



# NORGES HØYESTERETT

## D O M

avsagt 22. september 2020 av Høyesterett i avdeling med

dommer Bergljot Webster  
dommer Kristin Normann  
dommer Espen Bergh  
dommer Borgar Høgetveit Berg  
dommer Erik Thyness

**HR-2020-1824-A, (sak nr. 19-188949SIV-HRET)**  
Anke over Borgarting lagmannsretts dom 21. oktober 2019

A	(advokat Jan Arild Vikan – til prøve)
Fellesforbundet (partshjelper)	
Landsorganisasjonen i Norge (partshjelper)	(advokat Rune Lium)
Arbeidstakerorganisasjonen Parat (partshjelper)	(advokat Sigurd Øyvind Kambestad)
mot	
Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet	(Regjeringsadvokaten v/advokat Marius Stub)

## S T E M M E G I V N I N G

(1) Dommer **Normann:**

**Sakens spørsmål og bakgrunn**

- (2) Saken gjelder gyldigheten av et vedtak om å avslå tilkjenning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 i et tilfelle der parten hadde fått advokatbistand i forbindelse med forvaltningsklagen dekket av sin fagforening.
- (3) A fremmet 5. februar 2015 søknad til Nav om å bli tilkjent uføretrygd. Ved Navs vedtak 16. februar 2016 ble søknaden avslått.
- (4) A er medlem av Fellesforbundet og således LO-medlem. I medlemskapet ligger tilgang til fri rettshjelp. Hjelpen gis av Advokatene i LO, som fakturerer Fellesforbundet for tjenesten. Det enkelte medlem betaler ikke for bistanden utover fagforeningskontingenten. Ordningen er finansiert av Fellesforbundet, som har medlemskontingenter som hovedinntektskilde. Vilkårene for denne fremgår av prosessfullmakt som er undertegnet av A, hvor det blant annet heter:
- «Jeg er orientert om at forbundets rettshjelpsordning er subsidiær i forhold til motpartens omkostningsansvar, og at det er en forutsetning for juridisk bistand at omkostningene kreves dekket av motparten. Utbetalinger fra motpart (arbeidsgiver, forsikringsselskap, det offentlige m.v.) til dekning av omkostninger iht. alminnelige regler går uavkortet til dekning av utgifter til bistand.»
- (5) Advokatene i LO påklaget Navs vedtak til Nav klageinstans nord som ved vedtak 18. mai 2017 omgjorde det tidligere vedtaket og innvilget A delvis uføretrygd.
- (6) På vegne av A fremsatte Advokatene i LO 19. juni 2017 krav om dekning av de juridiske utgiftene som var påløpt i klagesaken, jf. forvaltningsloven § 36. Ved vedtak 23. august 2017 ble kravet avslått i det Nav klageinstans nord mente at det var fremsatt for sent. Kravet ble således ikke realitetsbehandlet.
- (7) Avslaget ble påklaget 28. august 2017. I oversendelsen fra Nav klageinstans nord 21. november 2017 til Arbeids- og velferdsdirektoratet ble det lagt til grunn at kravet om sakskostnader var fremsatt i rett tid, men at det likevel måtte avslås.
- (8) Ved Arbeids- og velferdsdirektoratets vedtak 31. mai 2018 ble klageinstansens vedtak 23. august 2017 stadfestet. Direktoratet sluttet seg til Nav klageinstans nord sine vurderinger, som bygget på at klager ikke hadde hatt reelle utgifter til advokat i den underliggende klagesaken, og at han dermed ikke var dekningsberettiget i medhold av forvaltningsloven § 36.
- (9) A innga stevning til Oslo tingrett der han påsto Arbeids- og velferdsdirektoratets vedtak 31. mai 2018 kjent ugyldig.

- (10) Oslo tingrett avsa 15. februar 2019 dom med slik domsslutning:
- «1. Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet frifinnes.
  2. Innen 2 – to – uker betaler A i sakskostnader til Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet et beløp stort kr 2 710,- – kronertotusensjuhundreogti 0/100.»
- (11) A anket dommen til Borgarting lagmannsrett som 21. oktober 2019 avsa dom med slik domsslutning:
- «1. Anken forkastes.
  2. Partene bærer hver sine sakskostnader for tingrett og lagmannsrett.»
- (12) A, Fellesforbundet (partshjelper) og Landsorganisasjonen i Norge (partshjelper) har anket over rettsanvendelsen til Høyesterett. Ved Høyesteretts ankeutvalgs beslutning 17. januar 2020 ble anken tillatt fremmet. I prosesskriv 28. februar 2020 erklærte også arbeidstakerorganisasjonen Parat partshjelp til støtte for den ankende part og fikk ved ankeutvalgets beslutning 9. mars 2020 tillatelse til å opptre som dette til fordel for A.

### **Partenes syn på saken**

- (13) Den ankende part – A – har i korte trekk anført:
- (14) En parts betingede kostnader til å få endret et vedtak omfattes av ordlyden i forvaltningsloven § 36 der det er partens behov som har ledet til endringen. At parten angis som dekningssubjekt, gir ikke veiledning for tolkningen. Bestemmelsen kan ikke forstås slik at det er bare utgifter som parten betaler av egen lomme, som skal dekkes, og den kan ikke tolkes innskrenkende.
- (15) Spørsmålet er ikke berørt i forarbeidene, og disse gir derfor liten veiledning.
- (16) Formålet med § 36 er å holde parten skadesløs ved endring av et vedtak i hans favør, og å styrke borgernes stilling overfor forvaltningen. Dette tilsier at omkostningene som er påløpt i klagesaken, kan kreves dekket.
- (17) Sakens tolkningsspørsmål er løst i Rt-2015-289 avsnitt 26 og 34. Det fremgår av dommen at betingede kostnader anses som partens kostnad dersom det er en forutsetning at dekningen av disse skal gå til den som har betalt eller ytet bistand i klagesaken. Lagmannsretten har tolket forvaltningsloven § 36 og høyesterettsdommen fra 2015 feil.
- (18) Uttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling – JDLOV-2008-3998, JDLOV-2014-7205B og JD-2017-2651 – støtter As syn.
- (19) Forvaltningsloven § 36 må tolkes på tilsvarende måte som skatteforvaltningsloven § 5-9 og trygderettsloven § 29. Disse bestemmelsene oppstiller ikke krav om at parten faktisk har pådratt seg en kostnad. Dette er heller ikke et krav etter tvisteloven §§ 20-2 og 20-5.

- (20) Dersom A ikke tilkjennes sakskostnader etter forvaltningsloven § 36, vil det innebære en tilfeldig fordel for staten og svekke formålet med Fellesforbundets rettshjelpsordning.
- (21) A har nedlagt slik påstand:
- «1. Arbeids- og velferdsdirektoratets vedtak 310518 i sak A kjennes ugyldig.
  2. Staten dømmes til å betale sakens kostnader til A for tingrett, lagmannsrett og Høyesterett.»
- (22) Partshjelperne – *Landsorganisasjonen i Norge og Fellesforbundet* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (23) Partshjelperne slutter seg til As anførsler, og fremhever blant annet at forståelsen av særreglene i folketrygdloven § 12-17 om yrkesskade reiser kompliserte rettslige spørsmål. Det gjøres på denne bakgrunn gjeldende at Navs veiledningsplikt ikke er tilstrekkelig til å dekke brukernes behov. Rettshjelp fra Fellesforbundet er helt nødvendig og bidrar til å realisere formålet med forvaltningsloven § 36.
- (24) Landsorganisasjonen i Norge og Fellesforbundet har nedlagt slik påstand:
- «1. Arbeids- og velferdsdirektoratets vedtak av 310518 om avslag på kravet om dekning av sakskostnader kjennes ugyldig.
  2. Landsorganisasjonen i Norge og Fellesforbundet tilkjennes sakskostnader for Høyesterett.»
- (25) Partshjelperen – *Parat* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (26) Også Parat slutter seg til As og de andre partshjelpernes anførsler. Det vises blant annet til at sakskostnader som dekkes pro bono, kan kreves dekket av motparten etter tvistelovens regler. Det samme må gjelde etter forvaltningsloven § 36 – både i pro bono saker og i tilfeller der fagforeningen dekker kostnadene.
- (27) Parat har nedlagt slik påstand:
- «Staten v/Arbeids og velferdsdirektoratet erstatter Parats saksomkostninger for Høyesterett.»
- (28) Ankemotparten – *staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet* – har i kort trekk anført:
- (29) Forvaltningsloven § 36 gir flere holdepunkter for at det bare er partens egne kostnader som kan kreves dekket, herunder fremgår det av ordlyden at parten er rettighetssubjekt. I Rt-2015-289 avsnitt 28 bygger flertallet på et lignende syn når det gjelder ligningsloven.
- (30) Loven gir rett til dekning av «vesentlige kostnader». Dersom parten ikke har hatt noen kostnader, har han ikke hatt noe tap som kan «dekkes». Ordet «kostnad» tyder på at retten til dekning forutsetter en reell oppofrelse.
- (31) Heller ikke forarbeidene gir holdepunkter for at parten kan kreve dekning for andres kostnader. I disse fremheves betenkeligheter med at en part får dekket sakskostnader i

forvaltningssaker, og det fremgår at retten uansett er begrenset. Det er derfor grunn til å vise tilbakeholdenhet med å tolke loven utvidende.

- (32) Flertallets argumentasjon i Rt-2015-289 når det gjelder ligningsloven § 9-11, er langt på vei også dekkende for statens syn på tolkningen av forvaltningsloven § 36. Avsnitt 26, som er fremhevet av den ankende part, er et obiter dictum som ikke kan tillegges særlig vekt.
- (33) Staten er ikke kjent med rundskriv fra forvaltningen som bygger på at § 36 gir krav på dekning av sakskostnader som en tredjeperson har pådratt seg, og som ikke kan veltes over på parten. I flere rundskriv legges derimot til grunn at parten ikke har krav på dekning i slike tilfeller.
- (34) Rettstilstanden etter tvisteloven er antakelig usikker, men praksis på dette området kan uansett ikke tillegges avgjørende vekt. En forvaltningsprosess er – i motsetning til en prosess etter tvisteloven – ikke en partsprosess mellom parter som i prinsippet er likestilte, men en «undersøkellesprosess» hvor forvaltningen har hovedansvar for å opplyse og avgjøres saken.
- (35) Lovens ordlyd, formål og forarbeider gir så sikre holdepunkter for tolkningen at det setter grenser for hvor langt domstolene bør gå i å utvide virkeområdet for § 36 på grunnlag av reelle hensyn. Hensynet til å unngå en økning i kostnadsnivået må tillegges vekt. Dersom reglene om sakskostnader skal endres, bør dette skje etter en grundig lovgivningsprosess.
- (36) Staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet har nedlagt slik påstand:
- «1. Anken forkastes.
  2. Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet tilkjennes sakskostnader for tingrett, lagmannsrett og Høyesterett.»

## **Mitt syn på saken**

### ***Innledende bemerkninger***

- (37) Spørsmålet er altså om en part som ikke selv skal bære sakskostnadene, kan kreve disse dekket etter forvaltningsloven § 36 i tilfeller der det forvaltningen utbetaler, skal gå til dekning av kostnader tredjemann faktisk har hatt for å få endret vedtaket i partens interesse.
- (38) Det er ikke omtvistet at A ville hatt rett til dekning av kostnader til juridisk bistand dersom han selv hadde betalt disse. Prosessfullmakten, som jeg tidligere har gjengitt, innebærer at det ikke er noen risiko for at A skal ende opp med sakskostnadene i klagesaken. Hans forpliktelse begrenser seg til å kreve sakskostnader dekket av motparten – her forvaltningen – og til å akseptere at det han eventuelt får utbetalt, skal tilfalle Fellesforbundet som har betalt for tjenesten. Det er således klart at A verken vil få noen berikelse dersom anken fører frem eller noen advokatkostnad dersom den ikke gjør det.
- (39) I Fellesforbundets vedtekter punkt 2.2 fremgår det at rettshjelpsordningen er en rettighet for medlemmene. Det stilles som vilkår at behovet for bistand og rettshjelp er oppstått i medlemsperioden, at det er betalt kontingent, og at medlemskapet opprettholdes frem til det foreligger endelig avgjørelse i saken.

- (40) Medlemskontingenter står for hoveddelen av finansieringen av fagforeningsvirksomheten, herunder rettshjelpsordningen som har dekket bistanden til A. Denne delen av fagforeningens virksomhet har likhetstrekk med en forsikring. Kostnadene som påløper til rettshjelp i den enkelte saken, fordeles på alle medlemmene.
- (41) Fagforeningen har ingen egeninteresse i utfallet av klagen i den underliggende saken om uførepensjon. Det er utelukkende As interesser som ivaretas. I saken som nå står til avgjørelse, ligger den direkte interessen hos Fagforbundet. Medlemmene har likevel en indirekte interesse ved at tilkjente kostnader som går til rettshjelpsordningen, vil bidra til å finansiere denne. Dette kommer jeg nærmere tilbake til.

### **Ordlyden**

- (42) Forvaltningsloven § 36 første ledd har slik ordlyd:
- «Når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre endringen skyldes partens eget forhold eller forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll, eller andre særlige forhold taler mot det.»
- (43) Ordlyden gir en viss støtte for at det bare er partens egne kostnader som dekkes. Det fremgår at «han», det vil si en part, skal tilkjennes dekning for kostnader. Jeg kan imidlertid ikke se at det fremgår at det må være parten selv som *faktisk* betaler. Etter ordlyden kvalifiseres «kostnader» bare ved at disse må ha vært «vesentlige» og «nødvendige for å få endret vedtaket», men ikke ved at parten selv må ha betalt disse. Jeg kan heller ikke se at vårt spørsmål løses ved en tolkning av begrepet «kostnad».

### **Lovhistorikken og forarbeidene**

- (44) Den private parten hadde opprinnelig ikke krav på å få dekket sine kostnader i en forvaltningssak, jf. NUT 1958: 3 side 305 følgende. Paragraf 36 kom inn i forbindelse med forvaltningslovens ikrafttredelse og var opprinnelig ment som et snevert unntak fra dette utgangspunktet, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968–1969) side 26–27. Klager fikk den gang ikke rettskrav på dekning, men kunne tilkjennes dekning for «særlige sakskostnader» som han hadde pådratt seg for å få endret et *ugyldig* vedtak. Ved en lovendring i 1977 ble «kan skjønnet» fjernet, fordi det var vanskelig å praktisere, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) side 101–102 og 111.
- (45) Endringslov 12. januar 1995 nr. 4 ledet frem til dagens ordlyd. Departementet hadde ønsket å videreføre ordningen med at retten til dekning av sakskostnader skulle knyttes til tilfeller der endringen skyldtes en ugyldighetsgrunn, men Justiskomiteén var ikke enig i dette, jf. Innst. O. nr. 4 (1994–1995). Paragraf 36 inneholder i dag bare en begrenset skjønnsmessig adgang til å avslå krav på dekning for kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket. Jeg nøyer meg med å vise til min gjengivelse av lovteksten, da disse begrensningene ikke er aktuelle i vår sak.

- (46) Oppsummert viser lovhistorikken at den private parts adgang til å få dekket omkostninger av forvaltningen gradvis er blitt utvidet, og at Stortinget gjennomgående har stilt seg mer positiv til utvidelse av ordningen enn departementet. Det fremgår også at § 36 ikke er en generell rettshjelpsordning, men gir en part rett til, på nærmere angitte vilkår, å få dekket vesentlige sakskostnader for å få endret et forvaltningsvedtak, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) side 101.
- (47) Samlet sett gir forarbeidene inntrykk av at lovgiver tilsynelatende har hatt partens egne kostnader for øye, og at adgangen til å få dekning for sakskostnader i forvaltningssaker skal være begrenset. Dette trekker i retning av at de utvidelsene som har funnet sted, ikke har tatt sikte på dekning der kostnadene dekkes av andre, slik at parten uansett selv ikke blir sittende igjen med en økonomisk belastning. På den annen side finnes det ingen holdepunkter for at vårt spørsmål overhodet er vurdert, og det er også uklart om den opprinnelige ordlyden ga adgang til dekning i slike tilfeller. Jeg ser det da slik at forarbeidene får helt begrenset betydning for løsningen av det tolkningsspørsmålet vår sak reiser.

### ***Rt-2015-289***

- (48) Det finnes ikke høyesterettspraksis i tilknytning til forvaltningsloven § 36 som tar stilling til spørsmålet, men begge parter har påberopt seg Rt-2015-289 til støtte for sin tolkning. Dommen er avsagt under dissens 4–1.
- (49) I den saken hadde et selskap dekket de private parters – skattyternes – kostnader i en tvist som disse hadde hatt med ligningsmyndighetene. Skattyterne var styremedlemmer i selskapet, og selskapet hadde et potensielt subsidiært ansvar for skatt på godtgjørelse til styremedlemmene som var hjemmehørende i utlandet, jf. dommen avsnitt 4. De private parter ble gitt delvis medhold i klagen og krevde i medhold av den nå opphevede ligningsloven § 9-11 sakskostnadene dekket. Bestemmelsen talte – på tilsvarende måte som forvaltningsloven § 36 – bare om «sakskostnader» uten å angi hvem som eventuelt hadde hatt eller hadde dekket disse.
- (50) I avsnitt 25 heter det:
- «Spørsmålet er om skattyteren kan kreve dekning av statskassen for sakskostnader som er påløpt for å få endret ligningen, dersom det ikke er skattyteren som har hatt disse kostnadene. Det vil for eksempel være situasjonen der det, som her, er et rettssubjekt med egeninteresse i utfallet av saken som har betalt advokatsalærene. I dette tilfellet har lagmannsretten funnet det bevist at partene seg imellom ikke har ansett betalingen som gave, lønn eller utbytte, og at selskapene heller ikke har behandlet den slik i regnskapene. Heller ikke har skattyterne plikt til å betale beløpene tilbake til selskapene i tilfelle kostnadsdekning blir gitt.»
- (51) Det er nærliggende å oppfatte flertallet slik at dersom styremedlemmene hadde mottatt betalingen fra selskapet som gave, lønn eller utbytte, ville bruken av beløpene ha vært en kostnad på skattyternes hender.

(52) I avsnitt 26 fremgår det videre:

«Det kan nok også tenkes andre lignende tilfeller, men slike situasjoner opptrer neppe særlig hyppig. Mer vanlig er det at en annen enn skattyter har betalt for bistand til skattyteren, for eksempel fra advokat- eller revisor, eller selv bistått med å få endret ligningen uten å kreve betaling, men hvor det er en forutsetning at tilkjente sakskostnader skal gå til den som har betalt eller bistått. I slike tilfeller må kostnadene anses som skattyters og kan dermed kreves dekket etter ligningsloven § 9-11.»

- (53) Jeg leser dette slik at flertallet mente at i tilfeller der tredjemann har betalt for advokatbistand til skattyteren, men det er forutsatt at eventuelt tilkjente kostnader skal gå til den som faktisk har betalt eller bistått med å få endret vedtaket, skal kostnadene anses som skattyterens egne. Dette er nettopp tilfellet i vår sak.
- (54) I avsnitt 28 til 32 viser flertallet riktignok til at både lovens ordlyd og forarbeider gir støtte for at det bare er skattyterens *egne* kostnader som kan kreves dekket, se særlig avsnitt 30.
- (55) Jeg ser det imidlertid slik at disse avsnittene må leses i sammenheng med avsnitt 26, 27 og 34. Avsnittene 28 til 32 drøfter situasjonen for kostnader som ikke kan «anses som skattyters» slik dette er definert i avsnitt 25 til 26. Selskapet dekket der kostnadene på grunn av sin egeninteresse i utfallet av saken. I tillegg kommer at dersom de private partene hadde blitt tilkjent sakskostnader, så ville disse – i motsetning til i vår sak – ha medført en berikelse for dem.
- (56) I avsnitt 34 fremheves det igjen at saksforholdet var «nokså utypisk», og at det «som regel vil være en uttrykkelig eller underforstått forutsetning mellom partene at tilkjente sakskostnader skal gå til den som har ytt bistanden».
- (57) Jeg bemerker at mindretallet i Rt-2015-289 bygger på at det forelå en videre adgang til dekning av sakskostnader enn det flertallet kom til. Dette kan ikke oppfattes annerledes enn at mindretallet var enig i det flertallet ga uttrykk for i avsnitt 26 og 34.
- (58) Etter mitt syn er det ikke tvilsomt at Høyesterett i denne dommen ga uttrykk for at det etter ligningsloven ville foreligge en rett til dekning som det foreliggende. I og med at saken gjaldt en annen lov, kan vårt spørsmål ikke anses avgjort i den dommen. Samtidig kan jeg ikke se at det er forskjeller mellom den dagjeldende ligningsloven og forvaltningsloven § 36 som kan begrunne ulike løsninger på dette punktet. Mitt syn er etter dette at Rt-2015-289 klart gir støtte for det standpunkt A gjør gjeldende.

### ***Forvaltningspraksis***

- (59) For Høyesterett er det ikke fremlagt en fast og entydig forvaltningspraksis som kan legges til grunn for tolkningen. Det er imidlertid vist til flere rundskriv i tilknytning til forvaltningsloven og til tolkningsuttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling.
- (60) Hva gjelder rundskrivene, nøyer jeg meg med å vise til Arbeids- og velferdsetatens Rundskriv til forvaltningsloven versjon 30. oktober 2017 (R36-00) som direkte behandler tolkningsspørsmålet i vår sak. Det fremgår der at det bare er partens *egne* kostnader som er dekningsberettigede etter forvaltningsloven § 36. Som eksempel på tilfeller der



advokatsalær ikke er dekningsberettiget, nevnes et tilsvarende tilfelle som i vår sak, der parten ikke har hatt utgifter som følge av at han er medlem av en organisasjon som tilbyr advokatbistand uten ekstra kostnad utover medlemskontingenten.

- (61) I rundskrivet forankres tolkningen blant annet i Rt-2015-289. Jeg er, som det vil ha fremgått, ikke enig i etatens forståelse av denne dommen. Videre viser rundskrivet til Lovavdelingens uttalelser JDLOV-2008-3998 og JDLOV-2014-7205B. Men i begge disse uttales det at forvaltningsloven § 36 første ledd *ikke* er til hinder for at parten inngår *betingede* avtaler om kostnadsdekning med en medhjelper. Begge gjaldt riktignok konkret andre tilfeller enn vårt.
- (62) Rundskrivet blir etter dette bare et uttrykk for statens oppfatning og har således liten selvstendig verdi for løsningen av tolknings spørsmålet.
- (63) Jeg tilføyer at Lovavdelingen i en tolkningsuttalelse 27. oktober 2017 (JDLOV-2017-2651), som det nevnte rundskrivet ikke viser til, konkluderte med at et forsikringsselskaps utgifter til å dekke rettshjelp for parten som parten pliktet å refundere forsikringsselskapet, faller inn under «kostnader» som parten kan kreve dekket etter forvaltningsloven § 36. Uttalelsen støtter oppfatningen om at A har krav på å få dekket advokatutgiftene i klagesaken. Som jeg har vært inne på, har Fellesforbundets rettshjelp for medlemmene likhet med en forsikringsordning.
- (64) Oppsummert mener jeg at Arbeids- og velferdsetatens Rundskriv R36-00 ikke gir veiledning, men at Lovavdelingens tolkningsuttalelser gir en viss støtte for at advokatutgiftene i As klagesak er dekningsberettigete etter forvaltningsloven § 36.

#### ***Gir rettspraksis i tilknytning til tvisteloven veiledning ved tolkningen?***

- (65) Etter tvisteloven §§ 20-2 og 20-5 har den som har vunnet saken, krav på dekning av «partens nødvendige kostnader». Til tross for at det etter ordlyden er partens egne kostnader som kan kreves dekket, skjer det i praksis ingen vurdering av om det er parten selv som vil bli sittende med den endelige belastningen dersom sakskostnader ikke tilkjennes. Det finnes en rekke eksempler på at en part er tilkjent sakskostnader selv om utgiftene er dekket av andre, slik at det som tilkjennes i sakskostnader, ikke skal gå til dekning av kostnader som parten selv har pådratt seg. Dette vil gjelde blant annet der kostnadene dekkes av en forening eller under en rettshjelpsforsikring.
- (66) Under forutsetning av at prosessfullmakten fortsatt gjelder, er denne saken et illustrerende eksempel. As prosessfullmektig har for Høyesterett nedlagt påstand om at staten skal betale omkostningene ved domstolsbehandlingen. Ingen av partene har problematisert eller kommentert at kostnadene – dersom de tilkjennes – vil gå til dekning av Fellesforbundets betaling til Advokatene i LO, selv om tvisteloven § 20-2 første ledd i motsetning til forvaltningsloven § 36 taler om at parten kan kreve erstatning for «sine» kostnader.
- (67) Jeg er riktignok enig med staten i at sakskostnader etter tvisteloven inngår i et annet system og dermed ikke har direkte føringer for tolkningen av forvaltningsloven § 36. Tvisteloven regulerer fordelingen av omkostninger mellom to prinsipielt likestilte parter, mens en

forvaltningsprosess, slik staten har vist til, er en «undersøkelsesprosess» der forvaltningen har hovedansvaret både for å undersøke og for å avgjøre saken.

- (68) Selv om vurderingen etter forvaltningsloven § 36 må foretas uavhengig av hvordan sakskostnadsspørsmålet skal løses etter tvisteloven, peker jeg på at vurderingene av om en part skal tilkjennes sakskostnader i medhold av tvistelovens regler og forvaltningsloven § 36, et stykke på vei reiser parallelle problemstillinger. For eksempel fremgår det av tvisteloven § 20-5 at full erstatning for sakskostnader skal dekke partens «nødvendige kostnader ved saken», og i forvaltningsloven § 36 heter det at «han [parten] tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket».
- (69) Mitt syn er etter dette at praksis etter tvisteloven må tillegges en viss vekt ved tolkningen av forvaltningsloven § 36 ettersom den viser hva man har ansett som en rimelig og selvfølgelig løsning på et tilgrensende område.

### *Reelle hensyn*

- (70) Hovedbegrunnelsen for forvaltningsloven § 36 er at det er rimelig at det offentlige dekker de utgifter som en person pådrar seg for å få endret et uriktig forvaltningsvedtak, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) side 101. Formålet er videre «å styrke borgeres stilling i forhold til forvaltningen», jf. blant annet Sivilombudsmannens årsmelding – SOMB-2000-54.
- (71) Saken her viser etter mitt syn at rettshjelpsordninger av den typen Fellesforbundet tilbyr, bidrar til å realisere lovens formål. Jeg tilføyer at inntektsgrensene for å kvalifisere til fri rettshjelp etter rettshjelploven uansett er så lave at denne ordningen som regel ikke er et alternativ.
- (72) Forvaltningen har en veiledningsplikt, men Navs veiledning vil neppe være tilstrekkelig til å sikre riktig resultat i alle saker. Rettshjelpsordninger kan dermed også bidra til å «avlaste» forvaltningen, jf. høringsuttalelse fra Nav 26. november 2019 om ny forvaltningslov side 23–24 «Sakskostnader».
- (73) A har indirekte betalt for tjenesten gjennom sin medlemskontingent. Det dreier seg i realiteten om en forsikringslignende ordning som bygger på et solidaritetsprinsipp. Statens tolkning vil kunne føre til dårligere rettshjelpsordninger for fagorganiserte og gjøre det vanskeligere for dem som ikke har ressurser til selv å dekke advokatbistand. A har derfor en indirekte interesse i utfallet av saken her.
- (74) Som det har fremgått, er det bare kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, som omfattes av § 36. En god rettshjelpsordning vil kunne bidra til å redusere antall uberettigede klager ved at den fagorganiserte får kvalifisert advokathjelp til å vurdere om klagen har noen mulighet til å nå frem.
- (75) Staten har blant annet innvendt at en utvidelse av adgangen til å få dekket sakskostnader kan lede til en økning av kostnadsnivået i forvaltningssaker, og til at en økning i kostnadsnivået vil beslaglegge ressurser som kunne vært benyttet til å løse forvaltningens primær oppgaver.

- (76) Til dette bemerker jeg at partene har noe ulikt syn på hva praksis er i dag. Det er dermed ikke uten videre klart at vi her står overfor en utvidelse dersom anken når frem. Jeg viser videre til at lovgiver nå har gode muligheter til eventuelt å regulere spørsmålet i forbindelse med arbeidet med ny forvaltningslov.
- (77) Etter mitt syn taler reelle hensyn samlet sett for at advokatutgifter bør være dekningsberettigete i tilfeller som vi her står overfor.

### ***Oppsummering***

- (78) Ordlyden er åpen, men heller svakt i favør av statens syn. Også forarbeidene kan hevdes å gi en viss støtte for dette, men de adresserer ikke vårt spørsmål og gir således helt begrenset veiledning for tolkningen.
- (79) Dommen i Rt-2015-289 gir støtte for oppfatningen om at en part har krav på dekning av sakskostnader også der tredjemann har betalt disse, når kostnadene er pådratt i partens interesse, herunder når de har grunnlag i en avtalt ordning som i en rettshjelpsforsikring eller fagforeningsordning. I slike tilfeller anses kostnadene som partens egne.
- (80) Uttalelsene fra Lovavdelingen kan tas til støtte for denne tolkningen, og det samme gjør praksis etter tvisteloven. Tolkningen har også støtte i reelle hensyn.
- (81) Samlet sett taler kildene for at As anke må føre frem.

### ***Konklusjon og sakskostnader***

- (82) Arbeids- og velferdsdirektoratets vedtak 31. mai 2018 må etter dette kjennes ugyldig.
- (83) A har vunnet saken og har krevd sakskostnader for alle instanser. Fellesforbundet, Landsorganisasjonen i Norge og Parat har opptrådt som partshjelpere for Høyesterett og har krevd sakskostnader for denne instansen. Etter tvisteloven § 20-6 første ledd må partshjelpernes krav på sakskostnader fastsettes særskilt, jf. § 20-1 tredje ledd. Jeg er kommet til at A og partshjelperne bør tilkjennes sakskostnader etter tvisteloven § 20-2 første ledd.
- (84) A har fremsatt krav om dekning av sakskostnader for tingrett og lagmannsrett med 111 657 kroner og for Høyesterett med 271 500 kroner, til sammen 383 157 kroner. Kravet tas til følge.
- (85) Partshjelperne Fellesforbundet og Landsorganisasjonen i Norge har fremsatt krav om dekning av sakskostnader for Høyesterett med 110 000 kroner, mens partshjelper Parat har krevd sakskostnader for Høyesterett med 80 000 kroner.
- (86) Staten gjør gjeldende at partshjelperne har krevd sakskostnader som overstiger det som kan anses som «nødvendige kostnader» ved saken, jf. tvisteloven § 20-5 første ledd første punktum. Partshjelperne gjør på sin side gjeldende at de påførte kostnadene er rimelige og nødvendige.

- (87) Saken gjelder spørsmål som har stor betydning for flere arbeidstakerorganisasjoner, og jeg er kommet til at partshjelperne bør tilkjennes sakskostnader i samsvar med de fremlagte oppgavene, jf. tvisteloven § 20-5.
- (88) Jeg stemmer for denne

## D O M :

1. Arbeids- og velferdsdirektoratets vedtak 31. mai 2018 kjennes ugyldig.
  2. I sakskostnader for tingretten, lagmannsretten og Høyesterett betaler staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet til A 383 157 – trehundreogåttitretusenett hundreogfemtisyv – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.
  3. I sakskostnader for Høyesterett betaler staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet til Fellesforbundet og Landsorganisasjonen i Norge 110 000 – etthundreogtitusen – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.
  4. I sakskostnader for Høyesterett betaler staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet til Parat 80 000 – åttitusen – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.
- (89) Dommer **Bergh:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (90) Dommer **Thyness:** Likeså.
- (91) Dommar **Høgetveit Berg:** Det same.
- (92) Dommer **Webster:** Likeså.

(93) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Arbeids- og velferdsdirektoratets vedtak 31. mai 2018 kjennes ugyldig.
2. I sakskostnader for tingretten, lagmannsretten og Høyesterett betaler staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet til A 383 157 – trehundreogåttitretusenett hundreogfemtisyv – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.
3. I sakskostnader for Høyesterett betaler staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet til Fellesforbundet og Landsorganisasjonen i Norge 110 000 – etthundreogtitusen – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.
4. I sakskostnader for Høyesterett betaler staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet til Parat 80 000 – åttitusen – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.