

### Åpen høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen onsdag den 4. mai 2016 kl. 11.30

Møteleder: Martin Kolberg (A) (komiteens leder)

S a k :

Dokument 4:2 for 2015–2016 – Særskilt melding fra Sivilombudsmannen

**Møtelederen:** Da har jeg på vegne av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité gleden av å ønske velkommen til denne åpne høringen, som er et ledd i komiteens behandling av Sivilombudsmannens særskilte melding, Dokument 4:2 for 2015–2016, som heter: «Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger ikke Sivilombudsmannens uttalelser».

Det er komiteens håp at denne høringen skal gi nødvendige opplysninger i saken, som bakgrunn for de konklusjoner komiteen skal treffe i sin innstilling til Stortinget i plenum.

Formålet med høringen er å belyse departementets oppfølging av uttalelser fra Sivilombudsmannen, med de to sakene omtalt i Dokument 4:2 som utgangspunkt. Videre er formålet å gi kunnskap om Sivilombudsmannens rolle, departementets forståelse av denne og gjennom dette se til at mandatet ombudsmannen er gitt av Stortinget, også gjenspeiles i samspillet mellom ombudsmannen og departementene.

Komiteen har besluttet at høringen vil omhandle disse problemstillingene:

- Hvorfor valgte regjeringen å ikke følge uttalelsene fra Sivilombudsmannen i disse to sakene, til tross for at uttalelsene var svært tydelige i sin tolkning av loven?
- Hvilke konsekvenser har det for Sivilombudsmannens mulighet til å utføre sitt oppdrag og for den parlamentariske kontrollen av forvaltningen dersom forvaltningen ikke følger Sivilombudsmannens uttalelser?

Disse problemstillingene er lagt til grunn for høringen og vil være utgangspunkt for spørsmålene fra komiteen.

Komiteen har invitert følgende personer til høringen:

- sivilombudsmann Aage Thor Falkanger
- førsteamanuensis Nikolai K. Winge
- kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner

Det vil bli tatt stenografisk referat fra høringen, og referatet vil følge som vedlegg til komiteens innstilling til Stortinget.

De prosedyrene som er fastsatt i Reglement for åpne kontrollhøringer, vil bli fulgt. De inviterte får først holde en innledning på 10 minutter. Deretter vil saksordføreren, som i denne saken er Bård Vegar Solhjell fra SV, få 5 minutter til spørsmål, og deretter vil det bli en åpen spørsmålsrunde begrenset til 30 minutter. De inviterte får deretter ordet til en kort oppsummering.

For at komitémedlemmene skal få stilt de spørsmålene som er nødvendige, vil jeg be om at svarene blir så korte og konsise som mulig. Jeg gjør oppmerksom på at det er

en lampe som lyser når det gjenstår 30 sekunder. Vi stresser litt med dette praktiske ikke fordi det er et problem inni dette rommet, men fordi det overføres for fjernsyn, og derfor er det viktig å følge akkurat dette.

#### *Høring med sivilombudsmann Aage Thor Falkanger*

**Møtelederen:** Da er vi klare til å starte opp høringen med sivilombudsmann Aage Thor Falkanger.

Jeg vil starte med å si at det er uvanlig at kontroll- og konstitusjonskomiteen inviterer Stortingets eksterne kontrollorgan, i dette tilfellet Stortingets ombudsmann for forvaltningen, som sivilombudsmannen jo representerer, til en åpen høring.

Samtidig er det uvanlig at departementet i to saker ikke retter seg etter ombudsmannens uttalelser, og det er videre forholdsvis sjelden at Sivilombudsmannen oversender særskilte meldinger til Stortinget.

Ombudsmannen har en spesiell stilling overfor Stortinget. Det er lagt til grunn at det skjer en løpende kontakt mellom ombudsmannen og Stortinget, og at det rapporteres om at det skulle være spesielle forhold som Stortinget bør se nærmere på.

Ombudsmannsloven § 12 annet ledd omhandler særskilte meldinger. Etter bestemmelsens tidligere ordlyd kunne ombudsmannen gi Stortinget en særskilt melding dersom han fikk kjennskap til forsømmelse eller feil av større betydning eller rekkevidde.

Etter lovendringen i 2013 ble terskelen for å gi en særskilt melding senket, slik at det nå framgår at ombudsmannen kan gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding «om han finner det formålstjenlig». Stortinget signaliserte med dette et ønske om flere særskilte meldinger.

Det framgår av meldingen fra Sivilombudsmannen at de to sakene er av ulik karakter, men at de på hver sin måte likevel er av så stor betydning for ombudsmannsordningen at ombudsmannen har funnet grunn til å gjøre Stortinget oppmerksom på disse to sakene i den sammenhengen som jeg har referert til her.

Som vi ser her, har sivilombudsmannen med seg kontorsjef Bjørn Dæhlin, seniorrådgiver Thea Jätog Trygstad og førstekonsulent Ingrid Jerve Aanstad som bisittere. – Velkommen til alle sammen.

Da begynner vi selve høringen, og sivilombudsmannen har 10 minutter til disposisjon – vær så god.

**Aage Thor Falkanger:** Takk for at jeg ble innkalt til høringen.

Bakgrunnen er denne særskilte meldingen som lederen har redegjort for. Jeg skal bruke mine minutter til å si noe kort om de to sakene og så komme med noen mer prinsipielle betraktninger etterpå.

Den første saken, sak 2014/2809, gjelder bygging i strandsonen av et lysthus.

Forholdet er at frem til vi fikk plan- og bygningsloven av 2008, kunne bygging i 100-metersbeltet bare skje dersom det skjedde i medhold av en reguleringsplan. Med den nye loven skjedde det en innstramming. Den regule-

ringsplanen måtte også ha en byggegrense mot sjøen, altså kommunen måtte etablere et alternativ til den 100-metersgrensen. Man ønsket altså å stramme inn ved denne lovgivningen. Spørsmålet saken reiser, er: Gjelder denne innstramningen bare reguleringsplaner som er vedtatt etter 2008, eller også de som eksisterte før den nye plan- og bygningsloven av 2008?

Miljøverndepartementet som da hadde planavdelingen og var fagetat på den tiden, tolket loven slik at innstramning bare gjaldt nye reguleringsplaner. Senere ble dette fagfeltet overtatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har fastholdt tolkningen. I denne saken henholdt kommunen og Fylkesmannen i Buskerud seg til denne tolkningen. Det ble klaget til Sivilombudsmannen på oppføring av dette lysthuset, og jeg kom til at tolkningen som KMD hadde lagt til grunn, ikke var riktig.

Det som skjedde i kjølvannet av det, var at KMD sendte brev til alle fylkesmennene om at min uttalelse ikke skulle følges, og det ble også gitt beskjed om å videreformidle dette til landets kommuner. Fylkesmannen i Buskerud ba etter drøftelse med de andre fylkesmennene i de fylkeskommunene som grenser mot Oslofjorden, fire i alt, departementet om en ytterligere begrunnelse for dette standpunktet, men fikk egentlig ikke noen ytterligere begrunnelse.

Resultatet etter min mening er at Stortingets innstramning fra 2008 ikke får den effekt som loven riktig tolket skulle tilsi. – Det var den ene saken, og den reiser et stort prinsipielt spørsmål av stor rekkevidde.

Den andre saken er tilsynelatende mer triviell. Det gjelder en hytteeier som ønsket å bygge en dobbelgarasje, og etter arealplanen i den kommunen kunne bygging i det området bare skje i medhold av reguleringsplan. Slik reguleringsplan fantes ikke for dette området. Man søkte da dispensasjon, kommunen sa ja til dobbelgarasje mot administrasjonens innstilling. Naboene klaget og fikk medhold av Fylkesmannen. For at dispensasjon for å bygge en slik garasje – eller for så vidt en hvilken som helst dispensasjon – skal innfris, må to vilkår være til stede: Hensynet bak bestemmelsen det dispenserer fra, må ikke bli vesentlig tilsidesatt, og fordelene må være klart større enn ulemperne, heter det i loven. Fylkesmannen kom til at ingen av disse to vilkårene var oppfylt. Saken ble da innklaget til departementet, noe det her var adgang til på grunn av juridisk-tekniske teknikaliteter. Vanligvis kan ikke avgjørelser fra Fylkesmannen bringes inn til departementet på den måten. Departementet valgte her å overprøve Fylkesmannen, og begrunnelsen var at vedkommende hytteeier hadde lagret dekk og en del andre ting på dette arealet, litt strødd rundt omkring, og det var da en fordel å få dette inn i en garasje, og man ga derfor tillatelse til bygging av garasjen.

Senere under ombudsmannens utspørring ble det også lagt vekt på trafikale hensyn på stedet. Dette var noe som for så vidt ikke var utredet eller nevnt tidligere, verken av tiltakshaveren, kommunen eller fylkeskommunen. Jeg skrev en uttalelse der jeg erklærte meg uenig i departementets tolkning – man kunne ikke dispensere med den begrunnelsen her. Departementet har ikke fulgt meg i noen av disse to sakene.

Det var altså disse to.

Så til det mer overordnede spørsmålet. Jeg er, som alle her er kjent med, Stortingets tillitsvalgte og satt til å sikre borgernes rettigheter. I plan- og byggesaker er det stor sjanse for at Sivilombudsmannen er siste instans – på en måte en slags erstatning for miljødomstoler, som man har i Sverige, hvis man vil trekke det i den retningen. Mine uttalelser er ikke bindende, men hele ordningen med sivilombudsmann er basert på den forutsetningen at de skal følges. Dette er klart forutsatt av Stortinget, både da loven ble vedtatt, og en rekke andre ganger senere. Det innebærer at forvaltningen ikke bare kan følge Sivilombudsmannen når forvaltningen er enig med Sivilombudsmannen. En ombudsmannsordning vil da simpelthen ikke fungere ordentlig. Det vil være problematisk i den enkelte sak, men det er særlig signaleffekten som er alvorlig. Dels er det signaleffekten overfor forvaltningen, og det gjelder særlig når det er øverste fagetat, slik som her. Andre etater kan stille spørsmålet: Hvorfor skal vi følge ombudsmannen når de ikke gjør det? Og det sender signaler til borgerne som kommer til ombudsmannen med klager. Det skjer ingenting, og når de ikke får medhold, vil de lure på: Hva er dette for noe? Er det noen vits i det hele tatt? Det er en farlig utvikling hvis man ønsker en sivilombudsmannsordning.

Nå er det slik at i det at uttalelsen ikke er bindende, ligger det også at en ikke kan forvente 100 pst. oppfølging. Av og til – og det må bare erkjennes – kan det være grunn for forvaltningen til å stå på sitt. Når er så det? Min tenkning rundt det er at det kan skje der saken har stor prinsipiell betydning og det er begrunnet tolkningstvil. I de tilfellene kan jeg se at det av og til kan forekomme at forvaltningen har god grunn til å stå på saken sin. Men jeg mener at ingen av disse to sakene ligger slik an. Strandsaken har stor betydning, men jeg mener at det ikke foreligger tolkningstvil. Når det gjelder garasjesaken, har den liten betydning, og det er relativt liten tolkningstvil. I det at den har liten betydning, ligger det også at hvis forvaltningen ikke skal følge ombudsmannen i slike mindre saker, når skal forvaltningen følge ombudsmannen da?

Derfor har jeg sendt en særskilt melding til mine oppdragsgivere, altså Stortinget, for å informere om dette. Som komiteens leder sa, har Stortinget etterspurt flere slike meldinger, og loven er endret i 2013, som vi hørte. For min del har nok ikke endringen betydd så mye her, jeg ville nok uansett ha valgt å sende en særskilt melding i dette tilfellet.

Ombudsmannen har også det alternativet å anbefale søksmål. Hvis forvaltningen ikke bøyer seg, kan man anbefale søksmål med fri sakførsel for borgerne. Jeg har i min tid opplevd fem saker der forvaltningen ikke har fulgt meg. Det er disse to, og så er det tre andre. I de tre andre har jeg anbefalt søksmål, og to av dem er rettskraftig avgjort. Det var saker mot UNE. To av dem er altså rettskraftig avgjort, og da i tråd med min uttalelse. Den tredje er ikke behandlet foreløpig. Den gjelder dobbeltstraff, og den gjelder Helsedirektoratet.

Men søksmål skal etter min mening være unntaket. Hele poenget med ombudsmannsordningen er at det skal være en billig ordning, og den skal være lettvinnt, uten store

belastninger for borgerne. Jeg vegrer meg derfor for regelmessig å anbefale borgerne å gå til søksmål, for jeg vet hvilken kvern det er å komme inn i, og hvilken belastning det er for borgerne – selv om de i og for seg får dekket sine omkostninger.

Jeg vil avslutte med å si at søksmål skal være unntaket. Hovedregelen skal være at forvaltningen følger ombudsmannen. Det er altså ikke gjort i to saker her, og det er de to sakene der jeg har avgitt uttalelser mot KMD innenfor plan og bygg. Med andre ord har de ikke fulgt meg i noen av uttalelsene jeg har avgitt. Da syntes jeg det var grunn til å underrette mine oppdragstakere.

**Møtelederen:** Da sier jeg takk til Falkanger. Vi starter utspørringen, og det er sakens ordfører, Bård Vegar Solhjell, som får ordet først.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Du har jo på ein ryddig måte no gått igjennom dei to sakene, og i tillegg har du sendt over ei melding som grundigare går igjennom innhaldet i dei, så eg vil konsentrere mine spørsmål rundt forholdet at fråsegnene frå ombodsmannen ikkje vert følgde opp, og kva konsekvensar det har.

Men først litt om kor vanleg eller uvanleg det er – du sa at det hadde skjedd fem gonger i di tid. Eg går ut frå at du har avgjort ganske mange fleire enn fem saker. Kan du gje oss eit bilete av kor vanleg det er at fråsegnene dine ikkje vert følgde opp?

**Aage Thor Falkanger:** Det er litt vanskelig å gi et helt presist bilde, for det er så mange grader av hva man kan si er å følge opp. Men de fem er de klokkeklare der de simpelthen sier: Vi er uenig, og vi bøyer oss ikke. I hvert fall bøyer de seg ikke.

Så har man en rekke saker der vi går noen runder og til slutt slår oss til ro med den forklaringen som er gitt av forvaltningen. Det kan også være at vi presser dem til å vurdere saken på nytt, og at de foretar en forsvarlig vurdering på nytt, men fastholder sitt standpunkt. Men et generelt svar på ditt spørsmål er at det ikke er vanlig. Stort sett følger forvaltningen mine uttalelser.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Viss eg forstod deg riktig, har du berre avgjort to saker som har med Kommunal- og moderniseringsdepartementet å gjere.

**Aage Thor Falkanger:** Ja, innenfor dette feltet. Jeg har også andre saker med KMD.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Er det eit mønster? Er det sånn at det er heilt tilfeldig kva for offentlege etatar, kommunar, fylke, direktorat eller departement som følgjer opp, eller er det eit mønster? Er det nokon du kan peike ut som særleg gode eller særleg lite gode til å følgje opp fråsegnene?

**Aage Thor Falkanger:** Jeg synes det er vanskelig å se et mønster, kanskje med unntak av at det er en del kommuner som ikke har forståelse for ombudsmannens rolle.

Når det gjelder statlige etater, synes jeg det er vanskelig på grunnlag av de to årene jeg har hatt vervet, å gi noen generelle uttalelser.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Er det trass alt eit hovudbilete at dei fleste følgjer opp?

**Aage Thor Falkanger:** Ja. Det er riktig.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Så litt om konsekvensar. Kan du utdjupe lite grunn – viss det skulle verte slik at offentleg forvaltning på ulike nivå heilt fritt sjølv vurderer om dei vil følgje opp Sivilombodsmannen, kva andre maktmiddel eller verkemiddel har då Sivilombodsmannen for å representere rettsikkerheita til borgarane?

**Aage Thor Falkanger:** Det er dette med å anbefale søksmål, men det kan jo ikke bli rutine at man gjør det. Så er det å presse forvaltningen ytterligere, men der er det også en viss grense for hvor langt man kommer. Og så er det en særskilt melding til Stortinget, som den som nå foreligger. Men jeg har ingen maktmidler til rådighet, slik som f.eks. domstolene vil ha.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Så Sivilombodsmannen si moglegheit til å verte høyrd, kviler i stor grad på den autoriteten ein har i at ein frivillig vel å følgje fråsegnene?

**Aage Thor Falkanger:** Ja, nettopp. Hvis man ikke gjør det, undermineres ordningen. Hvis det sprer seg at forvaltningen ikke følger opp Sivilombudsmannens uttalelser, forsvinner mye av poenget med å ha en sivilombudsmann.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Det er jo eigentleg veldig klar tale. Du er jo, som du sjølv sa, Stortingets tillitsmann på sett og vis. Korleis synest du Stortinget bør reagere på at fråseger frå Sivilombodsmannen ikkje vert følgde opp, og på kva måte bør vi agere for å sikre at det instituttet vert oppretthalde så sterkt som det er?

**Aage Thor Falkanger:** Det er et vanskelig spørsmål. Jeg spiller på en måte ballen litt over til dere og overlater litt til dere hvordan dere vil håndtere det, men jeg håper i hvert fall at en slik høring som dette og oppfølgingen av den særskilte meldingen kan føre til større respekt for Sivilombudsmannens uttalelser.

Jeg vil gjerne presisere: Jeg håper at disse to sakene ikke er med på å underminere Sivilombudsmannens rolle.

**Møtelederen:** Vi skal gå videre. Jeg bare minner mine kolleger om at i denne saken må dere be meg om ordet. Dere får ikke ordet i tur og orden. Dere må gi meg et tegn hvis dere har spørsmål som dere vil stille. Jeg begynner med Michael Tetzschner.

**Michael Tetzschner (H):** Nå er vi her av andre grunner enn å ikke underminere Sivilombudsmannen, vi har også et maktfordelingsprinsipp å ta vare på. Mitt spør-

mål til deg er om du anser Stortinget for å være øverste forvaltningsmyndighet i staten?

**Aage Thor Falkanger:** Nei, åpenbart ikke.

**Michael Tetzschner (H):** Hva vil du så med å bringe saken inn hit?

**Aage Thor Falkanger:** Fordi Stortinget har en sivilombudsmann, og poenget med det er at Sivilombudsmannen skal kontrollere forvaltningen. Men Sivilombudsmannen er jo ikke en del av forvaltningen. Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsvalgte, en ordning som Stortinget selv har iverksatt.

**Michael Tetzschner (H):** Ja, men Stortinget er heller ikke en del av forvaltningen – er vi enige om det?

**Aage Thor Falkanger:** Ja.

**Michael Tetzschner (H):** Hva vil du da si hvis man er misfornøyd med et forvaltningsvedtak, hva er da riktig fremgangsmåte for å angripe det?

**Aage Thor Falkanger:** Her har man to alternativer etter vårt system. Først må man jo bruke de forvaltningsrettslige klagemidlene man har. Så kan man gå til domstolene. Men så har man etablert ordningen med sivilombudsmann, slik stort sett de fleste land i verden har nå. Man kan bringe klagen eller saken inn for en sivilombudsmann. Hele forutsetningen for at man skal ha en slik ordning, er at Sivilombudsmannens uttalelse følges.

**Michael Tetzschner (H):** Jeg går tilbake til maktfordelingsprinsippet, for det er basert på at Stortinget er lovgiver, det vil si at vi uttrykker statsviljen gjennom generelle rettsnormer, og så har vi uavhengige domstoler som tar for seg den enkelte sak. Ved å bringe enkeltsaker inn i Stortinget vil ikke du da bidra til en underminering av det prinsippet og politisere løsning av enkeltsaker?

**Aage Thor Falkanger:** Det er ikke jeg som har etablert ordningen med sivilombudsmann, den er det Stortinget som har etablert – og at Sivilombudsmannen skal behandle klager. Jeg kan vanskelig se for meg at jeg skulle bruke maktfordelingsprinsippet som et argument for ikke å håndtere klagen. Når dere en gang har gitt meg dette vervet, ser jeg det som helt naturlig å underrette om hvordan jeg utfører det, og hvilke muligheter og eventuelle hindringer som ligger der.

**Michael Tetzschner (H):** Jo, men maktfordelingsprinsippet har absolutt relevans her, fordi forvaltningen har en pyramide som avsluttes av regjeringen. Så har vi uavhengige domstoler, og vi har Stortinget som lovgivende organ. Det du gjør her, er egentlig å bringe en sak direkte ut fra forvaltningen og gå til den lovgivende forsamlingen. Jeg vil bare stille et spørsmål om dette: Hva vil adskille ditt syn på ombudsmannens rolle fra en alminnelig domstol hvis

du legger til grunn at den alltid skal følges? Jeg synes det var meget uklare premisser som ble gitt i din innledningsbemerkning, så jeg kunne tenke meg å høre mer. Bare for å avslutte det: Det er jo mange som gjerne vil ha innflytelse, men ikke ansvar, i samfunnet for tiden.

**Aage Thor Falkanger:** Nå sa jeg ikke at forvaltningen alltid skulle følge, jeg sa at det var tilfeller hvor det kan være grunn til å la være. Men det som du nå bringer opp, er egentlig hele ordningen med sivilombudsmann – om man skal ha en sivilombudsmann. Det hadde ikke jeg tenkt at jeg skulle ha noen oppfatning om. Jeg legger til grunn den ordningen som er, tar utgangspunkt i det oppdraget jeg har fått og underretter mine oppdragsgivere i tråd med de signaler som er kommet – og som også for så vidt er uttrykkelig lovfestet i sivilombudsmannsloven, nemlig at Sivilombudsmannen skal gi særskilte meldinger. Og det har skjedd regelmessig før, basert på enkeltsaker også.

**Møtelederen:** Et siste spørsmål i denne runden – og så kan du komme tilbake.

**Michael Tetzschner (H):** Men er det ikke slik at man får med akkurat den problemstillingen om Sivilombudsmannens rolle hvis man opererer med en forutsetning om at dere skal ha det siste avgjørende ord i enkeltsaker, for det bryter jo nettopp med forutsetningene og arbeidsdelingen vi ellers har med hensyn til maktfordelingsprinsippet og en rettsstat, nemlig at det er domstolene som tar for seg enkeltsaker og måler dem opp imot de generelle lovtekstene som Stortinget vedtar?

Mitt spørsmål til deg er: Nærere du ikke noen bekymring for at Stortinget begir seg inn og blir enten saksbehandler, overprøvingsinstans av forvaltningsvedtak, eller rett og slett begynner med lovforklaring i enkeltsaker, for det er jo det som egentlig er brakt inn i Stortinget her?

**Aage Thor Falkanger:** Jeg forutsetter at ombudsmannens uttalelser skal følges. Det er egentlig Stortinget som har forutsatt ved en rekke korsveier at ombudsmannens uttalelser skal følges. Jeg forholder meg bare til de forutsetningene som er uttrykt av Stortinget.

Så er det en generell og veldig interessant diskusjon du trekker opp om Stortingets rolle i forhold til domstolene, men tenkningen bak ombudsmannsordningen er at domstolene er ikke tilstrekkelig til å beskytte borgerne mot urett. Det er kostbart å gå dit, og de behandler bare en liten del av alle forvaltningssaker. Det er derfor rettsstater – de fleste, nesten alle vi kjenner til – har etablert en ordning med sivilombudsmann.

**Michael Tetzschner (H):** Jeg kan jo bare si at Stortinget har forutsatt et par andre ting også, nemlig at forvaltningen etter fullmakt og lovhjemmel helt til topps avgjør de fleste rettsspørsmål i Norge. Det er faktisk ni av ti rettsspørsmål som avgjøres av forvaltningen. Egentlig er det det systemet du rugger litt i, og det er interessant som et seminarobjekt, men jeg er ikke sikker på, dette må du gjerne utdype: På hvilket område kan du si at det begås

urett mot noen ved at man har forskjellig utlegning av en lovtekst?

**Aage Thor Falkanger:** Ja – definisjonen – forskjellig utlegning av lovtekst og hvor det begås urett, er litt vanskelig for meg ... Det er et vidt spekter her, og jeg kan gjerne gå gjennom ...

**Michael Tetzschner (H):** Men det var akkurat det du påberopte deg ...

**Aage Thor Falkanger:** Nå fikk jeg ikke ...

**Michael Tetzschner (H):** I ditt forrige svar sa du nettopp at du skulle sikre at det ikke var urett, men så vidt jeg kan se av sakspapirene, diskuterer vi i dag om det er mulig å ha to forskjellige lovtolkninger. Jeg kan ikke at – uansett hva man måtte legge til grunn – det er noen enkeltpersons rett eller urett som er tema.

**Aage Thor Falkanger:** Da snakker vi altså om de konkrete sakene, og da vil jeg fastholde at den tolkningen som departementet har lagt til grunn her, ikke er riktig. Der har jeg bred støtte i juridisk teori også. Jeg vet ikke i hvilken grad jeg skal gå inn og drøfte rettskilden her.

**Møtelederen:** Ikke foreløpig i alle fall, vi kan komme tilbake til det.

Da går vi videre i utspørringen, og da er det Abid Q. Raja fra Venstre.

**Abid Q. Raja (V):** Takk, komitéleder.

Aller først: Tusen takk for den innsatsen dere gjør. Jeg og Venstre føler at dere hører godt med innenfor det maktfordelingssystemet vi har, og det er veldig prisverdig at dere bringer saken inn for Stortinget, så vi får sett på det.

Når det er sagt, har jeg som tidligere praktisk jurist noen ikke kritiske, men praktiske spørsmål: Ville ikke de to sakene fått en lettere utgang dersom du hadde anbefalt søksmål og eventuelt gitt fri sakførsel i begge sakene? Da hadde man for så vidt fått prøvd dem ut i domstolen og ferdig med det?

**Aage Thor Falkanger:** Det er selvfølgelig et alternativ som jeg har vært innom, men jeg mener at det må være unntaksvis at man gjør det. Man skal være litt forsiktig med hva man drar klagerne inn i. Her har ingen av klagerne gitt uttrykk for noe ønske om en årelang rettstvist – for å si det slik. Hvis jeg hver gang forvaltningen ikke følger med, i stedet skulle bruke søksmålsadgangen, ville jeg ikke satt lys på problemstillingen – at forvaltningen ikke følger med.

**Abid Q. Raja (V):** Hvis du kunne resonnert litt friere med hensyn til at borgerne skal slippe den belastningen, kunne du se for deg – hvis du kunne tenke helt fritt – en ordning hvor noen kunne tatt belastningen med å kjøre søksmål på deres vegne, altså en tredjepart, eventuelt en annen etat? Kunne det for så vidt vært dere, at man ikke

lar belastningen hvile på borgeren, men at det offentlige tar belastningen for å forsikre seg om at loven får riktig lovtolkning – som typisk gjelder strandsonen som er en større sak? Skulle vi tatt noe grep i så henseende?

**Aage Thor Falkanger:** Man kunne sett for seg at en organisasjon som da hadde tilstrekkelig rettslig interesse i saken, tok søksmålet. En slik organisasjon har ikke henvendt seg til meg.

Jeg har sett at det har vært stor interesse blant organisasjoner, men jeg har ikke sett det som min oppgave å gå ofensivt ut og be dem ta ut søksmål. Men i prinsippet kunne man tenke seg en slik ordning, ja – absolutt.

**Abid Q. Raja (V):** Typisk Naturvernforbundet eller?

**Aage Thor Falkanger:** For eksempel, ja.

**Abid Q. Raja (V):** Men det er ikke en tanke dere har fulgt opp til nå?

**Aage Thor Falkanger:** Nei, vi har ikke bedt en slik organisasjon om å gå inn i saken. Det har selvfølgelig litt med ombudsmannens mer objektive stilling å gjøre, i hvilken grad vi skal samarbeide med og bruke organisasjoner på den måten. Jeg har ikke tenkt ordentlig igjennom dette, men man kan se for seg at man gjør det.

**Abid Q. Raja (V):** Man kan kanskje si at de har rettslig interesse. Og så kan man se på at det vil få en praktisk løsning. Så er jo ikke deres avgjørelser bindende juridisk som sådan, men de skal følges. Hvis de ikke følges, har man anledning til rent praktisk å føre saken gjennom rettsapparatet. Da får du i hvert fall etablert at du vinner fram, som i de to sakene mot UNE.

Jeg skal være kort – bare et siste spørsmål: Du var inne på at du gjerne ville ha større respekt for Sivilombudsmannen. Samtidig sier du at det er bare i fem saker hvor de har valgt å ikke følge ombudsmannen de siste to årene. Da føler jeg det er ganske høy respekt for Sivilombudsmannen i utgangspunktet. Kan du si – Solhjell var inne på spørsmålet – om du ser et mønster? Mitt spørsmål er: Du kan vel ikke se noe mønster i løpet av de to siste årene og i disse to sakene? Men hvis dere kunne dra dette enda lenger bakover i tid – altså fem, seks, sju eller ti år bakover i tid – er det noe mønster i om det f.eks. er i byggesaker generelt dere ikke følges, er det i UNE-saker, er det noen typiske saker generelt der dere ikke følges? Er det noen forskjell på regjeringene? Den ene saken er fra 2014, så da er den uavhengig av regjeringer, men er det noe mønster hvis du ser regjeringer litt over tid og ikke bare de to siste årene?

Jeg avslutter der.

**Aage Thor Falkanger:** Til det første, så tok jeg det litt i meg her da jeg sa at vi ønsker ikke at disse to sakene skal bidra til å underminere respekten for ombudsmannens uttalelser.

Når det gjelder akkurat hvilke avdelinger, departementer og etater som ikke følger Ombudsmannen, synes jeg

fortsatt det er litt vanskelig å si. Særlig gjelder det de sakene som jeg selv ikke har vært involvert i, og som jeg også vegrer meg for å gå inn i og vurdere. Men som sagt er det en del kommuner som ikke helt skjønner rollen.

Om akkurat plan og bygg skiller seg ut i veldig negativ retning i fortiden, synes jeg også er litt vanskelig å si. Men jeg konstaterer at det nå, etter at jeg har overtatt, foreligger i hvert fall to saker, og de er alle mot KMD, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, der de ikke følger uttalelsene. Det finner jeg så alarmerende, eller det synes jeg det er rimelig at jeg underretter dere om.

**Møtelederen:** Da er det Jette F. Christensen – vær så god.

**Jette F. Christensen (A):** Takk for en god og ryddig redegjørelse om bakgrunnen og hvordan saken henger sammen.

Du sa om den første saken som du redegjorde for, at KMD sendte brev om at Sivilombudsmannen ikke skulle lyttes til – uten begrunnelse, og at den begrunnelsen ble etterspurt, men aldri kom. Har du fått noen begrunnelse?

**Aage Thor Falkanger:** Nei, jeg har utelukkende fått det som ligger i korrespondansen. Jeg har ikke fått noen annen begrunnelse enn det.

**Møtelederen:** Da er det Tom E.B. Holthe.

**Tom E.B. Holthe (FrP):** Jeg har lyst til å vise til ABC Nyheter av 2. februar i år som skriver at Norsk Friluftsliv har klaget vedtaket om snøscooterloven inn til Sivilombudsmannen. Stortingsflertallet ga i mai i fjor kommunene lov til å etablere snøscooterløyper for fornøyleskjøring. Friluftslivets organisasjoner mener loven må kjennes ugyldig fordi loven ble vedtatt uten forutgående høring.

Jeg har to spørsmål: Mener Sivilombudsmannen at hans oppgave er å overprøve lovlig fattede vedtak i Stortinget? Og viser ikke en slik sak at utad blir det oppfattet som om Sivilombudsmannen som instans har som oppgave å overprøve Stortinget?

**Aage Thor Falkanger:** Svaret er klokkeklart nei – det er ikke Sivilombudsmannens oppgave å overprøve Stortinget. Det er uttrykkelig lovfestet at det ikke ligger under Sivilombudsmannens mandat.

I hvilken grad det avleirer seg et inntrykk av at ombudsmannen kan overprøve Stortingets vedtak, vet jeg ikke. Det beklager jeg i tilfelle, og håper ikke at vi bidrar til å skape et slikt inntrykk.

Når det gjelder den konkrete saken som du nevner, har jeg ikke hatt noen befatning med den foreløpig, så jeg kan ikke si noe om den.

**Tom E.B. Holthe (FrP):** Så litt i forlengelsen av det Raja var inne på – angående departementets syn i saken om byggeforbud i strandsonen, og eldre reguleringsplaner som går flere år tilbake og lenge før denne regjeringen tiltrådte. Det kan vises til daværende Miljøverndepartementets

uttalelse den 13. februar 2013 som Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener er dekkende for dagens lovforståelse.

Jeg vil bare ha bekreftet fra Sivilombudsmannen at det forholder seg slik – at departementets lovforståelse er den samme under dagens regjering som under den forrige?

**Aage Thor Falkanger:** Det var et spørsmål jeg glemte å svare på. Det var bra du tok det opp.

Det er en tolkning som Miljøverndepartementet la til grunn som da KMD fastholder i dag, slik jeg har forstått det.

**Møtelederen:** Rasmus Hansson – vær så god.

**Rasmus Hansson (MDG):** Takk.

Jeg forstår at et hovedanliggende for Sivilombudsmannen er å påpeke konsekvensen av at departementet ikke følger opp ditt syn, og at det er grunnlaget for de særskilte meldingene du har sendt.

Men kan du forklare: Er det også din oppgave å påpeke en endret eller avvikende forståelse fra det du mener er lovens egentlige intensjon – i dette tilfelle når det gjelder strandsonelovens intensjon? Ligger det også i ditt mandat å påpeke ikke bare lovfortolkningen, men også en endring i forståelsen av intensjonen i lovverket?

**Aage Thor Falkanger:** Akkurat intensjonen er jeg litt usikker på hvordan man skal bedømme. Men la meg si det slik: Det var helt klart meningen å stramme inn i 2008, altså stramme inn byggingen i strandsonen. Når man da ikke lar den innstrammingen omfatte de tidligere reguleringsplanene, blir det mer bygging i strandsonen. I den grad det var intensjonen å få ned bygging i strandsonen, er den da ikke fulgt.

**Rasmus Hansson (MDG):** Hvordan er din vurdering av at dette bare er én sak hvor din anbefaling ikke er fulgt, som du sender en særskilt melding om?

Ser du at den måten departementet har tolket denne saken på som tilstrekkelig grunnlag for å si at her er det en endring i lovfortolkningen med hensyn til Stortingets intensjon, eller gjør du dette på bakgrunn av mange sånne saker?

**Aage Thor Falkanger:** Nå er det to saker jeg har brakt inn, men selv om det er én sak her, er det et helt generelt rettsspørsmål vi taler om her, som omfatter en rekke arealer og en rekke byggesaker. Selv om det er én sak, så har den en veldig stor generell rekkevidde. Jeg vet ikke om jeg kan besvare det på noen annen måte enn at den innstrammingen man tok sikte på, ikke får de konsekvenser som loven riktig tolket, etter min mening, fører til.

**Rasmus Hansson (MDG):** Et siste spørsmål: Vil det si at i de andre sakene hvor du har hatt innsigelser, så har departementet tatt dem til følge?

**Aage Thor Falkanger:** Stort sett, som sagt, er det slik at forvaltningen, enten det er departementer eller andre etater, følger ombudsmannen. Hele ordningen er basert på det, og vil ikke fungere uten en slik holdning.

**Møtelederen:** Da har jeg tegnet meg selv.

Michael Tetzschner overtok her som møteleder.

**Martin Kolberg (A):** Jeg har et spørsmål. I din innledning sa du at du følte deg veldig sikker på at i denne saken var det ingen begrunnet tolkningstvil, som det heter. Kan du utdype det for oss utover å si det? Vi forstår jo hva det innebærer, men jeg vil gjerne ha en utdyping av akkurat den påstanden.

**Aage Thor Falkanger:** Det er, slik jeg ser det, et relativt klart svar på spørsmålet. Svaret på spørsmålet er relativt klart, om hvordan man skal tolke loven på dette punktet. Jeg har, nær sagt, ikke støtt på noen som egentlig mener det motsatte, og da inkludert også den toneangivende juridiske litteratur, som har det samme standpunktet.

**Martin Kolberg (A):** Fordi at ...?

**Aage Thor Falkanger:** Fordi loven er helt generell. Innstrammingen gjelder helt generelt. Den er ikke bare rettet mot reguleringsplaner etter 2008 – den er helt generell.

**Martin Kolberg (A):** Jeg må få spørre deg, og vi skal jo spørre statsråden om dette, selvfølgelig, og det er mulig du ikke vil eller kan svare på det jeg nå spør deg om, men jeg spør likevel: Har Sivilombudsmannen en oppfatning av hvorfor denne saken tolkes så forskjellig i et kvalifisert departement og hos ombudsmannen?

**Aage Thor Falkanger:** Dette blir litt spekulasjoner, men jeg antar det har noe med konsekvensene å gjøre. Man fikk 2008-loven, man fikk dette tolkningsspørsmålet på bordet, og så gjorde man ikke noe med det, man bare fastholdt sitt standpunkt. Man kunne nok kanskje gjort noe med det hvis man ganske raskt grep fatt i det. Hvis man da ønsket at sitt standpunkt skulle bli gjeldende rett, kunne man fått endret loven raskt, eller gjort noe slikt. Og så har tiden gått, så har det vært gitt byggetillatelse, og så er det litt av en floke å nøste opp i når man da i etterkant ser at loven skulle vært tolket annerledes.

Martin Kolberg overtok her igjen som møteleder.

**Møtelederen:** Hans Fredrik Grøvan.

**Hans Fredrik Grøvan (KrF):** Takk.

To spørsmål: Med bakgrunn i de sakene som i dag er grunnlaget for høring, er det virkemidler du i egenskap av sivilombudsmann ikke har i dag, som du kunne ha sett for deg at du kunne hatt med tanke på resultatet av disse sakene, eventuelt andre tilnærminger enn det som er blitt

brukt i disse sakene, for å få et utfall i tråd med dine vurderinger?

**Aage Thor Falkanger:** For å begynne med det: Jeg synes ikke at Sivilombudsmannens uttalelser skal være bindende. Det har jeg ikke legitimitet til. Det synes jeg ikke er en god ordning, og det er en ordning man knapt finner. Ombudsmannsordningene verden rundt er stort sett innrettet slik som her i Norge, men det er en litt ulik kultur i de enkelte land for når man følger ombudsmannen. I Danmark, f.eks., er det nesten uhørt at man ikke følger ombudsmannen. En sak som dette tror jeg vanskelig man kan se for seg i Danmark – de stusser, i hvert fall, når de hører om det.

Når det gjelder andre virkemidler, kunne ombudsmannen vært partshjelper i prosesser. Jeg er ikke sikker på om det ville betydd så mye, egentlig. Jeg tror det viktigste er å skape en forståelse for ombudsmannsordningen og forståelse for at den forutsetter at uttalelsene følges.

**Hans Fredrik Grøvan (KrF):** Et spørsmål til, du var inne på det i din innledning, men kanskje du kan utdype det litt: En sånn tilsidesetting av Sivilombudsmannens uttalelser i to saker som vi har vært inne på i dag, hva betyr det for Sivilombudsmannens renommé opp imot andre forvaltningsorganer som du gir råd og uttalelser til? Jeg vil gjerne at du utdyper det litt mer enn det du allerede har vært inne på.

**Aage Thor Falkanger:** Når vi snakker om renommé, er det ikke mitt personlige renommé jeg er opptatt av. Det betyr lite for meg. Det er – og jeg skjønner det er slik spørsmålet er – renomméet som Stortingets mann, egentlig. Det er klart det har en smitteeffekt hvis et toneangivende fagdepartement neglisjerer ombudsmannens uttalelser. Det er ikke så vanskelig å tenke seg at hvis man f.eks. sitter i en kommune, kan man tenke at ja, da kan kanskje vi også gjøre det. Det blir en uheldig utvikling som kan eskalere.

**Møtelederen:** Jeg har fire av mine kolleger igjen på spørrelisten her. Vi har nå igjen vel 6 minutter, så vi forsøker å være veldig korte i denne runden, for det er stort sett andre runde nå. Da er det Michael Tetzschner, for andre innlegg.

**Michael Tetzschner (H):** Ja, jeg fortsetter litt der jeg slapp. Du har kommet til oss med et juridisk problem, grunnleggende sett: at det er forskjellig rettsoppfatning hos dem som er legitimert til å treffe en beslutning i forvaltningen. Og så har din institusjon hatt en alternativ og konkurrerende oppfatning. Hva vil du anbefale oss nå? For du transporterer dette problemet til Stortinget. Hvordan skal vi ta stilling til dette uten å gå inn i de enkeltsakene, altså gjøre oss opp en eventuelt tredje mening? Eller er formålet med denne øvelsen her i dag at du bare vil ha en samtale med Stortinget som oppdragsgiver hvor vi bekrefter at, jo da, det står i loven at forvaltningen ikke er bundet av dine uttalelser, men reelt sett skal de være det allikevel, og hvis man skal fortolke når denne bindingen eller ikke-bin-

dingen finner sted, er det ditt fortolkningsprerogativ – er det det vi diskuterer? Da har vi grunnleggende sett en kompetansestrid, som jeg synes det er veldig fint at vi får opp i lyset, for da kan jo Stortinget ved en senere anledning ta stilling til det.

**Aage Thor Falkanger:** Mitt ærend er ikke først og fremst å komme med et juridisk problem. Jeg forventer ikke at dere skal gå inn og tolke og ta standpunkt til disse rettsspørsmålene. Det er nettopp det Stortinget har gjort ved å utnevne en ombudsmann, at man har en som skal ta standpunkt ut fra borgernes klager. Så mitt ærend er mer å bringe de overordnede problemstillingene opp, nemlig at man ikke følger ombudsmannen. Dette med å transportere problemene til Stortinget: Jeg er litt usikker på formuleringen. Det er vel i og for seg Stortingets problem, og jeg kommer bare og rapporterer.

**Michael Tetzschner (H):** Ja, men du står i en historisk kontekst hvor temaet for å ha en ombudsmann var om det ble øvet urett mot en borger, og at man kom i klemme i systemet mellom ...  
(kort pause)

**Michael Tetzschner (H):** Mitt spørsmål er da: Hvis vi viser til ombudsmannens ærerike historie og sier at det er bakteppet – nemlig urett mot den enkelte borger, og at vi skal følge god forvaltningsskikk – hva er det i disse sakene som involverer det direkte utover det at vi har en juridisk kompetansestrid om hvilken rettsoppfatning som skal følges, mellom dine folk og forvaltningens folk? Hvor er den lille mann i dette anliggende?

**Aage Thor Falkanger:** Den lille mann er jo klageren. Det er en klager som har brakt dette inn for ombudsmannen, som forventer å få et svar og forventer at det har en virkning.

**Michael Tetzschner (H):** Så det skjer en urett mot den lille mann hvis han ikke får medhold, det er det du mener?

**Aage Thor Falkanger:** Ja, hvis klageren har brakt et rettsspørsmål inn, hvor klageren mener at det er begått urett mot vedkommende.

**Michael Tetzschner (H):** Stortinget kan jo ikke avgjøre i de enkelte rettsspørsmål.

**Aage Thor Falkanger:** Nei, det er derfor det finnes en ombudsmannsordning, og mitt poeng med å ta spørsmålet hit i dag er å bringe det ...

**Michael Tetzschner (H):** Etablere Sivilombudsmannen som den endelige avgjørende instans.

**Møtelederen:** Da er det Erik Skutle.

**Erik Skutle (H):** Den lovtolkningen som departementet nå legger til grunn, er vel også den lovtolkningen

som har vært lagt til grunn helt siden loven av 2008 ble vedtatt – er ikke det riktig?

**Aage Thor Falkanger:** Akkurat når departementet klarer sin egen tolkning av dette rettsspørsmålet ved denne lovbestemmelsen, er jeg ikke helt sikker på. Jeg tror ikke man ble oppmerksom på dette før noen år senere. Dette er jeg ikke helt sikker på. Det jeg vet, er at det står ingenting i forarbeidene, eller noe slikt, om at innstramminger bare skulle gjelde nye reguleringsplaner. Jeg er faktisk ikke sikker på om departementet har vært klar over dette.

**Erik Skutle (H):** Jeg forstår. Men det er ikke slik at departementet har endret en praksis, at det er praksisendringen som du mener er feil? Dette er en praksis som har vært over tid, så har det kommet en klage, og så har du vurdert saken.

**Aage Thor Falkanger:** Det er riktig.

**Erik Skutle (H):** Jeg skjønner at ikke du kan svare på alle detaljene fordi du ikke har sjekket, men hvis det er sånn at dette har vært en kontinuerlig lovtolkning etter at loven ble vedtatt i Stortinget, må det omfatte tusenvis på tusenvis av byggesaker. Er det rimelig å anta?

**Aage Thor Falkanger:** Jeg tror det er ganske mange, ja, men jeg har ikke de eksakte tallene, og jeg tror heller ikke departementet har de eksakte tallene.

**Erik Skutle (H):** Jeg skjønner. Når vi har et system ...

**Møtelederen:** Det er siste spørsmål.

**Erik Skutle (H):** Når vi har et system der Sivilombudsmannens uttalelser ikke er juridisk bindende, må vi tolerere at det er et slingringsmonn der noen ikke følger uttalelsene. Det har skjedd i dette tilfellet. Du har kommet med dette til oss fordi du er redd for at dette skal «skli ut», for å si det litt folkelig. Er det noen statistiske tegn på at det er i ferd med å skli ut? Har det vært noen endringer?

**Aage Thor Falkanger:** Ja, i min tid så har departementet ikke fulgt noen av uttalelsene, altså i ...

**Erik Skutle (H):** Jo, men det er bare to, så det er veldig vanskelig å lage en statistisk tendens ut fra to.

**Aage Thor Falkanger:** Jeg er enig i det.

**Erik Skutle (H):** Men hvis du tar forvaltningen som helhet?

**Aage Thor Falkanger:** Det har jeg ikke noe rede svar på egentlig. Akkurat hvordan det har gått statistisk, det vet jeg ikke. Jeg har i grunnen bare fokusert på min periode og disse to sakene.



**Møtelederen:** Da tillater jeg et spørsmål fra Abid Q. Raja, og så er det sakens ordfører, Bård Vegar Solhjell, deretter, som siste spørrer.

**Abid Q. Raja (V):** Takk komitéleder.

For min del tolker jeg det slik at dere har to juridiske problemstillinger i utgangspunktet, og det dere bringer til oss, er egentlig mer politisk eller et spørsmål om ordningen fungerer etter intensjonen osv., så jeg føler ikke at vi skal avgjøre noen juridisk tvist her.

Men til spørsmålet som Martin Kolberg hadde, hvis vi bringer det litt videre på dette med ulik lovtolkning. Bare for å forstå det rett: Dere er ikke her inne på forvaltningens frie skjønn – det er ikke der, sånn at vi forstår dette helt ut, også som komité – dere mener at det er helt klart brudd på loven, dere griper ikke inn på det som er forvaltningens frie skjønn. Og nr. 2 er: På spørsmålet fra Grøvan snakket du så vidt om partshjelper – at man kunne fungere som partshjelper. Mitt spørsmål er da, egentlig litt i forlengelsen av det jeg var inne på tidligere: Ville dere ønsket å være partsrepresentanter fullt ut? Ville det kunne vært en ordning? Eller er det å ta litt vel i at Stortingets sivilombudsmann skal gå inn og ha rettslig interesse, generell juridisk rettslig interesse, når man mener at forvaltningen ikke følger Stortingets lover? Er det å dra ordningen litt vel langt? Det er jo åpenbare fordeler overfor borgerne, men har noen andre land det, og kunne det være et skritt i riktig retning?

**Aage Thor Falkanger:** Til det første spørsmålet er det, som du sier, slik at dette gjelder ikke fritt skjønn, dette er et tolkningsspørsmål. Ombudsmannen har ikke anledning til å overprøve forvaltningens frie skjønn. Så det er bare retts-spørsmål. Det synes jeg er en god ordning. Forvaltningen har det siste ordet når det gjelder skjønnsspørsmål – ingen grunn til at jeg skal overprøve det. Det er et unntak hvor det står i loven at hvis det er klart urimelig det skjønnet som har vært utøvd, kan ombudsmannen si fra. Det skjer av og til, men ikke ofte.

Når det gjelder dette med partshjelpere eller en lignende posisjon, er det ulike ordninger i ulike land. I noen land har de en slik ordning. Jeg tror nok at det må utredes nærmere før jeg sier noe sikkert om det, men det er ikke noe jeg umiddelbart tenker vil være en veldig god ordning. Jeg tror ikke det ville gjøre så mye fra eller til, simpelthen. Det er tilstrekkelig bare å anbefale søksmål. Hvis man ønsker at dette skal løses ved domstolene, er det tilstrekkelig å anbefale søksmål og da gi fri sakførsel. Jeg tror ikke man trenger noe i tillegg til det. Men jeg må ta det forbeholdet at det må utredes mer.

**Møtelederen:** Da er vi ved veis ende så langt. Bård Vegar Solhjell.

**Bård Vegard Solhjell (SV):** Takk skal du ha.

Eg har berre behov for å stille eit spørsmål til slutt, sidan delar av denne utspørringa har tendert over i ein diskusjon meir om embetet. Det vi trur vi kan vere einige om, er at Sivilombodsmannen er oppnemnt av Stortinget, og at

det også er Stortinget som har bedt Sivilombodsmannen vere meir aktiv med særskilde meldingar, sjølv om du sa at du nok hadde sendt ei melding om denne saka uansett. Så trur eg vi kan vere einige om at det eg no skal sitere, som står i forarbeida til sivilombodsmannslova, òg gjeld: Det er «en grunnleggende forutsetning for hele ordningen at både klageren og vedkommende forvaltningsmyndighet i alminnelighet vil godta og bøye seg for hans oppfatning».

Då er spørsmålet mitt er ganske enkelt: Har du, ved å sende denne meldinga, prøvd, som det vart sagt her i stad, å rugge på systemet, eller gjere noka endring? Eller oppfattar du at meldinga di er heilt innanfor det Stortinget har bedt deg om å gjere?

**Aage Thor Falkanger:** Svaret er klart det siste. Jeg oppfatter dette som å ligge innenfor det Stortinget har bedt meg å gjøre, og at poenget bare er å holde, eller bringe, ordningen inn under de forutsetninger som lå til grunn for det du leste fra forarbeidene.

**Michael Tetzschner (H):** Jeg må spørre konkret: Hva vil du da? At Stortinget skal instruere departementene?

**Møtelederen:** Nei, Tetzschner, nå tror jeg at jeg vil avbryte deg. Det får vi ta i komiteen eller andre steder.

**Michael Tetzschner (H):** Det kunne vært interessant å få svar på det.

**Møtelederen:** Det kunne det kanskje, men jeg tror vi egentlig har fått det belyst.

Da er det slik at Falkanger, eller noen av dere andre, har anledning til å si noe til slutt, før vi avslutter det hele.

**Aage Thor Falkanger:** Jeg tror egentlig at det meste har kommet frem, og jeg synes egentlig det ble godt oppsummert ved å referere til det som er utgangspunktet for sivilombudsmannsordningen, og som da reflekteres i forarbeidsuttalelsene. Mitt poeng er utelukkende å holde det innenfor den gjeldende ordningen som Stortinget har vedtatt. Noe behov for ytterligere oppsummering tror jeg egentlig ikke jeg har.

**Møtelederen:** Da sier vi tusen takk til sivilombudsmannen og hans folk. Da er denne delen av utspørringen ferdig, og da er det pause til kl. 12.35.

Høringen avbrutt kl. 12.25.

----

Høringen ble gjenopptatt kl. 12.35.

*Høring med førsteamanuensis i rettsvitenskap  
NMBU Nikolai K. Winge*

**Møtelederen:** Da er tiden inne for å fortsette denne åpne høringen her i Stortinget.

Vi ønsker velkommen til Nikolai K. Winge – hjertelig velkommen til oss. Du er, som det allerede er sagt, førsteamanuensis i rettsvitenskap ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, og du er leder for Seksjon for eiendom og juss.

Du er invitert til denne høringen fordi du primært arbeider med arealforvaltningsrett og har hovedkompetanse på plan- og bygningsloven. Du har skrevet en doktoravhandling som heter «Kampen om arealene». Sivilombudsmannen har i sin uttalelse i sak 2014/2809 vist til at ombudsmannens standpunkt har klar støtte i juridisk teori, bl.a. din og Fredrik Holths artikkel «Byggeforbudet langs sjø, og forholdet til eldre planer». Det er Kart og plan 1-2014. – Dette sagt som en begrunnelse for hvorfor du sitter her overfor komiteen.

Vi har snakket med deg, og du vet hvordan dette nå er. Du har nå 10 minutter på å redegjøre for ditt syn på de problemstillingene som komiteen har til høring i dag. Vær så god, Winge.

**Nikolai K. Winge:** Tusen takk, komitéleder. Og tusen takk for invitasjonen. Dere må tilgi meg hvis det blir noen gjentakelser fra sivilombudsmannens eget innlegg, men dere får se det som en understreking av en del av disse viktige poengene.

Det er tale om en høring av prinsipiell betydning. Denne høringen handler om noe langt mer enn de to plansakene. Det handler om hvilken legitimitet Sivilombudsmannens uttalelser skal ha i framtiden, og dermed også om maktfordelingen mellom storting og forvaltning. Istedenfor at jeg gir en detaljert redegjørelse om de to plansakene, vil jeg derfor ta utgangspunkt i de to spørsmålene som komiteen har reist, og forsøke å gi en beskrivelse ut fra en juridisk vinkling.

La meg begynne med det første spørsmålet: Hvorfor valgte regjeringen å ikke følge uttalelsene fra Sivilombudsmannen i disse to sakene, til tross for at uttalelsene var svært tydelige i sin tolkning av loven? Selve årsaken til at departementet ikke følger Sivilombudsmannen, kan eller skal selvsagt ikke jeg uttale meg om her. Men det jeg kan si noe om, er karakteren til de to vedtakene som ligger til grunn for denne høringen, for å gi komiteen et klarere bilde av hva vi står overfor.

Begge sakene er truffet i medhold av plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven er en sektorovergripende lov som forsøker å ivareta et bredt spekter av interesser, og det er arealforvaltning som er lovens kjerneområde. I arealforvaltningen – altså tittelen på min avhandling, «Kampen om arealene» – er det ofte konflikter mellom ulike typer av arealinteresser, og derfor kreves det at forvaltningen foretar til dels komplekse avveininger av hensyn og interesser som ikke nødvendigvis kan måles ut fra en felles målestokk. Derfor har Stortinget utstyrt forvaltningen med et bredt spillerom for å utøve skjønn. Det innebærer at plan- og bygningsloven ofte blir omtalt som en prosesslov. Loven oppstiller stort sett saksbehandlingsregler og rammer for et vidt skjønn, men loven determinerer ikke løsningen på arealkonflikter. Det er opp til forvaltningens eget – som Abid Q. Raja sa – frie skjønn.

Det er enkelte unntak i loven og enkelte bestemmelser i loven som inneholder det vi kaller materielle skranke, altså der Stortinget har valgt å begrense forvaltningens myndighetsutøvelse. Det gjelder bl.a. plan- og bygningslovens § 1-8, om byggeforbud i 100-metersbeltet, og § 19-2, om dispensasjonshjemmelen. Som det ble sagt tidligere i dag, har disse to bestemmelsene fått en innskjerping etter 2008-loven, nettopp med den hensikt å stramme inn de vide fullmaktene forvaltningen hadde etter plan- og bygningsloven av 1985. Det er disse to bestemmelsene vi står overfor i denne høringen, det er disse to bestemmelsene de sakene gjelder hvor departementet ikke har fulgt Sivilombudsmannens uttalelser. Derfor vil jeg også stille meg helt bak det Abid Q. Raja sa: Dette er snakk om rettsanvendelsesspørsmål, og ikke det såkalte frie skjønn – bare for å understreke det nok en gang.

Den første saken gjelder byggeforbudet i strandsonen og forholdet til eldre reguleringsplaner, som det er blitt sagt, og her knytter uenigheten seg til om nåværende § 1-8, om byggeforbud i 100-metersbeltet, også skal gjelde for tidligere reguleringsplaner. Dette er et spørsmål som ikke finner sin eksplisitte løsning verken i loven eller i forarbeidene. Og hva må man gjøre da? Jo, da må man anvende alminnelig juridisk metode for å finne fram til hva lovgivers hensikt har vært om dette spørsmålet. Det er et helt klassisk spørsmål. Her viser ombudsmannens uttalelser at rettskildene veier tungt og trekker nokså ensidig i retning av at lovgiver har ment at byggeforbudet også skal virke for eldre reguleringsplaner som åpner for en fri utbygging, nettopp ut fra at hensikten med denne innskjerpingen var å få en innstramming i utbyggingspraksis. Allikevel velger departementet å opprettholde sin lovtolkning, nemlig at byggeforbudet ikke gjelder der man har eldre reguleringsplaner som åpner for en friere utbygging i strandsonen.

Jeg skal – som nevnt – ikke spekulere i årsaken til at departementet gjør dette, men det er enkelte spørsmål jeg mener framstår som ubesvarte, som jeg ber komiteen merke seg. For det første: Hvordan kan departementet i sin lovtolkning legge til grunn en lovforståelse som er i strid med både lovens ordlyd, med hva som framgår av forarbeidene og juridisk teori? Og – det som er interessant – spørsmål to: Hvorfor anvender departementet sine egne rundskriv og sitt eget veiledningsmateriale som en kilde til å tolke hvordan jusen skal forstås? Dette er helt klart i strid med alminnelig juridisk metode. Spørsmål tre: Hva sikter departementet til når de sier at deres lovtolkning gir en praktisk løsning? Mener departementet da at det som er en praktisk løsning, skal veie tyngre enn hva man kan utlede av juridiske kilder? Spørsmål fire – og merk dette: I hvilken grad har departementet foretatt en undersøkelse av konsekvensene som følge av deres lovforståelse? Vet departementet hvor mange eldre reguleringsplaner som eksisterer i strandsonen, og eventuelt hvor mange utbyggingstiltak som det kan bli tale om når en legger deres lovforståelse til grunn?

Den andre saken gjelder dispensasjonen etter § 19-2, nærmere bestemt dispensasjonen fra kommunedelplan som setter krav om reguleringsplan. Uenigheten her går ut på om de hensyn departementet har lagt til grunn for sitt

vedtak, er relevante hensyn etter dispensasjonsbestemmelsen. I den saken uttalte Sivilombudsmannen at

«det er tvilsomt om de fordelene departementet har trukket frem, kan begrunne en dispensasjon i denne saken».

Etter mitt syn reiser nok denne saken noe mer tvil enn den første saken. Jeg skal ikke gå inn og være overdommer og si hvem som har rett i denne saken. Jeg sier bare at den nok reiser noe mer tvil, etter mitt synspunkt. For det er vanskelig å fastsette hvilke hensyn man kan og ikke kan legge vekt på i en så åpen lov som plan- og bygningsloven faktisk er.

Det som er merkverdig, og som jeg synes er mer interessant i denne sammenhengen, er at Sivilombudsmannen ikke blir hørt i en sak av nokså – Sivilombudsmannen mente triviell – jeg vil si bagatellmessig karakter, ikke for den enkelte borger som er involvert, men for det store bildet av lovtolkningsspørsmål.

Det som er interessant, er hvilke ringvirkninger dette kan få. Selv en liten sak som dette kan ha enorme ringvirkninger hvis det gir et signal om at Sivilombudsmannens uttalelser ikke tillegges særlig stor vekt. Så en dobbeltgarasje kan medføre store omveltninger i hvordan vi forstår Sivilombudsmannens rolle i framtiden.

Felles for de to sakene er at de gjelder tolkning av lov, nærmere bestemt plan- og bygningslov, og da Stortinget vedtok ny plan- og bygningslov i 2008, var hensikten nettopp å endre en noe uheldig praksis fra 1985-loven. Lovens forarbeider legger stor vekt på at loven skal sikre en planbasert arealforvaltning, at det skal være mer restriktiv utbygging i 100-metersbeltet, og at det skal være vanskeligere å innvilge dispensasjoner. Hvis man legger departementets lovforståelse til grunn, går vi mer i retning av en tiltaksbasert arealforvaltning – at det er en mer liberal utbyggingspraksis i strandsonen, og at dispensasjonshjemmelen ikke er så restriktiv som lovgiver har gitt uttrykk for i sine forarbeider.

I kjølvannet av disse sakene har departementet foreslått flere lovendringer, og de angår bl.a. § 1-8 og § 19-2 – dispensasjonshjemmelen og byggeforbudet. Disse foreslås nå endret i tråd med slik departementet har forstått loven. Og det er selvfølgelig departementets fulle rett til enhver tid å foreslå lovendringer de finner nødvendige for å operasjonalisere ønsket politikk, men dette kan allikevel ikke legitimere en praksis der man ikke følger Sivilombudsmannen og samtidig foreslår lovendringer. Etter min mening ville den mest ryddige framgangsmåten vært at departementet la til grunn Sivilombudsmannens syn og satte i gang apparatet for å foreslå nødvendige lovendringer. Det jeg føler nå, er at man foregriper begivenhetenes gang litt for ofte.

Dette leder over til det andre spørsmålet komiteen har reist: Hvilke konsekvenser har det for Sivilombudsmannens mulighet til å utføre sitt oppdrag og for den parlamentariske kontrollen av forvaltningen dersom forvaltningen ikke følger Sivilombudsmannens uttalelser? Jeg vil forsøke å belyse dette ved å gi komiteen et bilde av Sivilombudsmannens rolle innenfor arealspørsmål.

Som nevnt er disse lovene – vi har plan- og bygningsloven og vi har et par og tretti sektorlover av betydning for

arealforvaltning i norsk rett – svært skjønsmessig utformet, dvs. at de gir vide fullmakter til forvaltningen. Og det er hensikten til lovgiver: at dette skal løses på det politiske og faglige plan og ikke på det juridiske plan. En konsekvens av dette er at slike saker sjelden blir brakt inn for domstolene og for høring. Domstolene kan prøve saksbehandlingen, men ikke resultatet av forvaltningens skjønn. Domstolene er også tradisjonelt veldig varsomme, eller tilbakeholdne, med å prøve forvaltningsskjønn, selv om det er snakk om rettsanvendelsesskjønn – det viser all erfaring.

En annen, og kanskje viktigere, årsak er: Hvilken borger er villig til å ta den risikoen det innebærer å gå til søksmål mot statsmakten? Staten vil selvfølgelig anke til høyeste instans om nødvendig, mens en borger ikke har nubbekjangs, for å være litt folkelig. Derfor har man Sivilombudsmannen, som er gratis, og har akkurat de samme prøvingsmuligheter som man har hos domstolene. Sivilombudsmannen sørger for sosial likhet i landet vårt ved at alle kan klage, for nesten ingen kan gå til søksmål mot statsmakten og risikere over en million kroner i saksomkostninger, som jeg har flere eksempler på.

Det aller meste av kontrollen i dag skjer internt i forvaltningsapparatet – hos Fylkesmannen primært innenfor plan- og bygningsretten og av og til hos departementet. Men forvaltningens interne kontroll vil aldri være politisk nøytral, den vil alltid til en viss grad være styrt av politiske hensyn. Sivilombudsmannens kontroll er alltid politisk nøytral. Sivilombudsmannen nevnte selv at han anså seg som en parallell til mark- og miljødomstolene i Sverige, og jeg vil også nevne natur- og miljøklagenemnda i Danmark, et uavhengig klageorgan som prøver hundrevis av saker i året som gjelder forvaltningen. I Norge har Sivilombudsmannen på mange måter fylt det tomrommet man har i norsk rett når det gjelder uavhengig kontroll av forvaltningen. Det har vært en lang og forsvarlig praksis at Sivilombudsmannens uttalelser blir fulgt, og når dette ikke skjer på departementsnivå innenfor et kort tidsrom i to saker, burde varselklokkene ringe.

Konsekvensen er at dette vil svekke tilliten til både Sivilombudsmannen og forvaltningen og ikke minst at det kan oppstå veldig ulik praksis i kommunene. For kommunene er ikke bundet av departementets tolkning. Enkelte kommuner, ser vi nå, følger Sivilombudsmannens syn, mens andre kommuner følger departementets syn. Det er også en uheldig situasjon.

Jeg vil avslutte – de siste tretti sekundene – med å si at statsråd Sanner ofte sier at han ønsker å unngå omkamper i forvaltningen. Det er helt riktig, men her er det viktig å skille mellom politiske og juridiske omkamper. Dersom forvaltningen følger de rettslige spillereglene, vil man ikke få omkamper hos Sivilombudsmannen og heller ikke hos domstolene. Men hvis de begynner å tøyte grensene for jusen, må nettopp Sivilombudsmannen komme på banen og sikre at det ikke utøves urett mot den enkelte borger. Om Sivilombudsmannen skal ha den rollen også i framtiden, avhenger derfor i stor grad av hva komiteen velger å uttale etter dagens høring. Takk skal dere ha.

**Møtelederen:** Tusen takk til Winge.  
Da er det sakens ordfører Bård Vegar Solhjell.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Takk skal du ha, leiar.

Takk for ei god og nyttig utgreiing. Som det kom fram no, har du skrive ein vitskapleg bedømt og publisert artikkel, saman med ein kollega, som spesielt knyter seg til det med eldre reguleringsplanar og fortolkinga. Eg skal berre sitere kort frå den, for du skriv der at departementet med dette har ei forståing som

«strider mot bestemmelsens klare ordlyd og intensjoner, og som heller ikke har tilstrekkelig forankring i lovens overgangsbestemmelse. Departementets syn er, med andre ord, uten rettslig forankring.»

Dette er veldig sterke ord. Vil du seie at det er tvil om dette, eller er det etter ditt syn så krystallklart som det kan høyrest ut ut frå dette?

**Nikolai K. Winge:** Denne saken er etter min oppfatning like klar som jeg har uttrykt sammen med min kollega Fredrik Holth i denne artikkelen. Jeg kan ikke se noen rettslige holdepunkter for at man skal kunne tolke dette på en annen måte.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Så har eg lyst til å spørje om ein annan ting. Det har over tid, som det har kome fram, vore sånn at departementet har lagt til grunn den fortolkinga som dei svært dyktige embetsfolka som jobbar der, har gjort, tidlegare statsråd, meg, og statsråden før det, sånn at kan det vere grunn til å vektleggje at ein over tid har hatt ei fortolking som kanskje har vore anvendt på ei rekkje saker, eller er det ikkje relevant?

**Nikolai K. Winge:** Tid er jo et relativt begrep, og her er vi inne i et klassisk metodespørsmål innen jusen, og det er om forvaltningspraksis er en relevant kilde for å tolke en lov, og det kan det være, hvis det er fast og langvarig praksis. Jeg vil påstå at dette ikke har hatt en tilstrekkelig lengde i tid for at man kan si at dette er en relevant kilde. Jeg vil også si at spørsmålet har vært uklart, kanskje ikke på departementsnivå, for de har hatt den oppfatningen i to regjeringer, men fra vår side begynte dette arbeidet med at vi fikk et oppdrag om å skrive en veileder som het Juss i strandsonen, der min kollega Fredrik Holth og undertegnede skriver nettopp vårt synspunkt på dette uten at vi var klar over at departementet hadde et annet synspunkt. Det som skjer, er at departementet, det daværende Miljøverndepartementet, sier at dette kan ikke stå på trykk, for vi er uenige. Der begynte konflikten, og det endte med at hele veilederen ble skrinlagt – av flere årsaker, men også at vi begynte å skrive og debattere. Så jeg vil si at vi har hatt en oppfatning i seks år fra et departement som har skrevet dette på en spørsmål- og svars side på regjeringen.no. Det er ikke tilstrekkelig for at dette skal tillegges særlig vekt.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** For å seie det sånn: Vi er fleire som har gjort den same feilen over noko tid – det har ikkje betydning sånn som du ser det når det gjeld konklusjonen?

**Nikolai K. Winge:** Nei, jeg kan ikke se at det har relevans for å tolke jusen. Jeg vil heller si at her må vi bruke det som er gyldige rettskilder, og det er altså lovens forarbeider og en naturlig språklig forståelse av lovteksten.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** I fjor vår etter at Sivilombodsmannen hadde kome med si fråsegn, sende Fylkesmannen i Buskerud, saman med nokre andre kollegaer, eit brev til Kommunal- og regionaldepartementet, og eg skal berre lese kort frå det:

«Siden konklusjonen i Sivilombudsmannens uttalelse er veldig tydelig på at departementets lovforståelse er feil ber vi også departementet vurdere om ikke man straks bør sette i gang en lovendring på området. Dersom dette spørsmålet kommer opp for domstolene vil de fort komme til samme konklusjon som Sivilombudsmannen.»

Deler du den vurderinga at Sivilombudsmannens syn sannsynlegvis ville vunne i ein domstol?

**Nikolai K. Winge:** Ja, jeg er ganske klar på det. Spørsmålet er hvordan loven skal tolkes. Når samtlige rettskilder trekker tungt i en retning, kan jeg ikke skjønne annet enn at domstolene også vil komme til det resultat. Derfor er jeg helt enig i at her må man endre loven hvis man skal ha det i tråd med den oppfatningen, og det er foreslått endret til overgangsbestemmelse, bl.a.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Til slutt: Du har vore inne på spørsmålet om Sivilombudsmannen og viktigheita av å følgje opp vedtak. Kunne du meir spesifikt på arealfeltet, som du har jobba mykje med, seie noko om kva for konsekvensar det kan ha dersom Sivilombudsmannens autoritet skulle verte svekt i dei kompliserte sakene som dreier seg om arealforvaltning?

**Nikolai K. Winge:** Jeg vil si at det er den eneste reelle overprøvningsmulighet man har i en del miljø- og arealsaker, og det hadde vært et stort tap for både miljøets rettssikkerhet og borgernes rettssikkerhet hvis Sivilombudsmannens uttalelser ikke ble tillagt særlig vekt i framtiden.

**Møtelederen:** Et spørsmål fra min side. Jeg observerte at du satt her og hørte på hva sivilombudsmannen sa, og jeg spurte sivilombudsmannen, og han sier, som du sier, at her er det ikke noen begrunnet tolkningstilstand, som det heter. Du er veldig tydelig på at det ikke er det. Men det er jo et spørsmål for oss – vi skal spørre herr statsråden – men hva er din tanke om hvorfor departementene gjorde det de har gjort.

**Nikolai K. Winge:** Her skal jeg ikke spekulere i hvorfor de har handlet slik de har gjort, men det er vel noe med at de har hatt en klar oppfatning over tid og kommet seg inn i det, slik at det er blitt vanskelig å snu. Det er kanskje kortere vei til målet, og det er nettopp at her er det foreslått en lovendring som vil, hvis den går igjennom i Stortinget, rydde opp i dette. Da har Sivilombudsmannen ingenting han skulle ha sagt, selvfølgelig, i den saken.

**Møtelederen:** Jeg forstår. Jeg registrerer ikke flere spørsmål.

Da sier vi tusen takk til deg, Winge. Takk for at du kom og brukte tid her hos oss.

Da er vi godt foran skjema, men jeg foreslår at vi tar et kvarters pause til kl. 13.10. Statsråden er til stede, så vi kan starte noe før skjema. Vi strekker på beina i 15 minutter.

Høringen ble avbrutt kl. 12.57.

-----

Høringen ble gjenopptatt kl. 13.10

*Høring med kommunal- og moderniseringsminister  
Jan Tore Sanner*

**Møtelederen:** Da fortsetter vi høringen, og jeg ønsker statsråd Sanner hjertelig velkommen hit, sammen med spesialrådgiver Tom Hoel og fagdirektør Marit Tofte. Hjertelig velkommen til dere tre.

Jeg legger til grunn at dere kjenner alle formalitetene og bakgrunnen for dette, så jeg bruker ikke tid på å gå igjennom det hele. Jeg gir ordet til Sanner. Vær så god.

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Takk for det, komitéleder. Ærede kontroll- og konstitusjonskomité.

Stortingets ombudsmann for forvaltningen har en viktig rolle ved sin kontroll av forvaltningens avgjørelser. Ombudsmannen gir gjennom sine uttalelser nyttige avklaringer i konkrete saker og også ofte avklaringer på vanskelige rettsspørsmål. Vanligvis vil departementet følge uttalelser der ombudsmannen har kritikk. Selv om ombudsmannens uttalelser formelt sett ikke er bindende, må slike uttalelser som hovedregel følges opp av forvaltningen for at ordningen skal fungere etter sin hensikt. På det punkt er m.a.o. Sivilombudsmannen og jeg på linje.

Det er bare i helt spesielle tilfeller forvaltningen ikke følger ombudsmannen. Det er lenge mellom hver gang dette skjer, og det er alltid etter en grundig faglig vurdering. I en oversikt Sivilombudsmannen har sendt til Stortingets utredningskontor i januar i år, viser det seg at det har skjedd i 25 saker fra 2004 og frem til i dag. Hovedtyngden av disse sakene har vært under den forrige regjeringen.

Ved en tilfældighet har Kommunal- og moderniseringsdepartementet nylig hatt to slike saker fra Sivilombudsmannen. I disse to sakene, som er satt opp i den særskilte meldingen til Stortinget, har departementet foretatt en grundig faglig vurdering etter uttalelsene fra Sivilombudsmannen. Departementet kom til at det var riktig å opprettholde tidligere standpunkt i de to sakene. Samtidig fant departementet grunn til å følge opp Sivilombudsmannens uttalelser ved å foreslå endringer i plan- og bygningsloven. Slik sett har uttalelsene bidratt til en klargjøring av regelverket.

Den viktigste og mest prinsipielle av de to sakene gjelder byggeforbudet i strandsonen og forholdet til eldre reguleringsplaner uten særskilt byggegrense. Dette er et generelt spørsmål om tolkning av plan- og bygningsloven

av 2008, og det er dette tolkningsspørsmålet departementet har behandlet. Departementet har ikke behandlet den konkrete saken spørsmålet var knyttet til. Her var det Fylkesmannen som traff det endelige vedtaket. Klage fra nabo ble ikke tatt til følge, og naboen klaget deretter til ombudsmannen. Etter uttalelsen fra Sivilombudsmannen kom departementet frem til at det var mest fornuftig å opprettholde det tidligere standpunktet til det aktuelle tolkningsspørsmålet. Standpunktet støtter seg til lovens overgangsbestemmelse og har vært lagt til grunn av departementet helt siden plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 trådte i kraft 1. juli 2009. Den gang var planavdelingen underlagt det tidligere Miljøverndepartementet.

Det betyr at lovtolkningen har vært lagt til grunn av både forrige og nåværende regjering. Både kommuner og Fylkesmannen har fått veiledning i lovtolkningen fra juli 2009 av det tidligere Miljøverndepartementet og nå av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Departementets standpunkt fører til at kravet om en særskilt angitt byggegrense bare gjelder for nyere planer. Det innebærer at planer vedtatt før 1. juli 2009, fortsatt gjelder, selv om det ikke er byggegrense. Planene gjelder inntil det blir endret, opphevet eller satt til side av ny plan. Den innrammingen av byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen som skjedde i plan- og bygningsloven av 2008, var bare ment å virke fremover for planer etter denne loven. Det var ikke meningen å sette til side tidligere vedtatte planer. Tidligere vedtatte planer utenfor tettbygd strøk har blitt vurdert opp mot det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen, som har vært lovfestet siden 1965. Dette betyr at hensynet til allmenne interesser, som byggeforbudet skal ivareta, også er vurdert i disse planene.

Dersom meningen hadde vært å sette til side tidligere vedtatte planer, ville det hatt så store økonomiske og administrative konsekvenser at det ville blitt nærmere omtalt i lovproposisjonen. Departementets standpunkt har vært lagt til grunn i lang tid og gir en fornuftig løsning i praksis. Departementet har derfor i forslag til endring av plan- og bygningsloven, som ble sendt på høring 6. august i fjor, foreslått at dette tas inn i lovteksten. Det vil skape uryddighet dersom departementet skulle endre sitt standpunkt i en mellomperiode frem til loven endres. Dette ville gi en innstramning i forhold til tidligere praksis, og det ville ført til at en rekke tidligere byggetillatelser måtte tas opp til ny behandling. Mange enkeltpersoner som har oppført tiltak i tiltro til gitte tillatelser, ville bli berørt, og det ville ført til omfattende saksbehandling. Det er et betydelig antall saker som måtte gjennomgås dersom Sivilombudsmannens tolkning skulle bli lagt til grunn. Det er ifølge KOSTRA-tall gitt 7 000 byggetillatelser for nye bygg i 100-metersbeltet langs sjøen i perioden 2009 til 2013, med plan, i tillegg kommer mange mindre tilbygg, påbygg osv.

Det er gjort undersøkelser i noen østlandskommuner, som viser at de aller fleste reguleringsplaner ikke har inntegnet byggegrense mot sjøen. I Hvaler kommune har f.eks. bare 5 av 51 reguleringsplaner i strandsonen slik byggegrense. Dersom dette er situasjonen for hele landet, snakker vi altså om flere tusen byggesaker som måtte gjennomgås på nytt.

Den andre saken gjelder oppføring av en garasje i et område som i kommuneplanens arealdel er avsatt til byggeformål. Saken gjelder dispensasjon fra bestemmelsene i kommuneplanen som stiller krav om reguleringsplan før bygging. Jeg presiserer at denne saken ikke gjelder dispensasjon fra byggeformål, men bare fra kravet om reguleringsplan.

Saken ble behandlet som klagesak i departementet fordi Fylkesmannen omgjorde sitt første vedtak i klagesaken. Departementet kom frem til at det var grunnlag for å gi dispensasjon i dette konkrete tilfellet. Også i denne saken var det en nabo som klaget til Sivilombudsmannen. Etter uttalelsen fra Sivilombudsmannen ble saken vurdert på nytt. Departementet fant likevel å ville opprettholde vedtaket om å gi dispensasjon. Det gjelder et lite tiltak som ikke berører viktige interesser. Departementet mener dispensasjon ligger innenfor lovens rammer. Det er vanskelig å se at det i dette tilfellet skulle være nødvendig å utarbeide en reguleringsplan før bygging kunne gjennomføres. Departementet la vekt på at dette er et utbygd fritidsboligområde, der kyststien er en asfaltert bilvei. Området er altså ikke et uberørt område. Departementet mente derfor at allmennhetens interesser ikke ble berørt ved bygging av garasjen. Departementet viste til at saken gir lite presedens, fordi det er få slike søknader, og kommunen har en restriktiv dispensasjonspraksis. Dette ble bekreftet av Fylkesmannens miljøvernnavdeling under høringen.

I forslaget til lovendring foreslås det endringer i dispensasjonsbestemmelsen, slik at det blir noe større mulighet for å gi dispensasjon for mindre tiltak som ikke berører viktige interesser.

De to sakene illustrerer godt den viktige rollen som Sivilombudsmannen har. Selv om departementet ikke fulgte Sivilombudsmannens uttalelser i disse konkrete sakene, avdekket uttalelsene fra Sivilombudsmannen at det var behov for endringer i gjeldende lovbestemmelser. Departementet fulgte derfor opp dette i forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven, som ble sendt på høring 6. august i fjor. På grunnlag av høringen arbeider departementet nå videre med forslaget, og det tas sikte på å fremme en lovproposisjon for Stortinget før sommeren.

**Møtelederen:** Takk for det.

Da starter vi med saksordfører Bård Vegar Solhjell.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Tusen takk for det, og takk for ei god og nyttig utgreiing.

Dette er, som du og andre har vore inne på, to svært forskjellige saker. Den eine er stor og prinsipiell og dreier seg om lovtolkning. Den andre vert omtalt som triviell eller bagatelmessig i samfunnsmessig samanheng – sjølvstakt ikkje for dei involverte, men likevel.

Mitt første spørsmål er: Viss du verken vil følgje utsegnene frå Sivilombudsmannen i ei stor prinsipiell sak eller i ei lita og mindre betydeleg sak, når synest du det er avgjerande god grunn til å følgje utsegnene frå Sivilombudsmannen?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** I de aller fleste sakene. Og det er realiteten, at i de aller fleste sakene følger vi Sivilombudsmannen. I disse to konkrete sakene har Sivilombudsmannens klage fått konsekvenser ved at vi har funnet et grunnlag for å endre loven. Men etter vår vurdering ville konsekvensene av å følge klagen blitt så vidt store, og veldig store i den første saken, fordi man da måtte gått gjennom flere tusen andre saker. I den andre saken, som vel kan karakteriseres mer som en nabokrangel, ville det bety at den som hadde fått satt opp garasjen i tråd med kommuneplanen, da eventuelt måtte ha revet bygget.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Men er ikkje poenget med Sivilombudsmannen at det skal få konsekvensar viss han fremjar ei utsegn, at det faktisk skal vere ein åtgang for den enkelte borgaren til å få gjort om urett?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Jo, hovedregelen er det. Det registrerte jeg også at Sivilombudsmannen la vekt på: han forventet at den vanlige praksisen var at departementene fulgte opp klagen, og det gjør departementene. Det gjør også Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Men også departementet må foreta en faglig vurdering etter at Sivilombudsmannens klage har kommet, og i disse to konkrete enkeltsakene har vi fulgt opp sivilombudsmannen, i den forstand at vi foreslår å endre loven.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** I baa sakene har du late vere å ta omsyn til utsegn i departementets lovtolkning og i det enkelte vedtaket. Men du har foreslått lovendringar for Stortinget. Eg lurar på: Synest du det er ein god metode å følgje for andre delar av statleg forvaltning, for å følgje opp Sivilombudsmannen?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Vel, Sivilombudsmannen har til Stortingets utredningsseksjon oversendt en liste over saker hvor departementene ikke har fulgt sivilombudsmannens klage. Ifølge den oversikten har det vært 25 saker siden 2004. De aller fleste av de sakene var under forrige regjering. Vi har hatt noen saker hvor vi ikke har fulgt det, men det har vært etter en god, faglig vurdering.

Vi mener hovedregelen skal være at man følger Sivilombudsmannen. Det er viktig av respekt for Sivilombudsmannens rolle, og jeg mener at Sivilombudsmannen har en viktig rolle. Men vi har også forpliktet oss til å foreta en faglig vurdering av konsekvensene av eventuelt å følge den klagen som er gitt, og vår vurdering har vært at i disse to sakene har det vært ryddigst å foreslå endring, presisering av loven. Vi har ment at det har vært nødvendig.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Sidan 2004 har vi jo i hovudsak hatt den førre regjeringa, kan ein kanskje leggje til som ei grunngeving for kvifor det var mange saker der.

To nokså korte spørsmål til slutt om dei enkelte sakene: Når det gjeld den første saka, har det vore ein praksis over tid, og det er lett forståeleg at det vil ha konsekvensar i ei rekkje saker å gjere ei endring. Så er det likevel sånn, har vi no skjønt, at Sivilombudsmannen meiner det ikkje er tvil om at lovtolkinga frå departementet er feil. Den ju-

ridiske ekspertisen som har sett på saka, meiner det same, og vi har sett at Fylkesmannen i Buskerud med andre sende eit brev der dei gikk langt i å ymte om at tolkinga frå departementet kunne tape i domstolane.

Når det er så liten tvil, etter oppfatninga til alle eksterne instansar, kvifor har ikkje då departementet lagt meir vekt på det enn på at ein over tid har hatt ein praksis, og at det vil få konsekvensar å gjere ei endring?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Nå er det slik at jeg ikke var statsråd da plan- og bygningsloven ble endret i 2008 – eller foreslått endret da med virkning fra 1. juli 2009. Men departementet har aldri vært i tvil om hvordan dette skulle fortolkes. Det er slik at man har hatt samme praksis i syv år. Hadde det vært slik at denne lovendringen skulle hatt tilbakevirkende kraft, måtte departementet ha redegjort for det under «økonomiske og administrative konsekvenser», for det ville hatt store økonomiske og administrative konsekvenser om forvaltningen måtte gå gjennom flere tusen saker på nytt. Derfor måtte det ha blitt redegjort for. Det har ikke vært tvil om hvordan departementet har ment at dette skulle tolkes.

Det er også slik at overgangsbestemmelsen, § 34-2, i plan- og bygningsloven gir et grunnlag for at dette peker fremover og ikke bakover, og allerede i juli 2009 ga departementet en uttalelse til en sak hvor man redegjorde for hvordan denne lovtolkningen skulle være. Så departementets vurdering har vært den samme fra den forrige regjeringen og under denne regjeringen, og vi mener det vil ha store konsekvenser hvis man skulle ha endret praksis. Derfor mente vi at det er mer fornuftig å presisere loven.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Eit siste spørsmål viss eg får lov.

**Møtelederen:** Vær så god.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Takk for det.

I både disse sakene vil jo kva tolking ein legg til grunn, ha nokre konsekvensar. Dersom ein tolkar lova slik som Sivilombodsmannen i saka om gamle reguleringsplanar, vil ein få ein langt strammare praksis for bygging i strandsona. I den andre saka vil ein, viss ein tolkar det slik som Sivilombodsmannen i den konkrete saka, ha ein strammare dispensasjonsåtgang. I både tilfella har du sendt på høyring forslag til lovendringar som gjev ein meir liberal praksis enn det Sivilombodsmannen har lagt til grunn som tolking av lova, òg i den første saka.

Har du teke politiske omsyn, for både desse tilfella går i den retninga som regjeringa politisk kan tenkje seg og ønskjer, nemleg ein meir liberal åtgang til å bygge i strandsona?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Svaret på det spørsmålet er entydig nei. Her har det vært faglig vurdering av loven og hvordan praksis har vært på disse områdene, og om man har fulgt den. Så er det en politisk vurdering av hvordan det skulle være fremover, på samme måte som det var en politisk vurdering i 2008 at man ønsket å stramme inn på

bygging i strandsonen. Jeg må jo legge til grunn at det også var regjeringens holdning den gang, at det ikke skulle gjøres bakover, men at det skulle gjøres fremover. Ellers måtte man ha redegjort for dette under delen om de økonomiske og administrative konsekvensene i lovproposisjonen.

Nå er det slik at når vi nå skal se fremover og utarbeide forenklinger i plan- og bygningsloven, er det en politisk vurdering hvordan dette skal være fremover. Men i disse to sakene er det faglige vurderinger, og man mener det ville ha for store konsekvenser hvis man skulle endre praksis etter at den har vært entydig i syv år.

**Møtelederen:** Da er det Abid Q. Raja.

**Abid Q. Raja (V):** Takk, komitéleder.

Jeg prøver bare å få tak i dette med byrden for departementet, det at det skulle bli så mange saker man da måtte se på. Er det sånn at hvis det blir byrdefullt for forvaltningen, skal man ikke fatte en riktig avgjørelse i en enkeltsak?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Der vil jeg nok si at byrden først og fremst vel ville være for alle de enkeltmenneskene som har handlet i tiltro til at de har fulgt loven og praksis, og fulgt de tillatelsene de har fått. Så her er nok min oppmerksomhet mer rettet mot alle de enkeltmenneskene. Hvis man snakker om – det blir et omtrentlig tall – flere tusen saker, ville det vært svært byrdefullt for folk flest.

**Abid Q. Raja (V):** Skulle man ikke her lagt til grunn at dette ikke nødvendigvis trengs å ses bakover i tid, men at dette må ses framover i tid?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Jo, og det er nettopp det man gjorde i loven ved at man laget en overgangsbestemmelse hvor man strammet inn for nye planer, men hvor man laget en overgangsbestemmelse slik at de gamle planene skulle behandles på samme måte etter at loven ble vedtatt.

**Abid Q. Raja (V):** Så du har en klar oppfatning av at det som er skjedd i denne saken, er i strid med loven, men fordi det ville blitt for byrdefullt, gjør man ikke noe med det?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Nei, det er i tråd med loven, og det har vært i tråd med hvordan man har ment at loven skulle praktiseres. Her var det en overgangsbestemmelse hvor man skilte mellom gammelt og nytt. Man ønsket å stramme inn, det skulle gjelde for det nye. For det gamle var det den gjeldende praksis som ble videreført, på samme måte som et nytt storting kan vedta nye lover, hvor man kan stramme inn eller liberalisere for fremtiden.

**Abid Q. Raja (V):** Så bare to korte spørsmål til: Du mener altså at den lovtolkningen som Sivilombodsmannen har lagt til grunn, er feil?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Vi er uenig i at man ikke har et grunnlag for å opprettholde den praksisen som har

vært ført i syv år. Som sagt måtte det ha blitt redegjort for de økonomiske og administrative konsekvensene dersom man skulle ha gjennomgått gamle planer. Overgangsbestemmelsen mener vi gir et grunnlag for en videreføring av etablert praksis, og i tillegg har også departementet veiledet både kommuner og fylkesmenn i hvordan loven skulle tolkes.

**Abid Q. Raja (V):** Men er det nå, i mellomtiden – før den nye loven, som eventuelt er på høring osv., kommer på plass og en får en nødvendig avklaring – fritt fram for å bygge i strandsonen?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Svaret på det spørsmålet er nei. Man må følge lover og regler.

**Abid Q. Raja (V):** Bare en siste klargjøring i den andre saken, garasjesaken: Ut fra det vi hørte fra Sivilombudsmannen, så var begrunnelsen for å tillate dette først at man skulle rydde opp, eller noe sånt, og så var det trafikale hensyn. Tilpasset man sin begrunnelse ut fra hvor saken lå i systemet?

**Møtelederen:** Hvis statsråden vil at Hoel skal svare, så er det helt all right for meg.

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Ja, Hoel kan kanskje legge til noe. Men la meg bare være helt tydelig på at dette er et byggeområde, og at dispensasjonen for denne dobbeltgarasjen som vi nå snakker om, er i tråd med kommuneplanen. Det som var spørsmålet, var om man skulle pålegge tiltakshaver også å utarbeide en egen reguleringsplan for denne garasjen. Det var det det ble gitt dispensasjon fra, og vi mener at det ikke var noen samfunnsmessige hensyn som tilsier at den dispensasjonen ikke skulle gis.

**Abid Q. Raja (V):** Men dere fant det riktig å overprøve Fylkesmannen i den saken?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Saken kom til departementet fordi Fylkesmannen foretok en ny beslutning. Da kom saken til departementet, og vi mente at her var det grunnlag for å gi dispensasjon fra kravet om reguleringsplan.

**Abid Q. Raja (V):** Så statens fylkesmann tok feil og Stortingets sivilombudsmann tar feil i denne saken, og det er departementet som har rett. Er det slik å forstå?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** I denne saken mener vi at kommunen hadde rett.

**Abid Q. Raja (V):** Jeg stopper der, komitéleder.

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Jeg vet ikke, Hoel, om du ønsker å legge til noe?

**Møtelederen:** Hvis du ønsker det, Hoel, så vær så god.

**Tom Hoel:** Ja, det var bare til dette spørsmålet om ombudsmannen og departementet: Som statsråden sier, mener departementet at vi har hold for vår lovforståelse, men det er uheldig hvis vi skal gå videre med en situasjon hvor ombudsmannen mener det ene og departementet mener det andre. Derfor ønsker vi å presisere departementets syn i loven.

Når det gjelder den siste saken: Det var jo dette som var ombudsmannens ankepunkt. Han mente at fordelene ved å gi dispensasjon skal være større enn ulempene, men problemet som har kommet opp i mange saker, er at det egentlig ikke er noen store ... Altså: Samfunnsmessig skal det være fordeler eller ulemper, men i denne saken var det verken noen samfunnsmessige fordeler eller noen samfunnsmessige ulemper. Det var ingen strandsoner som skulle ivaretas; det var fordi kommunen hadde bedt om, eller bestemt, at det skulle være en reguleringsplan. Men så sier kommunen selv at dette tiltaket var så lite at det er urimelig å kreve en reguleringsplan, og da ...

**Abid Q. Raja (V):** Det du da sier, er at hvis det var en strandsoner å ivareta, ville det vært annerledes, men i den andre saken så var jo ikke det hensynet gjeldende lenger. Så da motsier du deg i den andre saken for å framsnakke den ene?

**Tom Hoel:** Poenget når det gjelder strandsonen, er at strandsonen er ivaretatt gjennom de reguleringsplaner som er utarbeidet, fordi det er utarbeidet under et regime hvor byggeforbudet i 100-metersbeltet gjelder. Så forholdet er innbakt i de planene.

**Abid Q. Raja (V):** Men det gjelder tydeligvis ikke i alle saker? Det er vel kanskje derfor vi er her.

**Tom Hoel:** Jo, det gjelder i alle saker, men spørsmålet er: Er det en konkret byggegrense i den planen som ligger der? Og hvis det ikke er det, så ble det jo tidligere vurdert slik at det var greit ut fra strandsonerinteresser å bygge nærmere sjøen enn 100 meter. Så det er ikke det at de er uregulert, eller ustyrt, men det er denne konkrete byggegrensen – det er om den ligger der eller ikke, som er strids-spørsmålet. Så det er ikke slik at det har vært fritt fram – verken før eller siden – å bygge i strandsonen.

**Møtelederen:** Statsråden hadde ikke noe å føye til?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Nei.

**Møtelederen:** Da er det Rasmus Hansson.

**Rasmus Hansson (MDG):** Takk, leder.

Slik jeg oppfatter det, så anfører statsråden som et hovedargument for å fastholde departementets syn at konsekvensene av Sivilombudsmannens syn vil være store – mange dispensasjoner er gitt, som eventuelt vil måtte endres osv. Er det statsrådets og departementets oppfatning at det er et godt argument for å fastholde noe som både Sivilombudsmannen og eksterne fagmiljøer anser



som en feil lovanvendelse? Er det et godt og et gyldig argument at de praktiske konsekvensene av en riktig lovanvendelse vil være store?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Den viktigste grunnen er at departementet hele tiden har ment at det er slik loven skal tolkes. Når jeg peker på de økonomiske og administrative konsekvensene, så har det sammenheng med at hvis departementet hadde ment noe annet, eller hvis regjeringen hadde ment noe annet, nemlig at man skulle endre praksis etter loven fra 2009, så måtte man ha redegjort for de økonomiske og administrative konsekvensene. Da måtte det også ha stått i lovproposisjonen til Stortinget. Hvis ikke så hadde ikke regjeringen gjort sin jobb i henhold til utredningsinstruks og annet. Da måtte man ha redegjort for det.

Det er derfor jeg legger til grunn at det har vært regjeringens oppfatning at man skulle opprettholde denne praksisen, og den har da vært videreført i syv år, og departementet har veiledet både kommuner og fylkesmenn – helt fra loven ble vedtatt i Stortinget – i hvordan dette skulle tolkes. Og da mener jeg at det ikke kan ha vært tvil om hva som har vært regjeringens og departementets oppfatning av loven.

Så tillater jeg meg å legge til at hvis man nå skulle endre praksis, så ville det fått ganske store konsekvenser for mange enkeltmennesker, som da måtte ha fått gjennomgått sine saker på nytt.

**Rasmus Hansson (MDG):** Men det er jo åpenbart ikke bare tvil, men en massiv tvil om hvorvidt departementets lovtolkning og praksis er riktig. Sivilombudsmannen er veldig tydelig, og representanten for juridiske fagmiljøer er nærmest kategorisk på at lovtolkningen og praksis er uriktig. Og da er spørsmålet: Hvordan ser statsråden på at man kommer i en slik situasjon, hvor det i praksis er slik at den instansen – altså Sivilombudsmannen – som Stortinget har oppnevnt for å kontrollere dette, påpeker en feil lovanvendelse, og hvor det framstår som hovedsakelig begrunnet i praksis at departementet ikke ønsker å etterkomme det synspunktet som Sivilombudsmannen fremmer?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Det at man har hatt samme praksis i syv år, mener vi er et tungt argument. Det illustrerer veldig tydelig hva som har vært departementets og regjeringens – eller faktisk to regjeringers – holdning til dette spørsmålet. Så er det slik, som jeg også har redegjort for flere ganger, at hovedregelen skal være at Sivilombudsmannens uttalelser følges. Det er viktig for respekten for selve instituttet til Sivilombudsmannen. Og så må det være godt faglig begrunnet hvis man ikke skal gjøre det.

I tillegg har jo vi fulgt opp Sivilombudsmannens uttalelser i de to konkrete sakene ved at vi har sett at det har vært behov for presiseringer i loven, slik at det ikke er noe uenighet om dette fremover, hvis Stortinget støtter de forslagene vi legger frem før sommeren.

**Rasmus Hansson (MDG):** Til slutt: Det vedtaket Stortinget gjorde, var altså et vedtak om en innstramming i

praksis i anvendelse av bestemmelsen om bygging i strandsonen. Så viser bl.a. statsråden selv til 7 000 dispensasjoner og til at f.eks. Hvaler ikke engang har avgrensning mot sjøen i sine reguleringsplaner, og det er ett blant mange tilsvarende eksempler. Er det en ganske sterk illustrasjon på at loven ikke er blitt praktisert på en strammere måte etter Stortingets vedtak?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Jo, for de planene som gjelder fremover, ble det strammet inn. Men så er det slik at det fremkommer av plan- og bygningsloven § 34-2 fjerde ledd:

«Gjeldende fylkesplan, kommuneplan, herunder arealdel av kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan gjelder inntil de blir endret, opphevet, erstattet eller satt til side av ny plan etter denne lov.»

Så la Miljøverndepartementet til:

«Vi har derfor i vår veiledning lagt til grunn at § 1-8 tredje ledd bare virker framover i forhold til nye planer og planendringer.»

Med andre ord: Man er veldig tydelig på at denne overgangsbestemmelsen gjelder for disse sakene, og at innstrammingen skal gjelde for nye planer og planendringer.

**Rasmus Hansson (MDG):** Men dispensasjoner er vel gitt fra regelverket? Dette er jo avvik fra regelverket, og det er gitt mange dispensasjoner. Tilsier ikke det at praksis er veldig liberal?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Svaret på det er at nå tror jeg de to sakene blandes, for i den første saken, som gjelder dette lysthuset i Lier, er det ikke noen dispensasjon. Der er det snakk om at man følger den overgangsbestemmelsen som følger av plan- og bygningsloven § 34-2. I den andre saken er det en dispensasjon fra kravet om reguleringsplan, fordi man da mente at det ikke var nødvendig å utarbeide en ny reguleringsplan for å bygge en garasje, når tiltaket allikevel var i henhold til kommuneplanen.

**Møtelederen:** Da er det Michael Tetzschner.

**Michael Tetzschner (H):** Kan du si noe om det er mange sånne saker som verserer mellom departementet og Sivilombudsmannen? Og kanskje viktigere: Når departementet får en uttalelse fra Sivilombudsmannen som divergerer fra regelforståelsen i departementet, hvordan behandles da saken? Går den til de samme menneskene som allerede har gjort seg opp en mening, eller går det til juridisk avdeling, eller hender det at man innhenter eksterne eksperter synspunkter? Vi har jo også miljøer som har spesielt greie på plan og bygning. Det siste jeg ville stille spørsmål ved, var den henvisningen i sted til ulempevurderinger, om ikke det er klart innenfor det skjønnsmessige råderommet man har. Det var jo den problemstillingen som Tom Hoel var inne på. Takk.

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Vi mener jo at det er helt klart innenfor, men vi mener også at våre vurderinger er i

henhold til – og i tråd med – lovene, både når det gjelder dispensasjon, som gjelder den ene saken, og når det gjelder lysthuset i Lier.

Vi fører ikke noe statistikk på antall saker fra Sivilombudsmannen, men det jeg har fått oversikt over, er at det er ganske mange slike saker, og at hovedregelen er at man følger opp. Slike saker behandles svært grundig. Det er grundige faglige vurderinger som da foretas i departementet, og hvor det eventuelt hentes inn andre synspunkter hvis man mener at det er nødvendig. Til syvende og sist er det jo jeg som står ansvarlig for de beslutningene som tas, men i slike saker er det spesielt viktig at det er gode faglige vurderinger som ligger til grunn.

**Møtelederen:** Da er det Gunvor Eldegard.

**Gunvor Eldegard (A):** Takk, leiar.

Eg ønskjer å stilla eit spørsmål når det gjeld det at me i førre bolken hadde førsteamanuensis herr Winge her. Han var rimeleg klar, synest eg, på at fortolkinga til departementet var feil, og han grunngav det bl.a. med at det var imot lovteksten, det var imot forarbeida til lovteksten, og vidare at dei brukte eigne rundskriv internt og ikkje eksterne for å utgreia det. Så sa han også at han skulle laga ei rettleiing på jus i strandsona der han brukte si fortolking. Då vart den rettleiinga, slik eg forstod det, berre avvist fordi at det var usemje om tolkinga. Så kjem i neste omgang Sivilombudsmannen, som òg er ueinig i tolkinga til departementet.

Då vert det litt det same spørsmålet som det førre: Korleis jobbar ein då eigentleg når ein har så stor usemje når det gjeld forståinga av ei lov? For eg reknar med at departementet og statsråden reagerer når ein får – no er eg ikkje heilt sikker på om du var statsråd då rettleiinga om jus i strandsona kom – så uklare syn frå fagmiljøa, at ein då må gjera ei betre vurdering, eller i så fall ei ny vurdering?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Komiteleder, hvorfor departementet avviste utkastet til veileder, må nesten den forrige miljøvernministeren svare på, fra den forrige regjeringen, for det var ikke i min tid, men det var under den forrige regjeringen at man da kom til den konklusjonen. Hva som har ligget bak det, har ikke jeg innsikt i, og det kan jeg heller ikke uttale meg om. Men det er jo slik at det i denne typen saker må bygge på gode faglige vurderinger, og det er sunt at det også er ulike synspunkter. Det er bra at vi har fagmiljøer som setter spørsmålsteget ved både praksis, lovforståelse og utvikling. Det mener jeg som statsråd er fornuftig. Hvis jeg skal kunne ta en riktig politisk vurdering, må det bygge på god faglig utredning, og da mener jeg det er sunt både at vi får uttalelser fra Sivilombudsmannen, og at det er en åpen diskusjon i det sivile samfunn om hvordan storting, regjering og forvaltning praktiserer lovverket. Den diskusjonen mener jeg er veldig sunn, men så må jo vi også fatte beslutninger, og da gjør vi det på bakgrunn av gode faglige vurderinger og forståelse.

**Møtelederen:** Jette F. Christensen.

**Jette F. Christensen (A):** Tusen takk.

Statsråd, du svarte på spørsmålet til Hansson at det er viktig å bevare respekten for instituttet Sivilombudsmannen. Tidligere i høringen har vi hørt Nikolai K. Winge redegjøre for de sakene som er bakgrunnen for høringen, og han sa at vurderingen til departementet kan ha «enorme ringvirkninger» for hvordan man forstår Sivilombudets rolle. Bekymrer det statsråden?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** På det punktet er jeg uenig med Winge fordi hovedregelen er at Sivilombudsmannens uttalelser følges. Jeg mener de skal følges, og det er viktig av hensyn til respekten for instituttet. Jeg har også sett på flere av de andre sakene hvor departementene ikke har fulgt opp. Jeg viste til den oversikten som Sivilombudsmannen har oversendt til Stortinget, hvor det har vært 20–25 saker. Noen er av viktig prinsipiell karakter, og noen har med hvordan man da har forstått lovverket, og hvor det har vært litt ulike synspunkter mellom Sivilombudsmannen og departementet. Sivilombudsmannen understreket jo selv i sin redegjørelse at forvaltningen ikke er bundet av hans uttalelser, men må foreta en konkret vurdering. For å gå tilbake til spørsmålet: Jeg er ikke enig i at det vil ha store konsekvenser. Vi har fulgt opp Sivilombudsmannens uttalelser ved at vi foreslår endring i lov, og det er jo nettopp for at dette skal forankres også i Stortinget.

**Jette F. Christensen (A):** Jeg forstår at statsråden ikke er enig i uttalelser som kan sette departementets beslutninger i et dårlig lys, men mitt spørsmål var: Bekymrer det statsråden at førsteamanuensis i rettsvitenskap uttaler dette, og at dette er en holdning og en bekymring som flere har reist, nemlig at bakgrunnen for høringen og beslutningene til departementet kan rokke ved Sivilombudsmannens stilling og bidra til å svekke det instituttet?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Svaret mitt på det er nei, det bekymrer meg ikke, for jeg har tillit til at forvaltningen har stor respekt for og legger stor vekt på de uttalelsene som kommer fra Sivilombudsmannen. Jeg har ikke ved noen anledning opplevd at noe departement, verken under den forrige eller under den nåværende regjeringen, har tatt lett på Sivilombudsmannens uttalelser. Tvert imot opplever jeg at alle uttalelsene tas på største alvor, og at man går faglig grundig inn i uttalelsene og i de fleste saker følger Sivilombudsmannens uttalelser. I andre saker følges de opp ved at man eventuelt foreslår lovendringer. Så jeg deler ikke den bekymringen. Tvert imot opplever jeg at det er stor respekt for Sivilombudsmannen i forvaltningen, og at man legger stor vekt på uttalelsene derfra.

**Møtelederen:** Da er det Abid Q. Raja for andre gang.

**Abid Q. Raja (V):** Takk, komitéleder. Jeg føler at vi i utgangspunktet får brakt på banen en politisk sak, hvor det handler om rollene til Stortinget, regjeringen og Sivilombudsmannen og det å følge opp osv. Vi skal ikke dykke

dypt inn i en juridisk tvist, altså en konkret sak, men nå er vi jo veldig langt inni dette likevel, og da er det fristende å spørre hvor statsråden egentlig forankrer juridisk den første saken, altså byggesonesaken. Hvor i loven eller i forarbeidene forankrer statsråden dette?

Sivilombudsmannens lovtolkning her var jo klinkende klar på at man verken i loven eller i forarbeidene finner rom for dette. Da er jo spørsmålet: Rent juridisk – hvor forankrer statsråden sin avgjørelse?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** I plan- og bygningsloven § 34-2, som jeg har redegjort for, og som presiserer overgangsbestemmelsene.

**Abid Q. Raja (V):** Så det man da sier, er at Sivilombudsmannens lovforståelse, hvor de både siterer den lovens § 1-8 og er inne på forarbeidene, har hatt en full gjennomgang og mener at det her ikke er noen tvil, er ukorrekt. Departementet mener altså at Sivilombudsmannen har en feil lovforståelse?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Vi mener at både den forrige regjeringen og denne regjeringen har riktig lovforståelse, og at i § 34-2 er overgangsbestemmelsen, hvor man skiller mellom gamle og nye saker.

**Møtelederen:** Da er det meg selv, før sakens ordfører får ordet.

Det er ikke nødvendig å forklare statsråd Sanner hvorfor vi sitter her. Det er fordi vi har fått disse to meldingene fra ombudsmannen og fordi ombudsmannen har den rollen, gitt av Stortinget. Det som er det essensielle i dette, er at ombudsmannens rolle er å beskytte den enkelte. Det er ombudsmannens rolle. Det er hans plass i systemet, og det er det som er ordningens legitimitet og autoritet. Vi er langt på vei helt enige om at det er noe som skal følges, selv om man ikke må følge det. Vi er enige om alt dette.

Men så kommer vi til den aktuelle situasjonen, som setter dette på prøve. Det er at i de to konkrete tilfellene som vi tar for oss her, sier Sivilombudsmannen at loven er slik å forstå at det egentlig skader den enkeltes rettstrygghet, fordi departementet har en annen overordnet tolkning. Det er det han sier til oss.

Så sier dere: Nei, det vil vi ikke følge, fordi det har så store konsekvenser. Da kommer vi til det absolutt vanskeligste punktet. Er det da slik at departementet og statsmakten – i dette tilfellet – kan si: Ja, det er nok egentlig slik at han har rett, for vi skal forandre loven, for vi ser at han har rett, men vi kan ikke bøye oss i dette konkrete tilfellet, så de som nå faktisk har juridisk rett, kan ikke få rett, for det har så store konsekvenser? Det vil jeg gjerne ha statsråd Sanner rundt, for det har med forholdet mellom statsmakten og den enkeltes rettsbeskyttelse, gjennom Sivilombudsmannens rolle og oppgave, gitt av Stortinget, å gjøre. Det er dette saken på sett og vis egentlig handler om. Så vi kan ikke slutte før vi får høre hva statsråd Sanner – som representant for statsmakten i dette tilfellet – mener om dette.

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Statsråden har samme oppfatning som komitélederen i denne saken, nemlig at Sivilombudsmannens oppgave er å beskytte den lille mann mot også statsforvaltningen og praksis. Men i disse to konkrete sakene handler det mer om nabokrangel. I spørsmålet om garasjen er det en nabo som har klaget på den personen som har fått satt opp denne garasjen. Tilsvarende i den andre saken: Der er det også en nabo som har klaget på en annen enkeltperson, som har fått satt opp et lysthus.

Jeg har i tillegg tillatt meg selv å peke på at hvis vi skulle endre praksis, er det også veldig mange andre enkeltpersoner som da ville ha måttet få gjennomgått sine saker på nytt. Derfor mener jeg at disse to sakene skiller seg litt fra en del andre saker hvor det er forvaltningen som har begått en feil mot den lille mann. Her er det to naboer som har vært uenige om tiltakshaver skulle få anledning til å sette opp denne garasjen.

Men jeg er helt enig i selve utgangspunktet: Sivilombudsmannen har en viktig rolle i å forsvare den lille manns interesser mot statsforvaltningen. Men her har det mer vært enkeltpersoner som er uenig i andre enkeltpersoners anledning til – i den ene saken – å få bygget en garasje.

**Møtelederen:** Jeg vil bare skissere følgende, slik at vi hadde sluppet dette. Hadde det ikke vært mulig for departementet å si: Ja, nå har vi fått en tydelig juridisk rettleiding fra Sivilombudsmannen – som dere åpenbart er så enig i at dere foreslår at loven skal endres? Dere kan jo ikke være uenig i det, for ellers hadde dere jo ikke foreslått en lovendring. Kunne dere ikke sagt: Ja, i disse sakene har vi tatt feil, og for fremtiden må vi i sånne saker rette oss etter hva Sivilombudsmannen har sagt, og så venter vi på lovendringen?

Da hadde vi antageligvis ikke fått denne saken hit i det hele tatt, og vi hadde ikke behøvd denne diskusjonen mellom regjeringen og kontroll- og konstitusjonskomiteen. Hadde det ikke gått an å innta en sånn posisjon?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Vi mener jo at praksis har vært i henhold til loven. I den første og prinsipielle saken, som gjelder plan- og bygningsloven og bygging i strandsonen, mener vi at det har vært veldig tydelig helt fra starten av at endringen av 1. juli 2009 skulle gjelde for nye saker, ikke for gamle saker. Jeg har flere ganger i denne høringen understreket og vist til hvorfor man gjør det, bl.a. i overgangsbestemmelsen og i kravet om at man måtte ha redegjort for de økonomiske og administrative konsekvensene om man hadde ment noe annet.

Så vi mener at dette er helt i tråd med hvordan både den forrige og den nåværende regjeringen har ment at dette skal praktiseres. Men når det settes et spørsmålstejn ved tydeligheten i loven om dette, mener vi at det er naturlig å følge opp med en presisering i loven, slik at det ikke kan være noen tvil om det for fremtiden. Men vi har ikke vært i tvil om hvordan dette har vært ment å skulle forstås fra loven trådte i kraft fra 1. juli 2009.

**Møtelederen:** Da er det sakens ordfører, Bård Vegar Solhjell, til slutt.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Det er kanskje viktig å seie – sjølv om eg reknar med at alle er klar over det – at Stortinget ikkje behandlar dei enkeltsakene og ikkje har noko med dei å gjere. Dei er oppe her berre fordi den særskilde meldinga frå Sivilombodsmannen er knytt til dei.

Du har på ein ryddig og grei måte gjort greie for kvifor departementet i begge dei to veldig ulike sakene er heilt ueinig i synet til Sivilombodsmannen. Det er berre det at heile sivilombodsmannsinstituttet byggjer på at forvaltninga, på ulike nivå, er villig til å gje seg, sjølv om ein er veldig ueinig. Det er jo heile poenget. Lat meg berre kort få lese det som står i forarbeida, som eg siterte frå tidlegare:

«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.»

Underforstått, at ein aksepterer: Ok, vi meinte noko anna, og vi har meint det ei stund, til og med, men vi må likevel gje oss, for det er Sivilombodsmannen som uttalar dette.

Difor spør eg deg igjen: Er du einig i at det kan vere eigna til å svekkje tilliten til forvaltninga at de i dei to sakene her ikkje har kome utsegna frå Sivilombodsmannen i møte?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Nei, jeg er ikke enig i at dette svekker tilliten, verken til forvaltningen eller til Sivilombudsmannen. Hvis så hadde vært tilfellet, hadde man jo svekket tilliten til Sivilombudsmannen gjennom de 20 andre sakene hvor departementene kom til en annen konklusjon enn Sivilombudsmannen før vår regjeringens tid. Tvert imot mener jeg det er god grunn til å ha stor tillit, både til forvaltningen og til den grundighet som forvaltningen behandler slike saker med. Det er god grunn til å ha stor tillit til Sivilombudsmannen og selve instituttet Sivilombudsmannen. Så må det også være slik at forvaltningen kan komme til en annen konklusjon enn det Sivilombudsmannen har gjort, og det mener jeg ikke svekker tilliten, men tvert imot kan styrke tilliten til den grundighet man behandler denne typen saker med.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Likevel skil desse sakene seg frå fleirtalet av dei 25 på fleire måtar. For det første er det i desse to sakene kome ei særskild melding til Stortinget, noko som er svært uvanleg. For det andre har Sivilombodsmannen sjølv sagt i si særskilde melding:

«At forvaltningen i disse to sakene ikke følger ombudsmannen, er egnet til å svekke tilliten til forvaltningen og til ombudsmannsordningen.»

Han meiner at dei to sakene er eigna til å svekkje tilliten.

For det tredje sat Sivilombodsmannen nettopp her og sa at det kan finnast saker der ein kan forstå dette, der det f.eks. er tvil om lovtolkinga, men han meinte om den eine at det ikkje er tvil, og om den andre at det var ei så lita sak.

Så eg spør likevel: Du er ikkje einig og vil difor ikkje følgje det. Du meiner det heller ikkje er eigna til å så nokon

tvil. Har du ingen refleksjon om at det vil vere eit problem viss statsforvaltninga ikkje i det heile tek inn over seg verken vedtaka, utsegnene til Sivilombodsmannen – eller når han sender særskilde meldingar og uttrykkjer ein slik skepsis?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Når det gjelder spørsmålet om å sende melding, mener jeg at jeg oppfattet i innledningen fra komitélederen ved starten av denne høringen at man hadde senket terskelen for slike meldinger til Stortinget. Nå ser jeg at Kolberg bekrefter det. Man har altså senket terskelen for at Sivilombudsmannen varsler Stortinget. Det gjør at man ikke helt kan sammenligne situasjonen før og etter.

Men jeg har lyst til å uttrykke stor grad av enighet med Solhjell i at hvis det hadde vært slik at departementet og forvaltningen gjentatte ganger så bort fra Sivilombudsmannens uttalelser, ja, da ville det ha svekket tilliten. Men det er ikke situasjonen. Situasjonen og hovedregelen er, som jeg har understreket i alle mine innlegg, at Sivilombudsmannens uttalelser følges. Det er hovedregelen. Hvis man ikke følger uttalelsene, skal det være en god, grundig faglig vurdering som ligger til grunn for at man kommer til en annen konklusjon. Den har vi foretatt. Vi har fulgt opp ved at vi har ønsket å presisere lovene, slik at det for fremtiden ikke kan være tvil. Derfor mener jeg at måten dette behandles på, den grundigheten som ligger i forvaltningen, underbygger at man ikke svekker, men snarere tvert imot øker tilliten til forvaltningen og måten dette behandles på.

**Bård Vegar Solhjell (SV):** Men som du sikkert høyrde, sa Sivilombodsmannen òg at han nok hadde sendt den meldinga uavhengig av den oppfordringa frå Stortinget. Han har valt å trekkje fram desse to sakene, som spesielt godt grunngjevne for å ta opp her. Som han skriv:

«At saken har liten prinsipiell betydning, innebærer imidlertid at det er spesielt vanskelig å forstå hvorfor departementet ikke følger ombudsmannens uttalelse.»

Så mitt siste spørsmål er ganske enkelt: Er din konklusjon at di og departementets handtering av desse to sakene, er – som du har sagt – eigna til å auke tilliten til Sivilombodsmannen og til forvaltningas handtering av saker?

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Den grundigheten som har ligget til grunn for departementets vurdering, mener jeg bør styrke tilliten også til forvaltningen. Måten departementer både under tidligere regjeringer og nåværende regjering behandler denne type saker på, mener jeg gir grunn til tillit. Unntakene – hvor man kommer til en annen konklusjon – mener jeg ikke rokker ved tilliten til Sivilombudsmannen. Vi er opptatt av at Sivilombudsmannen har en viktig rolle i vårt system, og den skal respekteres. Hvis man hadde overprøvd uttalelsene gjentatte ganger, ville det ha vært en utfordring og et problem. Men det er ikke situasjonen. Snarere tvert imot er ho-

vedregelen at det følges. Det mener jeg gir grunnlag for tillit.

**Møtelederen:** Da er det vel ikke flere som har meldt seg. Da kan statsråd Sanner eller for så vidt bisitterne si noe til slutt.

**Statsråd Jan Tore Sanner:** Jeg kan se om de har noe behov for å si noe. Det ser ikke slik ut.

Jeg har avslutningsvis lyst til å takke komiteen for å ha

fått anledning til å komme og redegjøre for de to sakene, men også for hvordan denne type saker blir behandlet i departementet. Jeg synes det er bra at det blir en offentlig debatt om praksis og forvaltning. Det mener jeg er en styrke for systemet vårt.

Vi stiller oss til disposisjon hvis komiteen igjen skulle ha ytterligere spørsmål til disse sakene.

**Møtelederen:** Da sier vi takk til statsråden og til bisitterne. Denne høringen er slutt.

Høringen slutt kl. 14.05.

---