretidspunktet til «før 1967». Det er i denne sammenheng grunn til å trekke frem As fall fra taket på våningshuset i august 1970. Fallet er nevnt i dr. Bs legerklæring fra 1970, men synes ellers ikke å ha stått spesielt sentralt i saken sammenlignet med Bechterew-diagnosen. Det fremgår imidlertid av dr. Bs legerklæring at A som en konsekvens av fallet fikk mer besvær med ryggen, og at røntgen viste kompresjon av Th 9. Det er selvsagt vanskelig nå å si noe sikkert om i hvilken grad fallet medvirket til å redusere As ervervsevne. Bechterew-sykdommen fremstår klart som den dominerende faktoren. Det er imidlertid liten grunn til å betvile at det var fallet som for A aktualiserte spørsmålet om uførepensjon, og dermed foranlediget søknaden til trygdemyndighetene. I lys av dette kan det virke noe tilfeldig at trygdemyndighetene fastsatte uføretidspunktet til å være mer enn tre år tidligere. Fastsettingen av uføretidspunktet så vidt langt tilbake i tid var klart til skade for A. Det må da kreves positive holddepunkter i det foreliggende materialet for at dette skal kunne aksepteres. Slik jeg ser det, er det tvilsomt om slike holddepunkter finnes.

I trygdekontorets innstilling fra april 1971 til Fylkesnemnda i Rogaland ble det tilrådd å tilstå A 50 % uførepensjon med tilleggspensjon og to barnetillegg. Uføretidspunktet ble foreslått satt til 1970. Det fremgikk av innstillingen at dr. B anså at A hadde vært delvis arbeidsufør i flere år. I forbindelse med saksforberedelsen for fylkesnemnda endret Trygdesekretariatet i Rogaland det foreslåtte uføretidspunktet til «før 1967» under henvisning til dr. Bs legeerklæring. Dette sluttet fylkesnemnda seg senere til.

Selv om As inntektsforhold og enkelte andre forhold også er trukket inn i vurderingen, forstår jeg det slik at det først og fremst er legeerklæringene fra dr. B og dr. C som har ligget til grunn for fylkesnemndas fastsetting av uføretidspunktet til «før 1967». Det er også disse erklæringene trygdemyndighetene i hovedsak har vist til ved den senere behandlingen av saken. I dr. Bs legeerklæring het det om A at han hadde vært «delvis arbeidsufør – mange år». Det er verken uttalt noe nærmere om hvor mange år A eventuelt hadde vært delvis arbeidsufør eller hvilken grad av uførhet det var snakk om. Slike vurderinger fremgår heller ikke av dr. Cs erklæring. I lys av dette er det betenkelig å bygge vurderinger om fra hvilket tidspunkt As ervervsevne var nedsatt med minst halvparten, på disse legeerklæringene. Dr. Bs uttalelse må sees på bakgrunn av As Bechterew-diagnose. Det synes klart at sykdommen hadde redusert As ervervsevne noe i årene før 1970, men jeg kan vanskelig se at dr. Bs erklæring kan gi grunnlag for å fastslå at ervervsevnen ble redusert med mer enn halvparten. Ut fra opplysningene i saksdokumentene, og særlig i lys av de opplysninger som i sin tid ble gitt i legeerklæringen fra juli 1972 om utviklingen av sykdommen og betydningen av den for uførheten, fremstår det som tvilsomt om fastsettingen av uføretidspunktet i 1972 var tilstrekkelig utredet og begrunnet.

I alle tilfelle hadde det vært naturlig at trygdesekretariatet eller fylkesnemnda hadde bedt om en nærmere vurdering fra dr. B eller en annen lege av når ervervsevnen ble redusert med mer enn 50 %, da det ble aktuelt å sette uføretidspunktet til «før 1967». Spørsmålet var avgjørende for størrelsen på As uførepensjon og krevde således en grundig behandling. Fylkesnemnda hadde god mulighet til å få foretatt en slik vurdering i forbindelse med at overlege C ble bedt om å avgi spesialistuttalelse i saken. Ettersom en slik nærmere vurdering ikke ble gjort, kan det synes tvilsomt om saken ble tilfredsstillende utredet forut for fylkesnemndas vedtak.

Slik saken er opplyst her, knytter det seg begrunnet tvil til rettmessigheten av trygdemyndighetenes fastsetting av uføretidspunktet til «før 1967». Etter min mening ble saken ikke tilstrekkelig opplyst i forbindelse med fylkesnemndas behandling i 1972, og som en følge av dette er det ikke tilstrekkelige positive holdepunkter i det foreliggende materialet

for det uføretidspunktet trygdemyndighetene har satt.

Jeg ber i lys av dette fylkestrygdekontoret vurdere fastsettingen av uføretidspunktet for A på nytt, under hensyntagen til det jeg har gitt uttrykk for ovenfor. Jeg ber om å bli holdt orientert om utfallet av fylkestrygdekontorets fornyede vurdering.»

Etter dette vurderte Fylkestrygdekontoret i Rogaland saken på nytt. Fylkestrygdekontoret fant imidlertid ikke grunn til å endre sitt tidligere standpunkt. I brev hit uttalte fylkestrygdekontoret bl.a. følgende om dette:

«Sivilombudsmannen har foretatt en ny vurdering som ikke bygger på nye fakta, men hvor det bl.a. hevdes at det ikke er tilstrekkelig med opplysninger i saken som ga støtte for det standpunkt som ble tatt i – 72. Fylkestrygdekontoret har på ny gjennomgått sakens dokumenter. Vi vil vise til at Trygdeetaten etter 1972 ved to senere anledninger har gjennomgått saken og vurdert forholdene.

Fylkestrygdekontoret har både ved kravet i – 98 og anken i – 99 foretatt ny realitetsbehandling av saken hvor alle dokumenter er gjennomgått og fakta er vurdert mot gjeldende rett. Videre har Trygderetten enstemmig funnet det klart at anken ikke kunne føre fram.

Ut fra ovennevnte finner ikke fylkestrygdekontoret grunnlag for å kunne endre vårt standpunkt.»

I forståelse med Trygderetten blir ombudsmannssaker som Trygderetten tidligere har behandlet som hovedregel tatt opp med det fylkestrygdekontoret saksforholdet hører inn under. Dette er en praksis som bl.a. har kommet i stand etter ønske fra Trygderetten selv. Det har fra min side vært en forutsetning for ordningen at fylkestrygdekontorene følger opp uttalelsene herfra i samme grad som Trygderetten ville ha gjort det. Ettersom fylkestrygdekontoret i denne saken avsto å endre standpunkt uten å gå inn på mine innvendinger, besluttet jeg å be Trygderetten vurdere saken. I brev herfra til Trygderetten uttalte jeg bl.a.:

«Et sentralt spørsmål i min undersøkelse av saken har vært om Fylkesnemnda i Rogaland hadde tilstrekkelig grunnlag for å fastsette uføretidspunktet til «før 1967», jf. fylkesnemndas vedtak 21. august 1972. I brev 7. august 2001 til Fylkestrygdekontoret i Rogaland konkluderte jeg med at det knytter seg begrunnet tvil til trygdemyndighetenes fastsetting av uføretidspunktet. Jeg gav i denne forbindelse uttrykk for at saken ikke syntes å ha vært tilstrekkelig opplyst i forbindelse med fylkesnemndas behandling i 1972, og at det som en følge av dette ikke var tilstrekkelige holdepunkter i saksdokumentene for det uføretidspunktet trygdemyndighetene har satt. På bakgrunn av dette bad jeg fylkestrygdekontoret vurdere fastsettingen av uføretidspunktet på nytt under

hensyntagen til de synspunktene jeg hadde gitt uttrykk for. Kopi av mitt brev 7. august 2001 til fylkestrygdekontoret følger vedlagt.

Fylkestrygdekontoret har etter dette på nytt gått gjennom saksdokumentene, men ikke funnet grunnlag for å endre sitt tidligere standpunkt, jf. vedlagte kopi av brev 18. september 2001 fra fylkestrygdekontoret til ombudsmannen. I brevet har fylkestrygdekontoret bl.a. vist til at Trygderetten i kjennelsen 28. april 2000 enstemmig kom til at anken ikke kunne føre frem.

I forståelse med Trygderetten blir saker herfra som retten har behandlet som hovedregel tatt opp med vedkommende fylkestrygdekontor. Denne praksisen har bl.a. kommet i stand etter ønske fra Trygderetten. Det har fra min side vært en forutsetning for ordningen at fylkestrygdekontorene følger opp uttalelsene herfra i samme grad som Trygderetten ville ha gjort det.

I denne saken har fylkestrygdekontoret i liten grad gått inn på de innvendingene jeg har hatt i saken. Fylkestrygdekontoret har imidlertid vist til at Trygderetten enstemmig kom til at anken ikke kunne føre frem. På bakgrunn av dette, og fordi Trygderettens kjennelse reelt sett representerer det endelige vedtaket i saken, finner jeg det vanskelig å la saken bero bare med det svaret fylkestrygdekontoret nå har gitt. Etter min mening er det nå mest hensiktsmessig at Trygderetten vurderer saken på nytt. Jeg ber derfor om at Trygderetten tar saken opp til ny behandling i lys av de synspunktene jeg har gitt uttrykk for i brevet til fylkestrygdekontoret 7. august 2001.

Jeg ber om å bli holdt orientert om utfallet av Trygderettens fornyede vurdering.»

Spørsmålet om saken skal gjenopptas er per februar 2002 fremdeles til vurdering i Trygderetten.

35.

Barnebidrag – spørsmål om tilbakebetaling etter frifinnelse for farskap ved dom

(Sak 2000–1534)

A ble regnet som far til en pike som ble født mens han var gift med moren («pater est»-regelen). Han ble siden skilt og betalte bidrag til piken. Flere år senere ble han ved dom frifunnet for farskapet. Han søkte da om tilbakebetaling av innbetalt barnebidrag. Trygdemyndighetene avkortet tilbakebetalingen fordi de mente klageren burde ha reist farskaps-sak tidligere.

Ombudsmannen uttalte at «faren» må ha klare holdepunkter for at farskapet er feil, før myndighetene kan avkorte tilbakebetalingskravet.

Rikstrygdeverket ba deretter fylkestrygdekontoret fatte vedtak i samsvar med ombudsmannens uttalelse. A fikk refundert det innbetalte bidraget uten avkorting.

A var tidligere gift med B. De ble separert i 1984 og skilt i 1999. I 1982 fødte B en datter, og A ble regnet som far til barnet etter «pater est»-regelen. Han hadde imidlertid hatt en følelse av at han ikke var den biologiske faren til piken. I forbindelse med skifteoppgjøret i 1984 engasjerte han advokat for å få avklart farskaps spørsmålet. Det ble da tatt blodprøver av moren og datteren, men ikke av A, uten at han kunne lastes for det. Det gikk deretter mange år uten at farskaps spørsmålet ble nærmere undersøkt. A hadde perioder med langvarig og alvorlig sykdom. I 1991 sendte han en puring til sin advokat med anmodning om å få en avklaring. Advokaten skrev enkelte brev i saken i 1994. I oktober 1998 byttet A advokat. Det ble da tatt nye blodprøver, og ved dom i 1999 ble han frifunnet for farskapet.

Etter dette søkte A om tilbakebetaling av barnebidrag ved endring av farskap.

Etter å ha lagt saken frem for Rikstrygdeverket, vedtok fylkestrygdekontoret at tilbakebetalingskravet ble begrenset til å omfatte innbetalt bidrag til og med 31. juli 1991.

A fremholdt at han måtte få tilbakebetalt innbetalt bidrag i sin helhet med kr 235.885,-. Han anførte blant annet at han en rekke ganger ringte sin tidligere advokat i perioden 1991 til 1994 for å få avklart situasjonen rundt farskapet. Videre var han i mange år plaget av sykdom, og orket derfor ikke å engasjere seg så kraftig og direkte i farskaps saken i tiden 1991 til 1994 som han burde ha gjort. I første halvdel av 1990-årene ønsket han også å skåne piken, som da var ni år gammel. A anså at det ville bli en stor belastning for henne å bli konfrontert med at mannen hun regnet som sin far ikke ville vedstå seg farskapet.

Ombudsmannen fant grunn til å undersøke saken nærmere, og la den frem for fylkestrygdekontoret. I foreleggelsen ble det blant annet vist til at det ikke fremgikk hva som var grunnlaget for As mistanke om at han ikke var far til barnet. I forarbeidene til bestemmelsen (NOU 1977: 35 s. 98) heter det at det bør kreves at forholdet er klart for at nedsettelse eller bortfall kan skje. Det ble spurt om fylkestrygdekontoret mente det var «klart» at A burde ha reist sak om farskapet i 1991.

I sitt svar fremholdt fylkestrygdekontoret at det ikke var nødvendig at A hadde fått positiv kunnskap om at han ikke var far; det var tilstrekkelig at han hadde fått sterk mistanke. Fylkestrygdekontoret vurderer det slik at A hadde sterk mistanke allerede i 1984 om at han ikke var far til barnet. Fylkestrygdekontoret fant det videre forståelig at A ikke maktet å følge opp saken på grunn av langvarig sykdom fra 1987 til 1989.

Fylkestrygdekontoret var videre av den oppfatning at man i denne typen saker ikke kan få særlig sterkere holdepunkter på at man har sterk mistanke om uriktig farskap enn at partene går til det skritt å søke å få farskapet klarlagt ved DNA-test. Fylke-

strygdekontoret mente det var tatt rimelig hensyn til sakens karakter og omstendighetene for øvrig ved at avkortingen først var gjort gjeldende fra 1991 og ikke fra 1985.

I mitt avsluttende brev til fylkestrygdekontoret uttalte jeg:

«Etter § 62 i barneloven 8. april 1981 nr. 7 kan en som har betalt bidrag til et barn og senere blir fritatt for farskapet, kreve samme sum tilbakebetalt fra folketrygden. Videre heter det i bestemmelsen: «Kravet kan setjast ned eller falle bort dersom det er klart at han ikkje hadde rimeleg grunn til å vedgå farskapen, eller at han burde ha reist sak til endring tidlegare».

Spørsmålet i saken er om A «burde ha reist sak til endring tidlegare».

I forarbeidene til bestemmelsen i barneloven § 62 (NOU 1977: 35 s. 97–98) er det blant annet vist til at hvor en mann med urette er dømt som far, vil nok folk flest anse det urimelig om han ikke får tilbake de betalte beløp. Det fremholdes imidlertid at tilbakesøkingsskravet bør kunne nedsettes eller bortfalle helt dersom det er klart at mannen ikke hadde rimelig grunn til å erkjenne farskapet, eller dersom han burde ha reist sak til endring tidligere. Videre heter det:

«Men fordi det er vanskelig å operere med en objektiv norm for hva som er klanderverdig i så personlige og subjektive spørsmål som det her gjelder, bør det kreves at forholdet er klart for at nedsettelse eller bortfall kan skje.»

I Rikstrygdeverkets retningslinjer for behandling av saker om refusjon av innbetalt barnebidrag etter barneloven § 62, heter det i punkt 4.2 at i de tilfellene hvor mannen ikke har kunnskap om at han ikke er far til barnet, men bare mistanke, er det spørsmål om hvor raskt han skal gå til skritt for å få bekreftet eller avkrefte denne mistanken, og på hvilken måte det skal skje. Retningslinjene legger opp til at trygdemyndighetene om nødvendig må innhente flere opplysninger om dette.

Ved vurderingen av om A burde ha reist farskapssak på et tidligere tidspunkt, må det etter dette legges vekt på hvor sikker kunnskap han hadde om farskapsspørsmålet, eller med andre ord på hvilket grunnlag han hadde mistanke om at han ikke var biologisk far til barnet.

Det er opplyst at A hadde en følelse av at han ikke var biologisk far og at han ønsket å få bekreftelse på farskapet. Han engasjerte derfor i 1985 advokat for å få hjelp til å få svar på dette spørsmålet som plaget ham. Hva som lå til grunn for denne følelsen, foreligger det ikke opplysninger om.

I lys av uttalelsene i forarbeidene og Rikstrygdeverkets retningslinjer, legger jeg til grunn at forholdet må være «klart», dvs. at det må foreligge klare holdepunkter for at farskapet er feil, før det er aktuelt å avkorte tilbakebetalingskravet fordi «faren»

burde ha reist farskapssak tidligere. Det er grunn til å være forsiktig med å avkorte kravet der den bidragspliktige har ønsket å skåne barnet, i hvert fall når han ikke har hatt objektiv kunnskap om utfallet av en farskapssak. Rikstrygdeverket fremholder også i sine retningslinjer (pkt. 4.1) at et generelt utgangspunkt bør være at dersom vedkommende ikke har fått positiv underretning om at han ikke er far, bør fylkestrygdekontoret være tilbakeholden med å foreta avkortning av beløpet.

Ut fra de foreliggende opplysningene i saken var det etter mitt syn ikke klart at A burde ha fulgt opp saken og sørget for at farskapssak ble reist tidligere, slik det kreves for å avkorte kravet om tilbakebetaling av barnebidrag etter barneloven § 62.

Jeg anbefaler derfor fylkestrygdekontoret å vurdere saken på nytt.

Jeg ber om å bli orientert om fylkestrygdekontorets nye avgjørelse i saken.»

Rikstrygdeverket ba etter dette fylkestrygdekontoret fatte vedtak i samsvar med ombudsmannens uttalelse. A fikk refundert det innbetalte bidrag uten avkortning. Rikstrygdeverket uttalte også at det ville se nærmere på om det burde foretas endringer/presiseringer i retningslinjene for behandling av saker etter barneloven § 62 om nedsettelse/bortfall av tilbakesøkingsskrav.

36.

Barnebidrag – spørsmål om delt omsorg forelå

(Sak 2001–1007)

I en sak om barnebidrag ble det lagt til grunn at det ikke forelå delt omsorg. Den av foreldrene som hadde den daglige omsorgen for barna, ble godskrevet all skoletid som omsorgs-/samværstid. Bidragsmyndighetene hadde lagt vekt på partenes detaljerte avtale og det forhold at det ikke forelå konkret informasjon som tydet på at avtalen ble praktisert annerledes, eller at faren hadde et mer omfattende ansvar for oppfølging av barna i forhold til skolen.

Ombudsmannen fant på bakgrunn av opplysningene i saken ikke grunnlag for å kritisere bidragsmyndighetenes avgjørelse. Spørsmålet om bidragsberegningen var korrekt, kunne tas opp på nytt med bidragsmyndighetene dersom faren kunne dokumentere mer omfattende samvær.

I fylkestrygdekontorets avgjørelse var det lagt til grunn at A og hans tidligere ektefelle ikke hadde delt omsorg for barna. A bestred dette, og anførte at fylkestrygdekontorets vedtak bygget på en feil tolkning av bidragsforskriften. Han anførte at likhetsprinsippet var brutt ved beregningen av samværstid for hver av foreldrene, og viste til tilsvarende saker fra ombudsmannen, bl.a. sak nr. 62 i årsmeldingen for 1999.

Saken ble tatt opp med Fylkestrygdekontoret i Buskerud. Det ble vist til måten omsorgs/samværstiden var blitt beregnet på i denne saken, særlig sett hen til fordelingen av barnas skoletid mellom foreldrene. Fylkestrygdekontoret ble bedt om å redegjøre for om denne beregningsmåten var i tråd med det likhetsprinsippet som fremgår av Rikstrygdeverkets rundskriv til forskrift 20. mars 1989 om fastsetjing og endring av fostringstilskot (bidragsforskriften) § 4 bokstav f). Det ble også bedt om en vurdering av om denne beregningsmåten var i tråd med uttalelser fra Barne- og familiedepartementet (BFD) i et brev 8. oktober 1999 til Rikstrygdeverket.

Fylkestrygdekontoret redegjorde for sitt syn på hvordan forskriften og retningslinjene måtte forstås, og hvordan man hadde vurdert denne saken.

A fastholdt anførselene om forskjellsbehandling. Han anførte også at fylkestrygdekontoret la til grunn at det er en presumsjon for at skolen vil kontakte moren dersom barna blir syke. Han anførte at en slik presumsjon ikke er holdbar uten nærmere begrunnelse.

I mitt avsluttende brev til A uttalte jeg:

«Saken gjelder spørsmålet om A og hans tidligere ektefelle har delt omsorg for felles barn i forhold til bidragsforskriften § 4 f. Det fremgår her at delt omsorg blir ansett for å foreligge når den av foreldrene som har barna minst, har dem i mer enn fem måneder i året.

Fylkestrygdekontoret har lagt til grunn at klageren har omsorg/samvær for barna fem dager pr. 14. dag i tillegg til ferieukene. Dette vil etter en nærmere utregning føre til at det ikke foreligger delt omsorg. Ved denne beregningen er klageren ikke godskrevet omsorgs-/samværstid i skoletiden onsdager når han skal hente barna etter skoletid, mens mor er godskrevet samværstid i skoletiden mandager når barna skal til henne etter skoletid. I begge tilfeller er det den andre av foreldrene som har hatt ansvaret for barna om morgenen og levert barna på skolen.

Spørsmålet er om fylkestrygdekontorets praktisering av bidragsforskriften på dette punktet er i strid med Rikstrygdeverkets rundskriv 8/97 punkt 5.5.6. Her heter det blant annet at det er «viktig å påse at beregningen ikke innebærer en forskjellsbehandling av foreldrene, for eksempel ved at samværet beregnes for den ene på bakgrunn av hvor mye tid vedkommende rent faktisk tilbringer sammen med barnet, mens den andre godskrives all resterende tid».

I fylkestrygdekontorets vedtak 9. mars 2001 vises det til følgende avsnitt i et brev 27. oktober 1993 fra Barne- og familiedepartementet til ombudsmanen:

«Vi finner det naturlig at tiden barnet tilbringer i skolen/barnehage bare skal regnes som samværspartens tid dersom vedkommende ut-

øver samvær både før og etter skoletid/tid i barnehage. Departementet regner som utgangspunkt at et alminnelig helgesamvær som begynner fredag etter skoletid og varer til mandag før skoletid regnes som ca 2,5 dager. Ettermiddagssamvær bør telle som 1/2 dag også om det varer frem til morgenen etter».

Departementet har senere, i brev 8. oktober 1999 til Rikstrygdeverket, presisert hvordan denne uttalelsen må forstås, blant annet på bakgrunn av en sak hos ombudsmannen. Fra dette brevet siteres:

«Departementet har tidligere uttalt at dersom barnet har fast bosted hos en av foreldrene slik at det i utgangspunktet er denne forelderen barnehage eller skole tar kontakt med når barnet blir sykt eller lignende, er det naturlig å beregne samværsdagene som tid som den andre forelderen faktisk tilbringer sammen med barnet. Dersom barnet har delt bosted slik at begge foreldrene har løpende kontakt og oppfølging i forbindelse med barnets opphold i barnehage eller skole, er det rimelig at tiden i barnehagen, eventuelt skolen, fordeles mellom foreldrene etter hvordan de deler tiden med barna. Departementet vil understreke det som er sagt i ovennevnte rundskriv om at forskjellige metoder kan benyttes for beregningen av hvorvidt det foreligger så mye samvær at foreldrene må anses å ha delt den faktiske omsorgen, og at det er viktig at beregningen ikke innebærer en forskjellsbehandling. Departementet ber om at det overfor fylkestrygdekontor og trygdekontor understrekes viktigheten av at departementets uttalelser angående disse spørsmålene, og ovennevnte rundskriv ses i sammenheng ved slike vurderinger.»

Etter foreleggelsen herfra har fylkestrygdekontoret redegjort for sin forståelse av praksisen på dette området, og hvordan reglene er anvendt i dette konkrete tilfellet. I fylkestrygdekontorets brev 14. august 2001 til ombudsmannen heter det om dette:

«Vårt vedtak av 9. mars 2001 bygger på partenes avtale i rettsforlik av 16. juni 2000. Etter avtalen er det hos mor barna har det faste bosted, og fars samvær er nøye regulert. Etter fylkestrygdekontorets mening er det, med bakgrunn i det BFD og RTV har uttalt, riktig å ikke godskrive far for samværstid etter levering av barna på skole mandag morgen og heller ikke for tid før henting av barna på onsdag ettermiddag. Det er videre lagt til grunn at når barna har fast bosted hos mor vil det være henne skolen vil kontakte dersom barna skulle bli for eksempel syke. Vi har i denne saken kun vurdert partenes avtale og ordlyden i denne. Det er et tidsspenn på 7–8 uker fra partene inngår avtalen til far påstår delt omsorg. Denne tiden er i barnas sommerferie, slik at avtalens øvrige punkter ikke kan være satt ut i livet. Det vises for øvrig til vedtaket. Fylkestrygdekontoret mener at vedtaket ikke er i strid med retningslinjene i rundskrivet.»

Jeg forstår fylkestrygdekontorets avgjørelse dit hen at man i denne saken har lagt særlig vekt på den

detaljerte avtalen mellom partene der det framgår at moren skal ha daglig omsorg for barna. Fylkestrygdekontoret synes å legge til grunn at moren i en slik situasjon i utgangspunktet må regnes å ha ansvaret for oppfølging av barna i forhold til skolen, for eksempel ved sykdom, og at dette framgår ved en tolkning av avtalen mellom partene. Fylkestrygdekontoret synes videre å legge vekt på at man ikke hadde konkret informasjon som tydet på at avtalen ble praktisert på noen annen måte, eller at faren hadde et mer omfattende ansvar for oppfølging av barna i forhold til skolen.

Da saken ble brakt inn for bidragsmyndighetene, hadde avtalen om omsorgen for barna ikke vært i kraft særlig lenge. Det forelå ingen dokumentasjon på i hvilken grad faren, som hadde samværsrett, deltok i oppfølgingen av barna i forhold til skolen. Det er heller ikke senere, i forbindelse med klagesaken for fylkestrygdekontoret, dokumentert om farens ansvar for barna i skoletiden strekker seg ut over det å levere eller hente dem.

På bakgrunn av en konkret vurdering av saksdokumentene i denne saken, finner jeg ikke grunn til å kritisere at fylkestrygdekontoret beregnet samværet på den måten som ble gjort.

Spørsmålet om grunnlaget for bidragsberegningen er korrekt, er for øvrig et spørsmål som Deres klient når som helst kan ta opp med bidragsmyndighetene på nytt. Dersom han kan dokumentere at samværet og hans ansvar i forhold til skolen m.v., i praksis er blitt mer omfattende enn det fylkestrygdekontoret har lagt til grunn, kan spørsmålet om det foreligger delt omsorg etter bidragsforskriften § 4 f komme i et annet lys. Det må i et slikt tilfelle foretas en konkret vurdering av hvordan skoletiden skal «fordeles» mellom foreldrene.»

37.

Taushetsplikt og håndtering av opplysninger legen hadde fått av en annen pasient

(Sak 1999–2239)

A klaget over at legen hans hadde trukket fram ufordelaktige opplysninger om ham i forbindelse med at han hadde klaget legen inn for fylkeslegen. Opplysningene var gitt til legen av en annen pasient, som var i familie med A. A framholdt at de negative opplysningene var usanne og krenkende, og at legens bruk av disse i klagesaken innebar et brudd på taushetsplikten.

Ombudsmannen understreket at legen har en nokså vid adgang til å gi opplysninger om pasienten til fylkeslegen når pasienten har klaget på ham, men opplysningene må være relevante og nødvendige for klagesaken. Ettersom legen ikke hadde vært part i ombudsmannssaken, tok ombudsmannen ikke stilling til om taushetsplikten var brutt i denne saken.

Ombudsmannen pekte generelt på enkelte problemstillinger i forbindelse med håndteringen av såkalte komparentopplysninger fra tredjemann, og bad Statens helsetilsyn vurdere om det var behov for nærmere retningslinjer.

Helsetilsynet svarte at slike retningslinjer ville kunne være nyttige, men at behovet ikke var så framtrødende at denne oppgaven kunne prioriteres.

A klaget til Fylkeslegen i Vest-Agder over at hans lege uten hans samtykke oversendte til Arbeidsformidlingen en kopi av et avslutningsnotat som en psykolog hadde utarbeidet i forbindelse med en ekteskapskonflikt. Bakgrunnen for kontakten mellom legen og arbeidsformidlingen skal ha vært klagerens ønske om fast arbeid, om nødvendig etter omskolering. Fylkeslegen kritiserte As lege for denne oversendelsen, da avslutningsnotatet inneholdt sensitiv informasjon som ikke var relevant for det formålet som legens uttalelse skulle dekke, jf. den tidligere legeloven 13. juni 1980 nr. 42 § 30. Statens helsetilsyn stadfestet fylkeslegens kritikk av legen.

I korrespondansen som fant sted mellom fylkeslegen og legen i anledning As klage, oversendte legen informasjon om A til fylkeslegen. Deler av informasjonen hadde han mottatt fra As svigerinne, som han også hadde som pasient. A mente at opplysningene fra svigerinnen var usanne og krenkende, og at legens bruk av dem i klagesaken innebar et brudd på taushetsplikten. Statens helsetilsyn var ikke enig i at legen hadde brutt taushetsplikten på dette punkt, og viste i klageavgjørelsen til at legen ble løst fra sin taushetsplikt i forhold til fylkeslegen da han ble oppfordret til å uttale seg i klagesaken, jf. legeloven § 24 annet ledd.

Klagen ble forelagt Statens helsetilsyn med spørsmål om i hvilken grad en lege har rett til å trekke fram negative opplysninger om en pasient i forbindelse med at pasienten har inngitt en klage på legen. Det ble også bedt om en redegjørelse for praksis med hensyn til håndtering av komparentopplysninger, og hvordan dette var gjort i denne saken.

Statens Helsetilsyn svarte bl.a.:

«Etter legeloven § 24 annet ledd kan Helsetilsynet, uten hinder av taushetsplikt, avkreve en lege redegjørelser og opplysninger som er nødvendige for å utføre tilsyn, herunder i situasjoner hvor en lege er innklaget til tilsynsmyndigheten av en pasient. Ved en slik henvendelse fra tilsynsmyndigheten blir legen fritatt fra sin taushetsplikt. Helsetilsynet legger til grunn at denne fritagelsen ikke er absolutt, og vil i utgangspunktet kun gjelde taushetsbelagt materiale som er relevant i forhold til det tilsynsmyndigheten ønsker å undersøke.

Helsetilsynet vil imidlertid legge til grunn at legen må innrømme en vid adgang til å vurdere hva det er relevant å opplyse om til tilsynsmyndigheten, herunder eventuelle relevante komparentopplysninger. Vi legger ved denne vurderingen særlig vekt på de følgende momenter.

For det første må en lege få anledning til å redegjøre for sitt syn på saken, når vedkommende er blitt klaget inn for tilsynsmyndigheten. Vi viser her til det forvaltningsrettslige prinsipp om kontradiksjon. I forbindelse med klagesaker risikerer legen å motta kritikk, administrativ reaksjon etter legeloven § 52, og i verste fall tap av autorisasjon som lege, jf. legeloven § 8. Etter Helsetilsynets oppfatning må legen på denne bakgrunn ha en vid adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til tilsynsmyndigheten som vedkommende selv anser nødvendige for å forklare hva som har skjedd i saken og hvordan den er blitt behandlet. I denne forbindelse kan det også etter forholdene være grunn til å utlevere opplysninger om pasienten av negativ art.

Videre vil Helsetilsynet peke på at en pasient som klager til tilsynsmyndigheten må anses å samtykke implisitt til at det innhentes taushetsbelagte opplysninger om klageren. Dette samtykket kan, etter Helsetilsynets oppfatning, ikke strekkes lenger enn til å gjelde opplysninger som er relevante for klagens innhold. Vi vil imidlertid legge til grunn at klagen og det implisitte samtykket taler for at klager må akseptere en rimelig vid utlevering av taushetsbelagte opplysninger som vil kunne bidra til at saken blir tilstrekkelig opplyst.»

Helsetilsynet svarte ellers at det ikke fantes egne regler eller retningslinjer for journalføring av komparentopplysninger. Man måtte derfor falle tilbake på den generelle journalføringsplikten i § 6 i forskrift om leges og helseinstitusjons journal for pasient 17. mars 1989 (den tidligere journalforskriften). Etter dette skulle komparentopplysninger journalføres i den grad disse er relevante. Helsetilsynet understreket imidlertid at legen måtte vurdere komparentopplysningene på en kritisk måte, og herunder ta hensyn til hvor sikker kilden var, samt om opplysningene var relevante i forhold til behandlingen av pasienten. For øvrig oppgav Helsetilsynet at det ikke hadde nok informasjon i saken til å besvare de øvrige spørsmålene som var stilt herfra.

Helsetilsynets brev ble forelagt klageren, som bemerket at de negative opplysningene om ham i hovedsak var usanne, og at legen hadde vært alt for lite kritisk til disse. For øvrig fremholdt han at opplysningene ikke var relevante for legens behandling av ham, og at usannhetene var brukt for å skade ham.

Helsetilsynet ble deretter bedt om å innhente de opplysningene som var nødvendige for å besvare også de siste spørsmålene i foreleggelsen herfra.

Helsetilsynet innhentet etter dette en uttalelse fra klagerens lege og fra fylkeslegen. Klagerens lege gav uttrykk for at han ikke hadde konfrontert klageren med komparentopplysningene før det ble aktuelt å fremlegge dem i klagesaken. Heller ikke hadde han lovet avgiveren taushet, da det på det tidspunkt da komparentopplysningene ble gitt, ikke var aktuelt å bringe opplysningene videre. Legen redegjorde også for i hvilken sammenheng han hadde mottatt komparentopplysningene.

Fylkeslegen uttalte bl.a.:

«Hva faktum angår så har [legen] nedtegnet de opplysninger angjeldende svigerinne har gitt han. Om disse er uriktige, fordreiet og lignende er det ikke legens ansvar å ta stilling til. Han har kun referert hva hun har sagt og ført dette inn i journalen. Formelt blir dette et ansvarsforhold mellom disse to involverte, [klageren] og hans svigerinne. Etter fylkeslegens vurdering er det ikke grunnlag for å påstå at [legen] har brukt komparentopplysninger på en slik måte som antydes av klager. Heller ikke fylkeslegen har lagt disse opplysninger til grunn. Kritikken har vært knyttet til bruken av psykolog Bs notat fra 1991.»

Fylkeslegen presiserte at han hadde vurdert spørsmålet om taushetsplikt i forhold til komparentopplysningene da legens brev ble oversendt til klageren. Fylkeslegen fant da at det ikke forelå tungtveiende grunner som talte mot å oversende journalen i sin helhet til klageren for uttalelse. Dels baserte fylkeslegen seg på at han ikke hadde mottatt noen signaler fra behandlende lege om at deler av materialet ikke burde gjøres kjent for pasienten, dels baserte han seg på at komparentopplysningene ikke kunne anses for å være av en slik art at det av hensyn til klagerens helse eller hans forhold til personer som står ham nær, ville være utilrådelig at han fikk kjennskap til dem.

Fylkeslegens to brev samt en sladdet kopi av legens brev ble oversendt klageren, som forlangte å få vite i hvilken forbindelse dette familiemedlemmet hadde gitt de aktuelle opplysningene. Han fastholdt for øvrig at opplysningene var usanne. Statens helse-tilsyn meddelte deretter at det ikke hadde ytterligere kommentarer.

I mitt avsluttende brev til Statens helsetilsyn uttalte jeg:

«Den klagen A har rettet til ombudsmannen reiser viktige rettssikkerhetsmessige spørsmål omkring legers taushetsplikt. Jeg finner grunn til, på bakgrunn av det som er kommet frem i forbindelse med undersøkelser herfra, å uttale meg på generelt og prinsipielt grunnlag. Jeg vil ikke konkludere i den konkrete saken som var bakgrunnen for klagen hit, da legen ikke har vært part i saken for ombudsmannen.

Legens bruk av opplysninger om pasienten overfor tilsynsmyndighetene i anledning klagesaken

Ett av hovedspørsmålene i saken er i hvilken utstrekning en lege kan trekke frem ulike opplysninger om en pasient som har klaget på ham, dersom tilsynsmyndighetene ber legen om en kommentar til klagen.

Legeloven 13. juni 1980 nr. 42 § 31 bestemte at en lege hadde taushetsplikt om «legems- og sykdomsforhold eller andre personlige forhold som han får kunnskap om under sin legevirksomhet». Bestemmelsen tilsvarte den nåværende helsepersonel-

loven 2. juli 1999 nr. 64 § 21. Taushetsplikten er bl.a. begrunnet i at det anses som en verdi i seg selv å beskytte pasientens integritet. Også tillitsforholdet mellom legen og pasienten er et av de hensynene som ligger bak taushetsplikten.

Taushetsplikten gjelder imidlertid ikke absolutt. Således kan den som har krav på taushet, samtykke i at opplysninger blir brakt videre – jf. legeloven § 32 og helsepersonelloven § 22. Et annet unntak er gitt for å ivareta kontrollhensyn, jf. legeloven § 24 annet ledd som lød slik:

«I sin virksomhet er en lege underlagt tilsyn av Statens Helsetilsyn eller den det gir myndighet med at lover, forskrifter og bestemmelser om leger og helsetjenesten m.v. blir fulgt. Uten hinder av taushetsplikt kan Statens Helsetilsyn eller den det gir myndighet kreve oppgaver og opplysninger som er nødvendige for tilsyn og foreta undersøkelser og ettersyn.»

En tilsvarende bestemmelse er nå tatt inn i helsepersonelloven § 30.

Helsetilsynet har gitt uttrykk for at bestemmelsen etter sin ordlyd må forstås slik at en lege gis fritak fra taushetsplikten i forhold til tilsynsmyndigheten for «opplysninger som er nødvendige (uthevet her) for tilsyn». I forbindelse med at det er inngitt en klage på en lege, tilsier dessuten hensynet til kontradiksjon at legen må gis mulighet til å ta til motmæle. Han må gis adgang til å kunne forsvare seg mot de anklager som er fremsatt. Her vil selve klagen kunne sees som et implisitt samtykke fra pasienten til at det innhentes taushetsbelagte opplysninger om klageren. I slike tilfeller kan det etter forholdene være grunnlag for å utlevere opplysninger om pasienten selv om disse skulle være av negativ art.

Helsetilsynet fremholder videre at disse fritaksreglene likevel ikke kan anses som absolutte. Selv om en lege innrømmes en relativt vid adgang til å gi opplysninger om pasienten når det er klaget på ham, må det likevel vurderes om opplysningene er relevante i forhold til det tilsynsmyndigheten ønsker å undersøke eller i forhold til hva klagen mot legen gjelder.

Jeg er enig i det Helsetilsynet her anfører. Samtykket fra klageren kan ikke antas å rekke lenger enn til det som er nødvendig for å ta til gjennmæle mot anklagene. Legen kan for eksempel ikke velge å gi negative opplysninger om en pasient i et forsøk på generelt å stille pasienten i et dårlig lys. Han må kunne forsvare seg og imøtegå klagen, men en lege må ikke gå til motangrep ved å trekke inn forhold som ikke har noe med saken å gjøre.

I den foreliggende saken hadde A klaget på mulig brudd på taushetsplikten i forbindelse med at legen hadde oversendt en epikrise fra psykolog til arbeidsformidlingen. Gjenstanden for klagen var med andre ord om det var saklig grunn til å sende disse opplysningene til arbeidsformidlingen. Fylkeslegen bad legen om en «kommentar til innholdet i brevet,

evt. vedlagt gjenpart av relevant journalutskrift». I stedet for å oversende «gjenpart av relevant journalutskrift», trakk legen i sitt svarbrev særskilt frem enkelte negative opplysninger om klageren, som var basert på informasjon fra klagerens svigerinne. Spørsmålet var om det var relevant eller nødvendig å oversende disse negative opplysningene til fylkeslegen. Jeg nevner dette fordi problemstillingen ikke kommer klart frem i Helsetilsynets avgjørelse. Siden legen, som nevnt, ikke har vært part i ombudsmannssaken, vil jeg imidlertid ikke trekke noen konklusjon med hensyn til om det resultatet Helsetilsynet kom frem til, var riktig eller ikke.

For ordens skyld tilføyer jeg at den omstendighet at de samme opplysningene også fremgikk av journalutskriften, neppe kan være avgjørende. Det må anses å være en vesentlig forskjell på å oversende den journalutskriften som fylkeslegen bad om, og å skrive et brev der enkelte negative opplysninger om klageren blir særskilt fremhevet.

Håndteringen av komparentopplysninger

Jeg finner grunn til å kommentere på generelt grunnlag spørsmålet om hvordan komparentopplysninger skal håndteres.

Etter den tidligere journalforskriften § 5 skal det føres journal for hver pasient. Det samme følger av helsepersonelloven § 39 og § 5 i den någjeldende journalforskriften. Om kravene til journalføringen het det i § 6 i den tidligere forskriften:

«§ 6. Krav til journalføring.

Journalen skal gi så riktige og tilstrekkelige opplysninger som mulig om pasienten og forhold av betydning for den hjelp han/hun trenger.

Journaler skal føres fortløpende, dokumentene skal nummereres, og enhver innføring dateres. Det må gå klart frem hvem som fører journalen.»

Kravet om at journalen «skal inneholde korrekte og fullstendige opplysninger om pasienten og helsehjelpen», står nå i helsepersonelloven § 40, og utfyllende regler er gitt i den nåværende journalforskriften § 8.

Helsetilsynet har opplyst at det ikke foreligger særskilte regler eller retningslinjer for journalføring av komparentopplysninger, men at de alminnelige kravene til journalføring også gjelder for slike opplysninger. Kravet om at journalen skal gi så riktige og tilstrekkelige opplysninger som mulig om pasienten og forhold av betydning for den hjelp pasienten trenger, står helt sentralt. Dette må innebære at journalen skal inneholde alle opplysninger, herunder også komparentopplysninger, som anses relevante for pasienten og behandlingen av ham. Det må derfor stilles krav om at legen, forut for journalføringen, må vurdere om opplysningene fremstår som korrekte, og om dette er opplysninger av betydning for behandlingen av pasienten. Som Helsetilsynet også har

påpekt, må legen vurdere komparentopplysninger på en kritisk måte. Legen må vurdere hvor sikker kilden er, samt om opplysningene er relevante i forhold til behandlingen. Jeg kan slutte meg til det Helsetilsynet her skriver.

Det kan videre stilles spørsmål om den pasienten som komparentopplysningene er oppgitt å skulle gjelde, burde gjøres kjent med disse. Hensynet til å la pasienten få korrigerende eventuelle feilaktige opplysninger kunne tilsi at han ble gjort kjent med de komparentopplysningene som legen har mottatt. Dette vil i tilfelle være i tråd med det som er uttalt ovenfor om at legen må vurdere om opplysningene fremstår som korrekte. Likeledes antar jeg at tillitsforholdet mellom legen og pasienten kunne tilsi en slik åpenhet.

På den annen side har man hensynet til den som er kilden til opplysningene. Dersom kilden selv er pasient hos legen, og opplysningene er betrodd legen i forbindelse med hans legevirkosomhet, vil de alminnelige regler om taushetsplikt i legeloven (nå helsepersonelloven) gjelde. I så fall vil legen i utgangspunktet ikke kunne gi opplysningene videre uten å krenke taushetsplikten. Etter legeloven var ordningen, så vidt jeg forstår, at et krav om innsyn i komparentopplysningene i journalen i medhold av § 46 måtte avslås så langt taushetsplikten gjaldt i forhold til kilden. Unntaket var dersom kilden hadde samtykket i at opplysningene ble gjort kjent for klageren, eller formidling av opplysningene måtte anses som rettmessig fordi det forelå «særlige grunner» etter legeloven § 31 annet ledd. At en pasients innsynsrett etter omstendighetene måtte stå tilbake for legens taushetsplikt overfor den som var kilden for opplysningene, var slått fast i en høyesterettsdom, referert i Rt. 1984 s. 591. Det måtte derfor være mest ryddig at legen klarerte med kilden på forhånd om opplysningene kunne bringes videre. Den nye pasientrettighetsloven 2. juli 1999 nr. 63 § 5–1 kan synes å gi en noe videre adgang til innsyn også i komparentopplysninger. Som fremholdt av Aslak Syse i Karnov, norsk kommentert lovsamling, note 62 til pasientrettighetsloven, er det usikkert om Høyesteretts begrunnelse er treffende lenger i lys av de strenge kravene som oppstilles etter dagens lov. Nå fremstår det dermed som enda viktigere enn før at kilden for opplysningene blir gjort kjent med pasientens innsynsrett før opplysningene nedtegnes i journalen.

Saken synes å illustrere at håndteringen av komparentopplysninger kan reise flere vanskelige spørsmål, og jeg vil be Helsetilsynet vurdere om det er behov for nærmere retningslinjer på dette området. Jeg ber om å bli holdt orientert om hva som eventuelt vil bli foretatt.»

Statens Helsetilsyn svarte deretter at slike retningslinjer ville kunne være nyttige, men at behovet ikke var så framtrædende at denne oppgaven kunne prioriteres.

Politi, fengsel

38.

Spørsmål om refusjon av utgifter til særlig politioppsyn natten før en rockekonsert – politiloven § 25

(Sak 1999–2330)

Arrangørene av en årlig rockekonsert klaget over at det var stilt vilkår om bankgaranti for utgifter til særlig politioppsyn i forbindelse med tillatelse til avvikling av konserten. Det ble anført at politiloven § 25 ikke gav hjemmel for å kreve refusjon av utgifter til politioppsyn som ble utført natten før rockekonserten.

Ombudsmannen kom til at ordenstjenesten natten før selve rockekonserten måtte karakteriseres som en «avledet følge», som det ikke kunne kreves refusjon for etter politiloven § 25. Prinsippet om at det er en statlig oppgave å sørge for polititjenesten, talte for en restriktiv tolkningen av refusjonsadgangen. Den nærmere avgrensning av refusjonsadgangen etter § 25 måtte bero på en konkret vurdering av den saklige tilknytningen og den tidsmessige og geografiske nærheten til selve arrangementet. Ombudsmannen anbefalte departementet å vurdere saken på ny. Han bad også om at politidistriktenes refusjonspraksis ble undersøkt nærmere, og at behovet for nærmere retningslinjer om praktiseringen ble vurdert. Ombudsmannen kritiserte den lange saksbehandlingstiden i Justisdepartementet.

Gloppen Musikkforum, arrangøren av en årlig rockekonsert (Gloppenrock – 98), klaget til ombudsmannen over at Justisdepartementet ikke tok til følge klage over at lensmannen i Gloppen og Fjordane politidistrikt hadde stilt vilkår om bankgaranti for utgifter til særlig politioppsyn i forbindelse med løyve til avvikling av rockekonserten. Det ble anført i klagen at politiloven § 25 ikke ga hjemmel for å kreve refusjon av utgifter til politioppsyn som utføres 9 – 15 timer før det refusjonspliktige arrangementet. Det ble videre anført at vedtaket om å pålegge refusjon innebar usaklig forskjellsbehandling av denne rockekonserten i forhold til andre sammenlignbare arrangementer.

Saken ble tatt opp med Justisdepartementet. Departementet ble bedt om å redegjøre for den praksis som hadde vært fulgt de senere år i refusjonssaker etter politiloven § 25. Fra brevet siteres:

«Justisdepartementet har i Rundskriv G-61/97 25. juli 1997 presisert hvordan politiloven § 25 skal forstås. Etter det vi forstår var meningen med rundskrivet å legge «begrensninger på refusjonsadgangen», jf. departementets vedtak 22. november 1999. I rundskrivet heter det således at et siktemål er «å legge opp en praksis som fører til større likhet mellom politidistriktene og

en begrensning av refusjonskravene så langt det lar seg gjøre innenfor lovens grenser». Det fremgår videre av rundskrivet at det anses viktig å begrense refusjonskravene til det som er «høyst nødvendig i de enkelte tilfeller», siden slike arrangementer ofte holdes for å skaffe inntekter til annet frivillig arbeid. Det er videre presisert at det «kun kan kreves refusjon for utgifter som knytter seg til ordensrelaterte oppgaver i forbindelse med arrangementet, dvs. til f.eks. vakthold på arenaen, i lokalet eller på nærliggende områder samt eventuelt nødvendig trafikkregulering». Dette er i samsvar med det departementet har fremholdt i forarbeidene til den nye politiloven § 25.»

Departementet ble bedt om å begrunne nærmere hvorfor ikke de presiseringer/begrensninger i refusjonsadgangen som var gjort i forarbeidene og rundskrivet hadde hatt betydning for refusjonsadgangen i dette tilfellet.

I Justisdepartementets vedtak fremgikk det ikke om departementet hadde vurdert refusjonskravet i forhold til refusjonspraksis ved tilsvarende arrangementer ellers i landet. Departementet ble derfor bedt om å redegjøre nærmere for hvordan anførselen om forskjellsbehandling konkret var vurdert i denne saken.

Med henvisning til at klagen første gang ble fremsatt 28. november 1997 og at endelig vedtak først forelå 22. november 1999, ble Justisdepartementet bedt om å redegjøre for årsaken til den lange saksbehandlingstiden. Departementet ble videre bedt om å redegjøre for sine rutiner for utsendelse av foreløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11 a.

I sitt svar presiserte Justisdepartementet at politiloven § 25 «i det alt vesentlige» videreførte refusjonsordningen i tidligere lovs § 27.

Departementet var uenig i arrangørens tolkning av politiloven § 25 med hensyn til adgangen til å kreve refusjon for ekstra politiinnsats 9–15 timer i forkant av arrangementet. Når det gjaldt tolkningen av politiloven § 25, het det i departementets brev:

«Etter omstendighetene må det fortsatt være adgang til i en viss utstrekning å kreve refusjon for ekstra utgifter til ordenstjeneste, herunder trafikkregulering som er *foranlediget* av det arrangementet som er refusjonspliktig, jf. Sivilombudsmannens brev av 17. februar 1992 til Gloppen Musikkforum side 2 tredje avsnitt, se også Ot.prp. nr. 22 side 70 første spalte. En kan ikke se at ny politilov avskjærer en adgang som har vært godkjent av departementet og Sivilombudsmannen. De lokale forhold kan være slik at det vil virke urimelig om ikke forhold i forkant av et refusjonspliktig arrangement som kan kobles til arrangementet og som tilsier økt politiinnsats skal gi grunnlag for krav om refusjon etter § 25. Det er imidlertid problematisk å skille mellom ekstra politiinnsats som skyldes det refusjonspliktige arrangement eller mer avledede forhold, noe som tilsier at refusjonsplikten begrenses mest mulig.»

Justisdepartementet fant ikke å kunne kommentere nærmere anførselen om forskjellsbehandling på bakgrunn av de eksemplene som var nevnt i klagen, ut over å bemerke at «lokale forhold både på arrangementsstedet og i politidistriktet må være bestemmende for de refusjonskrav som politiet fastsetter». Det ble vist til at departementet ikke hadde nærmere kjennskap til politidistriktenes praksis på dette området, «bortsett fra i de tilfeller refusjonsvedtak blir klaget inn for departementet, og det skjer svært sjelden». For å kartlegge praksis nærmere måtte departementet innhente uttalelser fra landets politimestre. Departementet ba om en tilbakemelding dersom ombudsmannen ønsket en slik gjennomgang.

Fra brevet siteres videre:

«Når det gjelder rundskriv G-61/97 av 25. juli 1997 er dette et foreløpig siste rundskriv i rekken av flere rundskriv av samme eller lignende karakter med sikte på å begrense ulik praksis i politidistriktene mest mulig, samt – så vidt mulig – å unngå misbruk av ordningen, jf vedlegg. I rundskrivet er presisert at eventuell refusjon må begrenses til ordensrelaterte oppgaver og ikke for eksempel kreve refusjon for utgifter til narkotikaspaning knyttet til et refusjonspliktig arrangement. Når det gjelder Glopperock har utviklingen gått i retning av at tidsrommet for når det er aktuelt å kreve refusjon for økt politiinnsats er blitt begrenset, slik at det ikke lenger kreves refusjon for slik innsats fredag samt at refusjonskravet stadig er blitt redusert.»

Departementet kunne ikke gi noen forklaring på den lange saksbehandlingstiden, men beklaget dette. Departementet opplyste at det «er et særsyn at det har tatt så lang tid å behandle en sak av denne karakter».

Justisdepartementets brev ble oversendt Gloppen Musikkforum. I sine merknader kommenterte arrangøren de klageavgjørelsene som var vedlagt Justisdepartementets svarbrev til ombudsmannen. Fra brevet siteres:

«Justisdepartementet har i sitt svarbrev av 24.03.2000 erkjent at dette ikke har nærmere kjennskap til politidistriktenes praksis vedrørende politiloven § 25 – bortsett fra de tilfeller refusjonsvedtak har blitt påklaget – og kan derfor ikke komme med nærmere kommentarer til de eksempler som Gloppen Musikkforum har vist til i sin klage. Til orientering vedlegger departementet kopi av avgjørelse i to klagesaker: Utøya 1996 og Ørlandsdagene 1996.»

Gloppen Musikkforum hadde tatt kontakt med arrangørene i de to klagesakene og fremholdt:

«Slik Gloppen Musikkforum ser det, så gjelder begge avgjørelsene saker som både *tidsmessig* og *geografisk* i vesentlig grad skiller seg fra foreliggende klage. Avgjørelsene kan derfor ikke tas til inntekt for departementets syn, men be-

krefter tvert i mot vår påstand om at politiloven § 25 ikke hjemler påklagede vedtak/vilkår. Avgjørelsene bekrefter i ytterligere grad vår påstand om at ingen andre arrangører blir krevd refusjon for utgifter til politioppsyn som utføres 9–15 timer før det refusjonspliktige arrangementet starter.

Gloppen Musikkforum vil dertil hevde at retningslinjene for Utrøndelag politidistrikt klart viser at politiloven § 25 ikke hjemler refusjonsadgang for utgifter til politioppsyn som i foreliggende sak: Når politimesteren i Utrøndelag har vurdert refusjonskrav for utgifter til politioppsyn som utføres senere enn 2 timer etter arrangementsslutt for å være i strid med politiloven § 25 og rundskriv G-61/97, så må det være helt åpenbart at politiloven § 25 heller ikke hjemler refusjonsadgang for utgifter til politioppsyn i Sandane sentrum hele 9–15 timer før Glopperock '98 starter.»

Brevet fra Gloppen Musikkforum ble oversendt Justisdepartementet, som i merknader fremholdt at refusjonsadgangen berodde på et skjønn, hvor nærhet til arrangement og de stedlige forhold for øvrig måtte tillegges betydning. Etter departementets oppfatning var det «åpenbart uriktig når det hevdes at loven er til hinder for å kreve refusjon noen tid forut for refusjonspliktige arrangement». Departementet uttalte videre:

«De eksempler fra praksis som departementet viste til, var ikke ment som støtte for departementets syn, men eksempler på klagesaker som departementet har fått til behandling. En har ikke funnet andre eksempler på klagesaker, hvor departementet har tatt stilling til spørsmålet om refusjon av særlige politiutgifter forut for arrangementet.»

I forhold til spørsmålet om forskjellsbehandling ble det også fremholdt:

«Så fram t Sivilombudsmannen ønsker en oversikt over relevant praksis i politidistriktene, vil en anta at en bør begrense en slik undersøkelse til sammenlignbare tilfeller, d.v.s. arrangementer av lignende karakter i landdistrikter (lensmannsdistrikter). De eksempler som er nevnt av klager er nesten uten unntagelse av en helt annen karakter, i bynære områder, hvor ressursituasjonen i vedkommende politidistrikt og forholdene for øvrig kan ha hatt betydning for refusjonskravet. En utelukker likevel ikke at det i slike tilfeller kan forekomme at refusjonskravet også omfatter særlige utgifter knyttet til forhold forut for vedkommende arrangement.»

I mitt avsluttende brev til Justisdepartementet uttalte jeg:

«1. Saksbehandlingstiden

Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at en sak skal besvares uten ugrunnet opphold. Der svar i saker som gjelder enkeltvedtak ikke kan be-

svares innen en måned, skal det sendes foreløpig svar med angivelse av forventet saksbehandlingstid, jf. annet og tredje ledd. Dersom saken blir ytterligere forsinket, følger det av god forvaltningsskikk at det skal gis ny orientering til klageren.

I denne saken ble klagen oversendt Justisdepartementet 17. desember 1998. Justisdepartementets fattet vedtak i klagesaken 22. november 1999.

Justisdepartementet har ikke oppgitt noen grunn til den lange saksbehandlingstiden i klagesaken, men har beklaget dette. En saksbehandlingstid på elleve måneder i en slik sak er kritikkverdig, og beklagelsen er på sin plass.

Av de mottatte saksdokumenter kan jeg ikke se at det er sendt foreløpig svar i saken med angivelse av forventet saksbehandlingstid. Slik saksbehandling er ikke i tråd med forvaltningsloven § 11 a og må kritiseres.

2. Politiloven § 25

I politiloven 4. august 1995 nr. 53 § 1 er det slått fast at staten «skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for». Finansieringen av politiet er en statlig oppgave. Politiet har imidlertid etter § 25 hjemmel for å pålegge privatfinansiert politioppsyn ved allment tilgjengelige sammenkomster og tilstelninger. Bestemmelsen lyder:

«Når det av ordensmessige grunner er påkrevd med særlig politioppsyn ved allment tilgjengelige sammenkomster eller tilstelninger, for eksempel offentlig dans, fester, konserter, festivaler, forestillinger, idrettsstevner og lignende, kan arrangøren pålegges helt eller delvis å dekke utgiftene til dette oppsynet.»

Etter bestemmelsen er det to vilkår som må være oppfylt for at det skal kunne kreves refusjon for utgifter til særlig politioppsyn. For det første må oppsynet være «påkrevd» eller nødvendig av ordensmessige grunner. For det annet må tilsynet ha tilknytning til arrangementet, jf. ordlyden «ved» allment tilgjengelige sammenkomster eller tilstelninger.

Nødvendigheten av særlig politioppsyn i forbindelse med arrangementet Gloppenrock – 98 bygger på en politifaglig vurdering som jeg i liten grad kan ta stilling til. Jeg legger til grunn at dette vilkåret er oppfylt, og går derfor ikke nærmere inn på dette i det følgende.

Spørsmålet denne saken reiser er således hva som menes med vilkåret om at politioppsynet skal være «ved» offentlige arrangementer. Ordlyden tyder på at det må være en nær tilknytning mellom politioppsynet og arrangementet, men gir ut over dette liten konkret veiledning.

Om dette heter det i Ot.prp. nr. 22 (1994–95) på side 70 under merknadene til § 25:

«Det er bare utgifter til politioppsyn som står i umiddelbar tilknytning til arrangementet, som kan kreves refundert».

Om refusjonsordningens avgrensning etter § 25 heter det videre i proposisjonen på side 52:

«Refusjonene bør etter departementets oppfatning omfatte utgifter til oppsyn i arenaen eller lokalet og i den umiddelbare nærhet. Mer avledede følger, som f. eks. regulering av økt trafikk over et større område som berøres, bør falle utenfor.»

Det går fram av Ot.prp. nr. 22 at politiloven § 25 er ment som en videreføring av § 27 i tidligere politilov av 1936, som gav adgang til å kreve refusjon fra arrangører av festivaler, konserter m.v. for utgifter til særlig politioppsyn. Om praktiseringen av den tidligere politilov § 27 uttalte Justisdepartementet på side 52 annen spalte:

«Justisdepartementet har gjennom praktiseringen av bestemmelsen lagt vekt på å begrense omfanget av politiinnsats som går inn under ordningen. Adgangen til å kreve refusjon gjelder bare det politioppsyn som står i direkte forbindelse med arrangementet. Dessuten har departementet tolket bestemmelsen slik at det kun er utgifter til politioppsyn i form av ordens- og trafikkjenteneste i umiddelbar tilknytning til arrangementsstedet som kan gjøres refusjonspliktig.»

I Justiskomiteens merknad til spørsmålet om refusjon av politiutgifter ble det innledningsvis slått fast at «finansiering av politiet er ei statleg oppgave». Fra Innst. O. nr. 44 (1994–95) side 11 siteres:

«K o m i t e e n vil på same måte som departementet slå fast at omfanget av politiinnsatsen må avtalast med arrangøren på førehand, slik at utgiftene kan avgrensast til det høgst naudsynte. K o m i t e e n merkar seg òg at refusjonsordninga skal avgrensast til utgifter til oppsyn i arenaen, lokalet eller på nærliggjande område.»

Når det gjelder praktiseringen av refusjonsadgangen, har Justisdepartementets i rundskriv G – 61/97 25. juli 1997 sendt ut en presisering til landets politimestre om hvordan politiloven § 25 er å forstå. Rundskrivet ble utarbeidet etter at spørsmålet om refusjon av utgifter til særlig politioppsyn ved offentlige arrangementer var blitt drøftet i Stortinget 27. mai 1997. Siktemålet med rundskrivet var å begrense refusjonskravene og sikre likebehandling. Fra rundskrivet siteres:

«Siktemålet var å legge opp en praksis som fører til større likhet mellom politidistriktene og en begrensning av refusjonskravene så langt det lar seg gjøre innenfor lovens grenser.»

Om refusjonsadgangens omfang heter det i rundskrivet:

«Det kan kun kreves refusjon for utgifter som knytter seg til ordensrelaterte oppgaver i forbindelse med arrangementet, dvs. til for eksempel vakthold ved arenaen, i lokalet eller på nærliggende områder samt eventuelt til nødvendig trafikkregulering.»

Politiets refusjonskrav i denne saken refererer seg i sin helhet til ordenstjeneste i Sandane sentrum natten før selve arrangementet Gloppenrock – 98, som ble avholdt søndag mellom kl. 13.00 og 19.00. Polititjenesten ble utført i tidsrommet lørdag kl. 20.00 til søndag kl. 04.00, dvs. 9 – 15 timer før det refusjonspliktige arrangementet. Arrangøren sørget selv for vaktholdet under avviklingen av konserten søndag ettermiddag. Justisdepartementet har lagt til grunn at politiets refusjonskrav i forbindelse med festivalen Gloppenrock – 98 lå innenfor det politiloven § 25 gir adgang til. Både i klagevedtaket 22. november 1999 og i svarbrevet hit, er det lagt avgjørende vekt på at ordenstjenesten er *foranlediget* av arrangementet søndag ettermiddag, og at ombudsmannen i en tidligere sak ikke har kritisert et slikt refusjonskrav til nødvendig politioppsyn i medhold av § 27 i den tidligere politilov.

Det er ikke tvilsomt at det er den økte tilstrømmingen til Gloppen på grunn av rockefestivalen som har ført til behov for særskilt politioppsyn i tettstedets sentrum. Spørsmålet er om denne årsakssammenhengen alene kan anses tilstrekkelig til at dette politioppsynet kan kreves refundert etter § 25.

Prinsippet om at det er en statlig oppgave å sørge for polititjenesten er nedfelt i politiloven § 1. Dette taler for en restriktiv tolkning av refusjonsadgangen etter § 25.

Det fremgår av forarbeidene at refusjonsadgangen geografisk skal begrenses til å gjelde oppsyn «i arenaen eller lokalet og i den umiddelbare nærhet», og «i umiddelbar tilknytning til arrangementsstedet», jf. Ot.prp. nr. 22. Selv om det politioppsynet som kreves refundert i denne saken, ikke fant sted på selve arrangementsstedet, var det kun kort avstand til arenaen. Gloppen er et lite sted, og sentrum ligger etter det opplyste ca. 500 meter fra festivalarenaen. Den geografiske avstanden synes således ikke å være til hinder for at politioppsynet omfattes av refusjonsadgangen.

Jeg legger imidlertid til grunn at lovens ordlyd og de ovennevnte uttalelsene i forarbeidene også innebærer en saklig avgrensning av adgangen til å kreve refusjon av politiutgifter, idet det kan utledes at kun ordens- og trafikkjenteneste faller inn under ordningen. Det fremgår av ordlyden i § 25 at det bare er særskilt politioppsyn som er påkrevd av «ordensmessige grunner», som kreves refundert. I rundskriv G – 61/97 heter det at «det kan kun kreves refusjon for utgifter som knytter seg til ordensrelaterte oppgaver» og at departementet har «nektet politiet å ta refusjon for utgifter til mannskaper som ble innkalt for å drive narkotikaspaning under et arrangement».

Det går imidlertid fram av de ovenfor siterte forarbeidene at også regulering av økt trafikk over et større område som berøres, er å anse som en avledet følge som bør falle utenfor. Dette innebærer at det stilles krav om en mer kvalifisert form for tilknytning til ordensrelaterte oppgaver for å komme inn under refusjonsordningen. Årsakssammenheng synes ikke alene å være tilstrekkelig.

Spørsmålet blir etter dette om det også ligger begrensninger på hvilket tidsrom politiet kan søke refusjon for særlige utgifter til politioppsyn. Ordlyden i § 25, der det heter at det kan kreves refusjon av utgifter der det «er påkrevd med særlig politioppsyn ved allment tilgjengelige sammenkomster ---», kan tolkes slik at det er oppsyn i tilknytning til selve arrangementet som omfattes av refusjonsadgangen. Forarbeidene og Justisdepartementets rundskriv fra 1997 synes også å være knyttet til selve avviklingen av det arrangementet det søkes tillatelse til. Jeg viser til de ovennevnte sitater der det heter at oppsynet skal gjelde «i lokalet», «på arenaen», i «direkte forbindelse med arrangementet» og «i umiddelbar tilknytning til arrangementet». Dette indikerer at det ikke er tilstrekkelig at det er en årsakssammenheng mellom behovet for politioppsynet og arrangementet, men at det må være en mer kvalifisert, umiddelbar tilknytning. Jeg er enig med departementet i at loven i utgangspunktet ikke er til hinder for å kreve refusjon noen tid forut for det refusjonspliktige arrangementet. Den nærmere avgrensingen må bero på en konkret vurdering av den saklige tilknytning og den tidsmessige og geografiske nærhet til selve arrangementet.

Slik jeg ser det, taler de beste grunner for at politioppsyn som tidsmessig ikke står i direkte forbindelse til arrangementet, slik som i denne saken, blir sett på som en avledet følge. En slik tilknytning må stå i samme stilling som regulering av økt trafikk og andre ordensrelaterte oppgaver over et større område, som etter forarbeidene blir betegnet som en mer avledet følge som faller utenfor refusjonsordningen.

Både i klagevedtaket 22. november 1999 og i svarbrevet på foreleggelsen herfra, har Justisdepartementet lagt avgjørende vekt på at ombudsmannen ikke kritiserte et slikt refusjonskrav til nødvendig politioppsyn i medhold av § 27 i den tidligere politilov fra 1936 (ombudsmannsak 1990 – 433).

Jeg forstår den nye loven og departementets etterfølgende rundskriv slik at det har vært et ønske å stramme inn adgangen til å kunne kreve refusjon av politiutgiftene. I motsetning til situasjonen under politiloven av 1936, er spørsmålet nå om grensene for politiets adgang til å sette vilkår om refusjon for særlig politioppsyn ved offentlige arrangementer kommentert i forarbeidene til den nye politiloven av 1995. Slik jeg ser det, må uttalelsene om forståelsen av § 25 i forarbeidene til den nye politiloven samt ytterligere presisering i Justisdepartementets rundskriv G-61/97 få betydning for den foreliggende kla-

gesak. I lys av lovens ordlyd, forarbeider og praksis, har jeg derfor – under noe tvil – kommet til et annet resultat enn i sak 1990 – 433.

Min konklusjon blir etter dette at de beste grunner taler for at ordenstjenesten i tettstedets sentrum natten før søndagens arrangement faller på siden av det § 25 er ment å omfatte. Denne tjenesten må kunne karakteriseres som en «avledet følge» som det ikke skal kunne kreves refusjon for etter politiloven § 25. Jeg vil anbefale at departementet (evt. Politidirektoratet) vurderer saken på ny og legger denne lovforståelsen til grunn. Jeg ber om å bli holdt orientert om den videre oppfølgingen av saken.

3. Spørsmålet om likebehandling

Spørsmålet om forskjellsbehandling har vært anført av arrangøren av rockefestivalen både i klagen hit og i klagesaken til Justisdepartementet. I forbindelse med klagen til Justisdepartementet i brev 28. november 1997 fra arrangøren til Politimesteren i Fjordane, er det listet opp en rekke arrangementer der det ikke er krevet refusjon. Også i klagen til ombudsmannen er det vist til slike arrangementer.

Det sentrale spørsmålet i saken har vært om politiet hadde adgang etter § 25 til å kreve refundert utgifter til særlig politioppsyn i tettstedets sentrum natten før det refusjonspliktige arrangementet. Jeg har konkludert med at § 25 ikke gir hjemmel for et slikt krav. På denne bakgrunn har jeg ikke funnet grunn til å kommentere anførselene i klagen om forskjellsbehandling nærmere.

Jeg har imidlertid merket meg Justisdepartementets svar på spørsmål herfra om de senere års praksis i refusjonssaker etter politiloven § 25. Departementet opplyser at de ikke har nærmere kjennskap til politidistriktenes praksis på dette området ut over de tilfellene som blir påklaget til departementet. Departementet anfører derfor at de ikke kan kommentere de eksemplene som er nevnt i klagen.

Som overordnet departement, tilligger det Justisdepartementet (nå Politidirektoratet) et ansvar for å sikre at politidistriktenes praksis i refusjonssaker etter politiloven § 25 er forenlig med kravet til likebehandling. Under behandlingen av klagen hit er det kommet fram opplysninger som viser at spørsmålet har vært tatt opp ved to anledninger i Stortingets spørretime i 1996, samt drøftet i Stortinget 27. mai 1997. Jeg viser i den forbindelse også til brev 23. april 1997 fra daværende justisminister Gerd-Liv Valla til Justiskomiteens leder, hvor det heter at statsråden «forsikrer at mitt departement løpende vurderer behovet for nærmere retningslinjer utfra hensynet til likebehandling og begrensning av utgiftene til særskilt politikthold på dette området». Justisdepartementets rundskriv G – 61/97, som har som siktemål «å legge opp en praksis som fører til større likhet mellom politidistriktene», synes å være foranlediget av denne kontakten med Stortinget.

Da undersøkelsen av saken her har avdekket tvil om kjennskapet til politidistriktenes praktisering av refusjonsordningen etter politiloven § 25, har jeg derfor funnet grunn til å anmode om at praksis blir undersøkt nærmere, og at behovet for nærmere retningslinjer om praktiseringen blir vurdert.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva som blir gjort også på dette punkt.»

39.

Politiarrester – bruk av arresten ved avholdelse av hovedforhandling. Lengden på oppholdet

(Sak 2000–0831)

Etter et besøk i sentralarresten ved Oslo politidistrikt høsten 1999 besluttet ombudsmannen å ta opp med Justisdepartementet enkelte forhold vedrørende bruken av politiarrestene. Dette gjaldt for det første opplysninger om at enkelte varetektsinnsatte – ved fengsler i østlandsområdet måtte sitte i arresten under hovedforhandling i Oslo. Videre ble lengden på oppholdene i sentralarresten tatt opp.

Ombudsmannen viste til at varetektsinnsatte som utgangspunkt skal sitte i fengsel. Unntak fra dette er betinget av at situasjonen er unormal, og at myndighetene har gjort det de har kunnet for å løse problemene. Når det gjaldt sittediden i arresten, presiserte ombudsmannen at den såkalte 24-timersregelen er en departementsskapt praksis som ikke fremgår av lov eller forskrift. Overflytting til fengsel bør kunne vurderes allerede før fengslingskjennelse foreligger.

I mitt avsluttende brev til Justisdepartementet uttalte jeg:

«Saken gjelder enkelte spørsmål i tilknytning til bruken av politiarrester. Spørsmål knyttet til bruk av politiarrest har også tidligere vært behandlet her (ombudsmannssak 1996–0700). Undersøkelsen ble den gang avsluttet ved min uttalelse, gjengitt i årsmeldingen for 1997 s. 38 flg. Jeg viser også til mitt brev til Justisdepartementet 17. desember 1998 i samme sak.

Denne gangen er det i første rekke to forhold jeg har tatt opp med departementet. Fra foreleggelsen til departementet siteres:

«I Bruk av politiarrester under avholdelse av hovedforhandling

Under et besøk herfra i sentralarresten ved Oslo politidistrikt 6. oktober 1999, ble det opplyst at det hender at innsatte ved andre fengsler i østlandsområdet overnatter i politiarresten i tilfeller hvor hovedforhandling avholdes i Oslo. I brev 12. april 2000 fra Advokathuset Feydt og Hamborgstrøm til Den europeiske torturforebyggelseskomiteen, og som ombudsmannen har mottatt gjenpart av, fremgår dessuten om dette:

«I tillegg benyttes politiarresten forholdsvis flittig overfor varetektsfanger, som er plassert i utenbys varetektsfengsler, og skal ha sin sak opp for retten i Oslo. Fangene blir ofte transportert en dag før saken, og settes som hovedregel i politiarrest dersom ikke forsvareren gjør anskrik. Fangene blir så ofte sittende under hele rettssaken, som kan ta dager eller uker, og blir oftest transportert tilbake til utenbys varetektsfengsel dagen etter at rettssaken er ferdig.»

Gjenpart av dette brevet skal også være sendt departementet.

Det bes om departementets kommentarer til det ovennevnte. Dersom anførselen medfører riktighet, bes det redegjort nærmere for hvor lenge varetektsinnsatte i så fall kan risikere å sitte sammenhengende i arresten. Også forholdet til fengselsloven 12. desember 1958 nr. 7 § 9 fjerde ledd om når varetektsfengslede kan anbringes i arrest, bes kommentert.

II Sittediden ved sentralarresten ved Oslo politidistrikt

Ved telefonhenvendelse til Oslo krets fengsel har vi fått opplyst at det ved fengselet foregår ombyggingsarbeider som vil vare frem til årsskiftet. Arbeidet skal ha gjort at deler av fengselet for tiden er stengt. Etter det vi forstår, har dette medført at sittediden for varetektsinnsatte ved sentralarresten ved Oslo politidistrikt – i hvert fall i perioder – nå er lengre enn det som har vært tilfellet de senere år. Det vises her til Fengselsstyrets brev 2. desember 1997 (ref. nr. 96/1413) til fengselsdirektørene hvor det fremgår at varetektsfengslede skal overføres til fengselscelle innen ett døgn etter at det foreligger fengslingskjennelse. Det vises også til ombudsmannens uttalelse 9. januar 1997 i saken om bruken av politiarrestene ved varetektsfengsling.

Det bes opplyst om det medfører riktighet at sittediden ved sentralarresten i Oslo nå er lengre enn det som fremgår av rundskrivet. Hvilke tiltak vil departementet i så fall sette i verk for å minske denne? Vi ber også om å få tilsendt en oppdatert statistikk for sittediden ved Oslo politidistrikt.»

Departementets svarbrev har vært oversendt Advokathuset, som ikke har hatt kommentarer.

Jeg vil bemerke:

I Innlosjering i politiarrest under avholdelse av hovedforhandling

Utgangspunktet i fengselsloven 12. desember 1958 nr. 7 § 9 er at personer som er pågrepet eller varetektsfengslet, skal innsettes i fengsel. I bestemmelsens fjerde ledd er det åpnet for å bruke politiarrestene ved varetektsfengsling. Bestemmelsen lyder:

«I påtrengende tilfelle kan personer som er pågrepet eller fengslet og som skal fremstilles for domstol, politi eller annen offentlig myndighet eller settes inn i anstalt, for kortere tid anbringes i arrest eller annet lokale under politimessig forvaring istedenfor i fengsel.»

Departementet bekreftet i brev 13. september 2000 at politiarrester ved enkelte anledninger benyttes til varetektsinnsattes overnatting i forbindelse med hovedforhandling. Med unntak av Troms og Finnmark, hvor avstandene er store, skal problemet være størst i Oslo. Videre fremgår:

«Oslo politidistrikt uttaler i sakens anledning:

«Oslo politidistrikt bestreber seg meget sterkt på å unngå at Sentralarresten benyttes til overnatting for innsatte under gjennomføring av hovedforhandlinger eller ved forlengelser av varetektsfengsling. [...] I noen tilfeller der rettsforhandlingene begynner tidlig mandag morgen, makter ikke Oslo kretsfengsel å ta imot den innsatte før samme dag som rettsforhandlingen starter. I disse tilfellene blir den innsatte hentet fra vedkommende anstalt søndag ettermiddag og må da overnatte i Sentralarresten til mandag morgen. Den innsatte får da tildelt celle med seng og sengetøy i den delen av Sentralarresten hvor det er minst støy. Politidistriktet og avsnittet som betjener transporter og fremstillinger kommuniserer jevnlig med Oslo kretsfengsel om muligheter for å gi plass til denne kategori innsatte i Oslo kretsfengsel i stedet for i Sentralarresten. Det må også nevnes at det i helt enkeltstående tilfeller har hendt at det ikke har vært mulig å frigjøre plass i Oslo kretsfengsel med den følge at innsatte har overnattet inntil fire døgn i Sentralarresten. Dette gjelder ett tilfelle i år.»

Østre fengselsdistrikt opplyser at Oslo kretsfengsel gjør sitt ytterste for å skaffe tilveie plass for innsatte som skal gjennom en hovedforhandling i Oslo. I den grad det er ledig cellekapasitet blir denne kategori innsatte tilbudt plass. Imidlertid er 100 celler i Oslo kretsfengsel for tiden stengt som følge av nødvendig rehabilitering og anstalten har som høyt prioritert mål også å prioritere nyinnsettelse av varetektsinnsatte.

Det legges etter dette til grunn at det hender i noen enkeltstående tilfeller at varetektsfengslede over flere døgn plasseres i sentralarresten i Oslo i forbindelse med hovedforhandlinger, og videre at innsatte ved enkelte anledninger må overnatte en natt i arresten før det blir ledig plass i Oslo kretsfengsel. Oslo kretsfengsel gjør imidlertid sitt ytterste for å unngå at dette skjer.

2. Forholdet til fengselsloven § 9, 4. ledd.

Anbringelse i politiarrest er et unntak fra regelen om at pågrepne og varetektsfengslede siktede for en straffbar handling skal innsettes i fengsel, jfr fengselsloven § 9, 1. ledd. Vi legger til grunn at plassering i politiarrest er mer bebyrdende for den innsatte, selv om enkelte politiarrester er utstyrt på relativt lik linje som en ordinær fengselscelle. Dette sammenholdt med at en siktede ikke er domfelt og i utgangspunktet skal behandles som uskyldig tilsier at man tolker adgangen til å bruke fengselsloven § 9, 4. ledd restriktivt.

Det er følgelig nå alminnelig enighet om at terskelen for å bruke politiarrest i forbindelse med hovedforhandling skal være høy. Plassmangel i Oslo kretsfengsel som med rimelighet kan forutsees og forhindres kan således ikke medføre at vilkårene for overføring til politiarrest i medhold av fengselsloven § 9, 4. ledd er tilstede.»

Også i ombudsmannssak 1996–0700 om bruken av politiarrestene var fengselsloven § 9 fjerde ledd sentral. Jeg uttalte da (s. 44 i ombudsmannens årsmelding for 1997) at lovens vilkår er strenge ved at det må dreie seg om et «påtrengende tilfelle». Jeg uttalte videre at alminnelig plassmangel ikke kan være tilstrekkelig. Det må kreves at situasjonen og myndighetenes behov for å bruke politiarresten er utenom det vanlige, og myndighetene må ha gjort det de har kunnet for å løse problemet på andre måter. Departementet kom senere tilbake til saken (s. 49 i meldingen) og redegjorde for at spørsmålet om hva som ligger i uttrykket «påtrengende tilfelle» i fengselsloven § 9, var forelagt departementets lovavdeling, som sluttet seg til det jeg hadde uttalt om forståelsen av bestemmelsen. Ut fra dette, og ut fra det departementet skriver om forståelsen av fengselsloven § 9 fjerde ledd i saken her, legger jeg til grunn at det ikke er noen uenighet når det gjelder tolkingen av denne bestemmelsen.

Spørsmålet blir om den bruken av arresten som departementet beskriver, kan hjemles i fengselsloven § 9 fjerde ledd. Jeg kan ikke se at det er tilfellet.

Utgangspunktet er at varetektsinnsatte skal sitte i fengsel. Dette er bl.a. begrunnet med at varetektsinnsattes rettigheter etter fengselsloven (kap. V) ikke vil kunne oppfylles ved opphold i arrest. Den varetektsinnsatte skal dessuten ha mulighet til å være uthvilt og forberedt til å møte i retten. Unntak fra hovedregelen er som nevnt betinget av at situasjonen er unormal, og at myndighetene har gjort det de har kunnet for å løse problemet.

Departementet har redegjort for tiltak som ble satt i verk da A-fløyen i avdeling B ved Oslo fengsel ble stengt for rehabilitering. Det er bl.a. opplyst at flere celler i Østre fengselsdistrikt ble dubleret, og at en avdeling ved Ullersmo fengsel ble tatt i bruk som midlertidig avdeling for Oslo fengsel. Jeg har forståelse for at stenging av en så stor fløy ved Oslo fengsel gir en situasjon utenom det vanlige, og at dette gjør arbeidet med å skaffe plasser vanskeligere. Hovedforhandling er imidlertid normalt bestemt noen tid på forhånd. Jeg kan ikke se at det da ikke skulle være mulig for påtalemyndigheten på et tidlig tidspunkt å gi melding til fengselsvesenet om behov for plass i et fengsel nær rettslokalet, og at slike uheldige tilfeller som er beskrevet derved kunne vært unngått.

Oslo fengsel er nå gjenåpnet etter rehabiliteringen. Det er da ikke grunnlag for noe ytterligere herfra nå.

I Troms og Finnmark er praksis med å bruke politiarrestene til overnatting ved hovedforhandlinger begrunnet i lange avstander. Det er særlig vist til at politiarresten i Harstad brukes fordi nærmeste fengsler er i Tromsø og Bodø. Jeg har forståelse for at lange avstander kan skape problemer. Jeg har ikke sett på politiarresten i Harstad og hvilke muligheter den varetektsinnsatte har til å bli uthvilt og til å forbere-

de seg til rettsforhandlingene. Tilbudet i en politiarrest vil normalt likevel ikke være som i et fengsel. Jeg viser til det som fremgår i fengselsloven §§ 52 og 53, jf. § 48 om behandlingen av varetektsinnsatte i fengsler. De har bl.a. en betinget rett til å motta brev og besøk, samt til å benytte media og annet lesestoff. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6 nr. 2 bokstav b fastsetter at den som er siktet for en straffbar handling, skal ha tilstrekkelige muligheter til å forberede sitt forsvar. Dette må også gjelde under selve gjennomføringen av hovedforhandlingen. Overnatting i politiarrest i tilknytning til hovedforhandling bør etter dette så langt det er mulig unngås også i situasjoner som beskrevet i Harstad.

II Sittetiden i politiarrest

Departementet har gitt en redegjørelse for sittetiden i politiarrestene. Det som har vært et problem, har særlig vært knyttet til rehabilitering av Oslo fengsel. Denne er nå avsluttet, noe som må ha forbedret situasjonen. Jeg viser ellers til det jeg har nevnt ovenfor om departementets generelle forståelse av fengselsloven § 9 fjerde ledd, som synes å sammenfalle med det jeg uttalte om dette i ombudsmannssak 1996–0700.

Lov om gjennomføring av straff m.v. 18. mai 2001 nr. 21 (ikke trådt i kraft) skal erstatte fengselsloven. Loven har ingen bestemmelse tilsvarende fengselsloven § 9 fjerde ledd. Problemstillingen kan ikke sees omtalt i forarbeidene til loven, ut over det som fremgår på s. 58 i St. meld. nr. 27 (1997–98). Jeg forstår det imidlertid slik at det ikke er tenkt gjennomført noen endring m.h.t. den såkalte «24-timersregelen» for overføring fra politiarrest til fengsel, og at det vil komme nærmere bestemmelser om dette i forskrift eller rundskriv. For ordens skyld nevner jeg at «24-timersregelen» er en departementsskapt praksis som ikke fremgår av gjeldende lov eller forskrift. I mitt brev 23. januar 1998 til departementet i ombudsmannssak 1996–0700 presiserte jeg at overflytting bør vurderes også før fengslingskjennelse foreligger. Jeg viser ellers til det som fremgår om dette på s. 9 i Den europeiske torturforebyggelseskomiteens rapport 29. mars 2000 etter besøk i Norge 13. til 23. september 1999:

«This significant reduction in the average length of time which remand prisoners spend on police premises is a positive development. However, the CPT tends to agree with the view expressed by the Parliamentary Ombudsman on this issue, namely that «there is every reason why police cells should not be used for detention at all after a remand order has been made». Holding persons on police premises after they have been remanded in custody should be the exception and not the rule. In those cases where it is unavoidable, the CPT recommends that the Norwegian authorities continue to make efforts to ensure that such persons are held on police premises for the shortest possible period of time.»

Min gjennomgang av saken er med dette avsluttet.»

40.

Prøveløslatelse etter halv soningstid eller om lag 7/12 soningstid

(Sak 2001–1085)

Spørsmål om det var grunnlag for prøveløslatelse etter halv soningstid etter fengselsloven § 36 for en nordmann (A) med kone og barn i Mexico.

Ombudsmannen la til grunn at spørsmålet om vilkåret «særlige grunner» i bestemmelsen var oppfylt, er et rettsspørsmål som ombudsmannen i utgangspunktet kan prøve fullt ut, selv om den konkrete vurderingen nødvendigvis må bli skjønnsmessig. Det var ikke grunnlag for å kritisere at fengselsmyndighetene opprinnelig avsto søknaden, men avslaget var ikke til hinder for at det senere inntreffer forhold eller fremskaffes dokumentasjon av betydning for løslatelsesspørsmålet. Ombudsmannen la videre til grunn at soningsforholdene for A langt på vei måtte likestilles med situasjonen for utlendinger som soner i Norge i forhold til fengselsmyndighetenes praksis om prøveløslatelse for utlendinger etter ca. 7/12 soningstid. Samlet sett ble det anbefalt at fengselsmyndighetene vurderte løslatelsesspørsmålet på nytt.

Fengselsstyret foretok etter dette undersøkelser for å avklare situasjonen til As kone og barn, og opprettholdt vedtaket.

Saken gjaldt Fengselsstyrets avslag på As søknad om prøveløslatelse etter halv soningstid i medhold av fengselsloven § 36. Begrunnelsen for avslaget var at de anførte grunnene ikke var tungtveiende nok til å innvilge prøveløslatelse etter halv tid.

A anførte bl.a. at soningen hadde medført en meget vanskelig sosial og økonomisk situasjon for hans kone og barn i Mexico. Videre fremholdt han at en representant for påtalemyndigheten hadde lovet ham prøveløslatelse etter halv tid. A viste også til at han hadde sonet under vanskelige forhold i Mexico, samt at han etter dette hadde sonet lenge i Norge uten permisjon, og uten besøk av familie eller venner. På denne bakgrunn bad A ombudsmannen bidra til at avslaget ble omgjort.

I forbindelse med ombudsmannens undersøkelse av saken ble A bedt om å dokumentere sin kones og barns økonomiske forhold og livssituasjon for øvrig. A oversendte deretter brev fra sin advokat, sin revisor i Mexico og fra ambassadøren i Mexico.

Fengselsstyret ble etter dette bedt om en noe nærmere redegjørelse for hvordan opplysningene om familiens situasjon var vurdert. Det ble også bedt kommentert om den ettersendte dokumentasjonen medførte noen endring i Fengselsstyrets vurdering. Videre ble det vist til Fengselsstyrets vedtak der det het:

«Vi finner heller ikke grunnlag for innvilgelse av søknaden – og/eller avkortning av soningstiden som følge av domfeltes fengselsopphold i Mexico. Det ville stride mot den alminnelige rettsoppfatning å la dette komme domfelte til gode – når domfelte som her har unndratt seg soning og oppholdt seg frivillig i Mexico.»

Det ble bedt om en noe nærmere begrunnelse for det siterte, og særlig vist til As anførsel om at andre land hadde «avkortningsregler» i forbindelse med soning i Mexico.

I Fengselsstyrets svar hit fremgikk det bl.a.:

«På bakgrunn av den foreliggende dokumentasjon, herunder den dokumentasjonen som er sendt over etter at klagen ikke ble tatt til følge, finner Fengselsstyret ikke grunn til å omgjøre vårt vedtak. Det følger av praksis at det skal mye til for å få innvilget en løslatelse etter fengselsloven § 36. Vi finner ikke at det i den foreliggende sak er dokumentert forhold eller fremkommet opplysninger som taler for at det foreligger slike uvanlige/tungtveiende grunner som tilsier at domfelte løslates etter å ha utholdt halve soningstiden.»

Til spørsmålet om «avkortningsregler» ble det anført:

«En språklig forståelse av ordlyden i fengselsreglementet § 45–2 taler for at et varetektsopphold skal beregnes dag for dag. Ved beregningen av straffetiden synes det ikke naturlig å sondre mellom varetekt som er utholdt i Norge og varetekt som er utholdt i utlandet. Vi kan derfor ikke se at norske fengselsmyndigheter ved beregningen av straffetiden har adgang til å foreta en tidsmessig avkortning for varetektsopphold som har vært ekstra tyngende.»

Til sist ble det imidlertid sagt at et særlig tyngende fengselsopphold kan være et moment som taler for at vilkåret om «særlige grunner» etter fengselsloven § 36 er oppfylt.

I mitt avsluttende brev til Fengselsstyret uttalte jeg:

«I fengselsloven 12. desember 1958 nr. 7 § 36 heter det:

«I tilfelle hvor det anses særlig begrunnet, kan en innsatt som er dømt til fengselsstraff, løslates på prøve når han, medregnet mulig varetektsopphold, har utholdt halvdelen av straffetiden, dog minst 2 måneder.»

Det er gitt nærmere bestemmelse om ordningen i fengselsreglementet (forskrift 12. desember 1961 nr. 8944) § 74–12. Ut fra lovens forarbeider og fengselsmyndighetenes praksis er det klart at det kreves spesielle og tungtveiende grunner. Løslatelse på prøve etter halv tid innvilges kun i unntakstilfelle.

Hvorvidt vilkåret om særlige grunner er oppfylt,

er et rettsspørsmål som ombudsmannen i utgangspunktet kan etterprøve fullt ut, selv om den konkrete vurderingen nødvendigvis må bli skjønnsmessig.

Det fremgår av saksdokumentene at fengselsmyndighetene har vært oppmerksomme på situasjonen til As familie og lagt vekt på det i vurderingen. Jeg har også merket meg at Fengselsstyret har uttrykt forståelse for at uttalelsene fra påtalemyndigheten kan ha vært egnet til å gi forhåpninger om å få innvilget en søknad. Videre har Fengselsstyret fremholdt at et særdeles tyngende fengselsopphold, som det A skal ha hatt i Mexico, kan være et moment som taler for at vilkåret om særlige grunner i § 36 anses oppfylt.

De anførte grunnene ble imidlertid ikke vurdert som tilstrekkelig tungtveiende. Jeg har merket meg at den foreliggende dokumentasjon om As familie var mangelfull, og fengselsloven og forarbeidene til den stiller som nevnt strenge krav for å løslate allerede etter halv soningstid. Slik saken fremstår for meg, kan jeg derfor vanskelig se at jeg på rettslig grunnlag kan kritisere at fengselsmyndighetene av slo søknaden om prøveløslatelse på det daværende tidspunkt.

Et slikt avslag er imidlertid ikke til hinder for at det senere inntreffer forhold eller fremskaffes dokumentasjon av betydning for løslatelsesspørsmålet. De opplysninger som er fremkommet i forbindelse med klagesaken her, synes å bestyrke klagerens anførsel om at familien i Mexico har det vanskelig, selv om de nærmere omstendighetene ikke er helt klarlagt. Etter forvaltningsloven § 17 har forvaltningsorganet som kjent plikt til å få saken så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dette prinsippet er ikke minst viktig i et fengsel fordi den innsatte ofte vil være forhindret fra eller ha vansker med å skaffe til veie opplysninger som angår omstendigheter utenfor anstalten. Selv om A har vært bistått av advokat, mener jeg det vil være riktig at fengselsmyndighetene, på bakgrunn av de opplysninger som nå er kommet frem, forsøker å bringe familiens situasjon nærmere på det rene.

Fengselsloven § 36 hjemler prøveløslatelse på ethvert tidspunkt mellom halv og to tredjedels soningstid. Etter hvert som tidspunktet for ordinær løslatelse ved 2/3 tid nærmer seg, vil også kravene til de særlige grunnene som må foreligge, bli svekket, selv om det aldri skal være kurant å bli løslatt etter bestemmelsen. Omstendigheter som ikke er sterke nok til å begrunne løslatelse ved halv straffetid, vil med andre ord kunne være tilstrekkelige når det har gått ytterligere en tid. Også dette gjør det naturlig at fengselsmyndighetene nå foretar en ny vurdering av løslatelsesspørsmålet.

I denne sammenheng er det naturlig å vise til den spesielle praksisen som har utviklet seg med å løslate utenlandske innsatte etter ca. 7/12 straffetid. Fengselsstyret har ikke funnet det naturlig å likestille A med utenlandske innsatte i denne sammenheng.

Bakgrunnen for praksisen med prøveløslatelse etter om lag 7/12 soningstid er at den skal tjene som kompensasjon for ekstra belastninger utlendinger har ved soning her i landet, særlig utlendinger som skal utvises fra landet etter endt soning. Situasjonen vil da ofte være at den innsatte ikke innvilges permisjoner på grunn av rømningsfaren. Problemer med ulikt språk og kultur gjør at den innsatte lett blir isolert i fangemiljøet, samtidig som kontakten med familien og hjemmemiljøet ofte helt mangler. Også familien i utlandet vil kunne ha særlige problemer ved at den innsatte soner i Norge. Det er forhold som det er relevant å tillegge vekt etter fengselsloven § 36. På flere punkter avviker As situasjon fra det som er typisk for utenlandske innsatte, men det er også likhetspunkter. Det viktigste er at As nærmeste familie – hans kone og barn – er bosatt i Mexico. Som nevnt, ser det ut som deres livssituasjon er vanskelig, noe som ikke kan utelukkes blir forsterket ved at A soner i Norge. Avstanden til Mexico gjør også at A ikke har kunnet få besøk fra kone og barn, med den belastning det medfører.

Jeg vil etter dette anbefale at fengselsmyndighetene ser på løslatelsesspørsmålet på nytt i lys av det som her er fremholdt».

Fengselsstyret iverksatte undersøkelser for å avklare livssituasjonen for As kone og barn i Mexico. Etter dette opprettholdt Fengselsstyret sitt vedtak.

41.

Refselse for brudd på vilkår for permisjon – urinprøvenekt

(Sak 2001–0678)

A klaget over at han var blitt refset for urinprøvenekt. Han hadde dokumentert med psykologerklæring at han ikke kunne avlegge urinprøve, noe som var stilt som vilkår for permisjon.

Ombudsmannen hadde ikke bemerkninger til at vilkåret var satt, men fant det uklart om det ved tilbakekomst fra permisjonen i tilstrekkelig grad ble tatt hensyn til As problemer knyttet til å avlegge urinprøver og den klare psykologerklæringen. Han kunne derfor vanskelig se at nektelsen av å avgi urinprøve i dette tilfellet var uberettiget, og konkluderte med at det var uklart om det var grunnlag for refselse. Ombudsmannen bad fengselsmyndighetene vurdere saken på nytt, og også ta stilling til om andre tiltak kunne bidra til å forebygge og kontrollere at A ikke inntok rusmidler under permisjon.

Fengselsmyndighetene gjennomgikk saken på nytt, men fastholdt sitt standpunkt. Ombudsmannen fant å kunne la saken bero med den utfyllende forklaring som ble gitt.

Saken gjaldt refselse av A som følge av urinprøvenekt.

I henvendelsen hit fremhevet A at hans helsetilstand var årsaken til at han ikke klarte å avlegge urinprøver. Han viste videre til at dette var dokumentert gjennom psykolog-/legeerklæringer og at loven gir hjemmel for å unnta ham fra urinprøver.

Det ble funnet grunn til å undersøke saken nærmere, og Kriminalomsorgen region nordøst ble bedt om å redegjøre noe nærmere for hvilken betydning psykolog Bs erklæring ble tillagt ved avgjørelsen. Videre ble det bedt om regionens syn på As anførsel om at samtykket til urinprøve ikke kunne sies å ha vært reelt.

Regionen svarte bl.a.:

«Justisdepartementet har i rundskriv Fst 12/92 understreket at permisjonsvilkårene alltid skal utformes etter en individuell vurdering av den enkelte innsatte, og de nærmere omstendigheter omkring permisjonen. Vilkår om frivillig avgivelse av urinprøve før og/eller etter permisjonen skal bare settes dersom den domfelte mistenkes for å ha et forhold til narkotika som ellers ville ha gitt rimelig grunn til å avslå permisjonssøknaden».

Videre fremgikk det at A soner en dom på 15 år og åtte måneder for narkotikaforbrytelser og skadeverk, og at han under soningen er refset en rekke ganger, herunder som følge av rusrelaterte forhold. Det ble bl.a. vist til at han senest i mai 2000 avga en positiv urinprøve etter at han hadde hatt permisjon. I brevet het det videre:

«Det foreligger i denne saken en psykologerklæring som dokumenterer at A har problemer med å avlegge urinprøve. Denne ble vektlagt ved avgjørelsen, men vi fant likevel ikke at erklæringen tilsa at klagen kunne tas til følge. Etter vår oppfatning framsto kontroll vedrørende mulig rusmisbruk som helt nødvendig for at permisjon i dette tilfellet kunne innvilges. Vi la i denne forbindelse stor vekt på at han er dømt for en narkotikaforbrytelse, og at han er refset for rusrelaterte forhold. Videre er han bl.a. dømt for skadeverk og truende oppførsel begått i rus. Vi legger derfor til grunn at det er en sammenheng mellom kriminell atferd og rusmisbruk.

Vi la også vekt på at fengselet har strukket seg langt for å tilrettelegge forholdene slik at domfelte kunne avlegge prøven på en så skånksom måte som mulig. Han ble gitt rikelig tid til å avlegge prøven i enerom bak låst dør---

--- Etter en samlet vurdering av saken fant vi at refselsen var berettiget og nødvendig.»

Til spørsmålet om As samtykke til permisjonsvilkårene, anførte regionen at det ikke kan aksepteres at vedtakelse av permisjonsvilkår ikke er reelle for domfelte som soner lange dommer, og at en i et slikt tilfelle er avskåret fra å reagere ved vilkårsbrudd.

I mitt avsluttende brev til kriminalomsorgen uttalte jeg:

«Refselsen

I fengselsloven 12. desember 1958 nr. 7 § 26 første ledd heter det:

«Når en innsatt under oppholdet i anstalten gjør seg skyldig i brudd på orden og disiplin eller i slett forhold for øvrig, kan foruten advarsel og utelukkelse fra undervisning og tap av begunstigelser, følgende refselsler anvendes:

4. Innsettelse i enerom for en tid av inntil en måned.»

A ble ilagt eneromsrefselse på ti dager for å ha nektet å avgi urinprøve da han kom tilbake fra permisjon. Grunnlaget for pålegget om urinprøve var at det var satt som vilkår for innvilgelse av permisjonen at han avla urinprøve ved tilbakekomst. Vilkårene hadde han samtykket til på vanlig måte i tråd med fengselsreglementet (forskrift 12. desember 1961 nr. 8944) § 59–6 sjette ledd.

Det fremgår av fengselsloven § 34 at kortere tids permisjon kan tilstås en innsatt «etter nærmere regler». I fengselsreglementet § 59–6 heter det i første og andre ledd:

«Permisjon kan bare gis hvis det er grunn til å tro at den innsatte ikke vil begå straffbart forhold under permisjonen, at han vil overholde de vilkår som settes, og ikke på annen måte vil misbruke permisjonen. Det bør legges vekt på den innsattes adferd i anstalten.

--- Det skal vurderes om det bør settes vilkår om henting/bringning til og fra permisjonsstedet, og ellers vilkår som anses nødvendige, (min utheving) jf. rundskriv G-255/83 av 8. desember 1983.»

I fengselsreglementet § 59–6 fjerde ledd er det gitt eksempler på vilkår som kan settes; bl.a. at den innsatte ikke nyter rusmidler under permisjonsfraværet.

Rundskriv G-255/83 er som kjent erstattet av rundskriv Fst 12/92 om retningslinjer for praktiseringen av permisjonsreglene. Her heter det på side 3:

«Permisjonsvilkårene må alltid utformes etter en individuell vurdering av den enkelte innsatte og de nærmere omstendigheter omkring permisjonen.»

Og videre på side 4:

«Ved innvilgelse av permisjon vil det ofte bli satt vilkår om frivillig avgivelse av urinprøve før og/eller etter permisjonen. Slike vilkår kan bare settes dersom den innsatte mistenkes for å ha et forhold til narkotika som ellers ville ha gitt rimelig grunn til å avslå permisjonssøknaden.»

Den nærmere vurderingen av om det skal eller bør stilles vilkår forut for innvilgelse av permisjon,

og i tilfelle hvilke, må baseres på skjønsmessige vurderinger som jeg bare i begrenset grad kan gå inn i. Slike skjønsmessige vurderinger kan jeg bare kritisere dersom det hefter feil ved skjønnet, for eksempel ved at det er lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn, eller dersom avgjørelsen fremstår som «klart urimelig». Dette følger av ombudsmannsloven 22. juni 1962 § 10 annet ledd.

Som det fremgår av det ovennevnte rundskrivet, er det som hovedregel en forutsetning for å sette vilkår om urinprøve at den innsatte mistenkes for å ha et forhold til rusmidler som ellers ville ha gitt rimelig grunn til å avslå permisjonssøknaden. Jeg har merket meg at A er uenig i fengselsmyndighetens fremstilling av hans rusproblem og adferd under soningen på Ullersmo. Det fremgår imidlertid av den vedlagte oversikten fra Ullersmo at A har avlagt positive urinprøver, sist i mai 2000. Videre soner han en lang dom, bl.a. for narkotikaforbrytelser.

På den annen side har A dokumenterte problemer knyttet til det å avgi urinprøve. Spørsmålet blir i det følgende om det å sette vilkår om og senere avkreve urinprøve i forbindelse med permisjonen, kan sies å ha vært et uforholdsmessig inngrep, jf. også begrensningen om «nevneverdig ubehag» i fengselsloven § 30 A:

«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.»

Det fremgår at A samtykket i at urinprøve ble satt som vilkår for permisjon. En slik avtale er med på å ansvarliggjøre den innsatte, og må også kunne sees som en indikasjon på at den innsatte ikke opplever en slik prøve som et uforholdsmessig inngrep. Etter min mening må det imidlertid i tillegg kreves at fengselsmyndighetene i det enkelte tilfelle foretar en konkret vurdering av om den innsatte ved tilbakekomst fra permisjon kan sies å ha tilstrekkelig grunn til å nekte urinprøve fordi det ville medføre særlig ubehag e.l. Det er noe uklart for meg om As problemer knyttet til urinprøven i tilstrekkelig grad ble vurdert da han kom tilbake fra permisjon, selv om det fremgår at fengselet, og senere regionen, var vel kjent med As situasjon.

De sikkerhetsmessige hensyn synes å ha blitt tilagt avgjørende vekt i forbindelse med at urinprøve ble satt som vilkår for permisjonen. Jeg har ikke bemerkninger til at vilkåret ble satt. Imidlertid kan jeg vanskelig være enig i at As nektelse av å avgi urinprøve i dette tilfellet var uberettiget. Jeg har da særlig sett hen til psykolog Bs klare anbefaling, samt til det som har fremkommet om As helsemessige problemer med å avgi urinprøve. På denne bakgrunn fremstår det for meg som uklart om det var grunnlag for å refse A i dette tilfellet.

Jeg vil anbefale at fengselsmyndighetene vurderer saken på ny i lys av det jeg her har fremholdt. Videre anbefaler jeg at det for fremtiden overveies om det kan være andre tiltak enn urinprøver som kan bidra til å forebygge og kontrollere at A ikke inntar rusmidler under permisjon.»

Regionen gjennomgikk etter dette saken på nytt og gav bl.a. følgende forklaring:

«Ombudsmannen skriver at når den innsatte samtykker i at vilkår om urinprøve blir satt, er det en avtale som er med på å ansvarliggjøre den innsatte. Vi er uenig i bruken av begrepet «avtale» i denne sammenheng. Det er etter vår oppfatning snakk om et vilkår som fastsettes ensidig av fengselsmyndighetene, og som den innsatte uforbeholdent må akseptere som en forutsetning for permisjonsutgangen. Den innsatte har også adgang til å påklage vilkåret.»

Og videre:

«--- Det vil medføre flere sikkerhetsmessige svakheter dersom en tilfeldig tjenestemann som er på vakt når den innsatte returnerer fra permisjonen, skal vurdere om urinprøve kan avkreves eller ikke. I et slikt tilfelle pålegger man tjenestemannen å vurdere en omgjøring av den avgjørelsen som lederen kom til da han fant det nødvendig å fastsette vilkår om urinprøve ved tilbakekomst. Det vil være uheldig. Videre vil tjenestemannen kunne føle seg presset til å unnlate å avkreve prøven, og det vil kunne bli oppfattet som urimelig forskjellsbehandling, og en sikkerhetsmessig svakhet, når noen innsatte oppfyller vilkåret mens andre slipper.

Videre antar vi at en slik vurdering eventuelt må bygge på en visuell kontroll av den innsatte ved retur. Til dette er det å bemerke at selv om den innsatte ikke virker ruset ved retur, kan han ha ruset seg tidlig i permisjonen. ---

Et annet moment er som nevnt at en må anta at et vilkår om urinprøve vil virke disiplinerende og forebyggende for den innsatte. Dersom en legger opp til en praksis hvor den enkelte tjenestemann ved tilbakekomst skal vurdere om prøven skal avkreves eller ikke, vil det skape et moment av usikkerhet som gjør at den innsatte kanskje likevel vil ta sjansen på å ruse seg.

Analyse av urinprøver er en velegnet og godt utprøvd metode for å påvise narkotikamisbruk. Det finnes per i dag ikke fullgode alternativer.

Vi kan heller ikke se at det finnes alternative metoder for å kontrollere As eventuelle rusmisbruk under permisjon. ---

Vår oppfatning er at et vilkår om urinprøve var en helt nødvendig forutsetning for permisjon i dette tilfellet. Når vilkåret først var satt, og A hadde akseptert det, var det videre en helt nødvendig konsekvens at prøven faktisk blir avlagt. Når han nektet å avlegge prøven, må han ta konsekvensen av nektelsen i form av en refselse. Vi har derfor foreløpig ikke omgjort vedtaket, ---.»

Jeg fant etter dette å kunne la saken bero med den forklaringen som nå ble gitt.

Utlendingssaker

42.

Opprettelse av lokalarkiv (siloordningen) i Utlendingsdirektoratet – familiegjenforeningssak (Sak 2000–1387)

A klaget over sen saksbehandling og manglende svar i en sak om familiegjenforening. I denne forbindelse ble det satt spørsmålsteget ved en praksis i Utlendingsdirektoratet hvor man ventet med å fordele sakene på saksbehandlerne til de lå for tur til behandling, den såkalte siloordningen.

Etter en konkret vurdering kom ombudsmannen til at ordningen vanskelig kunne forsvares ut fra de krav som forvaltningsloven stiller.

Utlendingsdirektoratet inviterte etter dette ombudsmannen til et møte for å vise hvordan ordningen fungerte i praksis.

A klaget over manglende svar og sen saksbehandling i Utlendingsdirektoratet i en sak om familiegjenforening. I forbindelse med klagebehandlingen ble det i en telefonsamtale opplyst at direktoratet på grunn av store restanser etter omorganisering med påfølgende lang saksbehandlingstid, praktiserte en ordning hvor man ventet med å fordele sakene på saksbehandlerne til de lå for tur til behandling. Videre ble det opplyst at det ikke ble sendt ut foreløpige svar.

På bakgrunn av det som fremkom i telefonsamtalen ble direktoratet bedt om å gi en mer utfyllende beskrivelse av praksisen. Videre ble det bedt om en redegjørelse for hvordan direktoratet håndterte saker som ikke skulle realitetsbehandles, for eksempel fordi de på grunn av feilekspedisjon skulle oversendes rette instans eller måtte avvises. Det ble stilt spørsmål om sakene på noen måte ble gjennomgått i perioden fra de kom inn til de var fordelt på saksbehandlerne. Det ble også bedt opplyst på hvilket tidspunkt det ble tatt stilling til om det skulle innhentes ytterligere informasjon/dokumentasjon fra søkeren eller fra andre instanser.

I sitt svar opplyste direktoratet at enkeltsakene etter omorganiseringen «oppbevares samlet i et lokalt arkiv før de fordeles til saksbehandlerne» (den såkalte siloordningen). Hensikten med denne ordningen var bl.a. å holde bedre oversikt over store saksmengder i direktoratet, samt å sikre at sakene ble behandlet i tur etter dato for saksoppsettelse.

Videre opplyste direktoratet at saksbehandlerne ikke lenger var fast knyttet til en enhet i seksjonen, men skulle rotere mellom den enhet som behandlet asylsøknader og den/de enheter som behandlet andre typer av utlendingssaker.

Direktoratet fremholdt at alle innkomne saker ble gjennomgått nettopp med tanke på å skille ut de saker som ikke skulle realitetsbehandles i direktora-

tet og dermed ikke skulle til lokalarkivet. Disse sakene ble forsøkt ekspedert umiddelbart. Likeledes ble alle saker som skulle sendes til uttalelse, skilt ut. I den utstrekning direktoratet hadde kapasitet, ble også disse sakene behandlet forholdsvis raskt. Ved denne foreløpige behandling ble det tatt stilling til hvorvidt det skulle innhentes ytterligere dokumentasjon fra søker eller referanse. Når sakene kom tilbake etter uttalelse, ble de plassert i det lokale arkiv etter dato for saksopprettelse.

Når det gjaldt spørsmålet om utsendelse av foreløpig svar, opplyste direktoratet at ordningen med automatiske (rutinemessige) meldinger nå var gjenopptatt.

Avslutningsvis påpekte direktoratet at den aktuelle landseksjon for Sørøst-Asia og Afrika etter omorganisering fikk «55–60 nye land å forholde seg til og en saksmengde så stor at det tok tid å skaffe seg oversikt over den». Denne omorganiseringen og instruksen fra Kommunal- og regionaldepartementet om prioritering av asylsøknader var de viktigste grunner til den lange saksbehandlingstiden i for eksempel familiegjenforeningssaker.

I mitt avsluttende brev til Utlendingsdirektoratet uttalte jeg:

«Jeg har merket meg direktoratets opplysning om at ordningen med «automatiske meldinger» nå er gjenopptatt. Etter dette legger jeg til grunn at direktoratet nå sender ut foreløpig svar med angivelse av forventet saksbehandlingstid i alle saker der det kan påregnes at det vil ta lengre tid enn én måned å besvare henvendelsen, jf. forvaltningsloven § 11a. Det kan være grunn til å minne om at en anstrengt arbeids situasjon ikke er en akseptabel begrunnelse for å unnlate å gi foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11a. Snarere er det i slike situasjoner særlig viktig å etablere gode svarrutiner.

Om den såkalte siloordningen er det opplyst at hensikten blant annet er å holde bedre oversikt over store saksmengder, og å sikre at sakene blir behandlet i tur etter dato for saksopprettelse.

Jeg er kjent med at arbeidsbelastningen i direktoratet i lang tid har vært – og fortsatt er – stor. Jeg viser i denne forbindelse til opplysningene om det økte antallet asylsøkere i årene 1999–2000 og den omfattende omorganiseringen som er gjennomført sommeren 2000, og som bl.a. innebærer at direktoratets ansatte nå forestår asylavhør. I en slik situasjon er det særlig viktig å ha oversikt over den totale saksavvikling og å sikre at enkeltsaker ikke blir borte i systemet eller står ubehandlet i lengre tid, for eksempel ved skifte av saksbehandler. Jeg går ut fra at hensikten med å oppbevare enkeltsakene samlet har vært å sikre en slik oversikt over sakene og dermed at sakene blir behandlet i tur etter dato for saksopprettelse. Jeg forstår det også slik at saksbehandlerne etter omorganiseringen ikke lenger er fast knyttet til

én enhet i seksjonen, men skal rotere mellom den enhet som behandler asylsøknader og den/de enheter som behandler andre typer utlendingssaker. Dette anses nødvendig for raskt å kunne omstille seg med de raske skiftninger det vil kunne være i saksinngangen på de ulike områder. I denne situasjon vil det ikke alltid være den samme saksbehandleren som følger den enkelte sak gjennom hele behandlingsprosessen. Det fremgår videre at også de såkalte silosaker blir gjennomgått, slik at de sakene som skal sendes til uttalelse, blir skilt ut og behandlet raskt. Ved denne foreløpige gjennomgang blir det – så vidt jeg har forstått – også tatt stilling til hvorvidt det skal innhentes ytterligere dokumentasjon fra søker eller referanse.

Den aktuelle ordningen har imidlertid også åpenbare svakheter. Ved at man venter med å fordele sakene på saksbehandlerne, er det ikke noen enkeltperson som har et særskilt ansvar for å følge opp saken. Selv om seksjonslederen har et overordnet ansvar, kan resultatet lett bli at enkeltsaker blir liggende uten å få den prioritet de saklig sett burde fått. Hver søker har i prinsippet krav på individuell vurdering, også med hensyn til hvilke saksbehandlingsskritt som skal foretas og hvilken prioritet saken skal gis. Til dette kommer at søkerne ved eventuelle muntlige henvendelser ikke får snakke med saksbehandleren før saken ligger for tur til behandling og er fordelt på en saksbehandler. I rundskriv 27/2000 fra direktoratet er ti til tolv måneder oppgitt som normal saksbehandlingstid i familiegjenforeningssaker. Senere skal saksbehandlingstiden ha økt ytterligere. Dette innebærer at det kan gå mange måneder før en sak er fordelt på en saksbehandler. I løpet av denne tiden vil det kunne oppstå behov eller ønske fra søkerne om å ha en saksbehandler å kunne forholde seg til vedrørende egen sak. Det kan også spørres om søkerne med en slik ordning vil kunne gis tilfredsstillende veiledning, jf. forvaltningsloven § 11, da jeg antar at svar på spørsmål best vil kunne bli gitt av en saksbehandler som har ansvar for saken.

Jeg er etter en helhetsvurdering kommet til at siloordningen der man venter med å fordele saker på saksbehandlere til de ligger for tur til behandling, vanskelig kan forsvares ut fra de krav forvaltningsloven stiller, og at ordningen kun kan sees som et uttrykk for den prekære situasjonen enkelte seksjoner i UDI, så vidt jeg forstår, har befunnet seg i. Kommunalminister Brustad har varslet at det vil bli foretatt en gjennomgang av direktoratets organisasjon og saksbehandling med sikte på bl.a. saksflyten. Jeg må be om at siloordningen også blir vurdert i lys av min uttalelse ovenfor.»

Utlendingsdirektoratet kom senere tilbake til saken og bemerket:

«Saksbehandlingstiden for utlendingsforvaltningen nådde i år 2000 et nivå som oppfattes som urimelig for de fleste typer saker. Det var en

negativ utvikling når det gjaldt saksbehandlingstiden for alle andre sakstyper enn asyl. Det er flere årsaker til dette. Direktoratet ble i 2000 blant annet tillagt nye og ressurskrevende oppgaver, asylsaker skulle sterkere prioriteres, samtidig som det generelt har vært manglende samsvar mellom arbeidsoppgaver og ressurser. Som en følge av dette har forespørsler, puringer og klager til direktoratet økt kraftig.

Utlendingsdirektoratet har satt i verk en rekke tiltak som et svar på en utilfredsstillende situasjon. Et av tiltakene var å innføre enhetsarkiver. Systemet med enhetsarkiver innebærer at enkeltsakene oppbevares samlet i et lokalt arkiv før de fordeles til saksbehandlerne. Etter direktoratets mening har ordningen mange positive sider. Ved at alle sakene plasseres i kø etter dato for saksopprettelse blir lang saksbehandlingstid i andre instanser rettet opp. I tillegg gir ordningen en god oversikt over alle sakene, og vi kan lettere styre nedarbeidingen av restansene. Dessuten innebærer ordningen større forutsigbarhet for søkeren mht når et vedtak kan ventes.

Enhetsarkivets system innebærer imidlertid at det går en tid før en sak er fordelt til saksbehandler. Selv om søkerne ikke har en konkret saksbehandler å forholde seg til i hele søknadsprosessen, er muligheter for informasjon likevel til stede. Generell informasjon er tilgjengelig ved brosjyre og Internett. I tillegg blir telefonhenvendelser vedrørende konkrete saker kanalisert til en egen opplysningstjeneste for søkere. På bakgrunn av direktoratets ressursituasjon kan vi ikke se at den enkelte søkeren vil kunne få bedre informasjon ved å bli tildelt en saksbehandler allerede ved saksopprettelse. Ut fra dagens saksmengde vil en saksbehandler ha ansvaret for flere hundre saker etter hvert som de kommer inn hvis sakene ble fordelt. Det sier seg da selv at saksbehandleren ikke vil kunne ha detaljkunnskap om de enkelte sakene. Direktoratet må også alltid foreta en avveining av hvor store ressurser som skal brukes på å besvare henvendelser fra søkere i forhold til å behandle saker.

Det må i tillegg nevnes at direktoratet allerede ved saksopprettelse går gjennom den enkelte saken og vurderer om tilleggsopplysninger skal innhentes og om saken av særlige grunner skal prioriteres. Vi mener derfor at forvaltningslovens krav til forsvarlig saksbehandling, og særlig kravet om at sakene skal avgjøres uten ugrunnet opphold, best kan ivaretas ved enhetsarkivene.

Direktoratet har over tid blitt kritisert for dårlig tilgjengelighet og service. Det er derfor nedsett en prosjektgruppe som skal se på alle sider ved direktoratets service overfor brukerne. Spørsmål som skal vurderes, er blant annet muligheten til å gi informasjon om saksbehandlingstid og saksgang på Internett, enhetsarkivet og tildeling av saksbehandler, samt informasjon til søkerne under behandlingsprosessen. Prosjektgruppa legger foreløpig opp til å være ferdig innen midten av oktober 2001. Vi vil senere komme tilbake med prosjektgruppas resultater.

Vi vil gjerne invitere Ombudsmannen til et besøk for blant annet å vise hvordan enhetsarkivene fungerer i praksis, --- .»

Jeg har etter dette tilskrevet Utlendingsdirektoratet om et møte på nyåret 2002.

43.

Opprettelse av lokalarkiv (siloordningen) i Utlendingsdirektoratet – asylsak

(Sak 2000–1830)

A klaget i en sak om asyl over sen saksbehandling og over Utlendingsdirektoratets praksis hvor man ventet med å fordele sakene på saksbehandlerne til de lå for tur til behandling, den såkalte siloordningen.

Etter en konkret vurdering kom ombudsmannen til at ordningen vanskelig kunne forsvares ut fra de krav som forvaltningsloven stiller, selv om den bare omfattet eldre asylsaker, innkommet før 1. juli 2000. Asylsaker innkommet etter denne datoen ble behandlet etter andre rutiner.

A klaget over sen saksbehandling og bruken av den såkalte siloordningen i Utlendingsdirektoratet i en sak om asyl. Klagen ble tatt opp med Utlendingsdirektoratet, som ble bedt om å redegjøre for hvorledes ordningen ble praktisert i asylsaker.

Utlendingsdirektoratet svarte at en omorganisering av juridisk avdeling i mai 2000 og overtakelse av asylintervjuene den 1. juli samme år hadde medført endringer av saksbehandlingsrutinene i seksjonen. En av endringene var at asylsaker innkommet før 1. juli 2000 ble oppbevart samlet etter dato for saksopprettelse i et lokalt arkiv. Asylsaker innkommet etter 1. juli 2000, der UDI selv hadde foretatt asylintervjuet, skulle behandles raskt, slik at det ikke ble opparbeidet restanser etter den nye ordningen. Resultatet var at nye saker i en overgangsordning ville bli behandlet raskere og parallelt med saker etter gammel ordning.

Videre viste Utlendingsdirektoratet til at ansvaret for fordeling av asylsaker fra lokalt arkiv lå hos underdirektør for asylheten, og at sakene i utgangspunktet ble behandlet etter dato for saksopprettelse. Enhetsansvarlig hadde likevel fortløpende ansvar for å fordele saker hvor det forelå spesielle forhold som tilsa prioritering. Utlendingsdirektoratet opplyste også at månedlige restansetellinger gav en oversikt over antallet saker, hvilke typer saker som lå i lokalt arkiv, og hvor mange saker som var behandlet siden siste telling. Nødvendige tiltak ble vurdert fortløpende. Det ble også opplyst at den aktuelle enheten nylig var tilført ekstra ressurser, og at man derfor forventet en klar nedbygging av restansene i asylsakene etter gammel ordning.

I mitt avsluttende brev til Utlendingsdirektoratet uttalte jeg:

«Asylsøknader er etter det som er opplyst inndelt i to grupper, henholdsvis de som er innkommet direktoratet før og etter 1. juli 2000. Asylsøknader til den første gruppen er oppbevart samlet etter dato for saksopprettelse i et lokalt arkiv. Disse søknader blir ikke fordelt til en saksbehandler før de ligger for tur til behandling (den såkalte siloordningen).

Asylsøknader innkommet etter 1. juli 2000 blir derimot fordelt fortløpende blant saksbehandlerne på ordinær måte. Det såkalte silo-systemet har jeg uttalt meg om i et eget brev i dag i sak 2000–1387, jf. vedlagte kopi. Som det fremgår, har jeg til tross for den vanskelige og særegne arbeidssituasjonen i direktoratet, ikke funnet å kunne akseptere den ordningen som er etablert. Jeg har pekt på flere svakheter ved ordningen, særlig det at følelsen av ansvar for den enkelte sak kan bli svekket, og at søkerne ikke har noen saksbehandler å henvende seg til om saken. Det særlige spørsmålet i saken her er om forskjellsbehandlingen mellom saker innkommet før og etter 1. juli 2000 er saklig begrunnet og i samsvar med god forvaltningskikk.

Når jeg som nevnt ikke har funnet den såkalte siloordningen forenlig med forvaltningslovens krav til forsvarlig saksbehandling, kan jeg naturlig nok heller ikke forsvare at saker innkommet før 1. juli 2000 er plassert i lokalarkivet. Jeg har likevel merket meg at den ovennevnte inndeling av asylsøknader har bakgrunn i at direktoratet fra 1. juli 2000 overtok oppgaven fra politiet med å intervju asylsøkere. Den nye arbeidsoppgaven har medført at samme person både intervjuer asylsøkeren og deretter behandler selve saken. Tanken er at saken på denne måten blir behandlet raskere fordi behovet for å ta tilleggsintervju i etterkant ofte blir mindre. Samtidig er det meningen at kvaliteten på saksbehandlingen blir bedre når saksbehandlerne får møte søkerne ansikt til ansikt og får stilt relevante spørsmål direkte. Endringen i arbeidsoppgaver medførte naturlig nok at de nye asylsakene ikke ble plassert i et lokalarkiv. Prinsipielt finner jeg det imidlertid, som nevnt, heller ikke akseptabelt at de eldre sakene er lagt i et slikt arkiv.

Et praktisk spørsmål i dag er hvordan de gamle og de nye sakene skal prioriteres i forhold til hverandre. Det er viktig at asylavhør blir foretatt så raskt som mulig, og det kan da ikke rettes innvendinger mot at denne delen av arbeidsoppgavene prioriteres. Videre forstår jeg det slik at gevinsten av den nye ordningen i stor grad vil avhenge av at det ikke går for lang tid fra saksbehandleren forestår asylintervjuet og til søknaden blir realitetsbehandlet. Det er således forståelig at behandlingen av de nye sakene blir gitt prioritet for å sikre best mulig kvalitet. På den annen side er det lite heldig dersom prioriteringen går ut over eldre asylsaker som ut fra sakens art skulle ha krav på samme prioritet. Jeg forstår det her slik at arbeidet med asylintervjuene på forhånd ble underestimert, med den følge at saksbehandlerne ikke har hatt tilstrekkelig kapasitet til å betjene de øvrige saker og sakstyper på en tilfredsstillende måte. At saksbehandlingssituasjonen er slik, er uheldig og kritikkverdigg.

Nærværende sak er så vidt jeg forstår typisk for saksbehandlingssituasjonen. A ble registrert som asylsøker ved Oslo politidistrikt den 22. oktober

1999. Han hadde pr. 3. november 2000 fortsatt ikke fått en saksbehandler, og en avgjørelse er ikke forventet før innen påsken 2001. Dette er selvsagt ikke tilfredsstillende.

Det synes å være enighet om at saksbehandlingssituasjonen i UDI i dag er bekymringsfull og uholdbar. Jeg har merket meg at kommunalministeren har tatt initiativ til en gjennomgang av saksflyten og arbeidssituasjonen. Dessuten foreslår kommunalministeren i disse dager forenkling av regelverket for å få ned saksbehandlingstiden. Jeg har senest i dag i sak nr. 2000–1387 bedt om at den såkalte siloordningen blir revurdert. For øvrig er det ikke grunn for meg til å foreta meg noe ytterligere.»

44.

Prioriteringen av saker i Utlendingsnemnda

(Sak 2001–0519)

Kommunal- og regionaldepartementet bestemte i tildelingsbrev at de sakene Utlendingsnemnda overtok fra Justisdepartementet skulle være unntatt fra de saksbehandlingssakene som var satt for andre saker. Ombudsmannen fant grunn til å ta forholdet opp med departementet av eget tiltak, jf. ombudsmannsloven § 5.

Ombudsmannen ba departementet vurdere om prioriteringene i tildelingsbrevet burde endres.

Departementet endret deretter kriteriene delvis.

Jeg ble oppmerksom på at Kommunal- og regionaldepartementet i tildelingsbrev til Utlendingsnemnda hadde fastsatt forholdsvis detaljerte bestemmelser om satsingsområder og resultatmål for nemnda. Ved opprettelsen av Utlendingsnemnda 1. januar 2001 hadde Justisdepartementets utlendingsavdeling en restanse på mellom to og tre tusen saker som Utlendingsnemnda måtte overta. I tildelingsbrevet unntok Kommunal- og regionaldepartementet disse sakene fra saksbehandlingssakene. Det ble imidlertid forutsatt at sakene ble behandlet «så raskt som mulig» og senest «innen utløpet av 2001».

Jeg ba i brev 27. mars 2001 til departementet om en nærmere redegjørelse for bakgrunnen for forskjellsbehandlingen.

Departementet svarte i brev 3. mai 2001 at det i forbindelse med etableringen av Utlendingsnemnda var et mål at nemnda skulle starte med mest mulig «blanke ark», og at det derfor i år 2000 ble iverksatt et prosjekt for å nedarbeide restansene i Justisdepartementet. Likevel, blant annet som følge av stor tilstrømning av asylsøkere, ble ca. 2300 saker overført til nemnda. Departementet svarte at det var oppmerksom på at «de store restansene som ble overført, samt de prioriteringer som ble gitt i tildelingsbrevet, kan føre til urimelig lang saksbehandlingstid for enkelte saker». Videre skrev departementet at det

ville følge utviklingen nøye og vurdere løpende om prioriteringene i tildelingsbrevet burde endres i løpet av året.

I mitt avsluttende brev til Kommunal- og regionaldepartementet uttalte jeg:

«Det er fastsatt konkrete mål og krav til saksbehandlingstid i alle «nye» saker nemnda får til behandling. Når det gjelder restansesakerne fra departementet, er kravene langt mer vage. Gamle asylsaker skal behandles så raskt som mulig, og senest i løpet av året, jf. «resultatmål 1» under tildelingsbrevets punkt 4.1.4. Andre restansesaker skal behandles «så raskt som mulig». Konsekvensen av rutinene er at saker som kom inn i 2000, prioriteres etter saker som kom inn i 2001. Det er ikke hevdet at de eldre sakene i seg selv er vanskeligere å behandle enn de nye.

Jeg kan ikke se at departementet har gitt noen tilfredsstillende begrunnelse for hvorfor de eldre sakene skal nedprioriteres. Det naturlige utgangspunktet etter god forvaltningsskikk er at sakene behandles etter tur. Dersom dette utgangspunktet skal fravikes, må det etter mitt syn kunne påvises en saklig grunn for det. Jeg kan ikke se at departementet har dokumentert noen slik saklig grunn.

Departementet har opplyst at det vil følge utviklingen i nemnda nøye, og løpende vurdere om prioriteringene i tildelingsbrevet bør endres. Jeg vil anbefale departementet å foreta denne vurderingen så snart som mulig.

Jeg ber om å bli holdt underrettet om hva departementet foretar seg videre i saken.»

I brev hit 2. juli 2001 meddelte departementet at det, etter på nytt å ha vurdert prioriteringene i tildelingsbrevet, hadde kommet til at prioriteringene burde endres. Departementet skrev at prioriteringene for asylsakene ville bli opprettholdt, men at det for andre sakstyper ikke lengre ville bli skilt mellom «gamle» og «nye» saker.

45.

Avslag på søknad om besøksvisum – krav til individuell og konkret vurdering

(Sak 2001–0834)

En pakistansk borger klaget til ombudsmannen over avslag på søknad om besøksvisum. Utlendingsmyndighetene la til grunn at mange pakistanske borgere ikke returnerer ved besøkstidens utløp.

Ombudsmannen kom til at det knyttet seg begrunnet tvil til begrunnelsen for avslaget og anbefalte direktoratet å vurdere saken på nytt.

Utlendingsdirektoratet fastholdt deretter avslaget. Ombudsmannen uttalte at han ikke var overbevist om at søkeren hadde fått en slik individuell og konkret behandling som han har krav på, og anbefalte

fatte direktoratet å se på saken nok en gang. Direktoratet omgjorde deretter vedtaket og innvilget besøksvisum for én måned.

Jeg avsluttet behandlingen av den første saken (sak 2000/1259) ved brev 29. desember 2000 til Utlendingsdirektoratet med følgende konklusjon:

«Jeg er kommet til at det foreligger begrunnet tvil med hensyn til vedtakets rettslige holdbarhet. Jeg tilrår derfor at direktoratet vurderer søknaden på nytt. Dersom direktoratet vil opprettholde avslaget, må det framgå tydelig av vedtaket at alle relevante hensyn har vært vurdert.»

Jeg mottok kopi av det nye vedtaket i saken 19. mars 2001. Avslaget ble opprettholdt. Direktoratet opplyste at det ved vurderingen av om besøksvisum skal gis tas hensyn til «direktoratets generelle erfaring med hvilke grupper som, i strid med returforutsetningene, unnlater å returnere til hjemlandet etter utløpet av visumperioden». Det ble videre opplyst at direktoratets erfaringer blant annet bygger på «undersøkelser fra KRIPOS som viser at omfanget av pakistanske statsborgere som ikke returnerer som forutsatt, er betydelig». Dette gjaldt også visumsøkere «som i henhold til utlendingsmyndighetenes vurderinger i utgangspunktet har gode returforutsetninger». Direktoratet fant ikke å kunne legge avgjørende vekt på at søkeren er gift og har barn i hjemlandet. Det la derimot «stor vekt» på at besøket ikke gjaldt nær familie, men As nevø, og at det heller ikke forelå spesielle velferdshensyn.

As advokat kom tilbake til saken med ny klage hit i brev 19. mars 2001. Han kunne ikke se at vedtaket tilfredsstilte «de krav man kan sette til en begrunnelse ut i fra de retningslinjer sivilombudsmanen har gitt».

Saken ble etter dette på nytt forelagt Utlendingsdirektoratet. Direktoratet ble for det første spurt om det kunne opplyse noe nærmere om den statistikken avslagene for de pakistanske søkerne bygger på. Det ble spurt hva som menes med et «betydelig» antall (pakistanske statsborgere ikke returnerer som forutsatt), og når KRIPOS' statistikk var fra. Videre ble det spurt om statistikken skiller mellom forskjellige grupper, f. eks. etter kjønn, alder eller sivilstand. For det andre ba ombudsmannen om å få opplyst hvilken annen statistikk/dokumentasjon direktoratet bygger på.

Direktoratet svarte at det, ifølge opplysningene fra KRIPOS, ved utreisekontroller fra Gardermoen i tidsrommet 1. april til 31. desember 2000 ble avdekket at «76 av 96 pakistanske borgere ikke møtte opp til den flyavgangen som billetten deres lød på». Etter direktoratets mening var dette et «betydelig» antall. Statistikken var ikke ytterligere spesifisert. Videre opplyste direktoratet at det i 2000 kom 216 asylsøkere til landet, noe som representerte en stor økning i forhold til 1998 og 1999. Direktoratet opplyste at det hadde inntrykk av at mange av asylsøkerne kom

med visum, men at dette dessverre ikke lot seg tallfeste eller spesifisere med henblikk på kategori. Klagerens søknad ble på bakgrunn av denne dokumentasjonen, i tillegg til at det ikke dreide seg om besøk til nær familie, avslått.

Advokaten kom med merknader til direktoratets svar i brev hit 30. mai 2001. Han mente at statistikken fra KRIPOS, dersom den kun knyttet seg til «kontroll med anvendte billetter», ikke hadde noen relevans for saken. Videre anførte han at en økning i antall asylsøkere fra Pakistan ikke kan brukes som argument for å avslå en søknad om besøksvisum. Han gjentok at klageren ikke har fått sin sak individuelt og konkret vurdert.

I mitt avsluttende brev til Utlendingsdirektoratet uttalte jeg:

«Direktoratet har ikke overbevist meg om at søkeren har fått en slik individuell og konkret behandling som han har krav på. Det kan diskuteres om ca. 200 pakistanske asylsøkere i året er et «betydelig antall». Uansett har ikke direktoratet dokumentert at disse, eller en overveiende del av disse, kom hit med visum.

Jeg må på denne bakgrunn nok en gang anbefale at direktoratet ser på saken på nytt i lys av mine synspunkter. Det bør framgå hvordan søknaden er vurdert i forhold til søkerens alder, sivilstand og (annen) tilknytning til hjemlandet.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva Utlendingsdirektoratet foretar seg videre i saken.»

Direktoratet omgjorde deretter vedtaket, og innvilget besøksvisum for en måned.

Erstatning, renter, sakskostnader

46.

Voldsoffererstatning til andre enn den direkte skadelidte

(Sak 2000–0671)

En mor (B), som ble påført psykiske skader da faren bortførte sønnen (A), klaget til ombudsmannen over avslag på søknad om voldsoffererstatning. Spørsmålet var om moren kunne anses som fornærmet etter straffeloven § 216 og om den straffbare handlingen i forhold til henne bar preg av vold eller tvang etter voldsoffererstatningsforskriften § 1.

Ombudsmannen viste bl.a. til forarbeidene til straffeloven som støtte for at foresatte også måtte anses som fornærmet etter bestemmelsen.

Erstatningsnemnda for voldsofre var enig i denne fortolkningen og opphevet vedtaket. Saken ble deretter sendt tilbake til fylkesmannen for ny behandling.

A ble i 1995 bortført av sin far, som senere ble idømt en 60 dagers fengselsstraff for forholdet. A ble tilkjent kr 25.000 i voldsoffererstatning. Moren (B) krevde også voldsoffererstatning begrunnet i at bortføringen medførte store psykiske påkjenninger for henne, samt forsinkelse i studiene. Søknaden ble avslått. Avslaget ble opprettholdt av Erstatningsnemnda for voldsofre. I klagen hit ble det anført at det ikke var grunnlag for å avskjære Bs erstatningskrav.

I forhold til Bs krav om voldsoffererstatning, hadde til Erstatningsnemnda for voldsofre anført:

«Hovedvilkåret for å kunne tilkjennes voldsoffererstatning fra staten etter § 1 første ledd første punktum er at søker er påført en personskade som følge av en straffbar handling som bærer preg av vold eller tvang. *Det kreves altså at søker er direkte skadelidte (vår utheving)---*. På bakgrunn av dommen fra Høyesterett legger nemnda til grunn at A har vært utsatt for en straffbar handling som omfattes av forskriften jf straffeloven § 216 første ledd. Nemnda kan imidlertid ikke se at B har vært utsatt for vold eller tvang som omfattes av noen bestemmelser i straffeloven. Nemnda finner derfor ikke grunnlag for å anse B som direkte skadelidte i forhold til straffeloven § 216.»

I tilknytning til nemndas syn het det i brev herfra:

«Det er anført i klagen at uttrykket «utsatt for vold» må antas å ha et langt videre omfang enn det nemnda har lagt til grunn. Det hevdes at det må «være nok at det foreligger årsakssammenheng mellom den straffbare handlingen og personskaden». Dette bes kommentert.»

Erstatningsnemnda svarte:

«Det alminnelige erstatningsgrunnlaget i norsk rett er culpaansvaret. Etter voldsoffererstatningsordningen gjelder imidlertid et særskilt og strengere erstatningsgrunnlag. Det er her i utgangspunktet et vilkår at søker har vært utsatt for en straffbar handling som omfattes av forskriften om voldsoffererstatning § 1. Nemnda la til grunn at B ikke har vært utsatt for en slik handling. Fornærmet i forhold til overtredelsen av straffeloven § 216 som skadevolder er dømt for, er A.

Som hovedregel er det bare de personer som er fornærmet i strafferettslig forstand som kan tilkjennes erstatning etter voldsofferforskriften. Unntaksregelen i forskriften § 1 tredje ledd omfatter etter ordlyden bare erstatning for tap av forsørger. Det følger imidlertid av nemndas praksis at det i enkelte tilfeller kan tilkjennes erstatning til etterlatte selv om avdøde ikke hadde forsørgeransvar overfor søkeren.

Erstatningsnemnda har i noen saker utvidet området for bestemmelsen til også å omfatte erstatning for ikke-økonomisk skade til etterlatte selv om avdøde ikke hadde forsørgeransvaret, dersom vilkårene i forskriften § 6 første ledd nr 4 er oppfylt. Normalt ytes erstatning bare til personer som er nevnt i skadeserstatningsloven § 3–5 annet ledd. I spesielle tilfeller har imidlertid

nemnda også tilkjent erstatning til personer utenfor den personkrets, ---.

Felles for de unntakstilfellene som her er nevnt, er at det dreier seg om erstatning til etterlatte. I andre tilfeller gjelder hovedregelen om at erstatning kun tilkjennes til personer som er strafferettslig fornærmet i relasjon til handlingen som nevnt i forskriften § 1 første setning. Den foreliggende sak faller ikke innenfor noen av de nevnte unntakstilfellene.

Sivilombudsmannen har vist til to tidligere vedtak av erstatningsnemnda. Av vedtaket (*i den første saken – min tilføyelse*) fremgår det imidlertid at kun piken fikk erstatning. Etter en gjennomgang i vårt arkiv kan vi ikke se at moren er tilkjent erstatning.

Den andre saken gjaldt to barn som var vitne til at deres foreldre ble mishandlet. Barna ble tilkjent erstatning for ikke-økonomisk skade. I vedtaket fremgår det at nemnda i sin vurdering har sett hen til at familien som helhet er blitt rammet av voldshandlingen. Nemnda anførte at opplevelsen hadde preget hvert av familiemedlemmene og på denne måten forrykket hele familiesituasjonen. På dette grunnlag fant nemnda at vilkårene i forskriften § 1 var oppfylt også for barnas del.

Etter nemndas syn representerer denne avgjørelsen en tolkning av forskriften som trolig ville ha vært i strid med dagens praksis».

I forbindelse med **avslutningen av saken**, fant jeg det nødvendig å ta opp et nytt forhold med nemnda:

«Straffeloven § 216 lyder:

«Med fengsel inntil 3 år straffes den som bevirker eller medvirker til at en umyndig ulovlig unndras eller holdes unndratt fra sine foreldres eller andre vedkommendes omsorg.

Under formildende omstendigheter kan bøter anvendes.

Offentlig påtale finner alene sted etter begjæring av noen fornærmet» (*min understreking*).»

I kommentarutgaven til Straffeloven (Bratholm og Matningsdal, Anden del, Oslo, 1995) er det på side 501 anført til § 216 tredje ledd:

«Offentlig påtale finner bare sted etter begjæring av fornærmede. Både den umyndige selv samt foreldrene som det har skjedd inngrep i retten til, eller andre foresatte, betraktes som fornærmet, jfr. SKM s. 201 annen spalte---.»

Vi ber opplyst om nemnda har vurdert saken ut fra det ovennevnte. Hvis ikke, ber ombudsmannen om nemndas syn på om denne forståelsen av hvem som er «fornærmet» vil kunne få betydning for nemndas vurdering av om B kan sies å ha vært utsatt for noen «straffbar handling som bærer preg av vold eller tvang» i henhold til voldsoffererstatningsforskriften § 1.»

Nemnda svarte:

«Verken straffeloven eller straffeprosessloven har noen legaldefinisjon av hvem som må anses som fornærmede i relasjon til de enkelte

straffebud. Hos Johs. Andenæs: Norsk straffeprosess Bind 1, Oslo 1984, fremgår det imidlertid på s 83 at forutsetningen for at en person skal anses som fornærmet, er at vedkommende ikke bare er mer eller mindre berørt av lovovertrедelsen, men at vedkommende er innehaveren av en slik interesse som vedkommende straffebud tar sikte på å beskytte («bæreren av den ved handlingen krenkede rettsgode»).

I nemndas vedtak ble det forutsetningsvis lagt til grunn at B ikke var fornærmet i straffereettslig forstand i relasjon til den foreliggende overtredelsen av straffeloven § 216 første og annet ledd. Nemnda uttalte at det som hovedregel bare er de personer som er fornærmet i straffereettslig forstand som kan tilkjennes erstatning etter voldsofferforskriften.

I nevnte kommentarutgave anføres det imidlertid på s 501 at også foreldre som det har skjedd inngrep i retten til, eller andre foresatte, betraktes som fornærmet i relasjon til straffeloven § 216. Det vises i den forbindelse til forarbeidene til straffeloven, jf SKM s 201 annen spalte, der det fremgår: «Saavel den Umyndiges Forældre og Foresatte, i hvis Ret der er skeet Ingreb, som den Umyndige selv maa her betragtes som fornærmet, og hine vil derfor have en selvstændig Klageret, der ogsaa kan udøves efter den Umyndiges fyldte 18de Aar».

Nemnda legger etter dette til grunn at også B er fornærmet i relasjon til overtredelsen av straffeloven § 216.

Det neste spørsmålet som reiser seg er da om den straffbare handlingen i forhold til henne er en handling som omfattes av forskrifter om voldsoffererstatning § 1. Nemnda er kommet til at gode grunner taler for at den straffbare handlingen i dette tilfellet må anses å falle innenfor definisjonen i § 1, jf alternativet «--- eller annen straffbar handling som bærer preg av vold eller tvang» også i relasjon til B. Det er tvangsalternativet som handlingen i dette tilfellet kan relateres til.

På denne bakgrunn oppheves nemndas vedtak hva gjelder avgjørelsen av spørsmålet om erstatning til B.

Saken hjemsendes til fylkesmannen for fornyet behandling.»

Saken ble på denne bakgrunn avsluttet her.

47.

Manglende innmelding i Statens Pensjonskasse – erstatning

(Sak 2000–0529)

Arbeidsgiver (Kommunal- og regionaldepartementet) hadde lovet A medlemskap i Statens Pensjonskasse i forbindelse med at han takket ja til et engasjement som sekretariatsleder. A opprettholdt samtidig sitt medlemskap i Kommunal Landspensjonskasse. Da han ble pensjonist, oppdaget A at han ikke hadde fått godskrevet medlemskapet i Statens Pensjonskasse for den aktuelle perioden.

Ombudsmannen la til grunn at dette fikk betydning for pensjonsgrunnlaget og den samlede pensjo-

nen. Han forutsatte at det ikke uten videre var adgang til å gjennomføre en etterinnmelding av A i Statens Pensjonskasse for den aktuelle perioden. Samtidig var A ved en feil forespeilet en bedre pensjonsdekning enn han hadde fått. Ombudsmannen anbefalte derfor at A ble gitt en økonomisk kompensasjon for at han ikke fikk den pensjonen han var stillet i utsikt.

Kommunal- og regionaldepartementet utbetalte senere kr. 40.000 til A.

Saken gjaldt spørsmål om A kunne godskrives medlemskap i Statens Pensjonskasse (SPK) i perioden 1. september 1966 – 1. mars 1968 da han var leder for et komitésekretariat.

A var opprinnelig tilsatt som rådmann og ivaretok fortsatt enkelte av sine rådmannsoppgaver i permisjonstiden. Kommunen opprettholdt derfor hans medlemskap i Kommunal Landspensjonskasse (KLP).

I forbindelse med oppstart av pensjonsutbetalinger i 1995 oppdaget A at han ikke var godskrevet medlemskap i SPK for den aktuelle perioden som komitésekretær. A tok opp saken med SPK og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), som avviste at han skulle ha krav på ytterligere pensjonsrettigheter.

A brakte deretter saken inn for ombudsmannen og anførte at tjenestetiden som sekretariatsleder måtte utgjøre pensjonsgivende tid i SPK.

Saken ble tatt opp med AAD. I brev herfra ble det framhevet at A gjentatte ganger hadde anført at det ble begått en feil ved at han ikke ble innmeldt i SPK i 1966, og at dette var bekreftet flere ganger av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) som tidligere arbeidsgiver. Det ble videre vist til klagerens anførsel om at Sosialdepartementet, som fremmet den årlige proposisjonen overfor Stortinget om innlemming av nye stillinger i SPK m.v., nesten utelukkende la vekt på de anmodninger som andre departementer kom med, og at Stortinget fulgte opp proposisjonen. Til sist ble det bedt kommentert om AAD hadde vurdert As anførsler fra et erstatningsrettslig synspunkt.

AAD svarte bl.a. at overføringsavtalen mellom SPK og KLP m.fl. ikke åpner for at det utbetales ekstra pensjon ved at A får dobbelt opptjening for angjeldende tidsrom. Departementet viste videre til at stillingen som sekretariatsleder ikke var innlemmet etter dagjeldende lov om SPK § 6 første ledd, og at A også hadde fått avslag på søknaden om innlemming etter § 6 annet ledd, men at dette kunne tas opp med Stortinget. Når det gjaldt spørsmålet om erstatning, anførte AAD at det ikke var naturlig å ta stilling til dette før eventuelt Stortinget med endelig virkning hadde avgjort spørsmålet om medlemskap i SPK etter dagjeldende lov om SPK § 6 annet ledd.

A påpekte etter dette bl.a. at han ikke kunne se at overføringsavtalen mellom SPK og KLP inneholdt

noe forbud mot hel eller delvis samtidig opptjening i de to pensjonskassene. Videre framholdt han at ulike ledd i statsforvaltningen er forpliktet til å samordne arbeidet med å rette opp feil som er begått mot en tjenestemann.

I mitt avsluttende brev til Arbeids- og administrasjonsdepartementet uttalte jeg:

«1. Medlemskap etter dagjeldende lov om Statens Pensjonskasse § 6 annet ledd

Lov om Statens Pensjonskasse 28. juli 1949 § 6 første og annet ledd lød i 1966:

«Stillinger som er opprettet av eller etter fullmakt fra Stortinget og innført på Statens alminnelige lønnsregulativ og stillinger som er innført på et særregulativ som er fastsatt av Stortinget, skal være innlemmet i Statens Pensjonskasse med mindre Stortinget bestemmer noe annet. For stillinger som er innført på et særregulativ, kan departementet fastsette en nedre grense for lønn eller arbeidstid for rett til medlemskap. Departementet avgjør i tvilstilfelle om en stilling er innlemmet eller ikke.

Kongen bestemmer med Stortingets samtykke hvilke andre stillinger som skal være innlemmet i Pensjonskassen.»

Slik saken er opplyst, synes det klart at dagjeldende § 6 første ledd ikke kommer til anvendelse. Etter det jeg forstår, var stillingen som sekretariatsleder ikke innført på verken det alminnelige lønnsregulativ eller et særregulativ. AAD har vurdert saken ut fra dagjeldende § 6 annet ledd, og har i tråd med SPKs anbefaling kommet til at søknaden om innlemming i ettertid ikke kan tas til følge.

I avslaget la AAD vekt på at det ikke er bekreftet at stillinger i tilsvarende komitéer har vært innlemmet i SPK etter ovennevnte bestemmelse. Videre ble det vist til at det etter SPKs oppfatning var et krav for innlemming at virksomheten var i aktivitet over en lengre periode, og at dette ikke synes å ha vært tilfelle for ---komitéen, som fullførte sitt arbeid på to år og ni måneder. I AADs brev hit het det videre:

«Fram til 1982 var det Sosialdepartementet som fattet midlertidig vedtak om innlemming etter dagjeldende § 6, 2. ledd. A bringe utfyllende på det rene i hvilken utstrekning Sosialdepartementet den gang la vekt på de anmodninger som andre departementer kom med og at Stortinget evt. fulgte opp proposisjonen, kan og være et vanskelig og omfattende arbeid ---.

For øvrig er AAD enig med Pensjonskassen i at en søknad om innlemming i tilfelle burde vært tatt opp da ---komitéen var i virksomhet, og ikke over 30 år i ettertid, og at dette også er et hensyn som taler mot innlemming slik i ettertid ----

I dagjeldende § 6, 2. ledd (jf. någjeldende § 5, 2. ledd) framgår det at AAD bare treffer midlertidig vedtak når det gjelder søknader om innlemming, men at saken blir endelig avgjort av Stortinget. Hvis A ønsker at spørsmålet om innlemming av omhandlede stilling skal framlegges

for Stortinget, har han anledning til å ta kontakt med AAD om dette ---.»

A har til spørsmålet om innlemming i ettertid anført at han først oppdaget den manglende innmeldingen i SPK da han ble pensjonist i 1995. Han har vist til at KR D i flere brev har medgitt at det ble begått en feil fra deres side ved at han ikke ble innmeldt, og til at innmeldingene i alminnelighet ble fulgt opp av Sosialdepartementet og Stortinget.

Slik saken er framlagt for meg, synes det uomtvistet at KR D som daværende arbeidsgiver er av den oppfatning at A skulle ha vært medlem i SPK i den angjeldende perioden. Som det framgår ovenfor, er dette bekreftet i flere brev fra KR D til SPK og AAD. Selv om arbeidsgiveren ønsket medlemskap i SPK, var det etter dagjeldende lov om SPK § 6 annet ledd ingen automatikk i at den aktuelle stillingen faktisk ble innlemmet. Bestemmelsen viser til at «Kongen bestemmer med Stortingets samtykke hvilke andre stillinger som skal være innlemmet i Pensjonskassen». Proposisjonen med påfølgende dokumenter for det aktuelle året 1966 underbygger imidlertid As påstand om at det er sannsynlig at medlemskap ville ha blitt godtatt. Jeg må likevel vike tilbake for å kritisere AADs vurdering på dette punktet, da det dreier seg om en skjønsmessig bestemmelse og en ordning hvor hver enkelt stilling ble vurdert for seg. Av naturlige grunner er det ikke mulig for meg å fastslå med sikkerhet hva som ville ha blitt resultatet dersom KR D hadde meldt inn stillingen på det aktuelle tidspunktet.

2. Overføringsavtalen

Siden jeg ikke har funnet grunnlag for å kritisere AADs vurdering av spørsmålet om medlemskap, er det ikke nødvendig for min gjennomgang av saken å se på overføringsavtalens betydning for As pensjonsrettigheter. Jeg vil likevel knytte noen få bemerkninger til dette punktet.

Slik jeg leser brevet fra AAD hit, synes det som departementet er av den oppfatning at overføringsavtalen sperrer for at A vil kunne få uttelling for 200 % opptjening i den aktuelle perioden. Siktemålet med brevet kan imidlertid ha vært å fastslå at A ikke hadde innehatt 200 % stilling i perioden, slik at det uansett ikke kunne bli snakk om et slikt opptjeningsgrunnlag. Etter det jeg forstår, hindrer imidlertid ikke avtalen i seg selv at en arbeidstaker som samtidig innehar to stillinger (undergitt to forskjellige pensjonsordninger) med en samlet stillingsprosent på over 100 %, får pensjonsmessig uttelling for dette (innenfor maksimalgrensene). En slik oppfatning av overføringsavtalen er, slik jeg forstår det, i tråd med KLP Forsikrings brev til A.

3. Erstatning

Som det framgår ovenfor, har jeg ikke grunnlag for å overprøve AADs vurdering av om A skulle/burde ha

blitt gitt medlemskap i SPK for den angjeldende perioden i henhold til dagjeldende lov om SPK § 6 annet ledd. Uavhengig av dette synes det imidlertid klart at A har blitt lovet en ytelse han ikke har fått, nemlig medlemskap i SPK i perioden 1. september 1966 til 1. mars 1968. Dersom han hadde fått godkjent søknaden om medlemskap, ville dette, slik jeg skjønner saken, ha fått betydning for hans pensjonsgrunnlag, og derved hans pensjonsytelse. På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål om A, uavhengig av at han fikk opprettholde medlemskapet i KLP, bør få en økonomisk kompensasjon for at han ikke fikk pensjonen fra SPK han var stillet i utsikt da han takket ja til stillingen som sekretær i ---komitéen. Om en eventuell kompensasjon bør være i form av en om mulig etterinnmelding i SPK, et engangsbeløp eller en periodisk ytelse, forutsetter jeg at AAD vurderer i forbindelse med en ny gjennomgang av saken.»

AAD gjennomgikk etter dette saken på nytt. I brev hit het det bl.a.:

«--- AAD er av den bestemte oppfatning at det ville være i strid med Overføringsavtalen – som er inngått med hjemmel i § 46 i Lov om Statens Pensjonskasse – dersom A skulle oppnå pensjonsmessig uttelling tilsvarende 2 heltidsstillinger (dvs. tilsvarende 200 % stilling) i omhandlede periode. Han hevder riktignok selv at den pensjonsopptjening han får i KLP ikke har noen virkning for hans krav om pensjonsopptjening i SPK, idet han mener at det er kommunens suverene rett til å tilstå ham en slik ytelse også hvor det i tilfelle blir tale om opptjening tilsvarende 200 % stilling. Dette er altså AAD ikke enig i ---. Det er riktig som Sivilombudsmannen sier at siktemålet med vårt brev om at A uansett ikke kan gis opptjening tilsvarende 200 % stilling, bl.a. er at han ikke har utført arbeid i perioden tilsvarende 2 heltidsstillinger.

Vi vil peke på at overføringsavtalens formål er at pensjonisten skal gis en samlet tjenstepensjon som om han hadde vært i samme ordning hele tiden – i det ligger det bl.a. at pensjonen beregnes som en pensjon ut fra hovedstilling på 100 % og ikke 2 hovedstillinger. Dersom han skal utbetales pensjon både for kommunal og statlig tjeneste samtidig både i SPK og KLP, må disse pensjonene etter vår oppfatning samordnes etter samordningsloven § 7, videre at den statlige delen beregnes som oppsatt pensjon.

I Sivilombudsmannens brev tilføyes at A synes å være blitt lovet en ytelse han ikke har fått, nemlig medlemskap i SPK i perioden 1. september 1966 til mars 1968, og det reises spørsmål om han bør få en økonomisk kompensasjon for dette.

Etter AADs oppfatning har KR D for det første ikke hatt noen fullmakt/myndighet til å love A medlemskap i SPK ---.

Slik som denne saken står, har A imidlertid ikke fått noen lønnsmessig kompensasjon for de rådmannsfunksjoner han utførte for Molde kommune i nevnte periode. Det kan reises et spørsmål om det ikke fra statens side (via kommunen)

bør utbetales ham et beløp for dette tap, men da altså ikke slik at han får beløp tilsvarende det han ville ha fått om han hadde oppnådd pensjonsopptjening tilsvarende 200 % stilling i perioden. Spørsmål om eventuell økonomisk kompensasjon henvises til Kommunal- og regionaldepartementet.»

Etter at A hadde fremsatt merknader til AADs svar, ble KRD bedt om å ta stilling til spørsmålet om økonomisk kompensasjon til A. KRD meddelte etter dette at A skulle tilstås kr. 40.000.

Saken ble etter dette avsluttet som ordnet.

48.

Erstatning for rentetap etter tidsbegrenset bortfall av dagpenger

(Sak 2001–1544)

Saken gjaldt Aetat Arbeidsdirektoratets avslag på et erstatningskrav fra A i forbindelse med at Trygderetten opphevet et vedtak om tidsbegrenset bortfall av dagpenger. A hadde krevet kr 874 i erstatning for renteutgiftene han pådro seg da han måtte oppta et privat lån for å dekke levekostnadene i de åtte ukene dagpengene ikke ble utbetalt.

Ombudsmannen understreket at ugyldighet eller feil fra forvaltningens side ikke alene er tilstrekkelig til at det offentlige blir erstatningspliktig. For at det skal inntre erstatningsplikt må det foreligge ansvarsgrunnlag, økonomisk tap og årsakssammenheng mellom den feilen som er gjort og tapet. Utgangspunktet for vurderingen av ansvarsgrunnlaget måtte være reglene i skadeserstatningsloven 13. juni 1969 nr. 26 § 2–1. I forhold til offentlige myndighetsvedtak vil spørsmålet om ansvar være tett knyttet opp til vurderingen av om et vedtak er ugyldig eller ikke. Aktsomhetskravet i forhold til offentlige organers kunnskap om eget regelverk er strengt. Dersom vedtaket er ugyldig, vil det i utgangspunktet bare være aktuelt å fritta for ansvar hvis rettsvillfarelsen er unnskyldelig. Etter en konkret vurdering kom ombudsmannen til at arbeidskontorets vurdering i saken fremsto som unnskyldelig. Ombudsmannen la vekt på at den aktuelle lovbestemmelsen var lite presis og åpnet for ulike tolkninger.

A, som hadde vært registrert som arbeidssøker siden juni 1995, ble i begynnelsen av 1997 bedt av arbeidskontoret om å søke en ledig stilling som informasjonskonsulent. Det fremgikk av stillingsomtalen at en del av arbeidet knyttet til stillingen var å videreutvikle en database. På bakgrunn av jobbønsker A tidligere hadde oppgitt, mente arbeidskontoret at stillingen var aktuell for ham. I brevet fra arbeidskontoret ble A gjort oppmerksom på at det kunne få konsekvenser for de økonomiske ytelsene fra kontoret dersom brevet ikke ble fulgt opp. A ble i

denne forbindelse bedt om å returnere en vedlagt svarslipp innen en fastsatt frist.

A søkte ikke stillingen. På svarslippen, som han leverte personlig hos arbeidskontoret innen fristen, begrunnet han dette med at han ikke hadde kompetanse eller erfaring med utvikling av databaser. Etter at A hadde vært på arbeidskontoret tok han selv kontakt med arbeidsgiveren. Han skulle da ha fått opplyst at databasekunnskaper var så vidt sentralt for stillingen at det ikke hadde noen hensikt å søke hvis han ikke hadde slike kunnskaper.

Arbeidskontoret vedtok at As dagpenger skulle falle bort i åtte uker. Vedtaket var begrunnet med at A uten rimelig grunn hadde unnlatt å søke stillingen som informasjonskonsulent, jf. folketrygdloven 17. juni 1966 nr. 12 § 4–20 første ledd bokstav a. Bestemmelsen er gjentatt i folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 4–20 første ledd bokstav a. Fylkesarbeidskontoret besluttet senere å opprettholde vedtaket. A brakte deretter saken inn for Trygderetten. Etter en konkret vurdering i forhold til det faktiske grunnlaget som fylkesarbeidskontoret hadde lagt til grunn, og under henvisning til manglende dokumentasjon, kom Trygderetten til at fylkesarbeidskontorets vedtak måtte oppheves. Trygderetten uttalte bl.a. at A hadde opptrådt aktsomt i forhold til arbeidskontoret. Arbeidskontoret etterbetalte etter dette dagpengene for de åtte ukene avstengingen gjaldt.

A fremsatte krav om renter, og viste til at han måtte oppta et privat lån for å dekke bortfallet av dagpenger i de åtte ukene avstengingen varte. I denne forbindelse hadde han hatt renteutgifter. Kravet ble i første omgang avslått av arbeidskontoret under henvisning til folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 22–17 første ledd, jf. folketrygdloven 17. juni 1966 nr. 12 § 14–9 femte ledd siste punktum, der det fremgår at trygden ikke gir renter ved etterbetaling av trygdeytelser. Etter en del korrespondanse mellom A og arbeidskontoret, ble saken oversendt til Arbeidsdirektoratet. Etter en samlet vurdering kom direktoratet til at arbeidskontoret ikke hadde opptrådt erstatningsbetingende i forbindelse med vedtaket om tidsbegrenset bortfall av dagpenger. På grunnlag av dette av slo direktoratet erstatningskravet.

I henvendelsen hit bad A om en prinsipiell vurdering av forvaltningens erstatningsplikt i tilfeller der forvaltningen tilsidesetter sin lovpålagte undersøkelsesplikt eller fatter vedtak med uriktig lovhjemmel. A anførte i denne forbindelse at det offentlige har et ansvar for at deres tjenesteutøvelse er i samsvar med gjeldende lov, og at tilsidesettelse av dette ansvaret vil kunne medføre erstatningsansvar.

I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«Saken gjelder krav om renter i forbindelse med etterbetaling av en trygdeytelse. Det fremgår av folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 22–17 første

ledd, jf. folketrygdloven 17. juni 1966 nr. 12 § 14–9 femte ledd siste punktum, at trygden ikke gir renter ved etterbetaling av ytelser. I forbindelse med tidligere ombudsmannssaker har Rikstrygdeverket, Sosial- og helsedepartementet og Justisdepartementet gitt uttrykk for at bestemmelsene også avskjærer medlemmene fra å få erstattet renter på erstatningsrettslig grunnlag. Jeg har imidlertid lagt til grunn av bestemmelsene ikke avskjærer trygden fra å gi erstatning på erstatningsrettslig grunnlag i tilfeller der det er klart at bestemte tjenestemenn i trygdeforvaltningen har opptrådt uaktsomt. I denne forbindelse viser jeg til en sak som er referert i ombudsmannens årsmelding 1998 s. 228. Trygdemyndighetene har imidlertid ikke villet bøye seg for mitt syn. Jeg har derfor anbefalt klageren i den konkrete saken om å gå til sak mot staten for å få avklart rekkevidden av folketrygdlovens bestemmelser om renter. Ettersom direktoratet ikke har påberopt seg bestemmelsene i sitt avslag, går jeg ikke nærmere inn på problemstillingen.

Spørsmålet er om staten v/Arbeidsdirektoratet er erstatningsansvarlig for Deres renteutgifter i forbindelse med at De tok opp et privat lån for å dekke kostnadene til livsopphold i de åtte ukene De ikke mottok dagpenger. Det avgjørende i denne forbindelse er om arbeidsmarkedsmyndighetene opptrådte på en erstatningsbetingende måte da vedtaket om tidsbegrenset bortfall av dagpenger ble fattet.

Det fremgår av Trygderettens kjennelse 14. januar 1999 at retten ikke kunne se at det var feil ved arbeidsmarkedsmyndighetenes saksbehandling eller den generelle forståelsen av folketrygdloven § 4–20 første ledd bokstav a. Retten var bl.a. enig i at kravet om «rimelig grunn» i samsvar med formålet og praksis må tolkes strengt. Bakgrunnen for at Trygderetten likevel opphevet arbeidskontorets vedtak var at retten kom til at De hadde hatt rimelig grunn til ikke å søke stillingen som informasjonskonsulent ved ---. Trygderetten vurderte altså de faktiske forholdene i saken annerledes i forhold til kravet om rimelig grunn enn det arbeidsmarkedsmyndighetene tidligere hadde gjort. Vurderingen ble foretatt på grunnlag av det samme faktum som fylkesarbeidskontoret la til grunn, jf. at Trygderetten ikke kunne prøve bevisbedømmelsen. Trygderettens kjennelse må antagelig forstås slik at retten har ment at arbeidsmarkedsmyndighetene la feil lovanvendelse til grunn for sitt vedtak. Kjennelsen kan videre forstås slik at retten har ment at arbeidskontorets vedtak var ugyldig.

Det hadde ikke vært noe i veien for at arbeidskontoret etter Trygderettens kjennelse hadde fattet et nytt gyldig vedtak om tidsbegrenset bortfall av dagpenger i den aktuelle perioden. På dette punktet er jeg enig med Arbeidsdirektoratet. En forutsetning for et slikt vedtak hadde imidlertid vært at arbeidskontoret hadde undersøkt de faktiske forholdene nærmere, og at disse undersøkelsene hadde avdekket at vilkårene i folketrygdloven § 4–20 første ledd

bokstav a var oppfylt. Ettersom arbeidskontoret ikke fattet nytt vedtak i saken, går jeg ikke nærmere inn på problemstillingen.

Ugyldighet eller feil fra forvaltningens side er ikke alene tilstrekkelig til at det offentlige blir erstatningspliktig. For at det skal inntre erstatningsplikt må det bl.a. foreligge et økonomisk tap, og det må foreligge årsakssammenheng mellom den feilen som er gjort og tapet. Det er på det rene at De har lidt et økonomisk tap i form av renteutgifter til lån opptatt for å dekke bortfallet av dagpenger. Om det foreligger årsakssammenheng, fremstår som et noe mer åpent spørsmål. Som jeg har nevnt ovenfor, er det mulig at en grundigere undersøkelse av de faktiske forholdene ville ha vist at De ikke hadde rimelig grunn til ikke å søke stillingen. Dersom arbeidskontoret hadde truffet et nytt gyldig vedtak på et slikt grunnlag, ville ikke kravet til årsakssammenheng ha vært oppfylt. Ettersom det ikke ble foretatt nye undersøkelser eller truffet et nytt vedtak, finner jeg imidlertid å måtte legge til grunn at kravet til årsakssammenheng er oppfylt.

Et ytterligere vilkår for erstatning er at det foreligger et ansvarsgrunnlag. I rettsteorien er det gjort gjeldende ulike synspunkter på spørsmålet om det offentliges erstatningsansvar for økonomisk tap som skyldes ugyldige vedtak. Diskusjonen har særlig dreiet seg om ansvaret er objektivt eller om det er krav om at forvaltningen har opptrådt uaktsomt, dvs. subjektivt klanderverdig. I praksis behøver ikke den reelle forskjellen mellom de to tilnærmingene å være så stor.

Etter min mening må utgangspunktet tas i reglene i skadeserstatningsloven 13. juni 1969 nr. 26 § 2–1, der det i første ledd første punktum heter:

«Arbeidsgiver svarer for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakerens utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt.»

Regelen i skadeserstatningsloven § 2–1 er nok først og fremst utformet med sikte på person- eller tingsskade (integritetsskade). På bakgrunn av rettspraksis og juridisk teori, legger jeg imidlertid til grunn at regelen også omfatter rene formuestap slik som et rentebeløp, og at den vil kunne anvendes for arbeidsgiverens ansvar for sine tjenestemenn når deres tjenestehandlinger går ut på å fatte vedtak som ledd i myndighetsutøvelse. Det fremgår av skadeserstatningsloven § 2–1 at arbeidsgiveren, i dette tilfellet staten, har et objektivt ansvar for de skader som arbeidstakerne volder under utføringen av sitt arbeid. Dette gjelder imidlertid bare dersom skaden er voldt ved forsett eller uaktsomhet fra arbeidstakerens side. Spørsmålet i denne saken er derfor om tjenestemenn ved arbeidskontoret opptrådte uaktsomt da vedtaket om midlertidig stans i dagpengene ble fattet.

Utgangspunktet er at den alminnelige uaktsomhetsvurderingen som er utviklet gjennom rettspraksis må legges til grunn også ved vurderinger etter skadeserstatningsloven § 2–1. Sentralt i denne vurderingen står spørsmålet om det som er gjort representerer en forsvarlig handlemåte på det livsområdet skadevolderen beveger seg på. Det er avviket fra den forsvarlige handlemåte som eventuelt gir grunnlag for å konstatere uaktsomhet og dermed ansvar.

Aktsomhetsnormen vil variere mellom ulike livsområder. Aktsomhetsvurderingen må forankres i det som er en tilfredsstillende, forsvarlig handlemåte på vedkommende livsområde, dvs. et alminnelig atferdsmønster. Det er menneskelige krav som stilles. En handling vil normalt måtte bedømmes som aktsom dersom den er i samsvar med den handlemåte omgivelsene forventer, og som det er mulig å innrette seg etter.

Ved vurderingen av ansvar etter skadeserstatningsloven § 2–1 er det uttrykkelig fremhevet at det skal tas hensyn til om «de krav skadelidte med rimelighet kan stilles til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt». Denne formuleringen gjelder generelt, men er særlig utformet med henblikk på det offentliges ansvar. Hvilke krav som kan stilles til offentlig virksomhet vil variere med arten av virksomheten. Lovens ordlyd, forarbeider og rettspraksis viser at det generelt stilles noe lempeligere krav til det offentliges servicevirksomhet enn til kontroll og tilsynsvirksomheten. De rettigheter trygdene har til dagpenger er imidlertid neppe omfattet av de særregler som gjelder for offentlig servicevirksomhet.

I forhold til offentlige myndighetsvedtak vil spørsmålet om ansvar være tett knyttet opp til vurderingen av om et vedtak er ugyldig eller ikke. Vurderingen av om vedtaket er ugyldig og om tjenestemennene har opptrådt uaktsomt vil i noen grad være sammenfallende. Aktsomhetskravet i forhold til offentlige organers kunnskap om eget regelverk er strengt. Dersom vedtaket er ugyldig, vil det i utgangspunktet bare være aktuelt å fritta for ansvar hvis rettsvillfarelsen er unnskyldelig. En slik tilnæringsmåte til erstatningsspørsmålet synes nå å festne seg i Høyesteretts praksis, jf. senest en dom inn tatt i Retstidende 1999 s. 1273. Ansvarsregelen har sikrest forankring for kommunenes erstatningsansvar. Jeg har imidlertid vanskelig for å se at spørsmålet om staten kan være ansvarsfri på grunn av unnskyldelig rettsvillfarelse kommer i en vesentlig annen stilling. Spørsmålet vil heller være om staten har et rent eller tilnærmet rent objektivt ansvar for uriktig rettsanvendelse i forbindelse med myndighetsutøvelse. Mye kan likevel tale for at også statens erstatningsplikt for denne type feil generelt undergis en tilsvarende norm som det legges til grunn for kommuner.

Slik saken er opplyst her, synes det for meg som arbeidskontorets vurdering av om De hadde rimelig grunn til ikke å søke stillingen skyldtes en noe annen

tolkning og konkret anvendelse av trygdereglene enn den vurderingen Trygderetten mente skulle legges til grunn. Arbeidskontorets vurdering fremtrer etter mitt syn som unnskyldelig. Jeg legger i denne forbindelse vekt på at uttrykket «uten rimelig grunn» i folketrygdloven § 4–20 første ledd bokstav a er lite presist og åpner for ulike tolkninger. Det vil dessuten til en viss grad være et skjønsspørsmål i den enkelte sak hva som er rimelig grunn.

På bakgrunn av ovennevnte kan jeg ikke på rettslig grunnlag kritisere Arbeidsdirektoratets avslag på Deres krav om erstatning. Jeg har derfor ikke funnet tilstrekkelig grunnlag til å gå videre med saken.»

49.

Ettergivelse av forsinkelsesrenter på forskuddsskatt

(Sak 2000–0279)

A ble avkrevd forsinkelsesrenter etter for sen innbetaling av forskuddsskatt. Krav om betaling av forskuddsskatt og senere betalingsvarsel var sendt feil adresse. Kemnerkontoret avslo å ettergi forsinkelsesrentene.

Ombudsmannen la til grunn at det ved forsinket betaling av forskuddsskatt vil påløpe forsinkelsesrenter i henhold til skattebetalingsloven, selv om innfordringsmyndighetene erkjente at melding om forskuddsskatt ble feilsendt, og således ikke kom frem. Han fant imidlertid at det var klart urimelig ikke å ettergi forsinkelsesrentene i dette tilfellet. Skattyster skulle ikke belastes for at hans adresse var blitt feilregistrert med den følge at melding om forskuddsskatt ikke kom frem og han ikke betalte forskuddsskatten ved forfall.

Kemnerkontoret omgjorde etter dette vedtaket og tilbakebetalte forsinkelsesrentene.

A bodde i Zimbabwe i 1996–97. Han oppga i flyttemeldingen at hans postadresse var «---, Box 4710, Harare, Zimbabwe». I folkeregisteret ble postboksadressen feilregistrert som «Box 710».

Det ble utskrevet forskuddsskatt for 1997. A hadde også tidligere fått utskrevet forskuddsskatt. Etter det opplyste, ble vedtak og innbetalingsblankett sendt A på hans folkeregistrerte adresse i januar-februar 1997. Vedtaket kom ifølge kemnerkontoret ikke i retur.

I april 1997 ble varsel om tvangsinnfordring sendt A på samme adresse. Kemnerkontoret dekket opp skyldig forskuddsskatt mot tilgodebeløpet fra skatteoppgjøret i 1996.

Resterende forskuddsskatt ble betalt høsten 1997 etter at A var kommet tilbake til Norge. Han opplyste at han mottok det nevnte tvangsinnfordringsvarselet først i oktober 1997 i ettersendelse fra sin arbeidsgiver i Harare.

A mottok senere krav om betaling av forsinkelsesrente, på bakgrunn av betalingsmislighold. Søknad om ettergivelse ble avslått.

A viste i henvendelsen hit særlig til at betalingsforsinkelsen skyldtes forhold som kemnerkontoret var ansvarlig for, idet krav om betaling av forskuddsskatt og senere betalingsvarsel ble sendt til feil adresse, og således ikke kom frem til ham.

Saken ble lagt frem for Oslo kommune. I brev herfra het det:

«Vi ber opplyst hvorvidt kemnerkontoret bestrider at de aktuelle betalingsvarslene ikke kom frem til skattyter. Vi ber videre opplyst hvorvidt kemnerkontoret deler As syn på hva som er årsaken til at skatten ble innbetalt for sent, eventuelt hvilken årsak kemnerkontoret har lagt til grunn. Det bes også redegjort for hvilken handlingsplikt den enkelte skattyter anses å ha uavhengig av de initiativ kemneren tar for å sørge for at skatt blir rettidig betalt.»

I svaret fra Oslo kommune fremgikk det at kommunen ikke hadde grunnlag for å benekte at vedtak om forskuddsskatt for 1997 ikke kom frem eller at betalingsvarselet først kom frem i oktober 1997. Videre ble det imidlertid anført:

«Plikten til å betale forskuddsskatt inntre når likningssjefen i den kommune skattyteren anses bosatt, har besluttet dette, jf skattebetalingsloven § 18 nr. 1. I følge skattebetalingsloven § 19 skal skattyteren ha melding, men plikten til å betale er ikke avhengig av at meldingen faktisk kommer frem. Plikten til å betale forskuddsskatt er ubetinget og forfallstidspunktene følger av skattebetalingsloven § 20. Forfall kan ikke komme tidligere enn tre uker etter at melding er sendt. Plikten til å betale forsinkelsesrenter knytter seg til at forskuddsskatten faktisk ikke er betalt, slik det er gjort rede for under punkt 2 ovenfor.

Den praktiske konsekvensen av de ovennevnte reglene er av forståelige grunner at risikoen for at posten kommer frem ligger hos skattyteren og at skattyteren selv må ta kontakt med likningskontoret eller kemnerkontoret for å avklare om forskuddsskatt er utskrevet.»

Kommunen anførte til sist at det ikke var hjemmel for å nedsette eller ettergi forsinkelsesrenter i dette tilfellet, og det ble fremhevet at A med enkelhet kunne ha fått avklart om forskuddsskatt var utskrevet, noe han hadde en særlig oppfordring til fordi det hadde vært utskrevet forskuddsskatt i 1996.

I forbindelse med kommunens anførsler om hans handleplikt som skattyter, fremholdt A etter dette at han i 1996 fikk tilbakebetalt skattepenger. Han anså det derfor som usannsynlig at forskuddsskatt ville bli utskrevet for 1997 – dette fordi hans inntekts- og formuesforhold ikke var nevneverdig forskjellige i 1996 og 1997.

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Det følger av skattebetalingsloven 21. november 1952 nr. 2 § 18 nr. 1 at forskuddsskatt utskrives av ligningssjefen i den kommunen hvor skattyter skal ilignes skatt. I henhold til skattebetalingsloven § 19 skal skattyteren ha melding om vedtaket. Forfallstidspunktene fremgår av skattebetalingsloven § 20 nr. 1. Innbetaling kan ikke kreves før det har gått tre uker fra den dag da melding om forskuddsskatt ble sendt den skattepliktige, jf. § 20 nr. 2. Av lovens § 20 nr. 4 følger det at hvis en termin av forskuddsskatten ikke blir betalt ved forfall, anses senere terminer samtidig forfalt til betaling.

Skattebetalingsloven § 31 nr. 1 bestemmer videre at det skal svares renter av bl.a. forskuddsskatt som ikke betales «innen forfallstidens utløp». Det er på det rene at As forskuddsskatt for inntektsåret 1997 ble betalt etter de lovfastsatte forfallsfrister, og forsinkelsesrenter ble således beregnet. A har ikke hatt innsigelser til rentekravets størrelse.

På bakgrunn av de undersøkelser av saken som er gjort herfra, synes det klart at A ikke mottok vedtak om forskuddsskatt med innbetalingsblankett, og at han ikke mottok betalingsvarselet før i oktober 1997. Spørsmålet som reiser seg i saken er hvilken betydning det har for vurderingen av plikten til å svare forsinkelsesrenter og As søknad om ettergivelse av forsinkelsesrenter, at kemnerkontoret i korrespondansen i forbindelse med innkreving av forskuddsskatt for 1997, benyttet feil postadresse.

Etter alminnelige pengekravrettslige regler vil en kreditor ikke ha krav på renter i de tilfelle årsaken til forsinkelsen skyldes forhold hos kreditor selv, det vil si årsaker kreditor har ansvar for eller risikoen for i egenskap av kreditor, såkalt kreditor mora. Dette prinsippet er for gjeldsbrev nedfelt i gjeldsbrevloven 17. februar 1939 nr. 1 § 6 tredje ledd («er det på kravshavaren betalingen står»), og på formuerettens område for såkalte morarenter etter lov om renter ved forsinket betaling m.m. 17. desember 1976 nr. 100 § 2 annet ledd («forsinkelsen er fremkalt ved forhold på fordringshavarens side»). Typiske eksempler på kreditor mora i slike tilfeller vil være at krav som forfaller ved påkrav (varsel) ikke blir avsendt eller blir feilsendt eller for øvrig ikke kommer frem (blir borte i postgangen). For offentlige krav som i dette tilfellet inneholder imidlertid ikke lovverket generelle kreditor moraregler slik de er kommet til uttrykk i gjeldsbrevloven og morarenteloven.

Skattemyndighetene og innfordringsmyndighetene må forholde seg til et stort antall skattytere, formentlig også når det gjelder forskuddsskatt som ikke innfordres via arbeidsgiver ved forskuddstrekk. I de tilfellene krav om forskuddsskatt er oversendt til skattyters adresse slik den korrekt fremgår av folkeregisteret, vil det neppe fritta skattyter for plikt til å svare forsinkelsesrenter om sendingen ikke kommer

frem. Her gjør særlige oppgjørstekniske hensyn seg gjeldende, noe som nok vil tilsi at innfordringsmyndighetene ikke skal måtte bevise at meldingen er kommet frem så lenge det kan godtgjøres at den er avsendt. På den annen side synes det ikke uten videre gitt at det skal svares forsinkelsesrenter i de tilfellene innfordringsmyndighetene erkjenner at melding ikke er avsendt, eller erkjenner at meldingen ble feilsendt.

Skattebetalingslovens system synes imidlertid å være at det løper forsinkelsesrente fra forfallstidspunktet. Jeg viser her til at betalingsdatoer er nedfelt i lovteksten (§ 20 nr. 1), og at ved unnlatt oppgjør «innen forfallstidens utløp, skal (det) svares renter av beløpet», jf. lovens § 31 nr. 1. Et spørsmål her er likevel om regelen i skattebetalingsloven § 20 nr. 2 om plikt til å sende melding kan innebære at kravet ikke forfaller før tidligst tre uker etter melding er sendt. Tankegangen kan være at om innfordringsmyndigheten erkjenner at melding ikke er sendt eller er feilsendt, vil forskuddskravet heller ikke forfalle og forsinkelsesrenter således heller ikke påløpe.

Ordlyden i skattebetalingsloven § 20 nr. 2 første punktum viser til at «innbetaling ikke kan kreves» og knytter således an til adgangen til å innføre forskuddsskatten fremfor å regulere forfallstidspunktet. En fortolkning i samsvar med bestemmelsens ordlyd vil med andre ord innebære at forskuddsskatten forfaller i alle tilfelle som angitt i lovens § 20 nr. 1, men kemneren vil ikke kunne ty til tvangsmidler for å innføre beløpet før tidligst tre uker etter melding er sendt. Formålet med regelen vil da være å legge til rette for skattyter slik at han skal ha noe tid til å områ seg før han blir utsatt for tvangsinndrivning. Forsinkelsesrenter vil likevel løpe fra lovbestemt forfall.

Det forhold at ordlyden i § 20 nr. 2 første punktum viser til krav om innbetaling og ikke forfall, synes også ut fra bestemmelsen i skattebetalingsloven § 20 nr. 2 annet punktum å ha vært resultatet av et bevisst valg med reelle forskjeller. Lovens § 20 nr. 2 annet punktum viser til at forfallstidspunktene i lovens § 20 nr. 1 utskytes i de tilfellene skatten blir «skrevet ut» så sent at forfallstidspunktene i lovens § 20 nr. 1 er passert. Skattebetalingslovens system bygger på at skattyter selv skal holde seg orientert om sin skattebetalingsplikt både for forskuddsskatt og for restskatt. Imidlertid vil det ikke være mulig å fastsette forskuddsskatteterminenes størrelse om forskuddsskatten ikke engang er utskrevet. I disse tilfellene utskytes derfor forfallstidspunktene, og forsinkelsesrenteansvar for denne terminen vil ikke påløpe.

Etter dette legger jeg til grunn at det ved forsinket betaling av forskuddsskatt vil påløpe forsinkelsesrenter, og at fritak for å betale slike renter fullt ut må vurderes etter skattebetalingslovens regler om eventuell nedsettelse eller ettergivelse av bl.a. rentekrav, jf. nedenfor. I denne vurderingen må det etter mitt syn være et relevant moment om innfordrings-

myndighetene erkjenner at melding er forsinket/ikke har kommet frem, og særlig om de er å bebreide for feilen.

Etter skattebetalingsloven § 41 nr. 1 kan skatten settes ned eller ettergis bl.a. dersom det på grunn av dødsfall, særlig alvorlig eller langvarig sykdom, varig invaliditet eller andre årsaker virker «*særlig ubillig eller uforholdsmessig trykkende*» å fastholde hele skatten. A har søkt om ettergivelse av påløpte forsinkelsesrenter på forskuddsskatt for inntektsåret 1997, noe som reguleres av forskrift 18. juni 1997 nr. 608 om delegering av myndighet til å treffe avgjørelse om ettergivelse og nedsettelse av skatte- og avgiftskrav, forsinkelsesrenter og innfordringsutgifter på billighetsgrunnlag. I forskriften § 1 andre punktum heter det:

«Skattedirektoratet kan sette ned eller ettergi forsinkelsesrenter og innfordringsutgifter vedrørende slike krav, når det på grunn av omstendigheter som nevnt i skattebetalingsloven § 41 nr. 1 vil virke ubillig eller trykkende å fastholde kravet.»

Skattedirektoratets myndighet er delegert til skattefogden, jf. forskrift 11. desember 1998, for så vidt gjelder mindre beløp.

Skattebetalingsloven stiller opp strenge krav for å gi helt eller delvis fritak for restskattekravet. Som det fremgår, er vilkårene noe lempeligere for nedsettelse/ettergivelse av påløpte forsinkelsesrenter og innfordringsutgifter vedrørende skattebeløp enn for restskatt, jf. forskriften § 1 andre punktum hvor det heter at beløpet kan ettergis eller settes ned når det av grunner som nevnt i lovens § 41 nr. 1 «*vil virke ubillig eller trykkende å fastholde kravet*».

Det klare utgangspunktet er likevel at skatt og påløpte forsinkelsesrenter skal betales, og nedsettelse eller ettergivelse av billighetsgrunner er kun en sikkerhetsventil for å hindre urimelige utslag av innfordringen av skyldige beløp.

Forsinkelsesrenter påløper når forskuddsskatten betales etter forfall, jf. skattebetalingsloven § 31 nr. 1. Det kan anføres at A selv hadde et ansvar for å ta kontakt med ligningskontoret/kemnerkontoret for å avklare om det var utskrevet forskuddsskatt for 1997, særlig sett i lys av at han hadde fått utskrevet forskuddsskatt for tidligere år.

Jeg har imidlertid kommet til at det i vurderingen av om det er grunnlag for ettergivelse, bør legges avgjørende vekt på at kemnerkontoret uomtvistelig har anvendt feil postadresse i sin korrespondanse med A og at dette er årsaken til at forskuddsskatten ikke ble betalt i tide. Slik saken er opplyst, fremstår det for meg som urimelig om skattyter skal belastes for en slik feil. Dette må gjelde selv om jeg ikke har holdpunkter for å anta at Folkeregisteret eller kemneren i særlig grad var å bebreide for den unøyaktige postboksregistreringen i dette tilfellet.

Om forsinkelsesrentene skal ettergis, vil i siste

omgang bero på en skjønnsmessig vurdering. Min adgang til å kritisere forvaltningens skjønnsmessige avgjørelser er begrenset. Forutsetningen for at jeg skal kunne kritisere det skjønn som har vært utøvet, er at avgjørelsen må anses «ugyldig eller klart urimelig», jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Slik saken er opplyst, har jeg kommet til at det er grunnlag for å benytte karakteristikken «klart urimelig» om kemnerkontorets avgjørelse i dette tilfellet.

Jeg vil etter dette anbefale at den forsinkelsesrente som er pålagt A ettergis. Jeg ber om å bli holdt orientert om utfallet av saken.»

Kemnerkontoret omgjorde etter dette vedtaket, og A fikk tilbakebetalt de innbetalte forsinkelsesrentene.

50.

Sakskostnader – utgifter til omgjøringsbegjæring

(Sak 2000–0575)

A vant en sak mot staten om utbedring av et avløpsanlegg, og ble i dommen tilkjent sakskostnader. Hun krevde deretter å få dekket sakskostnader i forvaltningssaken, men kravet ble etter klage avslått av Statens forurensningstilsyn.

Ombudsmannen uttalte at forvaltningsloven § 36 skal gi en part dekning for kostnader som har vært nødvendige for å få forvaltningen til å endre et vedtak. Forvaltningssaken må sees som en helhet, selv om omkostninger tilkjent av retten må trekkes fra i utmålingen.

Statens forurensningstilsyn omgjorde etter dette vedtaket og dekket sakskostnadene.

Ved dom i byretten fikk A medhold i sitt søksmål mot staten i en sak om utbedring av et avløpsanlegg. Hun ble tilkjent sakskostnader i samsvar med krav fremsatt av prosessfullmektigen. Etter dette fremmet hun krav overfor Fylkesmannen i Buskerud om dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36. Saken hadde hatt en lang forhistorie før søksmålet ble reist, og hun hadde hatt utgifter i forbindelse med en begjæring om omgjøring av fylkesmannens vedtak. Fylkesmannen og Statens forurensningstilsyn som klageinstans avsto å dekke disse utgiftene. Statens forurensningstilsyn mente advokaten skulle ha tatt utgiftene med i omkostningsoppgaven for retten, og at utgiftene falt utenfor de utgifter som kan dekkes etter forvaltningsloven § 36. Advokaten anførte at slike omkostninger falt utenfor tvistemålsloven § 176, og at han derfor ikke hadde tatt det med i sin omkostningsoppgave for retten.

Saken ble tatt opp med Statens forurensningstilsyn.

I mitt avsluttende brev til Statens forurensningstilsyn uttalte jeg:

«Etter § 36 i forvaltningsloven 10. februar 1967 kan en part få dekket saksomkostninger i en sak som gjelder endring av enkeltvedtak. Bestemmelsen 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.»

Spørsmålet i saken er om utgiftene som påløp i forbindelse med advokat Bs begjæring om omgjøring av fylkesmannens vedtak faller inn under de kostnader som dekkes etter forvaltningsloven § 36. Om omkostningene kunne vært medtatt i omkostningsoppgaven for retten og krevd dekket etter tvistemålslovens regler i §§ 172 flg., er ikke avgjørende.

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.

Hele forvaltningssaken må sees som et hele og vurderes samlet etter forvaltningsloven § 36. Omkostninger tilkjent i retten må trekkes fra i utmålingen, men det endrer ikke at hennes aktivitet både før og etter rettssaken for henne kan ha fremstått som nødvendig.

I lys av dette vil jeg anbefale at Statens forurensningstilsyn behandler As krav om dekning av saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36 på nytt. For ordens skyld gjør jeg oppmerksom på at jeg ikke har tatt stilling til spørsmålet om hvilke kostnader som har vært nødvendige og kan kreves dekket.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva som skjer videre i saken.»

Statens forurensningstilsyn omgjorde etter dette sitt vedtak, og ba fylkesmannen utbetale til A sakskostnadene med tillegg av renter.

51.

Sakskostnader – betydningen av at rettsforlik var inngått

(Sak 2000–0893)

A gikk til sak mot staten i en byggesak. Partene inngikk et rettsforlik der A i det vesentlige fikk medhold. A krevde dekket sine utgifter pådratt i klagesaken forut for søksmålet. Kommunal- og regionaldeparte-

mentet av slo kravet på grunnlag av forlikavtalen, hvor det het at alle krav mellom partene var avgjort ved forliket.

Ombudsmannen uttalte at borgernes lovbestemte rett til å få dekket saks kostnader etter forvaltningsloven § 36 ikke kan frafaller ved avtale når frafallet settes som vilkår for omgjøring av et vedtak.

Departementet omgjorde etter dette avslaget og A fikk dekket saks kostnadene.

Ekteparet A gikk til sak mot staten etter at Fylkesmannen i Vest-Agder av slo å ta til følge deres klage i en byggesak. Under saksforberedelsen inngikk partene rettsforlik, hvoretter fylkesmannen omgjorde sitt tidligere vedtak slik at klagen fra A i det alt vesentlige ble tatt til følge.

A fremsatte deretter krav om dekning av saks kostnader etter forvaltningsloven § 36 for omkostningene pådratt i klagesaken for forvaltningen frem til fylkesmannens første vedtak. Kommunal- og regionaldepartementet avviste kravet under henvisning til forlikavtalen punkt 4, hvor det het at «Med dette forliket er alle krav mellom partene med tilknytning til sak nr. xxxx for Kristiansand byrett avgjort».

I klagen til ombudsmannen gjorde A gjeldende at utgiftene til advokatbistand under den forvaltningsmessige behandlingen av saken, ikke var omfattet av forliket.

Saken ble herfra lagt frem for Kommunal- og regionaldepartementet. Departementet ble blant annet spurt om det mente at forvaltningen rettsgyldig kan inngå en avtale som fratar den private parten retten til å fremme krav om saks kostnader etter forvaltningsloven § 36.

Departementet fremholdt i sitt svar at forvaltningen kan inngå avtale om saksomkostningsansvaret. Departementet mente videre at også kostnadene i forbindelse med den forvaltningsmessige behandlingen av saken var omfattet av forliket.

As advokat bestred at den private parten rettsgyldig kunne ha bundet seg til å gi avkall på sine rettigheter etter forvaltningsloven § 36.

I mitt avsluttende brev til Kommunal- og regionaldepartementet uttalte jeg:

«Det sentrale spørsmålet i saken er om forvaltningen rettsgyldig kan inngå en avtale som innebærer at den private parten blir avskåret fra å fremme krav om saks kostnader etter forvaltningsloven § 36.

A inngikk rettsforlik med staten i forbindelse med sitt søksmål for å få endret Fylkesmannen i Vest-Agders avgjørelse i en byggesak. Staten avviste deretter kravet om dekning av saks kostnader etter forvaltningsloven § 36 under henvisning til at klagerne i forlikavtalen frasa seg retten til å kreve saks kostnader.

Gjenstand for søksmålet var gyldigheten av fyl-

kesmannens vedtak. For ordens skyld bemerkes innledningsvis at dersom søksmålets gjenstand hadde vært spørsmålet om dekning av saks kostnader etter forvaltningsloven § 36, må det kunne legges til grunn at begge parter ville hatt fri rådighet til å inngå avtale om saks kostnadene. Det vises her til Jo Hov (Rettsforlik, 1976 s. 198). Når det gjelder den enkelte borgers disposisjonsadgang, uttaler Hov at det synes klart at det bør være adgang til å gi avkall på eventuelle rettigheter av økonomisk art (i motsetning til rettigheter som gjelder personlig frihet o.l.).

I As sak oppstod imidlertid spørsmålet om dekning av saks kostnader etter forvaltningsloven § 36 som en følge av at fylkesmannen i samsvar med rettsforliket omgjorde sitt tidligere byggevedtak slik at klagen fra A i det alt vesentlige ble tatt til følge.

Utgangspunktet etter forvaltningsloven § 36 er at en part skal tilkjennes dekning for vesentlige saks kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket til sin gunst. Dette er en rettighetsbestemmelse for borgerne, og det følger ikke av bestemmelsen at denne rettigheten kan være gjenstand for nærmere avtale med forvaltningen. Det kan heller ikke sees at forarbeidene til bestemmelsen åpner for avtaleinngåelse om dette.

Det ville være å ta utenforliggende hensyn dersom et forvaltningsorgan ved en begjæring om omgjøring la vekt på at en endring kunne utløse krav om saks kostnader. (Se Justisdepartementets rundskriv G-37/95 av 23. mars 1995.) Tilsvarende kan det heller ikke være adgang til å omgjøre vedtaket under forutsetning av at borgeren frafaller sitt krav på saks kostnader.

Slik jeg ser det, kan ikke borgernes lovbestemte rett til å få dekket saks kostnader etter forvaltningsloven § 36 frafaller ved avtale når frafallet settes som vilkår for omgjøring av et vedtak. På denne bakgrunn anbefaler jeg Kommunal- og regionaldepartementet å vurdere saken på nytt.

Jeg ber om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen.»

Departementet ba fylkesmannen behandle saken på nytt, og fylkesmannen traff vedtak om å tilkjenne ekteparet A saks kostnadene med tillegg av renter.

Skatt, toll og avgifter

52.

Svarfrister og saksbehandlingstid i ligningssak

(Sak 2001–0312)

A og B som drev næringsvirksomhet i fellesskap, klaget til ombudsmannen over Time likningskontors behandling av en ligningssak. Klagen rettet seg særlig mot at ligningsmyndighetene hadde gitt de involver-

te private parter en frist på kun 14 dager til å uttale seg om en bokettersynsrapport i saken, mens myndighetene selv hadde brukt i overkant av ett år før saken ble endelig avgjort.

Ombudsmannen påpekte at prinsippet om at forvaltningssaker skal avgjøres uten ugrunnet opphold tilsier at ligningsmyndighetene ikke bare kan se hen til antallet saker når hyppigheten av møter i nemndene skal fastsettes, men også må ta hensyn til at sakene ikke blir for gamle. Videre minnet han om plikten myndighetene har til å sende foreløpig svar når saksbehandlingstiden trekker ut, og han kritiserte at klagerne i den konkrete saken ikke i tilstrekkelig grad var blitt orientert ved forsinkelsesmeldinger. Når det gjaldt varslingsfristen som ligningsmyndighetene fastsetter etter ligningsloven § 9–7, uttalte ombudsmannen at det verken syntes rimelig eller nødvendig å pålegge skattyteren en frist på 14 dager når det på forhånd var klart at saksbehandlingstiden hos ligningsmyndighetene uansett ville komme til å bli lang.

Time likningskontor opplyste etter dette at det var planlagt en økning i antall møter i nemndene for år 2002 og at rutinene for utsendelse av forsinkelsesmeldinger ville bli innskjerpet.

A og B som drev et tannlegekontor i fellesskap, klaget til ombudsmannen over Time likningskontors frister og saksbehandlingstid i forbindelse med ligningskontorets og nemndenes (klage)behandling av deres ligning for inntektsåret 1998.

I brev 31. august 1999 ble klagerne varslet av Time likningskontor om at bokettersyn ville bli foretatt ved deres kontorfellesskap. Etter at bokettersynet var gjennomført, ble ligningskontorets rapport i saken oversendt klagerne. Frist for merknader ble satt til 14 dager. Etter først å ha fått forlenget tilsvarsfristen, sendte klagerne inn merknader til rapporten i brev 10. desember 1999. Ved påfølgende telefonisk kontakt mellom klagerne og ligningskontoret, opplyste ligningssjefen ved flere anledninger at saken ville komme opp for ligningsnemnda om «4 – 6 uker». Saken ble imidlertid først behandlet av ligningsnemnda 18. mai 2000, og A og B påklaget vedtaket til overligningsnemnda i brev 13. juni 2000.

I et foreløpig svar fra ligningskontoret 15. juni 2000 ble det uttalt at «målsettingen er å få behandlet klagen innen 3 måneder», men at dette ville avhenge av «det antall saker kontoret til enhver tid har til behandling». I et nytt brev til klagerne 18. desember 2000 meddelte ligningskontoret at overligningsnemnda ikke fikk avvirket noe møte i desember måned, og at klagen derfor ville bli behandlet i møte 3. januar 2001. I brev til ligningskontoret 20. desember 2000 stilte klagerne enkelte spørsmål knyttet til ligningskontorets saksbehandling, herunder særlig saksbehandlingstiden. Dette ble besvart av ligningssjefen i brev 22. desember 2000. Overligningsnemndas endelige vedtak i saken ble sendt klagerne 10. januar 2001.

I klagen til ombudsmannen rettet A og B innvendinger mot at de var gitt en frist på kun 14 dager til å svare skriftlig på foreleggelsen av bokettersynrapporten, særlig sett i forhold til at ligningsmyndighetene selv brukte i overkant av ett år før saken ble endelig avgjort av overligningsnemnda. Det ble i den forbindelse også anført at ligningskontoret hadde nedprioritert behandlingen av deres klage.

Klagen ble tatt opp med Time likningskontor. I tillegg til å be om en kommentar til klagernes hovedanførsler, ble det bl.a. spurt om klagerne var blitt holdt løpende orientert ved forsinkelsesmeldinger i klagesaken når det viste seg at 3-måneders fristen i det foreløpige svaret 15. juni 2000 ikke kunne overholdes.

Brevet fra ombudsmannen ble besvart av Rogaland fylkesskattekontor. Når det gjaldt spørsmålene som var reist om rimeligheten av fristen på 14 dager som klagerne hadde fått til å komme med merknader til bokettersynsrapporten, uttalte fylkesskattekontoret innledningsvis at dette er «en vanlig varslingsfrist, jf. ligningsloven med kommentar 5. utg. note 4 til § 9–7». Videre ble det fremholdt at forholdene som var tatt opp i rapporten, var «såpass kurante» at en lengre tilsvarsfrist ikke burde fremstå for ligningskontoret som påkrevd. Det ble også vist til at tilsvarsfristen var blitt forlenget etter ønske fra en av klagerne.

Når det gjaldt klagerens innvendinger mot ligningsmyndighetenes saksbehandlingstid, uttalte fylkesskattekontoret at ligningssjefen hadde tatt sikte på å få til et første møte i ligningsnemnda i år 2000 før påsken, og at opplysningene han hadde gitt klagerne om dette derfor hadde blitt misvisende når møtet likevel ikke kunne avholdes før 18. mai samme år. Fylkesskattekontoret opplyste videre at overligningsnemnda i Time kommune vanligvis har to møter i året, ett før sommeren og ett før jul. I år 2000 ble imidlertid både disse møtene og møtene i ligningsnemnda forskjøvet noe siden ligningskontoret hadde måtte prioritere et pålegg om å opprette et register for de faste eiendommene i kommunen. Fylkesskattekontoret pekte også på at Time likningskontor «bare hadde 80 % bemanning p.g.a. fødsel- og omsorgspermisjoner og en ubesatt saksbehandlerstilling» som årsak til at saksbehandlingen hadde tatt noe lengre tid enn normalt i år 2000.

I mitt avsluttende brev til fylkesskattekontoret uttalte jeg:

«1. Saksbehandlingstiden

Det er et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp at den enkelte sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold (jf. også forvaltningsloven § 11 a første ledd hvor prinsippet er nedfelt på forvaltningslovens virkeområde). I en tidligere sak, inntatt i årsmeldingen for 1998 s. 107, har jeg i lys av dette uttalt at det ved klagebehandlingen i et kollegialt or-

gan (som ligningsnemnd/overligningsnemnd) ikke bare kan sees hen til antall saker når møtehyppigheten skal fastsettes, men også til at sakene ikke blir for gamle. Selv om jeg har forståelse for at det i året 2000 var spesielle grunner til at saksbehandlingstiden ved ligningskontoret og dermed også nemndene var noe lengre enn normalt, synes det derfor å være behov for at ligningssjefen i Time kommune vurderer å øke nemndenes møtehyppighet. Jeg viser til at praksisen med ett møte i halvåret uansett ofte vil være for lite dersom målsettingen om en lengste saksbehandlingstid i nemndene på tre måneder skal nås.

2. Varslingsfrist etter ligningsloven § 9–7

Ligningsloven § 9–7 første punktum lyder:

«Er saken tatt opp på annen måte enn ved klage fra skattyteren, skal skattyteren varsles med passende frist før saken avgjøres.»

Formålet med bestemmelsen er å gi skattyteren anledning til å uttale seg, slik at vedtak kan treffes på et mest mulig komplett grunnlag av faktiske opplysninger og synspunkter, jf. Ot.prp. nr. 29 (1978–79) s. 115. Som det fremgår, har lovgiveren ikke fastsatt noen regler om hva som er en passende frist, men i praksis blir denne etter det opplyste ofte satt til 14 dager slik fylkesskattekontoret har fremholdt i sitt brev hit 15. mars 2001. Ifølge den kommentarutgaven til loven som fylkesskattekontoret har vist til, må imidlertid dette anses som *et minimum i mindre saker*, og fristen må uansett være lang nok til å gi skattyteren rimelig anledning til å avgi uttalelse. I tilfeller der det på forhånd er klart at saksbehandlingstiden hos ligningsmyndighetene uansett vil komme til å bli lang, for eksempel når det er flere måneder til neste møte i den nemnda som skal sluttbehandle saken, synes det verken rimelig eller nødvendig å pålegge skattyteren såvidt kort tidsfrist. Som i den foreliggende sak, kan dette fortone seg lite hensynsfullt for skattyteren og bidra til at skattyteren mister noe av tilliten til ligningsmyndighetene, særlig når en ser hen til ligningsmyndighetenes lange saksbehandlingstid. Som klagerne har vært inne på i klagen hit, vil en frist på 14 dager også kunne vanskeliggjøre mulighetene til å avgi begrunnet uttalelse på bakgrunn av innhentet hjelp/råd fra advokat, revisor e.l. I slike tilfeller kan det derfor være grunn til å vurdere om fristen kan settes noe lengre enn normalt slik at skattyterne i mindre utstrekning behøver å be om en forlenget frist dersom det skulle vise seg å være behov for det.

Det fremgår av saksdokumentene at boketter-synsrapporten ble oversendt klagerne ved brev 5. november 1999, og at fristen for merknader ble satt til 14 dager. Slik saken er opplyst, ville det etter min mening vært rimeligere og bedre i samsvar med det jeg har nevnt i avsnittet ovenfor, dersom ligningskontoret hadde satt en frist på tre uker i sitt brev 5.

november 1999. Videre finner jeg grunn til å peke på at ligningskontoret ved telefonhenvendelsen fra klagerne 22. november 1999 burde ha gjort klagerne oppmerksom på at saken ved en fristforlengelse måtte bli å behandle i et senere møte i ligningsnemnda.

3. Foreløpige svar

a) Før behandlingen i ligningsnemnda

Jeg har merket meg at ligningssjefen etter det opplyste orienterte klagerne muntlig om forventet saksbehandlingstid etter at boketter-synsrapporten var kommentert av klagerne i desember 1999. Dette er i tråd med Skattedirektoratets interne melding 5. april 1995, nest siste avsnitt. Det var imidlertid klart uheldig at opplysningene som ble gitt, ved flere anledninger ikke viste seg å stemme med de faktiske forhold.

b) Før behandlingen i overligningsnemnda

I foreleggelsen av saken herfra 2. mars 2001 ble det stilt spørsmål om klagerne, etter å ha mottatt ligningskontorets foreløpige svar i brev 15. juni 2000, ble holdt løpende orientert om behandlingen av klagesaken ved forsinkelsesbrev. Jeg kan ikke se at dette er kommentert særskilt i fylkesskattekontorets brev 15. mars 2000. Det er imidlertid opplyst at klagerne i brev fra ligningskontoret 18. desember 2000 ble orientert om at saken ville bli behandlet i overligningsnemnda 3. januar det påfølgende år.

Jeg har merket meg fylkesskattekontorets opplysning om at Time ligningskontor følger Skattedirektoratets interne melding 5. april 1995 med retningslinjer for bruk av foreløpige svar i ligningsforvaltningen. Disse retningslinjene samsvarer i hovedsak med de alminnelige reglene om dette i forvaltningsloven § 11 a annet ledd. Jeg har også merket meg at Time ligningskontor i utgangspunktet fulgte de nevnte retningslinjer i foreliggende klagesak ved å gi klagerne et foreløpig svar «innen fire uker» hvor det ble bekreftet at klagen var mottatt og med angivelse av forventet saksbehandlingstid (tre måneder).

Ut fra de foreliggende opplysninger kan jeg imidlertid ikke se at klagerne mottok noen form for forsinkelsesmelding i tidsrommet mellom det foreløpige svaret 15. juni 2000 og brevet fra ligningskontoret 18. desember 2000. Dette kan vanskelig sees å være i samsvar med Skattedirektoratets interne melding 5. april 1995; dersom behandlingen av en sak trekker ut i forhold til den først oppgitte saksbehandlingstiden, «bør» ligningsmyndigheten ifølge direktoratets retningslinjer sende en ny orientering. Etter mitt syn er manglende utsendelse av slike forsinkelsesmeldinger heller ikke i tråd med alminnelige prinsipper for god saksbehandling. Gode rutiner for utsendelse av foreløpige svar og eventuelle forsinkelsesmeldinger der tidligere angitte svarfrister ikke kan overholdes, er spesielt viktig dersom saksbe-

handlingstiden erfaringsmessig kan bli lang. Skatteterne har i slike tilfeller et særlig behov for å bli orientert under behandlingen av saken. At dette ikke ble gjort i denne saken før seks måneder etter at foreløpig svar var sendt, gir derfor grunnlag for kritikk. Jeg vil anbefale Time likningskontor å innskjerpe sine rutiner på dette punkt.

I en sak inntatt i årsmeldingen for 1999 s. 267 flg. har jeg for øvrig redegjort for en korrespondanse jeg relativt nylig har hatt med Skattedirektoratet vedrørende ligningsforvaltningens rutiner for utsendelse av foreløpige svar. En kopi av uttalelsen følger vedlagt. Saken endte med at direktoratet i brev 12. november 1999 til bl.a. alle fylkesskattekontorene i landet innskjerpet retningslinjene for bruk av foreløpige svar som er nedfelt i direktoratets interne melding 5. april 1995. Jeg forutsetter at Rogaland fylkesskattekontor er kjent med dette brevet fra direktoratet, og at Time likningskontor er informert om det samme.

Jeg ber om å bli holdt orientert om det Time likningskontor foretar seg i lys av mine merknader under pkt. 1, 2 og 3 ovenfor.»

Time likningskontor opplyste etter dette at det i nemndenes møteplan for 2002 var planlagt fem møter i ligningsnemnda og fire møter i overligningsnemnda. Videre opplyste ligningskontoret at i forbindelse med omorganiseringen av ligningsetaten 1. mars 2002 ville «rutinebeskrivelsen for endringssaker bli revidert», og rutinene for utsendelse av forsinkelsesmeldinger bli presisert.

53.

Skjønnslikning av næringsdrivende på grunn av mangelfulle regnskaper – krav til innsyn og kontradiksjon i saksbehandlingen

(Sak 2000–0422)

A, som drev et utbyggingsprosjekt for boliger, ble skjønnsliknet på grunn av mangler ved regnskapene. Først under behandlingen for ombudsmannen ble A gjort kjent med at ligningsmyndighetene hadde bygget skjønnsfastsettelsen på påstander en boligkjøper i prosjektet hadde fremsatt i et brev. Påstandene var lagt til grunn uten at det var foretatt nærmere undersøkelser.

Ombudsmannen uttalte at manglene ved saksutredningen, spesielt fraværet av innsyn og kontradiksjon, var så vesentlige at det var vanskelig å se at vedtaket kunne være gyldig. Han ba om at saken ble undergitt ny behandling.

A, som hadde vært bosatt i Litauen siden starten på 1990-tallet, drev i 1995 og 1996 et utbyggingsprosjekt for boliger i X kommune. I juni 1997 sendte han selvangivelse for 1996, og regnskaper for pro-

sjektet, til Oslo likningskontor. Han opplyste at han trodde alle utenlandsboende skulle levere selvangivelse til Oslo. Feilen resulterte i at A ved ordinær ligning i X kommune ble skjønnsliknet med hjemmel i ligningsloven § 8–2 nr. 3. Ligningskontoret fastsatte en inntekt på kr 1.000.000,-. I Oslo kommune ble han liknet i henhold til innleverte oppgaver, som viste et underskudd på kr 17.209,-. Oslo likningskontor frafalt senere ligningen og A sendte sine oppgaver til ligningskontoret i X kommune, hvor de ble behandlet som en klage til ligningsnemnda. I brev til A orienterte ligningskontoret om hvilke oppgaveskjemaer han som næringsdrivende skulle benytte ifølge ligningslovens regler, bl.a. alminnelig næringsoppgave og skjema for beregning av personinntekt, og ba om at dette ble innsendt.

I vedtak utsendt 19. februar 1998 fastholdt ligningsnemnda i X kommune vedtaket fra ordinær ligning.

Nemnda slo først fast at skjønnslikning ikke lenger kunne foretas med hjemmel i ligningsloven § 8–2 nr. 3 (manglende selvangivelse eller årsoppgjør). Den gikk deretter over til å vurdere om det forelå grunnlag for å fastsette inntekten ved skjønn med hjemmel i § 8–2 nr. 1.

Nemnda påpekte at regnskapene fremdeles ikke var ført på pliktige skjemaer, og at A ikke var registrert i merverdiavgiftsmanntallet. Videre ble det påpekt at regnskapene ikke var revidert, til tross for at det forelå plikt til dette ut fra omsetningens størrelse, som ifølge regnskapet var kr 7.900.000,-. Nemnda konkluderte etter dette med at den ikke på noen måte kunne anse det innsendte regnskapet som et tilfredsstillende grunnlag å bygge ligningen på. Om skjønnsfastsettelsen skrev nemnda at A ved ordinær ligning hadde blitt skjønnsliknet «for overskudd av tomtehandel på kr 1.000.000,-». Nemnda skrev at den ikke kjente til opplysninger som tilsa endring av fastsettelsen. Også tilleggsskatten på 30 % ble fastholdt, idet nemnda ikke fant at det forelå opplysninger som kunne tilsi unntak eller lavere sats.

I brev til ligningskontoret 21. oktober 1998 skrev A at han først få dager tidligere, i forbindelse med innfordring av skattekravet, var blitt underrettet om ligningsnemndas vedtak. I brev 26. januar 1999 gjentok A at han først i oktober 1998 var blitt gjort kjent med at ligningsnemnda hadde truffet vedtak i saken. Som forklaring på tidsbruken fra oktober 1998 anførte han praktiske vanskeligheter med å få revidert og overført regnskapene til riktige skjemaer når han var bosatt i Litauen. Han opplyste at regnskapene nå var til gjennomgåelse hos norsk revisor, og at han regnet med å kunne sende dem til ligningskontoret innen et par uker.

I brev 18. mars 1999 fra As advokat ble det fremmet en formell klage på ligningsnemndas vedtak. Reviderte regnskaper ble lagt ved. Advokaten ga nærmere forklaring til enkelte av postene. Han opplyste bl.a. at det var utbetalt lønn til seks navngit-

te personer med til sammen ca. kr 120.000,-, som det ikke var beregnet arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk for. Han skrev at arbeidsgiveravgift nå var beregnet og ville bli innbetalt.

I vedtak utsendt 25. november 1999 avviste overligningsnemnda klagen etter en gjennomgang av de momentene som er nevnt i ligningsloven § 9–5 nr. 7.

Nemnda fant at A kunne bebreides for at han ikke tidligere hadde sendt sine ligningsoppgaver til X likningskontor. Nemnda viste til at det måtte kunne stilles krav om at næringsdrivende setter seg inn i de reglene som gjelder, bl.a. om innlevering av selvangivelse. Nemnda la også vekt på at A heller ikke for ligningsnemnda hadde fremlagt regnskaper på pliktige skjemaer.

Nemnda anså at sakens opplysning talte mot å ta klagen til realitetsbehandling. Nemndas vurdering var at en realitetsbehandling ville være arbeidskrevende og legge beslag på store ressurser.

Om tiden som var gått, skrev nemnda at oversikten av klagefristen var betydelig selv om det legges til grunn at A først fikk kunnskap om ligningsnemndas vedtak i oktober 1998.

I brev 14. april 2000 ble As klage til ombudsmannen forelagt ligningskontoret til uttalelse. Det ble vist til at ligningsnemndas vedtak ikke syntes å inneholde noen nærmere begrunnelse for å sette As oppgaver til side, eller opplysninger om hva man hadde bygget skjønnet på.

I svarbrev 20. juni 2000 skrev ligningskontoret at ligningsnemndas begrunnelse for å sette As oppgaver til side var de betydelige manglene disse hadde i forhold til regelverket. Det var ikke benyttet pliktige formularer, regnskapet var ikke revidert tross lovbestemt revisjonsplikt, og skattyteren var ikke registrert i merverdiavgiftsmanntallet. Spørsmålet angående skjønnsutøvelsen ble ikke kommentert nærmere i brevet. Imidlertid vedla ligningskontoret opplysningsbladet fra fremleggelsen av saken for ligningsnemnda før ordinær ligning ble foretatt, og kopi av et brev 15. juli 1997 til lensmannskontoret på Nesodden fra en som hadde kjøpt bolig i As prosjekt. Kontoret mente disse dokumentene forklarte «skjønnsgrunnlaget».

Etter en brevveksling som førte til at A ble gitt innsyn i de to sistnevnte dokumentene, kom hans advokat med kommentarer i brev 14. mars 2001. Advokaten mente at dokumentene viste at ligningen av A hadde skjedd på grunnlag av rykter om stor fortjeneste, uten at ligningskontoret kunne sees å ha gjort noe for å underbygge ryktene. A reagerte på at man derved hadde bygget ligningen på et brev fra en privatperson, og samtidig valgt å se bort fra et regnskap ført av autorisert regnskapsfører og revidert av registrert revisor. Advokaten anførte også at det innebar en uforsvarlig saksbehandling at det egentlige grunnlaget for skjønnet verken fremkom i forhåndsvarsel før ligningsnemndas vedtak, eller i selve

vedtaket. Til slutt vedla advokaten en redegjørelse fra A hvor påstandene i brevet fra boligkjøperen ble kommentert og tilbakevist.

I brev herfra 3. april 2001 ble det bedt om ligningskontorets kommentar til advokatens anførsler. Kontoret ble også bedt om å vurdere om det kunne være grunn til å realitetsbehandle klagen, på bakgrunn av at A først nå hadde fått innsyn i dokumentasjonen for skjønnsgrunnlaget.

I svarbrev 25. juni 2001 skrev ligningskontoret bl.a.:

«1. Det er fra skattyters side hevdet at ligningen av ham for inntektsåret 1996 er basert på rykter om at han skal ha hatt stor fortjeneste i forbindelse med byggeprosjektet --- .

Avgjørelsen under ordinær ligning er basert på at skattyter har drevet virksomhet som er underlagt stedbunden beskatning i X kommune. Skattyter leverte ikke selvangivelse eller næringsoppgave til X likningskontor og folkeregister for inntektsåret 1996. Dette til tross for at likningskontoret etterspurte skattyters selvangivelse i brev av 08.07.1997. Som følge av at selvangivelse og næringsoppgave ikke var levert, måtte ligningsgrunnlaget fastsettes ved skjønn, jf. ligningsloven § 8–2 nr. 3. Ved skjønnsfastsettelsen forelå det svært få konkrete opplysninger om skattyters virksomhet. Som det fremgår av opplysningsdokument av 21.08.1997 tok ligningsnemnda i betraktning opplysninger fra lensmannskontoret og kjøpere av boliger i prosjektet om skattyters fortjeneste på tomtehandelen og prosjektutviklingen. Netto næringsinntekt og personinntekt til X kommune ble satt til kr 1 000 000,-. Beløpet tilsvarer ca 5 % av skattyters omsetning i forbindelse med prosjektet etter de opplysninger man hadde da skjønnet ble foretatt.

2. Det er fra skattyters side anført at det må anses som dårlig saksbehandling at grunnlaget for skjønnet verken fremkom i forhåndsvarslet eller i vedtaket.

Skattytere som ikke leverer selvangivelse har etter ligningsloven ikke krav på varsel om at skjønnsligning vil bli foretatt. Dette i motsetning til de tilfellene der ligningsmyndighetene vil fra-vike skattyters oppgaver, jf. ligningsloven § 8–3, nr. 1. Det er likevel vanlig at ligningskontoret enten i forbindelse med at man purrer på manglende selvangivelse, eller i et separat brev, varsler skattyter om følgene av at selvangivelse ikke blir levert. Skattyter blir imidlertid ikke varslet om hva ligningsmyndighetene vil legge til grunn ved ligningen. Et slikt varsel ville gi skattyterne adgang til å spekulere i utfallet av skjønnsligningen.

Skattyter ble i brev av 08.07.1997 bedt om å levere selvangivelse og næringsoppgave til X likningskontor og folkeregister. Han ble samtidig gjort oppmerksom på at ligningsgrunnlaget ville bli fastsatt ved skjønn dersom ikke selvangivelse og næringsoppgave ble sendt inn. Skattyter ble også varslet om mulig ileggelse av tilleggsskatt, samt at retten til å klage over ligningen kunne falle bort.

Etter ligningsloven § 3–11 nr. 1, skal endringssak og sak om tilleggsskatt avgjøres ved skriftlig vedtak, og med en kort begrunnelse.

Derimot gjelder det etter ligningsloven ingen be- grunnelsesplikt ved fastsettelsen av lignings- grunnlaget ved ordinær ligning. Vedtaket som er truffet under ordinær ligning er et vedtak om ileggelse av tilleggs- skatt, ikke om fastsettelse av ligningsgrunnlaget. Etter ligningskontorets opp- fatning er det i dette vedtaket gitt en tilstrekkelig begrunnelse for ileggelse av tilleggs- skatt etter ligningsloven § 10–2 nr. 2.

Likningskontoret ser imidlertid at lignings- nemndas vedtak i klagesaken ikke inneholder en tilfredsstillende begrunnelse. Når saken først ble tatt opp til realitetsbehandling, burde det vært foretatt en mer konkret vurdering av skattyters på- stander. Ligningsnemndas skjønnsmessige fast- settelse av ligningsgrunnlaget er heller ikke til- strekkelig konkret bygget opp. Ligningskontoret beklager dette, men som det fremgår nedenfor, kan ikke se at man har hjemmel for å overprøve overligningsnemndas avvisningsvedtak. En slik overprøving må eventuelt foretas av fylkesskat- tenemnda.

3. Ligningskontoret er bedt om å vurdere om det er grunn til å ta klagen opp til realitetsbe- handling ettersom skattyter først under behand- lingen for Sivilombudsmannen har fått innsyn i dokumentasjonen for skjønnsgrunnlaget. Etter ligningsloven § 9–5 nr. 1 bokstav b, kan lig- ningskontoret ta opp endringsspørsmål som gjel- der vedtak i endringssak når det faktiske grunn- lag for vedtaket var uriktig eller ufullstendig. Et- ter ligningskontorets oppfatning er det ikke kom- met frem opplysninger som tilsier at grunnlaget for overligningsnemndas vedtak var uriktig eller ufullstendig. Ligningskontoret har da ikke ad- gang til å ta saken opp til endring etter lignings- loven § 9–5 nr. 1. Skattyter vil imidlertid kunne oppfordre fylkesskattekontoret om å legge saken frem for fylkesskattenemnda, jf. § 9–5 nr. 4.»

I mitt avsluttende brev til ligningskontoret uttalte jeg:

«1. Ordinær ligning

A har rettet flere innvendinger mot ligningskontorets saksbehandling ved ordinær ligning. Særlig har han rettet kritikk mot bruken av tilleggs- skatt, all den tid oppgaver beviselig ble levert til Oslo likningskontor i juni måned, og det må legges til grunn at X lik- ningskontor fikk informasjon om det samme måned. Han har også anført at han burde ha blitt varslet om det grunnlaget man ville bygge skjønnnet på ved ordi- nær ligning.

Jeg kan ikke se at det er grunnlag for å rette kri- tikk mot ligningskontoret på disse punktene. Lig- ningsbehandlingen må vurderes ut fra omstendighe- tene på behandlingspunktet. Jeg må legge til grunn at det er riktig som ligningskontoret skriver, at man først 16. september 1997, dvs. etter at ordinær lig- ning var avsluttet og ligningen lagt ut, fikk kjenn- skap til at A hadde levert selvangivelse i Oslo. Saks- dokumentene gir ikke holdepunkter for å legge noe annet til grunn. Jeg gjør oppmerksom på at saksbe- handlingen hos ombudsmannen er skriftlig, og ikke egnet for å ta stilling til tvister om faktum. Når opp-

gaver ikke ble levert til X likningskontor, og konto- ret ikke kjente til at levering var foretatt til en annen kommune, følger det av ligningsloven 13. juni 1980 nr. 24 § 8–2 nr. 3, at ligningen skal fastsettes ved skjønn. I en slik situasjon er ligningsmyndighetens undersøkelsesplikt meget begrenset, og det forelig- ger i utgangspunktet ingen plikt til å forelegge skatt- yteren opplysninger om det skjønnsgrunnlaget man tenker å bygge på. Situasjonen vil kunne være at lig- ningskontoret er henvist til å bygge på meget spar- somme opplysninger. Det gir et større spillerom for skjønn, selv om siktemålet for skjønnnet alltid er å komme de reelle forhold så nær som mulig.

Det følger av ligningsloven § 10–2 nr. 2 at til- leggs- skatt skal anvendes når pliktige oppgaver ikke er levert. Spørsmålet om det var grunnlag for å bruke bestemmelsen når oppgaver var levert til en annen kommune, er det ikke grunn til å gå inn på når det må legges til grunn at ligningskontoret ikke kjente til dette. Som ligningskontoret har vist til, opprettholdt heller ikke ligningsnemnda tilleggs- skatten på dette grunnlaget.

2. Behandlingen for ligningsnemnda

Ved behandlingen for ligningsnemnda var situasjo- nen en annen enn ved ordinær ligning, i og med at nemnda også hadde As selvangivelse og regnskap å basere seg på.

Ligningsnemnda viste til at regnskapet ikke var godkjent av revisor, og at det ikke forelå nærings- oppgave og skjema for beregning av personinntekt, selv om ligningskontoret uttrykkelig hadde bedt om dette under saksforberedelsen for nemnda. Under henvisning til dette konkluderte nemnda med at regnskapet ikke på noen måte ga et tilfredsstillende grunnlag å bygge inntektsfastsettelsen på. Nemnda ga ikke annen begrunnelse for sitt standpunkt enn de formelle manglene som er nevnt over, samt at A ikke var registrert i merverdiavgiftsmanntallet.

Mot dette står at det innleverte regnskapet var detaljert, og ga relativt utførlige opplysninger om prosjektet. Spørsmålet om det forelå revisjonsplikt for regnskapsåret 1996 synes heller ikke åpenbart, jf. § 1 annet ledd annet punktum i dagjeldende revisor- lov 14. mars 1964 nr. 2 om at revisjonsplikten først inntrådte året etter at driftsinntektene passerte 5 mil- lioner kroner. Jeg har ikke funnet tilstrekkelig grunn til å undersøke spørsmålet nærmere, men jeg nevner at det her kan se ut til å være en viss uklarhet fordi det er lagt vekt på i As disfavour at pliktig revisorgod- kjenning ikke forelå.

Ligningsloven § 8–2 nr. 1 gir ligningsmyndighe- tene adgang til sette skattyterens oppgaver til side og fastsette grunnlaget for ligningen ved skjønn når de finner at oppgavene ikke «gir et forsvarlig grunnlag å bygge fastsettingene på». I bokstav a) er nevnt det tilfellet at «oppgavene ikke er ført i samsvar med lov og forskrifter, og disse forholdene svekker tilliten til

oppgavene eller regnskapet i sin alminnelighet». Det fremgår ikke om ligningsnemnda bygget sin konklusjon på særregelen i bokstav a), eller på mer generelle vurderinger. Men det er grunn til å påpeke at slik bestemmelsen i bokstav a) er utformet, må den forstås slik at formelle mangler i seg selv ikke uten videre er tilstrekkelig til å sette regnskapet til side. Med mindre regnskapet fremstår som helt uegnet, skal det etter rettspraksis også kunne påvises materielle feil eller mangler for å sette det til side. Jeg viser til Harboe, Kalgaard og Leikvang, Ligningsloven med kommentarer, Tano, 5. utgave 1998 s. 368 flg.

Jeg har ikke grunnlag for å ta stilling til om det regnskapet A sendte inn, kunne gi et forsvarlig grunnlag å basere inntektsfastsettelsen på. Men ut fra de opplysningene som foreligger i saken, synes det ikke å være foretatt noen nærmere vurdering av regnskapets godhet eller egnethet. Det er bare kort vist til formelle mangler. Dette fremstår som en mangel ved saksbehandlingen for ligningsnemnda.

Både i forhold til beslutningen om å sette regnskapet til side, og særlig i forhold til skjønnsfastsettelsen, er det et sentralt spørsmål hvilke andre opplysninger ligningskontoret hadde om prosjektet og As forretningsdrift, enn de han selv hadde gitt i sine oppgaver.

Etter det jeg kan se, er det bortsett fra As oppgaver kun ett dokument i saken som inneholder opplysninger om utbyggingsprosjektet og As virksomhet. Dette er det omtalte brevet 15. juli 1997 fra en boligkjøper i prosjektet til X lensmannskontor. Brevet inneholder en rekke beskyldninger mot A – om svindel, bruk av svart arbeidskraft og føring av fiktive regnskaper m.m. Brevet gir lite av direkte etterprøvbare opplysninger, men anslår omsetningsverdien av de seks boligene prosjektet omfattet, til ca kr 20.000.000,-. Det heter også at A hadde et overskudd på tomtehandelen på ca kr 1.000.000,-, og at han holdt dette overskuddet utenom prosjektet. Flere av formuleringene i brevet går igjen i andre dokumenter utstedt av ligningskontoret. Blant annet synes opplysningsdokumentet til ligningsnemnda 12. august 1997 å være basert på opplysningene i brevet. Det er etter alt å dømme også opplysningene i dette brevet som har dannet grunnlaget for skjønnsfastsettelsen, både ved ordinær ligning og i ligningsnemnda. I enkelte sammenhenger skriver ligningskontoret at man har opplysninger «fra flere hold» om As forretningsdrift m.v., men nærmere opplysninger om andre kilder kan ikke sees å foreligge i saken.

Jeg kan ut fra dette vanskelig se annet enn at det aktuelle brevet var en sentral del av grunnlaget for å sette regnskapet til side, og det eneste skriftlige grunnlaget for den skjønsmessige inntektsfastsettelsen. Ligningsmyndighetene kan ha hatt andre opplysninger om saken enn de som er nedfelt skrift-

lig – bl.a. fremgår det at A kjøpte tomteområdet av kommunen. Så lenge det ikke er opplyst noe om dette, må jeg imidlertid holde meg til det som fremgår av dokumentene.

For ligningsnemnda var det spørsmål om å forhøye inntekten fra kr 0,- til kr 1.000.000,-. Dette er et stort inntektspåslag, som skjerper kravene til grundighet i saksbehandlingen og de vurderinger som ligger til grunn for skjønnet. Det kan da kritiseres at ligningsnemnda i det alt vesentlige synes å ha bygget på påstander i et brev fra en privatperson uten å etterprøve dem nærmere. Dette *reelle* grunnlaget for nemndas vurderinger ble heller ikke gjort kjent for A før under behandlingen for ombudsmannen. Det fremkom verken i korrespondansen under den administrative behandlingen, eller av begrunnelsen i vedtakene. Dermed avskar man A fra å imøtegå påstandene, noe som innebar at grunnleggende krav til kontradiksjon i saksbehandlingen ble satt til side. Her vil jeg understreke at hensynet til kildevern måtte kunne ivaretas samtidig som A ble gitt anledning til å kommentere den informasjonen ligningsnemnda ville bygge på. Mangelen på innsyn og kontradiksjon blir desto mer alvorlig når ligningsnemnda samtidig valgte å se bort fra de regnskapene som A hadde sendt inn, og foretok skjønnsfastsettelsen så å si utelukkende på grunnlag av det omtalte brevet – uten at man på annen måte forsøkte å underbygge påstandene i brevet.

De manglene som her er påpekt, refererer seg til både saksbehandlingen og den materielle skjønnsfastsettelsen. Manglene er vesentlige, og det er vanskelig å se at et vedtak med slike feil kan være gyldig.

3. Overligningsnemndas vedtak

Overligningsnemnda har ikke gått nærmere inn på ligningsnemndas behandling ved sin vurdering av saken. Dermed er sentrale forhold utelatt ved nemndas vurdering.

4. Konklusjon

Jeg mener at saken må undergis ny behandling. De feilene som er påpekt, er så alvorlige at det er vanskelig å se at det kan være rom for å la være å realitetsbehandle saken på nytt.

Det kan synes mest hensiktsmessig at saken fremlegges for overligningsnemnda etter en forutgående saksutredning hvor også A får anledning til å fremlegge sin sak. Jeg kan vanskelig se at ligningslovens bestemmelser er til hinder for en slik fremgangsmåte.

Den videre behandling forutsettes å skje direkte mellom A og ligningskontoret, men jeg vil sette pris på å bli orientert om utfallet av behandlingen.»

54.

Ettergivelse av restskatt – inhabilt medlem i skatteutvalget og utvalgets skjønnsutøvelse

(Sak 2000–1744)

A klaget til ombudsmannen over avslag fra skatteutvalget i en kommune på søknad om ettergivelse av restskatt. Et medlem av skatteutvalget hadde tidligere deltatt i bokettersyn mot klageren, og skattekravet hadde oppstått på grunnlag av dette.

Ombudsmannen uttalte at medlemmet måtte anses inhabilt både etter forvaltningsloven § 6 annet ledd og etter kommuneloven § 40 nr. 3 b. Ombudsmannen hadde også merknader til skatteutvalgets skjønnsmessige vurdering, og bad om at saken ble vurdert på nytt.

I 1994 fastsatte X fylkesskattenemnd endring av klagerens ligning for 1988, slik at hun fikk restskatt. På søknadstidspunktet utgjorde restskatten kr 30 019,-. A hadde også tidligere søkt om ettergivelse av restskatten, men fått avslag.

I klagen hit anførte A at det forelå billighetsgrunner som talte for ettergivelse, bl.a. fordi hun ikke var i inntektsgivende arbeid fra 1995 til 1999. Hun viste også til at hennes ektefelle var pensjonist og sterkt bevegelseshemmet på grunn av muskelstivhet og leddproblemer. Videre viste hun til at ileggelsen av deler av restskatten var uriktig, fordi den gjaldt tilbakebetaling av et beløp på kr 26 320,- som hun hadde mottatt i god tro på bakgrunn av den første ligningen for 1988. Endelig viste hun til at et medlem av skatteutvalget, som arbeidet som trekkontrollør hos kommunekassereren i kommunen da grunnlaget for ligningen for 1988 ble behandlet der, måtte ha vært inhabil da han var med på å avgjøre søknaden om ettergivelse.

Etter at sakens dokumenter var innhentet og gjennomgått her, ble det besluttet å undersøke nærmere den delen av klagen som gjaldt skatteutvalgets behandling av søknaden om ettergivelse av restskatten. I brev til kommunen ble det bedt om eventuelle kommentarer til denne delen av klagen. Det ble i tillegg bedt redegjort for om den tidligere trekkontrolløren erklærte seg inhabil ved behandlingen av søknaden i skatteutvalget. Det ble også bedt opplyst hvilken befattning det aktuelle medlemmet tidligere hadde hatt med klagerens skattesak. Det ble bedt om at vedkommende om nødvendig ble konsultert før besvarelsen av disse spørsmålene. Videre ble det bedt redegjort for hvilke bestemmelser/retningslinjer som følges når det gjelder spørsmål om inhabilitet for medlemmer av skatteutvalget. Det ble også bedt redegjort for om kommunen mente kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 § 40 nr. 3 b gjaldt for medlemmer av utvalget.

I kommunens svarbrev ble det vist til at klagerens restskatt oppstod etter et bokettersyn som var foretatt av en trekkontrollør. Trekkontrolløren del-

tok senere under skatteutvalgets behandling i 2000 av klagerens søknad om ettergivelse. Som trekkontrollør hadde vedkommende bl.a. hatt som oppgave å gå gjennom regnskapene i konkursbo for å undersøke om de siste årenes lønns- og trekkoppgaver var riktige. Trekkontrolløren hadde imidlertid ikke hatt noe med innfordring av restskatten til klageren å gjøre. Han var heller ikke med ved behandlingen i 1994 av klagerens første søknad om ettergivelse. Ved behandlingen av den siste søknaden erklærte han seg ikke inhabil. For øvrig ble det opplyst at det er klagenemnda som innehar skatteutvalgets rolle i kommunen og at i henhold til klagenemndas reglement skal forvaltningsloven 10. februar 1967 § 6 og kommunelovens § 40 gjelde ved vurderingen av medlemmenes habilitet.

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«På grunnlag av de undersøkelser som har vært gjort herfra, finner jeg grunn til å uttale følgende:

1. Saksbehandlingen

1.1 Habilitet for medlemmet av skatteutvalget

A stilte i klagen spørsmål om habiliteten til ett av medlemmene i skatteutvalget. Ifølge nemndas reglement skal både forvaltningsloven § 6 og kommuneloven § 40 gjelde ved vurdering av inhabilitet for medlemmene.

Kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav b har en spesialbestemmelse om inhabilitet som går lengre enn forvaltningsloven § 6. Bestemmelsen lyder:

«Kommunalt og fylkeskommunalt ansatte som i denne egenskap har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, skal alltid anses som inhabile når saken behandles i folkevalgt organ. Ved behandling av årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan og fylkesplan gjelder ikke første punktum.»

I forarbeidene til kommuneloven (NOU 1990: 13 s. 382) fremgår det bl.a. om bakgrunnen for bestemmelsen:

«Etter Forvaltningsloven § 6, 2. ledd er en folkevalgt eller ansatt inhabil hvis det «foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Det antas som alminnelig utgangspunkt at inhabilitet på dette grunnlag ikke inntreffer fordi en ansatt eller folkevalgt tidligere har hatt befattning med samme sak. Hvor langt og ubetinget dette gjelder, er imidlertid usikkert. I den kommunale og fylkeskommunale forvaltning vil spørsmålet lettere komme på spissen enn ellers, fordi det ikke helt sjelden forekommer at saksbehandlere i kommune eller fylkeskommune også er medlemmer av de folkevalgte organer. Utvalget legger til grunn at det er klart uheldig om den som medvirker ved saksfor-

beredelse, tidligere avgjørelser, og kanskje også utformingen av saksforelegget til det folkevalgte organ i vedkommende sak, i neste omgang skal delta ved selve avgjørelsen som medlem av vedkommende folkevalgte organ. Det foreslås derfor en alminnelig regel om at dette medfører inhabilitet i disse organer.»

Et av medlemmene av skatteutvalget var, etter det jeg må legge til grunn, i 1988 ansatt som trekkontrollør hos kommunekassereren, og han foretok bl.a. trekkettersyn for å avdekke skatteunndragelser. Bokettersyn ble også gjort i forbindelse med at konkurs ble åpnet i selskapet B. Som dokument i saken ligger kopi av brev undertegnet av trekkontrolløren til klageren vedrørende skattetrekket for 1988. Vedlagt ligger også brev undertegnet av trekkontrolløren til Skattefogden i X med anmodning om skattefogdens uttalelse i saken. Videre ligger kopi av brev undertegnet av trekkontrolløren til klagerens advokat som gjelder skattetrekket. Innsamling av informasjon om det aktuelle saksforhold som skal avgjøres, går inn under begrepet medvirkning ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse. Spørsmålet er om den daværende trekkontrolløren, som nå var medlem av skatteutvalget, ved dette kan sies å ha vært med på å ha medvirket ved tilretteleggelsen av «samme sak» som var til behandling i utvalget. Ifølge forarbeidene er det avgjørende at det må være en «klar og påviselig sammenheng i saksforholdet» (Ot.prp. nr. 42 for 1991–92 s. 288). Kommunen anførte om dette spørsmålet:

«Selv om han delvis påvirket grunnlaget for skatteberegning, er det ikke kommunekassereren som har foretatt ligningen av skattyter. Han har heller ikke medvirket ved tilretteleggelsen ved første behandling av samme sak.»

Saken om fastsettelsen av ligningen for 1988 og søknaden om ettergivelse av restskatten fastsatt på bakgrunn av denne, er sterkt knyttet til hverandre. Det er etter min oppfatning riktig å se sakene i sammenheng. Formålet med habilitetsreglene er å bidra til å sikre at avgjørelser blir truffet av personer som har en fri og ubundet innstilling til de saker som skal behandles.

Etter mitt syn må et medlem av skatteutvalget som tidligere opptrådte som trekkontrollør i klagerens skattesak anses å ha vært inhabil til å behandle saken om ettergivelse i skatteutvalget, jf. kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav b. Siden de to sakene er så sterkt knyttet til hverandre, kan inhabilitet også følge av forvaltningsloven. Den omstendighet at han både var saksbehandler i saken som dannet grunnlaget for fastsettelsen av ligningen og var medlem av nemnden som avgjorde søknaden om ettergivelsen av restskatten, er i seg selv egnet til å svekke tilliten til utvalgsmedlemmets upartiskhet, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd.

1.2. Betydningen av inhabilitet

Forvaltningslovens og kommunelovens bestemmelser om inhabilitet tar sikte på å hindre ugild påvirkning av utfallet av behandlingen av en sak. Utgangspunktet er at inhabilitet hos ett medlem i et kollegialt organ kan ha betydning for utfallet av saken – også om avgjørelsen var enstemmig. Det kan ikke utelukkes at den inhabile kan ha påvirket de øvriges stemmegivning. Jeg må på denne bakgrunn konkludere med at det knytter seg «begrunnet tvil» til forhold av betydning for saken, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Jeg vil derfor anbefale at skatteutvalget behandler søknaden om ettergivelse på nytt.

2. Spørsmålet om ettergivelse

Skattebetalingsloven 21. november 1952 nr. 2 § 41 nr. 1 angir vilkårene for nedsettelse eller ettergivelse av skatt. Etter denne bestemmelsen kan søknad om ettergivelse eller nedsettelse innvilges dersom det «på grunn av dødsfall, særlig alvorlig eller langvarig sykdom, varig invaliditet eller andre årsaker virker særlig ubillig eller uforholdsmessig trykkende å fastholde hele skatten».

Klagerens restskatt, som hun har søkt ettergitt, skriver seg fra ligningen for inntektsåret 1988. Den første likningsfastsettelsen resulterte i at hun fikk tilbakebetalt kr 26 320,-. I brev 11. oktober 1989 fra likningskontoret ble klageren varslet om at hun ville få et brutto inntektstillegg på kr 248 310,-. Ligningen ble endret i samsvar med dette i vedtak av ligningsnemnda. Vedtaket ble deretter påklaget til ligningsnemnda og til overligningsnemnda, som opprettholdt inntektsfastsettelsen. Først ved vedtak i X fylkesskattenemnd ble inntekten for ligningsåret 1988 endelig fastsatt til kr 103 941,-, og ligningen ble deretter rettet av likningskontoret i samsvar med dette.

På bakgrunn av feilen i inntektsfastsettelsen ble klageren i årene 1989 til 1994 uberettiget krevd for en restskatt på kr 142 249,- istedenfor kr 37 810,-. Det ble også tatt pant i hennes bolig i 1990 for det uriktige beløpet. Etter det som fremgår, ble pantet opprettholdt fram til ligningen for 1988 ble endret 3. juni 1994. Dette betyr at klagerens bolig i mer enn fire år var beheftet med for høy pant, noe som i seg selv må antas å ha vært belastende for henne og ektefellen. Det samme gjelder selve kravet på kr 142 249,-. Jeg har merket meg at nettopp den lange tiden det tok å få avklart likningen for 1988 ble brukt som begrunnelse av likningssjefen i X kommune da han i brev til kommunens skatteutvalg anbefalte ettergivelse av restskatten. For øvrig nevner jeg at det uriktige skattekravet også kan ha medført andre ulemper for klageren (for eksempel ved et mulig behov for å ta opp annet lån).

Skatteutvalget la i vedtaket til grunn at klageren da hadde mulighet til å frigjøre tilstrekkelige midler

for å betale restskatten. Det ble samtidig vist til at det ikke forelå billighetsgrunner for ettergivelse. Det fremgår imidlertid ikke av vedtaket at de forhold jeg har nevnt ovenfor, ble vurdert. Jeg kan heller ikke se dokumentert at det er lagt vekt på de øvrige omstendighetene, bl.a. psykiske og økonomiske vanskeligheter, som klageren anførte som begrunnelse for at det vil være særlig ubillig eller uforholdsmessig trykkende å fastholde restskatten. Jeg viser ellers til de siste opplysningene om hennes ektefelles helsetilstand i legeerklæring 23. januar 2001 (se nedenfor under pkt. 3).

Slik saken nå fortøner seg for meg, fremstår vedtaket om å avslå søknaden om ettergivelse av restskatten som klart urimelig, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Jeg anbefaler at skatteutvalget – i sin nye vurdering av saken – tar hensyn til det jeg her har fremholdt.

3. Brev 19. februar 2001

Klageren sendte brev 19. februar 2001 til kommunen i saken, med gjenpart til mitt kontor. Vedlagt brevet fulgte kopi av legeerklæring 23. januar 2001 hvor det bl.a. gikk frem at hennes ektefelle de senere år gradvis har utviklet dårligere helsetilstand og at han har mistet sin ervervsevne. I telefonsamtale 28. august 2001 med saksbehandleren i kommunen, har mitt kontor fått opplyst at brevet med vedlegg er tatt til etterretning uten at klageren har mottatt noen tilbakemelding på dette. Jeg finner grunn til å påpeke at det er god forvaltningsskikk å svare på brev. Jeg forutsetter ellers at brevet med vedlegg blir lagt ved søknaden når skatteutvalget behandler saken på nytt.»

Jeg bad til slutt om å bli holdt orientert om utfallet av skatteutvalgets fornyede vurdering.

55.

Ettergivelse av restskatt – vilkårene for å ettergi renter

(Sak 2000–2130)

A søkte om ettergivelse av et skattekrav som bestod av restskatt og påløpte renter. Skatteutvalget i Farsund kommune ettergav restskatt kr. 26.822,- for 1990 av billighetshensyn. Ut over dette førte ikke søknaden frem. A søkte senere flere ganger om ytterligere ettergivelse, men kommunen fant ikke at vilkårene var oppfylt. Kommunen hadde behandlet saken etter skattebetalingsloven § 41 nr. 1. Når A klaget til ombudsmannen, var skatterestansen på kr. 46.945,-. Av dette beløpet utgjorde kr. 2.482,- restskatt, mens kr. 44.463,- var påløpte renter.

Ombudsmannen kritiserte kommunens avgjørelse da det ikke var tatt stilling til om rentene, som utgjorde den vesentligste delen av kravet, kunne etter-

gis etter billighetsforskriften av 18. juni 1997 nr. 608. Det ble vist til at vilkårene for nedsettelse eller ettergivelse av renter ikke er så strenge som for hovedkravet.

Kommunen behandlet etter dette saken på nytt og ettergav rentekravet.

As søknader om ettergivelse av skatterestanse ble behandlet av Farsund kommune i 1993, 1995, 1996 og 1999. Siste gang saken ble behandlet i skatteutvalget, ble den avvist fordi det etter utvalgets oppfatning ikke forelå nye opplysninger.

A klaget til ombudsmannen over skatteutvalgets vedtak. Klageren mente blant annet at kommunen ikke hadde tatt tilstrekkelig hensyn til det helsemessige aspektet i saken.

A fremla legeerklæringer hvor det fremgikk at hun hadde fått diagnosen «posttraumatisk stressyndrom», og at denne psykiske lidelsen kunne sees i sammenheng med skattekravet og omstendighetene fra tiden da dette oppstod. I en av legeerklæringene ble det fremholdt at den aktuelle skattesaken «forfølger henne tilbakevendende og representerer påminninger om de store traumatiske påkjenningene i forhold til tidligere».

Kommunen ble bedt om å opplyse hvordan den vurderte spørsmålet om avvisning sett i forhold til at det forelå legeerklæringer som viste at As sykdom syntes å ha forverret seg. Det ble videre bedt om en presisering av hvilken «billighetsårsak» og hvilken «billighetsvirkning» som ble lagt til grunn ved ettergivelsen av restskatten for 1990. Det ble også bedt om en redegjørelse av As økonomiske stilling og hvordan dette ble vurdert ut i fra vilkåret «uforholdsmessig trykkende» i skattebetalingsloven § 41 nr. 1.

Ut fra saksdokumentene kunne ombudsmannen ikke se at saken var behandlet etter forskrift 18. juni 1997 om delegering av myndighet til å treffe avgjørelse om ettergivelse og nedsettelse av skatte- og avgiftskrav m.v. av billighet (billighetsforskriften) § 1. Ettersom skattekravet i det vesentlige var påløpte renter, ble kommunen bedt om å opplyse hvordan den vurderte saken nå.

Kommunen besvarte henvendelsen slik:

«Ved siste gangs behandling av saken i skatteutvalget, er saksbehandlingen basert på at det gjelder samme skatterestanse som tidligere omsøkt, og som var del av tidligere vedtak om delvis ettergivelse. Etter vår oppfatning forelå det ingen nye opplysninger, bare flere detaljer og det samme sagt med flere ord --- .

1. Sykdomsutviklingen som er gitt, basert på medisinske uttalelser fra legene --- og --- er etter vår medisinske kjennskap ikke forskjellige fra tilsvarende gitt av sosionom --- ved Psykiatrisk poliklinikk ved --- Sykehus, datert 03.02.93, uttalelse gitt av overlege --- ved Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk ---, datert 21.03.94, eller uttalelse gitt av lege --- ved --- Legesenter, datert 16.09.98.

At skattekravet alene skulle være den utlø-

sende faktor med hensyn til As helsetilstand, kan etter vårt syn ikke medføre riktighet ---. «Billighetsvirkning» som ble anvendt ved første gangs behandling og hvor deler av skatterestansen ble ettergitt, var en samlet vurdering av søkers helse og allmenntilstand i etterkant av et «opprivende» forhold ---. Innfordring av skatterestansen kan ut fra de opplysninger vi i dag har, ikke medføre at husstanden skulle ha bruk for noen sosialhjelp, hverken akutt eller langsiktig. A har netto utbetalt pr. måned kr 14.014,- (fastlønn) og ektefelle hadde for januar 2001 brutto utbetalt kr 7.043,-. I tillegg vil A ha mulighet for overtid (opplysninger gitt av arbeidsgiver). Dette skulle innebære at eventuell innbetaling av skatterestansen ved påleggstrekk, eksempelvis ved 10 % trekk, ikke skulle virke «særlig ubillig eller uforholdsmessig trykkende». Ved realitetsbehandling i 1996, var bruttoinntekt pr. måned for søker og ektefelle henholdsvis ca. kr 12.250,- og ca. kr 5.800,-. Nettoutbetaling ligger over det beløp familien skal ha etter --- sosialkontors satser for livsopp- hold og til boutgifter.

2. Skatterestansen knyttet til A er pr. 19.02.01 totalt på **kr 46.945,-**. Av dette utgjør restskatt for 1992 kr 2.482,-, forsinkelsesrenter for 1991 kr 14.286,- og påløpne renter på restskatt 1992 kr 30.177,-. Skatteoppkreveren i --- har ikke så langt vurdert muligheten for en nedsettelse/ettergivelse separat med hensyn til lemping av renter. En begrunnet søknad vil bli behandlet på vanlig måte, uten at resultatet på det nåværende tidspunkt blir forskuttet.»

Klageren og kommunen kom etter dette med ytterligere merknader i saken.

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Det følger av lov 21. november 1952 nr. 2 om betaling og innkreving av skatt § 41 nr. 1 at skatten kan nedsettes eller ettergis når noen i medhold av ligningsloven § 9–12 har tilrådd det, og «når det ellers på grunn av dødsfall, særlig alvorlig eller langvarig sykdom, varig invaliditet eller andre årsaker virker særlig ubillig eller uforholdsmessig trykkende å fastholde hele skatten».

For at det skal være aktuelt å lempe skattekravet må det foreligge en billighetsårsak som medfører at det vil virke «særlig ubillig eller uforholdsmessig trykkende» å fastholde skattekravet. Eksempel på billighetsårsak kan være alvorlig eller langvarig sykdom, jf. lovteksten. Sykdomsbegrepet omfatter også psykiske lidelser. Det må være årsakssammenheng mellom billighetsårsaken og virkningen «særlig ubillig eller uforholdsmessig trykkende». Videre beror lempingen på en skjønnsmessig helhetsvurdering av hvorvidt lemping vil kunne svekke den allmenne betalingsviljen, jf. «kan» i § 41 nr. 1.

Det følger av erklæringer fra legene --- 27. april 2000 og --- 14. mai 2000 at As helsemessige situasjon fortsatt er dårlig. Det fremgår blant annet at klageren nå har fått diagnosen «posttraumatisk stress-

syndrom», og at denne psykiske lidelsen kan sees i sammenheng med skattekravet og omstendigheter fra tiden da dette oppstod. Lege --- fremholder at aktuell «skattesak forfølger henne tilbakevendende og representerer påminninger om de store traumatiske påkjenningene i forhold til tidligere».

Kommunen har i brev 19. februar 2001 vist til at skattekravet fra 1990 ble ettergitt på grunnlag av «billighetsvirkning» og ellers en samlet vurdering av søkers helse og allmenntilstand i etterkant av et opprivende forhold. På bakgrunn av søkers legeerklæringer antar jeg at det fortsatt foreligger en billighetsårsak. Spørsmålet er da om As helsemessige tilstand medfører at det vil virke «særlig ubillig eller uforholdsmessig trykkende» å fastholde kravet i dag.

Kommunen har vist til at husstanden på bakgrunn av dagens inntektssituasjon ikke vil ha behov for sosialhjelp selv om det resterende skattekravet fastholdes. Kommunen mener derfor at skattekravet ikke ville virke «særlig ubillig eller uforholdsmessig trykkende» for A. Alternativet «uforholdsmessig trykkende» angår sviktende eller manglende betalingsevne hos søker. Alternativet «særlig ubillig» kan imidlertid anvendes der skatte- og avgiftsreglene har en utilsiktet virkning eller spesielt uheldige utslag, jf. Ot.prp. nr. 17 (1951) s. 97, og er således ikke bare begrenset til de tilfeller der søkeren har dårlig økonomi.

Kommunen må derfor også ta i betraktning andre forhold enn sviktende betalingsevne i vurderingen av om det vil virke «særlig ubillig» å fastholde et skattekrav. Det kan imidlertid synes som om kommunen kun har vurdert de økonomiske konsekvensene for A, og med det unnlatt å vurdere hvorvidt det på annet grunnlag kan anses «særlig ubillig» å fastholde kravet.

For renter og omkostninger er det uansett en noe *videre* adgang til å nedsette eller ettergi enn for selve hovedkravet. Ifølge forskrift 18. juni 1997 nr. 608 om delegering av myndighet til å treffe avgjørelse om ettergivelse og nedsettelse av skatte- og avgiftskrav m.v. av billighet (billighetsforskriften) § 1 andre punktum, kan renter og omkostninger lempes når det «på grunn av omstendigheter som nevnt i § 41 første ledd vil virke ubillig eller trykkende å fastholde kravet».

Det fremgår av kommunens brev 19. februar 2001 at det ikke særskilt er vurdert nedsettelse og ettergivelse av renter på bakgrunn av forskriften. As skatterestanse utgjør i dag i det alt vesentligste påløpte renter på restskatt for 1991 og 1992. Ettergivelse eller nedsettelse av renter er betinget av at kravet vil virke *ubillig* eller *trykkende*, mens det for hovedkravet kreves at kravet vil virke *særlig ubillig* eller *uforholdsmessig trykkende*. Vilkårene er altså mer lempelige, og innebærer at det ved vurderingen av As søknad er lagt en for streng norm til grunn i vurderingen av om kommunen skal nedsette eller ettergi rentekravet.

Jeg vil på denne bakgrunn anmode kommunen om å foreta en ny vurdering av As søknad om ettergivelse/nedsettelse av gjenværende skattekrav.

Jeg ber om å bli holdt orientert om kommunens nye behandling av saken.»

Skatteutvalget behandlet etter dette saken på nytt og omgjorde tidligere vedtak når det gjaldt rentene. Gjenstående rentekrav, totalt kr 34.180,-, ble ettergitt av billighetshensyn.

56.

Saksbehandlingen i Skattedirektoratet ved behandlingen av merverdiavgiftsklager

(Sak 2000–1487)

Skattedirektoratet praktiserer en ordning hvor klagesakene som skal forberedes for behandling i Klagenemnda for merverdiavgift, ikke fordeles til en saksbehandler før saken ligger for tur for behandling. Dette kan ta opptil flere måneder. Ombudsmannen fant grunn til å ta forholdet opp av eget tiltak, jf. ombudsmannsloven § 5.

Ombudsmannen satte spørsmålstegn ved ordningen, men kom til at den ikke kunne kritiseres. Informasjonsbehovet til klager blir imøtekommet ved at man får opplyst hvem som er ansvarlig kontorsjef slik at man kan kontakte vedkommende dersom man har spørsmål om saken.

Jeg ble gjennom en klagesak gjort oppmerksom på at Skattedirektoratet praktiserer en ordning hvor man venter med å fordele sakene til saksbehandlere til sakene ligger for tur til behandling. Dette gjelder forberedelse av saker som skal legges fram for Klagenemnda for merverdiavgift. I de foreløpige svar som ble sendt ut, ble det heller ikke gitt anvisning på når svar kunne ventes.

Direktoratet ble i brev herfra bedt om å gi en mer utfyllende beskrivelse av praksisen. Videre ble det bedt om en redegjørelse for hvordan direktoratet håndterte saker som ikke skulle realitetsbehandles, for eksempel fordi de på grunn av feilekspedisjon skulle oversendes annen instans eller måtte avvises. Det ble stilt spørsmål om sakene på noen måte ble gjennomgått i perioden fra de kom inn til de var fordelt på saksbehandlere. Det ble også bedt opplyst på hvilket tidspunkt det ble tatt stilling til om det skulle innhentes ytterligere informasjon og dokumentasjon fra klageren eller fra andre instanser.

Direktoratet opplyste i sitt svarbrev at alle sakene ved mottak gjennomgås av underdirektør og ansvarlig kontorsjef. Gjennomgangen gir grunnlag for registrering av tvistetema, sakens omfang, klagedato i tillegg til de rene formalia. Gjennomgangen innebærer også en kvalitetssikring med hensyn til om fylkesskattekontorets saksbehandling og redegjørel-

se for saken, oppfyller gjeldende instruks. Her fanges eventuelt saker opp som er feilsendt eller som ikke skal realitetsbehandles. Dette er imidlertid sjelden forekommende siden sakene først behandles av fylkesskattekontoret. Videre understreket direktoratet at gjennomgangen også vil fange opp klare mangler i saksfremstillingen eller dokumentasjonen for øvrig. Behov for nærmere opplysninger som bare en reell saksbehandling kan avdekke, vil imidlertid måtte utstå til sakene er fordelt til saksbehandler.

Direktoratet skrev videre at saksbehandlerne til enhver tid vil ha flere klagenemndssaker å behandle i tillegg til andre saker vedrørende merverdiavgift. For å sikre fremdrift og koordinering av arbeidet med klagenemndssakene, har to av fire kontorsjefer et spesielt ansvar for disse sakene.

Skattedirektoratet gav følgende begrunnelse og vurdering av ordningen:

«Ved at klagenemndssakene ikke tildeles saksbehandler umiddelbart, gis kontorsjefene større mulighet til å styre gjennomstrømmingen av saker. Dagens saksmengde og kravene til saksbehandlingstid gjør at sakene prioriteres etter klagedato og ikke etter innkomstdato i direktoratet. Sakene er også svært varierende i omfang og vanskelighetsgrad, noe som krever en sortering av sakene etter saksbehandlerens erfaringsnivå og kapasitet. Det er vår oppfatning at ordningen gir kontorsjefene større fleksibilitet og bedre styring av egen portefølje enn om sakene tildeles saksbehandler ved innkomst. Ordningen gir bedre mulighet for en gjennomgang av problemstillingen i sakene ved fordeling til saksbehandler og medfører også at det er lettere å følge opp sakene tettere av kontorsjefene. Så lenge man har en situasjon med relativt stor inngang av klagenemndssaker, anser vi dagens fordelingsordning som hensiktsmessig.»

Når det gjaldt saksbehandlingstid og foreløpig svar, ble det opplyst at ordlyden ble utformet i en periode da saksbehandlingstiden var meget lang, og man kunne ikke angi når sakene kunne forventes å bli avgjort. Finansdepartementet har nå satt krav om at saksbehandlingstiden ikke skal overstige 12 – 15 måneder fra klage inngis til saken er avgjort i klagenemnda. Det ble opplyst at foreløpige tall tydet på at man ville oppfylle kravet i år 2000, og Skattedirektoratet ville på bakgrunn av ombudsmannens henvendelse utforme en ny mal for foreløpig svar hvor det ble angitt forventet saksbehandlingstid. Det ville også bli opplyst hvilken kontorsjef sakene hører under.

I avsluttende brev til Skattedirektoratet uttalte jeg:

«Jeg har merket meg direktoratets opplysning om at man vil utforme en ny mal for foreløpig svar hvor det blir angitt forventet saksbehandlingstid. Det vil også bli opplyst hvilken kontorsjef sakene hører un-

der. Etter dette legger jeg til grunn at direktoratet nå sender ut foreløpig svar med angivelse av forventet saksbehandlingstid i alle saker der det kan påregnes at det vil ta lengre tid enn én måned å besvare henvendelsen, jf. forvaltningsloven § 11a.

Det er opplyst at kontorsjefene får større mulighet til å styre gjennomstrømmingen av saker når klagenemndssakene ikke tildeles saksbehandler umiddelbart. Sakene prioriteres etter klagedato og ikke etter innkomstdato i direktoratet, og man sorterer sakene, som varierer i vanskelighetsgrad og omfang, etter saksbehandlerens erfaringsnivå og kapasitet. Det er også understreket fordelene med at kontorsjefene kan følge opp sakene tettere, og man får mulighet til en gjennomgang av problemstillingen i sakene ved fordeling til saksbehandler. Det gir kontorsjefene større fleksibilitet og bedre styring av egen portefølje.

Jeg er kjent med at arbeidsbelastningen i direktoratet er stor. I en slik situasjon er det særlig viktig å ha oversikt over den totale saksavvikling og å sikre at enkeltsaker ikke blir borte i systemet eller står ubehandlet i lengre tid, for eksempel ved skifte av saksbehandler. Jeg oppfatter det slik at hensikten med å oppbevare enkeltsakene samlet bl.a. har vært å sikre en slik oversikt over sakene og at sakene blir behandlet etter tur.

Det fremgår også at det er en ordning for gjennomgang av sakene når de kommer inn, slik at de sakene som er feilsendt eller som ikke skal realitetsbehandles, fanges opp. Gjennomgangen fanger også opp klare mangler i saksfremstillingen eller dokumentasjonen for øvrig. Slik disse rutinene er beskrevet, vil saker som ikke er klare til forberedelse for klagenemnda, bli tatt ut av den etablerte venteordningen. Jeg legger derfor til grunn at disse rutinene forhindrer den unødige forsinkelsen det ville vært om slike forhold først ble oppdaget ved fordeling til saksbehandler.

Videre oppfatter jeg det slik at sorteringen av saker etter tema og vanskelighetsgrad også tar sikte på å få til en mest mulig effektiv utnyttelse av saksbehandlerkapasiteten. Totalt sett fremstår det derfor som om ordningen med ikke å fordele sakene til saksbehandler når de kommer inn, bidrar både til å holde oversikt over sakene og til fleksibilitet i saksavviklingen, slik at det legges til rette for en effektiv og forsvarlig saksbehandling.

Den aktuelle ordningen har imidlertid også svakheter. Ved at man venter med å fordele sakene på saksbehandlerne, er det ikke noen enkeltperson som har et særskilt ansvar for å følge opp saken. Videre vil ikke klagerne ved eventuelle muntlige henvendelser få snakke med saksbehandleren før saken ligger for tur til behandling og er fordelt på en saksbehandler. Jeg har forstått det slik at det kan gå flere måneder før en sak er fordelt på en saksbehandler. I løpet av denne tiden vil det kunne oppstå behov eller ønske fra klagerne om å ha en saksbehandler å kun-

ne forholde seg til vedrørende egen sak. Det kan også spørres om klagerne med en slik ordning vil kunne gis tilfredsstillende veiledning, jf. forvaltningsloven § 11.

Det er imidlertid opplyst at kontorsjefene har et særlig ansvar for sakene ved at de ikke blir fordelt til saksbehandler med en gang. I tillegg har direktoratet nå opplyst om at et foreløpig svar også skal inneholde opplysninger om hvem som er ansvarlig kontorsjef. Dette innebærer at det må være anledning for klager til å ta kontakt med ansvarlig kontorsjef dersom man ønsker opplysninger om saksgangen og saken for øvrig.

På bakgrunn av ordningens betydning for saksavviklingen og prioriteringen i direktoratet, og med den forutsetning at en klager har anledning til å henvende seg til ansvarlig kontorsjef med spørsmål om saken, har jeg ikke funnet grunnlag for å kritisere direktoratets ordning hvor man venter med å fordele saker på saksbehandlere til de ligger for tur til behandling. Jeg forutsetter da at den nye rutinen med foreløpig svar nå er innført, slik at klager får opplyst gjennomsnittlig saksbehandlingstid samt ansvarlig kontorsjef på saken.»

57.

Arveavgift ved utdeling av midler fra uskiftebo

(Sak 2000–0684)

B klaget til ombudsmannen over at det var beregnet arveavgift for gave (arveforskudd) fra hennes far (A) som satt i uskiftet bo. B hadde frafalt beløpet til fordel for sine barn. Hun anførte at A hadde ment at midlene skulle tilfalle barnebarna direkte, men at de i dokumentene hadde beskrevet saken på en feilaktig måte på grunn av manglende kjennskap til regelverket.

Ombudsmannen la til grunn at overføringen i realiteten var en gave direkte fra A til barnebarna, og at dette, på tross av måten dokumentasjonen var utformet på, måtte legges til grunn ved beregning av arveavgift.

Skattedirektoratet fattet etter dette nytt vedtak i saken, og innbetalt arveavgift ble tilbakebetalt.

Av brev fra A til skattefogdkontoret fremgikk det at han hadde gitt hvert av sine tre barn kr 200 000 fra uskifteboet. Det fremgikk videre at barna selv ville melde eventuelle arvefall. I brev til skattefogdkontoret ga den ene datteren (B) beskjed om at hun hadde frafalt hele beløpet til fordel for sine to døtre – As barnebarn. Barnebarna erklærte samtidig at de hadde mottatt arven.

I skattefogdkontorets vedtak ble det beregnet arveavgift på Bs hånd for den del av beløpet som ikke ble ansett som arv fra hennes mor, og som således ble lagt til grunn som gave (arveforskudd) fra hen-

nes far. Skattedirektoratet fastholdt skattefogdkontorets avgjørelse.

B anførte at hennes fars ønske var at pengene skulle tilfalle barnebarna direkte, men at de i dokumentene hadde beskrevet saken på en feilaktig måte på grunn av manglende kjennskap til regelverket.

Skattedirektoratet ble i brev herfra bl.a. bedt om å opplyse om det ble antatt å foreligge noen omgåelsesfare i saken.

Skattedirektoratet svarte bl.a.:

«Det kan synes tvilsomt om man av hensyn til notoritet kan godta at gaver blir overført direkte til andre enn påstått gavemottaker. Dette vil særlig gjelde i forhold som det foreliggende, der det vil ha betydning for avgiftsberegningen hvem som er reell mottaker av midlene og om det dreier seg om en eller flere gaveoverføringer. Hvis det i gavebrevet fra A hadde blitt opplyst at det var barnebarna som var de reelle mottakerne, men at midlene av praktiske årsaker var overført direkte til datteren som nedbetaling av gjeld, og barnebarna hadde signert dette, ville saken stilt seg annerledes. Det ville i tillegg vært nødvendig med dokumentasjon av fordringene, utover en ren henvisning til selvangivelsen, samt dokumentasjon av sletting av gjelden. Imidlertid opplyste ikke partene om dette forholdet. Tvert i mot ble det ikke sagt noe om gjeldsforholdet, men derimot at det ble avslått arv, og det ble fremstilt som om barnebarna faktisk mottok midlene. Skattefogdkontoret må fatte vedtak på bakgrunn av de opplysninger som forelå på tidspunktet for saksbehandlingen».

Skattedirektoratet opplyste at det ikke var grunnlag for å anta at det forelå noen omgåelsesfare i saken. I brevet hit het det imidlertid videre:

«Det er en objektiv vurdering av saksforholdet som foretas, herunder om lovens regler er fulgt. I denne saken ble faktum, slik det fremkom av de dokumenter som forelå for behandlingen for Direktoratet, lagt til grunn og henført under lovens regler.»

I mitt avsluttende brev til Skattedirektoratet uttalte jeg:

«Det fremgår av lov om avgift på arv og visse gaver 19. juni 1964 nr. 14 (arveavgiftsloven) § 7 annet ledd at utdeling fra uskiftebo til ektefellenes felles arvinger skal anses å komme med en halvpart fra hver av ektefellene. Beløpet som mottas fra avdøde ektefelle anses som arv etter denne, og beløpet som mottas fra gjenlevende ektefelle anses som gave fra denne. Videre følger det av arveavgiftsloven § 8 tredje ledd at det kan gis avkall (frafall) på falt arv med virkning for arveavgiften. Det gjelder imidlertid ikke noen tilsvarende regel for gaver. I slike situasjoner vil det avgjørende være hvem som er gavemottaker.

Når det gjelder gavedelen på kr 100 000, er spørsmålet om midlene kan anses å ha blitt overført direkte til barnebarna, slik B mener var hennes og farens intensjon. I så tilfelle ville hun ikke ha blitt pålagt arveavgift.

Utgangspunktet for vurderingen av hvem som etter avgiftsreglene er å anse som gavemottaker, vil være en naturlig språklig forståelse av de ord og uttrykk giver har benyttet i forbindelse med gaveerklæringen. Dette vil i alle tilfelle være situasjonen om ikke det foreligger andre klare holdepunkter for å legge til grunn at givers hensikt har vært en annen en det gaveerklæringen tilsynelatende gir uttrykk for.

I brevet fra A fremgikk det som nevnt at han hadde gitt hvert av sine tre barn kr 200 000, og at det var overlatt til barna å vurdere om de ønsket «å frasi seg denne arv til fordel for sine barn». Videre erklærte B overfor skattefogdkontoret at «jeg har gitt avkall på andeler av min fars arv til fordel for mine barn». Fullmakten som er trukket frem under behandlingen av saken her viser også til «forskudd på arv til mine 3 barn». På denne bakgrunn vil jeg ikke kritisere Skattedirektoratets beregning av arveavgift i saken. Som det fremgår i det følgende, har jeg likevel kommet til at Skattedirektoratet bør vurdere saken på nytt.

B har opplyst at hun i forkant av overføringene fra faren hadde gitt hver av sine to døtre lån på kr 100 000, og at dette fremgikk som fordringer av hennes selvangivelse for 1997. I tillegg fremgår det videre av den nevnte fullmakten at andelen til hennes søster ble direkte utbetalt til søsterens to sønner. Samlet sett underbygger dette etter min mening at familien faktisk mente å innrette seg slik B har hevdet; det vil si at barnebarna var de reelle mottakerne av pengene fra besteforeldrene. I forhold til regelverket om arveavgift ville det vært fullt ut lojalt å innrette seg slik, og også beskrevet forholdet deretter i korrespondansen med avgiftsmyndighetene – noe som ville ha redusert arveavgiften totalt sett. Jeg har også lagt vekt på Skattedirektoratets anførsel om at det ikke ble ansett å foreligge noen omgåelsesfare i denne saken.

På bakgrunn av det ovennevnte, vil jeg anbefale at Skattedirektoratet vurderer saken på nytt, og da med utgangspunkt i at barnebarna var å anse som de reelle gavemottakerne. Jeg ber om å bli orientert om resultatet av Skattedirektoratets fornyede vurdering av saken.»

Etter dette gjennomgikk Skattedirektoratet saken på nytt og opphevet det opprinnelige vedtaket på bakgrunn av de opplysningene som var fremkommet i klageomgangen. Skattefogdkontoret fattet nytt vedtak hvor det ble lagt til grunn at midlene ble overført direkte fra A til barnebarna. Arveavgiften ble på denne bakgrunn å tilbakebetale.

58.

Spørsmål om en arvings erklæring var basert på tilstrekkelig informasjon om arveavgiftsreglene

(Sak 2000–2146)

A klaget til ombudsmannen over beregningen av avgift på arv fra sine foreldre. Spørsmålet var om A i en telefonsamtale hadde avgitt en bindende erklæring til avgiftsmyndighetene om at hun hadde mottatt sin farsarv fullt ut, slik at senere utbetalinger i sin helhet skulle anses som morsarv, jf. arveavgiftsloven 19. juni 1964 (nr. 14) § 7 annet ledd, slik bestemmelsen lød før endringen ved lov 21. mai 1993 nr. 47. Særlig var det spørsmål om hun hadde fått tilstrekkelig informasjon om konsekvensene av en slik erklæring.

Ombudsmannen kom til at det var uklart hvilken informasjon A hadde fått, og i hvilken grad hun hadde innsikt i de avgiftsmessige konsekvensene av sin handlemåte. Denne uklarheten måtte primært tilskrives mangelfulle saksbehandlingsrutiner hos avgiftsmyndighetene. Ut fra den tiden som var gått, fant ombudsmannen ikke grunnlag for å konstatere at vedtakene om avgiftsberegning etter de enkelte utdelingene var ugyldige. Men den uklarheten som var skapt, burde få betydning for spørsmålet om nedsettelse eller frafall av arveavgift etter arveavgiftsloven § 46 annet ledd.

Finansdepartementet vedtok i oktober 2000 ikke å ta til følge As klage over Skattedirektoratets arveavgiftsvedtak. Vedtaket, som ble truffet etter at As mor var død, bygget på at hele arveutbetalingen kom fra As mor, som hadde sittet i uskifte frem til hun døde i 1998. Avgiftsmyndighetene la til grunn at A i en telefonsamtale i oktober 1977, etter at moren hadde utdelt kr 51.000,- fra uskifteboet, skulle ha gitt uttrykk for at kr 50.000,- var å anse som falt farsarv, mens kr 1.000,- var å betrakte som gave fra moren. Dette utsagnet var av Skattefogden i Oslo oppfattet som en erklæring etter arveavgiftsloven § 7 annet ledd (slik denne lød før lovendring 21. mai 1993 nr. 47), og at senere arv eller gave måtte anses for å komme fra moren ved avgiftsberegningen. Det ble med andre ord lagt til grunn at A i henhold til reglene om arveavgift hadde mottatt farsarven fullt ut. Denne oppfatningen gav Skattefogden i Oslo uttrykk for i brev til A tre dager etter at telefonsamtalen fant sted.

Da A i mars 1984 igjen mottok en utdeling fra uskifteboet, denne gang på kr 50.000,-, ble det derfor ved avgiftsberegningen lagt til grunn at utdelingen i sin helhet var å anse som en gave fra moren. A var uenig i dette og påklaget vedtaket. I klagen opplyste A bl.a. at hun i 1977 ikke hadde forstått konsekvensene av sitt utsagn, og at hun dersom hun den gang var blitt spurt på en slik måte at hun var blitt klar over konsekvensene for framtiden, ville ha valgt en lik fordeling mellom farsarv og morsarv. Finansdepartementet tok likevel ikke klagen til følge.

I brev herfra til Finansdepartementet ble det bedt om merknader til anførselen fra A om at avgiftsberegningen kun var basert på denne ene telefonsamtalen. Videre ble det stilt spørsmål om hvordan departementet vurderte anførselen om at A ikke forstod konsekvensene av sitt utsagn, og at dersom hun den gang var blitt spurt på en slik måte at hun var blitt klar over konsekvensene for framtiden, ville ha valgt en lik fordeling mellom farsarv og morsarv. Avgiftsmyndighetene ble også spurt om de kunne dokumentere hvilken veiledning A hadde fått med hensyn til de faktiske og rettslige konsekvensene av sin uttalelse.

Finansdepartementet svarte at arveavgiftsloven § 7 annet ledd ikke oppstilte noe uttrykkelig formkrav til erklæringen. I forarbeidene til arveavgiftsloven var det imidlertid forutsatt at det i skjemaet for melding om utdeling under uskifte ble inntatt et uttrykkelig spørsmål om gjenlevende ektefelle og arvingene ved utdelingen anså boet etter førstavdøde for skiftet, og at det ble gitt en kort forklaring av hvilken betydning det hadde at de gjorde det. I tilfeller hvor erklæringen ikke var i samsvar med den faktiske fordelingen som ble krevd, antok departementet at det blant skattefogdene hadde vært en utbredt og fast praksis å innhente avgiftspliktiges erklæring over telefon og senere bekrefte denne i vedtaket. Den avgiftspliktiges dispositive utsagn burde da noteres ned, jf. forvaltningsloven § 11 c. Departementet gav ellers uttrykk for at det måtte vurderes konkret hvor langt veiledningsplikten gikk, men at kravene til veiledningen måtte skjerpes når informasjonen, som her, gjaldt regler som forvaltningen erfaringsmessig visste var vanskelig for publikum å forstå. Dersom det var sannsynlig at den avgiftspliktige hadde fått fyllestgjørende informasjon, men funnet denne vanskelig å forstå, måtte det derimot kunne kreves at vedkommende henvendte seg til skattefogden og bad om nærmere presisering. Departementet erkjente at det var noe usikkerhet med hensyn til den informasjon som ble gitt, men hevdet at det måtte kunne legges til grunn at A ble informert om fribehold og progresjonsvirkningene i henhold til de dagjeldende retningslinjene, jf. rundskriv R/2–65 og et brev fra A i 1984. At A oppnådde avgiftsfrihet i 1977 ved sin erklæring, kunne etter departementets oppfatning tolkes som et tegn på innsikt i arveavgiftsreglene. Det kunne imidlertid ikke bringes full klarhet i om den valgte fordelingen også var en hensiktsmessig disposisjon på bakgrunn av morens formuesforhold på dette tidspunktet, men departementet bemerket at hovedaktivum i morens bo i 1977 var en borettslagsleilighet av relativt lav verdi. Ut fra dette og på bakgrunn av den tiden som var gått, fant departementet ikke å kunne omgjøre tidligere vedtak i saken.

Etter dette innkam to brev fra A og ett brev fra Finansdepartementet.

I mitt avsluttende brev til Finansdepartementet uttalte jeg:

«Saken reiser spørsmål om A etter en utdeling fra morens uskiftebo i 1977 avgav en erklæring til skattefogden om at hun med dette hadde mottatt sin farsarv fullt ut, jf. arveavgiftsloven 19. juni 1964 (nr. 14) § 7 annet ledd, slik bestemmelsen lød på dette tidspunktet. Videre er det et spørsmål om hun fikk tilstrekkelig informasjon om og var klar over hvilke konsekvenser en slik erklæring ville få for arveavgiftsberegningen ved senere utbetalinger fra boet. Dersom hun manglet slik kunnskap, eller det kan reises tvil om dette, er spørsmålet hvilken betydning mangelen skal få.

Arveavgiftsloven § 7 annet ledd første og annet punktum lød slik før lovendringen 21. mai 1993 nr. 47:

«Utdeling fra uskiftebo til arving etter førstavdøde ektefelle ansees som arv etter denne så fremt ikke arvingen erklærer eller har erklært at han allerede tidligere har fått sin arv etter førstavdøde fullt ut. Er slik erklæring avgitt blir ytterligere midler som måtte tilfalle den avgiftspliktige å anse som gave eller arv fra lengstlevende ektefelle.»

Etter lovendringen i 1993 gav departementet i rundskriv R-13/95 uttrykk for følgende:

«Tidligere avgitte erklæringer om at arv etter førstavdøde fullt ut er mottatt, er fortsatt bindende, slik at utdelinger etter at endringen har trådt i kraft må ansees å komme fra lengstlevende. Dersom overgangsreglene gir urimelige utslag i enkelte tilfelle, kan avgiften nedsettes eller frafalles av billighetsgrunner, jf. arveavgiftslovens § 46, annet ledd. Der slik erklæring ikke er avgitt, kommer likevel de nye reglene til anvendelse, slik at senere utdelinger ansees å komme med en halvpart fra hver av ektefellene. I de tilfeller der det er foretatt utdelinger før lovendringen, har departementet tidligere anbefalt at det foretas en utjevning ved påfølgende utdelinger, med sikte på at arvingene ved avgiftsberegningen ansees å ha mottatt like mye fra hver av foreldrene. En utjevning som nevnt skal ikke finne sted når det er avgitt uttrykkelig erklæring om at arven etter førstavdøde er mottatt fullt ut. *Det forutsettes at avgiftspliktige har vært inneforstått med konsekvensene av å avgi en slik erklæring (uthevet her).»*

Det fremgår av saksdokumentene at avgiftsmyndighetene ved beregningen av arveavgift etter en senere utdeling fra uskifteboet i 1984 og deretter ved arveutbetalingen etter morens død i 1998, bygde på at A hadde avgitt en erklæring etter § 7 annet ledd etter at moren i 1977 hadde utdelt kr 51.000,- fra uskifteboet ved å ettergi et lån. Avgiftsmyndighetene oppfattet det slik at A ved denne anledning hadde gitt uttrykk for at kr 50.000,- var å anse som falt farsarv, mens kr 1.000,- var å betrakte som gave fra moren, og at senere arv eller gave, i sin helhet skulle anses for å komme fra moren.

Bakgrunnen for denne oppfatningen skal ha vært en telefonsamtale 3. oktober 1977 mellom Skattefogden i Oslo og A. Skattefogden hadde i brev 29. september 1977 bedt A opplyse hvordan gjelden var oppstått. I en blyantpåtegning på konseptet til dette brevet heter det:

«Lånet ble opptatt for å kjøpe leilighet, ikke fra familien. Av det utdelte er 50.000,- farsarv og 1.000,- gave.»

Påtegningen er datert 3. oktober 1977, men den er ikke signert.

I brev 6. oktober 1977 fra skattefogden til A het det bl.a.:

«Av det utdelte anses i samsvar med Deres ønske kr. 50.000,- som fallen farsarv, og kr. 1.000,- anses som gave fra mor. I og med dette har A fått sin farsarv fullt ut. Det hun senere måtte motta som arv eller gave fra uskifteboet vil bli ansett som kommende fra moren.

Utdelingen vil bli tatt i betraktning ved senere avgiftsberegning og pliktes oppgitt ved melding om arv eller gave.»

Det framgår at det på gavemeldingsskjemaet som A og hennes mor underskrev i 1977, ikke var krysset av på spørsmålet om utdelingen overskred arven etter avdøde ektefelle. Departementet har opplyst at det antar at det i slike tilfeller har vært en utbredt og fast praksis blant skattefogdene å innhente den avgiftspliktiges erklæring over telefon og senere bekrefte erklæringen i vedtaket. Departementet har imidlertid erkjent at den avgiftspliktiges utsagn burde skrives ned. Dette siste er jeg enig i.

Det er på det rene at arveavgiftsloven § 7 ikke oppstilte noe formkrav til erklæringene etter annet ledd. Selv om notoritetshensyn kunne tilsi at disse erklæringene burde vært gitt skriftlig, kan jeg vanskelig se at det rettslig sett kan angripes at de ble gitt muntlig. Men forutsetningen måtte da være at erklæringen kom tilstrekkelig klart til uttrykk og at det i ettertid var mulig å konstatere dette. Etter forvaltningsloven § 11 c annet ledd (tidligere forvaltningsloven § 22 annet ledd) skal slike muntlige opplysninger som det her er tale om, bli nedtegnet. Den påtegningen som ble gjort i As sak, var svært kortfattet, og etter mitt skjønn i liten grad egnet til å kaste lys over hva som ble sagt fra henholdsvis avgiftsmyndighetenes og klagerens side. Påtegningen bekrefter ikke en gang at opplysningene er basert på en telefonsamtale med klageren. På den annen side er resultatet av den kontakt det må ha vært med klageren, bekreftet i brevet fra skattefogden tre dager senere (6. oktober 1977). Selv om A har opplyst at hun ikke husker noen slik telefonsamtale, forstår jeg det slik at hun ikke bestrider at en slik samtale har funnet sted, og alt i alt må det legges til grunn at A ble kontaktet og uttalte seg om fordelingen av arven.

Selv om det legges til grunn at A uttalte seg slik

det fremgår av påtegningen, er ikke det i seg selv nok til å tilfredsstille kravene til erklæring etter loven § 7 annet ledd. Det må også kreves at erklæringen var basert på tilstrekkelig kunnskap om hvilke konsekvenser den ville få for arveavgiftsberegningen. Hvordan samtalen forløp, framstår som nevnt som uklart. Det går ikke fram av påtegningen hva som ble gitt av veiledning fra avgiftsmyndighetenes side om avgiftsreglene og de avgiftsmessige konsekvensene en slik erklæring ville få. En mer fylldig nedtegning kunne ha bidratt til å bringe klarhet i dette, og det var uheldig at dette ikke ble gjort.

Heller ikke på gaveskjemaet var det angitt særlig klart hva konsekvensene ville være av en erklæring om at arven etter førstavdøde var mottatt fullt ut.

Brevet skattefogden sendte A 6. oktober 1977 er mer opplysende, og for en person som har kjennskap til avgiftssystemet og som vet at avgiftssatsene er progressive, er brevet relativt lett å forstå. For en person som er ukjent med regelverket, er det derimot ikke så lett å se konsekvensene av det som står i brevet.

I denne sammenheng er det også nødvendig å se hen til As etterfølgende opptreden. Rett nok synes hun ikke å ha reagert etter å ha mottatt skattefogdens brev 6. oktober 1977. Dette kan imidlertid like gjerne sees som en indikasjon på at hun på dette tidspunktet ikke forstod rekkevidden av skattefogdens oppfatning av at hun hadde mottatt farsarven fullt ut. Da A i mars 1984 igjen mottok en utdeling fra uskifteboet, denne gang på kr 50.000,-, ble det ved avgiftsberegningen lagt til grunn at utdelingen i sin helhet var å anse som en gave fra moren. Da reagerte A og påklaget vedtaket 4. juni 1984. I klagen opplyste A bl.a. at hun i 1977 ikke hadde forstått konsekvensene av sitt utsagn, og at hun dersom hun den gang var blitt spurt på en slik måte at hun var blitt klar over konsekvensene for framtiden, ville ha valgt en lik fordeling mellom farsarv og morsarv.

At A ved sin erklæring oppnådde avgiftsfrihet i 1977, kan muligens tolkes som kunnskap om fribeløpet, som den gang var kr 50.000,-, idet hun skal ha gitt uttrykk for at kr 50.000,- var arv etter far, mens kr 1.000,- var gave fra mor. Jeg kan likevel ikke se at dette kan tas som en indikasjon på at hun også fullt ut kjente til progresjonsvirkningene og dermed konsekvensene av sitt valg for framtiden. Besparelsen for A ved å velge å benytte begge fribeløpene ved første gangs utdeling, synes å ha vært beskjeden.

Informasjon som er gitt i et etterfølgende brev kan uansett ikke uten videre likestilles med informasjon som er gitt før parten gir sin erklæring. Skal slik etterfølgende informasjon kunne tillegges avgjørende vekt, må forutsetningen være at parten har en særlig grunn til å protestere dersom han ikke er enig. Når det kan reises tvil om A fullt ut forstod den informasjon som ble gitt, er det neppe grunn til å legge avgjørende vekt på at hun unnlot å protestere da hun mottok brevet 6. oktober 1977.

Enten man vil bygge på den erklæringen som skal være avgitt muntlig, eller på As passivitet etter å ha mottatt brevet, må forutsetningen med andre ord være at hun hadde korrekt og fyllestgjørende informasjon om avgiftsreglene og de avgiftsmessige konsekvensene en slik erklæring ville få. Som det framgår ovenfor, ble det i forbindelse med lovendringen i 1993 også forutsatt (i rundskriv R-13/95) at den avgiftspliktige måtte være innforstått med konsekvensene av erklæringen. I denne forbindelse er det naturlig også å vise til forvaltningens alminnelige veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 § 11. Formålet med veiledningsplikten skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Kravene til veiledningen skjerpes når informasjonen gjelder regler som forvaltningen erfaringsmessig vet er vanskelig for publikum å forstå. Dette var en slik regel. Jeg viser til forarbeidene til lovendringen i 1993 (Ot.prp. nr. 43 s. 5) der departementet uttalte følgende om daværende § 7 annet ledd:

«Utdeling fra uskiftebo til arving etter førstavdøde ektefelle anses ved avgiftsberegningen som arv etter denne, såfremt ikke arvingen erklærer eller har erklært at han allerede har fått sin arv etter førstavdøde fullt ut. Er slik erklæring avgitt, blir ytterligere utdelinger å anse som arv eller gave fra lengstlevende ektefelle. De avgiftspliktige har i mange tilfeller problemer med å forstå og akseptere virkningene av at erklæring som nevnt er avgitt. Bestemmelsen kan i praksis føre til ulik fordeling på fars- og morsarv ved avgiftsberegningen. Dette gjelder særlig dersom verdiene i uskifteboet endrer seg etter at utdeling har funnet sted. *I praksis fører bestemmelsen ofte til misforståelser og dermed ekstraarbeid for partene.* (Uthevet her).»

Til tross for de forklaringer som er innhentet i anledning min undersøkelse av saken, fremstår det fortsatt som uklart hvilken informasjon A fikk. Likeledes er det uklart i hvilken grad hun hadde innsikt i de avgiftsmessige konsekvensene av sin handlemåte. Slik jeg ser det, må uklarheten primært tilskrives mangelfulle saksbehandlingsrutiner hos avgiftsmyndighetene.

Jeg har ikke tilstrekkelig grunnlag for i dag å konstatere at vedtakene fra 1977 og 1984 var ugyldige. Det skal mye til for å konstatere ugyldighet etter så lang tid. Den uklarheten som er skapt, bør imidlertid få betydning for spørsmålet om nedsettelse eller frafall av arveavgift etter arveavgiftsloven § 46 annet ledd. I lys av bakgrunnen for lovendringen i 1993, slik denne framgår av sitatet fra forarbeidene til endringsloven, og med utgangspunkt i departementets rundskriv R-13/95, vil jeg anbefale at departementet vurderer å nedsette eller frafalle arveavgiften etter morens død.

Jeg mottar gjerne en gjenpart av departementets avgjørelse.»

59.

Ettergivelse av arveavgift – arv av bolig

(Sak 1999–1474)

A klaget til ombudsmannen over at Skattedirektoratet hadde avslått en søknad om ettergivelse av arveavgift på hennes morsarv som hovedsakelig bestod i en enebolig som var As hjem siden morens død i 1996. A var i en vanskelig situasjon helsemessig og økonomisk.

Ombudsmannen fant at det knyttet seg begrunnet tvil til grunnlaget for avslagsvedtaket. Skattedirektoratets vurdering av As betalingssevne syntes å bygge på sviktende grunnlag. Det ble også vist til at den arvede boligen hadde vært hennes hjem siden moren døde.

Skattedirektoratet behandlet saken på nytt og innvilget A rentefri betalingsutsettelse så lenge hun bodde i den arvede boligen.

A søkte om ettergivelse av arveavgift på kr 178.400 på morsarven som hovedsakelig bestod i en enebolig. Søknaden var begrunnet både med hennes gjeldsproblemer som følge av tap ved salg av tidligere bolig og svake økonomi, hennes sykdom og derav følgende vanskelige livssituasjon både økonomisk og på annen måte, og at arven hovedsakelig var eiendommen som hadde vært hennes og datterens bolig siden arvelaters død i 1996.

Oslo og Akershus skattefogdkontors avsto As søknad. Avslaget ble opprettholdt av Skattedirektoratet. Klagen til ombudsmannen gjaldt både Skattedirektoratets saksbehandling og realitetsavgjørelse. Saksdokumentene etterlot tvil om Skattedirektoratets vedtak bygget på en samlet vurdering av de relevante omstendigheter som søknaden om ettergivelse av arveavgiften bygget på. Skattedirektoratet ble derfor bedt om en nærmere redegjørelse for de vurderinger som lå til grunn for avslaget. I Skattedirektoratets redegjørelse het det blant annet:

«Vårt avslag er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og skal etter denne lovs § 24 grunngis.

I foreliggende sak er det først vist til vilkårene for lemping etter arveavgiftsloven § 46 annet ledd. Avslaget er så begrunnet med at en på bakgrunn av de fremlagte opplysninger ikke kunne se at det forelå tilstrekkelige rimelighetsgrunner til at nevnte vilkår for ettergivelse kunne anses å være oppfylt. Det er altså ikke vist konkret til hvilke momenter som har vært avgjørende ved vurderingen, men kun til at vurderingen er foretatt på bakgrunn av de fremlagte opplysninger.

På bakgrunn av den knappe begrunnelsen i vedtaket forstår vi at As advokat og Sivilombudsmannen reiser spørsmål om hvilke vurderinger som faktisk er gjort ved behandlingen av saken. Vi er videre enig i at begrunnelsen i foreliggende sak burde vært bedre og vil for fremtiden gi mer utfyllende begrunnelser i slike saker.

Som det fremgår av merknadsskjemaet, har

saksbehandler konkret vurdert hvorvidt det på bakgrunn av skyldnerens situasjon vil være urimelig eller uforholdsmessig trykkende å opprettholde kravet på rettidig betaling. Ved vurderingen er det lagt vekt på skattefogdens vurderinger, samt at skyldner ved salg av den arvede eiendom vil kunne betale pliktig arveavgift, og samtidig ha midler til å finansiere ny bolig. Det er således skyldnerens betalingssevne som er til lagt avgjørende vekt, og ikke arvets størrelse.

Hva gjelder ovennevnte rimelighetsvurdering vil direktoratet også vise til at skyldner ikke bodde i leiligheten forut for arvefallet, slik det forutsettes i direktoratets melding av 11. desember 1998 punkt 3.4.3. Det vises også til at boligen i følge vedlagt takst foretatt 21. februar 1997, hadde en teknisk verdi på kr. 2.100.000. Eiendommen var i følge skattefogdens brev av 9. september 1998 gjeldfri. Ved salg av boligen og betaling av arveavgiften, ville skyldner således ha disponibelt nærmere 2 millioner kroner til kjøp av ny bolig. På denne bakgrunn kunne direktoratet ikke se at det ville være urimelig eller uforholdsmessig trykkende å opprettholde kravet på arveavgift, til tross for at skyldneren hadde arvet en bolig som hun selv bebodde.»

I mitt avsluttende brev til Skattedirektoratet uttalte jeg:*«1. Saksbehandlingen*

Jeg oppfatter brevet 22. desember 1999 slik at Skattedirektoratet beklager at begrunnelsen i vedtaket 4. januar 1999 ikke inneholdt noen informasjon om hvilke hensyn som var tillagt avgjørende vekt ved direktoratets klagebehandling.

Forvaltningsloven § 25 tredje ledd lyder:

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

Bruken av ordet «bør» medfører at dette ikke er et absolutt krav. Før lovendring i 1977 var uttrykket «bør så vidt mulig» brukt i bestemmelsen. Ut fra uttalelser i forarbeidene til endringsloven synes det imidlertid å måtte legges til grunn at det kun er i unntakstilfeller det skal være adgang til å fravike bestemmelsen. Det heter således på s. 6 i Innst. O nr. 50 (1976–77):

«Komiteens flertall, alle unntatt formannen og Skard, foreslår at ordene «også så vidt mulig» i § 25 siste ledd første setning, går ut, slik at setningen blir lydende:

«De hovedhensyn som har vært avgjørende ved forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes.

Med dette tilsiktes ikke bare en språklig forenkling av setningen, men også en skjerpelse av bestemmelsen. Flertallet er av den oppfatning at hovedhensynene bak et skjønn som en klar hovedregel skal nevnes. Forvaltningens mangfoldighet kan imidlertid stille en overfor unntaksforhold hvor det bør være plass til å fravike be-

stemmelsen. *Flertallet* vil derfor ikke gå så langt som å foreslå at hovedhensynene bak et skjønn skal nevnes.»

Jeg finner på denne bakgrunn beklagelsen på sin plass. Jeg har for øvrig merket meg at Skattedirektoratet for fremtiden vil gi mer utfyllende begrunnelser i slike saker.

2. Realitetsspørsmålet:

Jeg har kommet til at det er grunn til å be om en ny behandling av As søknad om ettergivelse av arveavgift, og vil i den forbindelse bemerke:

En søknad om frafallelse av arveavgift må vurderes i henhold til bestemmelsen i arveavgiftsloven 19. juni 1964 nr. 14 § 46 annet ledd, med tilhørende forskrifter gitt i medhold av lovens § 47.

Paragraf 46 annet ledd lyder:

«Når det vil virke urimelig eller uforholdsmessig trykkende om kravet på rettidig betaling av avgiften blir opprettholdt fullt ut, kan vedkommende departement overfor en eller flere av dem som er ansvarlige for avgiften nedsette eller frafalle kravet eller gi henstand med betalingen. Når det gis henstand, kan renter og sikkerhet kreves i den utstrekning det finnes rimelig.»

Finansdepartementets kompetanse etter arveavgiftsloven § 46 annet ledd er delegert til Skattedirektoratet, jf. forskrift 18. juni 1997 om delegering av myndighet til å treffe avgjørelse om ettergivelse og nedsettelse av skatte- og avgiftskrav, forsinkelsesrenter og innfordringsutgifter på billighetsgrunnlag § 3. I medhold av forskriften § 4 har direktoratet i In-melding nr. 5/1998 pkt. 3.4. gitt retningslinjer for når krav på arveavgift kan lempes. Denne meldingen avløste bl.a. Finansdepartementets rundskriv R-4/94 12. april 1994.

Fra direktoratets retningslinjer siteres:

«3.4.2 konkrete omstendigheter

Anstrengt personlig økonomi kan ha sin årsak i omstendigheter som gjør at § 46 annet ledd kommer til anvendelse.

Sykdom kan være grunnlag for lemping når den er langvarig eller alvorlig etter en konkret vurdering av hvorvidt følgene av sykdommen innebærer at det vil virke urimelig eller uforholdsmessig trykkende å fastholde kravet. Dette er særlig aktuelt i de tilfeller der sykdommen har påvirket søkers inntektsforhold, eller der sykdommen har påført søker økte utgifter som gjør det vanskelig å betale kravet.

3.4.3 Det arvede objekt

Det kan også være grunnlag for nedsettelse eller henstand under henvisning til *det arvede objekt*.

Dette gjør seg særlig gjeldende i forhold til personer som har arvet en bolig de selv bebor. Det skal svært meget til før man krever fravikelse fra slik bolig for å inndrive avgiftskravet. I slike tilfeller bør det antas mulig å få til en frivillig

pantsettelse under forutsetning av at pantet ikke realiseres så lenge arvingen bebør boligen.

Dette gjelder imidlertid ikke når boligen har en ekstraordinært høy verdi eller standard. I slike tilfeller vil det være naturlig at man krever at søker finner en rimeligere bolig for å kunne betale avgiftskravet.»

As søknad om ettergivelse av arveavgiften er begrunnet både med hennes gjeldsproblemer som følge av tap ved salg av tidligere bolig og svake økonomi, hennes sykdom og derav følgende vanskelige livssituasjon både økonomisk og på annen måte, og at arven hovedsakelig er eiendommen som har vært hennes og datterens bolig siden arvelaters død i 1996.

I brevet 22. desember 1999 redegjorde Skattedirektoratet for de konkrete vurderingene som lå til grunn for klagevedtaket ved å vise til merknadene og vurderingene i merknadsskjemaet fra den interne saksforberedelsen.

Direktoratet la bl.a. vekt på skattefogdens vurderinger i innstillingen til direktoratet 9. september 1998. I denne innstillingen heter det bl. a.:

«Søknaden ble begrunnet i søkers helse, økonomi og familieforhold. Hun sliter med stor gjeld etter tvangssalg av leilighet i 1992. Hun går til strålebehandling for kreft og er eneansvarlig for sin datter på 10 år. A er sykemeldt frem til medio september og mottar sykepengene brutto kr. 4.980 pr. måned.

Skattefogden avslø søknad om ettergivelse av arveavgiften ved å vise til at anstrengt økonomi ikke er ansett som tilstrekkelig grunnlag for ettergivelse etter arveavgiftslovens § 46, 2. ledd. Det ble også bemerket at plikten til å betale arveavgift som hovedregel ikke skal stå tilbake for andre gjeldsforpliktelser.

Skattefogden anser heller ikke avgiftspliktiges helse- og familiesituasjon som grunnlag for ettergivelse av arveavgiften.

A er oppført med kr.733.098 i gjeld pr. 31.12.97.»

I Skattedirektoratets merknadsskjema heter det bl.a.:

«Avgiftspliktige skylder på sykdom og dårlig økonomi som grunnlag for ettergivelse.

Gjeld til private kreditorer: Bank pr. 4. november 1997 kr. 867.820.

Inntekt 4.500 + 1.070 (sykepengene og barnebidrag)

Aktiva er huset hun arvet med teknisk verdi kr. 2.100 000.

Øvrige opplysninger: Avgiftspliktige har i lengre tid hatt økonomiske problemer. I 1992 ble hennes leilighet tvangssolgt. Siden reiste hennes mann tilbake til Marokko. Hun ble sittende alene igjen med ansvaret for barna og restgjelden.

Ved morens død i 1996 arvet hun barndoms hjemmet, dette ble første gang hun kunne tilby sitt barn et skikkelig hjem. Uten frafall i arveavgiften vil hun miste hjemmet og derved muligheten (til) å tilby barnet et skikkelig oppvekstmiljø.

Avgiftspliktige har i tillegg en rekke lidelser,

hun går til strålebehandling og har sukkersyke. Legeerklæringer vedlagt.

Hun har videre vært arbeidsledig siden 1994, da jobbet hun som deltids barnehageassistent.

Etter det opplyste stiller jeg meg bak fogdens anmerkninger. Videre legger jeg vekt på at det ikke er uforholdsmessig trykkende å fastholde kravet da hun kan realisere huset til en meget god pris, jfr. verdi, innfri private og offentlige restanser og ennå sitte igjen med tilstrekkelige midler til innkjøp av bolig til seg og sitt barn. Det innstilles følgelig på avslag.»

Av brevet 22. desember 1999 sammenholdt med merknadsskjemaet som lå til grunn for vedtaket 4. januar 1999, fremgår at Skattedirektoratet ved klagebehandlingen la avgjørende vekt på at A ved å selge boligen både kunne innfri sin private gjeld som da var på kr 867.820 og som var et resultat av tap ved salg av tidligere bolig i 1992, betale arveavgiften på kr 178.400 med tillegg av renter, og i tillegg ha tilstrekkelige midler igjen til å kjøpe bolig til seg og sitt barn.

I brev 12. januar 2000 bemerket As advokat at den arvede boligens tekniske verdi på kr 2.100.000 var irrelevant både i forhold til boligens virkelige verdi og i forhold til arveavgiftsgrunnlaget.

I brevet 23. mars 2000 beklaget Skattedirektoratet at eiendommens tekniske verdi var benyttet i brevet 22. desember 1999. Det ble bemerket at denne verdien uansett ikke var lagt til grunn verken ved avgiftsberegningen eller ved direktoratets avgjørelse 4. januar 1999. I brevet heter det videre:

«Det vises i denne forbindelse til tidligere oversendte merknadsskjema, hvor det fremgår at saksbehandler generelt har lagt til grunn at skyldner vil kunne realisere eiendommen til meget god pris slik at privat og offentlig gjeld vil kunne innfris, samtidig som det vil være midler igjen til kjøp av ny bolig.

Med tanke på advokat As henvisning til at saken ser ut til å ha blitt en prinsippsak for Skattedirektoratet, vises det til at det foreligger en restriktiv praksis med tanke på ettergivelse av arveavgift i slike saker. Når kravet på betaling i foreliggende sak er opprettholdt, er dette kun på bakgrunn av denne generelle praksis, hvoretter det forventes at skyldner realiserer eiendommen når hun ved salg av denne vil ha mulighet til å kjøpe eller leie annen egnet bolig. Det er i foreliggende sak ikke særlig tvil om at skyldner vil ha slik mulighet.»

Det fremgår av brevet hit 22. desember 1999 at Skattedirektoratet ved klagebehandlingen la avgjørende vekt på As betalingsevne i forhold til anskaffelse av ny bolig. Direktoratet skriver bl.a.:

«Eiendommen var i følge skattefogdens brev av 9. september 1998 gjeldfri. Ved salg av boligen og betaling av arveavgiften, ville skyldner således ha disponibelt nærmere 2 millioner kroner til kjøp av ny bolig. På denne bakgrunn kunne direktoratet ikke se at det ville være urimelig

eller uforholdsmessig trykkende å opprettholde kravet på arveavgift, til tross for at skyldneren hadde arvet en bolig som hun selv bebodde.»

I brevet 23. mars 2000 forsikret Skattedirektoratet at boligens tekniske verdi ikke var lagt til grunn ved vedtaket 4. januar 1999. Det er likevel vanskelig å forstå redegjørelsen i brevet 22. desember 1999 annerledes enn at direktoratet ved klagebehandlingen la til grunn at boligen hadde en virkelig verdi tilnærmet lik den tekniske verdien angitt i taksten. Også merknadsskjemaet som lå til grunn for klagevedtaket 4. januar 1999 kan tyde på det. Når Skattedirektoratet likevel anfører at den tekniske verdien ikke ble lagt til grunn ved klagevedtaket, burde direktoratet gitt en nærmere redegjørelse for hva direktoratet bygget på når det ble lagt til grunn, slik som fremgår av brevet 22. desember 2000, at eiendommens virkelige verdi var i overkant av 2 millioner kroner, og således betydelig høyere enn verdien på kr 1.500.000 som ble lagt til grunn for arveavgiftsberegningen.

Det fremgår av brevet 22. desember 1999 at Skattedirektoratet ved klagebehandlingen la en viss vekt på As spesielle tilknytning til boligen hun arvet. Uttalelsen tyder også på at Skattedirektoratet ved vurderingen av As betalingsevne ikke har lagt vekt på hennes private gjeld på nærmere kr 900.000. Etter min oppfatning er det nødvendig ved vurderingen av As betalingsevne også å ta i betraktning hennes relativt store private gjeld. Dette gjelder særlig fordi det ikke synes omstridt at As løpende inntekt, bl.a. på grunn av hennes sykdom, ikke er tilstrekkelig til å betjene noen del av hennes gjeld eller renter på denne. Det synes derfor som Skattedirektoratets oppfatning av As betalingsevne bygger på et sviktende faktisk grunnlag.

Jeg finner også grunn til å rette innvendinger mot at Skattedirektoratet først i brevet hit 23. mars 2000 trekker frem As finansielle evne til å leie bolig uten at denne sammenligningen med hennes betalingsevne i forhold til boligkjøp har vært et synlig vurderingstema ved direktoratets klagebehandling. Disse to boformene stiller helt forskjellige krav til kjøpers/leiers finansieringsevne både på kort og lang sikt. I tillegg kommer at det å leie bolig erfaringsmessig av de aller fleste oppleves som mer usikkert og mindre ønskelig enn det å eie egen bolig. I den forbindelse viser jeg igjen til brevet hit 22. desember 1999 hvor det fremgår at Skattedirektoratet under klagebehandlingen la en viss vekt på at den arvede eiendommen har vært As bolig siden moren døde. Jeg kan derfor vanskelig akseptere at Skattedirektoratet i brevet 23. mars 2000 tilsynelatende vektlegger As antatte betalingsevne i forhold til leie og kjøp av bolig likt uten noen nærmere begrunnelse.

Etter min samlede vurdering knytter det seg begrunnet tvil til grunnlaget for vedtaket, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd siste punktum. Jeg ber derfor om at Skattedirektoratet vurderer saken på nytt.»

Skattedirektoratet vedtok 1. mars 2001 å innvilge rentefri betalingsutsettelse for avgiftskravet fra og med 4. januar 1999 så lenge hun bor i boligen.

60.

Avgiftsfri innførsel av personbil som flyttegods – dispensasjon fra bostedsvilkåret

(Sak 2000–0949)

A, som ikke hadde vært bosatt i Norge tidligere, bortsett fra en åtte måneders turnusperiode ved norsk sykehus ca. to år før innreisen, klaget til ombudsmannen over avslag på søknad om toll- og avgiftsfri innførsel av sin personbil som flyttegods.

Ombudsmannen bad Finansdepartementet om å behandle saken på nytt. Det ble vist til at det ikke kunne sees å foreligge noe spekulasjonsmotiv i saken, og til at Stortinget i 1995 vedtok en viss oppmyking av dispensasjonsbestemmelsen i regelverket.

Departementet innvilget deretter dispensasjon.

A bosatte seg i Norge høsten 1997. Han var da ferdig utdannet lege fra Sveits. Med sikte på å kunne praktisere i Norge tok A turnustjenesten ved et norsk sykehus. I den forbindelse hadde han om lag åtte måneders opphold her i landet fra april 1995 til januar 1996. I 1993 hospitererte han ved Rikshospitalet i åtte uker, ellers hadde han i årene 1992–1994 bare kortere ferieopphold her for å besøke familie og venner. A har etter det opplyste ikke vært bosatt i Norge før fra 1997, og han fikk norsk statsborgerskap etter dette tidspunkt.

Ved innflyttingen i 1997 hadde A med seg sin Golf GTI 1990-modell, som han søkte om å få innføre toll- og avgiftsfritt som flyttegods. Søknaden ble avslått med henvisning til Finansdepartementets forskrift 4. januar 1984 om toll og engangsavgift på motorvogner m.m. § 6 nr. 1 bokstav a) som setter som vilkår for fritak at eieren har vært bosatt i utlandet sammenhengende i minst fem år umiddelbart før innreisen. Departementet la til grunn at oppholdet i 1995–96 hadde hatt en slik varighet at kravet til kontinuitet ikke lenger var oppfylt.

Departementet avlo også As subsidiære søknad om dispensasjon fra botidskravet. A hadde vist til at turnustjeneste ved et norsk sykehus var obligatorisk dersom han senere skulle kunne praktisere i Norge, og til at han i 1995 kunne ha innført den samme bilen toll- og avgiftsfritt.

På spørsmål fra ombudsmannen utdypet departementet begrunnelsen for sin avgjørelse i brev 31. august 2000. Departementet skrev at As argumenter ble nevnt i vedtaket og vurdert, men ikke funnet tilstrekkelig tungtveiende til å gi dispensasjon. For øvrig sluttet departementet seg til de synspunkter Toll- og avgiftsdirektoratet hadde gitt i sin uttalelse 14. august 2000. Direktoratet fremhevet der at det «si-

den forskriftens ikrafttreden» foreligger en fast praksis hvor lignende midlertidige arbeidsopphold ikke har kvalifisert for dispensasjon. Et positivt vedtak ville således bryte med likebehandlingsprinsippet.

I mitt avsluttende brev til Finansdepartementet uttalte jeg:

«Jeg har ikke noe å innvende mot at departementet har vurdert As opphold her i 1995–96 slik at kontinuitetsvilkåret ble brutt med den følge at A ved innflyttingen høsten 1997 ikke fylte det grunnleggende vilkåret for fritak – fem års sammenhengende botid i utlandet umiddelbart før innreisen.

Det sentrale spørsmålet i saken gjelder As søknad om dispensasjon fra botidsvilkåret.

Stortinget vedtok i 1995 en liberalisering av dispensasjonsbestemmelsen i Stortingets årlige vedtak om avgift på motorvogner m.m. § 11. Endringen innebar at dispensasjon etter omstendighetene også kan gis på grunnlag av en konkret rimelighetsvurdering. Dispensasjonsadgangen er med andre ord utvidet, og tidligere dispensasjonspraksis har fått mindre vekt.

Ettersom botidsvilkåret som nevnt er grunnleggende, har jeg ikke innvendinger mot at det generelt føres en restriktiv praksis med hensyn til å dispensere fra kravet.

Det er imidlertid forhold i saken som trekker i motsatt retning. Jeg peker for det første på at A ikke har vært bosatt i Norge tidligere, når det sees bort fra oppholdet i 1995–96 for å gjennomføre turnustjeneste. Den restriktive dispensasjonspraksisen avgiftsmyndighetene fører er først og fremst begrunnet i at det for nordmenn som tar arbeidsopphold i utlandet foreligger et sterkt økonomisk motivert press for å få innvilget dispensasjoner. Denne gruppen vil normalt ha en sterk tilknytning til Norge under hele utlandsoppholdet. For utlendinger som etablerer seg i Norge for første gang, slik som A, synes situasjonen å være noe annerledes. Dette er personer som ikke har sin bakgrunn i Norge, og hvor kravet til faktisk botid i utlandet gjennomgående vil være helt uproblematisk. Konsekvenshensyn kan derfor ikke antas å gjøre seg gjeldende i vesentlig grad innenfor denne gruppen.

Det synes videre helt på det rene at det i As tilfelle ikke foreligger noe spekulasjonsmotiv. Bilen er en ti år gammel Golf som har gått 230 000 km, og som A har eid siden den var ny. Det oppholdet A hadde her i 1995–96 var et nødvendig ledd i hans plan om å etablere seg her permanent, og på det tidspunktet fylte han etter alt å dømme vilkårene for toll- og avgiftsfritak. Toll- og avgiftsdirektoratet har i en sen fase av saken uttrykt tvil om dette, men jeg oppfatter det ikke slik at departementet har sluttet seg til direktoratets endrede syn på dette punkt.

Sammenfatningsvis kan det synes lite rimelig at A nektes fritak når han fylte vilkårene i 1995, og det

oppholdet han da hadde var et nødvendig ledd i hans plan om å slå seg ned her permanent og praktisere som lege. Som nevnt må det også tas i betraktning at det ikke er holdepunkter for at det foreligger noe spekulasjonsmotiv, og at konsekvenshensyn ikke kan antas å gjøre seg gjeldende i særlig grad i den kategori saker som A tilhører.

Jeg finner at det er grunn til å anmode departementet om å behandle saken på nytt, og foreta en nærmere vurdering av de forholdene jeg har påpekt. Departementet bes meddele resultatet av en ny behandling i brev direkte til A. Jeg vil gjerne ha tilsendt en kopi til orientering.»

Etter ny behandling innvilget departementet dispensasjon.

61.

Avgiftsfri innførsel av personbil som flyttegods – dispensasjon fra kravet om ett års registreringstid i oppholdslandet

(Sak 1999–1955)

A klaget til ombudsmannen over avslag på søknad om toll- og avgiftsfri innførsel av personbil som flyttegods. Søknaden ble avslått fordi det manglet ca. tre uker på kravet om at kjøretøyet måtte være registrert i oppholdslandet i minst ett år før eierens innreise til Norge. Bakgrunnen for dette var at As ektefelle uventet ble oppsagt fra sin stilling mens A var på ferie i Norge. Ferien ble dermed avslutningen på As utenlandsopphold. Hun hadde kjøpt returbilletter til oppholdslandet, men valgte å spare disse utgiftene da ektefellen kunne forestå pakking alene.

Ombudsmannen kom til at avslaget fremstod som klart urimelig og bad om ny behandling.

Finansdepartementet innvilget deretter dispensasjon.

Etter nærmere seks års opphold i utlandet, returnerte A med familie til Norge i 1997, ett år tidligere enn det som var planlagt. A og barna kom til Norge 9. mai 1997 for å arrangere konfirmasjon for ett av barna, og for ordinær sommerferie. Meningen var å returnere til oppholdslandet etter endt sommerferie, og det var innkjøpt returbilletter til familien med returdato 20. august 1997. As ektefelle hadde også et opphold i Norge i mai 1997 i forbindelse med konfirmasjonen, men han returnerte til oppholdslandet i slutten av mai. Den 2. juni 1997 mottok As ektefelle uventet oppsigelse fra sin stilling i oppholdslandet. Han tok da ikke familien nedover igjen, men forestod pakking og forsendelse av flyttelasset alene. Han kom tilbake til Norge 3. juli 1997, og 6. juli reiste hele familien til Sverige for å avvikle ferie og for å hente den ene av familiens to biler, som av økonomiske årsaker var skipet dit. Familien returnerte

til Norge med bilen 27. juli 1997, og meldte innflytting til folkeregistermyndighetene.

Myndighetene innrømmet toll og avgiftsfritak på en av bilene – den som var registrert i As ektefelles navn og som familien hadde eid lengst. Den bilen som var registrert på A, ble det imidlertid ikke gitt fritak for. Begrunnelsen var at bilen ble registrert i hennes navn i oppholdslandet 3. juni 1996, samtidig som toll- og avgiftsmyndighetene anså 9. mai 1997 som hennes innreisedato til Norge. Hun fylte da ikke kravet i regelverket om at bilen må ha vært registrert i eierens navn i oppholdslandet i minst ett år før innreisen.

På anmodning herfra om en nærmere redegjørelse for dispensasjonsvurderingen, skrev Finansdepartementet:

«I dette tilfellet har det vært spørsmål om å dispensere fra vilkåret i engangavgiftsforskriften § 6 nr 1 bokstav c om ett års registreringstid forut for eiers innreise til Norge. Departementet fant i likhet med Toll- og avgiftsdirektoratet at det ikke forelå tilstrekkelige grunner til å dispensere. Avgjørelsen ble bygget på en helhetsvurdering der flere forhold var av betydning. Herunder ble saken vurdert i forhold til den utvidede dispensasjonsfullmakten. Det ble bl.a. lagt vekt på at klager påberoper seg ufrivillig og uventet oppsigelse som grunnlag for dispensasjon. Dette dokumenteres ved et internnotat fra arbeidsgiver der det fremgår at arbeidsforholdet avsluttes 30. juni 1997. Helt unntaksvis vil det kunne være aktuelt å dispensere som følge av at uforutsette og plutselige inntrufne hendelser har medført at hjemreise har skjedd tidligere enn opprinnelig planlagt I sak 98/7315 (jf. vedlagte kopi av departementets vedtak) ble det dispensert fra vilkåret om ett års registreringstid, ved fremskutt hjemreise som følge av dødsfall i nær familie.

Ettersom en dispensasjon medfører at tilsvarende saker må behandles på samme måte, har departementet vært tilbakeholden med å la slike hensyn være avgjørende. Det legges stor vekt på notoritet og at dispensasjonen ikke åpner for uønskede smittevirkninger. For avgiftsmyndighetene er det meget vanskelig å vurdere riktigheten av en påstand om at en oppsigelse inntraff plutselig og var uventet.»

Senere skrev departementet:

«Som påpekt i departementets brev av 20. mars 2000 kan det være aktuelt å benytte dispensasjonsfullmakten i tilfelle der uforutsette og plutselige inntrufne hendelser medfører at vilkårene for å innføre flyttebil ikke oppfylles. For avgiftsmyndighetene er det meget vanskelig å vurdere riktigheten av en påstand om at en oppsigelse inntraff plutselig og var uventet. Departementet har vært tilbakeholden med å la slike hendelser være avgjørende i tilfelle hvor det erfaringsmessig er vanskelig å konstatere om en slik hendelse faktisk har funnet sted. Departementet har i denne saken ikke funnet å kunne legge avgjørende vekt på dette forhold. Dette betyr ikke at departementet reiser tvil om fremstillingen av omstendighetene rundt As ektefelles oppsigelse.

Klager har anført at han i forhold til folke-

trygdreglene ikke ble ansett som bosatt i Norge, før fra innmeldingen i folkeregisteret. Departementet har ingen kommentar til dette utover at de hensyn som ligger bak utformingen av engangsavgiftsregelverket ikke nødvendigvis vil være de samme som hensynene bak trygdereglene. Engangsavgiftsregelverket må derfor fortolkes på selvstendig grunnlag.»

A ga uttrykk for at hennes reelle innreisedato måtte være 26. juli 1997 da familien kom fra Sverige. Hun viste i den sammenheng særlig til at familien ikke hadde noen egen bolig i Norge før fra slutten av juli. Hun viste også til at familien i forhold til trygdereglene ikke ble ansett som innflyttet før fra juli 1997, med den følge blant annet at de selv måtte betale for en øyeoperasjon datteren gjennomgikk i juni 1997.

I mitt avsluttende brev til Finansdepartementet uttalte jeg:

«Vilkårene for toll- og avgiftsfri innførsel av personbil som flyttegods er inntatt i Finansdepartementets forskrift 4. januar 1984 om toll og engangsavgift på motorvogn m.m. Det aktuelle vilkåret om ett års registreringstid på kjøretøyet i oppholdslandet før «innreisen», fremgår av forskriften § 6 nr. 1 bokstav c).

Jeg legger til grunn at det var riktig å anse 9. mai 1997 som innreisedato for A i forhold til denne bestemmelsen. Det er opplyst at det foreligger en etablert forvaltningspraksis for at ferieavvikling av lengere varighet i eller med utgangspunkt i Norge i forbindelse med avslutning av utenlandsoppholdet, fører til avbrudd i boperioden, og til at «innreisen» da tidfestes til starten av ferieoppholdet. Også slike tilfeller krever at det foretas en konkret vurdering, men jeg finner ikke tilstrekkelig grunn til å gå nærmere inn på denne vurderingen. Det sentrale spørsmålet i denne saken er om det bør dispenseres fra registreringsvilkåret i forskriften § 6 nr. 1 bokstav c) ut fra de foreliggende omstendigheter.

Utgangspunktet for saken, og grunnlaget for As dispensasjonssøknad, er den oppsigelsen ektefellen fikk 2. juni 1997 mens A og barna var i Norge. A hevder at oppsigelsen kom plutselig og uventet, og kastet om på alle familiens planer.

Departementet skriver at det for avgiftsmyndighetene er meget vanskelig å vurdere riktigheten av en påstand om at en oppsigelse inntraff plutselig og uventet, og at man derfor generelt er varsom med å la slike hendelser være avgjørende. Realiteten i dette er, så vidt jeg kan skjønne, at departementet ved dispensasjonsvurderingen har sett bort fra det forholdet som var det sentrale grunnlaget for søknaden.

Det er etter mitt syn problematisk dersom avgiftsmyndighetene unnlater å ta stilling til, og dermed unntar fra vurdering, forhold som påberopes som grunnlag for dispensasjon. I utgangspunktet må

forvaltningen være forpliktet til å foreta en konkret bevisvurdering og treffe en konklusjon med hensyn til hvilket faktum man vil legge til grunn for dispensasjonsvurderingen. Dette med mindre avgiftsmyndighetene mener at det som er anført uansett ikke er tungtveiende nok til å begrunne dispensasjon.

Jeg har vanskelig for å se at det foreligger grunnlag for å trekke i tvil riktigheten av As fremstilling. Det fremstår som lite sannsynlig at familien skulle bestille returbilletter, enn si reise hjem i mai måned uten å forberede flytting, dersom de var kjent med den forestående oppsigelsen. Det er ikke mulig å se fornuftige motiver for en slik handlemåte. Etter mitt syn er det en klar sannsynlighetsovervekt for at det er riktig at oppsigelsen kom plutselig og uventet på A.

Bestemmelsen om dispensasjon (eller fritak) er inntatt i Stortingets årlige vedtak om avgift på motorvogn m.m. § 11, som har følgende ordlyd:

«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 eller også ellers en klart urimelig virkning.»

Bestemmelsen ble endret ved Stortingets behandling av Budsjettinnst. S. nr. 13 (1994–95) fra Finanskomiteen. Komiteen uttalte at det burde skje en viss oppmyking av dispensasjonspraksis, og understreket at det skal foreligge en reell dispensasjonsmulighet også dersom avgiften i spesielle enkelttilfeller får en sterkt urimelig virkning. Stortinget sluttet seg til dette, og urimelighetsalternativet ble føyd til i dispensasjonsbestemmelsen.

Avgiftsmyndighetene har som nevnt lagt til grunn i praksis at ferieavvikling av lengre varighet i, eller med utgangspunkt i Norge i forbindelse med avslutning av utenlandsoppholdet, fører til avbrudd i boperioden, og til at «innreisen» da tidfestes til starten av ferieoppholdet. Denne forståelsen av forskriften § 6 får etter mitt syn en svært urimelig virkning for A. På grunn av begivenheter som lå utenfor hennes og familiens kontroll, ble det som i utgangspunktet var et helt ordinært ferieopphold, hennes avslutning av boperioden utenlands. Da ektefellen ble oppsagt, var hun i Norge sammen med barna – uten egen bolig og uten familiens eiendeler. For familien må det ha fortont seg som unødvendig, og en ekstra utgift, om A skulle reise ned igjen til oppholdslandet så lenge ektefellen kunne håndtere flytteprosessen alene. I ettertid er det lett å se at en slik fremgangsmåte etter all sannsynlighet ville ha medført at hun ville ha oppfylt vilkåret om ett års registreringstid i oppholdslandet – hun manglet bare tre uker på å oppfylle kravet da hun kom til Norge 9. mai 1997. Men familien tenkte åpenbart ikke på forholdet til avgiftsreglene i den situasjonen de var, noe som er forståelig.

Når departementet har valgt å se bort fra et påbe-
ropt faktisk forhold – som har sannsynligheten for
seg – fremstår departementets avslag på dispen-
sasjonssøknaden som klart urimelig, jf. ombuds-
mannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd.

Jeg ber departementet behandle saken på nytt i
lys av det jeg her har gjort gjeldende.»

Departementet innvilget senere dispensasjon.

Kommunale tjenester, næringsvirksomhet, legemidler

62.

Sen saksbehandling av klage på avslag om motorisert ferdsel i utmark – betydningen av samtidig krav om lovlighetskontroll og kommunens behandling av en liknende sak.

(Sak 2001–0866)

*A klaget til ombudsmannen over sen saksbehandling
i Narvik kommune av klage over avslag på søknad
om tillatelse til motorisert ferdsel i utmark. Klagesa-
ken ble først oversendt fylkesmannen etter åtte må-
neder, fordi kommunen ville avvente behandlingen
av krav om lovlighetskontroll av avslaget, og be-
handlingen av en annen liknende sak.*

*Ombudsmannen kritiserte den lange saksbe-
handlingstiden i klagesaken. Han uttalte at lovlig-
hetskontroll etter kommuneloven § 25 normalt skal
være en etterkontroll, for å avgjøre om et vedtak er
innholdsmessig lovlig, er truffet av kompetent organ
og blitt til på lovlig måte. I saker der det fremsettes
partsklage etter forvaltningsloven og krav om lovlig-
hetskontroll samtidig, vil det normalt være lite hen-
siktsmessig at fylkesmannen tar stilling til lovlig-
hetsspørsmålet før kommunen har tatt stilling til kla-
gen. Hensynet til at den private part får sin klage be-
handlet så raskt som mulig, tilsa også det. Ombuds-
mannen fant heller ikke at mulig omgjøring av kom-
munens standpunkt i en annen sak, var saklig grunn
for å utsette behandlingen av klagesaken. Ombuds-
mannen kom videre til at kommunen ikke hadde gitt
tilfredsstillende orientering om fremdriften i klage-
saken, og bad kommunen etablere rutiner for å sen-
de forsinkelsesbrev.*

A klaget til ombudsmannen over sen saksbe-
handling i Narvik kommune. Klagen gjaldt mang-
lende svar på klage til Fylkesmannen i Nordland på
kommunens avslag på søknad om tillatelse til moto-
risert ferdsel i utmark.

A søkte i juni 2000 om tillatelse til bruk av ter-
rengmotorsykkel i utmark i Narvik kommune. Sen
saksbehandling av søknaden førte til at ordføreren
15. september 2000 gav midlertidig tillatelse fram til

bystyrets behandling av søknaden. I brev 19. oktober
2000 ble A underrettet om at Narvik bystyre hadde
avslått søknaden i møte 12. oktober 2000. Avslaget
ble påklaget 4. november 2000. Bystyret i Narvik
vedtok å utsette behandlingen av klagen i møte 29.
mars 2001.

Ombudsmannen besluttet å undersøke klagen
nærmere. Kommunen ble spurt om det medførte rik-
tighet at klagen ennå ikke var behandlet. Hvis så var
tilfellet, ble kommunen bedt om å redegjøre for årsa-
ken til dette. Kommunen ble også bedt om å opplyse
når klagen ville bli behandlet. Kommunen ble videre
bedt om å redegjøre for rutinene for å sende foreløp-
pig svar, jf. forvaltningsloven § 11 a tredje ledd.

Narvik kommune gav følgende redegjørelse for
hvordan A var blitt orientert om saksgangen:

«Så langt en kan se, går det fram av doku-
mentene at søker er informert om saksgangen i
flere brev. Senest fra kommunen i brev datert
1.02.01, der det orienteres om at saken avventes
behandling av Jektvik-saken og lovlighetskon-
trollen. Søker er i brev fra Fylkesmannen datert
26.02.01 orientert om at saken bør behandles
uavhengig av Jektvik-saken og lovlighetskon-
trollen. Kommunen informerte ikke søker om at
dette ville skje.

Søker ble dermed ikke informert om at saken
kom til politisk behandling i slutten av mars.»

Kommunen beklaget at saken ble liggende i to
måneder før første gangs behandling i 2000. Videre
fant kommunen det «uheldig at ordfører ikke har in-
formert om vedtaket i Jektviksaken», som ble fattet
av Narvik bystyre 7. desember 2000. Fra kommu-
nens brev siteres:

«Ut over dette siste, kan jeg ikke se at kom-
munen ikke har gitt tilstrekkelig informasjon i
saken.»

Kommunen opplyste videre at klagen ville bli
behandlet administrativt med det første, og viste til
at bystyret hadde møte 22. mai og 21. juni 2001.

Til ombudsmannens spørsmål om kommunens
rutiner for å sende foreløpig svar, opplyste kommu-
nen at praksis nylig var vurdert, og at det nå er lagt
opp til at foreløpig svar skal gis innen 14 dager etter
mottatt henvendelse.

Kommunen oversendte 17. juli 2001 bystyrets
vedtak 21. juni 2001 i klagesaken til orientering.
Bystyret opprettholdt avslaget og oversendte klagen
til fylkesmannen i Nordland for videre behandling.

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«1. Saksbehandlingstiden

Etter forvaltningsloven 10. februar 1967 § 11 a førs-
te ledd skal en sak forberedes og avgjøres «uten
ugrunnet opphold».

1.1 Før vedtak ble fattet

A søkte 9. juni 2000 om tillatelse til motorisert ferdsel i utmark. På grunn av den lange saksbehandlingstiden gav ordføreren i brev 15. september 2000 midlertidig tillatelse til ferdsel fram til bystyret hadde fattet vedtak i saken. Narvik kommune avslo søknaden 12. oktober 2000.

A klaget første gang til ombudsmannen 28. august 2000 over manglende svar på søknaden. Det ble da besluttet ikke å ta saken opp til nærmere undersøkelse, siden arealsjefen i Narvik kommune i telefonsamtale med mitt kontor hadde opplyst at han ville sørge for å få saken fremlagt for bystyret til avgjørelse så snart alle nødvendige opplysninger var mottatt. Slik praksis er i slike tilfeller, ble saken avsluttet med et brev til klageren og et brev til kommunen, der opplysningene i telefonsamtalen ble referert.

I forbindelse med behandlingen av klagesaken her har kommunen beklaget at søknaden ble liggende i to måneder uten behandling. Beklagelsen er på sin plass.

1.2 Under klagebehandlingen

Grunnen til at saken ble tatt opp på nytt herfra 2. mai 2001, var at A kom med ny klage over at Narvik kommune ennå ikke hadde behandlet hennes klage 4. november 2000 over avslag på søknad om bruk av motorsykkel i utmark. Det er derfor Narvik kommunes behandling av klagesaken som har foranlediget undersøkelsen herfra.

Det tok åtte måneder fra kommunen mottok klagen i november 2000 til A 16. juli 2001 ble meddelt bystyrets standpunkt til klagen.

Av saksdokumentene går det fram at forsinkelsen i klagesaken for en stor del skyldtes at det var fremmet krav om lovlighetskontroll av avslaget, og at saken ble utsatt i påvente av avklaring av en tilsvarende sak (Jektvik-saken). Kommunen hadde lagt opp til at kravet om lovlighetskontroll skulle ferdigbehandles før det ble tatt stilling til partsklagen. På grunn av kommunens behandling av Jektvik-saken, som det var henvist til i kravet om lovlighetskontroll, ble deretter både kommunens behandling av kravet om lovlighetskontroll og partsklagen utsatt.

Kommuneloven 25. september 1992 § 59 åpner for at avgjørelser i folkevalgt organ kan bringes inn for fylkesmannen til kontroll av avgjørelsens lovlighet (lovlighetskontroll). En lovlighetskontroll skal som utgangspunkt være en etterkontroll, som skal gi mulighet for å få avgjort om et vedtak er innholdsmessig lovlig, er truffet av kompetent organ og blitt til på lovlig måte. Forvaltningslovens klageregler kommer ikke til anvendelse ved lovlighetskontroll etter kommuneloven. Selv om kommunen ønsker å vurdere saken på nytt før kravet om lovlighetskontroll sendes til fylkesmannen for avgjørelse, er det ikke meningen at kommunen skal foreta noen intern

klagebehandling på linje med det forvaltningsloven bestemmer for klager etter forvaltningsloven. Det kan føre til unødvendige forsinkelser. I saker der det fremsettes forvaltningsklage (partsklage) og krav om lovlighetskontroll samtidig, slik som i denne saken, vil det normalt være lite hensiktsmessig at fylkesmannen tar stilling til lovlighetsspørsmålet før kommunen har tatt stilling til klagen. Hensynet til at den private part får sin klage behandlet så raskt som mulig, tilsier også at det kan være uheldig å utsette behandlingen av partsklagen. Narvik kommunes utsettelse av behandlingen av partsklagen i påvente av lovlighetsklagen medførte i dette tilfellet at behandlingen av partsklagen ble utsatt i lang tid.

Forvaltningen har plikt til å vurdere en søknad ut fra de rettsregler som gjelder på vedkommende område. Ut fra hensynet til likebehandling kan det i vurderingen også sees hen til praksis i liknende saker. Forvaltningslovens krav om at en sak skal avgjøres uten ugrunnet opphold, innebærer at en sak ikke kan utsettes i påvente av avgjørelse i en annen sak, med mindre særlig forhold gjør seg gjeldende. Slik saken er opplyst, kan jeg ikke se at kommunens mulige omgjøring av sitt standpunkt i «Jektvik-saken» var saklig grunn til å utsette behandlingen av partsklagen fra A. Denne behandlingsmåten har medført lang saksbehandlingstid i klagesaken på uholdbart grunnlag, og må kritiseres.

Jeg viser også til at fylkesmannen i brev 26. februar 2001 ba kommunen foreta forberedende behandling av klagesaken. Likevel tok det nesten fem måneder før saken ble oversendt fylkesmannen for videre klagebehandling.

Jeg kan etter dette ikke se at saksbehandlingstiden i klagesaken er i tråd med forvaltningslovens krav om behandling «uten ugrunnet opphold». Kommunen bør gjennomgå sine rutiner for å sikre at lignende ikke skjer igjen.

2. Foreløpig svar – orientering om fremdriften i klagesaksbehandlingen

Regler om forvaltningens plikt til å sende foreløpig svar er gitt i forvaltningsloven § 11 a annet og tredje ledd, som lyder:

«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 så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som 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.»

Det følger videre av god forvaltningsskikk at det sendes ny orientering til klageren, med ny tidsangi-

velse for når svar kan ventes, dersom den opprinnelige fristen ikke kan overholdes.

Narvik kommune anfører at det er gitt informasjon til A om saksgangen i flere brev, og kan ikke se at den informasjonen ikke har vært tilstrekkelig. Jeg kan ikke slutte meg til den vurderingen.

Dokumentene viser at A ble orientert om saksgangen i brev 8. november 2000. I brev 28. november 2000 opplyste kommunen også at klagen ville bli behandlet i bystyret tidligst i februar 2001. Hun fikk videre oversendt til orientering kopi av brev 1. februar 2001 fra kommunens administrasjon til ordføreren vedrørende fremdriften i klagesaken. Etter dette mottok hun ingen skriftlig informasjon fra kommunen før hun mottok kopi av brev 3. mai 2001 fra Narvik kommune til fylkesmannen. I klagerens brev 3. april 2001 til ordføreren er det opplyst at hun ved en tilfældighet fikk kjennskap til at lovlighetsklagen og klagen skulle behandles av bystyret 28. mars. Hun tok selv kontakt med kommunen 30. mars, og fikk da opplyst at klagesaken var utsatt. Først gjennom oversendelsen av brevet 3. mai ble hun skriftlig orientert om at kravet om lovlighetskontroll var oversendt fylkesmannen, og at klagesaken fortsatt var til administrativ behandling, med opplysning om at den «forventes å bli lagt fram for politisk behandling med det første». Først ved kopi av brev 16. juli 2001 til fylkesmannen ble A orientert om at klagesaken var behandlet av bystyret 21. juni og oversendt fylkesmannen samme dag.

Et viktig formål med forvaltningens plikt til å sende foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11 a, er å gi borgerne trygghet for at saker blir undergitt forsvarlig behandling i forvaltningen. Av hensyn til tilliten til den offentlige forvaltning, er det derfor viktig at det blir gitt orientering om forsinkelser i saksbehandlingen, hvis den opprinnelige saksbehandlingstid ikke kan overholdes.

I denne klagesaken, hvor det også var spørsmål om lovlighetsklage og uklarheter om betydningen av en annen lignende sak, var det spesielt viktig at klageren ble holdt løpende orientert om fremdriften i klagesaken. Klageren hadde videre tatt kontakt med Fylkesmannen i Nordland, som i brev 26. februar 2001 anmodet kommunen om «snarest» å foreta forberedende klagebehandling av klagen. Jeg kan for øvrig ikke se at et brev fra fylkesmannen til kommunen med anmodning om å sette i verk forberedende klagebehandling snarest, på noen måte innebærer at kommunens plikt til å holde klageren orientert om saksgangen kan anses oppfylt.

Jeg kan etter dette ikke se at Narvik kommune har gitt tilfredsstillende orientering til A om fremdriften i klagesaken slik forvaltningsloven og god forvaltningsskikk krever.

Også på dette punktet vil jeg anbefale at kommunen gjennomgår sine rutiner med sikte på å hindre at lignende skjer igjen. Det er opplyst at kommunen har gjennomgått rutinene for utsendelse av foreløpig

svar. Saken her viser imidlertid at kommunen også må etablere rutiner for å sende forsinkelsesbrev i saker der den oppgitte saksbehandlingstiden ikke kan holdes.»

63.

Sen saksbehandling av klage på avslag om utvidet åpnings- og skjenketid – næringsdrivendes behov for avklaring av rammebetingelser

(Sak 2001–0320)

Eieren av et spisested i Oslo klaget over sen saksbehandling av søknad om utvidelse av åpnings- og skjenketid. Søknaden ble avslått av Næringssetaten i Oslo kommune etter åtte måneder. Klagen over avslaget ble ikke behandlet og videresendt klageinstansen før etter ti måneder.

Ombudsmannen kritiserte den lange saksbehandlingstiden både før vedtaket ble fattet og i klageomgangen. Han presiserte videre at næringsdrivende hadde behov for avklaring av rammebetingelsene for sin drift. En samlet saksbehandlingstid på 19 måneder før saken ble oversendt klageinstansen ble betegnet som uforsvarlig lang og uholdbar for virksomheten. Ombudsmannen kritiserte Næringssetaten for ikke å ha sendt foreløpig svar og forsinkelsesmelding i saken, og stilte seg tvilende til om etaten hadde tilfredsstillende rutiner for å sende foreløpig svar og forsinkelsesmelding. Han bad etaten gjennomgå sine rutiner for å unngå liknende tilfeller i fremtiden.

Eieren av et spisested i Oslo klaget over sen saksbehandling av søknad om utvidet åpnings- og skjenketid for uteservering. Søknaden var datert 10. august 1999. Oslo byråd avsto søknaden 27. april 2000. Vedtaket ble påklaget 10. mai 2000. Klageren opplyste i henvendelsen til ombudsmannen at hans anmodning til kommunen i brev 6. september og 26. oktober 2000 om å få byrådets standpunkt til klagen, fortsatt ikke hadde blitt besvart.

Det ble besluttet å undersøke klagen nærmere. Næringssetaten i Oslo kommune (heretter Næringssetaten) ble bedt om å redegjøre for årsaken til den lange saksbehandlingstiden før kommunen fattet vedtak i saken. Det ble videre spurt om det medførte riktighet at kommunen ennå ikke hadde tatt stilling til klagen, og at det i så fall ble redegjort for årsaken til dette.

Det fremgikk av de vedlagte saksdokumentene til klagen at Næringssetaten i brev 24. oktober 2000 hadde opplyst om at klagen ville bli behandlet uten ugrunnet opphold. Ut over dette syntes det ikke som om det var sendt noe foreløpig svar eller forsinkelsesmelding i saken. Næringssetaten ble derfor bedt om å opplyse om årsaken til dette, samt redegjøre for sine rutiner for å sende foreløpig svar i saker som

gjelder enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 11 a tredje ledd.

Om årsaken til den lange saksbehandlingstiden uttalte Næringsetaten:

«Næringsetaten ved bevillingsseksjonen har som oppgave å saksbehandle alle søknader om serverings- og skjenkebevilling i Oslo kommune. Hvert fjerde år, sist 01.04.2000; løper perioden for skjenke- og ølsalgsbevillinger ut. Etaten har på bakgrunn av dette hatt en betydelig større saksmengde enn ellers. For å unngå driftsstans ved en rekke steder har etaten prioritert søknader om fornyelse av eksisterende bevillinger og det har derfor tatt lengre tid å behandle andre søknader.»

Næringsetaten opplyste at klagesaken var oversendt byrådet for behandling. Det ble ikke oppgitt noen grunn til den lange saksbehandlingstiden i klagesaken.

Næringsetaten medga at rutinene for forhåndsvarsling og kontroll av saksbehandlingstiden hadde sviktet i saken, og at det ble tatt sikte på undersøke årsaken til svikten for å unngå lignende tilfeller i fremtiden.

Næringsetaten opplyste at rutiner for å sende foreløpig svar i saker som gjelder enkeltvedtak var nedfelt i en rutinehåndbok. Fra brevet siteres:

«Når etaten mottar en søknad sendes det rutinemessig ut en «forvaltningsmelding» hvor etaten kortfattet gjør rede for den videre saksbehandling. Etter at all nødvendig dokumentasjon er innhentet, legges saken inn til en saksbehandler som forestår all videre saksbehandling ved etaten.

Denne saksbehandler har også til oppgave å påse at forhåndsvarsel i henhold til forvaltningsloven § 11 blir sendt der dette anses for å være nødvendig.»

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«1. Saksbehandlingstiden

Det er et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp at en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Prinsippet er også fastslått i forvaltningsloven 10. februar 1967 § 11 a første ledd.

Søknad om utvidet åpnings- og skjenketid for --- ble sendt 10. august 1999. Etter en saksbehandlingstid på åtte og en halv måned, ble søknaden avslått av Byrådet 27. april 2000. Avslaget ble påklaget 10. mai 2000, og klagen ble oversendt Byrådet for behandling samtidig som Næringsetaten besvarte henvendelsen herfra 27. februar 2001. Klagesaken skal etter det opplyste være oversendt Fylkesmannen i Oslo og Akershus 28. mars 2001.

Næringsetaten har begrunnet den lange saksbehandlingstiden før det ble fattet vedtak i saken med «betydelig større saksmengde enn ellers». Det er vist til at fireårsperioden for skjenke- og ølsalgsbevillinger gikk ut 1. april 2000, og at etaten har prioritert

søknader om fornyelse av eksisterende bevillinger for å unngå driftsstans ved eksisterende virksomheter. Det er ikke gitt noen særskilt begrunnelse for den lange saksbehandlingstiden i klagesaken.

Jeg kan forstå at stor saksmengde i perioder kan føre til lang saksbehandlingstid. En saksbehandlingstid før vedtak på nesten ni måneder i en sakstype som dette er imidlertid meget lang. Det er her tale om næringsvirksomhet som har behov for avklaring av rammebetingelsene for sin drift. Forholdet må kritiseres.

Næringsetaten har for øvrig ikke oppgitt noen årsak til den lange saksbehandlingstiden i klageomgangen. I denne saken tok det over ti måneder før klagen ble videresendt klageinstansen for klagebehandling. Dette skjedde først etter at saken var brakt inn for ombudsmannen. En så lang saksbehandlingstid i klageomgangen må klart kritiseres. Jeg tilføyer at en samlet saksbehandlingstid fra søknaden ble fremsatt til den ble oversendt klageinstansen for endelig avgjørelse på ca. 19 måneder, må betegnes som uforsvarlig lang og helt uholdbar sett fra virksomhetens ståsted. Jeg finner også grunn til å påpeke at dette blir særlig uheldig for søkeren når Næringsetaten også har sviktet i å orientere om saksbehandlingstiden ved bruk av foreløpige svar, jf. mer om dette under pkt. 2 nedenfor.

2. Foreløpig svar

Forvaltningsloven § 11 a tredje ledd har følgende ordlyd:

«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.»

Da vedtak om utvidet åpnings- og skjenketid utvilsomt er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 a) jf. b), har Næringsetaten plikt til å sende foreløpig svar innen en måned. Dersom den der angitte saksbehandlingstid ikke kan overholdes, følger det av god forvaltningsskikk at det skal sendes ny orientering til søkeren med ny tidsfrist.

Av de mottatte saksdokumentene går det fram at Næringsetaten sendte foreløpig svar på søknaden 1. september 1999. Det ble opplyst at det måtte innhentes uttalelse fra politiet og bydelsutvalget, men ikke når søknaden var forventet ferdigbehandlet. Saken ble etterlyst av søkeren ved telefonhenvendelse til Næringsetaten 13. januar 2000. Det skal da ha blitt opplyst at saken var til behandling, men at søknaden ikke kunne påregnes innvilget. Dette medførte at søkeren ved brev 17. januar 2000 ba Næringsetaten om en nærmere orientering om saksbehandlingen, herunder hvor langt søknadsbehandlingen var kommet og om årsaken til den lange behandlingstiden. Til tross for dette ble søkeren ikke orientert om saken før det ved brev 8. mai 2000 ble underrettet om Byrådets avslag.

Søkeren fikk først 1. september 2000 tilbakemelding på klagen 10. mai 2000. Svar var blitt etterlyst i juli 2000. Etter at søkeren 6. september 2000 presiserte og opprettholdt klagen, opplyste Næringssetaten i brev 24. oktober 2000 at klagen ville bli behandlet «uten ugrunnet opphold ved vår etat». Etter dette er det ikke gitt noen orientering om behandlingen av klagesaken. Det ble opplyst per telefon til mitt kontor at klagesaken først ble oversendt fylkesmannen 28. mars 2001.

Denne saksbehandlingen er i strid med forvaltningsloven og god forvaltningsskikk, og må kritiseres. Selv om en etat har kapasitetsproblemer, er det et ufravikelig krav i forvaltningsloven at det skal sendes foreløpig svar etter en måned i saker som gjelder enkeltvedtak. Det er spesielt kritikkverdig at Næringssetaten heller ikke orienterer om saksbehandlingstid når svar etterlyses skriftlig. Behandlingen av saken reiser tvil om Næringssetaten har tilfredsstillende rutiner for utsendelse av foreløpig svar med angivelse av forventet saksbehandlingstid. Det synes heller ikke å være rutiner for å sende forsinkelsesmelding.

Jeg har merket meg at Næringssetaten har til hensikt å gjennomgå saken for å finne ut hva som har sviktet, for å unngå lignende tilfeller i fremtiden. En slik gjennomgang av rutinene synes å være på sin plass både i forhold til den lange saksbehandlingstiden og i forhold til bruken av foreløpige svar. Jeg forutsetter at Næringssetaten for fremtiden innretter sin saksbehandling i samsvar med forvaltningslovens regler og god forvaltningsskikk.

Byrådsavdeling for næring og byutvikling er orientert med kopi av dette brev.»

På bakgrunn av min uttalelse i saken tok Byrådsavdeling for næring og byutvikling saken opp med Næringssetaten ved brev 14. august 2001. I brevet het det:

«Vi ber Næringssetaten umiddelbart gjennomgå sine rutiner på området, og innrette sin saksbehandling i samsvar med forvaltningslovens regler og god forvaltningsskikk.

Byrådsavdelingen ber om tilbakemelding om hvilke tiltak som er iverksatt for å kvalitetssikre etatens rutiner på dette området.»

64.

Tillegg i tilknytningsavgift for vann og kloakk – for lite registrert boligareal

(Sak 2000–1702)

Stavanger kommune krevde A for et tillegg i tilknytningsgebyret for vann og kloakk fordi det var blitt betalt på grunnlag av et for lite boligareal. Årsaken til at det var registrert et for lite areal var antakelig sviktende rutiner i kommunen.

Ombudsmannen uttalte at kommunen måtte ta risikoen for de sviktende kommunale rutinene. Videre anbefalte han kommunen å vurdere forholdet til foreldelses- og tinglysningsreglene dersom den ønsket å fastholde kravet.

Kommunen frafalt deretter sitt krav.

A klaget til ombudsmannen over at Stavanger kommune krevde ham for tillegg i tilknytningsgebyr. Han anførte at kommunen ikke kunne ha rett til dette, siden han selv aldri hadde utvidet arealet.

Klagen ble tatt opp med kommunen. For det første ble det spurt etter hjemmelen for kravet. For det andre ble det bedt om en kommentar til As anførsler om at kravet var rettet mot feil person (siden han selv aldri hadde utvidet arealet), samt at kommunen ikke kunne dokumentere at avgiften ikke ble betalt av den forrige eieren. For det tredje ble det spurt hvilken betydning det har for saken at A kunne framvise tegninger av huset som var stemplet hos bygningssjefen i kommunen 1. november 1979. Det ble i den forbindelse vist til et brev fra kommunen der det syntes å framgå at det var vanlig rutine at vann- og avløpsavdelingen får melding fra byggesjefen når han har fått byggemelding som innebærer arealøkning. Det ble også spurt om en eventuell svikt i slike rutiner i kommunen burde belastes en senere eier. Det ble videre bedt om en kommentar til anførselen om at kravet under enhver omstendighet var foreldet. Til slutt ble det spurt om kommunen hadde vurdert å skaffe seg panterett for det angivelige kravet, jf. lov om kommunale vass- og kloakkavgifter § 4 andre punktum. Kommunen ble spurt om hvilke konsekvenser det ville få i forhold til tinglysningsreglene dersom det påståtte kravet ikke var sikret med utleggspant.

Kommunen svarte at hjemmelen for gebyret var Stavanger kommunes forskrifter 18. september 1995 for vann og kloakk pkt. 7. Videre svarte den at gebyrer for vann og avløp påhviler eiendommen, ikke eieren, samt at kommunen ikke hadde «opplysninger som tyder på at eiendommen er belastet med gebyr for de 120 kvadratmetrene som eieren av X nå kreves for». Når det gjaldt kommunens rutiner for byggesaksbehandling, svarte kommunen at den ikke kunne gi noen beskrivelse av byggesaksbehandlingen slik den var i 1979. Dersom det var en svikt i rutinene i 1979, hadde dette etter kommunens oppfatning «medført at tidligere og nåværende eier har betalt for lite årlige gebyrer». Spørsmålene vedrørende foreldelse og sikring av krav ble ikke besvart.

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«1. A kjøpte X i 1987. I salgsoppgaven var det oppgitt et boligareal på 120 m². I kommunens arkiver var registrert areal imidlertid 63 m². A gjorde kommunen oppmerksom på misforholdet mellom det

faktiske arealet og det arealet det ble beregnet gebyr for. Han opplyste dette over telefon, og ved oversendelse av salgsoppgaven. Kommunen har ikke benektet at opplysningene ble mottatt. Den mener imidlertid at klageren burde gjort «ytterligere henvendelser» til kommunen, jf. vedtaket 8. juni 1999. Det ble ikke, så vidt jeg forstår, på det tidspunktet (i 1987) gjort endringer i de årlige gebyrene. Først etter en kontrollmåling av huset i 1997, på bakgrunn av en henvendelse fra kemnerkontoret, skjedde det noe. Kontrollmålingen viste at arealet var 183 m² (gebyrarealet). Jeg har forstått det slik at klageren har fått etterberegnet *årlige* gebyrer for dette misforholdet (120 m²) tre år tilbake, og at denne delen av saken ikke er omstridt.

Jeg har videre forstått det slik at tillegget i *tilknytningsgebyret* også er beregnet med utgangspunkt i differansen mellom 183 m² og 63 m², altså 120 m². Kravet utgjør kr 4 228,50. Kommunen har ikke tatt til motmæle mot klagerens anførsel om at han aldri selv har utvidet arealet i boligen. Utvidelsen fra de opprinnelige 63 m² ble gjort av husets tidligere eier på slutten av 1970-tallet. Etter det jeg forstår, er arealet kun blitt utvidet én gang. De ulike angivelsene av arealet (120 m² og 183 m²) beror mest sannsynlig på ulike beregningsmåter. Tegningene som viser utvidelsen, er stemplet hos bygningssjefen i Stavanger 1. november 1979. Kommunen må således ha vært oppmerksom på utvidelsen. Ifølge rutinenene, jf. brevet 6. mai 1998 fra kommunen, skulle vann- og avløpsavdelingen fått underretning om dette. Dette framgår også på side 5 av «Rutiner ved oppretting av feil på arealer i forbindelse med gebyr for vann og avløp» som kommunen har vist til. Deretter skulle den daværende eieren ha blitt krevd for tillegget utvidelsen resulterte i. Dersom dette ikke ble gjort, kan ikke kommunen, nesten 20 år senere, velte ansvaret over på den nye eieren. Særlig må dette gjelde når kommunen ikke har kunnet bevise at tillegget *ikke* ble betalt av den tidligere eieren. Når sakens faktum på et så sentralt punkt framstår som så uklart, er det etter min mening rimelig at kommunen tar risikoen for den tvilen som har oppstått. Det heter i vedtaket (KTD 950165) at det ved etterberegning av gebyr for vann og avløp *skal* betales gebyr for tilknytning for den del av arealet som det tidligere ikke er betalt gebyr for. Man kan likevel ikke se bort fra *årsaken* til at det er betalt for lite.

2. Kommunen har ikke besvart de spørsmålene som ble stilt under bokstav e) i brevet herfra 20. november 2000.

Det følger av lov om kommunale vass- og kloakkavgifter § 4 andre punktum at krav på tilknytningsavgift er tvangsgrunnlag for utlegg. Jeg tolker det manglende svaret dithen at kommunen ikke har skaffet seg slik panterett for kravet. Slik saken er forelagt meg, kan kravet neppe stå seg overfor en erverver i god tro som A, jf. tinglysningsloven §§ 20 og 21.

3. Kommunen har heller ikke direkte besvart spørsmålet om foreldelse, jf. bokstav d) i brevet herfra 20. november 2000. Skulle kommunen mene at den har hjemmel til å fastholde kravet, må den også vurdere spørsmålet om foreldelse.

4. Som det fremgår, anbefaler jeg kommunen å behandle saken på nytt. Saken er avsluttet her, men jeg ber om å bli underrettet om utfallet av den nye vurderingen.»

Kommunen meddelte kort tid etter at den «[i] tråd med ombudsmannens vurdering» frafalt kravet.

65.

Stengingsrett for strøm og ombudsmannens arbeidsområde i forhold til kommunalt nettselskap

(Sak 1999–2260)

A klaget til ombudsmannen over at et kommunalt nettselskap ville stenge strømtilførselen på grunnlag av mislighold av to andre abonnement i leveringsområdet. A anførte at selskapet ikke kunne true med å stenge strømtilførselen til et ikke misligholdt abonnement for å inndrive omtvistede krav knyttet til andre abonnement.

Ombudsmannen mente at det ikke var adgang til å utøve stengingsrett i et slikt tilfelle. Det var da heller ikke berettiget av nettselskapet å true med å stenge strømtilførselen for å fremtvinge betaling av de omtvistede fordringene.

I saken var også reist spørsmål om det kommunale nettselskapet, som var organisert som et aksjeselskap, falt inn under ombudsmannens arbeidsområde. Ombudsmannen uttalte at nettselskapet måtte anses å falle innenfor arbeidsområdet i en sak om stengingsrett for strøm. Under henvisning til ombudsmannsloven § 4 første ledd understreket ombudsmannen at hans arbeidsområde omfatter hele «den offentlige forvaltning». Organiseringen som aksjeselskap kunne ikke være avgjørende for om virksomheten naturlig måtte karakteriseres som offentlig forvaltning. Ombudsmannen viste til at nettvirksomheten i lang tid har vært organisert og drevet som en integrert del av den offentlige forvaltningen for å ivareta grunnleggende behov hos borgerne. Det ble også vist til nettselskapenes sterke faktiske monopolstilling, faren for monopolmisbruk og behovet for rettssikkerhetsgarantier på området.

Hovedspørsmålet i saken var om det kommunale nettselskapet Rauma Energi AS var berettiget til å true med å stenge strømtilførselen til As bolig på X i den hensikt å fremtvinge betaling av omtvistede krav knyttet til to anlegg A tidligere hadde hatt på Y. Et sentralt spørsmål i denne forbindelse var om Rauma Energi AS overhodet hadde stengingsrett i for-

hold til abonnementet på X, som ikke var misligholdt, på grunnlag av det angivelige misligholdet knyttet til de to abonnementene på Y. Videre var det reist enkelte andre spørsmål om selskapets fremgangsmåte forut for og i forbindelse med at det aktuelle anlegget på X skulle stenges. I forbindelse med undersøkelsen av saken reiste Rauma Energi AS også spørsmål om selskapet falt inn under ombudsmannens arbeidsområde.

A flyttet til Rauma i desember 1989, og bosatte seg i et bolighus på X, som ligger ca. 45 km fra Y. Hun inngikk avtale med Rauma Energi AS om levering av strøm til bolighuset. I februar 1990 etablerte hun legepraksis i første etasje i et hus på Y. I denne forbindelse inngikk hun en ny abonnementsavtale med Rauma Energi AS. Et års tid senere leide hun en leilighet i samme hus som legepraksisen. Hennes faste bopel forble imidlertid på X. A inngikk en separat abonnementsavtale for leiligheten. Fra 1991 hadde A således tre løpende strømabonnement hos Rauma Energi AS, ett knyttet til bolighuset på X og to knyttet til eiendommen på Y. A overtok senere eiendommen på Y fra kommunen.

Under en ferietur pådro A seg hodeskader i forbindelse med en fallulykke. Hun ble som en følge av dette uførepensjonert, og legepraksisen på Y ble avviklet. Eiendommen der A hadde drevet sin praksis ble tvangssolgt en tid senere.

I forbindelse med sluttavregningen av de to anleggene på Y foretok Rauma Energi AS i desember 1998 måling av strømforbruket. Etter selskapets oppfatning avdekket avlesningene et langt høyere forbruk enn det A faktisk hadde betalt for. Restkravet etter at å konto innbetalinger var fratrukket ble av selskapet beregnet til kr. 41 514,25 for de to anleggene samlet. Selskapet fremsatte krav om at A skulle betale dette beløpet. Dette ble bestridt av A som mente kommunen måtte være ansvarlig for forbruket utover et gjennomsnittlig årsforbruk. Hun begrunnet dette med at kommunen hadde hatt rådgiverten over eiendommen i lengre tid før tvangssalget.

Etter purringer og inkassovarsel fremsatte Rauma Energi AS i januar 1999 begjæring om arrest i As tilgodehavende etter tvangssalget. Frostating lagmannsrett avslo begjæringen i juli 1999 fordi kravet til sikringsgrunn ikke ble ansett oppfylt. I den påfølgende tiden fremmet Rauma Energi AS flere ganger kravet overfor A. Kravet ble også sendt til et inkassobyrå for innfordring. A fortsatte imidlertid å bestride rettmessigheten av kravet, og hun betalte derfor ikke.

Om formiddagen 2. desember 1999 ble A oppsøkt av representanter for Rauma Energi AS på sin bopel på X. Hun ble varslet om at strømtilførselen til boligen ville bli stengt dersom ikke det totale utestående kravet knyttet til anleggene på Y ble betalt innen kl. 14.00 samme dag. A skal ha gjort oppmerksom på at det ikke forelå utestående krav i forhold til anlegget på X, men dette skal ikke ha hatt betydning

for Rauma Energi AS ettersom det var de angivelig misligholdte abonnementene på Y som var grunnlaget for stengingen. Ifølge A tilbød hun seg å betale deler av de omstridte kravene, men dette skal ha blitt avvist av Rauma Energi AS. Etter hvert ble imidlertid betalingsfristen utsatt til kl. 15.30. A oppsøkte sin bankforbindelse i Molde og betalte det totale utestående beløp på kr. 46 487,66. Ifølge A ble betalingen foretatt fordi hun følte seg presset av Rauma Energi AS' trussel om stenging.

A henvendte seg hit og bad meg vurdere saken. Hun satte særlig spørsmålstejn ved selskapets adgang til å true med å stenge strømtilførselen til et ikke misligholdt abonnement for å inndrive omtvistede krav knyttet til andre abonnement et annet sted i kommunen. Videre satte hun spørsmålstejn ved selskapets fremgangsmåte forut for og i forbindelse med at stengingen skulle gjennomføres. I klagen hit het det bl.a.:

«A reagerer på at Rauma Energi vil stenge strømmen til et abonnement som ikke er misligholdt. Reagerte sterkt på at delbetaling ble avslått (halve beløpet kunne betales kontant). I boligen på X bor det to uførepensjonister og [i] det svært dårlige været som var denne dagen var ikke A innstilt på å foreta en reise til banken. Men dette måtte hun gjøre. A følte seg presset og Rauma Energi brukte direkte tvangsmiddel mot A. Hele beløpet betalt eller[s] stenger vi strømmen.

A anser at Rauma Energi viste en rettsstridig adferd og satte henne i en presset situasjon som opplevdes som meget vond og vanskelig. A har reagert på tilsendte krav og nektet og betale. Brevene er sendt rekommandert. Begrunnelser for innvendingene mot kravene er gjort og derfor burde Rauma Energi akseptere det og bringe saken til en rett og få dom for kravet. Rauma Energi bruker sin monopolrett og tvang på en urimelig måte. Rauma Energi burde tilbakebetale beløpet og A sine utgifter til kravet er blitt fastslått av en rettsinstans. A anser at det er Rauma Energi som i dette tilfellet må opptre som saksøker.»

Saken ble tatt opp med Rauma Energi AS i brev herfra. Selskapet ble innledningsvis bedt om å redegjøre for sin oppfatning av hendelsesforløpet 2. desember 1999. Videre ble selskapet bedt om å redegjøre for på hvilket grunnlag det mente seg berettiget til å holde tilbake sin ytelse knyttet til det ikke misligholdte strømabonnementet på grunnlag av As angivelige mislighold av andre abonnemeter. Det ble i denne forbindelse vist til at en slik «cross-default» misligholdsbeføyelse normalt krever et særskilt grunnlag. Rauma Energi AS ble også bedt om kort å redegjøre for selskapets praksis med hensyn til å varsle om eller stanse strømtilførselen for å «fremtvinge» betaling fra sine abonnemeter. Endelig ble selskapet bedt om å redegjøre for om A før 2. desember 1999 ble varslet om at strømtilførselen til boligen på X kunne bli stengt. I denne forbindelse

ble Rauma Energi AS også bedt om kort å redegjøre for hvilken praksis selskapet fulgte med hensyn til å varsle abonnentene om stenging av strømtilførselen før faktisk gjennomføring av inngrepet.

I sitt svar gav Rauma Energi AS en fremstilling av de faktiske begivenhetene forut for 2. desember 1999 som i det vesentlige sammenfaller med det som er gjengitt ovenfor. Om adgangen til å gjenomføre stenging het det videre bl.a.:

«Vi mener videre at vi har følgende grunnlag for å holde tilbake vår ytelse til det ikke misligholdte anlegget. Energiverket kan som kreditor ikke være rettslig forpliktet til å levere strøm etter avtale, når samme kunde nekter å oppfylle sine forpliktelser etter en annen avtale. At A har glemt å si opp abonnementet, eller forutsatte at andre ville gjøre det for henne, må være energiverket uvedkommende. Det er klagerens sak å søke en eventuell regress hos tredjeparten. A har bestilt strømmen og Rauma Energi AS har ingen rettslig hjemmel til å fremme sitt krav overfor andre enn henne.

Levering skjer mot etterskuddsbetaling. Når energiverket skal innfordre betaling fra tusener av abonnenter, har vi klart behov for en rasjonell og effektiv innfordringsordning. Dette er regulert i Energiforsynings Fellesorganisasjons standard vilkår for tilknytning, nettleie og levering av elektrisk kraft, § 2–8.3 Prosedyrer for stenging. Rauma Energi AS følger disse rutinene for varsling og stenging. Standardkontrakten er utarbeidet av Energiforsynings Fellesorganisasjon i samarbeid med Forbrukerombudet og Forbrukerrådet.

Oppsigelse av nettleiekontrakt i § 2–12.1 i samme standardkontrakt sier følgende 'Ved manglende oppsigelse av kontrakten er nettkunden ansvarlig for nettleien inntil netteier får lest av måleren eller har inngått kontrakt med en annen nettkunde. Dersom netteier også er kraftleverandør gjelder tilsvarende for kraftsalget'. I dette tilfelle var det Raumakraft AS som stod for kraftleveransen, Raumakraft AS er omsetnings-selskapet til Rauma Energi AS.

Til slutt vil vi gjerne påpeke at Rauma Energi AS er et aksjeselskap og ikke et offentlig forvaltningsorgan. Således stiller vi oss litt undrende til at Sivilombudsmannen behandler en klage av privat rettsforhold. Vi har likevel besvart Deres henvendelse og redegjort for våre rutiner omkring stengeprosessen.»

A kom med merknader, og anførte bl.a. at Rauma Energi AS aldri hadde gitt uttrykk for at anlegget på X kunne bli stengt. Etter As oppfatning var kravene til varsling forut for en eventuell stenging derfor ikke oppfylt. Hun gjentok videre at Rauma Energi AS ikke kunne ha anledning til å stenge et abonnement som ikke var misligholdt. Videre viste hun til at hovedkravet var omtvistet, og at hun hadde tilbudt seg å betale for et gjennomsnittlig forbruk, men ikke merforbruket utover dette. Dette tilbudet hadde imidlertid selskapet avslått.

Rauma Energi AS ble etter dette bedt om å redegjøre særskilt for om det fremgikk av varslene til A at en stenging av strømmen til hennes anlegg på X

kunne bli en mulig konsekvens dersom hun fortsatte å nekte å betale de omtvistede kravene. Videre ble selskapet bedt om å redegjøre nærmere for sin forståelse av kontraktsbestemmelsen i vilkårene § 2–8.1 i forhold til adgangen til å stenge ikke misligholdte abonnement. Selskapet ble også bedt om å redegjøre for sitt syn på i hvilken grad avtaleloven 31. mai 1918 § 36 kunne få betydning i forhold til uttrykkelig avtale og gjøre gjeldende en slik «cross default» misligholdsbeføyelse. Videre ble selskapet bedt om å kommentere nærmere at det utestående beløpet var omtvistet, at A angivelig tilbød seg å betale deler av gjelden, at det bodde to uførepensjonister i huset på X og at stengingen skulle gjennomføres for et bolighus på vinterstid.

I svaret fra Rauma Energi AS het det bl.a.:

«Som også A har skrevet i sine brev ble aldri strømmen fysisk koblet fra. dvs. strømmen ble ikke stengt. Videre spiller det ingen rolle hva slags eierstruktur energiverket har i dag. Det virker for oss som om Sivilombudsmannen overser at dette er en bransje som ble totalt omlagt etter at energiloven ble sanksjonert av Kronprinsregenten 29. juni og trådte i kraft fra 1. januar 1991. Energiloven innebærer et markant tidsskille for energisektoren og medførte nye og endrede rammevilkår for kraftsektoren. Energiloven gir det rettslige grunnlag for en mer økonomisk og markedsorientert organisering av kraftforsyningen. Bransjen har etter innføring av energiloven blitt totalt omlagt fra forvaltning til forretning. Energiloven gjelder selvsagt uansett hvilken eierstruktur selskapet har, det samme gjør også Energiforsynings standardvilkår. Det kan nevnes at bort i mot samtlige energiverk fortsatt er kommunalt/offentlig eiet. Inntektsrammen fra NVE er også lik uansett eierstruktur.

Ut fra de forretningsmessige kriterier som blir stilt til oss som energiverk er dette en sak av privatrettslig forhold.

Videre ble det som nevnt i Deres brev sendt en rekke fakturaer, krav og varsler i forbindelse med inndrivingen. På betalingspåminnelsen fremgår det tydelig at dersom kravet ikke blir innbetalt innen fristen, går det først til inkasso og dersom anlegget fortsatt er ubetalt blir strømmen stengt. Den 31.08.99 ble det også sendt et eget brev til A. Det tidligere anlegget ble sluttavregnet til 15.12.98, det skulle således være liten tvil om hvilket anlegg som eventuelt kom til å bli stengt.

Slik vi tolker reglene anser vi at vi har rett til å stenge et hvert anlegg kunden har innenfor vårt forsyningsområde. I dette tilfelle hadde kunden to ubetalte anlegg som var registrert på seg, et legekantor som er registrert som enkeltmannsforetak, samt en leilighet. Vi yter regelmessig vare på kreditt og stenging er akseptert i Energiforsynings standard vilkår. Videre vil vi nekte enhver ny kunde tilknytning, dersom denne har restanse hos oss (§ 1.2 og 2.15 Energiforsynings standard vilkår).

Når det gjelder stenging av bolighus på vinterstid så er dette også akseptert gjennom Energiforsynings standard vilkår. Det må stå om liv og helse for midlertidig utsettelse av stenging (§ 2–8.3). Med andre ord er det ikke grunnlag for

utsettelse av stenging med bakgrunn i at abonnenten er uførepensjonist, se også vedlagt vedtak i Elklagenemnda den 7. mars 1994.»

A kom med ytterligere merknader og gjentok at hun flere ganger hadde gjort Rauma Energi AS oppmerksom på at de omtvistede kravene ikke ville bli akseptert. Hun anførte videre at det ikke fremgikk av varslene fra selskapet at det var anlegget på X som ville bli stengt. I forhold til spørsmålet om liv og helse het det til slutt:

«A som selv er lege deler ikke Rauma Energi sin oppfattelse av at stenging av strømmen i desember måned ikke kunne få følger for liv og helse. Rauma Energi kunne ikke kjenne til om det forelå andre fyringsalternativer eller koke-muligheter.»

Rauma Energi AS bemerket til dette bl.a.:

«I § 2–8.1 under stenging av nettkundens anlegg står det bl.a. at ‘Stenging kan kreves tidligst 28 dager etter betalingsfristen’. Det omtalte anlegget hadde betalingsfrist den 30.08.99, det ble etterpå sendt ut purrevarsel som også gjaldt som inkasso – og stengevarsel. I § 2–8.3 Prosedyre for stenging står det at ‘Stengevarsel kan sendes i samme brev som inkasso/purrevarsel dersom det fremkommer at det også er å betrakte som et stengevarsel’. Det siste varselet hadde betalingsfrist 30.09.99 (se vedlagt kopi av varsel). Etter forfall gikk saken over til inkasso. Vi har som rutine at alle saker går over til inkasso etter forfall på betalingspåminnelsen. Dette er ikke nødvendig i henhold til gjeldende standard vilkår. Vi gjør det pga. at kunde skal får den tredje muligheten til å gjøre opp for seg og på den måten blir det færre anlegg for oss å stenge.

Forbruket er avlest av både lensmannsbetjent og ny kunde. Strømförbruket har funnet sted og kravet er rettmessig. Under innkrevingsprosessen har vi forholdt oss til Energiforsynings Fellesorganisasjons standard vilkår for tilknytning, nettleie og levering av elektrisk kraft. Standardkontrakten bygger på de endringene som kom i forbindelse med den nye energiloven fra 1991.»

I mitt avsluttende brev til Rauma Energi AS uttalte jeg:

«1. Ombudsmannens arbeidsområde i forhold til offentlig eide nettselskaper

Det er i saken reist spørsmål fra Rauma Energi AS om et kommunalt eiet energiselskap organisert som et aksjeselskap faller innenfor Sivilombudsmannens arbeidsområde i en sak som denne. Selskapet har i denne forbindelse anført at det i sin helhet er snakk om et privatrettslig forhold.

I forbindelse med undersøkelsen av saken har jeg vurdert og lagt til grunn at forholdet faller inn under ombudsmannens arbeidsområde, jf. bl.a. brev herfra 5. mai 2000. Jeg skal likevel knytte noen merknader til spørsmålet.

Utgangspunktet etter ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 4 første ledd er at ombudsmannens virksomhet omfatter hele den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste. Bare de delene av forvaltningen som er uttrykkelig unntatt i ombudsmannsloven eller instruksene fastsatt av Stortinget faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Begrepet «den offentlige forvaltning» må tolkes vidt, og det er på det rene at uttrykket ikke bare omfatter offentlige forvaltningsorganer. Selv om kjerneområdet for ombudsmannens virksomhet er knyttet til offentlig myndighetsutøvelse, har jeg i atskillig utstrekning ansett meg berettiget til å behandle saker som angår offentlig forretningsdrift. En viss begrensning ligger det likevel i begrepet med hensyn til hvilke virksomheter som faller inn under arbeidsområdet.

Det må tas utgangspunkt i virksomhetens karakter. Den type virksomhet det i denne saken er tale om er av stor samfunnsmessig betydning. Virksomheten har i lang tid vært organisert og drevet som en integrert del av den offentlige forvaltningen for å ivareta grunnleggende behov hos borgerne. Det er med andre ord tale om en virksomhet som drives for å fremme viktige fellesskapsinteresser og virksomheten vil, slik jeg ser det, fortsatt være underlagt begrensninger med hensyn til hvordan virksomheten drives og gjennomføres. At det er funnet grunn til å organisere virksomheten annerledes må sees i lys av at forholdene har endret seg, men det har vært samfunnsmessige hensyn som har begrunnet omleggingen – ikke hensynet til foretakene. Det er i dette lys spørsmålet om forholdet til Sivilombudsmannen må vurderes.

Virksomhetens organisering er ikke avgjørende for om den naturlig må betegnes som offentlig forvaltning. Det vil derfor ikke i seg selv være avgjørende om virksomheten er organisert som et aksjeselskap eller annen selskapsform med begrenset ansvar. Større eller mindre deler av den virksomheten et aksjeselskap driver vil således også etter omstendighetene kunne karakteriseres som en del av «den offentlige forvaltning», selv om selskapet som sådan ikke går inn under betegnelsen. Det må således vurderes i hver enkelt sak om det er snakk om offentlig forvaltning. Jeg viser her til min uttalelse om forholdet til Posten Norge BA i årsmeldingen for 1998 s. 321 (på s. 322), der det bl.a. het:

«Etter dette må det i den enkelte sak tas stilling til om et påklaget forhold kan karakteriseres som offentlig forvaltningsvirksomhet. Det vil kunne være tilfelle i saker som har et klart forvaltningsmessig preg eller som er knyttet til Postens fremtredende monopolstilling, og som dermed kan reise viktige rettssikkerhetsmessige spørsmål.»

Jeg viser også til en sak omtalt i årsmeldingen for 1995 s. 248 der det ble lagt til grunn at et inter-

kommunalt energiverk organisert som et ansvarlig selskap falt inn under ombudsmannens arbeidsområde i en tilsettingssak.

Som nevnt ovenfor vil det ved vurderingen i det konkrete tilfelle være av betydning om virksomheten er utslag av en monopolstilling, eller om virksomheten drives i konkurranse med private aktører. Dersom virksomheten drives i full konkurranse med private, vil dette være et moment som kan tale for at det ikke er snakk om offentlig forvaltning. Videre vil det kunne være av betydning hvilket behov det er for rettssikkerhetsgarantier på området.

Jeg har merket meg det Rauma Energi AS har anført om de store endringene innenfor energimarkedet siden energiloven 29. juni 1990 nr. 50 trådte i kraft. Disse endringene kan få betydning for hva som naturlig kan karakteriseres som offentlig forvaltning innenfor denne sektoren. Det er ikke minst grunn til å understreke det skillet som har oppstått mellom nettleverandører, som har et faktisk monopol innenfor sitt område, og leverandører av elektrisk energi, som omsetter sine produkter på et tilnærmet fritt marked. I forhold til sistnevnte kan det synes unaturlig å snakke om offentlig forvaltning selv i forhold til offentlig eide aksjeselskaper.

Den virksomheten som drives av netteierne faller ikke i samme kategori. Nettleverandørene har en meget sterk faktisk monopolstilling innenfor sitt leveringsområde, noe som ikke minst skyldes arten av det produktet som leveres. Den enkelte forbruker er helt avhengig av sin lokale nettleverandør for å få tilgang til strømmarkedet, og derigjennom få dekket sitt behov for elektrisk energi. Ettersom strøm for de aller fleste er et nødvendighetsgode, gir dette nettleverandøren en meget sterk stilling. Faren for monopolmisbruk er til stede og behovet for rettssikkerhetsgarantier er i mange situasjoner betydelig. Dette vil for eksempel være tilfellet i forhold til spørsmål om nettleverandøren har adgang til å stenge strømtilførselen til abonnenten.

Jeg kan etter dette ikke se at de endringene som har funnet sted etter vedtakelsen av energiloven kan få vesentlig betydning i forhold til vurderingen av om offentlig eide nettleverandører faller inn under ombudsmannens arbeidsområde. Etter det Rauma Energi AS selv opplyser er de aller fleste netteiere fremdeles eiet av det offentlige, selv om den vanlige organisasjonsformen nå vel er aksjeselskap. Dette gjør at nettvirksomheten på lokalt nivå fremdeles har preg av å være et faktisk offentlig monopol. Jeg kan etter dette vanskelig se det annerledes enn at det faller innenfor ombudsmannens arbeidsområde å ta stilling til om Rauma Energi AS var berettiget til å stenge strømtilførselen til klageren.

For øvrig vil jeg anta at det også vil være egnet til å styrke tilliten til den offentlige energiforvaltningen at den godtar at virksomhetene den driver hører under Sivilombudsmannens arbeidsområde.

2. Hadde Rauma Energi AS rett til å stenge strømtilførselen eller å bruke muligheten til dette som pressmiddel?

Spørsmålet er om Rauma Energi AS hadde rett til å true med å stenge strømtilførselen til klagerens bolig på X for å inndrive de omtvistede fordringene knyttet til de to abonnementene på Y. Svaret på dette er nært knyttet til spørsmålet om Rauma Energi AS i egenskap av netteier overhodet hadde stengingsrett i dette tilfellet.

Med stengingsrett eller strømsperrere rett menes den adgang en netteier har til å koble abonnenten fra de avtalte strømleveranser uten at leveringsavtalen som sådan opphører. Spørsmålet om avstenging må således avgrenses mot tilfeller av nektelse av tilknytning og avstenging av et anlegg som følge av at strømforsyningsavtalen er opphørt. Det må videre avgrenses mot stans i strømforsyningen som skyldes driftstekniske eller forsyningsmessige forhold.

I gjensidig bebyrdende kontraktsforhold er gjensidighetsprinsippet eller prinsippet om retten til å kreve ytelse mot ytelse grunnleggende. Et utslag av prinsippet er hovedregelen om at oppfyllelsen av partenes forpliktelser skal skje gjennom samtidig utveksling av ytelsene, med mindre noe annet fremgår av kontrakten. I et nettleieforhold er nettleverandørens hovedforpliktelse å stille sitt lokale distribusjonsnett til disposisjon for abonnenten slik han kan få overført til seg den mengden elektrisk energi (effekt) som han ønsker. Abonnentens hovedforpliktelse er å betale nettleverandøren for denne tjenesten. Prisen som skal betales består ofte av et fastledd og et ledd som avhenger av den effekt som overføres (Kwh). Den tjeneste/produkt som netteieren leverer er kontinuerlig i den forstand at den hele tiden står til abonnentens disposisjon. Fordi det i hovedsak er opp til abonnenten å bestemme hvilken effekt han vil ta ut, og fordi prisen er knyttet til denne variabelen, vil det på forhånd ikke være mulig for partene å vite størrelsen på de totale kontraktsforpliktelsene. Dette, og arten av den tjenesten nettleverandøren yter, gjør at prinsippet om ytelse mot ytelse ikke kan gjennomføres fullt ut i denne typen kontraktsforhold. Det typiske vil derfor være at nettleverandøren i større eller mindre grad yter abonnenten kreditt under forutsetning om etterskuddsvis oppgjør. I noen grad vil kredittelementet kunne avdempes ved forskuddsvis å konto betalinger fra abonnenten. Netteieren vil imidlertid ha en berettiget forventning om at abonnenten vil oppfylle sine forpliktelser. Denne forventningen må bl.a. ivaretas gjennom de sanksjonene nettleverandøren har til disposisjon ved mislighold fra abonnentens side.

Et annet forhold som særpreger nettleieforhold er nettleverandørens plikt til å inngå kontrakt. Hovedprinsippet om den frie avtaleslutning tilsier at enhver som hovedregel står fritt til å inngå kontrakt eller la være. Etter energiloven § 3-3 første ledd har

imidlertid den som har konsesjon til å drive elektrisk anlegg innenfor et område også plikt til å levere elektrisk energi til abonnentene innenfor dette geografiske området. Et nettselskap kan således ikke foreta noen vurdering av potensielle kunder, men må som hovedregel inngå kontrakt med enhver som ønsker det. Denne leveringsplikten er et motstykke til netteierens monopollignende stilling. Det er grunn til å understreke at nettselskapenes kontraheringsplikt ikke gjelder helt ubetinget. Det er en viss adgang til å nekte tilknytning dersom dette er saklig begrunnet, jf. i denne retning Energiforsynings Fellesorganisasjons standardvilkår § 1–2.

Kontraheringsplikten får, i likhet med monopolstillingen, betydning for de sanksjoner et nettselskap kan utøve. Ettersom nettselskapene har meget begrenset adgang til å influere hvem de inngår kontrakt med, og de dessuten inngår et meget stort antall kontrakter, foreligger det et klart behov for rask og effektiv innfordring. Nettselskapene har da også et meget sterkt utenomrettslig pressmiddel i stengingsretten. På grunn av avhengigheten av elektrisk energi og nettselskapets monopolsituasjon vil stenging av strømtilførselen i de fleste tilfeller innebære et meget sterkt betalingspress.

Tilbakeholdsrett er et utslag av prinsippet om ytelse mot ytelse. Dersom den ene parten ikke erlegger sin ytelse, eller for øvrig begår kontraktsbrudd, vil den andre parten etter omstendighetene kunne holde tilbake sin ytelse til kontraktsmessig tilstand er gjenopprettet. Netteierens stengingsrett kan ses som en tilbakeholdsrett, som typisk har sitt grunnlag i standardvilkår som den enkelte abonnent i liten grad har innflytelse på utformingen av.

Stenging av strømtilførselen er en reaksjon som netteieren i visse tilfeller kan benytte som svar på abonnentens kontraktsbrudd, med det formål å fremtvinge korrekt oppfyllelse av abonnentens kontraktsmessige forpliktelser, først og fremst betalingsforpliktelsen. Det er grunn til å understreke at stenging er en kontraktsbruddssanksjon som utøves under et løpende kontraktsforhold. Stenging fører ikke til heving av avtalen, og heller ikke til noen midlertidig forandring av kontraktsvilkårene.

Stenging av strømtilførselen representerer et utenrettslig faktisk press på abonnenten til snarest mulig å gjenopprette kontraktsmessig tilstand. I dagens moderne samfunn er avhengigheten av strøm meget stor og den øker stadig. Mulighetene til å klare seg uten strømtilførsel er normalt meget begrenset. Abonnenten vil derfor ofte oppfatte stenging som et meget sterkt tvangsmiddel. En vesentlig årsak til dette er selvsagt at den enkelte ikke har noen mulighet til å skaffe seg strøm fra andre kilder, ettersom netteieren som nevnt har et faktisk monopol på levering av strøm innen sitt område.

De færreste kreditorer har mulighet til selv å utøve et så sterkt faktisk press overfor debitor som det en netteier har. Det normale er at en kreditor må hen-

vende seg til myndighetene for å «tvinge» debitor til å yte sine kontraktsmessige forpliktelser, jf. bestemmelsene i tvangsfullbyrdsloven 26. juni 1992 nr. 86. Ettersom den tvang stenging representerer virker så sterkt, og fordi den utøves i kraft av netteierens monopolstilling, er retten til stenging underkastet begrensninger. Stenging kan således ikke benyttes i ethvert tilfelle der abonnenten har gjort seg skyldig i kontraktsbrudd. Det må foreligge en viss forholdsmessighet mellom kontraktsbruddet og virkningen av sanksjonen. Stenging vil ikke være akseptabelt dersom det medfører urimelige virkninger for abonnenten. Dette vil etter omstendighetene kunne være misbruk av monopolstillingen, og vil dessuten kunne rammes av bestemmelsen i avtaleloven § 36.

Rauma Energi AS har vedtatt at Energiforsynings Fellesorganisasjons standardvilkår for tilknytning, nettleie og levering av elektrisk kraft skal gjelde for kontraktsforholdene mellom selskapet og abonnentene i leveringsområdet. Standardkontrakten er utarbeidet av Energiforsynings fellesorganisasjon i samarbeid med Forbrukerombudet og Forbrukerrådet. Del 1 i kontrakten er vilkår for tilknytning, del 2 er nettleiekontrakten og del 3 er kraftleveringskontrakten. Samtlige deler av kontrakten kommer til anvendelse på kontraktsforholdene mellom Rauma Energi AS og klageren.

Standardkontrakten § 2–8 har nærmere bestemmelser om stenging av en nettkundes anlegg. I § 2–8.1 heter det bl.a.:

«Netteier kan stenge anlegget dersom nettkunden ikke betaler skyldig nettleie i henhold til betalingsfrist. Dersom netteier også er kraftleverandør, vil betalingsmislighold forsåvidt gjelder kraftleveransen også utløse stenging.

Stenging kan kreves tidligst 28 dager etter betalingsfristen.

Stenging av et anlegg fritar ikke nettkunden for betaling av nettareffens faste kostnader, målerleie m.v. i den tid elektrisk kraft ikke blir levert på grunn av frakoblingen.»

Kontrakten § 2–8.3 har nærmere bestemmelser om prosedyrer for stenging:

«Før stenging kan skje, skal nettkunde motta et skriftlig stengevarsel.

Av stengevarselet skal det fremgå:

- at nettkunde unngår stenging ved betaling innen 14 dager
- en oppfordring til nettkunde om snarlig å kontakte netteier ved betalingsproblemer o.l.
- kostnader ved gjeninnkobling etter eventuell stenging

Stengevarsel kan sendes i samme brev som inkasso/purrevarsel dersom det klart fremkommer at det også er å betrakte som et stengevarsel.

Dersom det står om liv og helse må netteier midlertidig utsette stengingen.»

Standardvilkårene § 2–8.1 gir klart nok Rauma Energi AS hjemmel til å stenge strømtilførselen til

en abonnent som ikke betaler skyldig nettleie innen fastsatte betalingsfrister. Den grunnleggende forutsetning for at stengingsrett skal kunne gjøres gjeldende er at det foreligger mislighold. Fra selskapets side er det anført at det forelå betalingsmislighold i forhold til de to abonnentene på Y. Dette bestrides imidlertid av klageren for så vidt gjelder forbruket utover gjennomsnittlig årsforbruk. Spørsmålet om rettmessigheten av Rauma Energi AS' krav, og om de to abonnementsavtalene faktisk var mislighold, har ikke vært undersøkt nærmere herfra, og jeg går ikke nærmere inn på dette. Med de konklusjonene jeg har kommet til nedenfor er dette for øvrig heller ikke nødvendig. I forhold til stengingsrett vil jeg likevel bemerke at dersom abonnementsavtalene knyttet til eiendommen på Y hadde fortsatt å bestå, ville selskapet trolig i forhold til klageren hatt rett til å stenge de to anleggene på bakgrunn av det fremsatte betalingskravet, forutsatt at kravet hadde vært rettmessig og stenging ikke hadde ført til urimelige virkninger for klageren. Jeg går ikke nærmere inn på spørsmålet om eventuelle virkninger i denne relasjon, ettersom spørsmålet om stengingsrett her må drøftes i forhold til anlegget på X.

I dette tilfellet forelå det tre separate avtaler om levering av strøm mellom selskapet og klageren. Det klare kontraktsrettslige utgangspunktet er at en kontraktsbruddssanksjon bare kan utøves i det misligholdte kontraktsforholdet. Dersom mislighold i et kontraktsforhold skal kunne få virkning i et annet kontraktsforhold mellom de samme partene, krever dette normalt et særskilt grunnlag, for eksempel i avtale.

Det er imidlertid grunn til å nevne reglene om antesipert mislighold. Etter disse reglene kan en part utøve visse kontraktsbruddssanksjoner i et kontraktsforhold som ikke er misligholdt, dersom medkontrahenten har handlet på en slik måte at det åpenbart gir grunn til å anta at han også vil misligholde det aktuelle kontraktsforholdet. Jeg kan imidlertid ikke se at disse reglene kommer inn i denne saken. Klageren betalte hele tiden sine forpliktelser i forhold til abonnementet på X, og innvendingene knyttet til anleggene på Y hadde sin bakgrunn i helt spesielle omstendigheter forut for tvangssalget av eiendommen. På det tidspunktet det var aktuelt å gjennomføre stenging lå dessuten disse hendelsene mer enn ett år tilbake i tid.

Utgangspunktet er således at stengingsretten bare kan utøves i forhold til det eller de abonnement som er misligholdt, i dette tilfellet anleggene på Y. En netteier har således ikke uten særskilt grunnlag rett til å stenge strømtilførselen til et ikke misligholdt abonnement på grunnlag av at samme abonnent har misligholdt andre abonnementsavtaler med samme netteier. Spørsmålet er etter dette om kontraktsvilkårene gir Rauma Energi AS en slik rett, og i så fall om en slik bestemmelse overhodet kan gjøres gjeldende overfor en privat abonnent.

Ordlyden i vilkårene § 2–8.1 gir, etter min mening, ikke noe entydig svar. Bruken av den bestemte formen «anlegget» i bestemmelsens første setning er imidlertid et moment som kan trekke i retning av at det bare er det anlegget misligholdet knytter seg til som kan stenges. På den annen side kan det tale for motsatt løsning at vilkåret for stenging er at nettkunden «ikke betaler skyldig nettleie», uten at det spesifiseres hvilket anlegg nettleien må referere seg til. I annen setning vises det imidlertid igjen til «kraftleveransen» i bestemt form, slik at vekten av sistnevnte moment blir relativt begrenset. En alminnelig språklig forståelse av § 2–8.1 første ledd sett under ett taler vel for at stengingsretten bare gjelder i forhold til det konkrete anlegget som er misligholdt. Det har formodningen mot seg å innfortolke en så vidtgående regel i kontrakten uten at dette har en klarere forankring i ordlyden. Jeg kan etter dette vanskelig se at standardvilkårene § 2–8.1 gir en netteier adgang til å stenge et ikke misligholdt abonnement på grunnlag av samme abonnents mislighold av andre abonnement. Vilkårene åpner ikke for en slik utvidet stengingsrett. Jeg kan derfor ikke si meg enig i Rauma Energi AS' anførsel om at selskapet ved betalingsmislighold har rett til å stenge et hvert anlegg abonnenten har hos selskapet.

Jeg vil bemerke at det uansett kan synes tvilsomt om en slik «cross-default» klausul kunne vært gjort gjeldende overfor klageren selv om den hadde vært uttrykkelig inntatt i avtalen. Det kan hevdes at det ville være i strid med forbudet mot urimelige avtalevilkår i avtaleloven § 36 å gjøre en slik klausul gjeldende. I en slik vurdering ville nettselskapets monopolstilling måtte stå sentralt. Selv om netteiere av årsaker som jeg tidligere har vært inne på har et reelt behov for rask og effektiv innfordring, kan det synes å gå for langt dersom netteiere også skal kunne presse frem betaling ved å stenge strømtilførselen til ikke misligholdte abonnement. Jeg nevner for ordens skyld at det flere steder i nyere lovgivning er inntatt bestemmelser som begrenser adgangen til å benytte såkalte «cross-default» klausuler overfor private forbrukere, jf. eksempelvis finansavtaleloven 25. juni 1999 nr. 46 § 7 første ledd der det heter:

«Institusjonen kan ikke i en finansavtale med en forbruker betinge seg rett til å heve eller si opp avtalen eller til å anse en fordring i henhold til avtalen som forfalt, på grunn av at kunden har misligholdt en annen avtale eller fordring.»

Til illustrasjon kan det for øvrig vises til en avgjørelse fra Priserådet referert i Pristidende 1963 s. 310. Saken gjaldt spørsmålet om Oslo Lysverker på grunnlag av mislighold av et abonnement knyttet til en abonnents næringsvirksomhet var berettiget til å stenge strømtilførselen til abonnentens privatbolig, som lå et annet sted i kommunen. Abonnementet knyttet til privatboligen var ikke misligholdt. I den aktuelle bestemmelsen i kontraktsvilkårene het det:

«O.L. kan stenge strømmen:

a. Når en abonnent unnlater å betale forfallede strømnota eller annen gjeld til O.L.»

Prisrådet kom til at Oslo Lysverker i kontraktsvilkårene måtte antas å ha forbeholdt seg stengingsrett for begge abonnementer når det ene var misligholdt. Dette ble imidlertid ikke ansett avgjørende. Prisrådet kom til at det ville virke urimelig overfor abonnenten å stenge strømleveringen til privatboligen og forbød i medhold av tidligere prislov § 23 Oslo Lysverker å nekte å levere strøm til abonnenten. Det ble uttalt at behovet for en effektiv innfordringsmåte måtte anses tilstrekkelig tilgodesett i og med at lysverkene hadde anledning til å stanse forsyningen til det anlegg hvor abonnementsavtalen var misligholdt.

Så lenge standardvilkårene ikke er klare i forhold til spørsmålet om stengning på «cross-default» grunnlag, kan jeg vanskelig legge vekt på at de er utarbeidet i samarbeid med Forbrukerombudet og Forbrukerrådet.

Selv om vilkårene § 2–8.1 ikke direkte åpner for å stenge ikke misligholdte abonnementer på grunnlag av mislighold knyttet til andre abonnementer, kan det tenkes tilfeller der det er en så nær sammenheng mellom flere abonnementer at det vil virke unaturlig å avskjære netteieren fra å utøve stengerett i forhold til abonnementsene selv om ikke alle er misligholdt. En slik sammenheng vil typisk kunne foreligge i tilfeller der samme abonnent har flere abonnementer knyttet til samme bygning. Det kan også i en del tilfeller virke unaturlig at ikke netteieren skal kunne utøve stengerett på grunnlag av tidligere ubetalt nettleie overfor en tidligere abonnent som etter feil får opprettet et nytt abonnement hos netteieren. Netteieren kan likevel ikke benytte en slik fremgangsmåte for å skaffe seg betaling for nettleie som er foreldet.

Jeg går ikke nærmere inn disse spørsmålene, ettersom jeg ikke kan se at de får betydning i saken. Slik jeg ser det, er det ikke noen slik sammenheng mellom de to abonnementsene på Y og abonnementset knyttet til boligen på X at det kan begrunne stengingsrett for Rauma Energi AS i forhold til det sistnevnte abonnementset. Abonnementset på X var for øvrig klagerens eldste hos selskapet.

Jeg vil bemerke at selv om det hadde vært slik at Rauma Energi AS i utgangspunktet måtte anses å ha stengingsrett i forhold til boligen på X, er det et spørsmål om det ikke uansett hadde vært urimelig å gjøre stengingsretten gjeldende. Momenter som kan trekke i denne retning er fordringens alder, klagerens tilbud om å betale deler av kravet og det faktum at det var snakk om å stenge strømtilførselen i desember til et hus der det bodde to uførepensjonister. I forhold til sistnevnte moment er det forhold som gir grunn til å stille spørsmål om Rauma Energi AS i tilstrekkelig grad hadde vurdert konsekvensene av en

eventuell stenging. Etter min mening vil det etter omstendighetene kunne virke urimelig å gjøre stenging gjeldende, selv om farene for liv og helse ikke er så alvorlige.

På bakgrunn av det jeg har gitt uttrykk for ovenfor, kan jeg ikke se at Rauma Energi AS i forhold til klageren hadde rett til å stenge strømtilførselen til anlegget på X på grunnlag av det angivelige misligholdet knyttet til abonnementsene på Y. Ettersom selskapet ikke hadde stengingsrett, var det heller ikke riktig å bruke trusselen om stenging som pressmiddel for å fremtvinge betaling av de omtvistede fordringene. Rauma Energi AS' fremgangsmåte må derfor kritiseres.

Med den konklusjon jeg har kommet til ovenfor, går jeg ikke nærmere inn på spørsmålene knyttet til selskapets fremgangsmåte og varsling forut for at stengingen skulle gjennomføres.

Jeg har her bare vurdert spørsmålet om berettigelsen av å bruke stenging som middel til å fremtvinge betaling. Spørsmålet om holdbarheten av de omtvistede kravene har jeg ikke vurdert. I lys av dette finner jeg ikke grunnlag for å gå nærmere inn på spørsmålet om Rauma Energi AS bør betale tilbake beløpet, for på den måten å gjenopprette situasjonen før den uhjemlede sanksjon ble truet med. Jeg vil imidlertid anbefale Rauma Energi AS å ta kontakt med klageren og tilby et passende beløp som kompensasjon for den uleilighet hun har vært utsatt for.

Jeg ber selskapet merke seg det jeg her har gitt uttrykk for ved behandlingen av lignende saker i fremtiden.»

66.

Klassifisering av tranpiller som legemiddel – saksbehandling og lovhjemmel

(Sak 2000–1854)

Sosial- og helsedepartementet hadde klassifisert trankapsler som legemiddel. Selskapet som markedsførte produktet klaget til ombudsmannen og anbefalte at klassifiseringen manglet lovhjemmel.

Ombudsmannen kunne ikke se at vedtaket var tilstrekkelig forankret i de faktiske forholdene, eller at det hadde tilfredsstillende rettslig grunnlag. Han anbefalte departementet å vurdere saken på nytt.

A markedsførte og solgte produktet *Fri Flyt Omega 3E*. Produktet er framstilt av fiskeolje og E-vitaminer, og ble solgt i form av kapsler (tranpiller). I markedsføringen ble det brukt utsagn som at produktet «reduserer sjansen for hjerte- og karsykdommer».

Statens legemiddelkontroll (SLK) fattet vedtak om at tranpillen var et legemiddel.

Sosial- og helsedepartementet stadfestet legemiddelkontrollens avgjørelse i vedtak 25. september

2000. Departementet mente det var hjemmel for vedtaket i legemiddeloven 4. desember 1992 nr. 132 § 2, jf. forskrift 22. desember 1999 nr. 1559 om legemidler (legemiddelforskriften) § 2–1 litra c), der det heter at en vare skal regnes som et legemiddel dersom den «reklameres for på en slik måte at den fremtrer som et legemiddel».

As advokat brakte saken inn for ombudsmannen. Han anførte at SLK ikke hadde fulgt enkelte av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, at vedtaket om å klassifisere produktet manglet lovhjemmel (herunder at definisjonen av legemiddel må tolkes innskrenkende i forhold til ordinære og velkjente næringsmidler) og at det var i strid med Den Europiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10 (retten til ytringsfrihet).

Sosial- og helsedepartementet ble bedt om å kommentere advokatens anførsler.

Departementet svarte at i den grad klassifiseringen kunne anses som et inngrep i ytringsfriheten etter EMK artikkel 10 første ledd, måtte vilkårene i bestemmelsens *annet* ledd anses oppfylt slik at vedtaket likevel er lovlig. Departementet viste til at klassifiseringen var «nødvendig» i et demokratisk samfunn «blant annet for å beskytte helse». Departementet var videre uenig i advokatens anførsel om at definisjonen av legemiddel i legemiddeloven § 2, jf. forskriften § 2–1 litra c), måtte tolkes innskrenkende i forhold til ordinære og velkjente næringsmidler. Departementet skrev i den forbindelse følgende:

«Hjemmel for reguleringen i denne saken er lov av 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler m.v. § 2, jf. forskrift av 22. desember 1999 nr. 1559 om legemidler § 2–1 litra c). Departementet er ikke enig i klagers anførsel om at definisjonen av legemiddel må tolkes innskrenkende i forhold til ordinære og velkjente næringsmidler. Det vises i den forbindelse til begrunnelsen i departementets vedtak av 25. september 2000 og statens legemiddelkontrolls kommentarer i oversendelse av klage i brev av 13. mai 2000. Departementet legger til grunn at reglene har vært tilstrekkelig tilgjengelig ved at lov og forskrift kunngjøres på vanlig måte. Videre legges til grunn at reglene også oppfyller kravet til presisjon. Ytterligere presisering i lov og forskrift ville ført til vanskelige og uhensiktsmessige regler. Presisering av reglene manifesteres i en konsekvent og tydelig praktisering fra legemiddelmyndighetenes side. Legemiddelmyndighetenes forståelse av reglene er nedfelt skriftlig i form av retningslinjer, som er tilgjengelig ved henvendelse til legemiddelmyndighetene eller på internett. Departementet legger således til grunn at kravet til presisjon, forutberegnelighet og tilgjengelighet er oppfylt.»

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

«1. Saksbehandlingen

Advokat Wolland har anført at Statens Legemiddelkontroll (SLK) ved sin behandling av saken ikke

fulgte reglene i forvaltningsloven §§ 11, 11a og 17. Når det gjelder manglende svar på brevet 13. april 1999 fra Vesterålen Naturprodukter, har SLK beklaget forholdet. Beklagelsen er på sin plass. Videre vil jeg gi uttrykk for at den fristen for kommentarer som SLK satte overfor Vesterålen Naturprodukter i brevet 21. februar 2000 (fire dager), vanskelig kan aksepteres. God forvaltningsskikk tilsier at den private gis en forsvarlig frist for å legge fram opplysninger og fremme synspunkter, særlig i saker som får stor betydning for den privates rettsstilling. Etter min mening var en frist på fire dager klart utilstrekkelig her.

2. Realiteten

Det følger av lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler m.v. (legemiddeloven) § 2 første ledd at «med legemidler forstås i denne lov stoffer, droger og preparater som er bestemt til eller utgis for å brukes til å forebygge, lege eller lindre sykdom, sykdomssymptomer eller smerter, påvirke fysiologiske funksjoner hos mennesker eller dyr, eller til innvortes eller utvortes bruk å påvise sykdom».

Jeg har forstått det slik at departementet ikke mener at denne lovbestemmelsen (alene) gir tilstrekkelig rettslig grunnlag for å klassifisere trunkapslene som legemiddel. Departementet mener imidlertid at lovens § 2 sett i sammenheng med bestemmelsen i forskrift 22. desember 1999 nr. 1559 om legemidler (legemiddelforskriften) § 2–1 litra c) hjemler klassifiseringen som legemiddel. Det framgår der at et produkt kan regnes som legemiddel dersom varen «reklameres for på en slik måte at den fremtrer som legemiddel» (min kursivering).

Om et produkt på bakgrunn av den markedsføringen som er gjort kan sies å framtre som et legemiddel, må avgjøres etter en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering av de utsagn som er brukt. Det er i denne saken blant annet brukt utsagn som at produktet «reduserer sjansen for hjerte- og karsykdommer». Myndighetene synes å ha funnet det forholdsvis opplagt at trunkapslene gjennom markedsføringen framtrer som et legemiddel, jf. eksempelvis vedtaket 25. september 2000 side 2 annet avsnitt der det heter at produktet har vært «markedsført med påstander om medisinsk effekt og fremtrer på denne bakgrunn som et legemiddel». Spørsmålet har ikke i særlig grad vært problematisert, og vedtaket er (derfor) lite utfyllende begrunnet.

Det må være riktig som anført av klageren at definisjonen av legemidler må tolkes «innskrenkende i forhold til tradisjonelle og velkjente næringsmidler». Reglene om klassifisering av legemidler har hovedsakelig til formål å beskytte forbrukerne mot varer og produkter som kan være helseskadelige ved feil bruk. Tran har i lang tid vært solgt som et sunt næringsmiddel og kosttilskudd. Det hører med til allmenndannelsen å vite at tran framstilles av fiske-

olje, og det er allment kjent at tran er sunt. Tran oppfattes som et kosttilskudd, som lett tilgjengelig og uten resept er å få kjøpt i dagligvarebutikken. Det er spekulativt og kan ikke sees nærmere ettervist og dokumentert at markedsføringen av Fri Flyt Omega 3E «i sin ytterste konsekvens» kan føre til at forbrukerne erstatter dette med ordinære legemidler eller lar være å oppsøke lege i den tro at trankapslene er legemidler. Jeg kan ikke se at det er dokumentert eller sannsynliggjort at saken stiller seg annerledes selv om produktet selges i kapselform så lenge innholdet er det samme.

Jeg kan altså ikke se at vedtaket 25. september 2000 om å klassifisere produktet som legemiddel er tilstrekkelig forankret i de faktiske forhold eller har tilfredsstillende rettslig grunnlag i lov og forskrift. Jeg finner det på denne bakgrunn ikke nødvendig å ta stilling til forholdet til EMK artikkel 10.

Jeg anbefaler departementet å vurdere saken på nytt i lys av mine synspunkter ovenfor.»

Reindrift, fiskegrenser

67.

Sen saksbehandling av klage til Reindriftsstyret – saksoppfølgingsrutiner i strid med arkivforskriften

(Sak 2001–0340)

Et reinbeitedistrikt klaget til ombudsmannen over manglende svar på klage til Reindriftsstyret over et vedtak om samling og skilling av rein. Klagen var etter 14 måneder ennå ikke framlagt for Reindriftsstyret. Reindriftsforvaltningen fulgte heller ikke opp klagesaken etter at saken var blitt brakt inn for ombudsmannen.

Ombudsmannen fant det forsømmelig og sterkt kritikkverdig at en klagesak etter to år ennå ikke var framlagt for Reindriftsstyret for avsluttende klagebehandling. Saken avdekket at Reindriftsforvaltningens saksoppfølgings- og avskrivningsrutiner var i strid med arkivforskriften og god forvaltningsskikk. Ombudsmannen påpekte at Reindriftsforvaltningens ledelse hadde ansvar for å etablere rutiner for å sikre forsvarlig oppfølging og restansekontroll av saker under behandling. Ombudsmannen fant det ytterligere kritikkverdig at klagesaken heller ikke ble fulgt opp etter at ombudsmannen tok opp saken. Reindriftsforvaltningen ble også kritisert for ikke å ha sendt foreløpig svar og forsinkelsesmelding med angivelse av forventet saksbehandlingstid.

Saken ble deretter ferdigbehandlet i Reindriftsstyret. Reindriftsforvaltningen og Landbruksdepartementet opplyste at etablering av bedre arkivrutiner og nytt arkivsystem ville bli prioritert.

Et reinbeitedistrikt klaget over sen saksbehandling av klage til Reindriftsstyret i en sak om samling og skilling av rein i Nord-Trøndelag reinbeiteområde. I klagen til ombudsmannen ble det opplyst at det ikke var gitt svar på klagen til Reindriftsstyret, og det ble anført at «Reindriftsforvaltningen sier at papirene har kommet bort».

Klagen gjaldt et hastevedtak fra juli 1999. Områdestyret i Nord-Trøndelag stadfestet hastevedtaket 12. oktober 1999. Dette vedtaket ble påklaget av reinbeitedistriktet 22. november 1999. Klagen ble behandlet av områdestyret 16. mars 2000 og oversendt Reindriftsforvaltningen 27. april 2000 for klagebehandling i Reindriftsstyret. Reindriftsforvaltningen i Alta sendte 30. mai 2000 saken tilbake til Reindriftsforvaltningen Nord-Trøndelag for nærmere utredning og avklaring.

Det ble besluttet å undersøke saken nærmere, og Reindriftsforvaltningen ble spurt om det var riktig at saken ennå ikke var behandlet i Reindriftsstyret. Reindriftsforvaltningen ble videre bedt om å redegjøre for den lange saksbehandlingstiden i klagesaken. Det ble også spurt om det var sendt foreløpig svar i saken, og om når klagen kunne forventes ferdigbehandlet i Reindriftsstyret.

Reindriftsforvaltningen besvarte ombudsmanens henvendelse slik:

«Saken om skilling i --- reinbeitedistrikt fra 1999 ble sendt tilbake til Reindriftsforvaltningen Nord-Trøndelag i brev av 30.05.00 til nærmere gjennomgang og ytterligere kommentarer. Vi har ikke mottatt svar fra Nord-Trøndelag og våre rutiner har heller ikke fanget opp saken slik at purring ble sendt. Det er nå gjort slik at saken skal få sin rettmessige behandling. Vi beklager at saken er blitt liggende ubehandlet.»

Etter dette ble Reindriftsforvaltningen bedt om å redegjøre for hvilke rutiner en hadde for å unngå slike forsinkelser i saksbehandlingen. Det ble på ny reist spørsmål om klageren hadde fått foreløpig svar i saken og bedt om en redegjørelse dersom dette ikke var gjort. Reindriftsforvaltningen ble bedt om å angi forventet saksbehandlingstid i klagesaken.

Reindriftsforvaltningen opplyste deretter følgende om sine rutiner:

«Saker som sendes fra oss til behandling andre steder blir ofte avskrevet i journalen som ekspedert. Derved fanges den ikke opp i restanselisten. Dersom mottaker unnlater å følge opp saken og vår saksbehandler ikke har avmerket saken selv, kan det skje at den blir liggende ubehandlet. Dette har tydeligvis skjedd med klagen fra --- reinbeitedistrikt.

Vi forbereder nå et nytt arkiv/journalprogram, NOARC, som fanger opp behovet for sikring av at saker blir besvart. Vi håper dette vil være på plass rundt årsskiftet.»

Til spørsmålet herfra om foreløpig svar var sendt, opplyste Reindriftsforvaltningen at de to

driftsgruppene i reinbeitedistriktet hadde fått melding om brevet 30. mai 2000 til Reindriftsforvaltningen Nord-Trøndelag.

Det ble ikke gitt noe klart svar på når klagen kunne forventes ferdigbehandlet i Reindriftsstyret, men henvist til at saken skulle behandles av Reindriftsforvaltningen Nord-Trøndelag før den ble fremmet for Reindriftsstyret.

I mitt avsluttende brev til Reindriftsforvaltningen uttalte jeg:

«1. Saksbehandlingstiden

Det følger av forvaltningsloven 10. februar 1967 § 11 a at en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Dette følger også av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

--- reinbeitedistrikt v/--- påklaget vedtak av områdestyret 22. november 1999. Saken har ennå ikke vært framlagt for Reindriftsstyret. Ved telefonhenvendelse fra mitt kontor 20. august 2001 til kontorsjef Lindman i Reindriftsforvaltningen ble det opplyst at det fortsatt ikke var mottatt svar på brevet sendt 30. mai 2000 til Reindriftsforvaltningen Nord-Trøndelag. Det ble videre opplyst at Reindriftsforvaltningen Nord-Trøndelag var orientert om at saken er brakt inn for ombudsmannen ved gjenpart av brev 8. mars 2001 til mitt kontor. Ut over dette synes det ikke å ha vært tatt noe initiativ overfor Reindriftsforvaltningen Nord-Trøndelag for å følge opp saken.

Reindriftsforvaltningen har henvist til saksbehandlings- og arkivrutinene som årsak til den manglende oppfølgingen og lange saksbehandlingstiden i klagesaken. Det er ikke gitt noen forklaring på hvorfor saken ikke er fulgt opp etter at den ble brakt inn for ombudsmannen.

En samlet saksbehandlingstid på snart to år i en klagesak, herunder at det er gått mer enn ett år siden klagesaken ble sendt tilbake til det underliggende organ for ytterligere saksforberedelse uten at noe mer har skjedd, kan ikke betegnes som annet enn forsømmelig og sterkt kritikkverdig. Selv om det kan skje feil, som i denne saken, ved at saker blir avskrevet uten å være sluttbehandlet, er det et ledelsesansvar å sørge for at det blir etablert rutiner for å sikre forsvarlig oppfølging og restansekontroll av saker som er under behandling. Ordningen i Reindriftsforvaltningen med at saker, som den foreliggende, som sendes til behandling andre steder «ofte» blir «avskrevet i journalen som ekspedert», er i strid med arkivforskriften (11. desember 1998 nr. 1193) §§ 3–7 om oppfølging av saksbehandlingen (restansekontroll) og § 3–8 om avskrivning og arkivering. Reindriftsforvaltningens ledelse har også et opplærings- og oppfølgingsansvar for å sikre at underliggende etater etablerer gode rutiner i saksbehandlingen.

Når saken heller ikke er blitt fulgt opp etter at saken ble forelagt herfra, er dette ytterligere kritikk-

verdig. En slik saksbehandling svekker tilliten både til Reindriftsforvaltningen og til ombudsmannen, og etterlater tvil om Reindriftsforvaltningens evne og muligheter til å forvalte de oppgaver den er satt til på en tilfredsstillende og tillitvekkende måte. Jeg vil også minne om at adgangen til å påklage vedtak er en viktig rettssikkerhetsgaranti for den enkelte. Mangelfull oppfølging av klager, som i denne saken, bidrar til å svekke den enkeltes rettssikkerhet.

2. Foreløpig svar

Forvaltningsloven § 11 a annet og tredje ledd har følgende ordlyd:

«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 så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som 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 hensyn til den enkelte som venter på svar fra forvaltningen, og av hensyn til det generelle tillitsforhold mellom borger og offentlige myndigheter, er det viktig at det sendes foreløpig svar i henhold til de tidsfrister som er angitt i forvaltningsloven § 11 a og at forventet saksbehandlingstid angis. Dersom den angitte saksbehandlingstid ikke overholdes, følger det av god forvaltningsskikk at det skal sendes ny orientering med ny tidsangivelse.

Sakens dokumenter viser at --- reinbeitedistrikt ikke synes å ha mottatt noe foreløpig svar på klagen 22. november 1999, verken fra Reindriftsforvaltningen Nord-Trøndelag eller Reindriftsforvaltningen i Alta. --- reinbeitedistrikt ble imidlertid orientert om at klagen var oversendt Reindriftsstyret for endelig behandling ved gjenpart av brev 27. april 2000 til Reindriftsforvaltningen. Videre skal Reindriftsforvaltningens brev 30. mai 2000 til Reindriftsforvaltningen Nord-Trøndelag være sendt --- reinbeitedistrikt til orientering. Etter dette har reinbeitedistriktet ikke hørt noe mer om den videre behandlingen av klagesaken. Dette er kritikkverdig.

3. Avslutning

Reindriftsforvaltningen har i to brev herfra blitt bedt om å angi når saken kan forventes behandlet i Reindriftsstyret. Anmodningen er ikke besvart ut over en forsikring om at «saken skal få sin rettmessige behandling». Til tross for dette synes saken ikke å ha vært fulgt opp overfor Reindriftsforvaltningen Nord-Trøndelag i løpet av de seks månedene som er gått

siden ombudsmannen tok opp saken med Reindrifftsforvaltningen. Slik saksbehandling er som nevnt klart uakseptabel, og må kritiseres.

Behandlingen av klagesaken har avdekket at Reindrifftsforvaltningen ikke har tilfredsstillende rutiner for å sikre forsvarlig saksbehandling av klagesaker. Saksoppfølgings- og avskrivningsrutiner er i strid med arkivforskriften og god forvaltningsskikk. Jeg har merket meg at Reindrifftsforvaltningen er i ferd med å etablere et nytt arkiv/journalprogram (NOARK), og forutsetter at dette arbeidet gis høy prioritet. Jeg ber videre om at saksoppfølgings- og arkivrutinene så raskt som mulig forbedres, slik at saker ikke avskrives i strid med arkivforskriften.

Når det gjelder den konkrete klagesaken, ber jeg om at Reindrifftsforvaltningen umiddelbart tar kontakt med Reindrifftsforvaltningen Nord-Trøndelag og sørger for at klagesaken snarest mulig blir ferdig behandlet. Jeg ber om å bli holdt orientert om hva som nå blir gjort i klagesaken.

Landbruksdepartementet er orientert om saken ved gjenpart av dette brevet.»

Landbruksdepartementet skrev etter dette i brev 20. september 2001 til ombudsmannen:

«Landbruksdepartementet ser svært alvorlig på dette. Vi vil følge opp den aktuelle klagesaken konkret og også ta initiativ herfra med det siktemål å etablere rutiner som kan bidra til at mangelfull oppfølging som dette kan unngås.»

Klagesaken ble behandlet av Reindrifftsstyret 27. november 2001. I brev 25. januar 2002 opplyste Reindrifftsforvaltningen følgende om innføringen av nytt arkivsystem:

«Når det gjelder innføring av NOARK arkivsystem tar det tid og krever ekstra ressurser. Dette er tatt opp med Landbruksdepartementet i en utviklingspakke for IKT og ligger inne med prioritet i årets arbeidsplan. Innføring av NOARK er relativt omfattende da det krever faste datalinjer til våre 6 utekontorer, fornying av servere, samt opplæring av personalet. Sentralt i arbeidet vil også stå vår arkivmedarbeider ved hovedadministrasjonen her i Alta. Denne stillingen er under tilsetning og vi håper å få på plass en godt kvalifisert person innen rimelig tid.»

68.

Saksbehandling ved søknad om innløsning av driftsenhet – lang saksbehandlingstid og spørsmål om hvilken forskrift som skulle anvendes

(Sak 2000–1305)

A klaget over reindrifftsmyndighetenes avslag på søknad om innløsning av driftsenhet etter Forskrift for Reindrifftsens Utviklingsfond. I klagen ble det gjort gjeldende at søknaden skulle behandles etter

forskriften slik den lød 17. juni 1999, noe som ville gitt krav på innløsning av driftsenheten, og ikke etter de skjerpede vilkår som gjaldt ved endring i forskriften 31. august 1999.

Ombudsmannen kritiserte Reindrifftsforvaltningen for lang saksbehandlingstid av søknaden. Utarbeidelse av presiserende retningslinjer og nytt regelverk kunne ikke anses som saklig grunn til utsettelse av behandlingen av søknaden. Ombudsmannen fant imidlertid ikke rettslig grunnlag for å kritisere Landbruksdepartementets avslag på søknaden i klageomgangen, og at departementets vedtak var basert på regelverket på søknadstidspunktet. Det måtte bero på en konkret vurdering av sakens art og søkerens interesser om regelverket på søknadstidspunktet eller vedtakstidspunktet skulle legges til grunn. Siden forskriften 17. juni 1999 inneholdt feil som var gyldig rettet opp 31. august 1999, hadde A uansett ikke krav på å få behandlet sin søknad etter «juniforskriften».

Rettshjelpskontoret Indre Finnmark klaget på vegne av A over at Landbruksdepartementet opprettholdt avslag fra Reindrifftsens Utviklingsfond (RUF) på søknad om innløsning av driftsenhet.

Det ble i klagen gjort gjeldende at Forskrift for Reindrifftsens Utviklingsfond 17. juni 1999 skulle vært lagt til grunn for vedtaket, og at det innebar uriktig rettsanvendelse å basere vedtaket på skjerpede krav som fulgte av en endring i forskriften 31. august 1999. A ville hatt rettskrav på økonomisk støtte til innløsning av sin driftsenhet dersom «juniforskriften» hadde vært lagt til grunn for vedtaket.

Ombudsmannen besluttet å ta saken opp til nærmere undersøkelse. Landbruksdepartementet ble bedt om å redegjøre for årsaken til at søknaden 20. november 1998 først ble avslått av RUF 6. oktober 1999. Departementet ble spurt om det medførte riktighet at det ikke var sendt foreløpig svar i saken, samt bedt om å redegjøre for hvilke rutiner som finnes for utsendelse av foreløpig svar i saker til behandling i RUF.

I brevet herfra het det videre:

«A fremmet søknad om tilskudd i november 1998 etter Forskrift for Reindrifftsens Utviklingsfond fastsatt 26. august 1998 i medhold av Reindrifftsavtalen. Nærmere kriterier for behandlingen av søknader etter innløsningsordningen skal ha blitt fastsatt av styret for Reindrifftsens utviklingsfond 3. desember 1998. Søknaden ble avslått av Reindrifftsens Utviklingsfond 6. oktober 1999 med hjemmel i senere vedtatt Forskrift for Reindrifftsens Utviklingsfond 17. juni 1999, med endringer av 31. august 1999, § 5–1.»

Departementet ble også bedt om å kommentere forskriftsarbeidet nærmere, og redegjøre for årsaken til at forskriften 17. juni 1999 ble endret allerede 31. august samme år.

Da det ikke klart gikk fram hvilken forskrift departementet hadde lagt til grunn for vedtaket 5. juni 2000, ble departementet bedt om å presisere hvilket regelverk vedtaket var basert på, samt gi en nærmere begrunnelse for dette. Departementet ble også bedt om å opplyse om det ble tildelt tilskudd til innløsning av driftsenheter etter forskriften fra 1998.

Etter å ha innhentet synspunkter fra Reindriftsforvaltningen, opplyste Landbruksdepartementet i sitt svarbrev at den lange saksbehandlingstiden av søknaden fra A hadde direkte sammenheng med forskriftsarbeidet. Departementet siterte følgende fra reindriftssjefens forklaring i saken:

«Ordningen med innløsning ble inntatt i RUF-forskriften av 26.08.98, men da uten nærmere regelverk. I møte 03.12.98 vedtok RUF saksbehandlingskriterier for søknader om innløsning (sak 251/98). Dette regelverket ble imidlertid aldri brukt av RUF. Dette har sin bakgrunn i at avtalepartene i reindriftsforhandlingene vinteren 1999 ble enige om å utarbeide egen forskrift for innløsning.»

Landbruksdepartementet opplyste videre at utfyllende regelverk for innløsning «ble deretter inntatt i RUF-forskriften av 17.06.99». Reglene ble etter det opplyste endret 31. august 1999 «på grunn av en inkurie». Fra brevet siteres:

«Reindriftssjefen har presisert at alle søknader er av reindriftsforvaltningen behandlet etter den endrede forskriften. Dette av hensyn til kravet om likebehandling i forvaltningen.»

Til spørsmålet om det var sendt foreløpig svar i saken, viste departementet til opplysninger fra Reindriftsforvaltningen, der det gikk fram at saken ble oversendt reindriftssjefen etter behandling hos Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark 27. november 1998. Reindriftssjefen hadde så sendt foreløpig melding til A 15. januar 1999 om at saken trolig ville bli behandlet i april/mai 1999. Om den videre saksbehandling het det i brevet:

«Senere ble det avgjort at søknadene ikke skulle behandles før regelverk var fastsatt i forskrifts form. I perioden mai – september kan ikke Reindriftssjefen se at det ble sendt ut noen melding til A.»

Til spørsmålet om Reindriftsforvaltningens rutiner for å sende foreløpig svar, het det:

«Når det gjelder generelle rutiner for utsendelse av foreløpig svar i saker som er til behandling i Reindriftens Utviklingsfond, har alle saksbehandlere i Reindriftsforvaltningen fått instruks om å gi foreløpig svar dersom saken ikke kan besvares innen en måned. Unntak kan gjøres dersom søker er godt kjent med hvilket RUF-møte saken vil bli avgjort på.»

Landbruksdepartementet opplyste at departementet ved behandlingen av klagesakene på avslått

søknad om innløsning av driftsenhet, konsekvent hadde «--- anvendt det regelverk som forelå på søkertidspunktet, da vi mener det er dette regelverket som er motivasjonen for søknaden». Fra brevet siteres videre:

«Når A søkte forelå det ingen kriterier for hvem som skulle få innløsning. Meningen var at Styret for Reindriftens Utviklingsfond selv skulle bestemme hvilke driftsenheter som skulle innløses.

De kriterier som ble fastsatt 3. desember 1998 av Styret for Reindriftens Utviklingsfond er Landbruksdepartementet, som overordnet organ, ikke bundet av. De klagesakene som er behandlet av Landbruksdepartementet etter den generelle forskriftsbestemmelsen i Forskrift om Reindriftens Utviklingsfond § 3 er derfor avgjort utfra en individuell, skjønnsmessig vurdering med vekt på formålet med ordningen.»

Landbruksdepartementet viste til at formålet med ordningen i Finnmark var å redusere reintallet slik at dette ble bedre tilpasset beitekapasiteten. Dette innebar prioritering av driftsenheter med mange rein. Departementet fant det derfor ikke formålstjenlig å innløse As driftsenhet som kun hadde ni rein pr. 31. mars 1999.

Retts hjelpskontoret Indre Finnmark kom med merknader til Landbruksdepartementets brev, der det ble fastholdt at forskriften fra juni 1999 burde vært lagt til grunn for vedtaket.

Etter anmodning fra retts hjelpskontoret kom Landbruksdepartementet med faktiske opplysninger om antall og tidspunkt for innkomne søknader om innløsning av driftsenhet i 1998 og 1999.

I mitt avsluttende brev til Landbruksdepartementet uttalte jeg:

«1. Saksbehandlingen

1.1 Endring av forskriften 17. juni 1999

Kompetent myndighet kan når som helst endre eller oppheve en gitt forskrift. På samme måte som for lover, setter Grunnloven § 97 forbud mot å gi forskrifter tilbakevirkende kraft til skade.

I forvaltningsloven 10. februar 1967 kapittel VII er det gitt saksbehandlingsregler for utarbeidelse av forskrifter. Etter forvaltningsloven § 37 første ledd skal et forvaltningsorgan «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Videre skal organisasjoner og interessegrupper som forskriftene skal gjelde for, som hovedregel få anledning til å uttale seg, jf. annet og tredje ledd.

Som svar på spørsmål herfra om årsaken til forskriftsendringen i august 1999, har Landbruksdepartementet opplyst at endringen skyldtes «en inkurie». Det er ikke redegjort for årsaken til at feilen oppsto, eller hvordan endringen skjedde.

Sett på bakgrunn av at det synes å ha vært feil i den fastsatte forskrift for Reindriftens Utviklings-

fond 17. juni 1999, kan det stilles spørsmål om Landbruksdepartementet har oppfylt sin utredningsplikt etter § 37 første ledd før forskriften ble vedtatt. Dette gir i så fall grunnlag for kritikk. Jeg har imidlertid ikke funnet grunn til å forfølge dette videre, da det ikke har betydning for utfallet av saken.

Siden endringen 31. august 1999 etter det opplyste skyldtes at utformingen av § 5–2 i forskriften 17. juni 1999 var feil, legger jeg til grunn at forskriften, slik den framsto etter endringen, var utformet i samsvar med forutsetningene i Reindriftsavtalen som var inngått mellom Landbruksdepartementet og reindriftens organisasjoner. Jeg legger etter dette til grunn at departementets endring av forskriften 31. august 1999 må være gyldig.

Det er kommet fram under behandlingen her at ingen søknader om innløsning av driftsenhet er behandlet etter reglene slik de var utformet i opprinnelig forskrift 17. juni 1999. Feilen i § 5–2 må anses gyldig rettet opp gjennom endringen 31. august 1999. Jeg kan derfor ikke slutte meg til As anførsel om at han har krav på å få behandlet sin søknad etter forskriften 17. juni 1999, slik den opprinnelig lød. Slik jeg ser det, må søknaden enten vurderes på grunnlag av de reglene som gjaldt på søknadstidspunktet, eller de reglene som gjaldt på vedtakstidspunktet.

1.2 Hvilken forskrift skal komme til anvendelse ved behandlingen av søknaden?

Det neste spørsmålet blir som nevnt hvorvidt søknaden fra A skal behandles etter forskriften på søknadstidspunktet (26. august 1998) eller vedtakstidspunktet (17. juni 1999 med endring 31. august samme år).

Ombudsmannen har i tidligere saker vist til det alminnelige forvaltningsrettslige utgangspunkt om at det er reglene som er trådt i kraft på vedtakstidspunktet som skal legges til grunn. Det vil imidlertid bero på en konkret vurdering av sakens art og søkerens interesser hvilket regelverk som skal legges til grunn i den enkelte sak. Utsettelse av vedtakstidspunktet i påvente av et nytt og strengere regelverk vil det normalt ikke være adgang til.

Landbruksdepartementet har opplyst at det er regelverket på søknadstidspunktet som legges til grunn i slike saker. Departementet legger til grunn at det er dette regelverket som «er motivasjonen for søknaden».

Tilskuddsordningene gjennom Reindriftens Utviklingsfond framkommer som resultat av årlige forhandlinger mellom reindriftens organisasjoner og reindriftsmyndighetene. Det fastsettes også årlig en økonomisk ramme for tilskuddsordningene gjennom RUF. Ordningen med økonomisk tilskudd til innløsning av driftsenhet var ny i 1998. Etter forskrift 26. august 1998 § 3 var styret i RUF gitt kompetanse til å tildele midler til dette formålet på skjønnsmessig

grunnlag. Ved tildeling av tilskudd etter slike ordninger med årlige forskriftsendringer, kan det være naturlig å behandle søknadene etter reglene på søknadstidspunktet, slik departementet har gjort.

Utgangspunktet er som nevnt at det er de forskriftene som er trådt i kraft på vedtakstidspunktet, som vil være bestemmende for søkerens rettsstilling. Ved normal saksbehandlingstid for søknaden ville forskriften 26. august 1998 vært gjeldende både på søknadstidspunktet og vedtakstidspunktet. I dette tilfelle ble imidlertid søknadsbehandlingen utsatt i påvente av ny forskrift, jf. nedenfor under pkt. 1.3. Sett på bakgrunn av at søkerens rettsstilling ikke var noe dårligere etter 1998-forskriften sammenliknet med 1999-forskriften (med endringer av 31. august), har jeg ikke funnet grunn til innvendinger mot departementets rettsanvendelse.

1.3 Saksbehandlingstiden

Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Forvaltningsloven stiller således krav om at lang saksbehandlingstid skal være saklig begrunnet.

A søkte 20. november 1998 om tilskudd til innløsning av sin driftsenhet. I brev 3. november 1999 ble A informert om at RUF hadde avslått søknaden i møte 6. oktober 1999.

Behandlingen av søknaden fra A ble først utsatt i påvente av nærmere retningslinjer for praktisering av ordningen. RUF vedtok 3. desember 1998 saksbehandlingskriterier for behandling av søknader om innløsning. Disse kriteriene ble imidlertid ikke tatt i bruk, og vinteren 1999 ble avtalepartene i reindriftsforhandlingene enige om å utarbeide egen forskrift for innløsning. Egne regler om innløsning ble inntatt i forskrift 17. juni 1999. På grunn av en feil i § 5–2 ble forskriften endret 31. august 1999. Denne forskriften ble lagt til grunn da styret i RUF avslo søknaden 6. oktober 1999.

I denne saken må det legges til grunn at styret i Reindriftens Utviklingsfond var gitt adgang til å yte tilskudd til innløsning av driftsenheter i forskrift 26. august 1998 § 3 punkt 5. Forskriften inneholdt ikke egne kriterier for tildelingen av midler til dette formålet, slik som forskriften de påfølgende år, jf. kapittel 5 i forskriften for 1999. RUF-forskriftens generelle del inneholdt imidlertid en formålsbestemmelse (§ 1) og det var i § 4 angitt fellesvilkår for å få støtte.

På spørsmål herfra har Landbruksdepartementet opplyst at den lange saksbehandlingstiden har sammenheng med forskriftsarbeidet. Ved behandlingen av klagesaken har departementet imidlertid vurdert As søknad ut fra de ovennevnte generelle kriteriene i RUF-forskriften fra 1998.

Jeg kan etter dette ikke se at reindriftsmyndighetene hadde saklig grunn til å utsette behandlingen av

As søknad til «regelverk var fastsatt i forskrifts form». Søknaden burde vært behandlet av styret i RUF etter forskriften fra 1998, slik departementet gjorde ved klagebehandlingen. Saksbehandlingstiden var derfor ikke i tråd med forvaltningslovens krav om at saker skal behandles uten ugrunnet opphold. Dette burde departementet påpekt overfor Reindriftsforvaltningen i forbindelse med klagebehandlingen. En saksbehandlingstid på nesten ett år før det treffes vedtak i første instans, vil for øvrig uansett være så lang at det gir grunnlag for kritikk.

1.4 Foreløpig svar/forsinkelsesmelding

Forvaltningens plikt til å sende foreløpig svar i saker som gjelder enkeltvedtak går fram av forvaltningsloven § 11 a tredje ledd, som lyder:

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

Dersom saken ikke kan behandles innen den frist som er angitt i det foreløpige svaret, følger det av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper at forvaltningen sender forsinkelsesmelding med angivelse av når søknaden vil bli behandlet.

A fikk først 15. januar 1999 orientering av Reindriftsforvaltningen om at hans søknad «trolig» ville bli behandlet i april/mai. Etter dette ble det ikke gitt noen orientering til A før han i brev 3. november 1999 ble meddelt at søknaden var avslått.

Denne saken viser at Reindriftsforvaltningen ikke har fulgt sin interne instruks om utsendelse av foreløpig svar innen en måned. Reindriftsforvaltningens manglende informasjon til søkeren i perioden fra mai til november er videre ikke i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, og gir grunnlag for kritikk. Det er viktig å holde søkeren informert om saksgangen der saksbehandlingstiden forventes å bli lang, slik som i denne saken.

2. Landbruksdepartementets vedtak i klagesaken

Som nevnt er det Forskrift for Reindriftens Utviklingsfond fastsatt av Landbruksdepartementet 26. august 1998 i medhold av Reindriftsavtalen, som kommer til anvendelse ved behandling av As søknad om tilskudd til innløsning av driftsenhet 20. november 1998. Etter § 3 i forskriften kan det gis støtte til ulike tiltak innen reindriften, herunder innløsning av driftsenheter. I forskriften § 4 er det gitt følgende fellesvilkår for å få støtte:

«Det er et vilkår for å få lån eller tilskudd fra Reindriftens Utviklingsfond at tiltaket fremmer reindriften i distriktet og regionen.

Det forutsettes videre at den virksomhet som støttes er i samsvar med de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter for reindriften. Tiltaket

må vurderes i forhold til den effekt det har på beiteslitasje og miljøet for øvrig.»

I forskriften § 1 går det blant annet fram at Reindriftens Utviklingsfond «skal bidra til å utvikle økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft i reindriften». Ut over dette går det ikke fram av forskriften hvilke retningslinjer som skal legges til grunn ved tildelingen av støtte til innløsning av driftsenheter. Tildelingen vil således bero på en skjønnsmessig vurdering. Formålet med ordningen, og forskriftens §§ 1 og 4 vil være retningsgivende for skjønnnet.

Selv om Reindriftens Utviklingsfond kan gi støtte til innløsning av driftsenheter, innebærer dette ikke at den enkelte reineier har rettskrav på tilskudd. Spørsmålet om det skal gis tilskudd, vil som nevnt bero på en skjønnsmessig vurdering. En slik skjønnsmessig avgjørelse kan jeg bare overprøve dersom avgjørelsen framstår som «ugyldig eller klart urimelig», jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 § 10 annet ledd. Slik saken framstår, har jeg ikke grunnlag for en slik karakteristikk av Landbruksdepartementets vedtak.

Landbruksdepartementet har vist til at formålet med ordningen med tilskudd til innløsning av driftsenhet er å redusere antall driftsenheter/rein der det er behov for dette. Det er videre påpekt at hovedproblemet i Finnmark er for mange rein i forhold til beitegrunnlaget. En innløsning av en driftsenhet bestående av ni rein vil etter Landbruksdepartementets oppfatning ikke ha nevneverdig betydning for belastningen på beiteområdene, og departementet fant det derfor ikke formålstjenlig å gi støtte til innløsning av As driftsenhet.

Slik saken er opplyst, kan jeg ikke se annet enn at Landbruksdepartementet har foretatt en vurdering av søknaden i tråd med forskriften 26. august 1998.

Saken er med dette avsluttet her. Jeg ber imidlertid Landbruksdepartementet merke seg kritikken av saksbehandlingen og også oversende mine merknader til Reindriftsforvaltningen.»

69.

Fastsetting av fiskegrenser i Tanavassdraget

(Sak 1999–0815)

Politimesteren i Vadsø hadde truffet klagevedtak i en tvist om fastsetting av grenser mellom to laskefiskesoner i Tanavassdraget. I klagen til ombudsmannen ble det anført at en slik avgjørelse falt utenfor politimesterens myndighetsområde etter kgl. res. 1. april 1911, gitt med hjemmel i lov 23. juni 1888 nr. 1 om Retten til Fiskeri i Tanavassdraget i Finnmarks Amt.

Ombudsmannen konkluderte med at resolusjonens § 12 annet ledd kom til anvendelse i saken, slik at Lensmannen i Tana og deretter Politimesteren i Vadsø hadde kompetanse til å treffe vedtak i saken.

Ombudsmannen innhentet uttalelse fra Miljøverndepartementet, som gav en redegjørelse for bakgrunnen for regelverket og for forståelsen og praktiseringen av § 7 og § 12 i den kongelige resolusjonen fra 1911.

I mitt avsluttende brev uttalte jeg:

«Tanaloven (Lov 23. juni 1888 nr. 1 om Retten til Fiskeri i Tanavassdraget i Finnmarkens Amt), og herunder kongelig resolusjon av 1911, hører under Miljøverndepartementet. Departementet har i sin redegjørelse understreket at forskriften er svært gammel og at man ikke har hatt tilgang til eventuelle forarbeider. Departementet mener at dette, kombinert med en forvaltningspraksis som går svært langt tilbake i tid, tilsier at etablert forvaltningspraksis bør tillegges stor vekt ved fortolkningen av de enkelte bestemmelsene. Dette kan jeg si meg enig i.

1. Forståelsen av forskriftens § 7 er vesentlig for saken, og departementet har understreket at det her dreier seg om en større revisjon av soneinndelingen og utvisning av fiskeplasser. Dersom en slik revisjon skal gjennomføres, må de fiskeberettigede i området («herredet») ha hatt anledning til å uttale seg i saken før vedtak treffes, enten på laksetinget eller på annen måte.

Departementet viser til etablert praksis som støtte for sin tolkning av § 7 som en «større gjennomgang av hele soneinndelingen». Det vises til at det ikke har vært gjennomført en større gjennomgang av soneinndelingen siden 1910, og videre at det på 1970-tallet ble gjennomført en revisjon av grensene mellom flere soner uten at saksbehandlingskravene i § 7 ble fulgt. Videre er departementet av den oppfatning at de strenge kravene i § 7 også er en indikasjon på at bestemmelsen ikke er myntet på mindre grensejusteringer/grensetvistsaker. Jeg støtter departementets syn her, og jeg er også enig i at det har formodningen mot seg at det skal være nødvendig at samtlige fiskeberettigede må høres i en grensetvist sak som i hovedsak berører partene i de sonene det gjelder.

Det vises dessuten til at det opp gjennom årene har vært en rekke mindre saker hvor det av ulike grunner har vært uklart/uenighet om hvor den eksakte grensen mellom to soner går. I slike saker skal aldri § 7 ha vært anvendt.

På bakgrunn av dette, må det være riktig at § 7 ikke kommer til anvendelse i denne saken.

2. Forskriftens § 12 annet ledd omhandler lensmannens kompetanse til å fatte vedtak i spørsmål som oppstår mellom de fiskeberettigede i anledning utøvelsen av fisket. Utgangspunktet er at lensmannen har kompetanse til å avgjøre «spørsmål ellers» som oppstår mellom de fiskeberettigede. Dette begrepet henspiller til bestemmelsens første ledd som omhandler spørsmål om ervervelse og tap av fiske rett som må avgjøres av politimesteren.

En annen viktig avgrensning er mot spørsmål som «egner seg for innbringelse for retten». Svært mange av spørsmålene som vil oppstå i slike saker, vil «egne seg» for innbringelse for retten, og departementet har under dette punktet pekt på at en streng ordlydsfortolkning her vil innebære en sterk begrensning i rollen som lensmannen tradisjonelt har spilt i disse sakene.

Departementet viser også her til en langvarig praksis, hvor det fra gammelt av var nettopp lensmannens myndighet etter denne bestemmelsen som hadde en stor betydning for å kunne løse konflikter knyttet til utøvelsen av fisket på en rask og praktisk måte. Det understrekes også at det er lensmannen som opp gjennom tidene har vært den myndighetsrepresentant som har innehatt den beste lokalkunnskapen om soneinndelingen, og som har hatt ansvaret for plassering av grensemerker, erstatte merker som har blitt borte osv.

Videre viser departementet til opplysninger fra fylkesmannen som anslår at det de siste 15 årene har vært ca ti tilsvarende saker hvor lensmannen har operert som vedtaksmyndighet uten at partene har hatt innvendinger mot dette.

Alle disse momentene tyder således på at det i den konkrete saken det her er snakk om, har vært riktig å anvende § 12 annet ledd slik det her har vært gjort. Jeg har derfor ingen innvendinger mot at Lensmannen i Tana og deretter Politimesteren i Vadsø har truffet vedtak i denne saken.»

Bygge- og reguleringsaker, ekspropriasjon

70.

Beregning av høyde ved oppføring av bolig – plan- og bygningsloven § 70

(Sak 2000–0830)

Fylkesmannen hadde godkjent oppføring av en bolig på As naboeiendom. Tomten var bratt og boligen var oppført oppå forstøtningsmurer. A anførte at boligen hadde en gesimshøyde over åtte meter og at det derfor var nødvendig med en dispensasjon fra høydebestemmelsen i plan- og bygningsloven § 70 første ledd. Fylkesmannen la til grunn at forstøtningsmurene måtte anses som nødvendig planering av tomten og at de derfor ikke skulle tas med ved utregning av byggets høyde. Etter fylkesmannens beregninger var det ikke nødvendig med dispensasjon.

Ombudsmannen uttalte at forstøtningsmurene skulle tas med i utregningen og kritiserte også vedtakets begrunnelse, da regnestykket som lå til grunn for fylkesmannens høydeberegning ikke var vist i vedtaket.

Saken gjaldt et vedtak truffet av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, der fylkesmannen stadfestet kommunes byggetillatelse for oppføring av bolig på klagerens naboeiendom.

Det framgår av saksdokumentene at arkitekt C på vegne av tiltakshaver i juni 1997 søkte om oppføring av enebolig og garasje på den aktuelle eiendommen. Søknaden ble avslått av kommunen, og avslaget ble senere stadfestet av fylkesmannen. Revidert søknad ble sendt inn og kommunen godkjente denne søknaden. Vedtaket ble påklaget av flere naboer, herunder A, men verken kommunen eller fylkesmannen tok klagen til følge.

A hevdet i brevet hit at etter hans vurdering hadde ikke det reviderte prosjektet i vesentlig grad imøttekommet grunnlaget for fylkesmannens avslag på den forrige søknaden. Videre anførte han at fylkesmannen hadde tolket plan- og bygningsloven § 70 feil, og viste bl.a. til at ulempen ved omsøkte plassering av prosjektet var større for ham enn en alternativ plassering var for byggherren. A mente også at fylkesmannen har lagt feil høydeutregning til grunn ved behandlingen av søknaden. Etter hans vurdering var omsøkte bolig så høy at det var nødvendig med dispensasjon fra høydebestemmelsen i plan- og bygningsloven § 70 nr. 1 før den kunne godkjennes. A bad i denne sammenheng særlig om en vurdering av om forstøtningsmurene skulle tas med ved utregning av byggets høyde. Han understreket at det ville være fullt mulig og relativt uproblematisk å bygge på en måte som ikke gjorde det nødvendig med dispensasjon fra høydebestemmelsene.

Fylkesmannen ble i brev herfra bedt om en nærmere redegjørelse for den høydeberegningen som var lagt til grunn i vedtaket.

På spørsmålet om høydeberegningen svarte fylkesmannen:

«Ifølge teknisk forskrift av 1997 § 4–2 måles gesimshøyde «i forhold til planert terrengs gjennomsnittsnivå rundt bygningen».

Fylkesmannen fant på bakgrunn av en konkret vurdering grunnlag for å slutte seg til kommunens standpunkt om at de aktuelle forstøtningsmurene kan anses for å være en del av nødvendig planering av tomten slik at det blir mulig å bebygge tomten. Vi mente i likhet med kommunen at forstøtningsmuren derfor ikke skulle tas med i beregningen av bygningens høyde. Vurderingen bygger på de særskilte terrengforhold som gjelder for denne konkrete eiendommen.

Med hensyn til selve beregningen av høyden har fylkesmannen støttet seg på de opplysninger kommunen har gitt vedrørende denne; vi har således ikke foretatt en kontroll av selve den tekniske høydeberegningen. Kommunen uttaler i brev av 25.09.2000 at «av fasadetegningene går det fram at byggets gesimshøyde mot gårdsplassen er ca. 2,5 m og at gesimshøyden på sjøsiden er 9,5 m (målt fra topp oppfylling). Ifølge arkitekt C er gjennomsnittlig gesimshøyde lik 6,45 m. Kommunen ser ingen grunn til å betvile at

denne opplysningen er riktig». Basert på kommunens og vår fortolkning av beregning av høyden var omsøkte ikke i strid med plan- og bygningslovens bestemmelser vedrørende høyde. Slik vi så det var det da ikke hjemmel for å nekte oppføring av omsøkte med hjemmel i plan- og bygningsloven § 70 nr. 1, og det var heller ikke nødvendig å vurdere dispensasjon.»

Arkitekt D kom på vegne av A med merknader til saken. Arkitekten kunne ikke forstå at fylkesmannen satte likhetstegn mellom planering av terreng og fyllinger som holdes på plass av betongmuren. Videre viste han til uttalelsen om at fylkesmannen støttet seg til kommunens opplysninger vedrørende bygningens høyde, og at fylkesmannen ikke har foretatt kontroll av selve den tekniske høydeberegningen. Etter hans oppfatning skulle fylkesmannen som klageinstans nettopp foreta en selvstendig kontroll av det klageren anførte var feil. Avslutningsvis hevdet arkitekt D at det enkelt kunne oppføres en bygning på tomten med bedre terrengtilpasning som ville gi et lavere silhuett mot naboen.

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:

«For å sikre blant annet at bygninger får en god terrengtilpasning og for å unngå at omkringliggende bebyggelse blir påført unødige ulemper, er det i plan- og bygningsloven § 70 nr. 1 fastsatt regler om bygningers høyde:

«§ 70. Bygningens plassering, høyde og avstand fra nabogrense

1. Bygningens plassering, herunder høydeplassering, og bygningens høyde skal godkjennes av kommunen. Bygning med gesimshøyde over 8 meter og mønehøyde over 9 meter kan bare føres opp hvor det har hjemmel i plan etter kap. VI eller VII.»

Dersom omsøkte bygg ikke ligger innenfor lovens høydebegrensninger, vil bygningsmyndighetene måtte dispensere fra reglene før byggetillatelse gis, jf. plan- og bygningsloven § 7.

Den aktuelle eiendommen ligger i et område som i kommuneplanens arealdel er avsatt til byggeområde for boliger. Planen inneholder ikke nærmere regler om tillatt byggehøyde, og søknaden vil derfor måtte vurderes på bakgrunn av regelen i plan- og bygningsloven § 70.

I forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk § 4–2 står det følgende om utregning av høyde:

«Gesimshøyde er høyde til skjæringen mellom ytterveggen ytre flate og takflaten. Hvor taket er forsynt med en ark eller brystning som stikker mer enn 0,3 m opp over takflaten ved brystningen, regnes høyden til toppen av arken

eller brystningen. Gesimshøyde måles i forhold til planert terrengs gjennomsnittsnivå rundt bygningen.»

Til spørsmålet om hvilke verdier som skal legges til grunn ved utregningen av boligenes høyde, opplyser fylkesmannen at han har støttet seg på de opplysninger kommunen har gitt vedrørende denne, og at fylkesmannen således ikke har foretatt en kontroll av den tekniske høydeberegningen. Klageren har særlig stilt spørsmål om den høydeberegningen som ligger til grunn for godkjenningen. Når beregningen er et av hovedpunktene partene er uenige om, finner jeg det utilfredsstillende at verken kommunen eller fylkesmannen viser hvordan utregningen er gjort. For at de involverte parter skal kunne se at riktige metoder og opplysninger er lagt til grunn i vedtaket, er det viktig at myndighetene opplyser dette og også begrunner de vurderinger som er gjort. Ved å sette opp regnestykket, ville også tallverdier som ble lagt til grunn på de forskjellige målepunktene framkommet. Jeg finner derfor å måtte be fylkesmannen om å vise nærmere det regnestykket som ligger bak den gjennomsnittlige gesimshøyden som er lagt til grunn i vedtaket.

Som det framgikk ovenfor, skal gesimshøyde måles i forhold til planert terrengs gjennomsnittsnivå rundt bygningen. Fylkesmannen har i denne saken sluttet seg til kommunens standpunkt om at forstøtningsmurene som selve bygningskroppen skal bygges oppå, skal anses for å være en del av nødvendig planering av tomten og at murene derfor ikke skal tas med i beregningen av bygningens høyde. Fylkesmannen opplyser i svaret hit at vurderingen bygger på de særskilte terrengforholdene som gjelder for denne konkrete eiendommen.

Jeg ser annerledes enn fylkesmannen på spørsmålet om murene skal tas med ved beregningen av bygningens høyde. Etter min vurdering må murene og oppfyllingen sees som en del av byggets fasade og ikke som nødvendig planering av tomten. Virkningene for omkringliggende miljø vil i hovedsak være de samme enten byggherren velger en løsning med støpte terrengmurer eller et bygg satt opp på søyler. Jeg finner grunn til å understreke betydningen av at innholdet i utregningsreglene er konstant, og at innholdet i reglene ikke kan tilpasses de ulike tomters topografi. Dersom det foreligger spesielle terrengforhold som tilsier at tomten ikke kan bebygges innenfor lovens høydebegrensninger, kan dette imidlertid være forhold som kan begrunne en dispensasjon fra reglene. Jeg viser også til at større forstøtningsmurer i seg selv er søknadspliktige konstruksjoner, jf. plan- og bygningsloven § 93 bokstav a).

Jeg mener at fylkesmannen bør vurdere saken på nytt i lys av det jeg her har fremholdt. Jeg finner grunn til å understreke betydningen av at byggherren, som ikke har vært part i saken for ombudsman-

nen, trekkes inn ved den fornyede behandlingen av saken. Jeg vil også presisere at jeg med dette bare har gitt uttrykk for min mening om forståelsen av plan- og bygningsloven § 70, og ikke har tatt stilling til om bygget kan tillates som omsøkt.

Jeg ber om å bli holdt orientert om resultatet av fylkesmannens fornyede behandling.»

71.

Terreng- og byggearbeider på fritidseiendom i strandsonen – plan- og bygningsloven § 17–2

(Sak 2000–0658)

A (byggherren) klaget til ombudsmannen over Fylkesmannen i Vest-Agders stadfestelse av Kristiansand kommunes vedtak vedrørende pålegg om fjerning av mur, tilbakeføring av terreng og retting av diverse byggearbeider foretatt på en fritidseiendom i strandsonen.

Ombudsmannen uttalte bl.a. at den oppsatte muren og de foretatte terrengarbeidene kunne karakteriseres som «anlegg», jf. plan- og bygningsloven § 17–2. Ombudsmannen fant for øvrig ikke grunn til å kritisere rettsanvendelsen eller skjønnsutøvelsen i saken.

A klaget over Fylkesmannen i Vest-Agders vedtak vedrørende diverse byggearbeider på en fritidseiendom i Kristiansand kommune. Fylkesmannen stadfestet byutviklingsstyret i Kristiansand kommunes vedtak vedrørende pålegg om fjerning av mur og tilbakeføring av terreng, retting av tilbygg mot øst, retting av fasade mot syd og fjerning av halvtak på brygge. Fylkesmannen satte frist for oppfyllelse av påleggene, med tvangsmulkt stor kr 1000,- pr. dag ved overtredelse av fristen.

A fremholdt at fylkesmannens avgjørelse var «basert på uriktig rettsanvendelse og – i alle fall – klart urimelig skjønn». Klagen gjaldt samtlige pålegg med unntak av kravet om retting av fasaden mot syd.

Saken ble forelagt Fylkesmannen i Vest-Agder. Det ble innledningsvis vist til As anførsler om at verken plan- og bygningsloven (pbl.) § 17–2 eller § 84 hjemler forbud mot det foretatte terrenginngrepet, idet arbeidene ikke kan karakteriseres som «anlegg» eller «vesentlig terrenginngrep». Videre ble det vist til As henvisning til legalitetsprinsippet, samt hans anførsel om at det ifølge § 7 i forskrift til plan- og bygningsloven om saksbehandling og kontroll 1997 (heretter kalt SAK) ikke er nødvendig å sende inn byggesøknad ved oppsetting av forstøtningsmur på inntil en meter. Det ble også vist til As anførsel om at oppsettingen av forstøtningsmuren uttrykkelig ble godkjent av kommunen, og at kommunens pålegg opprinnelig bare rettet seg mot muren, slik at det derfor ble «uholdbart å slå oppførin-

gen av muren og oppfyllingen sammen til ett «anlegg».

Det ble også stilt spørsmål om det foretatte terrenginngrepet var å anse som «vesentlig». I denne sammenheng ble fylkesmannen bedt om å kommentere As innsigelser mot at fylkesmannen hadde vurdert de foretatte utvidelsene av eiendommen i 1991 og 1999 samlet og at det oppførte halvtaket på bryggen var betegnet som en konstruksjon.

Under henvisning til fylkesmannens konsekvensbetraktninger, ble fylkesmannen bedt om en nærmere redegjørelse for hvilke saker man fryktet at denne saken skulle få betydning for.

Fylkesmannen svarte at han etter avholdt befaring hadde konkludert med at de foretatte «terrengarbeidene, med mur, påfylling og planering, samt legging av skiferheller måtte anses som et «anlegg» etter pbl. § 17–2, jf. vedtaket side 6 første avsnitt», og at fylkesmannen derfor ikke fant det «nødvendig å ta konkret stilling til om et «terrenginngrep» også i seg selv vil falle inn under § 17–2, eller om det her er snakk om et «vesentlig terrenginngrep» etter § 84. Fylkesmannen uttalte videre at man ved vurderingen av om et tiltak er i strid med § 17–2 må ta «utgangspunkt i lovens formål og i lovforarbeidene til § 3 i strandplanloven av 1971 som § 17–2 direkte bygger på».

Fylkesmannen uttalte videre at man i denne saken er innenfor et område der legalitetsprinsippet kommer til anvendelse, men mente at hjemmelen for å nedlegge nevnte påbud i denne saken var tilstrekkelig klar. Det ble i denne sammenheng vist til at «strandsonen er et område som sentrale myndigheter har definert til å ha nasjonal verdi», samtidig som det «må regnes som allment kjent at bygge- og anleggsarbeider generelt er undergitt offentlig godkjenning, og da spesielt i strandområdene».

Når det gjaldt selve vurderingen av om den foretatte utbyggingen av hytta kunne karakteriseres som en vesentlig endring, fant fylkesmannen det korrekt å trekke inn utbyggingen fra 1991. Det ble i den forbindelse uttalt at «hensikten med en slik sammenlegging av flere utbygginger er å hindre at byggeforbudet blir omgått ved å foreta trinnvise utbygginger som isolert sett ikke blir vurdert som vesentlige».

Fylkesmannen la videre til grunn at hyttas grunnflate etter utbyggingen i 1991 var på 100 m² og at samlet areal på utbyggingen i 1998 var på 52 m² eller 55 m² dersom man legger kommunens målinger til grunn.

Når det gjaldt halvtaket på bryggen, mente fylkesmannen at dette kunne regnes som en konstruksjon etter pbl. § 17–2. Det forhold at dette taket hviler på en tidligere levegg endret ikke dette standpunktet. Dersom taket derimot skulle regnes som en endring av en levegg, fant fylkesmannen at endringen er så omfattende at den må karakteriseres som vesentlig. I denne sammenheng ble det vist til at der man før hadde en levegg, hadde man nå en overbygget ute-

plass på over 20 m², noe som har gitt konstruksjonen et helt annet utseende og anvendelsesområde.

Fylkesmannen hadde for øvrig lagt til grunn kommunens opplysninger om at andre hytteeiere i området hadde henvendt seg til kommunen med ønske om å bygge liknende halvtak, uten at dette var konkretisert nærmere. I denne sammenheng ble det vist til det generelle byggepresset i strandsonen i Kristiansand, samt brev 11. november 1999 fra Miljøverndepartementet, der det anføres at «mindre anlegg som brygger, naust og plattinger m.v. i strandsonen også representerer et stort problem, på grunn av den samlede virkningen slike mindre inngrep får».

Fylkesmannen kommenterte avslutningsvis forholdet til regelen i forvaltningsloven § 34 annet ledd om hensynet til det kommunale selvstyret.

Når det gjaldt fylkesmannens uttalelse om at det forelå «særlige grunner» for å gi dispensasjon for oppføring av halvtak, idet «bukta fremstår som så privatisert», bemerket fylkesmannen at denne vurderingen knytter seg til «rettsanvendelsesskjønnet i pbl. § 7, og ikke til det frie forvaltningsskjønnet», og «ingen har rettskrav på å få dispensasjon selv om særlige grunner foreligger».

A viste deretter bl.a. til at fylkesmannens forklaring på hvorfor kommunen hadde behandlet muren og massepåfyllingen for seg, var basert på antagelser. Han hadde videre merknader til fylkesmannens redegjørelse vedrørende legalitetsprinsippet. For øvrig fremholdt A at fylkesmannen hadde foretatt en uforståelig sontring i utnyttelsen av ett og samme faktum, idet «den privatisering som alt har skjedd» bare har hatt «gjennomslagskraft i forhold til rettsanvendelsen i § 7, men derimot ikke i forhold til «det frie forvaltningsskjønnet», og at «et avslag basert på det sistnevnte skjønn må være saklig underbygget».

I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«1. Muren/terrengarbeidene

Klageren anfører at det ikke foreligger tilstrekkelig hjemmel til å kreve fjerning av muren eller tilbakeføring av terrenget, idet de foretatte utenomhusarbeidene verken kan karakteriseres som anlegg, jf. pbl. § 17–2 eller som vesentlig terrenginngrep, jf. pbl. § 84.

Jeg finner å måtte legge til grunn fylkesmannens standpunkt om at den aktuelle eiendommen er udisponert, i den forstand at kommuneplanen for Kristiansand ikke kommer til anvendelse. Eiendommen er heller ikke regulert. Dette medfører at forholdet reguleres av plan- og bygningslovens bestemmelser.

I forhold til pbl. § 17–2 blir således det springende punktet om oppsettingen av muren og de øvrige terrengarbeidene (påfylling av masse, planering og legging av skiferheller) hver for seg eller samlet kan karakteriseres som et «anlegg».

Jeg har ingen merknader til at fylkesmannen har behandlet oppføringen av muren og tilføringen av massene samlet, selv om pålegget 19. mars 1999 bare rettet seg mot muren, mens terrenget først ble krevd tilbakeført ved byutviklingsstyrets vedtak 22. april 1999. Det avgjørende i denne sammenheng må være at det var nedlagt påbud om fjerning av både muren og tilbakeføring av terrenget da fylkesmannen behandlet saken 8. desember 1999.

På bakgrunn av saksdokumentene, spesielt de tilsendte tegningene, finner jeg i likhet med fylkesmannen å måtte legge til grunn at den oppførte muren har som eneste funksjon å være et fundament for de tilførte massene. Jeg viser i denne sammenheng spesielt til innsendt prinsippsnitt-tegning av mur datert 9. februar 1999. Muren må etter dette karakteriseres som en forstøtningsmur. Slik eiendommen fremstår på tegning «skisseplan for utomhus» datert 17. november 1998 (senere revidert i 1999), finner jeg det videre naturlig å vurdere de foretatte utomhusarbeidene samlet. Arbeidene fremstår som så betydelige og sammenhengende, idet størsteparten av terrenget rundt fritidseiendommen synes å ha endret karakter. Svabergene er tildekket med gress, treplating er utvidet, det er anlagt sitteplasser i skifer og gangvei i grus og heller, busker er plantet og bed anlagt. Fremlagte opplysninger om at kostnadene ved å tilbakeføre terrenget til det opprinnelige beløper seg til kr 325.000, tilsier også at det her gjelder store landskapsmessige endringer. I likhet med fylkesmannen finner jeg det naturlig å karakterisere de samlede foretatte terrengarbeidene som et «anlegg» og legger etter dette til grunn at forholdet faller inn under pbl. § 17–2.

Når det gjelder spørsmålet om å dispensere fra § 17–2, er det en skjønnsmessig avgjørelse som bare kan kritiseres herfra dersom den er «ugyldig eller klart urimelig», jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 § 10 annet ledd, noe jeg ikke finner er tilfellet. Jeg finner i denne sammenheng grunn til å peke på at formålet med byggeforbudet i pbl. § 17–2 bl.a. er å verne de spesielle landskapsmessige verdiene som ligger i kystsonen. Selv om det er slik at denne eiendommen i utgangspunktet var privatisert før terrengarbeidet fant sted, kan jeg likevel ikke se annet enn at de foretatte arbeidene har endret det naturlige landskapet vesentlig. De naturlige svabergene er tildekket og formasjonen har endret karakter ved bl.a. oppføring av mur og tilføring av masser og ny beplantning. Det kan i denne sammenheng ikke være avgjørende hvor stor endringen er rent volummessig (høyde på mur, størrelse på fylling etc.), det må være karakteren av endringen som er det sentrale.

Jeg finner etter dette ikke grunn til å ta stilling til om de foretatte terrengarbeidene også er i strid med pbl. § 84.

I likhet med fylkesmannen kan jeg ikke se at Parkvesenets stempel og signatur på de fremviste tegningene er å anse som en godkjennelse av ter-

rengarbeidet. Det er klare regler i plan- og bygningsloven og forvaltningsloven (fvl.) for hvordan denne type arbeid skal behandles i form av søknad og tilatelser. Jeg viser her særlig til reglene om enkeltvedtak i fvl. kapittel V.

Jeg kan derimot være enig i at kommunens informasjonsskriv ikke var helt presist vedrørende søknadsplikten for oppsetting av forstøtningsmur, men jeg kan i likhet med fylkesmannen ikke se at dette kan frita klageren for å sette seg inn i gjeldende regler på dette området. I denne sammenheng finner jeg grunn til å vise til brev 9. april 1999 fra teknisk sektor til byutviklingsstyret der det fremgår at klageren ble gitt «muntlig signal om at godkjenning ikke måtte påregnes» (dette gjaldt muren). Saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig, og jeg kan derfor ikke ta nærmere stilling til innholdet i den informasjonen kommunen gav klageren vedrørende dette punktet.

Jeg har for øvrig ingen merknader til fylkesmannens redegjørelse vedrørende anvendelsen og rekkevidden av forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK). Selv om en forstøtningsmur på inntil en meter i utgangspunktet ikke er søknads- og meldepliktig, gjelder likevel de øvrige materielle regler i plan- og bygningsloven (i dette tilfellet § 17–2), jf. SAK § 4.

2. Tilbygget mot øst

Kommunen har lagt til grunn at uteterrassen i 1991 var godkjent til ca. 6,25 m², mens den etter utvidelsen i 1998/99 målte 16 m². Utbyggingen har skjedd ved utvidelse av bakveggen og taket mot øst. Fylkesmannen har lagt til grunn at all utvidelse av eiendommen i 1991 og 1998/99 skal vurderes samlet, og at disse utvidelsene er å anse som en vesentlig endring av bygningen, jf. pbl. § 17–2. Det er opplyst at de samlede utbyggingene i 1998/99 var på minimum 52 m², og at utvidelsen i 1991 var på ca. 41 m², noe som medførte at eiendommens samlede areal den gang var 100 m².

Det har ikke gått mer enn syv-åtte år mellom de to utvidelsene av eiendommen, og jeg finner det derfor, i likhet med fylkesmannen, rimelig å betrakte disse utbyggingene samlet. Det kan ikke være slik at man skrittvis skal kunne foreta slike separate utvidelser (som hver for seg ikke kan karakteriseres som vesentlige) og derved går fri av byggeforbudet i strandsonen. Derimot må det stilles et visst krav til at endringene har foregått innen en viss periode, noe jeg finner er tilfellet i denne saken.

Etter det opplyste var eiendommen før utbyggingen i 1991 på ca. 60 m². En samlet utvidelse på ca. 93 m² i 1991 og 1998/99 må slik jeg ser det, kunne karakteriseres som vesentlig. Jeg finner videre grunn til å vise til at det de siste årene har skjedd en skjerping av praksis vedrørende bygging i/endring av strandsonen, slik at innholdet i vesentlighetskriteriet

og uttrykket særlige grunner må sies å ha endret karakter. Dette tilsier igjen at uttalelsen inntatt i ombudsmannens årsmelding for 1976 muligens ikke er helt dekkende for dagens rettsoppfatning av hva som ligger i uttrykket vesentlig endring. Jeg stiller for øvrig spørsmål om ikke den siste utbyggingen i 1998/99 isolert sett vil kunne betegnes som en vesentlig endring, men finner ikke grunn til å drøfte dette videre.

Jeg deler for øvrig fylkesmannens syn om at det også må kunne legges vekt på godkjente utvidelser når man skal vurdere om endringer av en bygning kan karakteriseres som vesentlig, jf. fylkesmannens brev 28. januar 2000 til Dem.

Jeg har for øvrig ingen merknader til fylkesmannens standpunkt vedrørende spørsmålet om det er grunnlag for å gi dispensasjon etter pbl. § 7 og viser til det jeg har uttalt foran om ombudsmannens adgang til å overprøve slike skjønsmessige avgjørelser.

3. Halvtaket på bryggen

Fylkesmannen betegner det oppsatte halvtaket på bryggen som en «konstruksjon», jf. pbl. § 17–2. Videre har fylkesmannen i brev hit 27. juni 2000 uttalt at dersom taket «skulle vurderes som en endring av leveggen», må dette anses som en vesentlig endring etter pbl. § 17–2.

Det er vanskelig for meg å danne meg et bilde av hvordan byggverket ser ut og hvordan det er plassert i landskapet. Min undersøkelse av saken må begrense seg til en gjennomgåelse av sakens dokumenter, tegninger og annet skriftlig materiale. Jeg finner det således vanskelig å ta stilling til om byggingen av halvtaket oppe på den eksisterende leveggen kan karakteriseres som en «konstruksjon» eller om byggingen av halvtaket isolert sett kan karakteriseres som en vesentlig endring av en bygning/konstruksjon. Denne delen av saken er derfor ikke egnet for behandling her.

Jeg har for øvrig ingen merknader til fylkesmannens henvisning til og forståelse av forvaltningsloven § 34, herunder hvilken vekt det i denne saken er lagt på det kommunale selvstyret.»

72.

Rådighetsbegrensninger som følge av regulering til friområde – spørsmål om begrensning av reguleringsplanens rettsvirkninger i tid

(Sak 2000–354)

Eieren av en industrivirksomhet bad ombudsmannen vurdere lovligheten av kommunens regulering av hans eiendom til friområde. Eiendommen hadde vært regulert til friområde siden 1965, samtidig som den faktisk var blitt benyttet til industriformål. Klagen

anførte at det var i strid med plan- og bygningsloven § 23 og grunnleggende rettsprinsipper å opprettholde regulering til friområde over lang tid, uten holdepunkter for at kommunen ville realisere reguleringsplanen.

Ombudsmannen fant ikke grunn til å kritisere kommunens behandling av regulerings-saken. Eiendommen var utlagt til friområde i kommuneplanens arealdel, noe som ga selvstendig grunnlag for å avslå byggetiltak og bruksendring. Selv om retten til å ekspropriere i medhold av reguleringsplan faller bort etter 10 år, er det ingen formell tidsbegrensning av reguleringsplanens øvrige rettsvirkninger. Virkningene etter plan- og bygningsloven § 31 nr. 1 gjelder inntil planen blir opphevet eller erstattet av ny reguleringsplan. Ombudsmannen uttalte videre at lovens § 23 nr 1 annet ledd må anses som en forholdsregel, der kommunen oppfordres til ikke å vedta reguleringsplaner som ikke kan gjennomføres innenfor et relativt kortsiktig tidsperspektiv. Manglende gjennomføring av planen utløser ingen rettsvirkninger for grunneierne i form av rett til omregulering, plikt til gjennomføring av planen eller bortfall av rådighetsinnskrenkninger.

En grunneier bad ombudsmannen vurdere lovligheten av Stavanger kommunes regulering av hans eiendom til friområde. Eiendommen hadde vært regulert til friområde i ulike reguleringsplaner siden 1965, men hadde faktisk vært benyttet til industri. Kommunen hadde avvist grunneierens forslag i privat reguleringsplan til bruk av eiendommen til boligformål.

Saken ble først brakt inn for ombudsmannen som en klage på Stavanger kommunes avvisning av privat reguleringsforslag for eiendommen. Ombudsmannen fant ikke grunn til å ta klagen under behandling med henvisning til ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 4 f, der det fremgår at avgjørelser som etter lov bare kan treffes av kommunestyret, i utgangspunktet er unntatt fra ombudsmannens arbeidsområde.

Etter dette ble ombudsmannen på ny anmodet om å ta klage fra grunneieren vedrørende ovennevnte eiendom til behandling. I klagen ble det vist til at eiendommen har vært regulert til friområde siden 1965, samtidig som den faktisk har vært benyttet til industrivirksomhet. I klagen ble det anført at det var i strid med plan- og bygningsloven § 23 og grunnleggende rettsprinsipper å opprettholde slik regulering som friområde, uten at det er holdepunkter for at kommunen vil realisere reguleringsplanen. Det ble videre hevdet at det er «rettslig uholdbart å begrunne avslaget på klagerens forslag til omregulering med den aktuelle 35 år gamle regulering».

Saken ble forelagt kommunen, der det ble det vist til opplysningen i klagen om at den aktuelle eiendommen ble regulert til friområde i 1965, og at denne reguleringen var opprettholdt i etterfølgende

reguleringsplaner i 1979 og 1984. Det ble videre vist til klagen der det het at kommunen ikke hadde tatt initiativ til å gjennomføre reguleringsplanene, og at forsøk på omregulering av tomten fra grunneierens side for å sikre utnyttelsen av eiendommen, ikke hadde ført fram.

Det ble videre vist til grunneierens anførsel om at det ikke kunne være rettslig holdbart å benytte hensynet til reguleringsplanens formål som hovedbegrunnelse for å avvise et privat reguleringsforslag for eiendommen.

Det ble herfra reist spørsmål om det forelå planer for utnyttelse av eiendommen i tråd med reguleringsformålet, eller om kommunen hadde vurdert omregulering av eiendommen til annet formål. Ombudsmannen bad eventuelt om å få opplyst når reguleringsplanen ville bli tatt opp til revisjon, og hvilke vurderinger som lå til grunn for dette.

Kommunen ble videre bedt om å redegjøre for sin tolkning av begrepet «rimelig tid» i plan- og bygningsloven § 23. Kommunen ble også bedt om å vurdere den foreliggende sak i forhold til dommen fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) i saken Sporrøng og Lönnroth mot Sverige.

Kommuneadvokaten i Stavanger kommune besvarte henvendelsen, og redegjorde for de reguleringsmessige forhold i området. Fra brevet siteres:

«Jeg fremlegger som bilag 1 Stavanger kommunes kart 1 over kommuneplanens arealdel. Dette for perioden 1998–2009. Denne plan viser at langs sjøsiden fra grensen mot Randaberg i nord til grensen mot Sola i sør er all grunn nær sjøen enten utlagt til friområder eller LNF-områder. På kartet er den aktuelle eiendom markert med et rødt kryss (like nord for Hafrsfjord bru).

Som det vil fremgå av planen er det på hele strekningen kun to unntak fra friområde/LNF-område. Det ene unntaket finner man inne i Hafrsfjord hvor en trevarefabrikk ble etablert umiddelbart etter 2. verdenskrig. Det andre unntak finner man like nord for eiendommene til ...»

Kommuneadvokaten opplyste videre at kommunen ikke hadde noen generalplan før i 1968, og anførte at reguleringen som friområde i 1965 hadde medført at kommunen «i så stor grad har maktet å bevare/opprettholde arealene mot sjøen som friområder». Det ble vist til at arealbruken i strandsonen mellom Randaberg og Sola i Stavangers første generalplan fra 1968, var identisk med kommuneplanens arealdel for perioden 1998–2009.

Kommuneadvokaten fant ikke at den påberopte dommen fra EMD var relevant i denne saken, og viste til at dommen ikke kunne få anvendelse «på andre områder enn det saken konkret gjaldt, nemlig tidsbegrensning av ekspropriasjonstillatelse og byggeforbud».

Kommuneadvokaten hevdet at Stavanger kommune «gjennom år» hadde ervervet grunn for å etablere friområder i samsvar med kommuneplanens are-

aldel. For å illustrere dette, ble det vist til overskjønn i Gulating langmannsrett 18. august 2000 om innløsning av friarealer. Fra brevet siteres:

«Skjønnnet viser til fulle hvilken interesse kommunen har av å etablere friarealer med turveimuligheter for byens befolkning i samsvar med kommuneplanens arealdel. Det er nettopp dette som er begrunnelsen for avvisningen av det private reguleringsforslaget, og det er denne avvisning som er gjenstand for nærværende klagesak.»

Grunneieren kom med merknader til kommunens brev, der det rettslige grunnlaget for klagen ble presisert. Grunneieren fastholdt også anførselen om at kommunen ikke har adgang til å opprettholde reguleringen til friområde «med de bånd det medfører for eierens rådighet over eiendommen». Grunneieren fastholdt også anførselen om at bygningene på eiendommen var lovlig oppført, men presiserte at det var rettslig irrelevant for vurderingen av denne saken.

Merknadene ble oversendt Stavanger kommune, som kom med ytterligere kommentarer 16. januar 2001. Kommunen opplyste at det ikke foreligger planer for utnyttelse av eiendommen i tråd med reguleringsformålet eller eventuell omregulering av eiendommen. I brevet het det:

«Kommunen har i mange år ønsket å erverve eiendommen med henblikk på bruk til friareal. Grunneierne har derimot hårdnakket argumentert for en omregulering til industri, og eiendommen har rent faktisk vært benyttet til industrivirksomhet i over 15 år. Grunneierne har hele tiden motsatt seg en realisering av reguleringsplanen til friareal. Det pålegg som i sin tid ble gitt grunneieren om å rive bygningen, var et ledd i kommunens plan om å realisere reguleringsplanen. Saken endte med at Gulating lagmannsrett anså pålegget for ugyldig på grunn av en saksbehandlingsfeil.»

Grunneierne kom med ytterligere merknader i saken.

I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«Det sentrale spørsmålet i saken er om kommunen kan opprettholde reguleringen til friområde med de bånd det medfører på rådigheten over eiendommen. Klager har anført at kommunen må utvise aktivitet for å gjennomføre reguleringsplanen dersom reguleringen til friområde skal opprettholdes.

1. Rettsvirkninger av kommuneplanens arealdel

I henhold til plan- og bygningsloven 14. juni 1985 § 20–1 har en kommune rett og plikt til å utføre løpende kommuneplanlegging. Kommuneplanen skal inneholde en langsiktig arealdel for forvaltningen av kommunens arealer, jf § 20–1 annet ledd. Kommuneplanens arealdel er en oversiktsplan som bestem-

mer arealdisponeringen i kommunen, og som derved angir tillatt arealbruk. Den enkelte kommune har stor frihet til å avgjøre fremtidig disponering av kommunens arealer.

Kommuneplanens rettsvirkninger for kommunen selv framgår av § 20–6 første ledd, der det heter at planen «skal legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen». For kommunens grunneiere kan kommuneplanens arealdel medføre at det legges rådighetsbegrensninger på bruken av eiendommene. Tiltak som nevnt i §§ 81, 86a, 86b og 93 må således ikke være i strid med arealbruken eller bestemmelser fastlagt i arealplanen, jf. § 20–6 annet ledd. Kommuneplanens arealdel er derfor på samme måte som reguleringsplanen rettslig bindende for den enkelte grunneiers bruk av eiendommen. Rådighetsbegrensningene for begge plantyper gjelder imidlertid kun for byggetiltak og bruksendringer i strid med arealplanen. Planene gir ikke hjemmel til å pålegge grunneiere å endre nåværende bruk.

I kommuneplanens arealdel for Stavanger kommune for perioden 1998–2009, er den aktuelle eiendommen til A AS avsatt til friområde under kategorien byggeområde, jf plan- og bygningsloven § 20–4 første ledd nr. 1. Eiendommen ligger i et belte langs sjøen som kommunen har søkt å sikre som friområde/LNF-område siden 1965. Eierne av den aktuelle eiendommen er imidlertid uenig i kommunens mål for fremtidig disponering av eiendommen til friområde.

I plan- og bygningsloven er den enkelte kommune gitt stor frihet til å fastlegge fremtidig bruk av kommunens arealer. Gjennom krav til saksbehandling før planer vedtas, er det søkt å sikre at planleggingen er underlagt demokratisk kontroll og krav om offentlig medvirkning.

Ved utarbeidelsen av arealplanen 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. Dette innebærer at det foretas en avveining av samfunnsmessige behov opp mot den enkelte grunneiers ønsker. Denne vurderingen hører inn under kommunens skjønn. Resultatet av en slik planleggingsprosess vil kunne innebære at den vedtatte planen ikke vil være i samsvar med den enkelte grunneiers ønske for utnyttelse av sin eiendom.

Med mindre annet er fastlagt i reguleringsplan, vil kommuneplanens arealdel således på selvstendig grunnlag gi kommunen hjemmel for å avslå byggetiltak og bruksendring på den aktuelle eiendom. Jeg kan derfor ikke på rettslig grunnlag kritisere Stavanger kommune for å avslå et privat reguleringsforslag for eiendommen med henvisning til at gnr 41 bnr 70 er utlagt til friområde i kommuneplanens arealdel for perioden 1998–2009.

2. Rettsvirkninger av reguleringsplanen

Plan- og bygningsloven § 31 angir rettsvirkninger av en reguleringsplan. I § 31 nr. 1 heter det:

«1. Endelig reguleringsplan er straks bindende for alle tiltak som nevnt i §§ 81, 86 a, 86 b og 93 innenfor planens område. Grunnen kan heller ikke på annen måte tas i bruk eller fradeles til formål som vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen.

Kommunestyrets vedtak etter § 27–2 nr. 1 er straks bindende hvis det er gyldig uten departementets stadfesting etter § 27–2 nr. 2. Det faste utvalget for plansaker vedtak etter § 28–1 nr. 2 og 3 er straks bindende.

2. Kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter § 35 nr. 1 og nr. 2 bortfaller dersom ikke kommunestyrets vedtak om ekspropriasjon er gjort innen 10 år etter at planen er kunngjort etter § 27–2 nr. 3.»

På samme måte som for kommuneplanens arealdel, kan en reguleringsplan innebære rådighetsinnskrenkninger for grunneier med hensyn til endret bruk av den enkelte eiendom. Med mindre det gis dispensasjon etter § 7, kan kommunen heller ikke gi samtykke til tiltak i strid med planen.

Bestemmelsen er klar med hensyn til når virkningen av en reguleringsplan inntreffer. Når det gjelder spørsmålet om mulig begrensning av reguleringsplanens rettsvirkning i tid, er det uttalt følgende i Ot.prp. nr 56 (1985–85) på side 126:

«Planlovutvalget har pekt på at det er behov for å vurdere om ikke gamle planer som ikke er kommet til utførelse skal tape visse av sine rettsvirkninger. Departementet har funnet å ville gå inn for at adgangen til å gjennomføre reguleringsplan skal bortfalle hvis ikke kommunestyret har gjort ekspropriasjonsvedtak innen 10 år etter at planen har vært kunngjort som endelig, jf. § 27–2 nr. 3.»

Fra proposisjonen siteres videre:

«Slik bestemmelsen er formet, vil de øvrige rettsvirkninger av reguleringsplan etter nr. 1 opprettholdes etter utløpet av fristen.»

Bortsett fra at retten til å ekspropriere i medhold av reguleringsplan faller bort etter 10 år, er det således ikke noen formell tidsbegrensning av reguleringsplanens øvrige rettsvirkninger. Virkningene etter § 31 nr. 1 gjelder altså inntil planen blir opphevet eller erstattet av en ny reguleringsplan. I lys av dette kan jeg derfor ikke se at rådighetsinnskrenkningene for fremtidig bruk av A AS sin eiendom er falt bort som følge av planens alder.

Det anføres i klagen at det er rettsstridig av kommunen å opprettholde en reguleringsplan uendret fra 1965, når det heter i § 23 nr 1 annet ledd at reguleringsplaner ikke skal «gis større omfang enn at de kan gjennomføres innen rimelig tid».

Forarbeidene gir ikke noen entydig anvisning på hva som her menes med «rimelig tid». Formuleringen må imidlertid ses i lys av at reguleringsplaner i utgangspunktet skal ha et forholdsvis kortsiktig tidsperspektiv. Den langsiktige planleggingen skal ivaretas gjennom arealdelen til kommuneplanen, og et hovedsiktemål med en reguleringsplan er således å trygge gjennomføringen av kommuneplanen. Kravet til «rimelig tid» må anses som en forholdsregel, der kommunene gis en oppfordring til ikke å vedta reguleringsplaner som ikke kan gjennomføres innenfor det kortsiktige tidsperspektiv. Dersom en reguleringsplan ikke er gjennomført «innen rimelig tid», utløses imidlertid ingen rettsvirkninger for grunneierne i form at rett til omregulering, plikt til gjennomføring av planen eller bortfall av de rådighetsinnskrekninger som følger av planen. For kommunen faller adgangen til å foreta ekspropriasjon i medhold av reguleringsplanen bort etter 10 år, jf § 31 nr. 2. For å få gjennomført planformålet ved ekspropriasjon, må det således vedtas en ny reguleringsplan.

Reguleringsplan for eiendommen gnr 41 bnr 70 ble første gang vedtatt i 1965. Eiendommen ble da regulert til friområde. Denne reguleringen ble opprettholdt i reguleringsplaner i 1979 og 1984. Stavanger kommune tok også stilling til reguleringen av eiendommen i 1989. Eiendommen har i lang tid vært benyttet til industriformål, og kommunen har gitt tillatelse til oppføring av industribygg på eiendommen. Det synes å ha vært en forutsetning fra kommunens side at disse byggetillatelsene skulle være midlertidige. Det ble videre 8. oktober 1981 inngått avtale mellom daværende eier av eiendommen QQ mekaniske verksted A/S og Stavanger kommune der det blant annet ble forutsatt at industrivirksomheten på eiendommen skulle være midlertidig i påvente av tilbakeføring av eiendommen til friareal. Kommunen forsøkte å erverve eiendommen på tvangsauksjon i 1984, og har opplyst at kommunen har ønsket å erverve eiendommen med henblikk på bruk til friareal. Kommunens pålegg om riving av bygninger på eiendommen i 1989 var også et ledd i kommunens ønske om å realisere reguleringsplanen. Rivingspålegget ble erklært ugyldig i Gulating lagmannsretts dom 24. april 1995 på grunn av saksbehandlingsfeil.

Sakens dokumenter viser at kommunen har utvist en viss aktivitet for å forsøke å få realisert området som friområde i tråd med reguleringsplanen og kommuneplanens arealdel. Grunnen til at reguleringsplanen ikke har blitt realisert, har sammenheng med den erstatningsplikt dette vil utløse for kommunen. I kommunens brev hit 16. januar 2001 heter det således:

«Hva angår de spørsmål Sivilombudsmannen stiller på side 2 i skrivet av 03.08.00, kan opplyses at det ikke foreligger planer for utnyttelse av eiendommen i tråd med reguleringsformålet. Dette skyldes utelukkende den usikkerhet som er knyttet til erstatningsspørsmålet. For å si det slik:

Hadde eiendommen vært ubebygget, ville den vært innløst og tatt i bruk til friareal for mange år siden. Det er ingen som helst tvil om at det er et utbredt ønske, så vel innen administrasjonen som blant byens politikere, at eiendommen skal anvendes som friareal.»

Den aktuelle eiendommen er som nevnt også angitt som friområde i kommuneplanens arealdel for perioden 1998–2009, og det er derved samsvar mellom gjeldende reguleringsplan og kommuneplanens arealdel. Selv om rettsvirkningene av reguleringsplanen skulle anses bortfalt fordi den ikke er gjennomført «innen rimelig tid», vil uansett kommuneplanens arealdel gjelde og ha rettsvirkning etter lovens § 20–6 annet ledd, jf. foran under pkt. 1.1.

Jeg kan etter dette ikke se at kommunen skal være rettslig forpliktet til å gjennomføre reguleringsplanen under henvisning til plan- og bygningsloven § 23 nr 1 annet ledd. For øvrig viser jeg til at grunneieren fortsatt lovlig kan drive nåværende industrivirksomhet på eiendommen.

Når det gjelder anførselen knyttet til betydningen av den foreliggende sak i forhold til dommen fra EMD i saken Sporrang og Lönnroth mot Sverige, har Stavanger kommune vist til at dommen ikke kan få anvendelse på andre områder enn i saker som gjelder tidsbegrensning av ekspropriasjonstillatelse og byggeforbud. Kommunen har vist til at norsk rett har tidsbegrensninger når det gjelder byggeforbud (plan- og bygningsloven § 33) og ekspropriasjonstillatelser (oreigningsloven § 16). Jeg har ingen merknader til dette, og jeg kan ikke se at denne EMD-dommen har avgjørende betydning for denne saken.»

73.

Ekspropriasjon – fortsatt bruk av eksisterende bebyggelse

(Sak 2000–1443)

I en tidligere sak (ombudsmannssak 1999–1919) behandlet ombudsmannen spørsmålet om en ekspropriert ville ha adgang til å leie bygningene på en eiendom som var ekspropriert i forbindelse med utbyggingen av Gardermoen, fram til eksproprianten kunne påvise et konkret behov for bygningene. Slik saken var opplyst kom ombudsmannen til at eksproprianten ikke på rettslig grunnlag kunne gjøre gjeldende et krav om å opprettholde leieforholdet. I en ny henvendelse hit framholdt eksproprianten at nektelsen av å opprettholde en ordinær og oppsigelig leieavtale ikke kunne sies å være saklig så lenge det ikke forelå noe påviselig behov for en annen bruk av bygningene. Etter en nærmere undersøkelse herfra ble det opplyst at bygningen nå skulle benyttes til kurs, konferanser og representasjon.

Ombudsmannen kom etter dette til at det heller

ikke på bakgrunn av alminnelige prinsipper om forholdsmessighet eller saklighet i forvaltningen, ville være grunnlag for å kritisere nektelsen av å opprettholde leieforholdet. Han pekte imidlertid på at det ville ha vært bedre egnet til å styrke tilliten til forvaltningen dersom Oslo Lufthavn på et tidligere tidspunkt hadde gitt en klar redegjørelse for hva bygningene skulle benyttes til ved leieperiodens opphør.

Etter en ekspropriasjon av gården X i forbindelse med utbyggingen av Oslo Lufthavn Gardermoen, hadde ekspropriaten, ekteparet A, fortsatt å leie og bebo bygningen på gården. Under ekspropriasjonsskjønnet hadde det ikke vært framsatt noe ønske om fortsatt bruk, og skjønnet hadde således vært fastsatt på bakgrunn av at eiendommen skulle fraflyttes. Ekteparet A mente imidlertid at Oslo Lufthavns (OSL) nektelse av å fortsette en ordinær og oppsigelig leieavtale med dem ikke kunne være saklig så lenge det ikke forelå noe påviselig behov for en annen bruk av bygningene.

Ettersom OSLs bruk av bygningene fortsatt virket noe uavklart, ble det herfra besluttet å undersøke denne siden av saken nærmere. Saken ble forelagt Samferdselsdepartementet som ble bedt om å opplyse hvilken bruk som på kort sikt var tiltenkt bygningene. Departementet ble også bedt om å komme med merknader til ekteparet As forslag om en fortsatt leieavtale med kort oppsigelsesfrist og tvangskraftig fravikelsesklausul.

Samferdselsdepartementet viste i sin redegjørelse for saken til brev fra Luftfartsverket der det framgikk at bygningene skulle benyttes til næringsvirksomhet knyttet opp til virksomheten på flyplassen. Fortsatt leieavtale etter 31. januar 2001 var ikke aktuelt. Det ble også vist til en erklæring der det framgikk at ekteparet hadde forpliktet seg til å fraflytte eiendommen innen denne datoen. I sine merknader til dette fastholdt klagerne at oppsigelsen av leieavtalen var usaklig. Departementet opplyste deretter i et senere brev hit, at OSL hadde planer klare for å benytte stedet til kurs, konferanser og representasjon. På forespørsel om å dokumentere disse planene kunne departementet vise til et brev fra Luftfartsverket der det framgikk at det ville bli foretatt en teknisk gjennomgang av bygningene så snart eiendommen var fraflyttet med sikte på å utarbeide konkrete planer for den videre bruken. Videre ble det opplyst at det fra ekspropriaten ikke hadde vært framsatt noe ønske om fortsatt bruk av bygningene i forbindelse med ekspropriasjonsskjønnet. Erstatningen var således basert på gjenanskaffelsesverdi for bolighus med tilhørende flytteutgifter.

I mitt avsluttende brev til klagerne uttalte jeg:

«I sak 1999–1919 la jeg til grunn at dere ut fra ekspropriasjonsrettslige synsmåter ikke hadde rettslig

krav på fortsatt bruk av eiendommen når ekspropriasjon er foretatt uten at det ved skjønnet er fastsatt vilkår om bruken i medhold av oreigningslova 23. oktober 1959 nr. 3 § 10. Hensikten med de nærmere undersøkelser herfra har i denne omgang derfor begrenset seg til å kartlegge om det likevel etter forvaltningsrettslige regler var grunnlag for å kreve leieavtalen forlenget, særlig på bakgrunn av at det ikke syntes klart hva OSL på kort sikt skulle bruke bygningene til.

Luftfartsverket har imidlertid under saken her vist til at bygningene nå vil bli tatt i bruk til kurs, konferanser og representasjon i forbindelse med flyplassvirksomheten, og at nærmere planer for dette vil bli lagt etter en teknisk gjennomgang av husene i etterkant av fraflyttingen.

I utgangspunktet vil det være eksproprianten som avgjør hvordan en ekspropriert eiendom skal benyttes innenfor reguleringsformålet etter at skjønnet er endelig. Som følge av dette vil ekspropriaten ikke uten videre kunne gjøre gjeldende et krav om fortsatt bruk selv om eiendommen blir stående ubrukt. Med dette som utgangspunkt vil det også vanskelig kunne kreves en streng saklig sammenheng mellom det opprinnelige ekspropriasjonsformålet og hvordan eiendommen faktisk benyttes. Domstolene har i en viss utstrekning godtatt at eksproprianten har benyttet et ekspropriert område til et annet formål enn først forutsatt eller har avventet å ta eiendommen i bruk, uten at dette har gitt ekspropriaten særskilte rettigheter. Denne situasjonen må antas å være gjort klarere i og med vedtagelsen av oreigningslova § 10, der det er nærmere angitt på hvilke vilkår ekspropriaten vil kunne gjøre særskilte krav gjeldende.

Ombudsmannen har imidlertid lagt til grunn at det går en grense der eksproprianten etter lengre tid ikke bruker eiendommen i samsvar med ekspropriasjonsformålet, men senere avhender den. I disse situasjonene vil det kunne være aktuelt å gi ekspropriaten en rett til forkjøp eller på annen måte først å få tilbud om å kjøpe eiendommen.

Etter mitt syn ville det ut fra forvaltningsrettslige synsmåter ha vært bedre egnet til å styrke tilliten til forvaltningen dersom OSL tidligere hadde gitt en klar redegjørelse for hva bygningene konkret skulle brukes til ved opphøret av leieperioden. Ut fra de undersøkelser som har vært gjort herfra, må jeg nå imidlertid legge til grunn at eksproprianten også på forholdsvis kort sikt har redegjort for en planlagt bruk av eiendommen som neppe kan sies å være i strid med ekspropriasjonsformålet. Når det gjelder fortsatt bruk av eiendommen, har jeg nå, i lys av det som er kommet fram, grunn til å anta at forvaltningen også ut fra et alminnelig saklighets- og forholdsmessighetsprinsipp, ikke lenger kan være forpliktet til å gå med på ytterligere bruk fra deres side. Denne vurderingen har jeg ikke rettslig grunnlag for å kritisere.»

74.

Rett til å få tilsendt kopier av sakspapirer i byggesaker

(Sak 2001–0241)

På bakgrunn av en konkret klagesak tok ombudsmannen av eget tiltak opp med fylkesmannen om Oslo kommune, plan- og bygningsetaten, kunne unnlate å sende kopier til partene i en byggesak uten å vurdere hver sak individuelt.

Ombudsmannen uttalte at god forvaltningsskikk tilsa at en part i utgangspunktet fikk tilsendt saksdokumenter som vedkommende har rett til innsyn i og kopier av. Ombudsmannen var imidlertid enig med fylkesmannen i at partene ut fra arbeidssituasjonen i Plan- og bygningsetaten ikke uten videre hadde krav på å få oversendt saksdokumentene. Det ble anbefalt at etaten utarbeidet nye rutiner og retningslinjer for tilsending av saksdokumenter.

I mitt avsluttende brev uttalte jeg:

«Forvaltningsloven § 20 gir ikke partene noen rett til å få tilsendt kopier av de aktuelle saksdokumenter. Justisdepartementets lovavdeling har imidlertid uttalt at hensynet til god forvaltningsskikk oftest tilsier at forvaltningsorganer tar seg bryet med å postlegge kopier som en part har rett til å få, sml. også ombudsmannens årsmelding for 1986 s. 85–89. Dette utgangspunktet er jeg enig i.

Lovavdelingen har etter det jeg kjenner til, ikke uttalt at kopier bare skal oversendes når det foreligger «særlige grunner», slik Oslo kommune synes å legge til grunn i sitt brev til fylkesmannen. Tvert imot er utgangspunktet at en part bør få tilsendt saksdokumenter som vedkommende har rett til innsyn i (og kopier av), sml. også nedenfor. Jeg viser også til St.meld. nr. 32 (1997–98) s. 87–98, der det (i forhold til retten til innsyn etter offentlighetsloven) ble uttalt at de fleste forvaltningsorganer nok strekker seg langt når det gjelder oversendelse av kopier, enten per post eller telefaks.

I den klagesaken her som førte til at spørsmålet om tilsending av dokumenter ble tatt opp med fylkesmannen, ble det lagt til grunn at partene selv må møte opp i kommunens lokaler og gå gjennom/kopiere de ønskede saksdokumenter. Som begrunnelse for dette er det vist til at etaten har en meget stor saksmengde i forhold til kapasiteten, og at kommunen anser ordningen som nødvendig. Selv om det ikke går fram av etatens retningslinjer, har kommunen imidlertid opplyst at det kan gjøres unntak for parter som bor langt borte eller der det av andre grunner vil være særlig byrdefullt å henvende seg personlig til etaten.

Jeg vil først framheve at det ikke vil være i samsvar med god forvaltningsskikk konsekvent å avslå anmodninger om å få tilsendt kopier av saksdokumenter i byggesaker.

Siden det i dag ikke framgår av Plan- og bygningsetatens retningslinjer når tilsending av kopier bør skje, vil jeg derfor anbefale at slike opplysninger tas inn i retningslinjene.

I lys av arbeidsmengden og saksbehandlingstiden i Plan- og bygningsetaten har fylkesmannen videre uttalt at dagens praksis, der partene som hovedregel må møte opp personlig i Plan- og bygningsetaten, er tilfredsstillende. Jeg er enig med fylkesmannen i at hensynet til arbeidssituasjonen er relevant når det skal vurderes hvilken service etaten skal yte ut over de direkte krav forvaltningsloven stiller. På den annen side kan tilsending av kopier ikke sees på som en «ekstraytelse» som bare bør tilbys når forvaltningsorganer er ajour med andre oppgaver.

For en part kan det ofte innebære en betydelig merbelastning å måtte oppsøke Plan- og bygningsetaten i kontortiden, selv om avstanden fra bostedet til etatens lokaler ikke er svært lang. Tilsending av dokumenter kan være avgjørende for om en part reelt sett har mulighet til å nyte godt av det innsyn vedkommende har krav på etter forvaltningsloven eller offentlighetsloven. Dette gjelder ikke minst i saker der vedkommende er interessert i et fåtall dokumenter. I disse sakene vil også belastningen for Plan- og bygningsetaten ved å sende dokumentene være relativt liten (i hvert fall der de aktuelle dokumenter er identifiserte, jf. nedenfor).

Jeg er derfor enig i fylkesmannens forslag om at det i saker av en viss størrelse blir sendt ut en dokumentoversikt til parter som kommer med en generell anmodning om innsyn. Fylkesmannen har uttalt at en slik ordning ikke bør være så ressurskrevende at etaten, selv i den pressede situasjonen den er i, ikke kan gjennomføre dette. Jeg vil derfor anbefale fylkesmannen å ta opp dette spørsmålet med kommunen.

Fylkesmannen har imidlertid presisert at partene (med dagens arbeidssituasjon) ikke uten videre har krav på å få oversendt de dokumentene de måtte ønske etter å ha fått tilsendt dokumentlisten. Dette kan jeg slutte meg til. Jeg er også enig i at det vil være en fordel at det foreligger enkle kriterier for å avgjøre om dokumenter skal sendes til partene. Utgangspunktet bør imidlertid være at kommunen yter den service det medfører å oversende kopier av etterspurte saksdokumenter til partene, jf. ovenfor. For øvrig synes kommunen allerede i dag å ha lagt opp til en (slags) individuell vurdering ved at dokumenter kan tilsendes partene når særlige grunner gjør seg gjeldende.

Dersom kommunen mener at dokumenter i en sak ikke skal sendes over, er det derfor dette som må begrunnes. I denne forbindelse må det kunne sees hen til om vedkommende bor/oppholder seg i nærheten av etaten og hvor mange dokumenter begjæringen gjelder. Dersom en part til stadighet ønsker innsyn i nye dokumenter, kan dette også (etter omstendighetene) være et moment i vurderingen. Om

en sak inneholder få dokumenter, som parten har identifisert, og vedkommende ikke bor/oppholder seg nær Plan- og bygningsetaten, bør utgangspunktet være at dokumentene blir tilsendt.

Jeg vil på bakgrunn av dette anbefale fylkesmannen å ta opp spørsmålet om nye rutiner med Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune. Jeg ber om å bli informert om hva fylkesmannen foretar seg i saken.»

Fylkesmannen tilskrev deretter plan- og bygningsetaten og «anmodet om at etaten utarbeidet rutiner og retningslinjer for tilsendelse av saksdokumenter».

Ombudsmannen

75.

Adopsjonssak – ombudsmannens kompetanse når en sak har vært til behandling i Stortinget

(Sak 2001–1514)

Et ektepar hadde søkt om forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon. Søknaden ble avslått av Statens ungdoms- og adopsjonskontor under henvisning til den kvinnelige søkerens helse. Mot faginstansenes råd omgjorde Barne- og familiedepartementet vedtaket og innvilget forhåndssamtykke. På bakgrunn av opplysninger i media om at statsråden var kontaktet av søkerens far, som var en aktiv politiker i statsrådets hjemfylke, ble saken tatt opp i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Komiteen rakk ikke å avslutte behandlingen av saken, men overførte den til neste Storting. En tidligere ansatt ved Statens ungdoms- og adopsjonskontor tok saken opp med ombudsmannen.

På bakgrunn av at Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandlet saken, besluttet ombudsmannen ikke å foreta undersøkelser vedrørende departementets vedtak om forhåndssamtykke, jf. ombudsmannsloven § 4 første ledd litra a. Ombudsmannen tok likevel opp en side ved saken som gjaldt hvordan norske myndigheter overholdt sine forpliktelser i henhold til Haagkonvensjonen 29. mai 1993 om å gi informasjon til barnets opprinnelsesstat.

Et ektepar hadde søkt om forhåndssamtykke til å adoptere et barn fra Kina. Den kvinnelige søkeren var helt uføretrygdet og det ble stilt spørsmål ved hennes omsorgsevne. På denne bakgrunn avslo Statens ungdoms- og adopsjonskontor søknaden. Søknaden var anbefalt av det lokale sosialkontor og søkerens lege. I forbindelse med at saken ble klaget inn for Barne- og familiedepartementet, ble søknaden vurdert av departementets faglige utvalg, som gikk inn for å opprettholde avslaget. Departementet innvilget imidlertid søknaden.

En tidligere ansatt ved Statens ungdoms- og adopsjonskontor bad ombudsmannen av eget tiltak å undersøke saken.

Saken ble omtalt i massemedia, og det kom frem at det var statsråd Bekkemellem Orheim som personlig hadde besluttet at samtykke skulle innvilges. Det kom også frem at statsråden hadde blitt kontaktet av den kvinnelige søkerens far, og at han var en aktiv politiker i hjemfylket til vedkommende statsråd.

Blant annet på denne bakgrunn fant Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité grunn til å be statsråden om en nærmere redegjørelse for saken. Komiteen fikk oversendt en skriftlig redegjørelse fra statsråden og besluttet på bakgrunn av den å innhente og gjennomgå sakens dokumenter. Statsråden ble deretter kalt inn til høring i komiteen.

Ombudsmannsloven § 4 første ledd litra a bestemmer at ombudsmannens arbeidsområde ikke omfatter «forhold som Stortinget eller Odelstinget har tatt standpunkt til». Jeg fant det derfor riktig å rette en henvendelse til Kontroll- og konstitusjonskomiteen for å få nærmere avklart hvilke forhold komiteen ville behandle. Dette ble gjort ved brev 5. september 2001.

I brev hit 21. september 2001 svarte lederen for komiteen:

«Kontroll- og konstitusjonskomiteen vedtok i møtet 15. juni 2001 å ta opp til behandling en egen sak til Stortinget, jf. Stortingets forretningsorden § 12 pkt. 8 siste ledd vedrørende praktiseringen av adopsjonsloven på prinsipielt grunnlag herunder skjønnsutøvelsen hos første instans Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK) og departementet som ankeinstans. Komiteen besluttet at komiteens innstilling og eventuelle forslag til vedtak ikke skulle gis tilbakevirkende kraft.

Komiteen har nå besluttet at saken overføres til neste valgperiode. Det blir dermed opp til den nye kontroll- og konstitusjonskomiteen å vurdere hvordan saken videre skal behandles.»

På denne bakgrunn besluttet jeg at det ikke ville være riktig å foreta nærmere undersøkelser av den tillatelsen som ble gitt ved departementets vedtak. Mitt standpunkt var særlig bygget på at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité hadde tatt saken til behandling, men ikke avsluttet sitt arbeid. Saken ville bli overført til komiteen i det neste Storting. Det endelige omfanget av behandlingen var således usikkert. Jeg la også vekt på at komiteen hadde gitt uttrykk for at dens behandling ikke skulle gis tilbakevirkende kraft. Komiteen hadde således tatt det standpunkt at resultatet av departementets behandling ikke skulle endres.

En viktig side ved ombudsmannens virksomhet har vært å sikre at forvaltningen respekterer og aktivt følger opp Norges forpliktelser i henhold til de internasjonale menneskerettigheter, jf. årsmeldinge-

ne for 1990 s. 22–23 og 1998 s. 14–15. I adopsjonsaker er Norge forpliktet gjennom Haagkonvensjonen 29. mai 1993. I den opprinnelige henvendelsen hit var det antydnet at norske myndigheter hadde unnlatt å gi fyllestgjørende informasjon til kinesiske myndigheter om søkerens evennivå, og at slik informasjon ville være avgjørende for kinesiske myndigheters behandling av adopsjonssøknaden og dessuten påkrevd å gi i henhold til Haagkonvensjonen. På denne bakgrunn fant jeg grunn til å stille departementet noen spørsmål knyttet til hvordan saken videre ble behandlet av norske myndigheter, og særlig om hvordan Norge overholdt sine forpliktelser til å gi informasjon til barnets opprinnelsesstat.

Barne- og familiedepartementet svarte i brev 16. oktober 2001. Fra brevet siteres:

«Gjennom Haagkonvensjonen om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner har landene ønsket å fastsette felles bestemmelser for å etablere et system for samarbeid ved internasjonale adopsjoner. Haagkonvensjonen slår fast at det er nødvendig å treffe tiltak for å sikre at internasjonale adopsjoner skjer til barnets beste, med respekt for dets grunnleggende rettigheter og for å sikre at bortføring av og handel med barn ikke finner sted.

Konvensjonen legger opp til at ansvaret for internasjonale adopsjoner skal deles mellom opprinnelsesland og mottakerland, og har forholdsvis detaljerte regler for hvordan gjennomføringen av en internasjonal adopsjon skal foregå. Systemet forutsetter således at de sentrale adopsjonsmyndighetene i de ulike landene samarbeider og at samarbeidet er basert på gjensidig tillit.

Opprinnelseslandet har i følge konvensjonen ansvaret for at forutsetningene for adopsjon er tilstede når det gjelder barnet, herunder at nødvendige samtykker er gitt av berørte personer og myndigheter. En viktig oppgave for mottakerlandet er å sikre at adoptivsøkerne kan gi barnet et godt og varig hjem.

Selv om Norge har ratifisert konvensjonen utelukkes ikke samarbeid med land som ikke har ratifisert. I slike tilfelle legges det likevel til grunn at samarbeidet i utgangspunktet følger prinsippene i konvensjonen. Kina er et eksempel på et land som ennå ikke har ratifisert konvensjonen.

I konvensjonens artikkel 15 punkt 1, fremgår det at mottakerlandet skal utarbeide en fylldig rapport med opplysninger om søkerne og deres miljø. I St. prp. nr. 77 (1995–96) om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen er det lagt til grunn at kravene til rapport og innholdet i denne er i det vesentligste sammenfallende med kravene til kommunens sosialrapport som stilles her i landet etter gjeldende retningslinjer. Det er kommunen som skal utrede søkerne og gi tilråding til Statens ungdoms- og adopsjonskontor før forhåndssamtykke kan gis, jf. adopsjonslovens § 16 e første ledd. I en del tilfelle ber Statens ungdoms- og adopsjonskontor om utfyllende opplysninger før søknaden om forhåndssamtykke avgjøres. Dette gjelder for eksempel der utredningen er mangelfull ved at opplysninger som fremgår av helseattester, politiattest eller lignende, ikke er nærmere utdypet i sosialrapporten. Dette kan også omfatte

en trygdesak. Godkjenningmyndigheten sikrer således at alle relevante opplysninger i saken blir vurdert før forhåndssamtykke gis.

I de tilfelle der kommunen har gitt en negativ tilråding og Statens ungdoms- og adopsjonskontor finner at søkerne likevel kan godkjennes, oversendes den opprinnelige sosialrapporten med en eventuell nærmere begrunnelse utarbeidet av kontoret. Der departementet i en klagesak kommer til et annet resultat enn for eksempel kommunen eller Statens ungdoms- og adopsjonskontor, vil begrunnelsen fremkomme i vedtaket.»

I mitt avsluttende brev til Barne- og familiedepartementet skrev jeg:

«Etter en helhetsvurdering av saken, herunder av den informasjon vedtaket om forhåndssamtykke sammen med sosialrapporten faktisk gir, har jeg kommet til at saken kan bero med den forklaring departementet har gitt, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 fjerde ledd.»

Særskilt melding til Stortinget, jf. ombudsmannsloven § 12 annet ledd

76.

Om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner, avgitt til Stortinget i april 2001, jf. Dok. 4:1 (2000–2001)

(Sak 1998–1014E)

Sammenfatning av undersøkelsene i Trondheim og Lillehammer kommuner

1. Innledning og bakgrunn

Høsten 1998 besluttet jeg å iverksette en undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i kommunalforvaltningen. Foranledningen til dette var mine erfaringer med behandlingen av en rekke klagesaker om dokumentinnsyn og den generelle oppmerksomhet som knytter seg til forvaltningens praktisering av offentlighetsloven. I februar 1998 redegjorde jeg i en særskilt melding til Stortinget for en undersøkelse av Justisdepartementets praktisering av offentlighetsloven, jf. dokument nr. 4:1 (1997–98).

2. Opplegg og gjennomføring av undersøkelsene

Etter at det var innhentet enkelte opplysninger om praksis fra flere større og mellomstore kommuner, bestemte jeg i januar 1999 at den nærmere undersøkelsen skulle omfatte kommunene Lillehammer og Trondheim. Undersøkelsen har i hovedsak vært konsentrert om tre forhold; journalføringen, saksbehandlingen ved konkrete innsynsbejæringer, og

kommunenes anvendelse av offentlighetslovens regler om unntak fra offentlighet. Når det gjelder journalføringen, bygger undersøkelsen på en utskrift av kommunenes offentlige journal for en avgrenset periode. Fordi begge kommunene hadde vanskeligheter med å etterspore konkrete innsynsbegjæringer og behandlingen av disse, har kommunene besvart et spørreskjema som grunnlag for vurderingene av kommunenes rutiner ved behandlingen av begjæringer om innsyn. Av samme grunn ble det funnet praktisk og formålstjenlig å ta utgangspunkt i anmerkningene om unntak fra offentlighet i kommunenes offentlige journal (forhåndsklassifiseringene) ved etterprøvingen av kommunenes materielle vurderinger.

3. Resultater og vurderinger

Trondheim kommune:

Når det gjelder journalføringen i Trondheim kommune, er det mitt generelle inntrykk av det undersøkte materiale at praksis hovedsakelig har vært i samsvar med regelverket. Inntrykket er imidlertid ikke entydig. Undersøkelsene har vist at det i den offentlige journalen har vært bruk av utelatelser/overstryking (blendinger) som går ut over det som følger av regelverket. Jeg har funnet grunnlag for å rette visse kritiske bemerkninger til omfanget av kommunens bruk av unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven, herunder også mangelfull presisjon ved henvisningene til lovens unntaksbestemmelser.

Hva angår saksbehandlingen ved konkrete innsynsbegjæringer, har jeg funnet grunn til å understreke at både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om å praktisere meroffentlighet, skal vurderes når innsynskravet fremsettes, selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Videre har jeg minnet særskilt om den ubetingede plikten forvaltningen har til å opplyse om klageadgang og klagefrist ved avslag på innsynsbegjæringer. Saksbehandlingstiden synes gjennomgående å ha vært akseptabel, men enkelte av opplysningene i svarskjemaene gav grunnlag for kritiske merknader. Jeg har derfor understreket at saker om dokumentinnsyn skal avgjøres så raskt som mulig, dvs. vanligvis samme dag eller iallfall i løpet av en til tre virkedager.

Av totalt 104 forhåndsklassifiseringer i den undersøkte periode, tok jeg 35 opp til nærmere undersøkelse med sikte på å danne meg et bilde av Trondheim kommunes anvendelse av lovens unntaksbestemmelser. Mitt inntrykk etter undersøkelsene av disse sakene er at kommunens praktisering av offentlighetslovens bestemmelser i mange tilfeller ikke har vært tilfredsstillende. Av de 35 sakene (forhåndsklassifiseringer) som er undersøkt nærmere, fant jeg grunnlag for kritiske merknader i 31 tilfeller. For en del av forhåndsklassifiseringene er det klart at det ikke fantes hjemmel for å unnta dokumentet

fra offentlighet. I mange tilfeller er det også avdekket henvisninger til uriktig unntaksbestemmelse, noe som har medført at forhåndsklassifiseringene er besluttet på sviktende grunnlag. I mange tilfeller er dessuten forhåndsklassifiseringene feilaktig begrunnet med lovbestemt taushetsplikt, og dette har forhindret at spørsmål om meroffentlighet har blitt vurdert. De undersøkte forhåndsklassifiseringene gir også grunnlag for å kritisere Trondheim kommune for å ha brukt for generelle og standardiserte vurderinger av hva som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, særlig for dokumenter vedrørende tjenestemanns-/personalsaker. Videre har jeg påpekt at det ikke er holdbart automatisk å forhåndsklassifisere nye dokumenter i en sak på grunnlag av at et tidligere dokument i saken er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

Lillehammer kommune:

Når det gjelder journalføringspraksis, er mitt generelle inntrykk av det undersøkte materialet at denne hovedsakelig har vært i samsvar med regelverket. Inntrykket er imidlertid heller ikke her entydig. Jeg har således også funnet at det i den undersøkte journalen fra Lillehammer har vært bruk av utelatelser/overstryking (blendinger) som går ut over det som følger av regelverket. Videre har jeg kritisert kommunen for at henvisningene til unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven i ca. 70 % av tilfellene har vært for upresis. For øvrig har kommunen selv, etter at jeg forela kommunen en foreløpig redegjørelse for resultatene av de faktiske undersøkelsene til uttalelse, rettet opp en feil i sitt saks- og arkivsystem som førte til at sakslister og sakspapirer til politiske utvalg tidligere automatisk ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

I tilknytning til undersøkelsen av Lillehammer kommunes saksbehandling ved konkrete innsynsbegjæringer, har jeg funnet grunn til å understreke at både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om å praktisere meroffentlighet, skal vurderes når innsynskravet fremsettes, selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Videre har jeg minnet særskilt om den ubetingede plikten forvaltningen har til å opplyse om klageadgang og klagefrist ved avslag på innsynsbegjæringer. Saksbehandlingstiden synes i all hovedsak å være akseptabel, men enkelte opplysninger i svarskjemaene gav grunnlag for kritiske merknader. Jeg har derfor understreket at saker om dokumentinnsyn skal avgjøres så raskt som mulig, jf. ovenfor om Trondheim kommune.

Av totalt 91 forhåndsklassifiseringer i den undersøkte periode, har jeg tatt 53 opp til nærmere undersøkelse med sikte på å danne meg et bilde av Lillehammer kommunes anvendelse av lovens unntaksbestemmelser. Mitt inntrykk etter undersøkelsene av disse sakene er at kommunens praktisering av of-

fentlighetslovens unntaksbestemmelser i mange tilfeller ikke har vært tilfredsstillende. Av de 53 sakene (forhåndsklassifiseringer) som er undersøkt fant jeg grunnlag for kritiske merknader i 52 tilfeller. For en del av forhåndsklassifiseringene er det klart at det ikke fantes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. Det er også avdekket mange tilfeller hvor det er henvist til uriktig unntaksbestemmelse, noe som har medført at forhåndsklassifiseringene er besluttet på sviktende grunnlag. Også i Lillehammer kommune er forhåndsklassifiseringene i mange tilfeller feilaktig begrunnet med lovbestemt taushetsplikt, og dette har forhindret at spørsmål om meroffentlighet har blitt vurdert. De undersøkte forhåndsklassifiseringene har også gitt grunnlag for å kritisere Lillehammer kommune for å ha brukt for generelle og standardiserte vurderinger av hva som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, særlig for dokumenter vedrørende tjenestemanns-/personalsaker. Kommunens praktisering av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav b (unntak av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet) har også vært feilaktig.

De nærmere omtalene av undersøkelsen er redegjort for i særskilte rapporter til Trondheim og Lillehammer kommuner. Rapportene følger som vedlegg til denne særskilte meldingen til Stortinget.

Vedlegg:

RAPPORT OM OMBUDSMANNS- UNDERSØKELSE AV PRAKTISERINGEN AV OFFENTLIGHETSLOVEN I TRONDHEIM KOMMUNE

1 INNLEDNING

På bakgrunn av min behandling av en rekke klagesaker om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven og en til dels omfattende offentlig oppmerksomhet knyttet til denne typen saker, gjennomførte jeg i 1996 og 1997 en undersøkelse av Justisdepartementets praktisering av offentlighetsloven. Min avsluttende rapport om denne undersøkelsen ble avgitt til Stortinget 24. februar 1998, se Dokument nr. 4:1 (1997–98) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandlet den særskilte meldingen i Innst. S. nr. 164 (1997–98). Komiteen sluttet seg til min kritikk av departementets journalføringspraksis. Den påpekte også at lovgivers intensjon om at meroffentlighet skal praktiseres i størst mulig grad ikke kunne sies å ha vært fulgt opp i praksis i de saker som var omfattet av ombudsmannsundersøkelsen, og bad om at departementets praksis på dette området omgående ble endret. På bakgrunn av dette, samt Regjeringens uttalelser i St.meld. nr. 32 (1997–98) om offentlighets-

prinsippet i forvaltningen, utarbeidet Justisdepartementet et rundskriv (G-69/98) datert 24. september 1998, om praktiseringen av offentlighetsloven. Rundskrivet er sendt til samtlige kommuner og fylkeskommuner til orientering.

Spørsmålet om dokumentinnsyn har også stor aktualitet i kommunalforvaltningen. I brev 15. januar 1999 til Lillehammer og Trondheim kommune meddelte jeg at jeg med hjemmel i ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 5 hadde besluttet å foreta en nærmere undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i disse to kommunene. Lillehammer og Trondheim kommune ble valgt etter at mitt kontor hadde gjennomført forundersøkelser i et utvalg av de større kommunene i landet.

1.1 Sammendrag av undersøkelsen

Undersøkelsen har i hovedsak vært konsentrert om tre forhold; journalføringen, saksbehandlingen ved konkrete innsynsbegjæringer, og kommunenes anvendelse av offentlighetslovens regler om unntak fra offentlighet. Når det gjelder journalføringen, bygger undersøkelsen på en utskrift av kommunenes offentlige journal for en avgrenset periode. Fordi begge kommunene hadde vanskeligheter med å etterspore konkrete innsynsbegjæringer og behandlingen av disse, har kommunene besvart et spørreskjema som grunnlag for vurderingene av kommunenes rutiner ved behandlingen av begjæringer om innsyn i kommunens dokumenter. Av samme grunn ble det funnet hensiktsmessig å ta utgangspunkt i anmerkningene om unntak fra offentlighet i kommunenes offentlige journal (forhåndsklassifiseringene) ved etterprøvingen av kommunenes bruk av unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven.

Når det gjelder journalføringspraksis i *Trondheim kommune*, er mitt generelle inntrykk av det undersøkte materiale at denne hovedsakelig er i samsvar med regelverket. Inntrykket er imidlertid ikke entydig. Jeg har således også funnet at det i den offentlige journalen har vært bruk av utelatelser/overstrykinger (blendinger) som går ut over det som følger av regelverket. Videre har jeg enkelte kritiske bemerkninger til omfanget av kommunens bruk av unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven, herunder også mangelfull presisjon ved henvisningene til lovens bestemmelser.

I tilknytning til undersøkelsen av Trondheim kommunes saksbehandling ved konkrete innsynsbegjæringer, har jeg funnet grunn til å understreke at både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om å praktisere meroffentlighet, skal vurderes når innsynskravet fremsettes, selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Videre har jeg funnet grunn til å minne særskilt om den ubetingede plikten forvaltningen har til å opplyse om klageadgang og klagefrist ved avslag på innsynsbegjæringer. Saksbehandlingstiden

synes i all hovedsak å være akseptabel, men enkelte av opplysningene i svarskjemaene gav grunnlag for kritiske merknader. Jeg har derfor understreket at saker om dokumentinnsyn skal avgjøres så raskt som mulig, dvs. vanligvis samme dag eller iallfall i løpet av en til tre virkedager.

Av totalt 104 forhåndsklassifiseringer i den undersøkte periode har jeg tatt 35 opp til nærmere undersøkelse med sikte på å danne meg et bilde av Trondheim kommunes anvendelse av lovens unntaksbestemmelser. Mitt inntrykk gjennom undersøkelsen av disse sakene, er at kommunens praktisering av offentlighetslovens bestemmelser i mange tilfeller ikke har vært tilfredsstillende. Av de 35 sakene (forhåndsklassifiseringer) som er undersøkt nærmere, fant jeg grunn til kritiske merknader til de materielle vurderingene i 31 tilfeller. For en del av forhåndsklassifiseringene er det klart at det ikke fantes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. I mange tilfeller er det også avdekket henvisninger til feil unntaksbestemmelse, noe som har medført at forhåndsklassifiseringene er besluttet på sviktende grunnlag. I flere tilfeller er dessuten forhåndsklassifiseringene feilaktig begrunnet med lovbestemt taushetsplikt, og dette har forhindret at spørsmål om meroffentlighet har blitt vurdert. De undersøkte forhåndsklassifiseringene gir også grunnlag for å kritisere Trondheim kommune for å ha brukt for generelle og standardiserte vurderinger av hva som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, særlig for dokumenter vedrørende tjenestemanns-/personalsaker. Videre har jeg påpekt overfor Trondheim kommune at det ikke er holdbart å automatisk forhåndsklassifisere nye dokumenter i en sak fordi et tidligere dokument i saken er unntatt offentlighet.

2. NÆRMERE OM OPPLEGG OG GJENNOMFØRING AV UNDERSØKELSEN

I mitt brev 15. januar 1999 til Lillehammer kommune og Trondheim kommune om igangsetting av undersøkelsen, ble det nærmere opplegget for undersøkelsen skissert slik:

«Undersøkelsen er i utgangspunktet ment å skulle knytte seg til både journalføringen, kommunenes saksbehandling i forbindelse med konkrete innsynsbegjæringer, samt de materielle vurderinger som kommunene foretar etter offentlighetsloven. Etter telefonisk forespørsel herfra, har både Lillehammer og Trondheim kommune allerede oversendt en utskrift av sin postjournal for en avgrenset periode. Samtidig har kommunene gjort oss oppmerksom på at det vil være vanskelig å etterspore de konkrete innsynsbegjæringer og kommunenes behandling av disse, fordi det gjennomgående ikke tas vare på slike begjæringer eller fordi innsynssakene ikke registreres særskilt. Det er også opplyst at en stor del

av innsynsbegjæringer fremsettes muntlig, og at disse også følges opp muntlig av kommunene.

På denne bakgrunn har jeg, som grunnlag for en etterprøving av kommunenes materielle vurderinger, funnet det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i *forhåndsklassifiseringene* i kommunenes postjournaler. Jeg har forstått det slik at dette danner grunnlag for kommunenes vurdering av innsynsbegjæringer.»

For Trondheim kommunes vedkommende ble det besluttet å undersøke nærmere de dokumentene som var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i den offentlige journalen for 2. september 1998. Kommunen ble bedt om å oversende disse dokumentene til mitt kontor. For å få et bedre inntrykk av kommunenes praktisering av offentlighetsloven, ble både Lillehammer og Trondheim kommune bedt om å ta vare på og/eller registrere alle innkomne begjæringer om innsyn etter offentlighetsloven, både muntlige og skriftlige, samt bevare/registrere sitt svar på disse begjæringer i perioden 25. januar til 25. februar 1999. (For Trondheim kommunes vedkommende ble perioden senere endret til 26. januar – 26. februar 1999). Også disse dokumentene ble bedt oversendt til mitt kontor.

I brevet ble det også opplyst at det ville bli utarbeidet en foreløpig rapport om undersøkelsen som kommunene ville få anledning til å kommentere før saken ble endelig avsluttet herfra.

Med unntak av fire dokumenter, var alle de etter spurte dokumentene 18. mai 1999 innkommet fra Trondheim kommune. I lys av at det totalt var hele 108 dokumenter som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen for 2. september 1998, fant jeg ikke grunn til å etterspørre de manglende fire dokumentene på nytt. Disse fire ble således ekskludert fra undersøkelsen.

Til hjelp under gjennomgåelsen av det oversendte materialet ble det benyttet et undersøkelseskjema der følgende opplysninger ble registrert:

1. Opplysninger om journalføringen; om avsender/mottaker var oppgitt, brevets dato og dato for innkomst/journalføring samt hvorvidt beskrivelsen av dokumentets innhold var tilstrekkelig opplysende.
2. Forhåndsklassifiseringene; hvilke unntakshjemler som var brukt og om hjemmelshenvisningen i nødvendig grad viste til den enkelte paragrafs ledd og bokstav. Et utvalg av forhåndsklassifiseringene er dessuten gjennomgått nærmere for å undersøke holdbarheten i forhold til offentlighetslovens unntaksbestemmelser.

En foreløpig rapport om undersøkelsen ble oversendt Trondheim kommune 27. september 1999. Kommunen gav i brev 10. november 1999 en redegjørelse for sitt syn på de ulike forhold som ble tatt opp i den foreløpige rapporten.

3. RESULTATER FRA UNDERSØKELSEN

Nedenfor følger en oversikt over sentrale data for 104 av de 108 forhåndsklassifiseringer som fremgår av kommunens offentlige journal for 2. september 1998.

3.1 Kommunen samlet

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet	104
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	104
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	104
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja	104
Nei	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende	102
Intetsigende/lite opplysende	2
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning	0
• Uppreis hjemmelshenvisning	104*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4	0
• § 5 første og andre ledd	4
• § 5a	83
• § 6 første ledd nr. 1–8	8
• Annet («forvl. § 13» o.l.)	9

3.2 Avdelingsvis/etatsvis

3.2.1 Avdeling SA (Sentraladministrasjonen)

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet	12
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	12
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	12
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	12
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende	12
Intetsigende/lite opplysende	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning	0
• Uppreis hjemmelshenvisning	12*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	

• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	7
• § 6 første ledd nr. 1–8:	5
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.2.2 Avdeling BE (Bygg og Eiendom)

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	19
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	19
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	19
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja :	19
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	17
Intetsigende/lite opplysende:	2
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	19*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	12
• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	7

3.2.3 Avdeling BU (Byutvikling)

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	20
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	20
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	20
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	20
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	20
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	20*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	

• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	3
• § 5a:	16
• § 6 femte ledd nr. 1–8:	1
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.2.4 Avdeling KK (Kirke og Kultur)

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	7
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	7
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	7
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	7
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	7
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	7*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	4
• § 6 første ledd nr. 1–8:	2
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	1

3.2.5 Avdeling Trondheim parkering

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	10
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	10
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	10
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	10
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	10
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	10*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	

• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	10
• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.2.6 Avdeling BF (Brann- og Feiervesenet)

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	1
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	1
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	1
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	1
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	1
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	1*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	1
• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.2.7 Avdeling OV (Oppvekst)

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	3
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	3
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	3
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	3
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	3
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	3*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	

• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	3
• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.2.8 Sentrum Distrikt

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	5
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	5
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	5
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	5
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	5
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	5*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	5
• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.2.9 Heimdal Distrikt

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	2
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	2
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	2
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	2
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	2
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	2*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	

• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	1
• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	1

3.2.10 Strinda Distrikt

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	1
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	1
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	1
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	1
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	1
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	1*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	1
• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.2.11 Byåsen Distrikt

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	5
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	5
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	5
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	5
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	5
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	5*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	

• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	5
• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.2.12 Saupstad Distrikt

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	19
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	19
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	19
Nei:	0
d) Dato for inntak/journalføring oppgitt	
Ja:	19
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	19
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	19*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	1
• § 5a:	18
• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.3 Perioden 26. januar til 26. februar 1999

Av materialet som var oversendt fra Trondheim kommune, fremkom at det i perioden 26. januar til 26. februar 1999 ble fremsatt til sammen 31 begjæringer om innsyn i dokumenter som fremgår av kommunens offentlige journal. Det er videre opplyst at ingen av begjæringene ble avslått. Jeg har ikke funnet grunn til å undersøke kommunens avgjørelser i disse sakene nærmere.

4. VURDERINGER OG KONKLUSJONER

4.1 Innledning – grunnlagsmaterialet

Tallmaterialet i undersøkelsen bygger på Trondheim kommunes journal for 2. september 1998. Selv om det undersøkte materialet er noe spinkelt, antar jeg at det gir et tilstrekkelig grunnlag for å ta opp med kommunen enkelte vurderinger og slutninger av mer generell karakter, både når det gjelder journalføringen og bruken av lovens unntakshjemler.

4.2 Undersøkelsen av journalføringspraksis

a) Generelle merknader

I offentlighetsloven § 2 andre ledd er det bestemt at forvaltningens «journal eller lignende register» er offentlig. Saker som ikke uten videre kan individualiseres, jf. lovens § 2 første ledd, som knytter innsynsretten til det offentlige innholdet av dokumenter i «en bestemt sak», kan således interesserte finne frem til ved å gjennomgå forvaltningens journaler over inn- og utgående post. For pressen er dette et viktig redskap for å finne frem til aktuelle saker. Manglende journalføring av saksdokumenter, eller innføring av mangelfulle eller misvisende opplysninger i journalen, vil derfor svekke offentlighetsprinsippet. I lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 12) er det lagt til grunn at det ikke er adgang til å unnlate journalføring for å unngå krav om innsyn etter offentlighetslovens regler. Heller ikke føring av flere journaler, slik at bare en ble behandlet som offentlig journal etter loven kan aksepteres. Etter forarbeidene er det videre ikke adgang til å unnlate å journalføre et dokument eller å holde journalføringen hemmelig i den offentlige journalen, selv om dokumentet det gjelder er undergitt taushetsplikt eller kan unntas fra offentlighet. Dette er nå presisert i forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) fastsatt ved kgl.res. 11. desember 1998 nr. 1193 § 2–7, jf. offentlighetsforskriften 14. februar 1986 del VI nr. 7.

Offentlighetsloven inneholder ikke nærmere regler for hvilke opplysninger som skal føres inn i den offentlige journalen. Nærmere regler er imidlertid fastsatt i arkivforskriften § 2–7, som også gjelder for kommunene, jf. arkivforskriften § 1–1. Opplysninger som skal fremgå av journalen er bl.a. hvem som er mottaker eller avsender, brevets dato, journalføringsdato, saks- og dokumentnummer (eventuelt journalnummer) og angivelse av dokumentets innhold. Når det gjelder angivelsen av dokumentets innhold heter det i forskriften § 2–7 første ledd at «[i]nnføring i journalen skal skje på ein måte som gjer det mogleg å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysninger som er undergitt teieplikt i lov eller i medhald av lov, eller som elles kan unntakast frå offentleg innsyn etter § 5 eller § 6 i offentlegheitslova». Kravet til angivelse av dokumentets innhold må også sees i sammenheng med offentlighetslovens sentrale formål, nemlig å sikre at offentlighetsprinsippet blir gjennomført. Hensynet til offentlighetsprinsippet og god forvaltningsskikk vil således også kunne gi veiledning.

I arkivforskriften § 2–7 er det videre gitt enkelte bestemmelser om anonymisering og utstryking av opplysninger i den alminnelige (offentlige) journal for dokumenter undergitt taushetsplikt, eller som kan unntas offentlighet i medhold av lovens §§ 5 eller 6. Utgangspunktet etter forskriften er at slike dokumenter skal gjøres kjent på en slik måte at det kan

identifiseres i journalen hva dokumentet/saken gjelder. Noe annet vil også være i dårlig samsvar med lovens intensjoner og god forvaltningsskikk. Bruk av nøytrale kjennetegn, utelatelser eller overstryking, skal bare gjøres i den utstrekning det er helt nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er unntatt offentlighet. I den utstrekning det må foretas sladdinger (blendinger) i journalen, bør dette gjøres på en slik måte at de opplysningene som er best egnet til å identifisere dokumentet, blir stående. I forbindelse med endring av offentlighetsforskriften i 1986, påpekte Justisdepartementet (Ot.prp. nr. 10 (1984–85) s. 20) at en avskjerming i den offentlige journalen av dokumenter som kan unntas offentlighet etter lovens §§ 5 og 6 vil uthule meroffentlighetsprinsippet fordi allmennheten ikke får kjennskap til dokumentets eksistens. Slike dokumenter bør derfor alltid føres inn i journalen, og nøytralisering eller delvis utstryking må bare foretas i den utstrekning det fremstår som helt nødvendig (f.eks. for å hindre at et planlagt reguleringsiltak mister sin virkning eller det gjelder rent foreløpige, interne arbeidsdokumenter). Ifølge proposisjonen bør hel utstryking bare foretas i den utstrekning det er nødvendig for å skjerme opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt. Dette er nå uttrykkelig bestemt i arkivforskriften § 2–7 annet ledd.

b) Undersøkelsens resultater

I undersøkelsen har enkelte sider av Trondheim kommunes journalføringspraksis blitt gjennomgått nærmere. Undersøkelsen har konsentrert seg om hvilke opplysninger som fremgikk av den offentlige journalen; i hvilken grad journalføringen var i samsvar med de krav som er stilt i arkivforskriften og offentlighetsforskriftens del VI når det gjelder utstryking/anonymisering (blendinger) og hvordan dokumentets innhold var angitt. Det er også sett nærmere på kommunens praksis med hensyn til bruk av avmerkinger i journalen om at dokumentet er unntatt offentlighet (forhåndsklassifisering). Gjennomgangen er foretatt ved å undersøke de oversendte kopiene av kommunens offentlige journal for den aktuelle dato, samt de aktuelle dokumentene som var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen denne dagen. Jeg er oppmerksom på at arkivforskriften trådte i kraft etter tidspunktet for journalen som vi har undersøkt i Trondheim kommune (journalen for 2. september 1998). Det sentrale innholdet i arkivforskriften samsvarer imidlertid i stor grad med de krav som følger av offentlighetsforskriften og det som kan utledes av alminnelige prinsipper for god forvaltningsskikk. Dette forholdet antas derfor ikke å få innvirkning på mine vurderinger og konklusjoner.

Andre sider ved kommunens journalføringspraksis, f.eks. om dokumenter har vært unnlatt journalført i strid med regelverket eller ikke har vært jour-

nalført med tilstrekkelig hurtighet, har ikke vært systematisk undersøkt.

Det generelle inntrykket av det undersøkte materialet er at journalføringspraksisen i kommunen er i samsvar med regelverket. De offentlige journalene inneholder i hovedsak de opplysninger som følger av arkivforskriften og offentlighetsforskriften, og gjør det mulig å identifisere dokumentet. Dette inntrykket er imidlertid ikke entydig. Det undersøkte materialet gir således grunn til å påpeke enkelte krittikkverdige forhold, jf. mer om dette nedenfor.

1) Blendinger i den offentlige journalen

I Trondheim kommunes offentlige journal for 2. september 1998 har det vært bruk av utelatelser/overstryking (blendinger) som går ut over det som følger av regelverket.

Som nevnt følger det av arkivforskriften § 2–7 første ledd og offentlighetsforskriften del VI nr. 7 at dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, skal journalføres på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet «så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysningar som er undergitt teieplikt i lov eller i medhald av lov». Selv om hel utstryking kan gjøres dersom det er nødvendig for ikke å røpe taushetsbelagte opplysninger, må dette ikke gjøres i større utstrekning enn det som er strengt nødvendig. En angivelse av avsender/mottaker i journalen for dokumenter som kan klassifiseres unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a sammenholdt med en underliggende taushetspliktbestemmelse, vil f.eks. ikke uten videre røpe taushetsbelagte opplysninger.

Det er et gjennomgående trekk ved kommunens journalføring at når et dokument forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet, så utelates opplysninger om dokumentets avsender/mottaker i den offentlige journalen. Dette gjelder *uavhengig av hvilken unntakshjemmel som benyttes*. Øvrige opplysninger, som brevets dato, dato for innkomst/journalføring samt saks- og dokumentnummer, fremgår av journalen uavhengig av om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet eller ikke. Det fremgår også i all hovedsak av journalen på en opplysende måte hva som er dokumentets innhold. Dokumentets arkivkode fremgår imidlertid ikke alltid av journalen, men dette gjelder både dokumenter som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet og dokumenter som ikke er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

I kommunens redegjørelse 10. november 1999 het det om bruken av blendinger:

«Jeg har ingen problemer med å akseptere at en slik fullstendig blanding av journalføringen ikke bør forekomme og at det i de aller fleste tilfeller er mulig å gi det enkelte journalnr. en overskrift som er tilstrekkelig til å identifisere dokumentet uten at f. eks. lovbestemt taushetsplikt brytes. Jeg vil her få innskytte at de dokumenter som unntas fra offentlighet i kommunens jour-

nal, i alt overveiende grad er dokumenter som unntas fra offentlighet pga. personlige opplysninger av taushetsbelagt karakter. Trondheim kommune vil fortsatt aktivt arbeide for at fullstendig blanding av journalføringer holdes på det absolutte minimum.»

Det ble videre opplyst at kommunen hadde foretatt en gjennomgang av journalen for en tilfeldig valgt dag i oktober 1999 for å kontrollere i hvilken grad informasjon fortsatt ble blendet i journalen. Kommunen fant at det nå i mindre grad enn i journalen for 2. september 1998, som var utgangspunktet for min undersøkelse, var gjort bruk av utelatelser/overstrykinger som gikk ut over det som var påkrevd.

I min gjennomgang av journalen for 2. september 1998, fant jeg at opplysninger om avsender/mottaker ikke fremgikk for noen av de 104 forhåndsklassifiseringene som ble undersøkt nærmere. Det synes å ha vært automatikk i at opplysninger om avsender/mottaker ble blendet når dokumentet ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, uavhengig av unntakshjemmel. En slik journalføringspraksis gjør journalen lite opplysende og er klart i strid med arkivforskriften § 2–7 første og andre ledd, jf. det jeg har fremholdt ovenfor under punkt 4.2, a).

Når det gjelder dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, må det i utgangspunktet vurderes konkret fra sak til sak hvorvidt det kan gis informasjon om avsender/mottaker uten fare for å røpe taushetsbelagte opplysninger. For dokumenter som kan unntas etter offentlighetsloven § 5 og 6, vil det normalt være liten grunn til å utelate opplysninger om mottaker/avsender i den offentlige journalen. En nøytralisering eller delvis utstryking i journalen for slike dokumenter bør bare foretas i den utstrekning det fremstår som absolutt nødvendig.

Jeg har merket meg at Trondheim kommune er enig i at det i for stor grad har vært gjort bruk av blandinger i journalen for 2. september 1998, og at kommunen har iverksatt tiltak for å bedre rutinene på dette området for fremtiden. Så vidt jeg forstår, har dette arbeidet allerede medført forbedringer i kommunens journalføringspraksis. Det er positivt at kommunen på denne måten har tatt tak i problemet, og jeg forutsetter at kommunen fortsatt vil ha oppmerksomheten rettet mot dette i fremtiden.

2) Forhåndsklassifisering av dokumenter i journalen

Trondheim kommune avmerker i journalen allerede ved journalføringen at et dokument er offentlig eller ikke (forhåndsklassifisering). Dette gjelder uavhengig av hvilken unntakshjemmel som benyttes.

Slik forhåndsklassifisering av dokumenter før det er begjært innsyn kan i en del tilfelle være hensiktsmessig, særlig dersom dokumentet i det vesentlige inneholder opplysninger som er undergitt lovbe-

stemt taushetsplikt, slik at det er forbudt å offentliggjøre dokumentet. En slik ordning kan også være rasjonell fordi vedkommende saksbehandler ved utferdigelsen av dokumentet har saken klart for seg, og lettere kan vurdere innholdet i forhold til offentlighetslovens bestemmelser og intensjoner. På den annen side vil en slik praksis med forhåndsklassifisering av dokumenter lett kunne medføre en overdreven og uheldig bruk av unntaksbestemmelsene, og dermed innebære et hinder for meroffentlighet. Både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om meroffentlighet, skal etter loven vurderes når innsynskravet fremsettes. Innsynsspørsmålet kan da stille seg annerledes fordi forholdene har endret seg. Tidsfaktoren kan f.eks. gjøre at de hensyn som gjorde at forvaltningen ved mottakelsen/avsendelsen av et dokument ville unnta det fra offentlighet etter lovens unntaksbestemmelser, ikke på samme måte gjør seg gjeldende ved en senere innsynsbegjæring. Det kan også foreligge omstendigheter knyttet til den enkelte innsynsbegjæring som gir grunn til å utøve meroffentlighet. Selv om forvaltningen har plikt til å vurdere spørsmålet om offentlighet på selvstendig grunnlag når en begjæring om innsyn mottas, vil den vurdering som er foretatt når dokumentet mottas eller sendes ut lett prege holdningen til spørsmålet om en senere offentliggjøring. Etter omstendighetene kan det svekke lovens meroffentlighetsprinsipp og dermed harmonere dårlig med lovens intensjoner. En ukritisk bruk av forhåndsklassifisering svekker også informasjonsverdien. For utenforstående kan det da være uklart om meningen med anmerkningen er at det ikke kan og bør utøves meroffentlighet, eller om meningen bare er å signalisere at dokumentet faller inn under en av de skjønsmessige unntaksbestemmelsene i loven.

Bortsett fra de tilfellene hvor det er tale om dokumenter som i det vesentlige inneholder opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt eller som faller inn under offentlighetsloven §§ 5 eller 6 og åpenbart bør unntas offentlighet, kan derfor meget tale for at slik forhåndsangivelse av at dokumenter er unntatt offentlighet bør begrenses i størst mulig grad. Se i denne sammenheng også Justisdepartementets rundskriv G-69/98 s. 6–7 og St.meld. nr. 32 (1997–98) s. 92–93.

På bakgrunn av det som fremkom i undersøkelsen, ble det bedt om kommunens kommentarer til om det var grunn til å legge om praksis på dette punktet. I kommunens svar het det:

«Det er riktig at Trondheim kommune har valgt å forhåndsklassifisere dokumentene i forbindelse med deres innføring i den offentlige journalen. Spørsmålet om å utsette slik klassifisering til en mottar begjæring om innsyn, har så vidt jeg vet ikke vært oppe til prinsipiell drøfting i kommunen.

Som De påpeker i Deres brev av 27.09.99 er

det både fordeler og ulemper med begge metodene. Når Trondheim kommune har satset på en forhåndsklassifisering er det i første rekke av sikkerhetsmessige årsaker. Som foran nevnt kan brorparten av de journalføringer som unntas fra offentlig innsyn henføres til dokumenter som inneholder taushetsbelagte personopplysninger. At det ved journalføringen unntas fra offentlighet dokumenter med hjemmel i § 5 a, jfr. fvl. § 13 som i det hele tatt ikke bør unntas fra innsyn eller som *kan* unntas med hjemmel i annen unntaksbestemmelse i offentlighetsloven, kommer jeg tilbake til nedenfor.

Trondheim kommune mener det av sikkerhetsmessige årsaker er en fordel at slike dokumenter blir påført unntatt fra offentlighet allerede ved journalføringen. Etter hvert som våre journalførere vinner erfaring vil de bli de mest kvalifiserte til å foreta en slik vurdering, framfor den enkelte saksbehandler som kanskje i en stresset hverdag lettere kan komme til å gi innsyn i dokumenter i strid med fvl.

§ 13. Det arbeides for øvrig med å innføre en ordning med en eller noen få «offentlighetskoordinatorer» som vil kunne vurdere om dokumenter skal unntas fra innsyn der journalfører er i tvil eller ta standpunkt til klage på nektelse av innsyn i forhåndsklassifiserte dokumenter.

Det må imidlertid erkjennes at kommunen har hatt større oppmerksomhet på å sikre at taushetsbelagte dokumenter ikke utleveres enn det forhold at en som begjærer innsyn blir nektet dette på uhjemlet grunnlag. Rettssikkerhetsmessige aspektet ved sistnevnte konsekvens ligger i at et slikt avslag kan påklages til overordnet myndighet.

Totalt sett er det kommunens oppfatning at en forhåndsklassifisering har mest for seg. I hvert fall så lenge det angår dokumenter som det ikke ved lov er adgang til å utlevere/gi innsyn i. Noe annet kan det stille seg ved dokumenter som *kan* gis innsyn i men hvor innsyn avslås med hjemmel i offentlighetsloven §§ 5 og 6. Her er det etter rådmannens vurdering flere forhold som kan tale for ikke å foreta forhåndsklassifisering, og rådmannen vil derfor ta opp til drøfting med sine medarbeidere om en bør begrense forhåndsklassifiseringen til journalføring av dokumenter som inneholder lovbestemt taushetsplikt.»

Som det fremgår av min redegjørelse ovenfor, har jeg forståelse for at det kan være hensiktsmessig å forhåndsklassifisere dokumenter som i det vesentlige inneholder opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt slik at det er forbudt å offentliggjøre hele eller deler av dokumentet. Det er imidlertid mye som taler for at bruken av forhåndsklassifiseringer i journalen bør begrenses i størst mulig grad når det gjelder dokumenter som bare kan unntas etter lovens skjønnsmessige unntaksbestemmelser. Trondheim kommune synes å være enig i dette synspunktet, og jeg har merket meg at kommunen vil se nærmere på journalføringsrutinene på dette området. Jeg ber om å bli orientert om hvilke konklusjoner kommunen trekker.

3) Presisjonen i forhåndsklassifiseringene

Når et forvaltningsorgan avslår en konkret innsynsbejæring, plikter det ifølge offentlighetsloven § 9 annet ledd å opplyse om hjemmel for avslaget. Bestemmelsen lyder:

«Avslår forvaltningsorganet en bejæring etter § 2 andre ledd, skal det vise til den bestemmelse som er grunnlag for avslaget, og opplyse om klageadgangen og klagefristen. Er grunnlaget for avslaget lovens § 5 a, skal forvaltningsorganet også vise til den eller de bestemmelsene som er grunnlag for taushetsplikten.»

Det må kreves at forvaltningen gir tilfredsstillende henvisning til den lovbestemmelsen som er grunnlaget for avslaget. Lovens hovedregel er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, og det er unntaket fra denne hovedregelen som krever særskilt hjemmel. Begrunningskravet innebærer at forvaltningsorganet særskilt må vurdere om det er grunnlag for å unnta dokumentet i en av lovens unntaksbestemmelser.

Lovens krav om at det må vises til den «bestemmelse som er grunnlag for avslaget», innebærer at det må angis konkret hvilken regel som representerer hjemmelsgrunnlaget for unntaket og at det *ikke* er tilstrekkelig å vise generelt til den aktuelle lovparagrafen. Ordet «bestemmelse» må her forstås slik at det kreves en presisering av den konkrete regelen, dvs. en spesifisering av hvilket ledd, bokstav eller nr. som har begrunnet avslaget der lovparagrafen inneholder flere unntaksregler, jf. også Arvid Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 263 og Torstein Eckhoff, Eivind Smith: Forvaltningsrett (1997) s. 434. I loven er det også uttrykkelig presisert at dersom offentlighetsloven § 5 a anvendes som hjemmel for unntaket, må det også vises til den eller de bestemmelsene som er grunnlaget for taushetsplikten, f.eks. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Offentlighetsloven § 5 a er ikke noen selvstendig unntakshjemmel fra lovens offentlighetsprinsipp.

Mye kan tale for at lovens krav til forvaltningens hjemmelshenvisning ved avslag på konkrete innsynsbeanndninger også bør legges til grunn ved forhåndsklassifiseringer i journalen. Selv om forvaltningen har plikt til å vurdere spørsmålet om offentlighet på selvstendig grunnlag når en anmodning om innsyn mottas, må det antas at den vurdering som i tilfelle ble foretatt da dokumentet ble mottatt eller sendt ut, i betydelig grad også vil kunne legge føringer for fremtiden. Når dokumenter blir forhåndsunntatt offentlighet, vil det også kunne føre til at interesserte avholder seg fra å fremme en innsynsbejæring. Det er derfor viktig at forvaltningen også ved forhåndsklassifiseringen tenker igjennom problemstillingen. Kravet om presisering av hjemmelsgrunnlaget for unntak ved forhåndsklassifiseringen vil kunne bidra til å sikre dette. Informasjonsverdien av journalen vil også bli betraktelig forbedret ved en

presis angivelse av hjemmelen for å unnta dokumentet offentlighet.

På grunnlag av de funn som ble gjort i undersøkelsen, er jeg kommet til at praksis ikke har vært tilfredsstillende. Jeg har registrert at hjemmelen for å forhåndsklassifisere dokumentene unntatt offentlighet var upresis for alle forhåndsklassifiseringene (104 stk.). I noen av forhåndsklassifiseringene som er regnet til kategorien «upresis hjemmelshenvisning», har det vært mangelfull henvisning til det enkelte ledd eller bokstav i lovens § 5 om interne dokumenter. I mange tilfeller har det ikke blitt vist til den aktuelle taushetspliktbestemmelsen som er grunnlaget for bruken av unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 5 a, mens det i andre tilfeller kun er vist til f.eks. forvaltningsloven § 13. I flere tilfeller er det også mangelfulle henvisninger til det aktuelle nummer (nr. 1–8) i offentlighetsloven § 6 første ledd.

I kommunens brev 10. november 1999 er det erkjent at presisjonen i forhåndsklassifiseringene ikke har vært tilfredsstillende. Det fremholdes at en av grunnene til dette er at journalføringssystemet som kommunen benytter (Kontor 2000) ikke gjør det mulig å taste inn den fullstendige hjemmelen for forhåndsklassifiseringen av dokumentet. Rådmannen har tatt spørsmålet opp med kommunens IT-kontor for å finne en løsning som muliggjør påføring av den fullstendige hjemmelen i postjournalen. I brevet fremholdes videre:

«Mange av de feilaktige forhåndsklassifiseringene vi fortsatt kommer over i våre journaler skyldes nok også manglende kunnskaper om offentlighetslovens bestemmelser. Manglende kunnskaper fører til usikkerhet og derved overdreven bruk av lovens unntaksbestemmelser. Vi står således overfor både uhjemlet og feilaktige bruk av bestemmelsene. Kombinasjonen av erfaring og tilføring av kunnskaper om offentlighetsloven mener rådmannen på relativt kort sikt vil gi resultater. Kommunen vil for øvrig ganske snart legge journalen inn på kommunens «hjemmeside» på internett, hvilket i seg selv vil nødvendiggjøre en oppgradering av kompetansen hos kommunens ansatte i bruken av lovens unntaksbestemmelser.

Endelig må erkjennes at våre saksbehandlere ikke er påpasselig nok til å vurdere om påføring unntatt fra offentlighet på et inngående dokument også tilsier at svaret eller saksframlegget med grunnlag i dette dokumentet må gis samme påtegning. Det er nok snarere slik at dersom et dokument eller sak unntas fra offentlighet innledningsvis, følger denne påtegning saken i dens videre behandling i kommunen. Også dette vil rådmannen også se nærmere på.»

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at forhåndsklassifiseringene ikke har vært tilstrekkelig presise. Det er uheldig og synes unødvendig at enkelte av de upresise forhåndsklassifiseringene skyldes at journalføringssystemet ikke muliggjør en mer

presis angivelse av unntakshjemmelen. Det er positivt at kommunen har iverksatt tiltak for å endre dette. Jeg forutsetter at dette følges opp slik at det blir mulig å angi unntakshjemmelen for eventuelle forhåndsklassifiseringer med tilstrekkelig grad av presisjon. Jeg har også merket meg at kommunen bestreber seg på å øke kunnskapen blant de tilsatte om offentlighetslovens bestemmelser, noe som antas å ville medvirke til at hjemmelshenvisningene blir mer presise samtidig som de materielle vurderingene blir kvalitetssikret.

Kommunen har opplyst at i enkelte tilfeller kan en forhåndsklassifisering av et dokument i en sak unntatt offentlighet, medføre at senere dokumenter i saken også unntas offentlighet uten at det nødvendigvis foretas en ny selvstendig vurdering av det senere dokumentets karakter. Jeg har merket meg at rådmannen vil se nærmere på denne praksisen. Jeg vil imidlertid understreke at det er meget uheldig og i strid med lovens intensjoner hvis en forhåndsklassifisering av et dokument i en sak får den konsekvens at senere dokumenter i samme sak uten videre blir forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Det er viktig at hvert dokument blir underlagt en selvstendig vurdering av hvorvidt det er grunn til å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet. Det vises i denne forbindelse også til at mye taler for at det er grunn til å begrense bruken av forhåndsklassifiseringer i journalen, jf. punkt 2 over. Jeg forutsetter at kommunen foretar de nødvendige innstramminger av praksis på dette punkt, og ber om å bli holdt orientert om hvilke tiltak som eventuelt iverksettes.

4.3 Spørreskjema

For å få et inntrykk av hvordan konkrete innsynsbegjæringer ble behandlet i kommunen, ble det herfra utarbeidet et spørreskjema som ble besvart av fem personer i kommunen som behandler begjæringer om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven. Etter å ha gjennomgått de utfylte spørreskjemaene, har jeg funnet grunn til å kommentere enkelte forhold.

1) Meroffentlighet

Meroffentlighetsprinsippet er et viktig prinsipp som er fastslått i offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Det er grunn til å understreke at offentlighetsloven er en minimumslov; forvaltningen skal vurdere om det kan gis innsyn i saksdokumentene for pressen og andre interesserte i større utstrekning enn det loven direkte gir krav på. Det er heller ikke noe forbud mot at forvaltningen praktiserer meroffentlighet utenfor rammen av hva offentlighetsloven regulerer, f.eks. for andre offentlige organer enn de som går inn under lovens § 1 og dokumenter og opplysninger som faller utenfor lovens § 2, jf. § 3. Formålet med meroffentlighetsprinsippet retter seg ikke bare mot lovens unntaksbestemmelser, men mot lukkethet som

sådan i offentlig forvaltning, se for øvrig Frihagen: Offentlighetsloven I (1994) s. 211–212.

Fra lovgiverhold har det både ved vedtakelsen av loven i 1970 og – i særlig grad – ved de senere lovendringene i 1982 og 1993, vært lagt vekt på at forvaltningen, så langt det er mulig, skal praktisere meroffentlighet, selv om det etter loven er adgang til å unnta forvaltningens saksdokumenter fra allmennhetens innsyn. Ved lovendringen i 1982 ble det tatt inn en bestemmelse i lovens § 2 tredje ledd om at forvaltningsorganet hadde en oppfordring til å praktisere meroffentlighet dersom det ble anmodet om det, jf. Innst.O. nr. 40 (1981–82) s. 3. Når det gjelder dokumenter som kan unntas fra offentlighet etter § 5 første og annet ledd, understreket Stortingets justiskomité at sterke grunner taler for å praktisere meroffentlighet. I Innst.O. nr. 40 (1981–82) heter det bl.a.:

«Komiteen minner om at det ikke sjelden nettopp vil være i slike under- og bilagsdokumenter man finner realbegrunnelsene for innstillinger og beslutninger. Under henvisning til offentlighetslovens generelle formål må det derfor påhvile forvaltningen en alminnelig oppfordring til å praktisere unntaksbestemmelsene for interne dokumenter med allmennhetens krav om å få kunnskap om forvaltningens egentlige beveggrunner, for øye.»

Ved lovendringen i 1993 ble meroffentlighetsprinsippet styrket ytterligere ved at forvaltningen i lovens § 2 tredje ledd ble pålagt automatisk å vurdere meroffentlighet i alle tilfeller der det foreligger hjemmel for å gjøre unntak. Videre ble lovens § 9 tredje ledd endret slik at den som har begjært innsyn også kan klage over at det ikke er gitt innsyn etter meroffentlighetsprinsippet i § 2 tredje ledd. I forarbeidene er det også lagt til grunn at klageinstansen har en plikt til å vurdere meroffentlighetsspørsmålet, og ikke bare lovanvendelsen, selv om dette ikke er konkretisert i klagen, jf. Ot. prp. nr. 100 (1991–92) s. 12–13. Betydningen av å praktisere meroffentlighet har videre kommet til uttrykk gjennom behandlingen av et privat lovforslag om endringer i offentlighetsloven, se Innst. O. nr. 49 (1995–96). En samlet komité understreket at meroffentlighet måtte praktiseres i størst mulig grad. Jeg viser også til St.meld. nr. 32 (1997–98) s. 92 og Justisdepartementets rundskriv G-69/98 s. 3 der det fremheves at bestemmelsen om meroffentlighet må forstås slik at den innebærer en oppfordring til å gi innsyn der det ikke foreligger et *reelt og saklig behov* for å unnta hele eller deler av dokumentet fra offentlighet.

Etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd har forvaltningen som sagt *plikt* til å vurdere meroffentlighet av *eget tiltak*, selv om dokumentet det er begjært innsyn i etter lovens unntaksbestemmelser *kan* unntas offentlighet. Både lovens § 5 om interne dokumenter og lovens § 6 om unntak på grunn av dokumentets innhold, gir forvaltningen adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet (taushetsrett), men pålegger ikke taushetsplikt. Dersom dokumentet inne-

holder taushetsbelagte opplysninger som er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a, vil det derimot være et forbud mot at disse *opplysningene*, men ikke nødvendigvis hele dokumentet, offentliggjøres. Det er i denne sammenheng viktig å understreke, som påpekt av departementet i forarbeidene til lovendringen i 1993 (Ot.prp. nr. 100 (1991–92) s. 10 og 13), at lovens intensjon er at *innsyn som hovedregel bør vurderes og tillates, når taushetsplikt ikke er til hinder for det*.

På bakgrunn av formålet bak bestemmelsen om meroffentlighet i lovens § 2 tredje ledd og de uttalelser som er gitt i forarbeidene m.v. om praktiseringen av meroffentlighet, må utgangspunktet være at innsyn bare bør nektes dersom det, i tillegg til at det foreligger en unntakshjemmel, er *tungtveiende grunner* for å unnta dokumentet fra offentlighet, jf. Dokument nr. 4:1 (1997–98) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet s. 15. Det er videre grunn til å understreke at meroffentlighetsprinsippet kan gi grunnlag for *delvis* offentlighet, selv om hele dokumentet etter loven kan unntas dersom det først inneholder noe som går inn under unntaksbestemmelsene, f.eks. etter lovens § 6 nr. 2. En slik delvis innsynsrett vil f.eks. være rimelig å gi når det gjelder faktiske opplysninger (jf. regelen om partsinnsyn i faktiske opplysninger i forvaltningsloven § 18 tredje ledd), eller dersom det knytter seg stor allmenn interesse til opplysningene. Dette kan også være aktuelt dersom det kun er enkelte konkrete opplysninger som det er tungtveiende grunner for å unnta offentlighet, mens den resterende delen av dokumentet (ene) ikke gir noen saklig grunn for hemmelighold.

Etter en gjennomgang av svarene på spørreskjemaene er mitt inntrykk at det ved vurderingen av en fremsatt innsynsbegjæring, i all hovedsak blir foretatt en ny vurdering av om det kan gis innsyn i dokumentet selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Svarene på spørreskjemaene etterlater imidlertid en viss tvil om kommunen alltid foretar en ny vurdering av om det kan utvises meroffentlighet når det er fremsatt en innsynsbegjæring. I tillegg synes det til en viss grad å være varierende praksis i forhold til om meroffentlighet blir vurdert ved selve forhåndsklassifiseringen av dokumentene.

Jeg finner derfor grunn til å understreke at både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om meroffentlighet etter loven skal vurderes når innsynskravet fremsettes selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, jf. punkt 4.2, 2. Tidsfaktoren kan f.eks. gjøre at de innsyn som gjorde at forvaltningen ved mottakelsen/avsendelsen av et dokument ville unnta det fra offentlighet etter lovens unntaksbestemmelser, ikke på samme måte gjør seg gjeldende ved en senere innsynsbegjæring. Det kan også foreligge omstendigheter knyttet til den enkelte innsynsbegjæring som gir grunn til å utøve meroffentlighet.

Videre taler vektige grunner for at kommunen også ved forhåndsklassifisering av dokumentene bør vurdere hvorvidt meroffentlighet kan utvises. I motsatt fall vil mange flere dokumenter bli forhåndsklassifisert unntatt offentlighet enn det er grunnlag for etter en meroffentlighetsvurdering, og journalen vil da ha begrenset informasjonsverdi for pressen og allmennheten. Jeg viser i denne sammenheng til mine merknader under pkt. 4.2,2 ovenfor om at bruken av forhåndsklassifiseringer bør begrenses i størst mulig grad.

Jeg ber om at kommunen tar dette til etterretning og vurderer hvorvidt det er grunn til å innskjerpe rutinene på dette punktet.

2) Opplysning om klageadgang og klagefrist

Etter offentlighetsloven § 9 annet ledd plikter kommunen å «opplyse om klageadgangen og klagefristen». Denne bestemmelsen ble tatt inn ved lovendringen i 1982. Som begrunnelse for lovendringen fremholdt Justisdepartementet bl.a. følgende (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 42):

«Det er videre departementets erfaring gjennom flere henvendelser at mange ikke kjenner klageadgangen. Dette kan bl a ha den uheldige følge at klagefristen blir oversittet i saker som burde vært overprøvd av et høyere organ. På bakgrunn av den støtte forslaget ellers har fått vil departementet derfor foreslå at det blir innført en plikt til å opplyse om klageadgangen. Ut fra det som er sagt foran vil departementet også foreslå at det skal opplyses om klagefristen.»

Klageretten er en viktig garanti for kontroll med de avslag på dokumentinnsyn som treffes og for at lovens regler og intensjoner i størst mulig grad blir lojalt overholdt.

De utfylte spørreskjemaene etterlater inntrykket av at det i varierende grad blir gitt informasjon om klageadgang og klagefrist ved avslag på en innsynsbegjæring. På et av spørreskjemaene var det også fremholdt at det ikke er gitt «klare og presise rutiner på dette».

Plikten til å opplyse om klageadgang og klagefrist ved avslag på en innsynsbegjæring er ubetinget, jf. at det i lovens § 9 annet ledd første punktum heter at slik informasjon «skal» gis. Det er derfor viktig at kommunen har utarbeidet og etablert gode rutiner på dette området slik at saksbehandlerne vet hvilke plikter som påhviler kommunen. Trondheim kommune bes på denne bakgrunn vurdere hvorvidt det er grunn til å klargjøre og innskjerpe rutinene på dette området.

3) Opplysning om hjemmel for avslag

Det følger av offentlighetsloven § 9 annet ledd at det påligger det forvaltningsorganet som avslår en begjæring om innsyn å opplyse om hjemmelen for avslaget. Hvordan denne bestemmelsen er å forstå, er det redegjort for over, jf. punkt 4.2, 3.

Inntrykket fra de utfylte spørreskjemaene er at kommunen ved et eventuelt avslag på en innsynsbegjæring opplyser om hjemmel for avslaget, og det er positivt. Jeg understreker for ordens skyld at lovens § 9 annet ledd første punktum her oppstiller en ubetinget plikt til å gi slik informasjon. Plikten til å opplyse om hjemmelen for avslaget inntreffer uavhengig av om den som begjærer innsyn ber om slik hjemmelanvisning. Presise opplysninger om rettsgrunnlaget for avslag er viktig, bl.a. for at den som har begjært innsyn skal kunne vurdere om det er grunn til å påklage avslaget og eventuelt for utarbeidelsen av en klage.

4) Saksbehandlingstiden for behandling av innsynsbegjæringer

Det er viktig at saksbehandlingstiden for begjæringer om innsyn er så kort som mulig. Dersom forvaltningens saksbehandling tar for lang tid, vil innsynsbegjæringen lett miste sin aktualitet og betydning. Lang saksbehandlingstid vil undergrave formålet med lovens hovedprinsipp, nemlig at forvaltningens saksdokumenter skal være offentlige for dem som begjærer innsyn. Rask saksbehandlingstid er også viktig av hensyn til allmennhetens tillit til forvaltningen, og vil kunne motvirke at det oppstår mistanke om at forvaltningen legger vekt på utenforliggende hensyn ved å trenere eller vanskeliggjøre behandlingen av innsynsbegjæringer som kan avdekke krittikverdige forhold eller forhold offentligheten bør ha kjennskap til. En rask avgjørelse av innsynsspørsmålet er også viktig slik at et eventuelt avslag raskest mulig kan påklages, jf. offentlighetsloven § 9 tredje ledd.

Offentlighetsloven § 9 første ledd slår fast at en begjæring om innsyn skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Både lovens ordlyd og formål forutsetter en særlig plikt til rask behandling. Hva som ellers ligger i lovens krav, vil måtte bero på en konkret vurdering hvor det tas hensyn til sakens vanskelighetsgrad og organets arbeidsbyrde for øvrig, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 42. Som påpekt ovenfor, vil offentlighetsprinsippet i loven kunne bli undergravd og lovens effektivitet som redskap for pressen og allmennheten til å få innsyn i offentlig forvaltning bli betydelig svekket, dersom innsynsbegjæringer ikke behandles raskt. I forbindelse med at bestemmelsen ble gitt i 1982, presiserte Justisdepartementet således at «alle henvendelser etter offentlighetsloven etter sin art må behandles forholdsvis snart» og dersom det var «praktisk mulig å avgjøre spørsmålet umiddelbart vil dette være å foretrekke» (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 42). I denne sammenheng er det også av interesse at Justisdepartementet i forbindelse med endringene i offentlighetsloven i 1982 vurderte om det ikke burde settes en frist på ti dager, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 42. Selv om loven ikke inneholder noen slik ti-dagers frist, kan dette tjene

som en veiledende norm for hva som normalt må betraktes som en lengstefrist. I de fleste tilfeller bør innsynsbegjæringen kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av en til tre virkedager, dersom det ikke skulle foreligge spesielle praktiske vanskeligheter.

Inntrykket fra spørreskjemaene er at saksbehandlingstiden for fremsatte innsynsbegjæringer i all hovedsak er akseptabel – det synes som om innsynsbegjæringer blir prioritert og behandlet i løpet av en til tre virkedager. På et av spørreskjemaene er det imidlertid opplyst at gjennomsnittlig saksbehandlingstid er to til tre uker, og at dersom det er flere parter i saken, «må de berørte partene gis anledning til uttalelse i saken».

En saksbehandlingstid på to til tre uker er klart i overkant av hva som kan aksepteres. Jeg vil understreke at innsynsbegjæringer normalt bør kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av en til tre virkedager, uavhengig av om de er fremsatt muntlig eller skriftlig. Når det gjelder spørsmålet om det i innsynssaker bør innhentes uttalelse fra andre berørte parter, har jeg forståelse for at dette i enkelte tilfeller kan være nødvendig, kanskje særlig der det er tale om opplysninger som kan være taushetsbelagte. Det er imidlertid viktig å ha for øye at det er det organet som har mottatt innsynsbegjæringen som har det hele og fulle ansvaret for å foreta en selvstendig vurdering av om innsynsbegjæringen kan etterkommes eller ikke. Dette gjelder selv om eventuelle andre parter har uttalt seg negativt til å gi innsyn i det aktuelle dokumentet. Hvis spørsmålet om innsyn forelegges andre berørte, må forvaltningsorganet i lys av § 9 første ledd ha en særlig plikt til å følge opp og påse at dette ikke fører til unødvendige forsinkelser ved behandlingen av innsynsbegjæringen. Kommunen bes ta mine merknader på dette punktet til etterretning.

4.4 Undersøkelsen av et utvalg av forhåndsklassifiseringene fordelt på de enkelte avdelingene

På bakgrunn av vanskelighetene med å etterspore konkrete innsynsbegjæringer og kommunens behandling av disse, jf. pkt. II ovenfor, fant jeg det hensiktsmessig som grunnlag for en etterprøving av kommunens hjemmelshenvisninger og materielle vurderinger å ta utgangspunkt i *forhåndsklassifiseringene* i kommunens journal. Ved utvalget av konkrete tilfeller er det tatt sikte på å finne frem til forhåndsklassifiseringer som kunne synes tvilsomme i forhold til lovens unntakshjemler, eller som for øvrig kan tyde på feil forståelse og anvendelse av loven. Videre er det lagt vekt på å undersøke nærmere ulike typer forhåndsklassifiseringer fra kommunens forskjellige avdelinger/etater for på den måten å belyse ulike spørsmål knyttet til praktiseringen av loven.

Det presiseres at de sakene jeg har funnet grunn til å undersøke nærmere, *ikke* representerer alle de forhåndsklassifiseringene som det kunne være grunn til å stille spørsmål om holdbarheten av. Dette innebærer at det også kan være andre forhåndsklassifiseringer det kan være grunnlag for å kritisere.

4.4.1 Avdeling SA

1) Reg. nr. 090164/98, journr. 18214/98 – Lønnsplassing for gruppeleder i hjelptjenesten:

Dokumentet, som er et brev fra rådmannen til et av kommunens distrikt vedrørende lønnsplassing for gruppeleder i hjelptjenesten, med vedlegg, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6.

Kommunen ble i min foreløpige rapport bedt om å presisere hvilket ledd og nummer i § 6 som var anvendt. Anvendelsen av § 6 ble bedt begrunnet nærmere for hoveddokumentet (selve lønnsplassingingen) og vedlegget (distriktets innstilling) hver for seg. Det ble i denne sammenheng vist til at selv om vedlegget eventuelt kan unntas fra offentlighet, er ikke det uten videre nok til også å unnta hoveddokumentet.

I kommunens svarbrev het det:

«Bruken av offlv. § 6 er feil. Distriktets innstilling inneholdende personlige opplysninger vedrørende vedkommende gruppeleder, antas for en stor del kan henføres under taushetsbelagte opplysninger og må unntas fra off. i medhold av offvl. § 5 jfr. fvl. § 13, 1. ledd nr. 1. Når det gjelder hoveddokumentet er rådmannen noe mer i tvil. Opplysning om fastsetting av lønn i form av et nytt lønnstrinn alene antas ikke blir rammet av denne bestemmelsen, men dersom det til dokumentet er knyttet andre vilkår eller forhold av mer personlig karakter, kan det synes korrekt å unnta også dette dokumentet fra offentlighet i medhold av offvl. § 5, jfr. fvl. § 13, 1. ledd nr. 1.»

Når det gjelder hoveddokumentet, uttrykker kommunen en viss tvil til om dokumentet kan forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet med hjemmel i «§ 5, jfr. fvl. § 13, 1. ledd nr. 1». Jeg antar at kommunen her sikter til offentlighetsloven § 5 a da kommunens tvil er knyttet til spørsmålet om dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger.

Offentlighetsloven § 5 a første ledd lyder slik:

«Opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra offentlighet.»

Kommunen har fremholdt at det er forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 som eventuelt kommer til anvendelse. Av denne bestemmelsen fremgår at «[e]nhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan» har plikt til å bevare taushet om opplysninger vedkommende i denne forbindelse får

om »noens personlige forhold». Spørsmålet blir således om hoveddokumentet inneholder opplysninger om vedkommende tjenstemanns «personlige forhold». Dokumentet inneholder kun opplysninger om lønnsutvalgets vedtak 25. mars 1998 hvor det ble besluttet hvilket lønnstrinn vedkommende skulle lønnes etter. Det er ikke redegjort for hvilke vurderinger lønnsutvalget gjorde seg i denne forbindelse.

Utgangspunktet er at lønnsopplysninger, som forvaltningen er i besittelse av, vedrører «noens personlige forhold» og således er taushetsbelagt, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Spørsmålet vurderes imidlertid annerledes for offentlige ansatte hvis lønns plassering følger direkte av stillingen vedkommende besitter. Informasjon om vedkommendes alminnelige lønns plassering, uten angivelse av inntekter fra overtid og eventuelle andre tillegg, kan neppe anses som taushetsbelagt etter § 13 første ledd nr. 1. Dette kan stille seg annerledes der vedkommende tjenstemanns avlønning har vært gjenstand for forhandlinger og der forhandlingene og forhandlingsresultatet kan avsløre underliggende, klart følsomme opplysninger.

Etter en gjennomgang av hoveddokumentet med vedlegg, kan jeg ikke se at en offentliggjøring av hoveddokumentet vil avsløre taushetsbelagte opplysninger om vedkommende som er omtalt i dokumentet. Jeg viser i denne forbindelse til at det i dokumentet kun er gitt helt nøytrale opplysninger om hvilket lønnstrinn vedkommende skal motta, og det fremgår av vedlegget at valget av lønnstrinn ikke er begrunnet i spesielle følsomme forhold vedrørende vedkommende person. Jeg finner følgelig at offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, ikke er tilstrekkelig hjemmel for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet. Det må således kritiseres at dokumentet ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

Når det gjelder vedlegget, har kommunen anført at dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger og at det er hjemmel i «offvl. § 5, jfr. fvl. § 13» for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet. (Jeg antar at kommunen også her sikter til offentlighetsloven § 5 a.) Det er ikke redegjort nærmere for hvilke opplysninger kommunen mener er taushetsbelagt.

I vedlegget er det bl.a. inntatt opplysninger om vedkommendes utdanning og yrkeserfaring samt generelle lønnsforhold. Det er ikke angitt i hvilket tidsrom eller hvor utdanningen ble tatt, eller når og hvor lenge vedkommende arbeidet hos de ulike arbeidsgivere.

I Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 45 er det fremholdt at «[o]pplysninger om den enkeltes *utdannelse* må i en viss grad antas å gå inn under rammen for § 13, 1. ledd nr. 1. Også opplysninger om enkeltpersoners *arbeidsforhold* antas i lovforarbeidene å gå inn under taushetspliktreglene, jfr. Ot.prp. 3 (1976–77) s. 15». Forvaltningsloven § 13 første

ledd nr. 1 er ment å omfatte opplysninger som, om de ble kjent, kan bidra til å utlevere eller skade en person i allmennhetens øyne. Det vil også være relevant å se hen til om opplysningene sammenholdt med andre tilgjengelige opplysninger kan innebære fare for å utlevere en person. Normalt vil ikke opplysninger om hvilken utdanning en offentlig tjenstemann har, være taushetsbelagt. Annerledes kan det stille seg for mer detaljerte opplysninger om resultatet av utdanningen og uttalelser fra arbeidsgivere i ulike forbindelser, f.eks. ved søknad om stilling eller bevilling etc. Opplysninger om hvilken stilling vedkommende er tilsatt i – uavhengig av om det er i offentlig eller privat regi – vil normalt heller ikke være taushetsbelagt. Spørsmålet kan stille seg annerledes for detaljerte opplysninger om vedkommendes tidligere yrkeserfaring.

Trondheim kommune har ikke redegjort nærmere for hvilke opplysninger i vedlegget som kommunen mener er taushetsbelagt og heller ikke hvorfor opplysningene er taushetsbelagt. Det er derfor vanskelig å vite hvilke opplysninger kommunen konkret sikter til. Etter min gjennomgang av dokumentene fremstår opplysningene om utdanning og erfaring som så vidt nøytrale at det neppe er grunnlag for å konkludere med at vedlegget inneholder taushetsbelagte opplysninger.

2) Reg. nr. 09005/98, journr. 19146/98 – Søknad om utgassing:

Dokumentet, som er en søknad om utgassing, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6.

Kommunen ble anmodet om å begrunne klassifiseringen nærmere samt presisere hvilket ledd og nummer i § 6 kommunen mente kom til anvendelse.

Kommunen erkjente i svarbrevet at offentlighetsloven § 6 ikke gav grunnlag for den foretatte forhåndsklassifiseringen. Riktig hjemmel var etter kommunens oppfatning offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, da »omstendighetene rundt søknaden» kunne »påføre søkeren (foretaket) skade om saken ble kjent for allmennheten».

Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 innebærer som nevnt at opplysninger om «noens personlige forhold» er taushetsbelagt. Kommunens svar foranlediger spørsmål om et foretak er omfattet av denne bestemmelsens ordlyd.

I Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 42 heiter det om dette:

«§ 13, 1. ledd nr. 1 vil bare omfatte menneskers («fysiske personers») personlige forhold. Spørsmål om beskyttelse av selskaper, foreninger o.l. («juridiske personer») som sådanne faller utenfor – jfr. Ot.prp. 3 (1976–77) s. 134. Det vil imidlertid være taushetsplikt etter § 13, 1. ledd nr. 1 for opplysninger knyttet til bedrifters for-

hold og næringsvirksomhet i den grad enkeltpersoners personlige forhold derved avdekkes.»

Jeg slutter meg til Frihagens merknader på dette punktet. Bestemmelsen omfatter etter sin ordlyd ikke juridiske personer, og jeg kan heller ikke se at det er godtgjort at en offentliggjøring av opplysningene vil kunne avdekke taushetsbelagte forhold vedrørende en eller flere enkeltpersoner. Jeg finner etter dette at dokumentet ikke kan forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

For dette dokumentets del finner jeg også grunn til å kommentere forholdet til forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Det er grunn til å anta at dokumentet i utgangspunktet ble forhåndsklassifisert i journalen på grunnlag av denne bestemmelsen, og at kommunens henvisning til § 13 første ledd nr. 1 i svarbrevet hit således er en feilskrift. Jeg viser i denne sammenheng til seksjon for miljørettet helseverns oversendelsesbrev hit 18. februar 1999, hvor begrunnelsen for unntaket er oppgitt å være »hensynet til bedriften som vil kunne bli konkurransemessig skadelidende dersom »møllproblemet» ble offentlig kjent».

Bestemmelsen om taushetsplikt i § 13 første ledd nr. 2 gjelder for tekniske innretning og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den (bedrift m.v.) som opplysningen angår. I det at det er tale om å *hemmeligholde*, ligger at opplysningene ikke må være alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder. Videre må opplysningen være av en viss betydning, og den må være av en slik art at det er naturlig å regne med at en i vedkommende virksomhet anser den som en hemmelighet.

Dokumentet som her er forhåndsklassifisert, er en søknad om utgassing fra et firma som har fått i oppdrag fra et annet firma å utrydde skadedyr fra oppdragsgiverens varelager. Det er ikke opplyst noe i søknaden om hvorvidt vedkommende bedrift ønsker forholdet hemmeligholdt. Kopi av søknaden ble for øvrig sendt til bl.a. brannvesenet og politiet i Trondheim.

Sentrale hensyn bak forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 er dels å hindre spredning av opplysninger som kan medføre skade eller tap for vedkommende bedrift, og dels å sikre et tillitsfullt samarbeide mellom det offentlige og foretaket, for eksempel å sikre at det gis riktige og fullstendige opplysninger i forbindelse med offentlig kontroll eller registrering. Typiske opplysninger som går inn under unntaket vil være produksjons- og forretningshemmeligheter som det offentlige har mottatt fra foretaket eller som det offentlige på annen måte har blitt kjent med, og som vil skade bedriften dersom det hadde blitt gjort kjent for konkurrentene. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 3

(1976–77) s. 16 og Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 34 at det normalt ikke er tilstrekkelig for å fastslå taushetsplikt at en offentliggjøring kan virke uheldig for vedkommende bedrift, så lenge opplysninger ikke har karakter av produksjonshemmeligheter o.l. som vil kunne skade bedriften ved offentliggjøring. Selv om disse uttalelsene knytter seg til ordlyden bestemmelsen hadde før lovendringen i 1982, er det antatt at dette også gir en viss veiledning slik bestemmelsen lyder i dag, jf. Woxholth, Forvaltningsloven (1999) s. 212 og Frihagen, Offentlighetsloven II (1994) s. 72–73.

Det er grunn til å peke på at formålet med reglene om taushetsplikt ikke har vært å beskytte næringsvirksomhet mot enhver form for konkurranse eller mot offentliggjøring av enhver ubehagelig opplysning for vedkommende bedrift. Mindre sensitive næringsopplysninger vil derfor ikke være underlagt taushetsplikt og vil kunne offentliggjøres i medhold av offentlighetsloven. Generelt er det grunn til å understreke at offentlighetsprinsippet og allmennhetens behov for innsyn tilsier en viss forsiktighet med å tolke taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 for vidt. Jeg viser i denne forbindelse til ombudsmannens årsmeldinger 1993 s. 174 og 1996 s. 94, jf. 1997 s. 31–32.

Etter mitt skjønn kan det stilles spørsmål om i hvilken grad opplysningene som fremgår av angjeldende dokument er taushetsbelagt i henhold til § 13 første ledd nr. 2. Det er her ikke tale om opplysninger som ligger i kjerneområdet for slike næringsopplysninger som bestemmelsen er ment å hindre spredning av. Det er i alle fall klart at de vesentligste deler av dokumentet uansett måtte kunne offentliggjøres dersom det ble fremmet en innsynsbegjæring, jf. offentlighetsloven § 5 a annet ledd. Selv om dokumentet skulle inneholde enkelte opplysninger som det var av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til bedriften (f.eks. bedriftens navn), er det videre klart at sladdinger/blendinger i journalen ikke kunne foretas i større utstrekning enn nødvendig,

jf. mine anmerkninger om dette ovenfor under pkt. 4.2 b) 1. I dette tilfellet var navnet på avsender blendet. Jeg kan vanskelig se at dette var holdbart så lenge de opplysninger i søknaden som eventuelt kunne gi grunnlag for hemmelighold, knyttet seg til oppdragsgiveren (bedriften) og ikke firmaet som skulle forestå skadedyrkontrollen. Forholdet må kritiseres.

3) Reg. nr. 090553/98, Journr. 19146/98 – Søknad om utgassing (svar fra kommunen):

Dokumentet, som er kommunens svar på søknaden om utgassing i punkt 3 over, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6.

I min foreløpige rapport ble kommunen anmodet

om å begrunne forhåndsklassifiseringen nærmere, samt presisere hvilket ledd og nummer i § 6 kommunen mente kom til anvendelse.

Kommunen viste i svarbrevet til sin redegjørelse under punkt 3 over vedrørende forhåndsklassifiseringen av selve søknaden om utgassing. Som nevnt, mente kommunen at § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 kom til anvendelse.

Dette dokumentet er av samme karakter som selve søknaden om utgassing, jf. punkt 3, og min vurdering av forhåndsklassifiseringen blir den samme. Jeg kan følgelig ikke se at verken § 6 første ledd nr. 1–8 eller § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, hjemler forhåndsklassifiseringen av dokumentet. Når det gjelder forholdet til offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, viser jeg til mine merknader under pkt. 2 ovenfor. Jeg kan vanskelig se at det var grunnlag for å sladde mottakernavnet i journalen. For øvrig tilføyer jeg at vedtak som treffes av det offentlige overfor vedkommende bedrift eller lignende, som regel vil falle utenfor taushetsplikten. Dette gjelder selv om de opplysninger som gis i forbindelse med en søknad skulle falle inn under taushetsplikten, jf. Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 72. 4)

4) Reg. nr. 090055/98, journr. 14000/98 – Bestilling av måleutstyr for svevestøv:

Dokumentet, som er en bestilling fra kommunen av måleutstyr for svevestøv, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som kommunen mente hjemlet unntaket.

I min foreløpige rapport ble kommunen bedt om å redegjøre for hvilken taushetspliktbestemmelse som kom til anvendelse samt begrunne sin rettsanvendelse nærmere. Dersom kommunen mente at andre bestemmelser i offentlighetsloven kunne være aktuelle som unntakshjemmel, ble det bedt om en redegjørelse for dette.

Kommunen erkjente i sitt svarbrev at det var en feil at dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at offentlighetslovens bestemmelser ikke hjemler forhåndsklassifiseringen av dokumentet. Det må kritiseres at bestillingen feilaktig var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

4.4.2 Avdeling BE

1) Reg. nr. 089992/98, journr. 14484/98 – Personalsak:

Dokumentet er et brev fra en arbeidstakerorganisasjon til kommunen med innstilling til ansettelse i en ledig stilling. Dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til forvaltningsloven § 13.

Det ble i den foreløpige rapporten antatt at kommunen her mente offentlighetsloven § 5 a sammenholdt med forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Dette ble bedt presisert. Det ble også bedt om en begrunnelse for kommunens standpunkt om at dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, i tillegg til at forholdet til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 ble vurdert.

Kommunen bekreftet i svarbrevet at det var offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, som var ment brukt som hjemmel for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet. Det ble videre fremholdt:

«Når det gjelder dokumentets innhold i relasjon til offvl. § 5 mv. vil rådmannen få anføre at dokumenter som tar for seg rangering av søkere til en stilling i kommunen, i sin alminnelighet bør unntas fra offentlighet. Det vil stille uttalende instanser overfor en vanskelig situasjon om deres vurdering av den enkelte søker ikke skal kunne unntas fra offentlighet. På samme måte som administrasjonens sluttinnstilling med en samlet gjennomgang, vurdering og konklusjon vedrørende søkerens kvalifikasjon, kompetanse og personlige egenskaper holdes unntatt fra offentlighet, mener rådmannen at det samme bør gjelde for uttalelser som er innhentet i sakens anledning. Rådmannen mener imidlertid at det ville vært mer korrekt å hjemle forhåndsklassifiseringen med henvisning til offlv. § 6, 1. ledd nr. 4.»

Kommunen forhåndsklassifiserte opprinnelig dokumentet unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det avgjørende etter disse bestemmelsene er om dokumentet inneholder opplysninger om «noens personlige forhold». I dokumentet redegjør arbeidstakerorganisasjonen for sin vurdering av de tre innstilte søkerne til den utlyste stillingen, men det fremgår ikke hva de innstilte søkerne heter. Arbeidstakerorganisasjonen slutter seg uten ytterligere kommentarer til innstillingen av nummer en og to. Når det gjelder vedkommende som er innstilt som nummer tre, finner organisasjonen grunn til å avvike innstillingen og dette begrunnes nærmere i dokumentet i forholdsvis generelle ordelag. Jeg kan etter dette vanskelig se at dokumentet inneholder opplysninger om «noens personlige forhold». Kommunens opprinnelig hjemmel for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet synes på denne bakgrunn lite treffende.

Kommunen har imidlertid i svarbrevet hit uttalt at «det ville vært mer korrekt» å vise til § 6 første ledd nr. 4 som hjemmel for forhåndsklassifiseringen.

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 lød slik før siste endring som trådte i kraft 1. januar 2001:

«Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

4) i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste. Unntaket gjelder ikke søkerliste.

Søkerliste skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp og skal foruten søkerens navn inneholde deres alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- og arbeidskommune.»

Brevet fra arbeidstakerorganisasjonen er et dokument «i sak om ansettelse» i offentlig tjeneste og kan i utgangspunktet unntas offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 4.

Bestemmelsen innebærer imidlertid ingen *plikt* til å unnta dokumentene offentlighet i og med at det heter at dokumentene «kan» unntas offentlighet. Etter § 2 tredje ledd plikter kommunen, ved en fremsatt innsynsbegjæring, å vurdere om meroffentlighet bør praktiseres. Som fremholdt ovenfor under punkt 4.3, 1, finner jeg at gode grunner taler for at kommunen også ved journalføringen bør vurdere meroffentlighetsspørsmålet.

På bakgrunn av at dokumentet omhandler arbeidstakerorganisasjonens vurdering av en innstilling i en på journalføringstidspunktet pågående tilsettingssak, finner jeg ikke grunnlag for å kritisere Trondheim kommune for ikke å ha praktisert meroffentlighet. Jeg viser i denne sammenheng også til at innholdet av dokumentet er av en slik art at heller ikke partene i tilsettingssaken uten videre har krav på innsyn, jf. forskrift om partsoffentlighet i saker om tilsetting i den offentlige forvaltning 21. november 1980 §§ 3 og 6. 2)

2) Reg. nr. 090074/98, journalnr. 19161/98 – Framleie:

Dokumentet er et brev fra et borettslag til kommunen med en bekreftelse på at borettslaget har registrert en ny framleietager. Dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til forvaltningsloven § 13.

Kommunen ble bedt om å bekrefte at fullstendig hjemmel var ment å være offentlighetsloven § 5 a sammenholdt med forvaltningsloven § 13 nr. 1. Kommunens standpunkt om at dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger ble bedt utdypet, og i tilknytning til dette ble det stilt spørsmål om det her eventuelt var tale om opplysninger som kunne røpe et klientforhold e. l.

Kommunen erkjente i svarbrevet at dokumentet ikke inneholder «opplysninger som tilsier forhåndsklassifiseringen unntatt fra offentlighet».

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at offentlighetslovens bestemmelser ikke hjemler forhåndsklassifiseringen av dokumentet. Det må etter dette kritiseres at dokumentet feilaktig var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

3) Reg. nr. 090016/98, journalnr. 14484/98 – Personalsak:

Dokumentet er et brev fra kommunen til en privatperson med tilbud om fast ansettelse, lønn og arbeidsvilkår. Dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til forvaltningsloven § 13.

I den foreløpige rapporten ble kommunen bedt om å bekrefte hvorvidt fullstendig hjemmelshenvisning var ment å være offentlighetsloven § 5 a sammenholdt med forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Kommunens standpunkt om at dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger ble bedt begrunnet nærmere. Kommunen ble avslutningsvis bedt om å vurdere om offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 kan begrunne unntaket.

Kommunen fremholdt i svarbrevet at forhåndsklassifiseringen var uhjemlet da dokumentet ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger. Det ble videre erkjent at offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 ikke kom til anvendelse da kommunen fant at det i dette tilfellet uansett burde praktiseres meroffentlighet, jf. § 2 tredje ledd.

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, ikke hjemler forhåndsklassifiseringen av dokumentet. Selv om dokumentet er av en slik art at det kan unntas offentlighet etter § 6 første ledd nr. 4, har kommunen i ettertid kommet til at det heller ikke var grunn til å unnta det med hjemmel i denne bestemmelsen, jf. prinsippet om meroffentlighet. Det må da legges til grunn at dokumentet feilaktig ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

4) Reg.nr. 090150/98, journalnr. 00531/98 – Varsel om fravikelse av fast eiendom, iverksettelse (punkt 5 i den foreløpige rapporten):

Dokumentet, som er en kopi av et brev fra namsmannen i Trondheim vedrørende berømmelse om fravikelse av fast eiendom, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Tilsvarende gjelder også for følgende journalføringer:

- reg.nr. 090151/98, journalnr. 00531/98
- reg.nr. 090156/98, journalnr. 00531/98
- reg.nr. 090158/98, journalnr. 00531/98
- reg.nr. 090162/98, journalnr. 00531/98
- reg.nr. 090168/98, journalnr. 00531/98
- reg.nr. 090186/98, journalnr. 15539/98
- reg.nr. 090193/98, journalnr. 06490/98

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt om å vurdere forholdet til offentlighetsloven § 1 tredje ledd. Det ble i denne forbindelse vist til Frihaugen: Offentlighetsloven I (1994) s. 103.

Fra kommunens svarbrev siteres:

«Dette journalnr. ligger i et grenseland mht. spørsmålet om offentlighet. Saken dreier seg om en leieboer i kommunal leilighet som pga. mislighold med husleiebetalingen, begjæres fraveket leiligheten. Forut for begjæringen har leietakeren fått varsel om slik begjæring, hvilket etaten har vurdert som et offentlig dokument inneholdende

taushetsbelagte opplysninger om vedkommende person. Nemlig den opplysning at personen har betalingsproblemer.

Det fastholdes at slike opplysninger bør unntas fra offentlighet i medhold av offlv. § 5a, jfr. fvl. § 13, 1. ledd nr 1. Når kommuneadvokaten sender kopi av prosesskrift i saken til vedkommende etat, og prosesskriftet inneholder taushetsbelagte opplysninger, mener rådmannen at forannevnte løvhjemmel må benyttes, ikke offlv. § 1, 3. ledd. Dette i motsetning til prosesskriftutvekslingen mellom kommuneadvokaten og domstolene.»

Det følger av offentlighetsloven § 1 tredje ledd at «[l]oven gjelder ikke saker som behandles etter rettspleielovene». Det fremgår videre av lovforarbeidene (bl.a. Innst. O. nr. 40 (1981–82) s. 2) at det med uttrykket «rettspleielovene» siktes til de lovene det er vist til i forvaltningsloven § 4 første ledd bokstav b, bl.a. tvistemålsloven og tvangsfullbyrdsloven.

I Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 46, som er del av forarbeidene til bestemmelsen, heter det:

«Det følger av utkastets annet ledd at offentlighetsloven ikke vil gjelde rettssaksdokumenter. Dette vil gjelde enten de befinner seg hos domstolene (hvor de i tilfelle også vil gå inn under unntaket for domstolenes virksomhet) eller de befinner seg i forvaltningen. Dette vil si at stevninger, pålegg om tilsvar og prosesskriv m m m/vedlegg som sendes et forvaltningsorgan i forbindelse med en rettssak, kan unntas fra offentlighet. Domsutskrifter og liknende som et forvaltningsorgan innhenter eller får tilsendt som ledd i behandlingen av en forvaltningssak, vil imidlertid gå inn under loven på vanlig måte.»

Kommunen har fremholdt at det har vært korrespondanse mellom leietakerne og kommunen vedrørende misligholdet før det ble begjært fravikelse av fast eiendom etter tvangsfullbyrdslovens regler og namsmannen ble trukket inn i sakene. Så vidt jeg forstår, mener kommunen at oversendelsen av dokumentene fra kommuneadvokaten til vedkommende etat er som ledd i en forvaltningssak og at § 1 tredje ledd av denne grunn ikke kommer til anvendelse. Jeg er enig i at så lenge korrespondansen i saken kun foregikk mellom leietakerne og kommunen i et forsøk på å komme til en minnelig løsning, og namsmannen ikke var trukket inn, vil ikke § 1 tredje ledd være anvendelig og det var offentlighetslovens øvrige bestemmelser som regulerte hvilke dokumenter som var offentlige. Dette var imidlertid ikke status i saken på journalføringstidspunktet. Kommunen hadde nå gått til det skrittet å begjære fravikelse av leilighetene etter tvangsfullbyrdslovens regler, og begjæringen var tatt til følge, jf. namsmannens brev. Fra det tidspunktet sakene ble oversendt namsmannen og tvangsfullbyrdslovens regler kom til anvendelse, vil, slik jeg ser det, § 1 tredje ledd regulere spørsmålet om offentlighetsloven får direkte anvendelse. Dette gjelder uavhengig av i hvilket organ do-

kumentene på dette tidspunktet befinner seg, jf. det ovenfor siterte utdraget fra bestemmelsens forarbeider.

Min konklusjon blir etter dette at offentlighetsloven § 1 tredje ledd regulerer forholdet og at offentlighetsloven følgelig ikke kommer til anvendelse på de aktuelle dokumentene. Kommunens hjemmelshenvisning i journalen for 2. september 1998 var følgelig strengt tatt ikke korrekt, selv om jeg er enig i at dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger, jf. offentlighetsloven § 5 a og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Ved en konkret innsynsbegjæring ville derfor kommunen bare i begrenset utstrekning ha kunnet utvise meroffentlighet (uavhengig av at offentlighetsloven ikke får direkte anvendelse på saken), jf. mine merknader under pkt. 4.3.1 ovenfor.

5) Reg. nr. 090143/98, journr. 14363/98 – Innkalling i sivil sak (punkt 4 i den foreløpige rapporten):

Dokumentet, som er en kopi av et brev fra Trondheim byrett vedrørende innkalling i sivil sak oversendt Trondheim bygg og eiendom fra kommuneadvokaten, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemlet unntaket var ikke gitt.

Kommunen ble i min foreløpige rapport bedt om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemler unntak fra offentlighet etter lovens § 5 a i dette tilfellet. Videre anmodet jeg om at forholdet til offentlighetsloven § 1 tredje ledd ble kommentert særskilt, og jeg spurte om det ikke her er tale om «saker som behandles etter rettspleielovene» som ikke omfattes av offentlighetsloven. Jeg viste i denne forbindelse til Frihagen: Offentlighetsloven I (1994) s. 107.

Kommunen viste i sitt svar til sin redegjørelse under punkt 4 over.

Dokumentet, innkallingen i sivil sak, er et rettssaksdokument. Som det fremgår av det siterte utdraget fra Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 46 (punkt 4 over), vil ikke offentlighetsloven gjelde for rettssaksdokumenter uavhengig av om dokumentene befinner seg i domstolene eller i forvaltningen. Min konklusjon blir etter dette at offentlighetsloven § 1 tredje ledd regulerer forholdet og at offentlighetsloven følgelig ikke kommer til anvendelse på de aktuelle dokumentene. Kommunens hjemmelshenvisning i journalen var følgelig ikke korrekt. Ut fra de foreliggende opplysninger har jeg for øvrig vanskelig for å se at dokumentet inneholder eller røper taushetsbelagte opplysninger. Hvilke opplysninger dette eventuelt skulle være, er heller ikke kommentert nærmere av kommunen. Så langt dokumentet ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger, er det i prinsippet adgang for kommunen til å praktisere meroffentlighet, jf. pkt. 4.3.1 ovenfor.

6) Reg. nr. 090207/98, journr. 06490/98 – Retur av dokumenter i namssak:

Dokumentet, som er et oversendelsesbrev fra namsmannen i Trondheim til Trondheim bygg og eiendom vedrørende retur av dokumenter i sak om begjæring om fravikelse av fast eiendom, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Tilsvarende gjelder også for følgende journalføringer:

- reg.nr. 090219/98, journr. 11621/98
- reg.nr. 090082/98, journr. 26725/97

Kommunen ble anmodet om å vurdere forholdet til offentlighetsloven § 1 tredje ledd, jf. tilsvarende problemstilling ovenfor under pkt. 4.

Kommunen viste i sitt svar til sin redegjørelse under punkt 4 over.

Jeg viser innledningsvis til mine merknader i punkt 4 vedrørende forståelsen av offentlighetsloven § 1 tredje ledd. Som det fremgår av bestemmelsen, gjelder ikke offentlighetsloven for «saker som behandles etter rettspleielovene». Dokumentene om retur av namssaksdokumentene, og hvor det også fremgår at sakene er avsluttet enten fordi begjæringen er trukket tilbake eller tvangsforretning er avholdt, innebærer en endelig avslutning av namssaken. Ut fra en tolkning av ordlyden i § 1 tredje ledd, jf. uttrykket «behandles», finner jeg det naturlig at også de foreliggende dokumentene er omfattet av bestemmelsen.

Min konklusjon blir etter dette at det er mye som taler for at offentlighetsloven § 1 tredje ledd kommer til anvendelse, og at de aktuelle dokumentene faller utenfor rammen av offentlighetsloven. Jeg er imidlertid enig med kommunen i at dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger, jf. offentlighetsloven § 5 a og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Adgangen til å utvise meroffentlighet er således uansett begrenset, jf. punkt 4 ovenfor.

4.4.3 Avdeling BU

1) Reg. nr. 090370/98, journr. 18070/98 – Søknad ledig stilling som miljøarbeider:

Dokumentet, som er en søknad på utlyst stilling som miljøarbeider, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Tilsvarende gjelder også for følgende journalføringer:

- reg.nr. 090382/98, journr. 18070/98
- reg.nr. 090391/98, journr. 18070/98

Kommunen ble bedt om å presisere hvorvidt den mente at offentlighetsloven § 5 a sammenholdt med forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 kom til anvendelse. Standpunktet om at dokumentene innehol-

der taushetsbelagte opplysninger ble bedt begrunnet nærmere. Forholdet til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 ble også bedt kommentert.

Kommunen redegjorde i svarbrevet kun for sin vurdering av reg. nr. 090370/98, journr. 18070/98. Fra kommunens svarbrev siteres:

«Søknaden inneholder opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt iht. fvL § 13, 1. ledd nr. 1. Når etaten har valgt å forhåndsklassifisere dokumentet etter offvl. § 5 a (hvilket her ved bekrefte) i stedet for etter samme lov § 6, 1. ledd nr. 4, antas det ut fra behovet om det ekstra vern mot offentlighet som ligger i § 5 a i forhold til § 6, 1. ledd nr 4. Det erkjennes at spørsmålet kan diskuteres men når søknaden inneholder personlige opplysninger ut over det som normalt er å finne i slike dokumenter, mener rådmannen at oppføring under § 5 a kan forsvares.»

Jeg er enig med kommunen i at søknaden inneholder enkelte taushetsbelagte opplysninger (helseforhold), og at det således kan forsvares å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Dokumentet kunne også vært forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4, jf. at søknaden er «[d]okument i sak om ansettelse (---) i offentlig tjeneste». Bestemmelsen innebærer imidlertid, som tidligere nevnt, ingen *plikt* til å unnta dokumentene offentlighet i og med at bestemmelsen fastsetter at dokumentene «kan» unntas offentlighet. Som fremholdt ovenfor under punkt 4.3 1, finner jeg at gode grunner taler for at kommunen allerede ved journalføringen bør vurdere meroffentlighetsspørsmålet. På bakgrunn av at dokumentet inneholder enkelte taushetsbelagte opplysninger, finner jeg likevel ikke grunn til å kritisere Trondheim kommune for ikke å ha praktisert meroffentlighet.

Da kommunen ikke har redegjort nærmere for sin vurdering av forhåndsklassifiseringen for reg.nr. 090382/98, journr. 18070/98 og reg.nr. 090391/98, journr. 18070/98, finner jeg ikke grunnlag for å ta uttrykkelig stilling til disse forhåndsklassifiseringene. Jeg bemerker imidlertid at dokumentene ikke synes å inneholde personlige opplysninger som er undergitt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 vil da være korrekt hjemmel.

4.4.4 Avdeling KK

1) Reg. nr. 090543/98, journr. 19224/98 – Svar på forespørsel om oppsigelsestid:

Dokumentet, som er et brev fra avdeling helse og omsorg til avdeling kirke og kultur vedrørende en forespørsel om oppsigelsestid, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til forvaltningsloven § 13.

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt om å bekrefte at dokumentet var ment forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a sammenholdt med forvaltningsloven § 13 nr. 1. Det ble også bedt om en utdyping av kommunens standpunkt til spørsmålet om taushetsplikt.

Trondheim kommune bekreftet i svarbrevet at den fullstendige hjemmelen for forhåndsklassifiseringen var offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det ble videre fremholdt at dokumentet ikke inneholdt taushetsbelagte opplysninger «og at forhåndsklassifiseringen således var feil».

Slik saken er forelagt meg, er jeg enig med kommunen i at dokumentet ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger, og at det ikke var hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser til å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet. Det må følgelig kritiseres at dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

- 2) Reg. nr. 090536/98, journalnr. 19222/98 – Søknad om godkjenning som tolk, og
Reg. nr. 090537/98, journalnr. ikke oppgitt – Søknad om jobb som tolk, og
Reg. nr. 090539/98, journalnr. 19223/98 – Søknad om godkjenning av utenlandsk utdanning:

Alle sakene gjelder søknader til kommunens tolketjeneste om godkjenning som tolk. Dokumentene var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a.

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemler unntak fra offentlighet etter lovens § 5 a i disse tilfellene, samt begrunne sin rettsanvendelse.

Kommunen har i sitt svarbrev ikke kommentert disse forhåndsklassifiseringene. Jeg antar imidlertid at kommunen ved forhåndsklassifiseringen har ment å vise til offentlighetsloven § 5 a sammenholdt med forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, og jeg vurderer sakene ut fra dette.

De to førstnevnte dokumentene inneholder etter det jeg kan se ingen sensitive opplysninger om personlige forhold – kun korte redegjørelser for yrkesmessig bakgrunn og utdanning. Det siste dokumentet, et brev fra Statens utdanningskontor i Sør-Trøndelag, inneholder en orientering til søkeren om at saken er oversendt tolketjenesten i Trondheim som rette vedkommende. Heller ikke dette dokumentet inneholder etter det jeg kan se taushetsbelagte opplysninger om personlige forhold. Selve det forhold at noen har søkt en offentlig godkjenning som tolk, må for øvrig, i forhold til spørsmål om taushetsplikt, i stor grad kunne vurderes på samme måte som søknader til offentlige stillinger: Dette er ikke taushetsbelagt, men innholdet av søknaden kan likevel være det, avhengig av hvilke opplysninger som fremkom-

mer. Opplysning om at en person innehar eller ikke innehar en offentligrettslig tillatelse eller godkjenning, kan ikke anses å falle inn under forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Jeg kan på denne bakgrunn ikke se at kommunens forhåndsklassifiseringer av de tre nevnte dokumenter var holdbar.

- 3) Reg. nr. 090423/98, journalnr. 18292/98 – Forslag til kulturpris:

Dokumentet med vedlegg, som er et forslag til kandidat til kommunens kulturpris, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6.

Da det ikke var gitt noen nærmere presisering av hvilke alternativ (ledd/nummer) i § 6 som var brukt som unntakshjemmel, ble kommunen i den foreløpige rapporten bedt om å redegjøre for dette. Det ble anmodet om at redegjørelsen ble knyttet til hovedbrevet og brevets vedlegg hver for seg.

Kommunen opplyste i sitt svarbrev at det var vanlig praksis i kommunen å forhåndsklassifisere unntatt offentlighet innkomne forslag til kandidater til kulturprisen. Det ble imidlertid erkjent at det kunne være vanskelig å finne korrekt hjemmel i offentlighetsloven for en slik forhåndsklassifisering. I svarbrevet het det videre:

«Offlv. § 6 som er anvendt i dette tilfellet er feil og heller ikke presis nok som hjemmelshenvisning om bestemmelsen kunne ha vært anvendt. Det antas at også offlv. § 5, jfr. fvl. § 13, 1. ledd nr. 1 i dette tilfellet vanskelig kan anvendes da det jo nettopp er den foreslåtte personlige egenskaper og historie som er grunnvingen for at personen blir foreslått.

Med utgangspunkt i at det er sterkt ønskelig at både selve utvelgelsesprosessen og navnet på den person kommunen til slutt står igjen med som mottaker av prisen, blir unntatt offentlighet frem til kunngjøringstidspunktet, vil rådmannen antyde at offlv. § 4 om utsatt offentlighet, kan være korrekt hjemmelshenvisning i slike saker.»

Innledningsvis vil jeg si meg enig med kommunen i at henvisningen til offentlighetsloven § 6 var upresis, og jeg kan heller ikke se at bestemmelsen kan komme til anvendelse i saken.

Kommunen har antydnet at offentlighetsloven § 4 kan komme til anvendelse i saken. Bestemmelsen lyder slik:

«Vedkommende forvaltningsorgan kan bestemme at det i en bestemt sak først skal gjelde offentlighet fra et senere tidspunkt i saksforberedelsen enn hva som følger av § 3, såfremt de da foreliggende dokumenter antas å gi et direkte misvisende bilde av saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser.»

Bestemmelsen oppstiller meget strenge vilkår for at det kan besluttes utsatt offentlighet. En forutsetning for at utsatt offentlighet kan besluttes er at de

foreliggende (eksisterende) offentlige dokumentene i saken gir et «direkte misvisende bilde av saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser» (mine kursiveringer). Denne bestemmelsen kommer kun til anvendelse i særlige unntakstilfeller.

Kommunen har ikke gitt noen nærmere redegjørelse for hvorfor den mener at vilkårene i § 4 er oppfylt i saken ut over henvisningen til at det er «sterkt ønskelig at både selve utvelgelsesprosessen og navnet på den person kommunen til slutt står igjen med som mottaker av prisen, blir unntatt fra offentlighet frem til kunngjøringstidspunktet». Jeg kan vanskelig se at dokumentet det her er tale om gav et direkte misvisende bilde av saken på tidspunktet for journalføringen. Det fremgår klart at det kun er tale om et forslag til kandidat til kommunens kulturpris. Ellers inneholder brevet en begrunnelse for hvorfor brevskriveren synes prisen bør gå til den foreslåtte kandidaten. Jeg kan heller ikke se at hensynet til kommunens ønske om hemmelighold av kandidatens navn frem til prisutdelingen er tilstrekkelig grunn til å oppfylle bestemmelsens krav om at offentlighet «kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser». På denne bakgrunn kan jeg vanskelig se at kommunen har godtgjort at offentlighetsloven § 4 kan komme til anvendelse.

Min konklusjon blir derfor at det ikke var hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser til å forhåndsklassifisere dette dokumentet unntatt offentlighet.

Kommunen har for øvrig ikke kommentert vedlegget særskilt i sitt svarbrev hit. Forholdet til bestemmelsen i offentlighetsloven § 4 må imidlertid vurderes på samme måte som for hoveddokumentet. Ellers kan jeg vanskelig se at vedlegget skulle inneholde opplysninger som kunne gi grunnlag for hemmelighold med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

4.4.5 Trondheim parkering

1) Reg. nr. 090442/98, journr. 11201/98 – Parkeringstillatelse for forflytningshemmede:

Dokumentet, som er en innvilgelse av en søknad om parkeringstillatelse p.g.a. forflytningshemming, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemler unntak fra offentlighet etter § 5 a var ikke angitt. Det var ikke gitt noen opplysninger om grunnlaget for tillatelsen ut over at hovedvilkåret er oppfylt. Tilsvarende gjelder for følgende journalføringer:

- reg.nr. 090424/98, journr. 18124/98
- reg.nr. 090324/98, journr. 11249/98

Kommunen ble i den foreløpige rapporten anmodet om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse

som hjemler unntak fra offentlighet etter lovens § 5 a i disse tilfellene.

Trondheim kommune opplyste i svarbrevet at *søknadene* om parkeringstillatelse for forflytningshemmede, som lå til grunn for de tildelte parkeringstillatelsene, inneholdt taushetsbelagte opplysninger. Meldingene til søkerne vedrørende resultatet av søknadsbehandlingen blir da automatisk forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med mindre saksbehandleren endrer forhåndsklassifiseringen. Kommunen fant det for øvrig «åpenbart» at de angjeldende dokumentene «ikke inneholder opplysninger som gir grunnlag for å unnta dette fra offentlighet».

Det følger av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, som antas å være den taushetspliktbestemmelsen som eventuelt kan komme til anvendelse, at opplysninger om «noens personlige forhold» er taushetsbelagt. Av forarbeidene til bestemmelsen fremgår at det med uttrykket «noens personlig forhold» særlig siktes til opplysninger om slektskaps-, familie- og hjemforhold, fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv (Ot.prp. nr. 3 (1976–77)).

Et vilkår for å få innvilget en søknad om parkeringstillatelse for forflytningshemmede er at vedkommende »ikke kan gå eller har store vansker med å bevege seg over noen lengde», jf. § 2 i forskrift 15. mars 1994 nr. 222 om parkering for forflytningshemmede. I den grad dette vilkåret er alminnelig kjent, kan en dermed slutte ut fra en innvilgelse av en slik søknad, at forskriftens vilkår om forflytningshemming anses oppfylt. Det er imidlertid ikke redegjort nærmere i de konkrete vedtakene for de medisinske forholdene/diagnosene til disse tre søkerne, så spørsmålet som reiser seg er om det faktum at vedkommende har en forflytningshemming som gir grunnlag for særskilt parkeringstillatelse i seg selv er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Det er som nevnt på det rene at en opplysning om en persons fysiske helse i utgangspunktet er omfattet av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. I § 13 a nr. 1 til 3 er det likevel oppstilt enkelte begrensninger i taushetsplikten, dette gjelder bl.a. når ingen berettiget interesse tilsier at opplysningene holdes hemmelig, f.eks. når de er »alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder» (nr. 3). Videre er det gjort unntak for taushetsplikten »i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker», jf. § 13 a første ledd nr. 1. I slike tilfeller er ikke taushetsplikten til hinder for at opplysningene brukes.

Opplysninger om at en person innehar eller ikke innehar en offentligrettslig tillatelse, antas normalt ikke å gå inn under § 13 første ledd nr. 1. En opplysning om at en person har fått en offentlig parkeringstillatelse for forflytningshemmede, kan imidlertid i en viss grad være egnet til å røpe taushetsbelagte opplysninger om personens helsemessige situasjon. I så fall kan det også være vanskelig å legge til

grunn at «ingen berettiget interesse» tilsier at kommunen er tilbakeholden med å offentliggjøre navnene på privatpersoner som får en slik tillatelse. Særlig gjelder dette så langt den som har fått tillatelsen kan benytte den uten å måtte identifisere seg med navn overfor almenheten, f.eks. ved kun å legge et navn-løst skilt e.l. i frontruten på bilen. Jeg vil på denne bakgrunn ikke kritisere kommunen for å ha blendet mottakernavnet i journalen.

2) Reg. nr. 090117/98, journr. 19173/98 – Parke-ringstillatelse for forflytningshemmede:

Dokumentet inneholder et svar fra kommunen på en forespørsel om vilkår for parkeringstillatelse for forflytningshemmede. Dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a uten nærmere presisering av underliggende taushetspliktbestemmelse. Tilsvarende gjelder for følgende journalføring:

- reg.nr. 090012/98, journr. 19147/98

Kommunen ble bedt om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemler unntak fra offentlighet etter § 5 a i disse tilfellene.

Kommunen fremholdt i svarbrevet at det var noe tvilsomt hvorvidt det var hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser for å forhåndsklassifisere disse dokumentene unntatt offentlighet. Det ble i denne forbindelse vist til at «det ikke er gitt at en søker vil ønske at hans/hennes handicap skal kunne bli gjort kjent for offentligheten dersom søknaden avslås».

Det fremgår av dokumentene at det er forespurt om framgangsmåten for å søke om parkeringstillatelse for forflytningshemmede. Kommunen redegjør i svarene på helt generell basis for hvilke regler som gjelder og hvilke vilkår og dokumentasjonskrav som stilles for slike søknader. Svarbrevene avdekker ikke i seg selv personlige sensitive forhold hos mottakerne av brevene. Det er ikke gitt konkrete opplysninger om vedkommendes handicap/helseforhold, og det kan også tenkes at vedkommende henvender seg på en annens vegne.

Slik saken er opplyst, kan jeg vanskelig se at dokumentene i denne formen inneholder taushetsbelagte opplysninger. Jeg finner følgelig at det ikke var hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser til å forhåndsklassifisere dokumentene unntatt offentlighet i journalen.

4.4.6 Sentrum distrikt

1) Reg. nr. 090058/98, journr. 19156/98 – Utvidelse av stillingsstørrelse:

Dokumentet, som er et brev fra en arbeidstakerorganisasjon til kommunen med et krav om utvidelse av stillingsstørrelse for en arbeidstaker i kommunen, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under

henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemler unntaket, var ikke gitt.

I min foreløpige rapport ble kommunen bedt om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemler unntak fra offentlighet etter lovens § 5 a i dette tilfellet.

Kommunen fremholdt i svarbrevet at brevet «inneholder ikke opplysninger som skulle gi grunnlag for å unnta dokumentet fra offentlighet».

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at offentlighetslovens bestemmelser ikke hjemler forhåndsklassifiseringen av dokumentet. Det må etter dette kritiseres at dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen av hensyn til taushetsplikt.

4.4.7 Heimdal distrikt

1) Reg. nr. 090023/98, journr. 19148/98 – Tilbud om jobb:

Dokumentet, som er et brev fra kommunen til en privatperson med tilbud om jobb, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til forvaltningsloven § 13.

I den foreløpige rapporten ble kommunen bedt om å presisere om det var offentlighetsloven § 5 a sammenholdt med forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 som var ment brukt som hjemmel. Standpunktet om taushetsplikt ble også bedt begrunnet, i tillegg til at det ble anmodet om kommunens merknader vedrørende forholdet til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4.

I kommunens svarbrev het det:

«Sakens forhistorie der adressaten til dette brev var en person som fikk mye negativ omtale i Adresseavisens spalter, tilsa etter etatens mening at den samme personen burde beskyttes mot å få ny omtale i avisen med utgangspunkt i etatens brev om alternativt jobbtillbud. Offvl. § 5a, jfr. fvl. § 13, 1. ledd nr 1 mener rådmannen ville vært en riktig hjemmelshenvisning for å unnta brevet fra offentlighet.»

Saken er noe sparsomt opplyst i forhold til bakgrunnen for kommunens tilbud om alternativ jobb og den negative omtalen av vedkommende i Adresseavisen. Kommunens begrunnelse i svarbrevet for hvorfor dokumentet ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, synes imidlertid ikke treffende. Hensynet til å spare vedkommende for ytterligere negativ publisitet er ikke i seg selv beskyttet av offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Sistnevnte bestemmelse innebærer at kommunens tjenestemenn har taushetsplikt om opplysninger vedrørende «noens personlige forhold»; med andre ord en plikt til å hindre at taushetsbelagte opplysninger gjøres kjent. Tilbud om en tjenestestilling i kommunen er ikke i seg selv taushetsbelagt. Ut fra mitt begrensede kjennskap til sakens karakter og

bakgrunn, har jeg imidlertid ikke grunnlag for å ta uttrykkelig stilling til holdbarheten av kommunens forhåndsklassifisering på dette punkt, men finner grunn til å bemerke at offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 antakelig er en mer korrekt hjemmelshenvisning.

4.4.8 Saupstad distrikt

1) Reg. nr. 090574/98, journr. 19230/98 – Søknad om moderasjon:

Dokumentet, som er en søknad om moderasjon i barnehage, barnepark, seksårstilbud eller skolefritidsordning, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5.

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt om å opplyse om hjemmelshenvisningen er en feilskrift for offentlighetsloven § 5 a. Hvis nei, ble det bedt om at klassifiseringen ble nærmere begrunnet. Hvis ja, ble det bedt om at det ble vist til den underliggende taushetspliktbestemmelsen.

Kommunen fremholdt i svarbrevet at den fullstendige hjemmelshenvisningen skal være offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd, da søknaden inneholder taushetsbelagte opplysninger om søkerens økonomiske situasjon.

Jeg er enig med kommunen i at dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger om søkerens økonomiske situasjon og at det således var hjemmel i offentlighetsloven § 5 a,

jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 til å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet i journalen. Jeg finner imidlertid grunn til å bemerke at kommunens hjemmelshenvisning i journalen, hvor det var vist til offentlighetsloven § 5, var feil. Jeg vil også få påpeke at kommunens hjemmelshenvisning i svarbrevet hit er ufullstendig i og med at det kun er vist til første ledd i forvaltningsloven § 13. Jeg legger til grunn at det er forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 vedrørende opplysninger om «noens personlige forhold» kommunen sikter til. Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 omhandler opplysninger om »tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- og forretningsforhold».

4.5 Avsluttende bemerkninger

Undersøkelsen har avdekket flere svakheter og krittikverdige forhold ved Trondheim kommunes praktisering av offentlighetsloven.

Når det gjelder forhold ved saksbehandlingen og journalføringen, viser jeg til det som er fremholdt foran under punkt 4.2 og 4.3 om den omfattende bruken av blendinger i journalen, mangelfull presisjon av forhåndsklassifiseringene, vurderingen av om det skal utvises meroffentlighet, til dels mangelfulle opplysninger om klagerett og klagefrist ved avslag på innsynsbegjæringer, samt saksbehandlingstiden for behandlingen av innsynsbegjæringer.

Når det gjelder de konkrete forhåndsklassifiseringene, gir de undersøkte sakene grunnlag for noen generelle bemerkninger. Mitt inntrykk gjennom undersøkelsen av disse sakene (35 dokumenter), er at kommunens praktisering av offentlighetsloven i mange tilfeller ikke har vært tilfredsstillende. For en del av forhåndsklassifiseringene er det klart at det ikke fantes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet, f.eks. feilaktig henvisning til § 5 a om taushetsplikt eller unntakene i § 6. Det er også avdekket mange tilfeller av uriktige hjemmelshenvisninger, noe som har medført at forhåndsklassifiseringene er truffet på sviktende grunnlag. I flere tilfeller er forhåndsklassifiseringene feilaktig begrunnet med lovbestemt taushetsplikt, noe som også har forhindret at spørsmål om meroffentlighet har blitt vurdert.

De undersøkte forhåndsklassifiseringene gir også grunnlag for å kritisere kommunen for å ha brukt for generelle og standardiserte vurderinger av hvilke dokumenter som kan forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet. Ikke minst gjelder det i forhold til hva som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, særlig for dokumenter vedrørende personal/tjenestemannsaker. Kommunen har for øvrig erkjent at der et tidlig dokument i saken blir forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, vil dette ofte medføre at også de påfølgende dokumentene får samme forhåndsklassifisering uten en nærmere vurdering av dokumentets innhold. Jeg vil igjen understreke betydningen og nødvendigheten av at det for hvert enkelt dokument foretas en ny og selvstendig vurdering av om det foreliggende dokumentet med hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser kan forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet. Det er ikke tilstrekkelig å konstatere at et tidligere dokument i saken er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Jeg finner også grunn til å understreke at kommunen først bør vurdere om det er noen *reell og saklig grunn* til å unnta dokumentet fra offentlighet (jf. lovens § 2 tredje ledd) *før* dokumenter unntas med hjemmel i lovens §§ 5 og 6.

RAPPORT OM OMBUDSMANNS- UNDERSØKELSE AV PRAKTISERINGEN AV OFFENTLIGHETSLOVEN I LILLEHAMMER KOMMUNE

1 INNLEDNING

På bakgrunn av min behandling av en rekke klagesaker om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven og en til dels omfattende offentlig oppmerksomhet knyttet til denne typen saker, gjennomførte jeg i 1996 og 1997 en undersøkelse av Justisdepartementets praktisering av offentlighetsloven. Min avsluttende rapport om denne undersøkelsen ble avgitt til Stortinget 24. februar 1998, se Dokument nr. 4:1 (1997–98) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen

om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandlet den særskilte meldingen i Innst. S. nr. 164 (1997–98). Komiteen sluttet seg til min kritikk av departementets journalføringspraksis. Den påpekte også at lovgivers intensjon om at meroffentlighet skal praktiseres i størst mulig grad ikke kunne sies å ha vært fulgt opp i praksis i de saker som var omfattet av ombudsmannsundersøkelsen, og bad om at departementets praksis på dette området omgående ble endret. På bakgrunn av dette, samt Regjeringens uttalelser i St.meld. nr. 32 (1997–98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, utarbeidet Justisdepartementet et rundskriv (G-69/98), datert 24. september 1998, om praktiseringen av offentlighetsloven. Rundskrivet er sendt til samtlige kommuner og fylkeskommuner til orientering.

Spørsmålet om dokumentinnsyn har også stor aktualitet i kommunalforvaltningen. I brev 15. januar 1999 til Lillehammer og Trondheim kommune meddelte jeg at jeg med hjemmel i ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 5 hadde besluttet å foreta en nærmere undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i disse to kommunene. Lillehammer og Trondheim kommune ble valgt etter at mitt kontor hadde gjennomført forundersøkelser i et utvalg av de større kommunene i landet.

1.1 Sammendrag av undersøkelsen

Undersøkelsen har i hovedsak vært konsentrert om tre forhold; journalføringen, saksbehandlingen ved konkrete innsynsbegjæringer, og kommunenes anvendelse av offentlighetslovens regler om unntak fra offentlighet. Når det gjelder journalføringen, bygger undersøkelsen på en utskrift av kommunenes offentlige journal for en avgrenset periode. Fordi begge kommunene hadde vanskeligheter med å etterspore konkrete innsynsbegjæringer og behandlingen av disse, har kommunene besvart et spørreskjema som grunnlag for vurderingene av kommunenes rutiner ved behandlingen av begjæringer om innsyn i kommunens dokumenter. Av samme grunn ble det funnet hensiktsmessig å ta utgangspunkt i anmerkningene om unntak fra offentlighet i kommunenes offentlige journal (forhåndsklassifiseringene) ved etterprøvingen av kommunenes bruk av unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven.

Når det gjelder journalføringspraksis i *Lillehammer kommune*, er mitt generelle inntrykk av det undersøkte materialet at denne hovedsakelig er i samsvar med regelverket. Inntrykket er imidlertid ikke entydig. Jeg har således også funnet at det i den offentlige journalen fra Lillehammer har vært bruk av utelatelser/overstrykinger (blendinger) som går ut over det som følger av regelverket. Videre har jeg kritisert kommunen for at henvisningene til unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven i ca. 70 % av tilfellene har vært for upresis. For øvrig har kommu-

nen selv, etter at jeg forela kommunen min foreløpige rapport i saken til uttalelse, rettet opp en feil i sitt saks- og arkivsystem som førte til at sakslister og sakspapirer til politiske utvalg tidligere automatisk ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

I tilknytning til undersøkelsen av Lillehammer kommunes saksbehandling ved konkrete innsynsbegjæringer, har jeg funnet grunn til å understreke at både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om å praktisere meroffentlighet, skal vurderes når innsynskravet fremsettes, selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Videre har jeg minnet særskilt om den ubetingede plikten forvaltningen har til å opplyse om klageadgang og klagefrist ved avslag på innsynsbegjæringer. Saksbehandlingstiden synes i all hovedsak å være akseptabel, men enkelte opplysninger i svarskjemaene gav grunnlag for kritiske merknader. Jeg har derfor understreket at saker om dokumentinnsyn skal avgjøres så raskt som mulig, dvs. vanligvis samme dag eller iallfall i løpet av en til tre virkedager.

Av totalt 91 forhåndsklassifiseringer i den undersøkte periode, har jeg tatt 53 opp til nærmere undersøkelse med sikte på å danne meg et bilde av Lillehammer kommunes anvendelse av lovens unntaksbestemmelser. Mitt inntrykk gjennom undersøkelsen av disse sakene, er at kommunens praktisering av offentlighetslovens unntaksbestemmelser i mange tilfeller ikke har vært tilfredsstillende. Av de 53 sakene (forhåndsklassifiseringer) som er undersøkt fant jeg grunn til kritiske merknader til de materielle vurderingene i 52 tilfeller. For en del av forhåndsklassifiseringene er det klart at det ikke fantes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. Det er også avdekket mange tilfeller hvor det er henvist til feil unntaksbestemmelser, noe som har medført at forhåndsklassifiseringene er besluttet på sviktende grunnlag. I flere tilfeller er dessuten forhåndsklassifiseringene feilaktig begrunnet med lovbestemt taushetsplikt, og dette har forhindret at spørsmål om meroffentlighet har blitt vurdert. De undersøkte forhåndsklassifiseringene gir også grunnlag for å kritisere Lillehammer kommune for å ha brukt for generelle og standardiserte vurderinger av hva som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, særlig for dokumenter vedrørende tjenestemans-/personalsaker. Kommunens praktisering av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav b (unntak av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet) har også vært feilaktig.

2 NÆRMERE OM OPPLEGG OG GJENNOMFØRING AV UNDERSØKELSEN

I mitt brev 15. januar 1999 til Lillehammer kommune om igangsetting av undersøkelsen, ble det nærmere opplegget for undersøkelsen skissert slik:

«Undersøkelsen er i utgangspunktet ment å skulle knytte seg til både journalføringen, kommunenes saksbehandling i forbindelse med konkrete innsynsbejæringer, samt de materielle vurderinger som kommunene foretar etter offentlighetsloven. Etter telefonisk forespørsel herfra, har både Lillehammer og Trondheim kommune allerede oversendt en utskrift av sin postjournal for en avgrenset periode. Samtidig har kommunene gjort oss oppmerksom på at det vil være vanskelig å etterspore de konkrete innsynsbejæringer og kommunenes behandling av disse, fordi det gjennomgående ikke tas vare på slike bejæringer eller fordi innsynssakene ikke registreres særskilt. Det er også opplyst at en stor del av innsynsbejæringer fremsettes muntlig, og at disse også følges opp muntlig av kommunene.

På denne bakgrunn har jeg, som grunnlag for en etterprøving av kommunenes materielle vurderinger, funnet det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i *forhåndsklassifiseringene* i kommunenes postjournaler. Jeg har forstått det slik at dette danner grunnlag for kommunenes vurdering av innsynsbejæringer.»

Det ble besluttet å undersøke de dokumentene som ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i den offentlige journalen til rådmannskontoret i Lillehammer kommune for september måned 1998. Kommunen ble bedt om å oversende disse dokumentene til mitt kontor. For å få et bedre inntrykk av kommunenes praktisering av offentlighetsloven, ble både Lillehammer og Trondheim kommune bedt om å ta vare på og/eller registrere alle innkomne bejæringer om innsyn etter offentlighetsloven, både muntlige og skriftlige, samt bevare/registrere sitt svar på disse bejæringer i perioden 25. januar til 25. februar 1999. Også disse dokumentene ble bedt oversendt til mitt kontor.

I brevet ble det også opplyst at det ville bli utarbeidet en foreløpig rapport om undersøkelsen som kommunene ville få anledning til å kommentere før saken ble endelig avsluttet herfra.

Ved brev 18. januar, 23. februar og 8. april 1999 ble dokumentene det var bedt om oversendt fra Lillehammer kommune.

Til hjelp under gjennomgåelsen av det øvrige oversendte materialet ble det benyttet et undersøkelseskjema der følgende opplysninger ble registrert:

1. Opplysninger om journalføringen; om avsender/mottaker var oppgitt, brevetts dato og dato for inntakst/journalføring samt hvorvidt beskrivelsen av dokumentets innhold var tilstrekkelig opplysende.
2. Forhåndsklassifiseringene; hvilke unntakshjemler som var brukt og om hjemmelshenvisningen i nødvendig grad viste til den enkelte paragrafs ledd og bokstav. Et utvalg av forhåndsklassifiseringene er dessuten gjennomgått nærmere for å undersøke holdbarheten i forhold til offentlighetslovens unntaksbestemmelser.

En foreløpig rapport om undersøkelsen ble oversendt Lillehammer kommune 27. september 1999. Kommunen gav i brev 22. oktober 1999 en redegjørelse for sitt syn på de ulike forhold som ble tatt opp i den foreløpige rapporten.

3 RESULTATER FRA UNDERSØKELSEN

Nedenfor følger en oversikt over sentrale data for de forhåndsklassifiseringene som er undersøkt i den offentlige journalen for september 1998, fordelt på de enkelte seksjonene på rådmannskontoret.

3.1 Rådmannskontoret samlet

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	91
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	15
Nei:	76
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	82
Nei:	9
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	91
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	90
Intetsigende/lite opplysende:	1
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	64*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	27
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	1
• § 5 første og andre ledd:	8
• § 5a:	57
• § 6 første ledd nr. 1–8:	25

3.2 Fordelt på de enkelte seksjonene

3.2.1 Økonomi

a) Totalt antall dok. som erforhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	21
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	21
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	21
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	21
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	20
Intetsigende/lite opplysende:	1
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	

• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	1*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	20
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	1
• § 6 første ledd nr. 1–8:	20

3.2.2 Rådmann

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	1
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	1*
* Avsender fremgår imidlertid av dokumentbeskrivelsen i journalen.	
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	1
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	1
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	1
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	0
• Presis hjemmelshenvisning:	1
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	1
• § 5a:	0
• § 6 første ledd nr. 1–8:	0

3.2.3 Ordfører

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	2
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	2*
* Avsender for ett av dokumentene fremgår imidlertid av dokumentbeskrivelsen i journalen.	
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	2
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	2
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	2
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	

• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	1*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	1
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	1
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	0
• § 6 første ledd nr. 1–8:	1

3.2.4 Pers/org.

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	67*
* Herav 9 dokumenter som er sakspapirer til møte i formannskap/administrasjonsutvalg.	
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	15*
* Herav 9 dokumenter som er sakspapirer til møte i formannskap/administrasjonsutvalg.	
Nei:	52*
* Avsender/mottaker for 12 av dokumentene fremgår imidlertid av dokumentbeskrivelsen i journalen.	
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	58
Nei:	9*
* Dette er de 9 dokumentene som er sakspapirer til møte i formannskap/administrasjonsutvalg.	
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	67
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	67
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	62*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. Alle aragrafer. Herav 9 dokumenter som er sakspapirer til møte i formannskap/administrasjonsutvalg.	
• Presis hjemmelshenvisning:	5
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	7
• § 5a:	56*
* Herav 9 dokumenter som er sakspapirer til møte i formannskap/administrasjonsutvalg.	
• § 6 første ledd nr. 1–8:	4

3.3 Perioden 25. januar 1999 til 25. februar 1999

I perioden 25. januar 1999 til 25. februar 1999 mottok kommunen etter det opplyste tre klager på avslag om innsyn fra henholdsvis VG, TV2 og lokalavisen Gudbrandsdølen Dagingen (GD). To av innsynsbehandlingene har kommunen etter klage imøtekommet (vedrørende OL-søkerarkivene), mens avslaget ble

oppretholdt i det tredje tilfellet (vedrørende brev fra Lillehammer ishockeyklubb). Fylkesmannen har senere stadfestet dette avslaget. Jeg har ikke funnet grunn til å undersøke avgjørelsene i disse sakene nærmere.

4 VURDERINGER OG KONKLUSJONER

4.1 Innledning – grunnlagsmaterialet

Tallmaterialet i undersøkelsen bygger på rådmannskontoret i Lillehammer kommunes journal for september måned 1998. Selv om dette er et noe spinkelt materiale til å trekke sikre slutninger om praktiseringen av offentlighetsloven i kommunen, antar jeg at det gir et tilstrekkelig grunnlag til å foreta enkelte vurderinger og slutninger av mer generell karakter, både når det gjelder journalføringen og bruken av lovens unntakshjemler.

4.2 Undersøkelsen av journalføringspraksis

Generelle merknader

I offentlighetsloven § 2 andre ledd er det bestemt at forvaltningens «journal eller lignende register» er offentlig. Saker som ikke uten videre kan individualiseres, jf. lovens § 2 første ledd, som knytter innsynsretten til det offentlige innholdet av dokumenter i «en bestemt sak», kan således interesserte finne frem til ved å gjennomgå forvaltningens journaler over inn- og utgående post. For pressen er dette et viktig redskap for å finne frem til aktuelle saker. Manglende journalføring av saksdokumenter, eller innføring av mangelfulle eller misvisende opplysninger i journalen, vil derfor svekke offentlighetsprinsippet. I lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 12) er det lagt til grunn at det ikke er adgang til å unnlate journalføring for å unngå krav om innsyn etter offentlighetslovens regler. Heller ikke føring av flere journaler, slik at bare én ble behandlet som offentlig journal etter loven kan aksepteres. Etter forarbeidene er det videre ikke adgang til å unnlate å journalføre et dokument eller å holde journalføringen hemmelig i den offentlige journalen, selv om dokumentet det gjelder er undergitt taushetsplikt eller kan unntas fra offentlighet. Dette er nå presisert i forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) fastsatt ved kgl. res. 11. desember 1998 nr. 1193 § 2–7, jf. offentlighetsforskriften 14. februar 1986 del VI nr. 7.

Offentlighetsloven inneholder ingen nærmere regler for hvilke opplysninger som skal føres inn i den offentlige journalen. Nærmere regler er imidlertid fastsatt i arkivforskriften § 2–7, som også gjelder for kommunene, jf. arkivforskriften § 1–1. Opplysninger som skal fremgå av journalen er bl.a. hvem som er mottaker eller avsender, brevets dato, journalføringsdato, saks- og dokumentnummer (eventuelt journalnummer) og angivelse av dokumentets innhold. Når det gjelder angivelsen av dokumentets

innhold, heter det i forskriftens § 2–7 første ledd at «[i]nnføring i journalen skal skje på ein måte som gjer det mogleg å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysningar som er undergitt teieplikt i lov eller medhald av lov, eller som elles kan unntakast frå offentleg innsyn etter § 5 eller § 6 i offentlegheitslova». Kravet til angivelse av dokumentets innhold må også sees i sammenheng med offentlighetslovens sentrale formål, nemlig å sikre at offentlighetsprinsippet blir gjennomført. Hensynet til offentlighetsprinsippet og god forvaltningsskikk vil således også kunne gi veiledning.

I arkivforskriften § 2–7 er det videre gitt enkelte bestemmelser om anonymisering og utstryking av opplysninger i den alminnelige (offentlige) journal for dokumenter undergitt taushetsplikt, eller som kan unntas offentlighet i medhold av lovens §§ 5 eller 6. Utgangspunktet etter forskriften er at slike dokumenter skal gjøres kjent på en slik måte at det kan identifiseres i journalen hva dokumentet/saken gjelder. Noe annet vil også være i dårlig samsvar med lovens intensjoner og god forvaltningsskikk. Bruk av nøytrale kjennetegn, utelatelser eller overstryking, skal bare gjøres i den utstrekning det er helt nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er unntatt offentlighet. I den utstrekning det må foretas sladdinger (blendinger) i journalen, bør dette gjøres på en slik måte at de opplysningene som er best egnet til å identifisere dokumentet, blir stående. I forbindelse med endring av offentlighetsforskriften i 1986, påpekte Justisdepartementet (Ot.prp. nr. 10 (1984–85) s. 20) at en avskjerming i den offentlige journalen av dokumenter som kan unntas offentlighet etter lovens §§ 5 og 6 vil uthule meroffentlighetsprinsippet fordi allmennheten ikke får kjennskap til dokumentets eksistens. Slike dokumenter bør derfor alltid føres inn i journalen, og nøytralisering eller delvis utstryking bare foretas i den utstrekning det fremstår som helt nødvendig (f.eks. for å hindre at et planlagt reguleringstiltak mister sin virkning eller det gjelder rent foreløpige, interne arbeidsdokumenter). Ifølge proposisjonen bør hel utstryking bare foretas i den utstrekning det er nødvendig for å skjerme opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt. Dette er nå uttrykkelig bestemt i arkivforskriften § 2–7 annet ledd.

b) Undersøkelsens resultater

I undersøkelsen har enkelte sider av Lillehammer kommunes journalføringspraksis blitt gjennomgått nærmere. Undersøkelsen har konsentrert seg om hvilke opplysninger som fremgikk av den offentlige journalen; i hvilken grad journalføringen var i samsvar med de krav som er stilt i arkivforskriften og offentlighetsforskriftens del VI når det gjelder utstryking/anonymisering (blendinger) og hvordan dokumentets innhold var angitt. Det er også sett nærmere på kommunens praksis med hensyn til bruk av av-

merkinger i journalen om at dokumentet er unntatt offentlighet (forhåndsklassifisering). Gjennomgangen er foretatt ved å undersøke de oversendte kopier av rådmannskontorets offentlige journal i den aktuelle tidsperioden samt de aktuelle dokumentene som var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen. Jeg er oppmerksom på at arkivforskriften trådte i kraft etter tidspunktet for journalen som vi har undersøkt i Lillehammer kommune (journalen for september 1998). Det sentrale innholdet i arkivforskriften samsvarer imidlertid i stor grad med de krav som følger av offentlighetsforskriften og det som kan utledes av alminnelige prinsipper for god forvaltningsskikk. Dette forholdet antas derfor ikke å få innvirkning på mine vurderinger og konklusjoner.

Andre sider ved kommunens journalføringspraksis, f.eks. om dokumenter har vært unnlatt journalført i strid med regelverket eller ikke har vært journalført med tilstrekkelig hurtighet, har ikke vært systematisk undersøkt.

Det generelle inntrykket av det undersøkte materialet er at journalføringspraksisen i kommunen er i samsvar med regelverket. De offentlige journalene inneholder i hovedsak de opplysninger som følger av arkivforskriften og offentlighetsforskriften, og gjør det mulig å identifisere dokumentet. Dette inntrykket er imidlertid ikke entydig. Det undersøkte materialet gir således grunn til å påpeke enkelte krittikkverdige forhold, jf. mer om dette nedenfor.

1) Blendinger i den offentlige journalen

I Lillehammer kommunes offentlige journal har det i den undersøkte perioden vært bruk av utelatelse/overstryking (blendinger) som klart går ut over det som følger av regelverket.

Som nevnt følger det av arkivforskriften § 2–7 første ledd og offentlighetsforskriften del VI nr. 7 at dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, skal journalføres på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet «så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysningar som er undergitt teileplikt i lov eller medhald av lov». Selv om hel utstryking kan gjøres dersom det er nødvendig for ikke å røpe taushetsbelagte opplysninger, må dette ikke gjøres i større utstrekning enn det som er strengt nødvendig. En angivelse av avsender/mottaker i journalen for dokumenter som kan klassifiseres unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5a sammenholdt med en underliggende taushetspliktbestemmelse, vil f.eks. ikke uten videre røpe taushetsbelagte opplysninger.

Det er et gjennomgående trekk ved kommunens journalføring at når et dokument forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet, så utelates opplysninger om dokumentets avsender/mottaker i den offentlige journalen. Dette gjelder *uavhengig av hvilken unntatt*

takshjemmel som benyttes. Øvrige opplysninger, som brevets dato, dato for innkomst/journalføring, saks- og dokumentnummer samt arkivkode, fremgår i all hovedsak av journalen uavhengig av om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet eller ikke. Det fremgår også i all hovedsak av journalen på en opplysende måte hva som er dokumentets innhold.

I kommunens redegjørelse 22. oktober 1999 het det om dette:

«Kommunen er enig i at nøytralisering og delvis utstryking i journalen bare bør forekomme i den utstrekning det fremstår som nødvendig. Kommunens nye saks- og journalsystem er imidlertid slik innrettet at når en sak klassifiseres som unntatt offentlighet, så vil automatisk feltet for avsender/mottaker og linje 2 i sakstittel-feltet bli blankt i postjournalen. Kommunen har tatt opp problemet med leverandøren av systemet, IBM, men man har enda ikke funnet noen løsning på dette.»

Det faktum at avsender/mottaker automatisk slettes i den offentlige journalen når et dokument forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet, uavhengig av hvilken unntakshjemmel som benyttes, gjør journalen lite opplysende og er klart i strid med arkivforskriften § 2–7 første og andre ledd, jf. det jeg har fremholdt ovenfor under punkt 4.2, a.

Når det gjelder dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, må det i utgangspunktet vurderes konkret fra sak til sak hvorvidt det kan gis informasjon om avsender/mottaker uten fare for å røpe taushetsbelagte opplysninger. Og iallfall når det gjelder dokumenter som kan unntas etter offentlighetsloven §§ 5 og 6, vil det normalt være liten grunn til å utelate opplysninger om mottaker/avsender i den offentlige journalen. En nøytralisering eller delvis utstryking i journalen for slike dokumenter bør bare foretas i den utstrekning det fremstår som absolutt nødvendig.

Det er derfor uheldig at Lillehammer kommunes saks- og journalsystem er slik innrettet at avsender/mottaker automatisk slettes i den offentlige journalen dersom dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Jeg har merket meg at kommunen har tatt initiativ overfor leverandøren av systemet for å rette opp denne »systemfeilen«, og jeg forutsetter at det arbeides videre med dette til det er funnet en akseptabel løsning. Jeg viser i denne forbindelse til at avsender/mottaker er angitt i kommunens interne journal selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. En midlertidig løsning før saks- og journalsystemet er endret, kan være at kommunen offentliggjør den interne journalen med de utstrykinger som er nødvendig for ikke å røpe taushetsbelagte opplysninger.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva kommunen foretar seg på dette punktet.

2) Forhåndsklassifisering av dokumenter i journalen

Lillehammer kommune avmerker i journalen allerede ved journalføringen at et dokument er offentlig eller ikke (forhåndsklassifisering). Dette gjelder uavhengig av hvilken unntakshjemmel som benyttes.

Slik forhåndsklassifisering av dokumenter før det er begjært innsyn kan i en del tilfelle være hensiktsmessig og nødvendig, særlig dersom dokumentet i det vesentlige inneholder opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt, slik at det er forbudt å offentliggjøre dokumentet. En slik ordning kan også være rasjonell fordi vedkommende saksbehandler ved utferdigelsen av dokumentet har saken klart for seg, og lettere kan vurdere innholdet i forhold til offentlighetslovens bestemmelser og intensjoner. På den annen side vil en slik praksis med forhåndsklassifisering av dokumenter lett kunne medføre en overdreven og uheldig bruk av unntaksbestemmelsene, og dermed innebære et hinder for meroffentlighet. Både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om meroffentlighet skal etter loven vurderes når innsynskravet fremsettes. Innsynsspørsmålet kan da stille seg annerledes fordi forholdene har endret seg. Tidsfaktoren kan f.eks. gjøre at de hensyn som gjorde at forvaltningen ved mottakelsen/avsendelsen av et dokument ville unnta det fra offentlighet etter lovens unntaksbestemmelser, ikke på samme måte gjør seg gjeldende ved en senere innsynsbegjæring. Det kan også foreligge omstendigheter knyttet til den enkelte innsynsbegjæring som gir grunn til å utøve meroffentlighet. Selv om forvaltningen har plikt til å vurdere spørsmålet om offentlighet på selvstendig grunnlag når en begjæring om innsyn mottas, vil den vurdering som er foretatt når dokumentet mottas eller sendes ut lett prege holdningen til spørsmålet om en senere offentliggjøring. Etter omstendighetene kan det svekke lovens meroffentlighetsprinsipp og dermed harmonere dårlig med lovens intensjoner. En ukritisk bruk av forhåndsklassifisering svekker også informasjonsverdien. For utenforstående kan det da være uklart om meningen med anmerkningen er at det ikke kan og bør utøves meroffentlighet, eller om meningen bare er å signalisere at dokumentet faller inn under en av de skjønnsmessige unntaksbestemmelsene i loven.

Bortsett fra de tilfellene hvor det er tale om dokumenter som i det vesentlige inneholder opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt eller som faller inn under offentlighetsloven §§ 5 eller 6 og åpenbart bør unntas offentlighet, kan derfor meget tale for at slik forhåndsangivelse av dokumenter unntatt offentlighet bør begrenses i størst mulig grad. Se i denne sammenheng også Justisdepartementets rundskriv G-69/98 s. 6–7 og St.meld. nr. 32 (1997–98) s. 92–93.

På bakgrunn av det som fremkom i undersøkelsen, ble det bedt om kommunens kommentarer til om det var grunn til å legge om praksis på dette punktet. I kommunens svar het det:

«I Lillehammer kommune legges alle innkomne dokumenter ut til pressen med mindre de skal unntas fra offentlighet. Det er altså ikke slik at dokumenter først blir lagt frem for offentligheten når innsyn blir begjært. En slik praktisering av dokumentoffentlighet forutsetter forhåndsklassifisering av dokumentene. Det er naturligvis ingenting i veien for å unnlate forhåndsklassifisering og avvente begjæring om innsyn i dokumenter, av hensyn til pressen har imidlertid kommunen funnet gjeldende praksis mest imøtekommende. På et mindre sted som Lillehammer er pressen naturlig nok svært opptatt av kommunens gjøren og laden, de fleste saker er derfor vanligvis av interesse.»

Arkivleder Sidsel Haugen i Lillehammer kommune har i telefonsamtale 25. mai 2000 opplyst at med «innkomne dokumenter» menes alle dokumenter som journalføres den aktuelle dagen. Det blir foretatt en vurdering av både inngående, utgående og interne dokumenter, og de av dokumentene som ikke forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet, blir følgelig lagt ut til offentlig gjennomsyn.

Det er positivt at Lillehammer kommune har fokus på offentlighetsprinsippet og at kommunen legger forholdene til rette for åpenhet om saker som er til behandling. Pressen, som jeg forstår innsynsbegjæringene i all hovedsak kommer fra, synes å ha funnet seg vel til rette med den praktiserte ordningen. En skal heller ikke se bort fra at kommunen ved å uoppfordret legge dokumentene ut til offentlig gjennomsyn, oppmuntrer til offentlig engasjement og debatt om saker som kommunen har til behandling, og dette er positivt. For øvrig er det grunn til å tro at det beskjedne antall konkrete innsynsbegjæringer som kommunen mottar har sammenheng med denne ordningen.

En ulempe ved ordningen kan imidlertid være faren for at kommunen ser hen til dokumentets karakter når det tas stilling til om dokumentet skal legges ut til pressen for gjennomsyn, slik at vurderingen av offentlighetslovens bestemmelser i forhold til det aktuelle dokumentet blir subsidiær. Det kan nok være dokumenter som etter offentlighetslovens bestemmelser ikke lovlig kan unntas offentlighet, men som det allikevel – ut fra arten av opplysninger – kan virke fremmed uoppfordret å legge ut til offentligheten fordi dokumentene ikke har så stor offentlig interesse. Det er viktig at kommunen er oppmerksom på dette slik at offentlighetslovens bestemmelser blir avgjørende for om et dokument skal forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet, ikke hva kommunen antar pressen har interesse av å få se.

En annen ulempe kan være at saksdokumentene i for stor grad forhåndsklassifiseres unntatt offentlig-

het ut fra en tanke om at en ønsker å være på den sikre siden – kommunen legger inn en sikkerhetsmargin. Særlig vil dette være tilfellet dersom pressen og andre interesserte ikke er godt nok informert om at det også kan anmodes om innsyn i dokumenter som er forhåndsklassifisert i journalen, og at kommunens forhåndsvurdering ikke er ubetinget avgjørende. Ved den nærmere vurderingen kan det være grunn til å skille mellom dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger og dokumenter som kan, men ikke må, unntas etter lovens §§ 5 og 6.

I forhold til dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, vil forhåndsklassifiseringen som nevnt kunne være hensiktsmessig og nødvendig. Her har jo kommunen en plikt til å hemmeligholde de taushetsbelagte opplysningene, og det ville være svært uheldig om dokumenter som i det vesentlige inneholder taushetsbelagte opplysninger legges ut til offentlig gjennomsyn. Dette forutsetter imidlertid at kommunen foretar en samvittighetsfull vurdering av om dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, og om det i så fall er grunn til å unnta hele dokumentet fra offentlighet, eller om en sladdet versjon (der de taushetsbelagte opplysningene er strøket ut) kan legges ut til pressen og andre interesserte. Jeg viser i denne forbindelse til offentlighetsloven § 5 a annet ledd som bestemmer at «(d) dokumentet 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». Denne vurderingen av om dokumentet helt, eller bare delvis, skal unntas offentlighet, bør foretas i forbindelse med forhåndsklassifiseringen dersom ordningen skal gi et dekkende bilde av hvilke dokumenter/opplysninger som er offentlige i kommunen.

Dersom kommunen finner det uhensiktsmessig og for arbeidskrevende ved forhåndsklassifiseringen og utleggingen av dokumentene å foreta vurderingen av om et dokument delvis kan offentliggjøres (med unntak av de taushetsbelagte opplysningene), må det kunne aksepteres at kommunen på dette stadiet ikke legger ut til pressen dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, uavhengig av om deler av dokumentet er offentlig. Dersom kommunen velger en slik løsning, er det meget viktig at brukerne på en klar og entydig måte er orientert om hvordan dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger blir behandlet. Det bør i denne forbindelse presiseres overfor brukerne at det faktum at et dokument ikke er lagt ut til gjennomsyn med den begrunnelse at det inneholder taushetsbelagte opplysninger, ikke innebærer noe endelig standpunkt om at det ikke er anledning til å gi innsyn i (deler av) dokumentet dersom en innsynsbegjæring fremsettes.

Når det gjelder dokumenter som etter lovens §§ 5 eller 6 er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, er det ikke i samme grad rom for en sikkerhetsmargin. Lovens system er at ved en fremsatt begjæ-

ring om dokumentinnsyn, skal forvaltningen vurdere om meroffentlighet bør utvises selv om dokumentet kan unntas offentlighet med hjemmel i §§ 5 eller 6, jf. § 2 tredje ledd. På bakgrunn av formålet bak bestemmelsen om meroffentlighet i lovens § 2 tredje ledd og de uttalelser som er gitt i forarbeidene m.v. om praktiseringen av meroffentlighet, må utgangspunktet være at innsyn bare bør nektes dersom det, i tillegg til at det foreligger en unntakshjemmel, er *tungtveiende grunner* for å unnta dokumentet fra offentlighet, jf. Dokument nr. 4:1 (1997–98) s. 15. I denne sammenheng er det også grunn til å understreke at det i Ot.prp. nr. 100 (1991–92) ble lagt til grunn at forvaltningen først bør vurdere om innsyn bør gis, dvs. om det foreligger noen saklig grunn til å nekte innsyn, før det vurderes om det er hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet i medhold av loven. Ifølge proposisjonen tok en ved innføringen av en plikt til å vurdere meroffentlighet i alle tilfeller i lovens § 2 tredje ledd, sikte på å endre forvaltningens arbeidsmåte ved innsynskrav i denne retningen.

Det fremstår som noe uklart hvorvidt kommunen ved forhåndsklassifiseringen av dokumentene vurderer hvorvidt det bør utvises meroffentlighet. Inntrykket fra spørreskjemaene, jf. nedenfor punkt 4.3, 1, var at i alle fall to av etatene vurderte meroffentlighet ved journalføringen. Vektige grunner taler for at kommunen også ved forhåndsklassifiseringen bør vurdere meroffentlighet. I motsatt fall vil mange flere dokumenter bli forhåndsklassifisert unntatt offentlighet enn det er grunnlag for etter en meroffentlighetsvurdering. Den offentlige journalen og kommunens praksis med å automatisk legge ut offentlige dokumenter til pressen og andre interesserte for gjennomsyn, vil da gi et misvisende uttrykk for hvilke dokumenter som i realiteten er offentlig tilgjengelig i kommunen, og det er uheldig.

Videre er det viktig at kommunen gir informasjon til brukerne om hvordan ordningen fungerer, herunder at det fortsatt kan anmodes om innsyn i et dokument selv om det i journalen er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Ved en eventuell innsynsbegjæring i et dokument er det videre viktig at kommunen foretar en ny vurdering av om det kan gis innsyn i dokumentet og ikke legger avgjørende vekt på forhåndsklassifiseringen. Det er ikke minst viktig at det foretas en ny meroffentlighetsvurdering. Som nevnt ovenfor, kan tidsfaktoren gjøre at de hensyn som medførte at forvaltningen ved mottakelsen/avsendelsen av et dokument ville unnta det fra offentlighet etter lovens unntaksbestemmelser, ikke på samme måte gjør seg gjeldende ved en senere innsynsbegjæring. Det kan også foreligge omstendigheter knyttet til den enkelte innsynsbegjæring som gir grunn til å utøve meroffentlighet, f.eks. innsynshenvendelser fra lokalpressen i en sak av stor offentlig interesse. Jeg har merket meg at kommunen i brev 22. oktober 1999 har opplyst at det alltid foretas en ny vurdering av hjemmelsgrunnlaget når det anmo-

des om innsyn i et dokument som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

Jeg ber om at kommunen tar mine merknader ovenfor til etterretning.

3) Presisjonen i forhåndsklassifiseringene

Når et forvaltningsorgan avslår en konkret innsynsbegjæring, plikter det ifølge offentlighetsloven § 9 annet ledd å opplyse om hjemmel for avslaget. Bestemmelsen lyder:

«Avslår forvaltningsorganet en begjæring etter § 2 andre ledd, skal det vise til den bestemmelse som er grunnlag for avslaget, og opplyse om klageadgangen og klagefristen. Er grunnlaget for avslaget lovens § 5 a, skal forvaltningsorganet også vise til den eller de bestemmelsene som er grunnlag for taushetsplikten.»

Det må kreves at forvaltningen gir tilfredsstillende henvisning til den lovbestemmelsen som er grunnlaget for avslaget. Lovens hovedregel er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, og det er unntaket fra denne hovedregelen som krever særskilt hjemmel. Begrunnelseskravet innebærer at forvaltningsorganet særskilt må vurdere om det er grunnlag for å unnta dokumentet i en av lovens unntaksbestemmelser.

Lovens krav om at det må vises til den «bestemmelse som er grunnlag for avslaget», innebærer at det må angis konkret hvilken regel som representerer hjemmelgrunnlaget for unntaket og at det *ikke* er tilstrekkelig å vise generelt til den aktuelle lovparagrafen. Ordet «bestemmelse» må her forstås slik at det kreves en presisering av den konkrete regelen, dvs. en spesifisering av hvilket ledd, bokstav eller nr. som har begrunnet avslaget der lovparagrafen inneholder flere unntaksregler, jf. også Arvid Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 263 og Torstein Eckhoff/Eivind Smith: Forvaltningsrett (1997) s. 434. I loven er det også uttrykkelig presisert at dersom offentlighetsloven § 5 a anvendes som hjemmel for unntaket, må det vises til den eller de bestemmelsene som er grunnlaget for taushetsplikten, f.eks. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Offentlighetsloven § 5 a er ikke noen selvstendig unntakshjemmel fra lovens offentlighetsprinsipp.

Mye kan tale for at lovens krav til forvaltningens hjemmelshenvisning ved avslag på konkrete innsynsanmodninger også bør legges til grunn ved forhåndsklassifiseringer i journalen. Ikke minst fordi forhåndsklassifiseringen bestemmer hvilke dokumenter kommunen legger ut til pressen og andre interesserte, er det grunn til å stille et slik krav. Selv om forvaltningen har plikt til å vurdere spørsmålet om offentlighet på selvstendig grunnlag når en anmodning om innsyn mottas, må det antas at den vurdering som i tilfelle ble foretatt da dokumentet ble mottatt eller sendt ut, i betydelig grad også vil kunne legge føringer for fremtiden. Når dokumenter blir forhåndsunntatt offentlighet, vil det også kunne føre

til at interesserte avholder seg fra å fremme en innsynsbegjæring. Det er derfor viktig at forvaltningen også ved forhåndsklassifiseringen tenker igjennom problemstillingen. Kravet om presisering av hjemmelgrunnlag for unntak ved forhåndsklassifiseringen vil kunne bidra til å sikre dette. Informasjonsverdien av journalen vil også bli betraktelig forbedret ved en presis angivelse av hjemmelen for å unnta dokumentet offentlighet.

På grunnlag av de funn som ble gjort i undersøkelsen, er jeg kommet til at praksis ikke har vært tilfredsstillende i Lillehammer kommune. I 64 (ca 70,3 %) av forhåndsklassifiseringene var hjemmelen upresis. I en god del av forhåndsklassifiseringene som er regnet til kategorien «upresis hjemmelshenvisning», har det vært mangelfull henvisning til det enkelte ledd eller bokstav i lovens § 5 om interne dokumenter. I mange tilfeller har det ikke blitt vist til den aktuelle taushetspliktbestemmelsen som er grunnlaget for bruken av unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 5 a. I flere tilfeller er det også mangelfulle henvisninger til det aktuelle nummer (nr. 1–8) i offentlighetsloven § 6 første ledd.

Lillehammer kommune har i brev 22. oktober 1999 «tatt til etterretning at hjemmelshenvisningen bør være mer presis og henviser ikke lenger bare til offentlighetsloven § 5, 5 a eller 6». Jeg har merket meg at kommunen har tatt mine innsigelser på dette punktet til etterretning. Jeg legger etter dette til grunn at kommunens hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene i journalen nå er fullstendige og oppfyller de krav til avslag som følger av lovens § 9 annet ledd.

4) Forhåndsklassifisering av sakslister og sakspapirer til politiske utvalg

Av kommunens brev 23. februar 1999 fremgikk at sakslister og sakspapirer til politiske utvalg på grunn av en feil i saks- og arkivsystemet automatisk ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen. Kommunen fremholdt at dette ikke innebærer at dokumentene rent faktisk unntas offentlighet. Kommunen ble i den foreløpige rapporten anmodet om å redegjøre for hvorvidt det ble arbeidet med å rette denne feilen i saks- og arkivsystemet slik at de aktuelle dokumentene ikke automatisk ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

Jeg har merket meg at kommunen, ifølge opplysning i brev 22. oktober 1999, har fått rettet denne feilen i saks- og arkivsystemet. På denne bakgrunn legger jeg til grunn at informasjonen i journalen om disse dokumentene nå er korrekt, og forholdet gir således ikke grunn til ytterligere merknader fra min side.

4.3 Spørreskjema

For å få et inntrykk av hvordan konkrete innsynsbegjæring ble behandlet i kommunen, ble det herfra

utarbeidet et spørreskjema som ble besvart av fem personer i kommunen som behandler begjæringer om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven. Etter å ha gjennomgått de utfylte spørreskjemaene, har jeg funnet grunn til å kommentere enkelte forhold.

1) Meroffentlighet

Meroffentlighetsprinsippet er et viktig prinsipp som er fastslått i offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Det er grunn til å understreke at offentlighetsloven er en minimumslov; forvaltningen skal vurdere om det kan gis innsyn i saksdokumentene for pressen og andre interesserte i større utstrekning enn det loven direkte gir krav på. Det er heller ikke noe forbud mot at forvaltningen praktiserer meroffentlighet utenfor rammen av hva offentlighetsloven regulerer, f.eks. for andre offentlige organer enn de som går inn under lovens § 1 og dokumenter og opplysninger som faller utenfor lovens § 2, jf. § 3. Formålet med meroffentlighetsprinsippet retter seg ikke bare mot lovens unntaksbestemmelser, men mot lukkethet som sådan i offentlig forvaltning, se for øvrig Frihagen: Offentlighetsloven I (1994) s. 211–212.

Fra lovgiverhold har det både ved vedtakelsen av loven i 1970 og – i særlig grad – ved de senere lovendringene i 1982 og 1993, vært lagt vekt på at forvaltningen, så langt det er mulig, skal praktisere meroffentlighet, selv om det etter loven er adgang til å unnta forvaltningens saksdokumenter fra allmennhetens innsyn. Ved lovendringen i 1982 ble det tatt inn en bestemmelse i lovens § 2 tredje ledd om at forvaltningsorganet hadde en oppfordring til å praktisere meroffentlighet, dersom det ble anmodet om det, jf. Innst.O. nr. 40 (1981–82) s. 3. Når det gjelder dokumenter som kan unntas fra offentlighet etter § 5 første og annet ledd, understreket Stortingets justiskomité at sterke grunner taler for å praktisere meroffentlighet. I Innst.O. nr. 40 (1981–82) heter det bl.a.:

«Komiteen minner om at det ikke sjelden nettopp vil være i slike under- og bilagsdokumenter man finner realbegrunnelsene for innstillinger og beslutninger. Under henvisning til offentlighetslovens generelle formål må det derfor påhvile forvaltningen en alminnelig oppfordring til å praktisere unntaksbestemmelsene for interne dokumenter med almenhetens krav om å få kunnskap om forvaltningens egentlige beveggrunner, for øye.»

Ved lovendringen i 1993 ble meroffentlighetsprinsippet styrket ytterligere ved at forvaltningen i lovens § 2 tredje ledd ble pålagt automatisk å vurdere meroffentlighet i alle tilfeller der det foreligger hjemmel for å gjøre unntak. Videre ble lovens § 9 tredje ledd endret slik at den som har begjært innsyn også kan klage over at det ikke er gitt innsyn etter meroffentlighetsprinsippet i § 2 tredje ledd. I forarbeidene er det også lagt til grunn at klageinstansen har en plikt til å vurdere meroffentlighets spørsmålet,

og ikke bare lovanvendelsen, selv om dette ikke er konkretisert i klagen, jf. Ot.prp. nr. 100 (1991–92) s. 12–13. Betydningen av å praktisere meroffentlighet har videre kommet til uttrykk gjennom behandlingen av et privat lovforslag om endringer i offentlighetsloven, se Innst.O. nr. 49 (1995–96). En samlet komité understreket at meroffentlighet måtte praktiseres i størst mulig grad. Jeg viser også til St.meld. nr. 32 (1997–98) s. 92 og Justisdepartementets rundskriv G-69/98 s. 3 der det fremheves at bestemmelsen om meroffentlighet må forstås slik at den innebærer en oppfordring til å gi innsyn der det ikke foreligger et *reelt og saklig behov* for å unnta hele eller deler av dokumentet fra offentlighet.

Etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd har forvaltningen som sagt *plikt* til å vurdere meroffentlighet av *eget tiltak*, selv om dokumentet det er begjært innsyn i etter lovens unntaksbestemmelser *kan* unntas offentlighet. Både lovens § 5 om interne dokumenter og lovens § 6 om unntak på grunn av dokumentets innhold, gir forvaltningen adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet (taushetsrett), men pålegger ikke taushetsplikt. Dersom dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger som er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a, vil det derimot være et forbud mot at disse *opplysningene*, men ikke nødvendigvis hele dokumentet, offentliggjøres. Det er i denne sammenheng viktig å understreke, som påpekt av departementet i forarbeidene til lovendringen i 1993 (Ot.prp. nr. 100 (1991–92) s. 10 og 13), at lovens intensjon er at *innsyn som hovedregel bør vurderes og tillates, når taushetsplikt ikke er til hinder for det*.

På bakgrunn av formålet bak bestemmelsen om meroffentlighet i lovens § 2 tredje ledd og de uttalelser som er gitt i forarbeidene m.v. om praktiseringen av meroffentlighet, må utgangspunktet være at innsyn bare bør nektes dersom det, i tillegg til at det foreligger en unntakshjemmel, er *tungtveiende grunner* for å unnta dokumentet fra offentlighet, jf. Dokument nr. 4:1 (1997–98) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet s. 15. Det er videre grunn til å understreke at meroffentlighetsprinsippet kan gi grunnlag for *delvis* offentlighet, selv om hele dokumentet etter loven kan unntas dersom det først inneholder noe som går inn under unntaksbestemmelsene, f.eks. etter lovens § 6 nr. 2. En slik delvis innsynsrett vil f.eks. være rimelig å gi når det gjelder faktiske opplysninger (jf. regelen om partsinnsyn i faktiske opplysninger i forvaltningsloven § 18 tredje ledd), eller dersom det knytter seg stor allmenn interesse til opplysningene. Dette kan også være aktuelt dersom det kun er enkelte konkrete opplysninger som det er tungtveiende grunner for å unnta offentlighet, mens den resterende delen av dokumentet (ene) ikke gir noen saklig grunn for hemmelighold.

Kulturetaten og teknisk etat opplyste at det allerede ved forhåndsklassifiseringen av dokumentene

ble vurdert hvorvidt det kan utvises meroffentlighet, mens helse- og omsorgsetaten opplyste at meroffentlighet først ble vurdert når det var fremsatt en innsynsbegjæring. Oppvekstetaten stilte på spørreskjemaet «(h)va er meroffentlighet», noe som etterlater tvil om meroffentlighet i det hele tatt blir vurdert og om prinsippet er forstått. Alle etatene, også oppvekstetaten, fremholdt at det ved vurderingen av en innsynsbegjæring, ble foretatt en ny vurdering av om det kunne gis innsyn i dokumentet selv om dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Svarene på spørreskjemaene etterlater imidlertid tvil om kommunen alltid foretar en ny vurdering av om det kan utvises meroffentlighet når det er fremsatt en innsynsbegjæring.

Jeg finner derfor grunn til å understreke at både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om meroffentlighet etter loven skal vurderes når innsynskravet fremsettes selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, jf. punkt 4.2, 2. Tidsfaktoren kan f.eks. gjøre at de hensyn som gjorde at forvaltningen ved mottakelsen/avsendelsen av et dokument ville unnta det fra offentlighet etter lovens unntaksbestemmelser, ikke på samme måte gjør seg gjeldende ved en senere innsynsbegjæring. Det kan også foreligge omstendigheter knyttet til den enkelte innsynsbegjæring som gir grunn til å utøve meroffentlighet. Jeg minner også om at det er viktig at meroffentlighet vurderes i forbindelse med at kommunen forhåndsklassifiserer dokumentet unntatt offentlighet, jf. punkt 4.2, 2. Helse- og omsorgsetatens praksis med først å vurdere meroffentlighet ved fremsettelsen av en eventuell anmodning om innsyn bør således endres.

Jeg ber om at kommunen tar dette til etterretning og vurderer hvorvidt det er grunn til å innskjerpe rutinene på dette punktet overfor etatene.

2) Opplysning om klageadgang og klagefrist

Etter offentlighetsloven § 9 annet ledd plikter kommunen å «opplyse om klageadgangen og klagefristen». Denne bestemmelsen ble tatt inn ved lovendringen i 1982. Som begrunnelse for lovendringen fremholdt Justisdepartementet bl.a. følgende (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 42):

«Det er videre departementets erfaring gjennom flere henvendelser at mange ikke kjenner klageadgangen. Dette kan bl a ha den uheldige følge at klagefristen blir oversittet i saker som burde vært overprøvd av et høyere organ. På bakgrunn av den støtte forslaget ellers har fått vil departementet derfor foreslå at det blir innført en plikt til å opplyse om klageadgangen. Ut fra det som er sagt foran vil departementet også foreslå at det skal opplyses om klagefristen.»

Klageretten er en viktig garanti for kontroll med de avslag på dokumentinnsyn som treffes og for at lovens regler og intensjoner i størst mulig grad blir lojalt overholdt.

Teknisk etat og helse- og omsorgsetaten fremholder at det blir gitt informasjon om klageadgang og klagefrist. Kulturetaten opplyser at slik informasjon i liten grad blir gitt, og dette begrunnes med at det ofte er muntlig saksbehandling i disse sakene. Hvordan praksis er i oppvekstetaten er uklart.

Det er positivt at teknisk etat og helse- og omsorgsetaten opplyser om klageadgang og klagefrist som anvist i offentlighetsloven § 9 annet ledd. Det faktum at saksbehandlingen i innsynssakene i stor grad foregår muntlig, jf. kulturetatens redegjørelse, fritar ikke fra plikten til å opplyse om klageadgang og klagefrist. Lillehammer kommune bes på denne bakgrunn vurdere hvorvidt det er grunn til å klargjøre og innskjerpe rutinene på dette punktet.

3) Opplysning om hjemmel for avslag

Det følger av offentlighetsloven § 9 annet ledd at det påligger det forvaltningsorganet som avslår en begjæring om innsyn å opplyse om hjemmelen for avslaget. Hvordan denne bestemmelsen er å forstå, er det redegjort for over, jf. punkt 4.2, 3.

Inntrykket fra de utfylte spørreskjemaene er at kommunens etater ved et eventuelt avslag på en innsynsbegjæring opplyser om hjemmel for avslaget, og det er positivt. Jeg understreker for ordens skyld at lovens § 9 annet ledd her oppstiller en ubetinget plikt til å gi slik informasjon. Plikten til å opplyse om hjemmel for avslaget inntreer uavhengig av om den som begjærer innsyn ber om slik hjemmelanvisning. Presise opplysninger om rettsgrunnlaget for avslaget er viktig bl.a. for at den som har begjært innsyn skal kunne vurdere om det er grunn til å påklage avslaget og eventuelt for utarbeidelsen av en klage.

4) Saksbehandlingstiden for behandling av innsynsbegjæringer

Det er viktig at saksbehandlingstiden for begjæringer om innsyn er så kort som mulig. Dersom forvaltningens saksbehandling tar for lang tid, vil innsynsbegjæringen lett miste sin aktualitet og betydning. Lang saksbehandlingstid vil undergrave formålet med lovens hovedprinsipp, nemlig at forvaltningens saksdokumenter skal være offentlige for dem som begjærer innsyn. Rask saksbehandlingstid er også viktig av hensyn til allmennhetens tillit til forvaltningen, og vil kunne motvirke at det oppstår mistanke om at forvaltningen legger vekt på utenforliggende hensyn ved å trenere eller vanskeliggjøre behandlingen av innsynsbegjæringer som kan avdekke kritikkverdige forhold eller forhold offentligheten bør ha kjennskap til. En rask avgjørelse av innsynsspørsmålet er også viktig slik at et eventuelt avslag raskest mulig kan påklages, jf. offentlighetsloven § 9 tredje ledd.

Offentlighetsloven § 9 første ledd slår fast at en begjæring om innsyn skal avgjøres «uten ugrunnet

opphold». Både lovens ordlyd og formål forutsetter en særlig plikt til rask behandling. Hva som ellers ligger i lovens krav, vil måtte bero på en konkret vurdering hvor det tas hensyn til sakens vanskelighetsgrad og organets arbeidsbyrde for øvrig, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 42. Som påpekt ovenfor, vil offentlighetsprinsippet i loven kunne bli undergravd og lovens effektivitet som redskap for pressen og allmennheten til å få innsyn i offentlig forvaltning bli betydelig svekket, dersom innsynsbegjæringer ikke behandles raskt. I forbindelse med at bestemmelsen ble gitt i 1982, presiserte Justisdepartementet således at «alle henvendelser etter offentlighetsloven etter sin art må behandles forholdsvis snart» og dersom det var «praktisk mulig å avgjøre spørsmålet umiddelbart vil dette være å foretrekke» (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 42). I denne sammenheng er det også av interesse at Justisdepartementet i forbindelse med endringene i offentlighetsloven i 1982 vurderte om det ikke burde settes en frist på ti dager, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 42. Selv om loven ikke inneholder noen slik ti-dagers frist, kan dette tjene som en veiledende norm for hva som normalt må betraktes som en lengstefrist. I de fleste tilfeller bør innsynsbegjæringen kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av en til tre virkedager, dersom det ikke skulle foreligge spesielle praktiske vanskeligheter.

Inntrykket fra spørreskjemaene er at saksbehandlingstiden for fremsatte innsynsbegjæringer i all hovedsak er akseptabel – det synes som om at innsynsbegjæringer blir prioritert og behandlet i løpet av en til tre virkedager. Teknisk etat har opplyst at ved skriftlige henvendelser er saksbehandlingstiden en uke. Dette er i normalsituasjonen for lang saksbehandlingstid. Jeg vil understreke at innsynsbegjæringer normalt bør kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av en til tre virkedager, uavhengig av om de er fremsatt muntlig eller skriftlig. Kommunen bes ta mine merknader på dette punktet til etterretning og vurdere om det er grunn til å ta dette opp med etatene.

4.4 Undersøkelsen av et utvalg av forhåndsklassifiseringene fordelt på de enkelte seksjonene

På bakgrunn av vanskelighetene med å etterspore konkrete innsynsbegjæringer og kommunens behandling av disse, jf. pkt. II ovenfor, fant jeg det hensiktsmessig som grunnlag for en etterprøving av kommunens hjemmelshenvisning og materielle vurderinger å ta utgangspunkt i *forhåndsklassifiseringene* i kommunens journal. Ved utvalget av konkrete tilfeller er det tatt sikte på å finne frem til forhåndsklassifiseringer som kunne synes tvilsomme i forhold til lovens unntakshjemler, eller som for øvrig kan tyde på feil forståelse og anvendelse av loven. Videre er det lagt vekt på å undersøke nærmere ulike

typer forhåndsklassifiseringer fra kommunens forskjellige avdelinger/etater for på den måten å belyse ulike spørsmål knyttet til praktiseringen av loven.

Det presiseres at de sakene jeg har funnet grunn til å undersøke nærmere *ikke* representerer alle de forhåndsklassifiseringene som det kunne være grunn til å stille spørsmål ved holdbarheten av. Dette innebærer at det også kan være andre forhåndsklassifiseringer det kan være grunnlag for å kritisere.

4.4.1 Seksjon ØKONOMI

1) Sak nr. 98/01907, lnr. 003896/98, registreringsdato 1. september 1998 – avtale nr C2.98.07.164

Dokumentet, som er en inngått avtale mellom kommunen og en leverandør, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Avtalens vedlegg var ikke vedlagt kommunens oversendelse av dokumentene hit.

Tilsvarende gjelder for følgende journalføringer som gjelder innkjøpsordningen i kommunen:

- Sak nr. 98/00690, lnr. 003897/98, registreringsdato 1. september 1998 – tilbud vedrørende forespørsel B2.98.07.071 (dokumentets vedlegg var lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/00690, lnr. 003903/98, registreringsdato 1. september 1998 – tilbud vedrørende forespørsel B2.98.07.071 (dokumentets vedlegg var lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/01828, lnr. 004222/98, registreringsdato 7. september 1998 – tilbud vedrørende forespørsel D5.2–98.08.247, Storkjøkken-utstyr (dokumentets vedlegg var lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/0683, lnr. 004225/98, registreringsdato 7. september 1998 – revidert avtalesforslag A.2.3–96.02.013 (dokumentets vedlegg var lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/02032, lnr. 004228/98, registreringsdato 7. september 1998 – prisjustering rammeavtale på kopiering
- Sak nr. 98/01828, lnr. 004336/98, registreringsdato 8. september 1998 – tilbud vedrørende forespørsel D5.2–98.08.247, Storkjøkken-utstyr (dokumentets vedlegg var ikke lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/01828, lnr. 004516/98, registreringsdato 10. september 1998 – tilbud vedrørende forespørsel D5.2–98.08.247, Storkjøkken-utstyr (enkelte av dokumentets vedlegg var lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/01828, lnr. 004519/98, registreringsdato 10. september 1998 – tilbud vedrørende forespørsel D5.2–98.08.247, Storkjøkken-utstyr (dokumentets vedlegg var lagt ved oversendelsen hit). Sak nr. 98/01826, lnr. 004843/98, registreringsdato 16. september 1998 antas å være samme dokument

- Sak nr. 98/01857, Inr. 004585/98, registreringsdato 11. september 1998 – tilbud vedrørende forspørsmål D5.2–98.08.248 (vedleggene var ikke lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/01857, Inr. 004611/98, registreringsdato 11. september 1998 – tilbud vedrørende forspørsmål D5.2–98.08.248 (vedleggene var ikke lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/01458, Inr. 004831/98, registreringsdato 16. september 1998 – avtale nr. B4.98.07.002 (vedleggene var ikke lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/01198, Inr. 004832/98, registreringsdato 16. september 1998 – avtale nr. B1.7–94.11.05.7 (i dokumentet er avtalenr. angitt å være B1.7–98.07.057, vedleggene var ikke lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/00683, Inr. 004846/98, registreringsdato 16. september 1998 – avtale nr. A.2.3–96.02.013 (vedleggene var ikke lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/02252, Inr. 004851/98, registreringsdato 16. september 1998 – endring av avtale nr. B1.10–97.11.061
- Sak nr. 98/02385, Inr. 005172/98, registreringsdato 22. september 1998 – avtale nr. D5.1–98.04.237
- Sak nr. 98/02389, Inr. 005178/98, registreringsdato 22. september 1998 – tilbud (enkelte av tilbudets vedlegg var lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/01127, Inr. 005457/98, registreringsdato 28. september 1998 – korrigering av avtale nr. C2.98.7.165 (vedleggene var ikke lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/02387, Inr. 005176/98, registreringsdato 22. september 1998 – avtale nr. B1.7–96.06.062. Dette dokumentet utgår da avtale nr. B1.7–98.11.062 er oversendt, og ikke avtale nr. B1.7–96.06.062 som angitt i journalen. Datoen for det oversendte dokumentet er for øvrig 15. november 1998 og dokumentet ble registrert 22. desember 1998.

I min foreløpige rapport ble kommunen bedt om å begrunne nærmere hvorfor dokumentene var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet etter lovens § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Det ble i denne sammenheng vist til forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 50) hvor det fremgår at bestemmelsen er ment å dekke de tilfellene hvor det offentlige fører forhandlinger med næringsorganisasjoner o.l. om betaling for visse ytelser som faller utenfor det alminnelige lønnsoppgjøret, f.eks. jordbruks- og fiskerioppgjøret.

Kommunen har i sitt svarbrev opplyst at «[d]okumenter vedrørende innkjøpsordningen blir vanligvis unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6, 1. ledd, pkt. 2».

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 lyder slik:

«Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

2) Dokument hvor unntak er påkrevd

- a) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens, kommunens eller vedkommende organs økonomi-, lønns- eller personalforvaltning
- b) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet
- c) fordi offentlighet ville motvirke offentlige kontroll- eller reguleringstiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud, eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres»

Jeg finner innledningsvis grunn til å bemerke at kommunens hjemmelshenvisning i svaret hit er ufullstendig. I og med at offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 inneholder tre alternative underpunkter – bokstavene a, b og c – er det ikke tilstrekkelig å vise til «offentlighetsloven § 6, 1. ledd, pkt. 2». Det fremstår da som uklart hvilket av bokstavalternativene kommunen mener kommer til anvendelse.

Så vidt jeg kan se, er det enten bokstav a eller bokstav b som eventuelt kan hjemle en forhåndsklassifisering av de aktuelle dokumentene. I journalen for september 1998 var alle dokumentene forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

De aktuelle dokumentene i journalen for september 1998 er enten inngåtte avtaler mellom kommunen og næringslivet om levering av ulike varer og tjenester, eventuelt revidering av disse avtalene, eller innhentede tilbud fra næringslivet. Enkelte av dokumentene er betegnet «rammeavtaler med næringslivet», noe som etter sin ordlyd omfattes av § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Som påpekt i min foreløpige rapport, fremgår det av forarbeidene til § 6 første ledd nr. 2 bokstav b at bestemmelsen er ment å dekke de tilfellene hvor det offentlige fører forhandlinger med næringsorganisasjoner o.l. (rammeavtaler med næringslivet) om betaling for visse ytelser som faller utenfor det alminnelige lønnsoppgjøret. Forarbeidene taler for at bestemmelsen er ment å omfatte større avtaler med et kollektivt preg, som eksempelvis jordbruks- og fiskerioppgjøret. Jeg viser i denne forbindelse også til Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 127 der Frihagen sier seg enig med Lovavdelingens konklusjon i brev 24. mai 1993 om at bestemmelsen ikke kunne anvendes «til å unnta fra offentlighet dokumenter med opplysninger om størrelsen av et pengebølpe Lillehammer kommune skulle motta etter en sponsoravtale med Coca Cola». Jeg kan etter dette ikke se at § 6 første ledd nr. 2 bokstav b, etter en gjennomgang av bestemmelsens forarbeider, hjemler den foretatte forhåndsklassifiseringen av dokumentene.

Formålet med § 6 første ledd nr. 2 bokstav a er å beskytte det offentlige «økonomi-, lønns- eller personalforvaltning». Jeg legger til grunn at det er alternativet «økonomiforvaltning» som eventuelt er aktu-

elt her. Bestemmelsen tar i første rekke sikte på å verne det offentliges privatøkonomiske interesser og forhandlingsposisjon mot tap eller redusert gevinst, altså det konkurransemessige aspektet. De aktuelle dokumentene må i utgangspunktet være omfattet av § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.

Det fremgår av lovens ordlyd at et dokument kan unntas fra offentlighet etter bestemmelsen dersom det er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens økonomiforvaltning. Det er således bestemmelsens generelle vilkår som blir avgjørende for om dokumentene kan unntas offentlighet. Dette er forholdsvis strenge vilkår. I Ot.prp. nr. 4 (1981–82) heter det på s. 29–30 om vilkåret «påkrevd»:

«Någjeldende § 6 nr. 2 gjelder dokumenter «hvor unntak er påkrevet» osv. Dette tilsier at ikke ethvert dokument som inneholder opplysninger av denne typen kan unntas. I samsvar med dette antar departementet at unntaket normalt ikke bør gå lenger enn til disse opplysningene, slik at det i prinsippet bør kunne praktiseres offentlighet for de øvrige delene av dokumentet. På samme måte som for § 6 nr 1 bør imidlertid unntakshjemmelen omfatte dokumentet som sådant, da det ofte kan være vanskelig å skille ut de opplysningene som bør beskyttes.»

Videre heter det på s. 50–51 i proposisjonen:

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

En fortolkning av bestemmelsen i samsvar med formålet tilsier at det må foretas en helhetsvurdering hvor de behov som taler for offentlighet må vurderes opp mot de mulige skadevirkninger en offentliggjøring kan medføre. I denne helhetsvurderingen må det imidlertid tas i betraktning at lovens hovedregel er offentlighet, og at ordlyden i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a stiller som vilkår for å gjøre unntak fra offentlighet at det er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens økonomiforvaltning.

Min vurdering av om de aktuelle dokumentene kunne forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a må nødvendigvis ta utgangspunkt i forholdene da dokumentene ble journalført.

Når det gjelder de innhentede tilbudene, finner jeg ikke grunn til å rette innvendinger mot at kommunen forhåndsklassifiserte disse dokumentene unntatt offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a. Kommunen var her i en situasjon hvor tilbud ble innhentet fra ulike leverandører, og

det var av vesentlig betydning for kommunens forhandlingssituasjon at de ulike tilbudene ikke ble offentliggjort på dette tidspunktet.

Når det gjelder de inngåtte avtalene eller dokumentene vedrørende revidering av allerede inngåtte avtaler, vil vurderingen kunne bli en annen. Vurderingstemmet er som nevnt at det av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens økonomiforvaltning er «påkrevd» at dokumentene unntas offentlighet. Når avtalene allerede er inngått, vil hensynet til å beskytte kommunens økonomiske interesser, og da særlig det konkurransemessige aspektet, stille seg annerledes. Kommunen har ikke begrunnet konkret hvorfor det var nødvendig å forhåndsklassifisere de aktuelle dokumentene unntatt offentlighet – det er ikke påpekt særlige forhold ved de ulike avtalene som taler for å unnta dokumentene fra offentlighet. Kommunens svar etterlater inntrykket av at denne typen dokumenter forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet uten en konkret og reell vurdering av det enkelte dokumentets innhold.

Jeg har bare begrenset kjennskap til de inngåtte avtalene og deres egenart, men slik saken er opplyst, kan jeg vanskelig se at det er godtgjort at § 6 første ledd nr. 2 bokstav a hjemlet forhåndsklassifiseringen av disse dokumentene. Jeg viser i denne forbindelse til at loven oppstiller forholdsvis strenge krav for at dokumentene kan unntas offentlighet med hjemmel i denne bestemmelsen, jf. redegjørelsen over. Forholdet må på denne bakgrunn kritiseres. Jeg finner også grunn til å understreke viktigheten av at det ved forhåndsklassifiseringen av dokumentene foretas en konkret vurdering av hvert enkelt dokument opp mot offentlighetslovens bestemmelser. Det er ikke tilstrekkelig å konstatere at et dokument vedrører kommunens innkjøpsordning og dermed automatisk forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet. Kommunen bes ta mine merknader på dette punktet til etterretning og ta gjeldende praksis opp til vurdering.

2) Sak nr. 98/02291, lnr. 005512/98, registreringsdato 28. september 1998 – prognosemodell rammetilskudd

Dokumentet, som er et utfylt bestillings skjema fra kommunen til Kommunenes Sentralforbund vedrørende bestilling av en prognosemodell, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemler unntaket.

I min foreløpige rapport ble kommunen bedt om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse det er siktet til, og begrunne hvorfor dette dokumentet er ansett taushetsbelagt.

I kommunens svarbrev er det erkjent at forhåndsklassifiseringen var «en opplagt feilføring» som det ikke var mulig å gi noen nærmere forklaring på.

Som kommunen påpeker, var det ikke hjemmel i offentlighetsloven for å forhåndsklassifisere dette dokumentet unntatt offentlighet. Forhåndsklassifiseringen må kritiseres.

4.4.2 Seksjon ORDFØRER

- 1) Sak nr. 98/002246, lnr. 004837/98, registreringsdato 16. september 1998 – reguleringsplan for Sagbakken

Dokumentet, som er et brev fra en privatperson til Lillehammer kommune vedrørende reguleringsplan for Sagbakken, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 4. Vedleggene som fulgte brevet var ikke vedlagt Lillehammer kommunes oversendelse av dokumentet hit.

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt om å begrunne nærmere hvorfor lovens § 4 om utsatt offentlighet ble brukt som hjemmel for forhåndsklassifiseringen. Det ble i denne sammenheng vist til lovens vilkår om at utsatt offentlighet kan bestemmes dersom «--- de da foreliggende dokumenter antas å gi et direkte misvisende bilde av saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser».

I kommunens svarbrev het det:

«Som det fremgår av dokumentet, så gir det et åpenbart misvisende bilde av en vanskelig regulerings sak. Dokumentet kunne naturligvis allikevel vært utlagt, av hensyn til avsender fant man det imidlertid den gangen mest korrekt å unnta brevet fra offentlighet.»

Offentlighetsloven § 4 lyder slik:

«Vedkommende forvaltningsorgan kan bestemme at det i en bestemt sak først skal gjelde offentlighet fra et senere tidspunkt i saksforberedelsen enn hva som følger av § 3, såfremt de da foreliggende dokumenter antas å gi et direkte misvisende bilde av saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser.»

Bestemmelsen oppstiller strenge vilkår for at det kan besluttes utsatt offentlighet. En forutsetning for at utsatt offentlighet kan besluttes er at de foreliggende (eksisterende) offentlige dokumentene i saken gir et «direkte misvisende bilde av saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser» (mine kursiveringer). Denne bestemmelsen er kun ment å brukes i særlige unntakstilfeller.

Kommunen har fremholdt at det aktuelle dokumentet gir et «åpenbart misvisende bilde av en vanskelig regulerings sak». Kommunens oppstilling av hva som er vurderingstemaet etter § 4 er ufullstendig og til dels uriktig. Som fremholdt ovenfor, vil det avgjørende være hvorvidt den samlede mengde av offentlig tilgjengelige dokumenter i saken på davæ-

rende tidspunkt vil gi et «direkte misvisende bilde av saken». Det er ikke ubetinget avgjørende hvorvidt det ene dokumentet, her vedkommende privatpersons brev 12. september 1998 til kommunen, i seg selv vil gi et ufullstendig inntrykk av saken.

Kommunen har ikke redegjort for hvorfor saken om reguleringsplan for Sagbakken er vanskelig. Jeg har heller ikke fått oversendt saksdokumentene i regulerings saken, så min vurdering av forhåndsklassifiseringsspørsmålet må basere seg på en gjennomgang av dokumentet samt kommunens redegjørelse i svarbrevet hit. Det vil ofte knytte seg en omfattende offentlig interesse til regulerings saker, og det er av stor betydning at prosessen er åpen. I plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 er det gitt bestemmelser som skal sikre at offentligheten blir orientert og får anledning til å uttale seg i disse sakene. Et eksempel på dette er § 27–1 nr. 1 annet ledd som bestemmer at kommunens planutvalg skal kunngjøre en melding om at et område tas opp til regulering, og det følger av tredje ledd at det skal legges til rette for aktiv medvirkning fra beboerne eller eksisterende næringsvirksomhet i et område ved regulering og omregulering. Det vises også til plan- og bygningsloven § 16 om samråd, offentlighet og informasjon. Dokumentene i en regulerings sak vil videre sjelden være av en slik karakter at de kan unntas offentlighet etter offentlighetslovens bestemmelser, med mindre dokumentene f.eks. inneholder taushetsbelagte opplysninger. En ensidig fremstilling og et kritisk syn på kommunens behandling av regulerings saken fra en privat parts side, gir normalt ikke adgang for kommunen til å beslutte utsatt offentlighet etter lovens § 4.

På denne bakgrunn, og med det forbehold at min vurdering av forhåndsklassifiseringen bygger på en begrenset kjennskap til regulerings sakens realitet og de øvrige dokumentene i saken, kan jeg vanskelig se at kommunen har godtgjort at offentlighetsloven § 4 kan komme til anvendelse. Jeg antar at allmennheten ved å få innsyn i sakens øvrige offentlige dokumenter, vil få et helhetlig og nyansert bilde av saken. Forholdet må etter dette kritiseres.

- 2) Sak nr. 98/02267, lnr. 004882/98, registreringsdato 16. september 1998 – innkalling til ekstraordinær generalforsamling i Litra AS

Dokumentet, som er et brev fra styreformannen i Litra AS til Lillehammer kommune om innkalling til ekstraordinær generalforsamling, var i journalen forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6, mens hjemmelen for å unnta brevet offentlighet på selve dokumentet er påført å være § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

Lillehammer kommune ble bedt om å opplyse hvilken bestemmelse i offentlighetsloven § 6 som kommunen mener er korrekt hjemmel for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet, samt

begrunne hvorfor den aktuelle bestemmelsen kommer til anvendelse.

I sitt svarbrev har kommunen opplyst at riktig hjemmel for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet er § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

Ovenfor under punkt 4.4.1, 2 ble det vist til forarbeidene til § 6 første ledd nr. 2 bokstav b (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 50) hvor det fremgår at bestemmelsen er ment å dekke de tilfellene hvor det offentlige fører forhandlinger med næringsorganisasjoner o.l. om betaling for visse ytelser som faller utenfor det alminnelige lønnsoppgjøret, f.eks. jordbruks- og fiskerioppgjøret. Bestemmelsen er altså ment å klargjøre at oppgjør med yrkesorganisasjoner kan unntas offentlighet med hjemmel i denne bestemmelsen.

Brevet fra styreformannen i Litra AS til Lillehammer kommune om innkalling til ekstraordinær generalforsamling er, så vidt jeg forstår, sendt til Lillehammer kommune som aksjonær i Litra AS. Brevet omhandler ikke kommunens oppgjør eller forhandlinger med en yrkesorganisasjon og er således ikke en type dokument som omfattes av § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Slik saken er forelagt meg, må det kritiseres at dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

4.4.3 3Seksjon PERS/ORG

1) Sak nr. 98/00167, lnr. 003892/98, registreringsdato 1. september 1998 – lærekontrakt [NN]

Dokumentet, som er et brev fra Lillehammer kommune til Oppland fylkeskommune vedrørende en lærekontrakt for [NN], var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemler unntaket. Lærekontrakten som skal ha vært vedlagt brevet, var ikke lagt ved Lillehammer kommunes oversendelse av dokumentet hit.

Tilsvarende gjelder også for følgende journalføring:

- sak nr. 98/00167, lnr. 003894/98, registreringsdato 1. september 1998 – lærekontrakt [NN]

I den foreløpige rapporten ble kommunen bedt om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som kommer til anvendelse på dokumentene. Det ble vist til at selv om vedleggene til brevene kan være unntatt offentlighet på grunn av lovbestemt taushetsplikt, er ikke det tilstrekkelig til å unnta oversendelsesbrevene fra offentlighet. Det ble også vist til at det allerede av dokumentbeskrivelsen i den offentlige journalen fremgår navnet på personene lærekontraktene gjelder.

I sitt svarbrev fremholdt kommunen at «[s]annsynligvis burde ikke disse kontraktene vært unntatt offentlighet i det hele tatt, da de ikke kan se å inneholde taushetsbelagte opplysninger».

Jeg har merket meg at Lillehammer kommune har erkjent at forhåndsklassifiseringen av disse dokumentene var uhjemlet da, så vidt jeg forstår, verken dokumentet eller vedleggene etter kommunens oppfatning inneholdt taushetsbelagte opplysninger. Det må kritiseres at de aktuelle dokumentene var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

2) Sak nr. 98/00167, lnr. 005090/98, registreringsdato 21. september 1998 – lærekontrakt NN

Dokumentet, som er et brev fra Lillehammer kommune til Oppland fylkeskommune vedrørende lærekontrakt for [NN], er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5. Det var ikke nærmere presisert hvilken bestemmelse i § 5 kommunen mener kommer til anvendelse. Lærekontrakten som skal ha vært vedlagt brevet, var ikke lagt ved Lillehammer kommunes oversendelse av dokumentet hit.

Tilsvarende gjelder også for følgende journalføring:

- sak nr. 98/00167, lnr. 005093/98, registreringsdato 21. september 1998 – lærekontrakt [NN]

I min foreløpige rapport bad jeg om at Lillehammer kommune opplyste hvorfor forhåndsklassifiseringen av disse dokumentene er annerledes enn dokumentene i sak nr. 98/00167, lnr. 003892/98 – lærekontrakt NN og sak nr. 98/00167, lnr. 003894/98 – lærekontrakt NN (jf. punkt 2 ovenfor), som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a. Dersom kommunen opprettholdt sitt standpunkt om at lovens § 5 kommer til anvendelse, ble det bedt om en nærmere begrunnelse for dette, herunder hvilken bestemmelse i § 5 det siktes til.

I sitt svarbrev fremholdt kommunen at det ikke var hjemmel for å forhåndsklassifisere dokumentene unntatt offentlighet i journalen.

Jeg har merket meg at Lillehammer kommune har erkjent at forhåndsklassifiseringen av disse dokumentene var feilaktig. Det må kritiseres at disse dokumentene var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

3) Sak nr. 98/00167, lnr. 004327/98, registreringsdato 8. september 1998 – orientering for lærebedriften og lærlingen

Dette dokumentet er en generell orientering fra Oppland fylkeskommune til lærebedriften og lærlingen. Dokumentet er i journalen forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det er ikke gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen.

Tilsvarende gjelder også for følgende journalføring:

- sak nr. 98/00167, lnr. 005529/98, registreringsdato 29. september 1998 – lærlinger 1998–2000

Lillehammer kommune ble i den foreløpige rapporten bedt om å begrunne hvilke opplysninger som er undergitt taushetsplikt, samt opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse kommunen mener kommer til anvendelse i saken.

Kommunen fremholdt i svarbrevet at dokumentene ikke inneholdt taushetsbelagte opplysninger og at dokumentene følgelig ikke skulle ha vært forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

Jeg har merket meg at Lillehammer kommune har erkjent at forhåndsklassifiseringen av disse dokumentene var uhjemlet da dokumentene ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger. Det må kritiseres at de aktuelle dokumentene i journalen for september 1998 var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

- 4) Sak nr. 98/01642, lnr. 003962/98, registreringsdato 2. september 1998 – anmodning fra NN om høyere lønn som helsesøster

Dokumentet, som er et brev fra Lillehammer kommune til NN vedrørende lønns plassering for helsesøstre fra 1. september 1998, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen.

I min foreløpige rapport ble Lillehammer kommune bedt om å redegjøre for hvilke taushetsbelagte opplysninger brevet inneholder og hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for avslaget. Det ble i denne sammenheng vist til Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 58 hvor det heter at «[o]pplysninger om en offentlig tjenstemanns alminnelige lønns plassering og hvilken lønn dette gir, kan neppe ansees for taushetsbelagt etter § 13». Det ble også vist til at navnet på arbeidstakeren fremkommer i den offentlige journalen.

Kommunen remholdt i sitt svarbrev at dokumentet ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger og at det følgelig ikke skulle ha vært forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

Jeg har merket meg at Lillehammer kommune har erkjent at forhåndsklassifiseringen av dokumentet var feilaktig da dokumentet ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger. Det må kritiseres at det aktuelle dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

- 5) Sak nr. 98/00845, lnr. 003982/98, registreringsdato 2. september 1998 – klage fra Norsk Presseforbund

Dokumentet, som er en klage fra Norsk Presseforbund til Lillehammer kommune over kommunens oppfølging av Arbeids- og administrasjonsdeparte-

mentets avgjørelse i en konkret klagesak etter offentlighetsloven, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Lillehammer kommunes svar til Norsk Presseforbund (sak nr. 98/00845, lnr. 004205/98, registreringsdato 7. september 1998) var også forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringene.

Kommunen ble bedt om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse kommunen mener hjemler unntak fra offentlighet etter lovens § 5 a i disse tilfellene.

I svarbrevet fremholdt kommunen at saken opprinnelig hadde vært unntatt offentlighet, men at kommunen hadde erkjent at dette var feil og senere offentliggjort dokumentene.

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at disse dokumentene ikke kunne unntas offentlighet med hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser. Det var kritikkverdig at dokumentene ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

- 6) Sak nr. 98/01319, lnr. 003992/98, registreringsdato 2. september 1998 – forvaltningsnettprosjektet

Kjøpsavtalen i forvaltningsnettprosjektet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt om å begrunne nærmere hvorfor dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet etter lovens § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Det ble i denne sammenheng vist til forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 50) hvor det fremgår at bestemmelsen er ment å dekke de tilfellene hvor det offentlige fører forhandlinger med næringsorganisasjoner o.l. om betaling for visse ytelser som faller utenfor det alminnelige lønnsoppgjøret, f.eks. jordbruks- og fiskerioppgjøret.

Kommunen fremholdt i sitt svarbrev at «[d]okumenter vedrørende innkjøpsordningen blir vanligvis unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6, 1. ledd, pkt. 2. Dette synes å være i overensstemmelse med Ot.prp. 4 (1981–82), jfr. Arvid Frihagens kommentarutgave til offentlighetsloven, 3. utg., bind II, side 123».

Det fremstår som noe usikkert hvilket av bokstavalternativene i § 6 første ledd nr. 2 kommunen mener kommer til anvendelse i saken. Jeg legger til grunn at det er bokstav b kommunen sikter til, som også var benyttet under forhåndsklassifiseringen av dokumentet.

Forvaltningsprosjektet er, så vidt jeg forstår, et samarbeid mellom kommunesektoren (KS) og staten ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet på IT-området. Forvaltningsnettprosjektets innkjøp-

sordning, som det aktuelle dokumentet omhandler, består av en samling rammeavtaler, inngått sentralt, med veiledninger og ferdige forslag til skjema for utfylling ved anskaffelser av IT-relatert utstyr (kjøpsavtaler). Kjøpsavtalen er en mal av generell karakter.

Som nevnt ovenfor, kan dokumenter vedrørende det offentlige forhandlinger med næringsorganisasjoner o.l. om betaling for visse ytelser som faller utenfor det alminnelige lønnsoppgjøret, f.eks. jordbruks- og fiskerioppgjøret, unntas offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Jeg viser til mine merknader under punkt 4.4.1.1 vedrørende denne bestemmelsen. Jeg kan på denne bakgrunn ikke se at disse dokumentene er omfattet av ordlyden i § 6 første ledd nr. 2 bokstav b, og bestemmelsen hjemler følgelig ikke den foretatte forhåndsklassifiseringen av dokumentene. Slik saken er forelagt meg, finner jeg å måtte kritisere at dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

Det kan stilles spørsmålet om dokumentet kan unntas offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a. Dokumentet er i utgangspunktet omfattet av bestemmelsen. Det avgjørende blir om det er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring av kommunens økonomiforvaltning å hemmeligholde dokumentet. Kommunen har i sitt svar ikke gått nærmere inn på denne vurderingen. Jeg forstår det imidlertid slik at kjøpsavtalen i forvaltningsnettprosjektet er ferdig fremforhandlet, og avtalen er inngått sentralt. Behovet for å beskytte kommunens økonomiske interesser, herunder det konkurransemessige aspektet, stiller seg da annerledes enn om kommunen var i en forhandlingssituasjon. Under henvisning til at § 6 første ledd nr. 2 bokstav a oppstiller strenge krav for at dokumentet kan unntas offentlighet, kan jeg, slik saken er opplyst, vanskelig se at det er godtgjort at bestemmelsen hjemler forhåndsklassifisering av dokumentet.

7) Sak nr. 98/01675, lnr. 004111/98, registreringsdato 4. september 1998 – lønnsanvisning

Dokumentet, som er en lønnsanvisning sendt internt i kommunen til lønnskontoet, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen.

Tilsvarende gjelder for følgende journalføring:

- sak nr. 98/00750, lnr. 004349/98, registreringsdato 8. september 1998 – lønnsanvisning

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt om å redegjøre for hvilke taushetsbelagte opplysninger lønnsanvisningene inneholder.

I svarbrevet erkjente kommunen at disse forhåndsklassifiseringene var feilaktige, og kommunen ville rette opp feilen for fremtiden.

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at lønnsanvisningene ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger. Det må kritiseres at lønnsanvisningene feilaktig var forhåndsklassifisert i journalen. Jeg legger til grunn at kommunen nå innfører rutiner som sikrer at lignende feil ikke gjentas i fremtiden.

Dokumentene kunne i utgangspunktet unntas offentlighet med hjemmel i § 5 første ledd. Kommunen måtte da vurdere om meroffentlighet bør praktiseres, jf. § 2 tredje ledd. Slik saken er forelagt meg, kan jeg imidlertid ikke se at det er noe som taler for at meroffentlighet ikke bør praktiseres for disse dokumentene.

8) Sak nr. 98/01312, lnr. 004143/98, registreringsdato 4. september 1998 – oversendelse av utkast til kjennelse i tvist mellom Lillehammer kommune og NITO og sak nr. 98/01312, lnr. 004200/98, registreringsdato 7. september 1998 – oversendelse av kjennelse i undertegnet stand.

Det første dokumentet er et oversendelsesbrev fra Sverre Bjørnsen til Lillehammer kommune vedrørende utkast til kjennelse i en tvist mellom kommunen og NITO, mens det andre dokumentet er et oversendelsesbrev fra Lillehammer kommune til Bjørnsen hvor kjennelsen oversendes i undertegnet stand. Kjennelsen vedrører lokale lønnsforhandlinger etter Hovedtariffavtalen kapittel 5 punkt 5.2. Utkastet til kjennelse og den undertegnede kjennelsen var ikke vedlagt kommunens oversendelse av saksdokumenter hit. Oversendelsesbrevene var i journalen forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringene.

I min foreløpige rapport ble kommunen bedt om å redegjøre nærmere for hvilke taushetsbelagte opplysninger de aktuelle dokumentene antas å inneholde. Jeg spurte samtidig om kommunen hadde vurdert om dokumentene kunne unntas offentlighet under henvisning til at det er påkrevd «av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av kommunens --- lønns- eller personalforvaltning», jf. offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.

I svaret fremholdt kommunen at «[d]et erkjennes at offentlighetsloven § 6, 1. ledd nr. 2, a ville vært en mer korrekt hjemmel for å unnta dette dokumentet fra offentlighet».

Ut fra de opplysninger som foreligger, kan jeg ikke se at dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger.

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a gir hjemmel for å unnta fra offentlighet dokumenter der unntak er «påkrevd av hensyn til en forsvarlig

gjennomføring av (---) kommunens (---) lønns- eller personalforvaltning». Bestemmelsens ordlyd oppstiller forholdsvis strenge vilkår som må oppfylles for at dokumentene kan unntas offentlighet, jf. uttrykk om at unntak må være «påkrevd». Oversendelsesbrevene inneholder kun nøytrale opplysninger vedrørende oversendelsen av kjennelsen i en tvist mellom NITO og kommunen. Det er ikke i brevene utdypet hva tvisten omhandler eller hva som ble konklusjonen i kjennelsen. Kommunen har heller ikke redegjort nærmere for hvilke av opplysningene som, dersom de ble kjent, kunne vanskeliggjøre en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens «lønns- eller personalforvaltning». Jeg kan etter dette, ut fra de foreliggende opplysningene, ikke se at § 6 første ledd nr. 2 bokstav a gir hjemmel for å forhåndsklassifisere oversendelsesbrevene unntatt offentlighet. Forholdet må etter dette kritiseres.

Hvorvidt *selve kjennelsen* kan unntas offentlighet etter § 6 nr. 2 a, har jeg ikke grunnlag for å ta uttrykkelig stilling til. Jeg nevner imidlertid at behovet for unntak fra offentlighet normalt vil være størst på de tidligere stadier av saksbehandlingen (under forhandlingene), og at det ikke nødvendigvis er påkrevet når kjennelsen foreligger. Det vil avhenge av en konkret vurdering i det enkelte tilfellet om kommunens forhandlingsposisjon vil kunne bli skadet ved en offentliggjøring.

Så vidt jeg kan se, er navnet på vedkommende tjenestemann som er omhandlet i kjennelsen nevnt i kommunens brev. Det kan reises spørsmål om vedkommendes navn er en taushetsbelagt opplysning som kommunen plikter å unnta offentlighet, jf. offentlighetsloven § 5 a og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. I og med at utkastet til kjennelse og den undertegnede kjennelsen ikke var vedlagt kommunens oversendelse av saksdokumenter hit, har jeg ikke tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til dette. Jeg finner det imidlertid klart at det faktum at det har vært lokale lønnsforhandlinger etter Hovedtariffavtalen kapittel 5 punkt 5.2, i seg selv ikke kan sies å være en taushetsbelagt opplysning etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

9) Sak nr. 98/01682, Inr. 004214/98, registreringsdato 7. september 1998 – søknad på stilling som helse- og omsorgssjef

Søknaden på stilling som helse- og omsorgssjef var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen. Vedleggene som fulgte søknaden var ikke lagt ved kommunens oversendelse av dokumentet hit.

Tilsvarende gjelder for følgende journalføringer:

- sak nr. 98/01682, Inr. 004216/98, registrerings-

dato 7. september 1998 – søknad på stilling som helse- og sosialsjef

- sak nr. 98/01682, Inr. 004218/98, registreringsdato 7. september 1998 – søknad på stilling som helse- og omsorgssjef

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt om å redegjøre for hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt, og opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som gir grunn til å forhåndsklassifisere dokumentene unntatt offentlighet etter lovens § 5a i disse tilfellene. Forholdet til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 ble også bedt kommentert.

Kommunen fremholdt i svarbrevet at «[s]øknader til stilling som helse- og omsorgssjef er konsekvent unntatt offentlighet med hjemmel i § 5a. Det erkjennes at offentlighetsloven § 6, 1. ledd nr. 4 ville vært den riktige lovhjemmelen».

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 lød slik før siste endring, som trådte i kraft 1. januar 2001:

«Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

- 4) Dokumentet i sak om ansettelse eller fremmelse i offentlig tjeneste. Unntaket gjelder ikke søkerliste. Søkerliste skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp og skal foruten søkerens navn inneholde deres alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- og arbeidskommune.»

De tre søknadene på stillingen som helse- og omsorgssjef i Lillehammer kommune er dokumenter «i sak om ansettelse» i offentlig tjeneste og kan i utgangspunktet unntas offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 4. Alle dokumenter i en ansettelsessak (unntatt søkerlisten) kan i utgangspunktet unntas uten hensyn til hvilke opplysninger dokumentet inneholder og mulig skadefølger.

Bestemmelsen innebærer imidlertid ingen *plikt* til å unnta dokumentene offentlighet i og med at det heter at dokumentene «kan» unntas offentlighet. Etter § 2 tredje ledd plikter kommunen, ved en fremsatt innsynsbegjæring, å vurdere om meroffentlighet bør praktiseres. Spørsmålet er om kommunen allerede ved journalføringen bør vurdere meroffentlighetsspørsmålet, eller om det på dette stadiet er tilstrekkelig å konstatere at en av offentlighetslovens unntakshjemler kommer til anvendelse og således forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet. Som fremholdt ovenfor under punkt 4.2, 2, finner jeg at gode grunner kan tale for at kommunen allerede ved journalføringen bør vurdere meroffentlighetsspørsmålet. Dette av hensyn til at færrest mulig dokumenter bør forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet slik at informasjonsverdien av den offentlige journalen blir best mulig. Også kommunens praksis med å legge offentlige dokumenter ut til innsyn for pressen og andre interesserte tilsier dette.

Ved vurderingen av om meroffentlighet bør utvises, må det tas stilling til om dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger som kommunen har plikt til å hemmeligholde. Kommunen forhåndsklassifiserte de tre dokumentene unntatt offentlighet i journalen for september 1998 med hjemmel i § 5 a. I kommunens svarbrev er det ikke gitt noen redegjørelse for hvilken taushetspliktbestemmelse kommunen mente kom til anvendelse eller hvilke taushetsbelagte opplysninger søknadene inneholdt. Etter en gjennomgang av de tre dokumentene kan jeg ikke se at søknadene inneholder taushetsbelagte opplysninger. I og med at tilsettingssaken ikke var avgjort på tidspunktet for den foretatte forhåndsklassifiseringen, har jeg imidlertid ikke funnet grunnlag for å reise innvendinger mot at kommunen ikke har praktisert meroffentlighet.

10) Sak nr. 98/01682, Inr. 004223/98, registreringsdato 7. september 1998 – utvidet søkerliste til stillingen som helse- og omsorgssjef

Den utvidede søkerlisten til stillingen som helse- og omsorgssjef var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke presisert hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen.

I min foreløpige rapport ble Lillehammer kommune bedt om å begrunne hvorfor den utvidede søkerlisten er undergitt taushetsplikt, og opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen. Kommunen ble også anmodet om å kommentere forholdet til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4.

Kommunen har i svarbrevet fremholdt at den utvidede søkerlisten burde vært forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 4.

Jeg er enig i at den utvidede søkerlisten kan forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 4. I og med at tilsettingssaken ikke var avgjort på tidspunktet for den foretatte forhåndsklassifiseringen, har jeg ikke funnet grunnlag for å reise innvendinger mot at kommunen ikke har praktisert meroffentlighet, jf. § 2 tredje ledd.

11) Sak nr. 98/01596, Inr. 004300/98, registreringsdato 8. september 1998 – innstilling til ansettelse av sekretær i hjemmetjenesten

Innstillingen til tilsetting av sekretær i hjemmetjenesten er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a.

Tilsvarende gjelder for følgende journalføring:

- sak nr. 98/01682, Inr. 004951/98, registreringsdato 17. september 1998 – saksframlegg tilsetting av helse- og omsorgssjef

Lillehammer kommune ble bedt om å redegjøre for hvilke opplysninger i disse dokumentene som er undergitt taushetsplikt, og opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringene. Kommunen ble også anmodet om å kommentere forholdet til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4.

I svaret fremholdt kommunen at § 6 første ledd nr. 4 er riktig hjemmel for å forhåndsklassifisere innstillingen til ansettelse av sekretær i hjemmetjenesten og saksframlegget for tilsetting av helse- og omsorgssjef unntatt offentlighet.

Jeg er enig i at disse dokumentene kan forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4. Sett hen til at saken var på et forberedende stadium og at det er tale om interne dokumenter, finner jeg heller ikke grunnlag for å reise innvendinger mot at det ikke er utøvet meroffentlighet, jf. § 2 tredje ledd.

12) Sak nr. 98/00072, Inr. 004501/98, registreringsdato 10. september 1998 – krav til lokale 5.2-forhandlinger

Dokumentet, som er et brev fra Lillehammer kommune forening til kommunen med krav til lokale 5.2-forhandlinger for en navngitt tjenestemann, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke presisert hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen.

I den foreløpige rapporten ble kommunen bedt om å redegjøre nærmere for hvilke taushetsbelagte opplysninger det aktuelle dokumentet inneholdt og opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som lå til grunn for forhåndsklassifiseringen. Det ble også spurt om kommunen hadde vurdert om dokumentene kunne unntas offentlighet under henvisning til at det er påkrevd «av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av kommunens --- lønns- eller personalforvaltning», jf. offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.

Kommunen fremholdt i svaret at «Lillehammer kommune er enig med Sivilombudsmannen i at krav om lokale 5.2-forhandlinger kunne vært unntatt offentlighet med hjemmel i § 6, 1. ledd, nr. 2, a».

Når det gjelder kommunens opprinnelige hjemmel for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet, nemlig § 5 a, finner jeg det, slik saken er opplyst, tvilsomt om dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger. Jeg viser i denne forbindelse til at kommunen i sitt svar ikke har påpekt hvilke taushetsbelagte opplysninger det var siktet til. Brevet inneholder opplysninger om vedkommende tjenestemanns lønn på det daværende tidspunktet samt fremsatt krav om ny lønn. Videre inneholder dokumentet i generelle vendinger en beskrivelse av stillingens oppgaver og endringer i oppgaver de senere årene. Jeg har vanskelig for å se at disse opp-

lysningene kan sies å omhandle vedkommende tjenestemanns «personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a gir hjemmel for å unnta dokumenter fra offentlighet under henvisning til at det er påkrevd «av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av kommunens --- lønns- eller personalforvaltning». Bestemmelsens ordlyd oppstiller forholdsvis strenge vilkår for at den skal komme til anvendelse.

Lillehammer kommune har ikke begrunnet hvorfor det var «påkrevd» å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet i postjournalen for september 1998 med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a. Vurderingen må basere seg på forholdene da forhåndsklassifiseringen ble foretatt. I dokumentet fremsettes et begrunnet krav til lokale 5.2-forhandlinger fra Lillehammer kommuneforening på vegne av et medlem. Dokumentet gir ikke uttrykk for hvordan kommunen vurderer kravet, og det avslører heller ikke opplysninger fra forhandlingene i og med at disse ikke hadde startet på dette tidspunktet. I og med at kommunen ikke har begrunnet hvorfor det var «påkrevd» å forhåndsklassifisere dokumentet, finner jeg det vanskelig å ta konkret stilling til hvorvidt forhåndsklassifiseringen er korrekt. Saken var imidlertid på et forberedende stadium. Ut fra de sparsomme opplysningene som foreligger, har jeg derfor ikke funnet grunnlag for å reise innvendinger mot at dokumentet ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.

- 13) Sak nr. 98/02123, lnr. 004509/98, registreringsdato 10. september 1998 – spørsmål om hospitering og sak nr. 98/02123, lnr. 005427/98, registreringsdato 25. september 1998 – svarbrev

Dokumentene, som er et brev fra en privatperson til Lillehammer kommune med forespørsel om mulighet for hospitering i kommunen samt kommunens svarbrev, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke presisert hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringene.

Kommunen ble anmodet om å redegjøre for hvilke opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt, og opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som det er lagt til grunn kommer til anvendelse. Det ble i denne forbindelse vist til at navnet til vedkommende fremgår av den offentlige journalen (se lnr. 005427/98).

Kommunen fremholdt i sitt svarbrev at riktig hjemmel for å forhåndsklassifisere dokumentene skal være § 6 første ledd nr. 4.

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 gir hjemmel for å unnta fra offentlighet «[d]okument i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste». Spørsmålet som reiser seg er om en forespørsel

om hospitering i Lillehammer kommune og kommunens respons kan sies å være dokument «i sak om ansettelse». Så vidt jeg forstår, hadde ikke kommunen lyst ut ledige hospiteringsplasser, men vedkommende hadde på eget initiativ tatt kontakt med kommunen for å forespørre om det var mulig å få en hospiteringsplass.

I Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) heter det på s. 144–145:

«Punkt nr. 4 gjelder bare sak om ansettelse – dvs. bare saker som direkte er om ansettelse. Det må først og fremst sikte til saker som direkte skal kunne ut i beslutning om å ansette eller ikke å ansette en eller flere bestemte personer.»

Og videre:

«Punkt nr. 4 kan ikke brukes bare fordi det gis opplysninger om foretatte eller planlagte ansettelsesforhold i forbindelse med en annen sak – f.eks. ved budsjettbehandling. Budsjettsaken må således regnes som en sak for seg som faller utenfor unntaksadgangen etter punkt nr. 4. Det gjelder selv om vedkommende persons stilling eller navn nevnes eller står sentralt i saken – f.eks. i forbindelse med budsjettbehandling av en mulig «fallskjermavtale» med en ennå ikke ansatt administrasjonssjef.»

En sak om hospitering ligger nær opp til en sak om ansettelse, og jeg antar at en hospiteringsplass langt på veg innebærer de samme rettigheter og plikter for partene som et tidsbegrenset tilsetningsforhold. Jeg har på denne bakgrunn ikke funnet grunnlag for å reise avgjørende rettslige innvendinger mot at kommunen har lagt til grunn at § 6 første ledd nr. 4 kommer til anvendelse.

Bestemmelsen innebærer som nevnt ingen plikt til å unnta dokumentene fra offentlighet, så kommunen må vurdere om meroffentlighet bør praktiseres, jf. § 2 tredje ledd. Når det gjelder selve søknaden om hospitering, fremgår det at hospiteringen skal være ledd i en «attføringsplan». Det er mye som taler for at dette er en opplysning undergitt lovbestemt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Deler av dette dokumentet kunne derfor unntas offentlighet, jf. § 5 a og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Når det gjelder kommunens svar på søknaden, kan jeg ikke se at dette dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger. I og med at saken ble avsluttet ved kommunens svar på søknaden, kan jeg vanskelig se at avgjørende grunner taler mot å praktisere meroffentlighet for dette dokumentet.

- 14) Sak nr. 98/02143, lnr. 004575/98, registreringsdato 11. september 1998 – innkalling til møte i arbeidsmiljøutvalget

Innkallingen til møte i arbeidsmiljøutvalget fra Personal- og organisasjonsavdelingen i kommunen til

arbeidsmiljøutvalgets medlemmer, med kopi bl.a. til fagorganisasjonene, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5. Det var ikke presisert hvilken bestemmelse i § 5 kommunen hadde brukt for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet. Vedleggene som fulgte innkallingen var ikke vedlagt kommunens oversendelse av dokumentet hit.

Kommunen ble bedt om å begrunne denne forhåndsklassifiseringen nærmere. I den foreløpige rapporten ble det spurt om hvilken bestemmelse i lovens § 5 som ble brukt som hjemmel for forhåndsklassifiseringen.

I svarbrevet fremholdt kommunen at dokumentet «åpenbart feilaktig» var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at det ikke er hjemmel for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet, og sier meg enig i denne vurderingen. Dokumentet kan ikke anses som et internt dokument, som kan unntas verken etter § 5 første eller annet ledd. Arbeidsmiljøutvalget er et lovbestemt organ med selvstendige oppgaver og myndighet, jf. arbeidsmiljøloven §§ 23 og 24. Forholdet må kritiseres.

15) Sak nr. 98/01350, Inr. 004591/98, registreringsdato 11. september 1998 – lokale lønnsforhandlinger

Dokumentet, som er et notat fra personal- og lønnsseksjonen til etatene med tidspunkt for drøfting mellom etatene og forhandlingsutvalget, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke presisert hvilken taushetspliktbestemmelse som lå til grunn for forhåndsklassifiseringen.

Kommunen ble anmodet om å redegjøre for hvilke opplysninger som er undergitt taushetsplikt, og opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som gir grunn til å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt fra offentlighet etter lovens § 5 a.

Kommunen erkjente i svarbrevet at dokumentet «åpenbart feilaktig» var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at det ikke var grunnlag for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet, og sier meg enig i denne vurderingen. Forholdet må kritiseres.

For fullstendighetens skyld nevner jeg at dokumentet i utgangspunktet kunne forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet med hjemmel i § 5 første ledd. Kommunen måtte da vurdere om meroffentlighet bør praktiseres, jf. § 2 tredje ledd. Slik saken er forelagt meg, kan jeg imidlertid ikke se at det er noe som taler for at meroffentlighet ikke bør praktiseres for dette dokumentet.

16) Sak nr. 98/01312, Inr. 004656/98, registreringsdato 11. september 1998 – lokale lønnsforhandlinger

Dokumentet, som er et notat fra seksjonsleder ved personal- og lønnsavdelingen til lønningskontoret vedrørende iverksetting av kjennelse etter lokale forhandlinger, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke presisert hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen.

Kommunen ble anmodet om å redegjøre for hvilke opplysninger som er undergitt taushetsplikt, og opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som gir grunn til å forhåndsklassifisere dokumentet. Det ble også spurt om kommunen har vurdert forholdet til lovens § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.

I svarbrevet fremholdt kommunen at dokumentet «burde vært unntatt med hjemmel i § 6, 1. ledd nr. 2, bokstav a».

Som fremholdt ovenfor, gir offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a hjemmel for å unnta dokumenter fra offentlighet under henvisning til at det er påkrevd «av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av kommunens --- lønns- eller personalforvaltning». Bestemmelsens ordlyd oppstiller forholdsviis strenge vilkår for å gjøre unntak fra hovedregelen om offentlighet.

Vurderingen av om det var «påkrevd» å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet i postjournalen for september 1998 med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a, må basere seg på forholdene da forhåndsklassifiseringen ble foretatt. I dokumentet gis opplysninger om det lønnsmessige resultatet av de lokale forhandlingene for to navngitte tjenestemenn. Forhandlingene var følgelig avsluttet på dette tidspunktet. Kommunen har ikke begrunnet hvorfor det var «påkrevd» å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet; hvorfor offentliggjøring av dokumentet ville kunne skade kommunens forhandlingsposisjon på dette tidspunktet. Hvorvidt en offentliggjøring vil kunne medføre slik skade, vil avhenge av en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Normalt vil behovet for unntak fra offentlighet være størst så lenge forhandlingene ikke er avsluttet.

Med det forbehold at saken er noe sparsomt opplyst på dette punktet, finner jeg det tvilsomt om det var grunnlag for å forhåndsklassifisere dokumentet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.

Det kan også stilles spørsmål om dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, jf. at kommunen opprinnelig forhåndsklassifiserte dokumentet unntatt offentlighet med hjemmel i § 5 a. Den aktuelle taushetspliktbestemmelsen antas å være forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 hvor forvaltningen og dens tjenestemenn pålegges taushetsplikt om «noens personlige forhold».

Utgangspunktet er at offentlige tjenestemenns

lønnsplassering ikke er underlagt lovbestemt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Når det gjelder tjenestemenn som lønnes etter det offentlige regulativ (hvor lønnen ofte følger direkte av stillingsbetegnelsen), må dette være klart. Dette kan være mer tvilsomt der vedkommende tjenestemanns avlønning har vært gjenstand for særlige tarifforhandlinger eller individuell overenskomst. I allfall dersom opplysningene om individuelle lønnstillegg kan avsløre underliggende, klart følsomme opplysninger, som i seg selv er gjenstand for taushetsplikt, kan det være grunnlag for unntak fra offentlighet.

Hvorvidt offentliggjøring av det aktuelle dokumentet vil kunne avsløre slike opplysninger vedrørende de to omhandlede tjenestemennene, har ikke kommunen gått nærmere inn på. Ut fra det som er opplyst, er det neppe grunnlag for unntak fra offentlighet på grunn av lovbestemt taushetsplikt i dette tilfellet, jf. offentlighetsloven § 5 a og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Jeg viser i denne forbindelse til at dokumentet kun gir informasjon som omhandler iverksetting av lønnsopprekk og virkningstidspunkt på bakgrunn av voldgiftsnemndas kjennelse. Det sies ingen ting om årsaken til forhandlingene eller hva som har begrunnet resultatet.

17) Sak nr. 98/02352, Inr. 005100/98, registreringsdato 21. september 1998 – vedrørende Bellevue-senteret

Dokumentet, som er et brev fra en privatperson til ordføreren, er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til lovens § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

I den foreløpige rapporten ble Lillehammer kommune bedt om å begrunne forhåndsklassifiseringen nærmere.

Kommunen opplyste i svarbrevet at dokumentet omhandler en langvarig strid mellom avsender og kommunen om betaling for sosialklienters opphold på Bellevue. Kommunen fastholdt at hjemmelshenvisningen var korrekt, men rettsanvendelsen ble ikke begrunnet nærmere.

Når det gjelder tolkingen av § 6 første ledd nr. 2 bokstav b, viser jeg til mine merknader i punkt 4.4.1, 1. Jeg kan ikke se at det aktuelle dokument omfattes av den type dokumenter som kan unntas offentlighet etter § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Det aktuelle dokumentet omhandler, som opplyst av kommunen, en sak om døgnpris for sosialklienters opphold på Bellevue, og kan ikke sees å være omfattet av unntaket «forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet». Det må etter dette kritiseres at dokumentet ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Hvorvidt dokumentet kan unntas offentlighet etter lovens § 6 nr. 2 a, har jeg ikke tilstrekkelige

opplysninger til å ta uttrykkelig stilling til. Ut fra det aktuelle dokumentets innhold, synes det imidlertid tvilsomt.

18) Sak nr. 98/01755, Inr. 005111/98, registreringsdato 21. september 1998 – søknadsfrist fondet for personalrettede tiltak

Dokumentet, som er et brev fra Personal- og organisasjonsavdelingen til etatene med kopi til fagorganisasjonene, er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5. I brevet er søknadsfristen til Fondet for personalrettede tiltak opplyst. Det var ikke presisert hvilket ledd i § 5 som er anvendt.

Kommunen ble i den foreløpige rapporten anmodet om å begrunne forhåndsklassifiseringen nærmere. Det ble i den sammenheng vist til at brevet var sendt i kopi til fagorganisasjonene.

I svarbrevet erkjente kommunen at forhåndsklassifiseringen av dokumentet var feilaktig.

I og med at en kopi av dokumentet ble sendt til fagorganisasjonene, er det ikke å anse som et internt dokument etter § 5 første ledd. Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at det ikke var hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet. Forholdet må kritiseres.

19) Sak nr. 98/00198, Inr. 005274/98, registreringsdato 23. september 1998 – anmodning om oppjustering fra vikariat til oppsigelig stilling

Dokumentet, som er en anmodning fra en arbeidstaker i kommunen om oppjustering fra vikariat til oppsigelig stilling, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke presisert hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen.

Kommunen ble bedt om å redegjøre for hvilke taushetsbelagte opplysninger dokumentet inneholder, og opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som gir grunn til å forhåndsklassifisere dokumentet.

I svarbrevet erkjente kommunen at forhåndsklassifiseringen av dokumentet var feilaktig.

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at det ikke var hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet på grunn av lovbestemt taushetsplikt, og sier meg enig i kommunens vurdering på dette punktet. Forholdet må kritiseres.

En mulig unntakshjemmel er § 6 første ledd nr. 2 bokstav a. Ut fra det som er opplyst, kan jeg imidlertid vanskelig se at det er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens økonomiforvaltning å unnta dokumentet fra offentlighet.

20) Sak nr. 98/01459, Inr. 005375/98, registreringsdato 25. september 1998 – avslag på tilbud på mailsystem

Kommunens avslag på et tilbud om kjøp av mailsystem var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

Kommunen ble bedt om å begrunne nærmere hvorfor dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet etter lovens § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Det ble i denne sammenheng vist til forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 50) hvor det fremgår at bestemmelsen er ment å dekke de tilfellene hvor det offentlige fører forhandlinger med næringsorganisasjoner o.l. om betaling for visse ytelser som faller utenfor det alminnelige lønnsoppgjøret, f.eks. jordbruks- og fiskerioppgjøret. Kommunen ble også bedt om å redegjøre for om det er vurdert om eventuelle andre bestemmelser i offentlighetsloven med tilhørende forskrifter kan hjemle den foretatte forhåndsklassifiseringen.

I svarbrevet erkjente kommunen at forhåndsklassifiseringen av dokumentet var feilaktig.

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at det ikke var hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 6 nr. 2 b, og sier meg enig i kommunens vurdering på dette punktet. Forholdet må kritiseres.

En mulig unntakshjemmel er § 6 første ledd nr. 2 bokstav a. Ut fra det som er opplyst, kan jeg imidlertid vanskelig se at det er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens økonomiforvaltning å unnta dokumentet fra offentlighet.

21) Sak nr. 98/02496, Inr. 005464/98, registreringsdato 28. september 1998 – varsel fra IBM om prisendring

Dokumentet, som er et varsel fra IBM om prisendring på driftstjenester for sentrale løsninger, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6.

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt om å presisere nærmere hvilket ledd/bokstav i lovens § 6 som er anvendt og begrunne hvorfor dokumentet er unntatt offentlighet i journalen.

Kommunen fremholdt i svarbrevet at den korrekte hjemmelshenvisningen er § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

Som fremholdt ovenfor, fremgår det av forarbeidene til § 6 første ledd nr. 2 bokstav b at bestemmelsen er ment å dekke de tilfellene hvor det offentlige fører forhandlinger med næringsorganisasjoner o.l. om betaling (økonomiske rammeavtaler) for visse ytelser som faller utenfor det alminnelige lønnsoppgjøret, f.eks. jordbruks- og fiskerioppgjøret. Det aktuelle dokumentet er et varsel fra IBM om prisendring

i en løpende kontrakt. Det er altså tale om kommunens privatøkonomiske forhold. Jeg kan ikke se at dette dokumentet er omfattet av ordlyden i § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Denne bestemmelsen kan derfor ikke hjemle forhåndsklassifiseringen av dokumentet.

Det kan reises spørsmål om § 6 første ledd nr. 2 bokstav a kan hjemle den foretatte forhåndsklassifiseringen. Denne bestemmelsens formål er å beskytte det offentlige «økonomi-, lønns- eller personalforvaltning». Jeg legger til grunn at det er alternativet «økonomiforvaltning» som eventuelt er aktuelt her. Bestemmelsen tar i første rekke sikte på å verne det offentlige privatøkonomiske interesser og forhandlingsposisjon mot tap eller redusert gevinst, altså det konkurransemessige aspektet. Vurderingstemaet er, som nevnt tidligere, at det av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens økonomiforvaltning er «påkrevd» at dokumentene unntas offentlighet. Kommunen har ikke begrunnet konkret hvorfor det var nødvendig å forhåndsklassifisere det aktuelle dokumentet unntatt offentlighet. Det er ikke påpekt særlige forhold ved avtalen eller dokumentet som kunne tale for å unnta dokumentet fra offentlighet.

Sett hen til at dokumentet omhandler varsel om prisendring av en allerede inngått avtale, samt at dokumentet ikke røper avtalens innhold, kan jeg vanskelig se at det er godtgjort at § 6 første ledd nr. 2 bokstav a hjemlet forhåndsklassifiseringen av dette dokumentet. Jeg viser i denne forbindelse til at loven oppstiller forholdsvis strenge krav for at dokumentet kan unntas offentlighet med hjemmel i denne bestemmelsen, jf. redegjørelsen over. Forholdet må på denne bakgrunn kritiseres. Jeg finner også grunn til å vise til mine merknader under punkt 4.4.1, 1 hvor jeg understreket viktigheten av at kommunen ved forhåndsklassifiseringen av dokumentene foretar en konkret vurdering av hvert enkelt dokument opp mot offentlighetslovens bestemmelser, og herunder vurderer om det er reelt behov for å unnta dokumentet fra offentlighet (jf. prinsippet om meroffentlighet).

22) Sak nr. 98/02520, Inr. 005521/98, registreringsdato 29. september 1998 – tilbud om utplassering som leder av fellestjenesten

Dokumentet, som er et brev fra kommunen til en privatperson med tilbud om utplassering som leder av fellestjenesten, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a.

I min foreløpige rapport ble kommunen bedt om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som er antatt å komme til anvendelse, samt redegjøre for sitt standpunkt. Det ble også anmodet om at forholdet til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 ble kommentert.

I sitt svarbrev fremholdt kommunen at lovhenvisningen burde ha vært § 6 første ledd nr. 4.

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 gir hjemmel for å unnta fra offentlighet «[d]okument i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste». Det aktuelle dokumentet er et tilbud om tilsetning i stilling som leder av fellestjenesten, foreløpig for seks måneder.

Jeg er på denne bakgrunn enig med kommunen i at § 6 første ledd nr. 4 hjemler forhåndsklassifisering i dette tilfellet. Forhåndsklassifiseringen ble foretatt ved utsendelsen av dokumentet. På grunn av postgangen ville ikke mottaker ha dokumentet i hendene før om en til to dager, og jeg finner etter dette heller ikke grunn til å reise innvendinger mot at meroffentlighet ikke ble utøvd.

Jeg kan for øvrig ikke se at dokumentet inneholder opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, jf. at kommunen ved journalføringen forhåndsklassifiserte dokumentet unntatt offentlighet med hjemmel i § 5 a. Jeg viser i denne forbindelse til at det følger av søkerlisten, som er offentlig, jf. § 6 første ledd nr. 4 annet punktum, slik bestemmelsen lød før endringen som trådte i kraft 1. januar 2001, hvem som har søkt en utlyst stilling i offentlig tjeneste. Kommunens opprinnelige hjemmelshenvisning var følgelig ikke holdbar, noe som må kritiseres.

4.5 Avsluttende bemerkninger

Undersøkelsen har avdekket flere svakheter og krittikkverdige forhold ved Lillehammer kommunes praktisering av offentlighetsloven.

Når det gjelder forhold ved saksbehandlingen og journalføringen, viser jeg til det som er fremholdt foran under punkt 4.2 og 4.3 om den omfattende bruken av blendinger i journalen, mangelfull presisjon av forhåndsklassifiseringene, vurderingen av om det kan utvises meroffentlighet, til dels mangelfulle opplysninger om klagerett og klagefrist samt saksbehandlingstiden for behandlingen av innsynsbejæringene.

Når det gjelder de konkrete forhåndsklassifiseringene, gir de undersøkte sakene grunnlag for noen generelle bemerkninger. Mitt inntrykk gjennom undersøkelsen av forhåndsklassifiseringene (53 dokumenter), er at kommunens praktisering av offentlighetsloven i mange tilfeller ikke har vært tilfredsstillende og på flere punkter må kritiseres. For 35 av dokumentene har jeg funnet at den foretatte forhåndsklassifiseringen var feilaktig eller tvilsom, mens for 17 av dokumentene fant jeg at dokumentene kunne

forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet, men etter en annen unntaksbestemmelse enn den opprinnelig oppgitte. En av forhåndsklassifiseringene nevnt under pkt. 13 (brev med forespørsel om hospitering) hadde jeg ingen innvendinger mot på materielt grunnlag.

For en del av forhåndsklassifiseringene er det helt klart at det ikke fantes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. Jeg nevner i denne sammenheng at i flere tilfeller har rene oversendelsesbrev som ikke inneholder noen opplysninger som det kan være grunnlag for å unnta fra offentlighet, blitt forhåndsklassifisert. Det er også avdekket mange tilfeller av uriktige hjemmelshenvisninger, noe som har medført at forhåndsklassifiseringene er truffet på sviktende grunnlag. I flere tilfeller er forhåndsklassifiseringene feilaktig begrunnet med lovbestemt taushetsplikt, noe som også har forhindret at spørsmål om meroffentlighet har blitt vurdert.

De undersøkte forhåndsklassifiseringene gir også grunnlag for å kritisere kommunen for å ha brukt for generelle og standardiserte vurderinger av hva som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt. Dette synes spesielt å være aktuelt for dokumenter vedrørende personal/tjenestemannssaker. Det er nødvendig at det for hvert enkelt dokument foretas en konkret vurdering av om det foreligger lovbestemt taushetsplikt. Kommunens praktisering av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav b har også vært feilaktig, og for disse forhåndsklassifiseringene synes det også å ha vært anvendt for generelle og standardiserte vurderinger av hva som er omfattet av bestemmelsen. Kommunen har erkjent at dokumenter vedrørende innkjøpsordningen «blir vanligvis unntatt offentlighet med hjemmel offentlighetsloven § 6, 1. ledd, pkt. 2». Vanligvis er det § 6 første ledd nr. 2 bokstav b kommunen har anvendt. Som jeg har påpekt under behandlingen av de enkelte forhåndsklassifiseringene, er det § 6 første ledd nr. 2 bokstav a som oftest er den aktuelle unntaksbestemmelsen for disse dokumentene. Jeg understreker at det er nødvendig også for disse dokumentene å foreta en konkret vurdering av om dokumentet kan unntas med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a. Jeg finner også grunn til å understreke at kommunen *først* bør vurdere om det er noen *reell og saklig grunn* til å unnta dokumentet fra offentlighet, jf. lovens § 2 tredje ledd, *før* dokumentet unntas med hjemmel i lovens §§ 5 og 6.

Register over saker referert i meldingene for 1978-2001

Register over saker referert i meldingene for 1963–1977 er inntatt i ombudsmannens melding for 1977, Dok. nr. 4 (1977–78) s. 167 flg., jf. også tidligere meldinger.

Registeret er bygget på emne/stikkord, supplert med et lovregister. Henvisningene i registeret gjelder år og side i de trykte meldinger.

Adopsjon,

- bidragsforskudd til enslig adoptant, 87/56.
- forhåndsgodkjenning av hjem, utenlandsk barn, 91/75.
- lovvalgsregler ved søknad fra nordisk adoptant, 91/76.
- opphevelse av adoptivforhold, 85/71.
- opplysning om biologisk mor, 91/74.

Advokatbevilling,

- godkjenning av praksis, 82/46.
- irrettesettelse av advokat, hjemmelsspørsmål, 89/127.
- krav om prosedyreerfaring, 83/87.
- søknad om bevilling etter tilbakekall. 00/243.

Advokatbistand, se også **Saksomkostninger, fri sakførsel,**

- fraråding av advokatbistand i forvaltningssak, 79/109.
- ved planarbeid før ekspropriasjonsvedtak, oreigningsloven § 15, 80/108.

Alkoholomsetning,

- skjenkebevilling,
 - avslag begrunnet med nærhet til kirke, 89/113.
 - avslag pga. negativ uttalelse fra politiet, 90/134.
 - 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.

syssettingshensyn ved anbudvalg, 82/48.

tidligere anbudutførelse avgjørende ved anbudvalg, 79/117.

tilsidesettelse av anbud i strid med likebehandlingsprinsipp, 78/118 jf. 81/15, 88/122, 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, Elektrisitetforsyning,**

Motorvognavgift, Renovasjonsavgift, Toll- og innførselsavgift, Vann- og kloakkavgift,

Tilbakevirkning,

arveavgift på gave, 98/265.

arveavgift, reell gavemottaker, 01/205.

arveavgift ved utdeling av midler fra uskiftebo, 01/205.

beregning av arveavgift (erklæring om mottatt full farsarv), 01/207.
 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.
 ettergivelse av arveavgift, 01/210.
 feieravgift, mangelfull feiing, 84/87.
 fritak for arveavgift, erklæring om arvefrafall avgitt for sent, 84/82, 90/108.
 fritak for honoraravgift, 98/109, jf. 99/38.
 hundeavgift, innkreving ved forening mot avgiften 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 boligfelt, tidligere oppgjør, 84/91.
 båtplass i kommunal havn, 87/123.
 forsinket oppgjør etter eiendomssalg til kommune, 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 finansiering 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 ferdigstilling av veg, 92/132.
 refusjon for kommunal tomteopparbeidelse basert på –, 86/49, 86/148, 87/121.
 refusjon for vanntilknytning, forutsetning i tidligere erstatningsoppgjør, 78/96.
 strømfremføring, oppfyllelse av avtale ved sammenlutning av kommunale elverk, 78/124.
 utbyggingsavtale med kommune, 89/105.
 vederlag ved frivillig grunnavståing, frist for fullbyrdelse, 83/75 jf. 85/21.
 økonomisk kompensasjon som vilkår for avkjørselstillatelse, 93/253.

Avvisning,

av klage i sak om ettergivelse av saksomkostninger, 97/77.
 av søknad om straffavbrudd, 96/182.
 av søknad under henvisning til tidligere avslagsvedtak, 85/91.
 verserende straffesak, 86/91.

klageinstans i avkjørselssaker, 83/146 jf. 84/19.
 utforming av konklusjon, sontringen mellom avvisning og realitetsvedtak, 85/90.

Barnebidrag, se Underholdsbidrag.

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.
 friplass, 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.
 tilsyn, foreldrenes rett til møte, 01/152.

Barneombudet,

kompetanse til å behandle barnevernsak, 00/156 jf. 01/63

Barnetrygd,

utbetaling ved delt omsorg, 85/53.
 ved midlertidig avbrudd av forsørgerens utdanning i utlandet, 00/136.

Barnevern,

barneombudets kompetanse til å behandle barnevernsak, 00/156 jf. 01/63.
 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 omsorgsopphøvelse, 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 (taushetsplikt, klagerett m.m.), 00/161.
 samtykke til forenklet behandling i fylkesnemnda, 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 Konesjon,**

bo- og driveplikt for to søsken ved erverv av sameiepart i gårdsbruk, 80/71.
bo- og driveplikt, fritak nektet av rasjonaliseringshensyn, 81/85 jf. 82/15.
boplikt for erverver av sameiepart i 350 daa ubebygd skogeiendom, 80/68 jf. 81/16.
boplikt for erverver med bolig 1 mil fra bruket, dispensasjon, 80/63.
boplikt for to søsken ved erverv av sameiepart i 165 daa ubebygd skog, rasjonaliseringshensyn, 80/65.
boplikt for tre søsken ved erverv av 23 daa dyrkingsjord, 80/64.
boplikt på ubebygd skogseiendom med liten avkastningsevne, 93/238, 99/298 jf. 00/49.
boplikt ved erverv av eiendom påheftet livsvarig boret, 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 oversett,
i påvente av klageavgjørelse for foregående termin, 78/57.
på grunn av manglende informasjon, 79/37.
på grunn av uriktige opplysninger, 81/50 jf. 82/15.

Bruksendring, se Bygningssaker.**Bygningssaker, se også Gateadresse, refusjonskrav og Strandplansaker,**

ansvarshavende
bytte av – , 86/122.
ikke godkjent noen – , 85/97.
inndragning av ansvarsrett, 86/124.
atkomst til eiendom, 83/135 jf. 84/18 og 85/21, 87/168.
avstand til kraftlinje, erstatning, 85/97.
bruksendring
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.
- høydeplassering*,
 - 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 fritids-eiendom, 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 og 01/55, 1/238.
 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.
 - utnyttning i samsvar med planformålet, 82/77.
 vedtekt uten generalplan (pusteromsvedtekt)
 – oppføring av bolighus i område med variert arealutnyttelse, 82/79 jf. 83/19.
 - plassering av kårbygning, 80/81.
 - vedtektens stedlige virkeområde, 81/93.
- gebyr,*
 privat reguleringsforslag, 96/270 jf. 98/32.
hundegård, spørsmål om bygningsloven fikk anvendelse, 83/132 jf. 84/18.
høydeberegning, 01/236.
høydeplassering, 01/236.
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.
 lovtilvilkår for vedtekt, 84/150.
 soneforbud langs vassdrag og veg, 84/150.
 uklar vedtekt etter bygningslovens § 82: krav om disposisjonsplan og dispensasjon, 82/68.
 varighet, forhold til generalplanperiode, 85/159.
 varslings- og klagereregler ved dispensasjon, 81/86.
innhegning mot veg, 83/132 jf. 84/18.
innløsning, av del av matrikkelenhet, 86/149.
kloakkssystem, 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 punktfester, 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.

byggningsvedtekter etter den tidligere lov av 1924,

uoversiktlig regelsituasjon og inkonsekvent praksis, 85/151.

delvis stadfestelse, samarbeid med landbruksmyndighetene, 79/61.

departementets kompetanse, 90/178.

endret husplassering, 79/64.

etterfølgende endring

- som grunnlag for å avslå byggesøknad, 87/162.

- som hjemmel for vilkår i delingssak, 88/157. forhåndsbinding av reguleringsmyndighet ved avtale, 82/87.

fravikelse av reguleringsformål, 90/160.

grunneiers endrede behov, 91/157.

jordlovens anvendelse i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.

klageinstansens overprøving av plan for massetak, 90/182.

konkret bruksregulering, hjemmelsspørsmål, 82/87.

mindretallsanke, departementets kompetanse, 88/169.

mindre vesentlig endring, 95/242 jf. 96/29.

nøyaktighet mht. husplassering, 83/127.

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.

rettsvirkninger i tid, manglende gjennomføring av planen, 01/241.

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.

ved klage etter § 15 annet ledd, 01/71.

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.

terrengarbeid m.v. faller inn under betegnelsen anlegg i pbl. § 17–2, 01/238.

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 vegeklæring for oppføring av garasje, 88/161.

ved delingstillatelse, 89/165.

ved dispensasjon fra reguleringsbestemmelse, 81/100.

Børs og kreditt,

Børsens forvaltningsmessige stilling, 88/76.

Kreditilsynets kontrollvirksomhet, taushetsplikt og dokumentinnsyn, 88/76.

Båndtvang,

etter bufeloven for hele året i hele kommunen, grunnlaget for

stadfesting av forskrifter, 78/125.

Dispensasjon, se også **Bo- og driveplikt, Bygningssaker, Strandplansaker,**

fra arealvilkår for kraftforrabatt, 78/127, 79/10.

fra forbud mot etablering av eierleiligheter, 81/116.

fra forskrift om åpningstider, 88/128.

fra krav om antall kanaler for manuell mobiltelefon, 88/85.

fra kringkastingsloven, 83/90 jf. 84/17.

fra prisforskriftene for innskottseiligheter, 78/93.

fra prisstopp, endring av dispensasjonspraksis, 82/103.

fra tilfluktsromforskrifter, 83/77.

fra tollovforskrifter, forvaltningsloven § 40, 81/142.

fra utdanningskrav for faglærer, 80/26.
uten uttrykkelig hjemmel i skattesak, 84/69 jf.
85/22.

Dokumentinnsyn, se Offentlighet i forvaltningen
og

Partsoffentlighet.

Drosjeløyve,

beregning av ansiennitet,
kjørebøker og ansiennitetslister, 84/101.
kjøring av skolebuss, 89/115.
passivt kompaniskap, 87/125.
svangerskapspermisjon, 85/123.
dokumentasjon for sykefravær, 83/85.
identifikasjon mellom løyveinnehaver og be-
styrrer, 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.

Eiendomsmedling

praksis ved behandling av klager, 94/241.

Eiendomsskatt,

omgjøring av individuelt fritaksvedtak, 84/75.
renter for uriktig innkrevd -, 79/79.
takseringsprinsipper, øking av skattegrunnlaget,
91/116 jf. 92/20.

Eierleiligheter,

etablering av – i bestående bygning, 81/116.

Ekspropriasjon,

dekning av advokatutgifter ved planarbeid før
vedtak,
oreigningslovens § 15, 80/108.
gjenerverv av tidligere ekspropriert eiendom,
94/268.
gjenervervsrett for ekspropriert til ubenyttet eks-
propriasjonsfelt, 81/150.
grunnnavståelse under ekspropriasjonstrussel,
83/75 jf. 85/21, 86/110 jf. 87/24.
grunnkjøpsobligasjoner, usaklig avslag, 81/147.
krav om tilbakeleie av ekspropriert eiendom,
01/244.
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 instal-
lasjoner, 86/96.

fordeling av strømforbruk før/etter tarifførhøyel-
se, 86/113.

jordkabel til hinder for videre utbygging av eien-
dom, 88/119.

overføring av midler fra elverk til kommunekas-
sen, 87/112.

sammenslutning av kommunale elverk,
oppfyllelse av avtale om strømfremføring,
78/124 jf. 79/10.

stengningsrett, 01/221.

strømregning, etterbetaling ved for lavt stipulert
forbruk, 88/121.

økt strømpris, avsetning til spesielt kommunalt
formål, 85/112 jf. 86/22.

Enkeltvedtak, se Lovregisteret forvaltningsloven
§ 2.

Erstatning,

ansvarslemping ved meransvar, 80/84.

arbeidsgiveransvar,
ansvarsfraskrivelse, 79/110.

oppreisningskrav, 86/93.
ugyldig arbeidsavtale, 84/32.

brilleskade påført ansatt ved kommunalt syke-
hjem, 96/201.

feil fra kommune ved overgang til ny pensjons-
ordning, 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 rentetap etter tidsbegrenset bortfall av dag-
penger, 01/187.

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 vassdrags-
reguleringsloven, 86/94.

krav fra innsatt om erstatning for skadde og
bortkomne effekter, 98/208.

lekkasje fra kondemnert privat vannledning,
86/118.

manglende innmelding i Statens pensjonskasse,
01/184.

oppreisning, brudd på taushetsplikt, 86/93.
pasientskader,

beregning av foreldelsesfrist i NPE, 00/151.
forholdet sykehuseier/forsikringsselskap,
85/61.

saksbehandling i Norsk Pasientskadeerstat-
ning, 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 jf. 01/65.
- 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 jf. 01/90.
- praktiseringen av forvaltningsloven i saker om –, 00/51.
- regresskrav mot oppgitt skadevolder, 94/181 jf. 96/27.
- til andre enn den direkte skadelidte, 01/183.
- 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 fengselsaker, 90/64.
- frigang til arbeid, egen betaling, 92/80.
- frivillig urinprøve, vilkår for alminnelig fellesskap, 94/157 jf. 95/32.
- fullbyrdelse av straff før endelig avgjørelse av benådningssøknad, 85/84.
- helsetjenesten i fengslene, 86/64 jf. 87/20 og 88/19.
- informasjon til innsatte om ombudsmannsordningen, 83/153.
- iverksetting av eneromsbehandling med narkotikatoalett, 94/162.
- kontraktssoning, ulike vilkår for, 96/178.
- legetilsyn ved sikkerhetsavdelingen, 92/77.
- permisjon, vektlegging av statsadvokats vurdering av sviktfare, 99/225.
- permisjonskarantene på grunn av alkoholinntak under permisjon, 96/178.
- prøveløslatelse etter halv soningstid eller om lag 7/12, 01/174.
- politistudenters praksisperiode, 96/178.
- refselse,
bevisbyrderegler, 90/67, 99/228 jf. 00/46.
brudd på vilkår for permisjon, 01/176.
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,
avvisning av søknad, 96/182.
ektefelles nedkomst, 87/59.
- telefonkvote for innsatte, 00/25.
- tilsynsråd, 99/20 jf. 00/42 og 01/57.
- 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 jf. 01/64.
- 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.

fastsetting av fiskegrenser i Tanavassdraget, 01/235.

garantilott,

avbrytelse av søknadsfrist, 88/145.
begrenset driftsperiode, generelle saksbehandlingsspørsmål, 85/132.
søknadsfrist, bortkommet søknad, 92/145.

konsesjon for oppdrett,

rettslig klageinteresse, 01/73.
saksbehandling 84/104, 87/142 jf. 88/21, 90/125 jf. 91/21, 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 jf. 01/65.

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 orden-skarakter, 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.
ubebyggt tomt, 93/242.

Formannskap,

reaksjon mot spredning av opplysninger fra for-
mannskapsmøte, 78/112.
vilkår for bruk av hasteparagrafen, 90/115.

Forskjellsbehandling,

båtplassavgift høyere for utenbygdsboende,
79/76.
dispensasjonspraksis i sak etter kringkastings-
loven, 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 flyttingodtgjøring, 81/134.
ved inndragning av førerkort, 79/114.
ved inngåelse av legeavtale, 85/66.
ved kontraktssonering 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 kommune-
styregrupper, 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 fredningssone burde vært
behandlet som enkeltvedtak,
78/101, 91/163.
forholdet til hjemmelsgrunnlaget, 78/125, 94/201
jf. 95/33.
forhåndsvarsel ved utferdigelse av -, 79/97,
88/85, 93/184.
fremgangsmåten ved utferdigelse av -, 92/120,
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 sakene og saks-
behandlingen.

opphøvelse av ordning med fri skoleskys, saks-
behandlingen, 92/40.

tilskuddsordningene i landbruket, 86/120 jf.
87/23.

Forurensning, se også **Utslippstillatelse,**

fjerning av bilvrak, 94/281.

gebyr ved oversittelse av frist for retting, 90/140.

innløsning av boligeiendom, 88/172.

pålegg om frakopling av septiktank, 87/68.

pålegg om oppføring av støyskjerm, 89/177,
95/246.

tilbakeslag av kloakk i kjeller, 89/181.

Forvaltningens avtaler, se **Avtaler.**

Forvaltningsskikk, se **God forvaltningsskikk.**

Fosterhjem,

godtgjøring til fosterforeldre, 85/72, 91/73.

Fremmedsaker, se **Utlendingssaker.**

Friluftsliv,

atkomstavgift til Nordkapp-plataet, 92/157,
00/265.

Fri rettshjelp,

Fri sakførsel,

betydningen av EMK, 99/48.

dekning av saksomkostningsansvaret etter søk-
nad fra motparten, 98/237 jf.
00/40.

erstatningssak mot det offentlige, 92/108,
96/30.

i avskjedssak, 91/106.

i sak om konkursskarantene, 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.
- innsynsbegjæring, 01/114.
- 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.
- organisering av saksbehandlingen «siloordningen», 01/178, 01/180.
- prioritering av saker, 01/181.
- rett til å få tilsendt kopier av saksdokumenter, 01/246.
- 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.
- underretning om vedtak til andre enn parten, 01/66.
- 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 herredsaagronom i delingssak, 84/132.

for herredsaagronom i forkjøpsak 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 og 01/59.

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 studieleder ved gjentakende vurderinger av om en sykepleierstudent skulle bestå praksisperiode, 01/76.

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 mædimitte, 80/123.

konsesjon, maksimaltall for svineproduksjon, 90/146 jf. 91/21.

maksimaltall for verpehøns, 91/147.

import, bison, 94/252.

tvangsslaktning 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 skjønnhetshensyn" 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 Vilt saker.

Jordlovsaker, se også Tilleggsjordsaker,

deling (lovens § 55),

av boligeiendom på 1,5 dekar, 81/57.

av eiendom på 3 dekar, 80/53.

bebygd boligtomt, 82/25.

bebygd boligtomt tilhørende tidligere bruker, 80/48.

bebygd hyttetomt i utmark, 79/47, 82/24 (nr. 8), 84/131.

bebygd hyttetomt på skogseiendom, behov for skogshusvære, 83/111.

boligtomt med isolert og fjern beliggenhet fra hovedbruket, 79/45 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 matrikkelnummer, 96/258.

tomt for det ene av to våningshus på gårdsbruk, 82/67, 85/139.

varigheten av delingssamtykke, 83/112.

vilkår om bortfeste i stedet for salg, 78/65 jf. 80/15.

vilkår om byggetillatelse, 81/65.

vilkår om overdragelse av del av eiendommen, 80/42.

jordlovens anvendelse i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.

omdisponering (lovens § 54),

av del av bebygd eiendom på 2,7 dekar, miljøhensyn, 81/52.

av del av boligeiendom på 1,5 dekar, 81/57.

av eiendom på 3 dekar, 80/53.

av setertomt for hytteformål, uriktig lovanvendelse, 87/147 jf. 88/22.

Kirkelige forhold,

alkoholfri nattverdivin, 86/48.

Den norske kirkes lærenemnd, habilitetsregler, 00/67.

fritak for boplikt for prester, 97/62.

omvalg til bispedømmeråd, 00/72.

ordinasjonsnektelse, 92/39.

plassing og flytting av askeurne, 83/38.

prestegjeld, organisering av prestetjenesten, 92/37.

rett til å opptre som prest, 92/40.

utlån av kirkehus til suspendert prest, 89/43.

Kjørelærer,

tilbakekall av godkjenning, 85/125, 87/126 jf. 88/21.

Klagebehandling,

arbeidsgruppe som saksforbereder, partsrepresentasjon, 84/115.

avvisning av klage i sosialsak, 95/74.

begrenset prøving av skjønnsmessig vedtak, 87/75 jf. 88/20, 87/142 jf. 88/21.

endring til skade i klagesak, meldingsfrist, 78/50 jf. 79/10.

etter at klagerett var gått tapt, 78/85, 85/145.

fullbyrdelse av fengselsstraff før endelig avgjørelse av benådningssøknad, 85/84.

fylkesmannens kompetanse til å overprøve planutvalgets vedtak om å gi oppreisning for oversittelse av klagefrist,

98/316.

før klagefristens utløp, 79/98.

førsteinstansens omgjøringsadgang i klagesak, 89/138.

inhabilitet hos saksbehandler i overordnet organ, 01/78.

i underinstanser, 78/36, 96/58, 98/160.

klage etter begjæring om omgjøring, 82/44.

klageinstans for avvisningsvedtak i avkjørselsaker, 83/146 jf. 84/19.

klageinstans i naturskadesaker, 84/130.

klageinstans ved innsynsbegjæring i skolesak, 99/92.
 klageinstansens forhold til praksis og retningslinjer, 83/143.
 klageinstansens overprøving av reguleringsvedtak, 90/182.
 klageinstansens overprøving i byggesak, 89/151, 99/310 jf. 00/49.
 mangelfull overprøving, 99/92, 99/112.
 mangelfull styring av saksbehandlingen, 85/145.
 manglende to-instans behandling ved klage, 94/52, 96/172 jf. 97/34, 98/307, 01/78.
 oppreisning for oversittelse av klagefrist, 01/66, 01/69.
 praksis ved behandling av klager mot eiendomsmegler, 94/241.
 realitetsuttalelse fra klageinstans utenfor klagebehandling, 82/62.
 realitetsvurdering unnlatt i sak om hjemmehjelp, 86/79 jf. 87/21.
 ugyldig underinstansvedtak, 84/137.
 underretning om vedtak, 84/65 jf. 85/22, 86/17 og 87/17, 97/83, 98/75.
 unnlatt behandling av klage, 78/67 jf. 79/10, 90/49.
 unnlatt vurdering av oppreisning for oversittet klagefrist, 96/138.
 uten at det forelå formell klage, 99/323.
 uten holdbart grunnlag i tilsettingssak, 84/25.
 uten varsel til part, 88/128, 89/79.
 utforming av konklusjon i klagesaker:
 omgjøring, opphevelse, avvisning, 85/90.
 utilstrekkelig grunnlag i karaktersak, 84/34 jf. 85/22.
 utsatt iverksetting, jf. forvaltningslovens § 42, 85/154, 86/143, 88/60, 89/51, 90/173, 96/180.
 utøvelse av organisasjoners klagerett, 95/73.
 vedtak truffet etter intern delegasjon, instansordningen, 84/132.

Klagerett (klageadgang),

til ombudsmannen,
 begunstigende vedtak, 86/79.
 for jordsøkende nabo i konsesjonssak, 81/72.
 for kommunestyrerepresentant som var erklært inhabil, 00/278.
 for rådmann over departementsuttalelse om hans habilitet i vegsak, 78/131.
til overordnet forvaltningsorgan,
 begunstigende vedtak, 86/79.
 for bortfester i byggesak, 88/159.
 for grunneiere i konsesjonssak om utbygging av elv, 87/74.
 for grunneier i delingssak, privatrettslig forplikt til å fradele, 91/153.
 for jordsøkende nabo i forkjøps- og konsesjonssak, 80/57, 81/72, 98/290.
 for kjøper av leilighet i pristakstsak, 81/121.
 for nabo i delingssak etter jordloven, 89/81.

for nabo i konsesjonssak med virkning for hans seterdrift, 81/76.
 for nabo og gjenboer ved dispensasjon for hyttebygging, 81/86.
 for odelsberettiget i delingssak, 82/113, 84/135, 87/149.
 for odelsberettiget i sak om bo- og driveplikt, 97/80.
 for selger ved avslag på konsesjonssøknad, rettslig klageinteresse, 78/108.
 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 og 01/58.
 over spesialundervisningstilbud i barnehage, 00/118.
 over unnlatt inngripen overfor bedriftserved, 97/77.
 over unnlatt inngripen overfor forretningsnektelse, 97/74.
 rettslig klageinteresse, 01/73.
 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 reguleringsak, 88/169.
 stemmetallskrav ved uttalelse om valg av skole-tomt, 78/113.
 tildeling av støtte til kommunestyregrupper, 96/43.
 tolking av vedtak i – om salg av kommunal eiendom, 81/155.

Kommunestyrevalg, se Valg.

Konsesjon, se også Bo- og driveplikt, Forkjøpsrett, Tilleggsjordsaker,

avslått etter aksept fra søker på forelagte vilkår, 81/77.
 avslått fordi det ikke kunne påregnes byggetillatelse, 82/68.
 avslått fordi kjøper av tomteområde ikke drev utbygging som næring, 86/134.
 avslått fordi kjøper var utenlandsk statsborger, 88/152.

avslått for å opprettholde eiendommen som selvstendig enhet, 90/153.

avslått på utilstrekkelig rettslig grunnlag, arealets størrelse for fritidsformål, 78/83, 93/234.

avslått ut fra urealiserbare rasjonaliseringsformål, 90/157.

eiendomsoverføring i to etapper for å oppnå konsesjonsfrihet, 83/115.

jordsøkende nabos rettsstilling, 81/72 jf. 93/231.

klagerett for nabo på grunn av virkninger for hans seterdrift, 81/76.

klagerett for selger ved avslag på konsesjonssøknad, 78/108.

konsesjonsplikt, ikke-håndhevelse av visse konsesjonsregler i landsdelen, uttalelser fra tjenestemann, 78/81.

konsesjonsplikt ved gjennerverv, 89/140.

konsesjonssøknad som innebærer deling av driftsenhet, saksbehandlingen, 82/70, 82/72.

kontroll av konsesjonspliktig virksomhet, 91/151.

kontroll med størrelse på fritidseiendommer, 81/79, 93/234.

ombudsmannens kompetanse når saken er brakt inn for jordskifteretten, 91/170.

personkretsen som kan erverve konsesjonsfritt i odelsfrigjørings sak, 96/256.

rettslig klageinteresse for jordsøkende nabo, 93/231, 98/290.

sameie i landbrukseiendom, 83/116, 87/150, 88/152.

utvidet konsesjonsplikt for helårsboliger, bolig under oppføring på tidligere ubebygde eiendom, 94/266.

hyttepress, 86/138 jf. 89/16 og 90/20, 91/148, 92/151.

hyttetomt, 93/229 jf. 95/30.

vilkår, om avståelse av hus på grunn av kulturvern hensyn, 00/256 jf. 01/65.

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-satelliten, 83/90 jf. 84/17.

forbud mot annonsefilmer i fjernsyn fra organi-

sjasjonene i arbeidslivet, 95/34 jf. 96/27, 97/29 og 98/31.

foringet TV-mottaking forårsaket av privat bedrift, 87/98.

NRK's forvaltningsrettslige stilling, klageadgang, 92/98.

Kunngjøring,

av lokal forskrift, i avis, 81/125.

av tilskuddsordningene i landbruket, 86/120 jf. 87/23.

om ulovlig eiendomsmegling, Kredittilsynet, 91/98.

unnlatt kunngjøring av midlertidig plankrav, 89/160, 89/162.

ved oppslag, 84/68.

Vinmonopolets annonsering i dagspressen, 86/125.

Landbruket, se Tilskudd til landbruket.

Legemidler,

klassifikasjon, 01/228.

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

distriktsskatteloven, 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 ekspropriasjonserstatning 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 rettssak, 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 lovovertrødelse, 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

administrasjonens innstilling til nemndene 01/118, 01/120.
 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 skjemabruk, 78/107.
 plikt til å rette opp feil under ligningsbehandlingen, 93/205.
 rutiner for utsendelse av foreløpig svar, 99/267, 01/193.
 saksomkostninger ved administrativ klagebehandling i skattesaker, 78/114, 86/98, 99/268.
 sen saksbehandling, 94/186, 01/193.
 skjønnsligning
 vurdering av lønn, 98/245.
 vurdering av regnskap, 01/196.
 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.
 tilleggsatt, 00/207, 00/213.
 ulike saksbehandlingsspørsmål, 94/191, 96/204.
 utskrivning av skattekort, 94/188.
 varslingsfrist etter ligningsloven § 9–7, 01/193.

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.

vrdering 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.

Lønnsgarantidekning,

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, 01/31.

EMK, art. 6 (1) i sak om fri sakførsel, 99/48.

EMK, art. 8, retten til familieliv, 01/93.

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 og 01/59.

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 jf. 01/65.

fører kort,

godkjenning av fører kort 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 jf. 01/63.

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 etterbetaling av uførepensjon, 01/154.
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,

advarsel fra Helsetilsynet, 96/244.
i toll- og avgiftssaker, 94/56.

Målform,

krav om skriftleg svar i målform nytta av den einsskilde, 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, 01/111.

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, 01/113.

dokumentasjon om legemidlers bivirkninger, 00/82 og 01/60.

ettergivelse av skatt, 87/89.

fangstmeldinger fra fiskefartøyer, 97/120.

forliksavtale og forliksforhandlinger, 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, 01/59.

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 og 01/59.
- for dokument utarbeidet av særlig rådgivere eller sakkyndige, 99/78.
- for dokument om rettslige vurderinger av utlånsbegjæring fra ombudsmannen, 01/123.
- for dokument utarbeidet av underordnet organ, 01/111.
- for internt dokument fra underordnet organ, 99/125.
- for ni år gammelt møtereferat fra møte om programarbeidet for OL 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, 96/81.109
- 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 rettsaksdokument, 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.
- særskilt melding om praktiseringen av offentlighetsloven i kommunene, 01/248.
- søkerliste i tilsetningssak, 95/92, 96/74, 01/98, 01/102, 01/107.
- 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.
- utlevering av dokumenter og opplysninger i konkurranse saker, 01/114.
- 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.
- påtalemyndigheten, 01/25.
- 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.
- kommunalt nettselskap, 01/221.
- 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,
01/17 og 01/247.
behandling av billighetserstatningssaker,
01/29.

studentsamskipnader, 79/115, 80/127.
Trygderetten, 01/20.
Utlendingsnemnda, 01/23.
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 ombuds-
mannen, 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, 01/14.

klagere som ber om konfidensiell behandling,
83/156.

mangelfull og misvisende orientering til om-
budsmannen, 91/172, 94/100, 99/169.

ombudsmannens rett til opplysninger, 01/18,
01/129.

sak med flere private parter, 85/19, 86/158.

sak uegnet for klagebehandling,
faglig teknisk ekspertise, 88/175, 92/130.

privatrettslig innslag og bevisspørsmål,
84/161, 86/158.

sen besvarelse av brev fra ombudsmannen,
80/128, 83/79, 83/80, 85/166, 86/159, 87/
15, 89/22, 89/82, 94/98, 96/119, 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 refu-
sjonskrav 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 varamanninn-
kalling, 85/115.

av påtaleunntatelse til gunst for siktede, 83/50.

av reguleringsvedtak ved feil i avgjørelsesgrunn-
laget, 95/238.

av tariffstridig arbeidsavtale, 84/32.

av tildeling av snøbrøytingsoppdrag, 93/216 jf.
94/34.

av tilsetningsvedtak ved feil styresammensetning,
97/143.

av tilsetningsvedtak ved inhabilitet, 82/17.

av vedtak i byggesak, nabos rettsstilling, 80/103.

av vedtak i viltlovsak, 86/83.

av vedtak om drosjeløyve, uriktig faktisk grunn-
lag, 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 forvaltnings-
lovens § 35, 82/44.

vedtak av Kongen i Statsråd, 99/95.

Omsorgslønn,

ansett som lønn, uberettiget motregning, 92/56.

etablerte ikke et tilsetningsforhold, 94/230.

søknad om, 91/57.

søknad om omsorgslønn fremsatt i ettertid,
99/202 og 01/57.

Oppholdstillatelse, se Fremmedsaker.

Oppsigelse, se Tjenestemenn.

Overformynderi,

samtykke til utbetaling av arveforskudd, 93/94
jf. 94/32.

Parkeringsgebyr, se Motorvogner.

Partsoffentlighet,

arvingers dokumentinnsyn i vergemålssak,
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 taushets-
plikt, 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 feng-
sel, 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 prøveopplesning i NRK, 82/41.
 underskriverne av klage mot lærer, 78/106.
 opplysning om eget fødselstidspunkt, 85/74.
 partsbegrepet i forvaltningsloven, 80/97.
 politiets vakt- og sambandsjournaler, 81/130.
 privat forslag i reguleringssak, 78/80.
 psykolograpport i barnefordelingssak, 95/54.
 sykejournal med fortrolige opplysninger fra tredjemann, 80/97, 01/164.
 utlei pris 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.

 manglende innmelding, 01/184.

 medlemskap for engasjementsstilling finansiert under sekkebevilgning, 79/23.

 medlemskap, spørsmål om innmeldingsdato, 83/31.

 medregning av kommunal tjenestetid, 82/20 jf. 83/15 og 84/16.

 tilbakebetaling av for meget utbetalt pensjon, 81/37.

 underretning til pensjonsberettigede om pensjonsrettigheter, 82/18.

 utbetaling av restpensjon etter medlemmets død, 80/37 jf. 82/14.

 tilleggspensjon fra statskassen,

 informasjon, veiledning, 83/31.

 konsekvenshensyn, 86/33.

Pensjonsforsikring,

 dispensasjon fra gjenkjøpsforbud, 92/64.

Politi og påtalemyndighet,

 assistanse ved tvangsbehandling av psykiatrisk pasient, 85/59.

 beslaglagte penger brukt uten skriftlig samtykke, 84/55.

 bistand til gjennomføring av bygningsrådsvedtak, 91/160.

 bistand ved saknetmelding og kriminalsak i utlandet, 93/119 jf. 94/32.

 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.

 ombudsmannen og forholdet til påtalemyndigheten, 01/25. overordnet påtalemyndighets adgang til å omgjøre påtaleunntatelse til gunst for siktede, 83/50.

 politiarrest

 bruk av – ved hovedforhandling, 01/172

 pågrep og innsetting i ventecelle, 86/63, 97/38.

 ransaking uten rettens samtykke, 80/126.

 Riksadvokatens påtalemessige vurderinger, 88/175.

 rutiner ved automatisk trafikk kontroll, 96/184.

 underretning til bistandsadvokat, 87/56 jf. 89/17 og 91/20.

 undersøkelser og etterforskning ved saknetmelding, 97/207.

 utgifter til «særlig politioppsyn» etter politiloven § 25, 01/167.

 utgifter til «særlig politioppsyn» etter tidligere politilov § 27, 80/106, 92/129.

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 offentliges utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon,
 78/87, 78/88, 88/46.
 for fast vegdekke i boligfelt, tidligere oppgjør, 84/91.
 for oppholdsutgifter i pleiehjem, tvist mellom institusjonen og de berørte kommuner, 84/95.
 for oppholdsutgifter i sykehjem for overbeleggs-pasient, 80/35.
 for 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 deltagesplikt, 81/124.
 tilbakevirkning ved avgiftsforhøyelser, 85/110 jf. 86/22.

Rente,

forsinket betaling,
 bostyrers salærkrav, 91/139.
 eiendomssalg til kommune, 86/110 jf. 87/23.
 kommunalt grunnerverv, grunnkjøpsobligasjoner, 82/50, 88/113.
 skattekrav, 96/210, 99/271 jf. 00/48 og 01/58.
 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 ferdigstilling til avtaleinngåelse, 87/120.
 tilbakebetaling av beslaglagt pengebeløp, 99/243.109 uriktig innkrevd eiendomsskatt, 79/79.
 utgifter for pleiehjemsopphold, 84/95.
 ved tilbakebetalingskrav, 88/142 jf. 89/18, 89/92, 93/213, 00/191 jf. 01/65.

Rettsgebyr,

utstedelse av midlertidig reisepass, 86/71 jf. 87/21.

Retts hjelp, se Fri rettshjelp.

Retts hjelpsvirksomhet,

tillatelse til begrenset --- for skatterevisor, 91/109.

Røyking, se Tobakkskader.

Saksbehandling, se Avisning, 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 "tvist mellom parter" etter § 36, 79/107.

endring "til gunst for en part", opphevelsesvedtak, 89/86.

"feil ved --- avgjøringsgrunnlaget" etter § 36, 82/115, 83/57, 83/59, 92/111, 94/176 jf. 95/32.

feil lovanvendelse i byggesak, 87/91, 95/187.

forholdet mellom § 36 første og annet ledd, 82/115.

frist for fremsetting av krav, 85/94 jf. 86/21.

i fremmedsak, 90/93.

i 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.

krav om sakskostnader etter rettsforlik, 01/192.

manglende underretning om omgjøringsvedtak, 92/109.

«nødvendige» kostnader, i forbindelse med forutgående domstolsbehandling, 00/197 jf. 01/65.

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.

utgifter til omgjøringsbegjæring, 01/192.

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, 01/71.

fengselsaker, 88/64.

foreløpig svar, 99/96, 01/218.

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.

manglende saksoppfølgingsrutiner, 01/230.

merverdiavgiftssak, 01/204.

oppstilling av spilleautomat, 94/54.

reguleringssak, 82/90.

reindriftssak, 01/232.

rettshjelpsaker, 83/56.

sikringssak, 98/210.

sosialsaker, 92/61.

spesialpedagogisk ressurs, 98/162.

straffesak, 87/56 jf. 89/17 og 91/20.

støtte til erosjon- og flomsikringstiltak, 01/85.

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, 01/93.

utsatt behandling i påvente av lovlighetskontroll, 01/216.

ved underretning om vedtak, 84/65 jf. 85/22, 86/17 og 87/17, 94/55, 98/75.

åpnings- og skjenketidsak, 01/218.

Sjøfart, Havnevesen,

båtplass, tilsagn fra havnefogd, 87/123.

det offentlige 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 forsinkelsesrenter på forskuddskatt, 01/189.

ettergivelse av renter på restskatt, 94/197.

ettergivelse av restskatt av billighetshensyn, 01/202.

ettergivelse av restskatt, saksbehandlingen, begrunnelsen, 01/200.

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 godskrivning, 95/204, 00/208.
sjømannsfradrag, 94/201 jf. 95/33.

Skilsmisse, se Ekteskap.

Skjemabrev,

unødvendig skjemabruk, 78/107.

Skjenkebevilgning, se Alkoholomsetning.

Skogbruk,

håndheving av forbud mot blinking og avvirkning, 87/155.
regning for skogplanting foretatt uten eierens vitende eller pålegg etter lov, 78/125.

Skole og universitet,

eksamen,

annulasjon av eksamen, 95/140.
bortvisning på grunn av "fusk eller forsøk på fusk", 92/52.
feilinformasjon om begrensning i adgangen til å ta universitetseksamen, 93/76.

erstatning, ved tyveri fra elev, 80/122, 89/84.

fagprøve (svenneprøve),

prøvenemndas kompetanse, 90/86.
saksbehandlingen, 85/43, 86/41 jf. 89/16.

folkehøgskoler,

departementets ansvar som overstyre, 80/31.
departementets godkjenningsrett ved stemmelikhet i skolestyret, 79/18.

hjemmeundervisning, 78/42.

karaktersaker/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, 01/149.

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 søknadskjema 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 nærmere 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, 01/145.
for elever i videregående skoler, 87/45, 90/40,
97/162, 99/179, 00/18 jf. 00/111
og 01/63.
- spesialundervisning*,
etter grunnskoleloven, 93/69, 93/71, 95/135,
96/129, 99/176.
etter opplæringsloven, 00/123, 01/146.
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 skolemoden-
het, 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 og 01/57.
til fosterforeldre, 91/73.
til hjemreise for utlending, 84/49.
vilkår om motretning i skattetilgodehavende av
sosialhjelpsloan, 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 særreie, 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, 01/151.
innsnevring av skjønnstema 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.
tilbud om fastrentelån som ikke kom frem i pos-
ten, 01/150.
utenlandsstudent,
krav om fullstendig yrkes- eller utdannings-
kompetanse, 84/36,
94/127 jf. 95/32.
studium allerede påbegynt, 84/38.
veiledningsplikt, 99/192, 01/151.
- Statens Pensjonskasse**, se **Pensjonsordninger**.
- Statsborgerskap**,
bibehold av, 93/117.
søknad om, mødremelding, 97/223.
- Stiftelser**,
endring av vedtekter, 91/261.
gransking, 00/249 jf. 01/65.
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 transplantasjon, 00/138.

disponering av kontantytelser fra folketrygden, 96/154, 00/164.

egenbetaling ved sykehjemsopphold, 86/56.

hjerteroperasjon i utlandet, 88/44.

motsetningsforhold personale/pasient, 86/55.

pasientrepresentant i styre, suppleringsvalg, 86/55.

pasientskader,

behandling av erstatningskrav, 85/61.

teknisk svikt, 86/53.

refusjonskrav for oppholdsutgifter for 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,

reise godtgjøring 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 Konkurransetilsynet, 01/114.

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.

i klagesak til fylkeslegen, 01/164.

rekkevidde av samtykke til offentliggjøring, 90/83 jf. 91/20.

for medlem av barnevernsnemnd som opptrådte 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.

forskere adgang til flyttemeldinger, 84/64.

frigivelse av ligningsdokumenter i rettssak, 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 og 01/60.

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 offentliggjøring, 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 jf. 01/65.

Tilbakevirkning,

etterfølgende endring av reguleringsplan, 87/162, 88/157.

forhøyelse av kommunale avgifter, regelsituasjonen, 85/110.

forhøyelse av vann- og kloakkavgift, 84/83.

nedsettelse av barnebidrag, 87/51.

tilsetningsvilkår endret etter tilsetningsvedtaket, 88/30.

vandelskrav ved autorisasjon av preparant, 88/133.

Tilleggsjordsaker, se også **Forkjøpsrett** og **Kon-sesjon**,

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 moti-vert, 91/27, 94/92.

saksbehandling,

anmodning fra departementet om ny behandling i tilsettingsråd, 79/19.
 begrunnelse ikke reell, 97/140.
 delegasjon av tilsettingsmyndighet, 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 og 01/60.
 - skriftlig referat, 86/73.
 klagebehandling uten holdbart grunnlag, 84/25.
 kollegaers uttalelser burde vært forelagt søker, 92/22.
 kompetanseforholdet mellom administrasjons-utvalg 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 tilsettingsrådet, 94/100.

saken ikke tilstrekkelig opplyst, 91/22, 91/23, 93/43, 93/51 jf. 95/30, 98/152

jf. 99/41, 00/97 og 01/60, 00/103 og 01/62.

søknadsfrist og innstillings betydning, 79/11.

tilsetting i rekkefølge, opprykk for varamann, 82/18, 85/29.

tilsettingsbrev som bindende tilbud, 95/116.

tilsettingsorganets plikt til selvstendig vur-dering, 87/25, 89/19.

tilsettingssak stanset, omorganisering, 92/29.

tilsettingsvilkår endret før tiltredelse, 88/30.

tjenestemann uten stemmerett i tilsettingsråd, 82/56 jf. 83/17.

undersøkelse av attester, 83/24.

utredningsplikt mht. 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.

tilsettingsvedtaket,

alders betydning, 80/23, 92/24, 97/136,

99/162, 00/100, 00/103 og 01/62,

01/138, 01/142.

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, 01/138.

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 kjønnskvoltering, 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.
 stillingsinnndragning, 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.
 topriorordningen for melk, 93/221, 94/249.
 veganlegg, mangelfulle svarrutiner, 87/78 jf. 88/20.
Tilskudd til organisasjoner,
 søknad fra menneskerettighetskomite, 90/97.
Tinglysning,
 krav om offentlig prioritetsvikelse, 91/157.
 overdragelse i strid med lov, 86/140 jf. 87/24.
 tinglysingsdommerens undersøkelsesplikt, 85/165.
Tjenestemenn, se også Habilitet, Lærere, Pensjonsordninger, Taushetsplikt, Tilsetting,
avskjed,
 distriktsjordmor i dobbeltstilling, 81/30.
 soning av fengselsstraff, 95/128.
beordringstillegg for ekstrabetjent i lensmannsetaten, 88/31.
bindingsforpliktelse overfor tidligere arbeidsgiver ved stillingsskifte, 81/23, 87/32.
boliglån i Statens Pensjonskasse, 83/27.
boligtilskott til prest, 81/27.
boplikt for lensmann, 92/35.
bortfall av godtgjørelse, 96/108 jf. 97/33.
flyttingodtgjøring,
 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 tilsetningsbrev i strid med overenskomst, 79/22.
 overtidsgodtgjørelse for arbeidsleder, 86/29.
 personlig avlønning, tjenestemann i overtallig stilling, 81/25 jf. 82/15.
 tilbakebetaling av for meget utbetalt -, 80/25, 86/31, 97/249.
 trekk i lønn, forhåndsavtaler og feilutbetalinger, 01/129.
 ved utdanningspermisjon, bindingstid og tilbakebetalingsvilkår, 82/57.

lønnsopplysning i tilsetningsbrev i strid med overenskomst, 79/22.

midlertidig tilsetning, 96/97.

næringsvirksomhet,

ligningssjefs ektefelles rett til å drive -, 78/32 jf. 81/15 og 83/14.

omorganisering,

avdelingsledere i trykdeetaten, 89/24 jf. 90/21.
 endret stillingsinnhold, 91/29.

oppsigelse,

endring av arbeidsoppgaver, 89/24 jf. 90/21.
 lederskifte som vilkår for økonomisk støtte, 88/136.
 manglende oppfyllelse av tjenesteinstruks, 93/64 jf. 95/30.
 poststyrer anmodet om å si opp stillingen, 78/13.

opptak av aspirant til utenriktjenesten, 85/32.

ordensstraff,

krav til saksbehandlingen, 95/122.
 når en tjenestepåtale kan anses som ordensstraff, 97/59 jf. 98/34.
 sletting, 95/122.
 spørsmål om enkeltvedtak, 97/56, 99/59, 01/133.

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 virksomhet, 91/31 jf. 92/20.
 yrkeshemmet arbeidstaker, 92/30.

stipend,

til utdanning som helsesøster, 94/95.
 til videreutdanning i sykepleie, 95/125.

suspensjon,

tilbakevirkning, 93/58.

særdomstol,

utskifting av medlem, 91/38.

tilrettevisning,

betydning for senere tilsetninger – søknader, 01/135.

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, hjemmelsspørsmål, 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 kjøpsituasjon, 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.

ett års registreringstid før innreise, 01/214.

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 jf. 01/65.

omtariffering og etterberegning, 89/94.

politisk flyktning, 86/101 jf. 87/22 og 88/19.

sammenhengende botid i utlandet, 93/211, 01/213.
 standardbegrunnelse og andre saksbehandlingssspørsmål, 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, 01/20.
 gjenopptagelse av sak etter anmodning fra ombudsmannen, 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 trygdede om

Trygderettens kjennelser, spørsmål om lovendring, 78/115 jf. 83/14.

saksbehandlingstid, 80/39, 96/35 jf. 97/30 og 98/31.

Trygdesaker, se også **Barnetrygd** og **Trygderetten**,

adgang til berostillelse av saker, 98/192 jf. 99/42.
 dagpenger under arbeidsledighet, for partreder, 87/37.
 dekning av flybilletter, 00/140.
 etterbetaling
 - av grunnstønad ut over 3 måneder, 88/34
 - rentekrav, 98/228 jf. 99/42 og 00/38 og 01/55.
 - rentekrav, inflasjonstap, 99/216.
 fastsetting av uføretidspunkt, 01/155.
 forhøyet hjelpestønad, krav til botid, 91/64.
 fødselspenger, omsorgspermisjon med lønn for fedre, 87/35 jf. 88/20.
 krigspensjon,
 krigsseilersyndromet, 85/51.

mangelfull dokumentasjon av krigstjeneste, 88/37.

medisinsk behandling i utlandet, 84/40, 88/44.
 meldingsrutine ved klagers død, 78/55 jf. 80/15.
 motregning i etterbetaling av uførepensjon, 01/154.

opphold i opptreningsinstitusjon, 97/195.

opplysningsplikt, 97/91 jf. 98/34.

overgangsstønad, 99/217.

pensjonspoeng for bureiser, 94/198.

saksbehandlingstiden i trygdeataten, 83/42.

sen oppfølging av trygderettskjennelse, 88/38.

separert mor samboende med mulig barnefar, 84/40.

tilbakebetaling av for meget utbetalt trygd, 85/55, 85/57 jf. 87/19 og 88/18, 86/35, 97/253.

trygdeavgift for norsk pensjonist bosatt i Sverige, 98/45.

trygderefusjon for psykologer, 94/137.

underrettingsformen ved kortvarig betalingsstans, 87/37.

utestenging fra retten til dagpenger, 98/196.

uttalelser fra trygdesjef i avisartikkel om navngitt trygdesøker, 78/103.

veiledning om valg av gunstigste løsning, 83/41.

virkningsstidspunktet for uførepensjon, 80/37.

yrkesskadeerstatning, invaliditetsgrad ved håndskade, 83/40.

Underholdsbidrag,

avgjørelsesorganets forhold til partenes påstander m.v., 94/146.

bidragsforskudd,

enslig adoptant, 87/56.

etterbetaling inntil tre år, 00/144 jf. 01/63.

etter rettsforlik om bidragsfrafall, 80/33.

tilbakebetaling, 87/54.

uriktige eller misvisende opplysninger, 00/144 jf. 01/63.

bidragsplikt,

for hjemmeværende kvinne uten egen inntekt, 83/44.

reduksjon i lønn og utbytte fra heleiet aksjeselskap, 99/212.

tilbakebetaling av barnebidrag pga. frifinnelse for farskapet, 01/161. til barn over 18 år, 92/75.

til fraseparert ektefelle, betydningen av skifteoppgjør, 95/167 jf. 96/28.

ved delt omsorg, 90/56, 93/92, 97/188, 98/181 jf. 99/41, 98/184 jf. 99/41, 99/213 jf. 00/46, 01/162.

bortfall av -

lang tid siden fastsettelsen, 91/71 jf. 92/20.

bidragspliktiges betalings-/inntektsevne, 86/60, 87/49.

ettergivelse av bidragsgjeld, 94/152.

nedsettelse/forhøyelse av -

fastsetting ved avtale om delt omsorg, 98/186.

på feilaktig grunnlag, 90/59 jf. 91/20.
 tilbakevirkning, 87/51, 93/88 jf. 94/32, 94/149, 95/160.
 uttalelse fra den annen part, 95/163 jf. 96/28.
 praksis ved overføring av bidrag til utlandet, 97/190 jf. 98/35.
 rutiner ved innkreving og utbetaling, 88/55 jf. 89/17.
 uklar hjemmelsanvisning for bidrag til tidligere ektefelle, 84/43.
 utredningsplikt, 95/163 jf. 96/28.
 ved omorganisering fra ansvarlig selskap til aksjeselskap, 99/209 jf. 00/46.

Underretning,

om klagerett, 96/63 jf. 98/31, 00/149.
 til advokat i sak om tvangsmedisinering, 96/66.
 til bistandsadvokat i straffesak, 87/56, jf. 89/17 og 91/20.
 til foreldre i barnevernsak, 91/68.
 tvangsvedtak etter dyrevernloven, 95/66.
 vedtak i klagesaker, fremgangsmåten, 84/65 jf. 85/22, 86/17 og 87/17, 87/48 jf. 89/17, 88/41 jf. 89/17, 98/75.
 vedtak om kortvarig stans av dagpenger, 87/37 jf. 90/20 og 91/20.
 vedtak om stansing etter motorkjøretøyavgiftsloven, 96/216 jf. 97/34.

Utdanningsstøtte, se Statens lånekasse for utdanning.

Utlendingssaker,

arbeidstillatelse
 midlertidig – etter avslag på søknad om asyl i første instans, 94/168.
avvisning,
 frist for begjæring om oppsettende virkning av klage, 90/75.
 pga. manglende midler, kompetansespørsmål, fengsling, 83/51.
beslag, av utlendingers midler, 91/85.
bosettingstillatelse,
 opparbeiding av rett må bygge på oppholds- eller arbeidstillatelse uten begrensninger, 94/174.
bortvisning, frist for begjæring om oppsettende virkning av klage, 89/51.
fengsling,
 mistanke om falsk identitet, 97/220 jf. 98/35.
ombudsmannens forhold til Utlendingsnemnda, 01/23.
oppholdstillatelse, innreise til Norge,
 adoptivbarn, 95/181.
 aldersgrensen for barn i familieegjenforeningsreglene, 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 familieegjenforening, 99/231.
 mindreårig ektefelle, 85/81 jf. 86/21.
 mor med en sønn i Norge, søkers hovedtilknytning, 85/82.
 opphold i studieøyemed, 00/183 jf. 01/64.
 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 utdannings situasjon, 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.
 effektivisering av vedtaket, 93/105 jf. 94/32, 97/216, 98/37 jf. 00/38 og 01/55.
 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 effektivisering, 96/194.
visumnektelse,
 adgang til å legge vekt på generelle erfaringer med grupper av søkere, 01/182.
 forholdet til innvandringsstoppen, mangelfull og for generell begrunnelse, 85/77 jf. 87/19.
 generelle uttalelser om hensyn ved myndighetenes skjønnsutøvelse, 92/88.
 uriktige opplysninger fra søker, 81/145.
Utsatt iverksetting, se under Klagebehandling.
Utslippstillatelse, se også Bygningssaker,
 byggepress og hensyn til andre søkere som be-

grunnelse 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.
 registrering som politisk parti, 01/94.
 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 kunnngjøring, 81/125.
 krav om annen gangs betaling av tilknytningsavgift, 83/69.
 krav om formelt pålegg, 93/214 jf. 94/34.
 overføring av midler fra vannverk til kommunekassen, 87/112.
 plikt til å betale – ved eldre avtale om engangsavgift, 78/95.
 tilbakevirkning ved avgiftsforhøyelse, 84/83, 85/110 jf. 86/22.
 tilknytningsavgift, begrepet hus jf. garasje, 96/232.
 tillegg på grunn av uriktig gebyrreal, 01/220.
 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 regulerings sak, 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.

byggegrensner,

manglende individuell vurdering av dispensasjonssøknad, 87/166.

erstatning, for veggrunn, 90/188 jf. 91/21.

privat veg,

spørsmål om åpen for alminnelig ferdsel, 83/135 jf. 84/18, 84/93, 84/146, 86/114.
 vegmyndighetenes adgang til stenging, 79/72.
reklameskilt, «tettbygd strøk» i vegloven § 33, 79/73 jf. 80/16.

vedlikehold av

- bygget med kommunal garanti, 86/114.

vegplan,

- saksomkostninger ved omgjøring, 88/82.
 - tolking, endringer ifm. ekspropriasjon, 83/141 jf. 84/19.

vegstatus, spørsmål om privat eller kommunal veg, 90/186.

Veiledning, se også **Informasjon,**

adgangen til å henvide publikum til 815-nummer, 01/81.
 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 og 01/57.
 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.

Ølbevilling, se Alkoholomsetning.

Lovregister

I. Lover	
15.4.1687 Norske Lov	
2-3-2	92/39
2-11-3	89/43
2-17-1	89/43
17.5.1814 Grunnloven	
§ 20	85/84
§ 75	00/220
§ 96	86/107
§ 97	85/110 jf. 86/22, 88/133
§ 100	95/34 jf. 96/27, 97/29 og 98/31
§ 110 a	96/30, 96/213, jf. 99/34
§ 110 b	99/50, 99/119 jf. 00/43, 00/76 og 01/59
12.8.1848 jernbaneloven	
§ 2	90/116
16.5.1860 sunnhetsloven	
§ 3	89/177
1.7.1887 nr. 5 straffeprosessloven	
§ 91 første ledd	83/50
§ 131	81/159
§ 221	80/126
§ 223	80/126
§ 236	83/51
§ 280	81/159
§ 473	85/84
23.6.1888 nr. 1 om Retten til fiskeri i Tanavassdraget i Finmarkens Amt	
§ 1	94/258 01/235
3.8.1897 nr. 1 om kirker og kirkegårder	
§ 35	83/38
§ 37	83/38
§ 41	83/38
§ 47	89/43
19.12.1898 nr. 2 om jordmødre	
§ 12 tredje ledd	81/30
22.5.1902 nr. 10 straffeloven	
§ 39	98/210
§ 121	87/86
2.7.1910 nr. 7 om Styret for det industrielle Retsvern	
§ 15	98/114, jf. 99/39
18.8.1911 nr. 8 skatteloven	
§ 15 første ledd	87/100, 88/88 jf. 89/18
§ 17	84/73, 87/100, 88/88 jf. 89/18, 90/97 jf. 91/20
§ 24 annet ledd bokstav a	97/256
§ 26 bokstav r	94/198
§ 37 litra a	99/261 jf. 00/48
§ 41 siste ledd	88/91
§ 42 første ledd	80/91, 83/62, 85/103
§ 42 c	00/213
§ 43 annet ledd	99/262
fjerde ledd	80/92
§ 44 første ledd	79/83, 82/107, 85/105, 88/96, 91/115, 93/203, 98/246 jf. 99/42, 99/263
første ledd, bokstav g	79/82, 88/94 jf. 89/18, 00/215
annet ledd	92/64
syvende ledd	82/108, 88/99
åttende ledd	84/73
ellevte ledd nr. 2	84/69 jf. 85/22, 89/91
syttende ledd	94/201 jf. 95/33
§ 47 første ledd	80/92
§ 50 annet ledd	83/65
§ 75 første ledd	83/61 88/99
§ 76	79/85
§ 77 nr. 4	83/64, 92/118, 99/265 jf. 00/48
§ 78 nr. 2	96/206
3.5.1913 om likbrenning	
§ 2	83/38
13.8.1915 nr. 5 domstolloven	
§ 29	91/38
§ 52	91/38
§ 146	88/145
§ 219 nr. 2	82/46, 83/87
§ 220	00/243
§ 225	83/87
§ 229	89/127
13.8.1915 nr. 6 tvistemålsloven	
§ 172	00/197 jf. 01/65
§ 204	80/93
§ 239	95/54
§ 437	90/125 jf. 91/21
21.7.1916 nr. 2 om vidners og sakkyndiges godtgjørelse m.v.	
§ 2	96/110 jf. 99/34
2.4.1917 nr. 1 adopsjonsloven	
§ 21	85/71
§ 27	85/71
1.6.1917 nr. 1 skjønnsprosessloven	
§ 57	83/75 jf. 85/21
14.12.1917 nr. 16 industrikonsesjonsloven	
§ 20 første ledd	88/152
14.12.1917 nr. 17 vassdragsreguleringsloven	
§ 4 a	88/73
§ 6	88/73
§ 16 nr. 5 annet ledd	86/94
31.5.1918 nr. 2 ekteskapsloven	
§ 43 første ledd	83/44, 91/69

§ 56 annet ledd	84/43	§ 111	00/260
§ 56 sjette ledd	91/71	§ 115 nr. 1 og 2	81/156
31.5.1918 nr. 4 avtaleloven		§ 116	83/97
§ 36 86/110 jf. 87/23, 86/113, 87/118, 89/105		1.3.1946 nr. 3 husbankloven	
26.6.1925 nr. 4 om hundeavgift		§ 15 tredje ledd	79/79
§ 1 første ledd	79/77 jf. 80/16	24.10.1946 nr. 2 barnetrygdloven	
10.7.1925 nr. 6 om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg		§ 1	00/136
§ 10 annet ledd	84/98	§ 2 første ledd b)	85/53
§ 13 nr. 1 d, annet ledd	83/81	§ 11	85/53
9.7.1926 nr. 4 om ansvar for skade på bufe ved hund m.v.		13.12.1946 nr. 22 om krigspensjon for sivile m.v.	
§ 3 annet ledd	78/125	§ 1	88/37
5.4.1927 alkoholloven		§ 3	85/51
§ 17	84/99	27.6.1947 nr. 9 sysselsettingsloven	
§ 22	89/113	§ 34 annet ledd	87/37 jf. 90/20 og 91/20
§ 24 85/121 jf. 88/18, 89/113, 90/134, 91/138		§ 34 tredje ledd	96/58
§ 27 første ledd	80/121	14.11.1947 nr. 3 ferieloven	
22.4.1927 nr. 3 vergemålsloven		§ 1 tredje ledd	81/33 jf. 82/15 og 83/15
§ 15	93/94 jf. 94/32	§ 6 første og annet ledd 81/33 jf. 82/15 og 83/15	
§ 44	97/184	5.12.1947 nr. 1 boikottloven	98/284
§ 56	93/94 jf. 94/32	9.4.1948 nr. 2 losloven	
§ 90 a	93/94 jf. 94/32	§ 2	86/127
§ 90 d	96/151	28.7.1949 nr. 10 om folketannrøkt	
29.4.1927 nr. 1 legeloven		§ 1	78/55 jf. 83/14
§ 14 første ledd	80/97	28.7.1949 nr. 19 om folkehøgskular	
20.5.1927 nr. 1 ektefelleloven		§ 4	80/31
§ 1 annet ledd	83/46, 85/100	§ 6 tredje ledd	79/18
8.6.1928 nr. 1 om kommunal renholdsavgift		28.7.1949 nr. 26 Statens Pensjonskasseloven	
§ 1 83/70, 83/71, 84/88 jf. 85/24 og 86/19		§ 6	79/23, 83/31 01/184
8.6.1928 nr. 2 postloven		§ 19	82/20 jf. 83/15 og 84/16
§ 12	85/99	§ 23 første ledd a)	86/33
§ 17	85/99	§ 50 første ledd	80/37 jf. 82/14
§ 23	85/99	4.11.1950 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon	
6.6.1930 nr. 20 forsikringsavtaleloven		art. 3	98/37 jf. 00/38 01/55
§ 81 b	86/81 jf. 87/22	art. 6 (1)	96/35 jf. 97/30 og 98/31, 99/48
§ 94	85/61	art. 8	92/82 01/93
17.6.1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer m.v.		art. 10	95/34 jf. 96/27, 97/29 og 98/31
§ 2	91/146	art. 11	96/41 jf. 97/30, 97/51
19.5.1933 nr. 11 særavgiftsloven		8.12.1950 nr. 3 statsborgerrettslova	
§ 1	87/107 jf. 88/20 og 90/21 og 97/29	§ 1	97/223
§ 4	00/225	§ 6 første ledd nr. 3	83/53, 86/70
7.6.1935 nr. 2 tinglysingsloven		annet ledd	93/117
§ 7 fjerde ledd	85/165	§ 8	første ledd 93/117
§ 13	85/165, 86/140 jf. 87/24	14.12.1951 nr. 3 råfiskloven	
1.2.1936 nr. 3 om inkasso-, auksjons- og rettshjelpsvirksomhet		§ 4	87/142 jf. 88/21
§ 6	91/109	4.7.1952 nr. 3 tilleggslov til lov om postvesenet	
13.3.1936 nr. 3 politiloven		§ 1	95/219
§ 13	88/24	21.11.1952 nr. 2 skattebetalingsloven	
§ 20 a	88/24	§ 18	89/92
§ 27	80/106, 92/129	§ 20	01/189
16.6.1939 nr. 6 husleieloven		§ 22	95/204
§ 2	78/58, 95/154	§ 24 nr. 1	78/97
§ 41	81/115	§ 30	99/235 jf. 00/46
§ 42	84/94, 94/237	§ 31 nr. 1 ... 96/210, 99/271 jf. 00/48 og 01/58, 01/189	
15.3.1940 nr. 3 vassdragsloven		§ 32 a	99/201 jf. 00/46

§ 41 nr. 1	81/127, 86/97, 91/114, 93/204, 94/194, 94/197, 96/212 jf. 98/32, 01/200, 01/202	
§ 49	00/208	
§ 58	86/97	
29.4.1953 nr. 1 om Den norske kirkes ordning		
§ 26	89/43	
§ 30	92/37	
26.6.1953 nr. 4 prisloven		
§ 15	89/73	
§ 18	86/113, 87/118	
§ 52	90/85	
17.7.1953 nr. 9 sivilforsvarsloven		
§ 41	83/77	
17.7.1953 nr. 14 barnevernloven		
§ 4 tredje ledd	82/100	
§ 4 c	92/104 jf. 95/30	
§ 8	92/66, 92/71	
§ 9	88/49, 88/52, 91/68	
§ 11	88/49, 88/52, 90/49, 92/67	
§ 12	80/95	
§ 15	88/52	
§ 19	90/49, 91/66, 91/68	
§ 24	85/72, 91/73	
§ 29	91/73	
§ 48	88/50	
§ 52	90/49, 90/51	
§ 54	90/51, 92/71	
§ 55	90/49, 91/66, 95/148	
§ 70	88/50	
12.11.1954 nr. 1 om styret i herreds- og bykommunene		
§ 16	78/113, 88/169	
§ 17	85/115	
§ 21	84/27	
§ 22	90/115	
§ 24 nr. 1	87/115 jf. 88/21 og 90/21	
§ 55 tredje ledd	79/77	
§ 60	86/27, 87/115 jf. 88/21, 88/169	
§ 61	88/169	
18.3.1955 nr. 2 jordloven		
§ 1	79/45, 79/47, 80/45, 80/53, 85/143	
§ 2 første ledd	80/41	
§ 5 tredje ledd	84/98	
§ 6	82/72, 83/113 jf. 85/21	
§ 54	80/53, 81/52, 81/57, 87/147 jf. 88/22	
§ 55 første ledd ...	78/65 jf. 80/15, 79/40, 79/42 jf. 80/16, 79/44, 79/45, 79/47, 80/42, 80/43, 80/45, 80/48, 80/50, 80/53, 81/57, 81/58, 81/61, 81/63, 81/64 jf. 81/15, 81/65, 81/67, 81/70, 82/24 (nr. 7 og 8), 82/25, 82/26, 82/63, 82/65, 82/67, 82/70, 82/72, 83/107 jf. 84/18, 83/111, 83/112, 84/131, 84/132, 84/137, 85/137, 85/139, 87/149, 88/146, 89/81, 91/153, 92/154, 93/242	
annet ledd	79/40, 81/59, 82/63, 83/111, 84/135, 85/139, 96/258	
9.12.1955 nr. 5 bidragsinnkrevingsloven		
§ 10	88/55 jf. 89/17	
§ 11	88/55 jf. 89/17	
13.7.1956 fysioterapeutloven		
§ 2	87/130 jf. 90/21	
27.7.1956 fremmedloven (se også fremmedforskriftene under IV)		
§ 3	81/45, 85/77 jf. 87/19, 92/88	
§ 6	78/116, 91/82, 91/87, 92/94	
§ 11	78/116, 83/51, 90/75	
§ 13	92/82 jf. 94/32	
7.12.1956 nr. 1 kredittilsynsloven		
§ 7	88/76 jf. 89/18, 91/98	
5.4.1957 nr. 1 om geistlige embets- og tjenestemenns lønnsforhold m.v.		
§ 9	81/27	
26.4.1957 nr. 4 om forskuttering av oppfostringsbidrag		
§ 2 nr. 5	80/33	
§ 3	87/54	
§ 4	80/33, 87/56	
§ 5	87/54	
§ 6 annet ledd	80/33	
§ 13	87/54	
28.6.1957 nr. 7 friluftsløven		
§ 1	92/157	
§ 2	92/157	
§ 6	83/27	
§ 14	92/157, 00/265	
6.7.1957 nr. 26 samordningsloven		
§ 25	81/37	
12.12.1958 nr. 7 fengselsloven		
§ 1 a	90/64, 91/78, 95/170, 96/180	
§ 5	99/20 jf. 00/42 og 01/57	
§ 6	88/24, 93/178 jf. 96/27 og 99/34	
§ 7	89/47, 93/178 jf. 96/27 og 99/34	
§ 9	97/38, 01/172	
§ 11	97/206	
§ 16	94/157 jf. 95/32	
§ 17	92/80	
§ 21	86/24 jf. 87/20	
§ 23	84/50 jf. 86/19, 84/53, 00/173	
§ 26	90/67, 99/228 jf. 00/46, 01/176	
§ 28	95/169	
§ 30 a ..	81/157, 84/50 jf. 86/19, 94/162, 00/175 jf. 01/64	
§ 33	87/59, 96/182	
§ 34	96/178, 99/225	
§ 36	01/174	
19.6.1959 nr. 2 motorkjøretøy og båtavgiftsloven		
§ 1	86/107, 96/224 jf. 97/36	
§ 5 ...	94/220 jf. 95/33, 96/216 jf. 97/34, 00/228	
§ 6	96/216 jf. 97/34, 00/228	
23.10.1959 nr. 3 oreigningsloven		
§ 10 annet ledd	81/150, 94/268, 01/244	
§ 15	80/108	
4.2.1960 nr. 2 borettslagsloven		
§ 58	89/172	

§ 78	82/44	21.6.1963 nr. 17 apotekloven	
17.6.1960 nr. 1 om rett til fotografi		§ 8	87/128
§ 15	92/99	21.6.1963 nr. 23 vegloven	
16.12.1960 nr. 1 luftfartsloven		§ 1	83/135 jf. 84/18, 84/93, 86/114
§ 55	85/62	§ 5	86/114
28.4.1961 nr. 2 psykisk helsevernloven		§ 11	83/146 jf. 84/19
§ 1 nr. 2	85/59 jf. 86/21	§ 12	88/82
§ 2 femte ledd... 85/59 jf. 86/21, 88/41 jf.	89/17	§ 15	90/188 jf. 91/21
§ 5 første ledd	95/49	§ 24	90/188 jf. 91/21
§ 5 annet ledd	78/51	§ 25	86/114, 90/186
§ 8	96/158 jf. 97/33	§ 27	91/120
§ 13 første ledd	85/59 jf. 86/21	§ 30	87/166
§ 18	78/87, 78/88, 88/46	§ 31	89/166
§ 21	79/33	§ 33 annet ledd	79/73 jf. 80/16
12.5.1961 nr. 2 åndsverkloven		§ 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
§ 6	89/44	§ 41 første ledd 80/85, 82/101, 83/146 jf.	91/21
§ 39	89/44	84/19, 84/148, 85/163, 90/193 jf.	85/163
9.6.1961 nr. 1 våpenloven		§ 56	79/72
§ 10 første ledd	93/228, 95/177	6.3.1964 om laksefisket og innlandsfisket	
9.6.1961 nr. 24 naturskadeloven		§ 68	91/163
§ 9	95/196 jf. 96/28	29.5.1964 nr. 1 namnelova	
§ 21	84/130	§ 7	83/49, 85/74
16.6.1961 nr. 15 grannelova		§ 9	80/117, 86/61
§ 2	88/166, 89/177	§ 15 nr. 1	95/50
8.6.1962 nr. 4 husdyrloven		5.6.1964 nr. 2 om sosial omsorg	
§ 3 første ledd	80/123	§ 3 84/49, 88/41, 90/45, 91/53, 91/73,	91/131, 92/60, 95/214
§ 8	94/252	§ 5	84/95
22.6.1962 nr. 8 ombudsmannsloven		§ 13	90/48
§ 3	87/142	§ 16 a	84/49
§ 4 første ledd	78/132, 79/115, 80/127, 83/115, 89/186, 91/170, 95/13, 98/321, 01/221	§ 17	84/95
a) 84/161, 95/9, 96/274, 01/247 og	01/17, 01/29	§ 18 nr. 1	82/62
b)	78/131, 83/156, 85/165, 86/70, 91/170	nr. 2	84/49, 86/79
c)	81/159, 82/122, 83/155, 85/165, 86/157	19.6.1964 nr. 14 arveavgiftsloven	
d)	90/202	§ 7 annet ledd	01/205, 01/207
f)	85/112 jf. 86/22	§ 4 første ledd bokstav b	98/265
§ 6 første ledd	78/131, 81/72, 86/79 00/278	§ 8 tredje ledd	84/82, 90/108 98/262
tredje ledd	83/153 jf. 84/19, 86/157	§ 14	98/262
fjerde ledd 84/161, 86/157, 86/158,	88/175, 90/202, 96/274	§ 15	97/267
§ 7	00/20, 01/18	§ 16	97/267
første ledd 79/117, 86/116, 87/15,	89/22, 94/100, 97/13, 99/169, 01/123, 01/129	§ 22	98/266
tredje ledd	83/156, 84/161, 87/15	§ 34	98/266
§ 9 første ledd (gammel)	91/171, 00/278	§ 46 annet ledd	01/210
§ 9 første ledd (ny)	01/14	12.3.1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke	
§ 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, 01/154	§ 2	84/126, 85/145
«begrunnet tvil»	92/46	21.5.1965 skogbruksloven	
§ 11 se foran under avsnitt II: Opplysninger om sakene og saksbehandlingen		§ 21	87/159
5.4.1963 nr. 10 honoraravgiftsloven		18.6.1965 nr. 4 vegtrafikkloven	
§ 2	98/109 jf. 99/38	§ 5	87/60
		§ 8	87/60
		§ 22 tredje ledd	79/112
		§ 24 a	86/66 jf. 87/21
		§ 27	85/125, 87/126 jf. 88/21
		§ 31 a	84/57, 91/137

b	79/111, 96/184	§ 96	82/96
§ 33 nr. 1	80/125, 88/68	§ 97	84/143 jf. 85/24, 85/97
nr. 3	79/112	§ 98	85/97, 86/122, 86/124
nr. 4	86/66 jf. 87/21	§ 113	80/83
§ 37 første ledd	00/235, jf. 01/65	§ 114	80/83, 82/122, 84/143 jf. 85/24
annet ledd	92/137	§ 117	85/151
fjerde ledd	83/76	§ 119	84/139
§ 39	86/66 jf. 87/21	25.6.1965 nr. 1 forpaktingslova	
18.6.1965 nr. 7 bygningsloven		§ 11	86/89
§ 3	84/141 jf. 85/24, 86/151	10.6.1966 nr. 5 tolloven	
§ 7	78/67, 78/72, 79/10, 82/35, 82/82, 82/84, 83/118, 83/123, 85/149	§ 1 nr. 3	85/107
§ 9	84/143 jf. 85/24, 86/150	§ 12	88/107
§ 14	83/120 jf. 87/17	§ 15 første ledd	82/104
§ 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. 83/19	§ 37	85/107
tredje ledd	82/75	§ 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. 82/16	§ 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. 87/24	§ 8-3	01/155
nr. 2	78/62, 78/71, 79/10, 80/73, 80/79 jf. 83/15, 83/138	§ 8-5	80/37
§ 67	83/135, 84/18	§ 11-8	83/40
§ 69 nr. 1	85/150	§ 12-1	99/217
§ 70	82/32, 82/92, 83/120, 83/127, 83/134, 84/138, 85/149 jf. 87/17	§ 12-3 fjerde ledd	88/38
§ 72	82/32	§ 12-4 annet ledd	84/40
§ 74 nr. 2 79/68, 81/103, 81/106, 83/128, 87/91		§ 14-1 annet ledd	97/91 jf. 98/34
§ 78 nr. 1 første ledd	82/36, 82/93	§ 14-2 nr. 2	86/35, 97/253
§ 79	82/35, 86/156	§ 14-7	87/37
§ 80 nr. 2	85/150	§ 14-9 fjerde ledd	88/34
§ 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	femte ledd 98/228 jf. 99/42, 00/38 og 99/216	01/55
§ 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
		§ 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, 01/85	01/149
e) . 80/57, 80/99 jf. 83/15, 80/103, 81/72, 81/116, 82/58, 85/53, 86/122, 86/129, 87/145, 88/159, 91/153 annet ledd 91/30, 93/176, 97/56, 97/59 jf. 98/34, 99/59, 01/133	01/133
tredje ledd ... 83/146 jf. 84/19, 85/90,	85/91
§ 3 annet ledd	85/60
§ 4 første ledd	87/86
§ 6 første ledd 00/22, 01/200 78/22, 78/103, 79/95, 86/41, 87/69	87/69
annet ledd 78/103, 79/68, 80/59, 84/115, 84/132, 85/88, 86/41, 89/61, 91/102, 93/43, 94/59 jf. 95/30, 95/70, 98/63, 98/75, 99/61, 00/60, 00/64, 00/67,	01/76
§ 8	86/73, 95/70
§ 9	79/98
§ 10 79/68, 79/95, 84/115, 86/41,	91/103
§ 11 81/107 jf. 82/16, 82/20, 83/31, 83/123, 88/109 jf. 89/18, 92/116, 97/201, 98/194 jf. 99/42, 98/224, 99/78, 99/192, 99/202, 99/316, 00/144, 00/185, 01/81, 01/178, 01/180,	01/204
§ 11 a ... 84/104, 85/166, 87/15, 87/78 jf. 88/20, 88/64, 88/124 jf. 89/18, 89/82, 90/72, 91/144, 94/55, 94/166, 96/53, 96/54, 96/56, 96/58, 97/12, 97/81, 97/83, 97/89, 98/106, 98/210, 98/296, 99/96, 99/100, 99/102, 00/178, 01/85, 01/204, 01/216, 01/218 01/230, 01/232	01/232
§ 11 c (se også § 22) 96/244, 98/155,	98/187
§ 12	86/85, 87/111, 92/66, 96/66
§ 13 87/86, 88/76 jf. 89/18, 89/70, 90/81, 90/85, 91/97, 93/170 jf. 94/33, 93/174, 95/131, 96/77, 96/88, 96/91 jf. 97/31, 96/94 jf. 97/31 97/117, 98/131, 98/133, 99/90, 99/135, 00/76, 00/88 og	01/59
§ 13 a	89/71
§ 13 b 88/76 jf. 89/18, 93/178 jf. 96/27 og 99/34	99/86
§ 13 f	82/110
§ 15	89/73
§ 16 første ledd ... 82/58, 82/112, 84/115, 85/53, 86/129, 87/145, 88/159, 95/66, 95/143, 97/216, 99/190	99/190
annet ledd	79/98, 82/58
tredje ledd ... 88/49, 88/128, 94/242,	96/163
§ 17 første ledd . 78/21, 79/11, 81/107 jf. 82/16, 82/112, 83/97, 85/53, 85/119, 85/121 jf. 88/18, 85/132, 86/76 jf. 87/21, 86/129, 87/25, 87/136, 88/76, 88/109 jf. 89/18, 88/159, 89/19, 90/134, 90/182, 91/22, 92/22, 92/66, 95/61 jf. 97/30, 95/143, 95/163 jf. 96/28, 95/227, 97/91, 97/132, jf. 98/34, 97/195, 99/66, 99/77, 99/324 jf.	00/49
annet ledd 82/58, 82/110, 85/119, 95/54, 95/101, 98/145, 98/152, jf.	99/41
tredje ledd 81/107 jf. 82/16, 84/115, 87/172, 89/24, 96/103 jf. 97/33, 98/155	98/155
§ 18 første ledd 78/80, 86/84, 95/170, 97/97, 97/102, 99/66	99/69
annet ledd 82/41, 87/26, 96/60, 97/97, 99/64, jf. 00/42, 99/92,	01/113
tredje ledd	82/41, 96/60
§ 19 78/106, 87/79, 92/71, 97/93, 97/104,	97/106
§ 20 86/85, 87/85 jf. 89/18, 88/73, 90/20, 94/81, 99/66	01/246
§ 21	97/93 jf. 98/34, 99/92
§ 22 (se også § 11 c) 90/48, 90/72, 91/58, 94/56, 94/100	94/100
§ 23	82/58, 86/41 jf. 89/16
§ 24 første og annet ledd 80/101, 82/58, 82/112, 85/51, 86/41 jf. 89/16, 88/57, 97/140	97/140
tredje ledd	89/47, 96/66
§ 25 første ledd 82/112, 92/43, 96/66,	99/66
annet ledd 85/77 jf. 87/19, 86/106, 89/47, 96/66	98/208
tredje ledd .. 81/145, 84/77 jf. 85/23 og 87/18, 85/35, 85/77 jf. 87/19, 88/68, 90/182, 92/43, 96/66,	97/273
§ 26	87/25
§ 27 første ledd 82/58, 84/65 jf. 85/22, 86/17 og 87/78, 86/41 jf. 89/16, 86/83, 87/37 jf. 90/20 og 91/20, 87/142 og 88/21, 95/66, 96/216 jf. 97/34, 97/83, 98/75,	01/66
annet ledd 79/98, 80/101, 82/58,	89/48
tredje ledd . 82/58, 82/112, 84/77 jf. 85/23, 85/17, 85/62, 86/96, 96/216 jf. 97/34,	00/149
§ 28 første ledd ... 78/108, 79/104, 81/72, 81/76, 81/121, 82/113, 82/114, 83/146 jf. 84/19, 84/130, 84/135, 86/79, 87/74, 87/142 jf. 88/21, 7/149, 88/159, 89/81, 91/153, 92/71, 93/231, 95/73, 97/74, 97/77, 97/80, 98/290, 98/292, 00/54 og 01/58, 01/73,	01/78
annet ledd	86/79 jf. 87/21, 89/58
tredje ledd	79/104, 94/119 jf. 96/27
§ 29	78/85 01/66
§ 30	88/145, 89/31
§ 31 82/44, 85/94 jf. 86/21, 85/145,	

86/83, 96/138, 97/296, 00/193, 01/66, 01/69	
§ 32	92/71, 99/323
§ 33 første ledd 84/65 jf. 85/22, 86/17 og 84/132, 87/78, 98/75	
annet ledd 78/36, 85/90, 89/138, 94/119 jf. 96/27	
tredje ledd 88/128, 89/79, 90/125 jf. 91/21	
fjerde ledd 87/79, 94/52, 95/74, 98/160	
femte ledd	90/49
§ 34	99/15, 99/323
første ledd	85/90, 86/79, 98/136
annet ledd ... 78/50, 85/48, 86/79 jf. 87/21, 86/129, 87/75 jf. 88/20 og 90/20, 87/142 jf. 88/21, 88/68, 89/151, 90/125 jf. 91/21, 90/182, 96/267, 97/285, 99/310 jf. 00/49	
tredje ledd	84/137, 85/90, 96/267, 98/240, 98/307
§ 35	99/95
første ledd a)	80/103, 82/44, 94/119 jf. 96/27, 00/255
b)	81/131, 84/25, 95/108 jf. 97/30
c) 85/71, 85/115, 86/83, 89/145, 93/263, 97/143, 00/131	
annet ledd	83/55, 84/25, 86/83 98/72
femte ledd	95/108 jf. 97/30, 97/199
§ 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 jf. 01/65, 01/192
§ 37 første ledd	89/169, 98/93
annet ledd 79/97, 88/85, 89/169, 91/163, 93/184, 98/93	
§ 38	83/70, 84/68, 86/120 jf. 87/23, 92/40, 00/57
§ 39	81/125, 84/68, 84/83, 85/40, 85/110 jf. 86/22, 89/160, 89/162, 96/58, 98/97
§ 40	81/142 jf. 82/16, 88/85, 91/127
§ 41	82/58, 85/115, 86/83, 87/134, 93/263, 95/238, 96/180, 99/66, 99/295 jf. 00/49
§ 42	82/58, 85/84, 85/154, 86/96, 86/143, 88/60, 89/51, 90/173, 96/180
7.7.1967 husleiereguleringsloven	
§ 17	81/123, 81/124, 82/22
§ 20 første ledd	81/121
22.3.1968 nr. 2 tilleggslov om krigspen- sjoneringsloven	
§ 1	88/37
§ 2	88/37
13.6.1969 nr. 24 grunnskolelova	
§ 3	84/33, 89/31, 94/115, 97/159, 98/159, 98/160
§ 4 nr. 1	92/40
§ 5 nr. 1	99/181 jf. 00/44
§ 8 nr. 1 ... 93/69, 93/71, 95/135, 96/129, 99/176 nr. 6	00/118, 00/127
§ 10 nr. 4	78/48
§ 13 nr. 1	78/42
nr. 2	87/39, 97/151, 97/157
§ 16	88/60, 91/46, 96/131
§ 17 nr. 2	85/33
§ 19 nr. 6	79/24
§ 21 nr. 2	78/14, 80/26, 86/73, 89/19
§ 24 nr. 1	89/30, 93/59
§ 31	81/44 jf. 82/15
§ 32 nr. 2	98/160
§ 34 nr. 3	99/92
§ 40 nr. 4	81/42, 81/44 jf. 82/15 nr. 6
82/41	
13.6.1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna	
§ 1	98/51 jf. 99/37
§ 12	98/51 jf. 99/37, 98/56 jf. 99/37
§ 13	98/51 jf. 99/37
§ 19	97/53
13.6.1969 nr. 26 skadeserstatningsloven	
§ 2-1	79/29, 79/110, 80/84, 83/76 jf. 84/17, 84/32, 99/232, 01/187
§ 2-2	80/84
§ 3-5	86/93
§ 5-2	89/84, 96/201, 97/227
§ 5-2	89/84, 96/201, 97/227
19.6.1969 nr. 49 om stønad til ungdom i vidaregåande utdanning	
§ 2 første ledd	78/46
§ 4 tredje ledd	98/101
§ 6 femte ledd	85/49, 85/50 jf. 86/21
§ 7 annet ledd	84/36, 84/38, 86/45
19.6.1969 nr. 57 sykehusloven	
§ 2	88/44
§ 6	88/44
§ 12	80/35, 86/56
§ 14	86/55
§ 16	92/104 jf. 95/30
19.6.1969 nr. 66 merverdiavgiftsloven	
§ 14	81/148, 96/213 jf. 99/34
§ 16 første ledd nr. 2	00/227
§ 17	99/272 jf. 00/49, 01/40
§ 22	96/213 jf. 99/34
§ 23	96/213 jf. 99/34
§ 32	98/271
§ 44	94/210
§ 64	85/107, 89/94
§ 69	97/262 jf. 98/36
§ 70	00/57
§ 73	99/280
19.6.1969 nr. 72 distriktsskatteloven	
§ 4 nr. 2 b)	84/72 jf. 85/22

19.12.1969 nr. 75 gjennomføring av nordiske konvensjoner om visse internasjonale-privatrettslige forhold	
§ 1	91/76
16.1.1970 nr. 1 folkeregisterloven	
§ 3	00/203, 01/65
§ 8	97/201
§ 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, 01/111, 01/123
§ 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, 01/111, 01/113
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 01/60
§ 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, 01/98, 01/102, 01/107
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 jf.	01/65
§ 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,	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 **eigedomsskattelova**

§ 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 jf.01/65	
-----------	---	--

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,	01/129
--------------	---	--------

§ 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	13.6.1980 nr. 35 rettshjelploven	
§ 11 første ledd	00/108	§ 1	89/90, 91/104
annet ledd	93/181, 95/105	§ 3	87/75 jf. 88/20 og 90/20
§ 17	93/181	§ 6	89/90, 91/104
9.6.1978 nr. 49 reindriftsloven		§ 8	83/55, 93/187 jf. 94/33
§ 4	84/111, 89/110	§ 10	91/106, 99/48
9.6.1978 nr. 50 kulturminneloven		§ 13	82/119, 90/93, 91/104
§ 22 nr. 4.	91/165	§ 14 annet ledd	83/55
23.6.1978 nr. 70 delingsloven		§ 15	90/78, 90/93
§ 1-1	86/151 jf. 87/24	§ 16	98/43 jf. 99/36
§ 1-6	86/155	§ 17	91/106, 92/108, 93/188, 96/30, 96/33, 97/49, 98/43, 99/246 jf. 00/47
§ 3-1 fjerde ledd bokstav b	94/276	§ 18	89/88, 91/106, 92/107
§ 4-1	86/151 jf. 87/24, 86/155	§ 19 nr. 3	79/45 jf. 81/15, 82/20 jf. 83/15 og 84/16, 84/88 jf. 85/24 og 86/19, 85/121 jf. 88/18, 98/228 jf. 99/42, 00/38, 01/26 og 01/55
§ 5-5	86/151 jf. 87/24, 86/155	§ 24	98/237 jf. 00/40
18.5.1979 nr. 18 foreldelsesloven		13.6.1980 nr. 36 kringkastingsloven	
§ 2	94/141	§ 1	83/90 jf. 84/17
§ 10	91/128, 98/270	§ 23	93/208 jf. 94/33
§ 19	00/151	13.6.1980 nr. 42 legeloven	
8.2.1980 nr. 2 panteloven		§ 2 nr. 2	85/63
§ 6-1	00/232	§ 6	89/125
11.4.1980 nr. 5 målbrukslova		§ 10	91/141
§ 2	94/62	§ 24	01/164
§ 3	93/177 jf. 94/33	§ 25	91/55
§ 6	93/177 jf. 94/33	§ 30	91/55
23.5.1980 nr. 11 stiftelsesloven		§ 32	90/83 jf. 91/20
§ 7 annet ledd	97/143	§ 43	91/55, 01/164
§ 22	00/249 jf. 01/65	§ 46	85/74, 87/85 jf. 89/17 og 90/20
§ 27 annet ledd	94/261	§ 50	90/200
§ 35	90/62, 94/261	§ 52	00/153
§ 38	90/62	6.3.1981 nr. 5 barneombudsloven	
23.5.1980 nr. 13 fagopplæringsloven		§ 36	00/156 01/63
§ 19	90/42	13.3.1981 nr. 6 forurensningsloven	
§ 23	85/43, 86/41 jf. 89/16	§ 5 første ledd	95/246
13.6.1980 nr. 24 ligningsloven		§ 7	89/181, 94/281
§ 3-1	01/81	§ 16	84/115
§ 3-4 nr. 1	99/271	§ 17	88/172
§ 3-4 nr. 2 b	85/101 jf. 91/20	§ 18	89/181
§ 3-4 nr. 2 c	01/118, 01/120	§ 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, 98/245, 01/196	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.
§ 9-7	01/193		
§ 9-10	99/271 jf. 00/48 og 01/58		
§ 9-11	86/98, 99/268, 99/270		
§ 10-3	96/208		
§ 10-4	00/213		

89/17, 90/56, 90/59 jf. 91/20, 97/188, 99/209 jf. 00/46	§ 9-3 93/193 jf. 95/30
§ 53 92/75	1.3.1985 nr. 3 valgloven
§ 54 98/181 jf. 99/41, 98/184 jf. 99/41, 98/186, 99/213 jf. 00/46, 01/162	§ 12 88/117
§ 55 94/149	§ 17 01/94
§ 57 87/51, 93/88 jf. 94/32, 94/149, 94/152, 95/160	§ 65 88/117
§ 58 94/146	§ 78 88/117
§ 62 01/161	26.4.1985 nr. 20 åpningstidsloven
15.5.1981 nr. 19 fiskeoppdrettsloven	§ 6 88/128
§ 2 84/104	26.4.1985 nr. 21 utdanningsstøtteloven
22.5.1981 nr. 25 straffeprosessloven	§ 1 98/174
§ 73 annet ledd 87/56 jf. 89/17 og 91/20	§ 2 94/132
§ 175 86/63	§ 3 91/174, 97/177, 98/174, 98/178
§ 179 86/63	§ 8 tredje ledd 93/85
§ 186 første ledd 93/100, 94/155 jf. 95/32	§ 9 96/150 jf. 98/31, 98/171, 98/174, 01/150
§ 264 a 87/56 jf. 89/17 og 91/20	7.6.1985 nr. 51 om utmarkskommisjon
§ 458 85/84	§ 1 91/38
29.5.1981 nr. 38 viltloven	§ 3 91/38
§ 4 87/147	14.6.1985 nr. 68 fiskeoppdrettsloven
§ 16 87/145	§ 5 91/144
§ 26 90/152	§ 6 90/128
§ 37 86/83, 86/129	§ 11 90/125 jf. 91/21
§ 47 94/252	14.6.1985 nr. 73 privatskulelova
§ 48 83/99, 89/133	§ 27 tredje ledd 92/54
§ 49 88/133	14.6.1985 nr. 77 plan- og bygningsloven (se også bygningsloven av 1965)
11.6.1982 nr. 42 fiskerirettledningsloven	§ 2 92/160
§ 8 89/121	§ 7 87/176, 88/168, 89/154, 89/158, 90/160, 90/163, jf. 92/21, 90/166, 92/165, 94/270, 95/221, 95/224, 96/260 jf. 99/34, 96/267, 97/285, 97/292, 99/303, 99/307, jf. 00/49, 99/310 jf. 00/49, 99/314 jf. 00/49, 00/266
19.11.1982 nr. 66	§ 10-1 86/150, 89/148, 97/300 jf. 98/36
kommunehelsetjenesteloven	§ 15 annet ledd 98/71, 01/71
§ 1-1 annet ledd 86/64 jf. 87/20 og 88/19	tredje ledd 98/71
§ 1-3 annet ledd nr. 4 86/79 jf. 87/21, 91/57, 92/56, 92/62	fjerde ledd 99/303
§ 2-1 91/57, 00/232	§ 17-2 første ledd 87/159, 90/163, jf. 91/21, 90/166, 96/260, jf. 99/34 og 01/55, 01/238
§ 2-3 99/199 jf. 00/45	tredje ledd 87/170
§ 4-2 85/66	§ 20-4 annet ledd 95/232, 96/260 jf. 99/34, 97/289, 99/324 jf. 00/49
§ 6-8 00/164	§ 20-6 annet ledd 93/256
nr. 1 96/154	§ 23 nr. 1 90/174, 01/241
§ 7-1 85/66	§ 26 98/311
17.12.1982 nr. 86 rettsgebyrloven	§ 27-1 95/238
§ 26 86/71 jf. 87/21	§ 27-2 nr. 2 88/169, 90/178
4.3.1983 nr. 3 tjenestemannsloven	§ 28-1 nr. 1 99/310 jf. 00/49
§ 10 89/19, 90/28, 91/29	§ 28-1 nr. 2 ... 88/168, 91/157, 95/242 jf. 96/29
§ 11 85/32	§ 28-2 99/321
§ 12 85/25, 89/19	§ 31 nr. 1 87/162, 88/157, 93/245, 01/241
§ 13 85/27, 89/19, 90/28	§ 33 89/148, 90/178, 90/182
§ 14 nr. 2 tredje ledd 85/25, 01/135	§ 33-3 99/330
§ 16 93/58	§ 33-11 00/199
8.1.1984 nr. 5 havneloven	§ 46 86/16
§ 16 annet ledd 86/127	§ 55 86/148
§ 17 annet ledd 88/115	§ 63 nr. 2 89/79, 94/276
30.3.1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten	nr. 3 88/154, 89/165
§ 1 99/111 jf. 00/43	
§ 2 99/111 jf. 00/43	
8.6.1984 nr. 59 dekningsloven	
§ 1-5 93/193 jf. 95/30	
§ 2-5 92/56	

§ 66	00/266	§ 29	92/82 jf. 94/32, 96/194, 98/37 jf. 00/38 og 01/55
nr. 1	87/168, 89/167	§ 30	92/82 jf. 94/32
§ 67	88/161 jf. 89/18, 89/105	§ 33	97/216
§ 69	98/307, 98/311, 00/266	§ 37 femte ledd	97/220 jf. 98/35
§ 70 nr. 1	87/172, 87/174, 91/158, 99/319 jf. 00/49, 01/236	§ 41	93/105 jf. 94/32, 97/216
nr. 2	87/174, 88/154, 95/221, 95/224, 97/296, 00/269	§ 46	91/85
§ 74 nr. 2.....	99/316	§ 58	00/180
§ 78	90/160, 92/160, 93/245	17.2.1989 nr. 2 forskotteringsloven	
§ 81 annet ledd	00/271	§ 7	00/144 jf. 01/63
femte ledd	95/227	2.6.1989 nr. 27 alkoholloven	
§ 84	90/182, 93/266, 00/271	§ 1-7a	99/285
§ 85	93/266	§ 1-8	94/242, 97/273
§ 87	92/160, 99/319 jf. 00/49	§ 1-16	99/285
§ 88	87/176, 89/154	§ 3-5	98/282
§ 91 a	93/259 jf. 94/34	16.6.1989 nr. 54 statistikkloven	
§ 93	89/148, 93/259 jf. 94/34	§ 2-2	91/77
§ 94 nr. 3	88/159, 89/79, 00/271	§ 2-3	91/77
§ 95 nr. 2	87/108, 88/157, 91/159, 93/266	16.6.1989 nr. 70	
§ 109	96/270 jf. 98/32	naturskadeforsikringsloven	
§ 110	98/304 jf. 99/45	§ 1 tredje ledd	95/192
§ 112	98/304 jf. 99/45	16.6.1989 nr. 77 universitetsloven	
§ 113	91/160, 92/165	§ 45	93/76
§ 115 annet ledd	97/245, 99/326	4.7.1991 nr. 47 ekteskapsloven	
§ 117	87/177 jf. 88/22, 88/161 jf. jf. 89/18, 88/163, 89/160, 89/162, 90/174, 92/162	§ 79	95/167 jf. 96/28
§ 118	86/127	4.7.1991 nr. 48 kamphundloven	
§ 121	88/171	§ 4	99/106
20.12.1985 nr. 108 folkebibliotekloven		8.11.1991 nr. 76 eldrerådslova	
§ 1	95/217	§ 3	97/92
28.2.1986 nr. 8 adopsjonsloven		13.12.1991 nr. 81 sosialtjenesteloven	
§ 11	91/74	§ 4-1	99/202 og 01/57
§ 17	91/75	§ 4-2	96/159, 99/18, 99/194, 99/202, 00/133
§ 22	91/75	§ 4-3 ...	98/83 jf. 99/37 og 00/38, 98/190, 99/18
9.5.1986 nr. 19 om velferd for elever og studenter		§ 5-2	99/201 jf. 00/46, 99/207
§ 3	87/45, 89/33, 90/40, 97/162, 99/179, 00/18, jf. 00/111 og 01/63	§ 5-3	99/201 jf. 00/46
20.6.1986 nr. 37 mesterbrevloven		§ 5-4 fjerde ledd	95/158
§ 9	89/117	§ 5-10 .	96/163, 96/169, jf. 97/33, 96/172 jf. 97/34, 96/175, 97/193, 99/201 jf. 00/46
15.5.1987 nr. 21 film og videogramloven		§ 6-1	98/190
§ 2 annet ledd	92/147	§ 6-2	99/111 jf. 00/43
10.6.1988 nr. 48 midlertidig lov om avvikling av fylkenes HVPU		§ 7-9	98/91 jf. 99/38
§ 1	91/60, 91/62	§ 8-4	95/154
§ 10	91/62	§ 8-7	96/163, 96/172 jf. 97/34
24.6.1988 nr. 64 utlendingsloven		§ 9-5	97/182 jf. 99/36
§ 6 fjerde ledd	00/181	§ 9-6	97/182 jf. 99/36
§ 8 annet ledd	91/87, 92/94, 93/115, 94/171, 95/181, 96/190, 97/210, 97/212, 98/213, 99/231	§ 9-8	97/182 jf. 99/36
§ 9	92/94, 93/110 jf. 94/32, 95/181, 96/187	§ 10-1 annet ledd.....	99/197
§ 11	94/174	26.6.1992 nr. 86 tvangsfullbyrdelsesloven	
§ 12	94/174	§ 1-1	00/228
§ 16	98/212 jf. 99/42 og 00/38	§ 7-20	97/230
§ 17 sjettede ledd	94/168	17.7.1992 nr. 100 barnevernloven	
§ 25	92/88, 01/182	§ 2-3 tredje ledd	94/144
		§ 4-3	00/161
		§ 4-19	97/182 jf. 99/36
		§ 4-24 annet ledd	94/144
		§ 6-7	00/161
		§ 7-1 bokstav g	97/179
		§ 10-2	93/86

25.9.1992 nr. 107 kommuneloven			
§ 31 nr. 1	95/96, 97/125, 99/152, 99/154		
§ 31 nr. 3	95/94, 98/142, 99/154		
§ 31 nr. 5	99/149		
§ 40 nr. 3 c	98/67		
§ 59	98/159		
27.11.1992 nr. 109 EØS-loven			
§ 2	00/238		
27.11.1992 nr. 116 Lov om offentlige anskaffelser			
§ 3	00/238		
4.12.1992 nr. 127 kringkastingsloven			
§ 1-1 fjerde ledd	95/34 jf. 96/27 og 97/29 og 98/31		
4.12.1992 nr. 132 legemiddeloven			
§ 2	98/59, 01/228		
§ 30	00/82 og 01/60		
11.6.1993 nr. 65 konkurranseloven			
§ 3-10	97/74		
§ 3-11	97/77		
§ 4-2	01/114		
11.6.1993 nr. 101 luftfartsloven			
§ 5-3	99/287		
§ 8-8	98/277		
24.2.1995 nr. 11 lotteriloven			
§ 6	99/290		
§ 10	99/292		
§ 11	96/245 jf. 97/36		
§ 14	96/245 jf. 97/36		
§ 16	99/78		
5.5.1995 nr. 19 barnehageloven			
§ 8	98/233 jf. 00/39		
§ 9	96/125		
§ 10	01/152		
§ 15	96/123		
12.5.1995 nr. 23 jordlova			
§ 1	97/279		
4.8.1995 nr. 53 politiloven			
§ 18	97/167, jf. 98/35 og 00/38, 97/171		
§ 24	99/135		
§ 25	01/167		
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, 01/187		
17.7.1998 nr. 61 opplæringslova			
§ 5-1 annet ledd	00/123		
§ 5-3 tredje ledd	00/123, 01/146		
§ 5-4	00/123		
§ 5-7	00/127		
§ 7-1	01/145		
§ 8-1	99/55 jf. 00/42, 00/121, 01/145		
§ 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 innskottsligheter § 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		
16.12.1977 nr. 17, forskrift om forvaltningsorganenes veiledningsplikt § 10	01/81		
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	EØS-avtalen vedlegg XVI punkt 3 om til- deling av kontrakter om offentlige vare- kjøp	
§ 6	87/26, 91/91	§ 4	00/238
23.1.1981, forskrifter om erstatning fra sta- ten for personskade voldt ved straffbar handling.....	98/220, 01/90	§ 10 A	00/238
§ 1	98/216, 01/183	16.12.1994, instruks om utredning av konse- kvenser, foreleggelse og høring ved arbei- det med offentlige utredninger	
§ 6	93/191 jf. 94/33	pkt. 4.4	98/93
§ 7	94/181 jf. 96/27		
11.9.1981, instruks for barneombudet			
§ 6	00/156 jf. 01/63		
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 fiske- fartøyer over 50 fot i register	84/107		
21.9.1984, forskrifter om begrenset adgang til tvangsbehandling i det psykiske helse- vern			
§ 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 konsekvensutrednin- ger 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 ad- gang til riket og deres opphold her			
§ 4	00/183 jf. 01/64		
§ 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		
19.4.1991, forskrift om reklame i kring- kasting			
§ 4 tredje ledd	95/34 jf. 96/27 og 97/29, 98/31		
13.12.1991, forskrifter om topprisordningen for melk	94/249		
4.12.1992, forskrift om gjennomføring av			
		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 sjømannsformidlingen	81/24
		15.1.1976, forskrifter om opptak av studenter ved statens fysioterapi- skoler	79/32 jf. 80/15
		6.9.1976, forskrifter om retningslinjer ved forhøyelse av festeavgifter m.v.	
		§ 2	78/88
		15.12.1976, forskrifter til barnehageloven	

§ 3 og § 5	81/20	8.4.1988, forskrift om levering av dokument og betaling til Styret for det industrielle rettsvern	98/114 jf. 99/39
1.10.1976, forskrifter om toll- og avgiftsfritak for brukt personkjøretøy medbrakt ved flytting til Norge		21.12.1988, forskrifter om vederlag for opphold i institusjon m.v.	
§ 1 nr. 3	84/77 jf. 85/14 og 87/18, 84/80	§ 5	91/53
7.10.1977 og 14.7.1978, forskrifter om fortrinnsrett til ny tilsetning		17.3.1989, forskrift om leges og helseinstitusjons journal for pasient	
§ 9	80/20 jf. 81/16	§ 6	91/55
14.12.1978, forskrifter om avgift på elektrisk kraft		§ 7	91/55
§ 1 og § 3	81/148	§ 11	97/187 jf. 98/35
20.2.1979, forskrifter om registreringsavgift		20.3.1989, bidragsforskriften	
§ 3	80/90	§ 4 bokstav f	01/162
23.2.1979, forskrift om førerkort		bokstav h	99/212
§ 34 a	98/48	4.3.1994, forskrift om folkeregistrering	
21.10.1983, forskrift om parkering for bevegelseshemmede		§ 2 nr. 2	99/224 00/201
§ 2	87/60	§ 8	97/201
11.11.1983, forskrift til tjenestemannsloven		§ 30	97/203
§ 5	98/150	§ 32	95/16 jf. 96/27
4.1.1984, forskrifter om toll- og engangsavgift på motorvogn m.v.		§ 36	98/128 jf. 99/40
§ 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, 01/213	§ 37	98/207
§ 9	87/103	15.3.1994, forskrift om parkering for forflytningshemmede	
§ 13	86/101 jf. 87/22 og 88/19, 86/103 jf. 87/23 og 88/19, 98/254 jf.	§ 2	00/135 jf. 01/63
7.9.1984, forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser		10.1.1995, forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyr	
§ 2 nr. 1 b	94/246	§ 4	98/267
2.12.1985, forskrift om utslipp fra separate avløpsanlegg		26.4.1995, forskrift om vederlag for opphold i institusjon m.v.	99/199 jf. 00/45
§ 7	89/184	20.11.1995, midlertidig forskrift om opptak til grunnutdanninger ved statlige høyskoler	
§ 11	89/184	§ 10	99/190
5.3.1987, forskrift om toll og avgiftsfri innførsel av utenlandsregistrerte motorvogner		5.5.1997, forskrift om bostøtte fra Husbanken	
§ 2	89/79, 91/117, 92/111	§ 8	98/198, 00/143
3.8.1987, forskrift om karakter, eksamen og vitnemål m.v. i den videregående skole		18.6.1997, billighetsforskriften	
§ 8	98/166	§ 1	01/202
§ 9	98/166	11.12.1998, forskrift om offentlige arkiv	
		§ 3-2	00/92
		§ 3-7	01/230
		§ 3-8	01/230

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 ledelse av enheten har i 2001 vært lagt til én av kontorsjefene, Kai Kramer-Johansen.

Personalforhold

Pr. 31. desember 2001 bestod personalet av følgende:

1. kontor:

Kontorsjef	Kai Kramer-Johansen
Rådgiver	Camilla Wohl Sem
Rådgiver	Kai Spurkland

2. kontor:

Kontorsjef	Harald Gram
Ass. kontorsjef	Hakon Huus-Hansen (delvis tjenestefri)
Rådgiver	Elisabeth Kjærheim
Rådgiver	Bente Kristiansen
Rådgiver	Ola-Arne Linga

3. kontor:

Kontorsjef	Berit Sollie
Rådgiver	Mette D. Trovik
Rådgiver	Annette Dahl
Rådgiver	Cecilie F. Rygg
Førstekonsulent	Hanne S. Nymoen
Førstekonsulent	Hege Langeland

4. kontor:

Kontorsjef	Torkjel Nesheim
Rådgiver	Øistein Langbakk
Rådgiver	Annicken E. Sogn
Rådgiver	Kjersti Buun Nygaard
Rådgiver	Ellen Nyhus
Førstekonsulent	Siv Nylenna

5. kontor:

Kontorsjef	Morten Holmboe
Rådgiver	Ellen Gjemdal
Rådgiver	Vibeke Woldseth
Førstekonsulent	Cecilie Karlson
Førstekonsulent	Ketil Aune Sondresen

6. kontor:

Kontorsjef	Bjørn Dæhlin
Rådgiver	Liv Asheim Leirvik
Rådgiver	Eivind Sveum Brattegard
Førstekonsulent	Borghild Gylvik
Førstekonsulent	Sissel Fykse

Økonomi, personal, skrive- og resepsjonstjeneste:

Førstekonsulent	Solveig Torgersen
Konsulent	Kari Woldsund
Førstesekretær	Gunn Lovang Pedersen
Førstesekretær	Anne Kristin Larsen

Arkiv:

Arkivleder	Anne Marie Sviggum
Konsulent	Gro W. Benjaminsen
Førstesekretær	Annika Båshus

Følgende hadde pr. 31. desember 2001 permisjon fra sin stilling:

Rådgiver	Anne Cathrine K. Dietz
Rådgiver	Sten Foyn
Rådgiver	Irene Jensen
Rådgiver	Yeung Fong Cheung
Førstekonsulent	Mona Ransedokken
Konsulent	Kari Rimala
Førstesekretær	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 Stortinget:

a. -----

1. at udnævne en Person, der ikke er Medlem af Stortinget, 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 tjenestepliktige,
- f) avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv, med mindre avgjørelse er truffet av formannskapet, fylkesutvalget, et fast utvalg, kommunerådet eller fylkesrådet etter lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 13. Avgjørelse som her nevnt kan Ombudsmannen likevel ta opp til undersøkelse av eget tiltak når han finner at hensynet til 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 1. oktober 1962.
2. ---

Vedlegg 4**Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen**

Fastsatt av Stortinget 19. februar 1980 i medhold av ombudsmannslovens § 2.
Ajournført med endringer, sist 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 saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt eller av unntakene i nr. 2, 3 og 4 nedenfor. Med ombudsmannens saksdokumenter menes dokumenter ut-

arbeidet 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 kunne

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 egner 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 eksempel 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.)

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 klagen 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 meining 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 klage 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 Sivilombudsmannen

Ombodsmannen kan normalt berre granska dokument og anna skriftleg tilfang. Han avhøyrer 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 Sivilombudsmannen?

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.)

OVDASÁNIT

Siviilaáittardeaddji lea Stuorradikki luohttamušolmmoš.

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 sáhtá dahkat, mo váidaga ovddida ja mo áittardeaddji ja su mielbargit meannudit váidagiid.

Oslo borgemánus 2000

Arne Fliflet

Siviilaáittardeaddji

Makkár áššiiguin bargá Siviilaáittardeaddji?

Siviilaáittardeaddji sáhtáši gal iskat buotlágan áššiid ja diliid maid almmolaš eiseválddit leat meannudan ja mearridan. Nuppiin sániiguin gullá stáhta, fylkkagieldda ja gieldda hálldahus Siviilaáittardeaddji bargoviidodahkii. Váidagiid sáhtá ovddidit sihke eiseválddeorgánaide (hálldašanorgánaide) ja virgeolbmuide dahje earáide geat barget hálldahusaovddas.

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 ášahusat 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 hálldahuslaš dahkamušat mat leat biddjon duopmárkantuvrraide, ja mearrádusaid mat čielgasit láhkamearrádusain sáhttet ovddiduvvot duopmostuoluide guoddalemiin, váidimiin dahje eará riektegaskaomiin, ee. panten dahje geassingohččun bálkkás

- Riikadárkkástusa doaimma

- áššiid mat gullet Suodjalusa Áittardeaddjái ja Siivilla suodjalangeatnegasaid áittardeaddjái

Giелddalaš iešstivrejumi deasttas ii sáhte buot mearrádusaid maid giелddastivrrat ja fylkkadikkit dahket, ovddidit Áittardeaddjái.

Mo sáhtá Siviilaáittardeaddji oaivadit

Siviilaáittardeaddji ja su mielbargit addet dárbašlaš oaivadeami, rádiid ja veahki vai sáhtá atnit Stuorradikki áittardeaddjiortnega. Áittardeaddji sáhtá muđui vástidit rievttálaš gažaldagaid mat gullet dihto váiddaáššái.

Váidda Siviilaáittardeaddjái - mii bat dat lea? Maid sáhtá váidit?

Son gii Siviilaáittardeaddjái váidá ávžžuha áittardeaddji iskat ášši dahje dilálašvuodaid maid hálldahus (almmolaš eiseválddit) lea meannudan/mearridan. Áittardeaddji mearrida lea go váidagis doarvái vuoddu dan meannudit.

Siviilaáittardeaddjái váidda ja bajit hálldašaneiseváldái váidda leat guokte sierranas ášši. Sus, gii bajit hálldašaneiseváldái váidá, lea dábálaččat vuoigatvuohta oazžut ášši/mearrádusa meannuduvvot oddasit bajit eiseválddis, ja váiddaorgána sáhtá de muhtit mearrádusa. Son, gii váidá Siviilaáittardeaddjái, ávžžuha áittardeaddji iskat ášši dahje hálldašandilálašvuoda ja de cealkit oaivilis dan hárrái mii iskademiin boahtá ovdan. Ii okta-

ge sáhte gáibidit ahte su váidaga galgá Áittardeaddji meannudit. Áittardeaddji ii ge sáhte muhttit hálddašanmearrádusaid.

Áittardeaddjái galgá váidda leat nu ahte sáhtta adnot leat vearrivuohtan sutnje gii váidá. Šattašii nu jus váidá go hálddašanmearrádus lea boastut, dahje eiseválddit leat ášši meannudan boasttu dahje bealuškeahtes vuogi mielde. Son, gii oaivvilda ahte hálddahus lea láhtten deasttaheapmin, loavkideaddjin dahje eará čuohcideaddji láchkai, sáhtta dan váidit. Sáhtta maid váidit go hálddahus ii vástit jearaldagaid dahje eai daga áššiin maidege.

Goas sáhtta váidit Siviilaáittardeaddjái?

Siviilaáittardeaddji bearráigeahčču galgá leat maŋŋil buot earáid.

Dát mearkkaša ahte hálddahus galgá leat vejolašvuohta čorget ja loahpalaš mearrádusa áššis/dilálašvuodas dahkat, ovdal go váidá Áittardeaddjái. Jus hálddahus lea iežaset gozihan- ja bearráigeahččooratnegat, ferte dábalaččat váidagiid vuos dohko ovddidit.

Jus váidda gusto hálddašanmearrádussii, hálddahus lea mángii alit ášahus, mii sáhtta dárkkistit mearrádusa. Dalle ferte dán váiddavejolašvuohta leat geavahan, ovdal go váidá Siviilaáittardeaddjái. Ovdamearkka dihte ferte oadjo-mearrádus dábalaččat leat váidon Oadjoriektái, ja jus lea huksenáššis dahje sosiáláššis sáhka, ferte mearrádus vuos leat váidon Fylkkamánii. Jus dákkár váiddaáššis vel maŋŋil loahpalaš mearrádusa oaivvilda ahte lea boastut dahje vearrut dahkkon, sáhtta váidit Siviilaáittardeaddjái.

Áššiin, main Gonagas (Ráddehus) lea váiddaášahus, ii gusto njuolggadus ahte váiddavejolašvuohta alit hálddašanorgánii ferte leat adnon ovdal go sáhtta váidit Siviilaáittardeaddjái. Dát mearkkaša ahte go departementa vuosttas ášahussan lea dahkan mearrádusaid, de sáhtta váidit Áittardeaddjái vaikko ii leat vuos váidon Gonagassii.

Mii dás ovddabealde lea celkon, gusto vuostazeittiin mearrádusváidagiidda. Dihto háviid sáhtta maid váidit Áittardeaddjái vaikko hálddahus ain lea ášši meannudeamen. Dát sáhtta omd. gustot ášši áigemeiriid birra (hiljis áššemeannudeapmi).

Váidaga áigemearri

Váidaga áigemearri lea jahki. Áigemeari rehenastá das rájes go hálddahus lea áššis loahpa-

laš mearrádusa dahkan dahje das rájes go váidaga lea ožžon. Áittardeaddji sáhtta datte dilálašvuohta meannudit, vaikko váidaga áigemearri lea meaddil, muhto dát dahkko dušše áibbas erenoamáš diliin.

Gii sáhtta váidit?

Juohkehaš gii oaivvilda iežas leat vásihan vearrivuohta dahje boastuvuohta almmolaš eiseválddiid beales, sáhtta váidit Áittardeaddjái. Váidái ferte datte alccesis leat čuohtan dát boastuvuohta dahje suostan maid váidá. Dábalaččai ii meannut áittardeaddji váidagiid dakkár áššiš mii dušše gusto nubbái.

Dattege sáhtta nuppi olbmo oažžut iežas ovdas sáddet váidaga. Dalle gal galgá son geasa ášši gusto, sáddet mielde fápmudusa. Organisašuvdna sáhtta váidit Áittardeaddjái ovttaskas miellahtu ovddas. Dalle berrešii miellahttu ge čállit vuollái váidaga, dahje berrešii bidjat mielde čálalaš fápmudusa.

Sis, geain lea váldon eret sin friddjavuohta, omd. geat leat giddagasas, lea vuoigatvuohta váidit Áittardeaddjái gitta reivviin, namalassii almmá ášahusa reivedárkkisteami haga.

Áittardeaddji gal maid sáhtta 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. Dábalaš 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 boastuvuohta dahje meattahus ja áinnas mielde bidjat áššebáhpáriid jus ležžet.

Meannudeapmi lea nuvttá.

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. Hálddahus ja váidis viežžá áššebáhpáriid, dieduid ja cealkagiid dárbbu mielde.

Áittardeaddjis leat sullii 25 mielbargi geat leat

juristtat. Dasa lassin leat kantuvrras 10 bargi iešgudetge kanturdoaimmaiguin. Iskkademiid ferte dábalaččat ráddjet dasa ahte geahčada áššedokumeanttaid ja eará čálalaš ávdnasiid, muhto gii dan dáhttu sáhtta bivdit ságastallama dahje njálmálaš konferánssa Áttardeaddjiin dahje su mielbargiiguin.

Fotogovaid, videofilmmaid js. sáhtta maid geavahit ášši čuvgemii. Dábalaččat ii fina áttardeaddji geahčadeamen báikki iige sáhte ieš dutkat beliid dahje vihtaniid.

Váidái mitaluvvo áššemanus ja Áttardeaddji meannudeami bohtosis.

Áttardeaddji galgá iskat áššiid objeaktiivvalaččat ja neutrálalaččat iige sáhte danne leat eiseválddiid ektui ovttage riikavuloža bealleovddasteaddjin, advokáhtan dahje doaimmaheadjin.

Maid sáhtta Áttardeaddji dahkat?

Áttardeaddji sáhtta cealkit oaivilis dilálašvuodaid birra mat gusket su bargoviidodahkii. Áttardeaddji dahkan iskkadeamit sáhttet nuppiin sániiguin loahpahuvvot eiseválddiide moaitámušain, ávžžuhusain dahje rávvagiin. Áttardeaddji sáhtta čujuhit ahte hálddašanorgána dahje virgeolmmoš lea meaddán dahje suostán. Son maid sáhtta ávžžuhit dan hálddašanorgána divvut meattáhusaid, suostamiid dahje bonjuvuodaid. Siviilaáttardeaddji ii sáhte ieš dahkat čatni mearrádusaid dahje muhttit hálddahusa dahkan mearrádusaid. Áttardeaddji ii ge sáhte addit rievttálaš čatni bargonjuolggadusaid eiseválddiide. Eiseválddit datte čuvvot áttardeaddji ávžžuhusaid ja rávvagiid.

Árvvošteaddji hálddašanmearrádusaid dáfus, lea Áttardeaddjis dušše ráddjejuvvon moaitinvejolašvuohta.

Áttardeaddji maid sáhtta fuomášuhttit lágaid, njuolggadusaid ja eiseváldgeavada váilliid.

Ii buot áššiid heive Siviilaáttardeaddjai iskat

Dábalaččat sáhtta Áttardeaddji dušše iskat dokumeanttaid ja eará čálalaš ávdnasiid. Son ii dutkka ovttage iige dábalaččat fina geahčadeamen báikkis.

Soames áššiid ii danne heive áttardeaddjai meannudit iige dain ovddidit cealkámuša. Dát lea ovdamearkka dihte dalle go lea dehálaš ahte fitná dan báikki geahčadeamen dahje njálmálaččat čilgejuvvo, nu go soames áššiin giddodagaid ja soames buhtadangáibádusaid hárrái.

Dáhtošit go eanet diehtit Siviilaáttardeaddji birra?

Jus dáhtošit eanet diehtit Stuorradikki siviilaáttardeaddjiortnetga birra, sáhtát čállit dahje čuojahit Áttardeaddji kantuvrii. Áttardeaddjiid mielbargiiguin ferte njálmálaš konferánssaid ovdagihtii šiehtadit.

Telefovdna: 22 82 85 00

Ruoná nummir: 800 80 039

Telefákša: 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)