

# Sakskostnader etter opphevelse av avvisning av klage

27.9.2021 (2020/4265)

Saken gjelder krav om dekning av sakskostnader. Et avslag på voldsoffererstatning ble påklaget, men klagen ble avvist. Avvisningsvedtaket ble påklaget, og opphevet av Statens sivilrettsforvaltning. Klagen over avslaget på erstatning ble deretter realitetsbehandlet i to instanser og avslått. Spørsmålet i saken er om klagers kostnader ved å påklage avvisningsvedtaket skulle dekkes av staten i medhold av forvaltningsloven § 36.

Sivilombudet er kommet til at et vedtak om avvisning av klage må regnes som endret til gunst for parten, jf. § 36, når avvisningsvedtaket oppheves og klagen realitetsbehandles. Dette gjelder uavhengig av utfallet av realitetsbehandlingen.

Departementets avgjørelse bygget derfor på en uriktig tolkning av forvaltningsloven § 36, og avslaget på kravet om sakskostnader må anses ugyldig.

Sivilombudet ber departementet om å vurdere sakskostnadskravet på nytt.

## Sakens bakgrunn

Kontoret for voldsoffererstatning avslo As (heretter kalt klager) søknad om voldsoffererstatning. Vedtaket ble påklaget. Kontoret for voldsoffererstatning avviste klagen som for sent fremsatt. Klager påklagde avvisningsvedtaket. Kontoret for voldsoffererstatning fant etter en ny vurdering ikke grunn til å endre avvisningsvedtaket, og klagen ble sendt Statens sivilrettsforvaltning som klageinstans.

Statens sivilrettsforvaltning opphevet avvisningsvedtaket, da de kom til at det var godtgjort at klager ikke kunne lastes for fristoversittelsen.

Klagen på avslaget på voldsoffererstatning ble etter dette realitetsbehandlet først av Kontoret for voldsoffererstatning, og deretter av Statens sivilrettsforvaltningen. Avslaget ble opprettholdt i begge instanser.

Advokat Ernest Tell fremmet på vegne av klager krav om dekning av sakskostnader forbundet med klagen over avvisningsvedtaket. Kravet ble avslått av Statens sivilrettsforvaltning, og etter klage fra Advokat Tell opprettholdt Justis- og beredskapsdepartementet avslaget i vedtak 7. oktober 2020.

Departementets avslag på sakskostnader ble i hovedsak begrunnet med at søknaden om voldsoffererstatning ikke var endelig avgjort ved opphevelsen av avvisningsvedtaket, og at klager stod materielt sett i samme stilling som før. Departementet viste til at klagers situasjon dermed har likhetstrekk med de såkalte gruppe 3-tilfellene i Justis- og beredskapsdepartementets lovavdelings (Lovavdelingen) uttalelse (JDLOV-2003-5695), jf. punkt 2 sjette avsnitt, hvor opphevelsen «ikke engang fører til noen midlertidig endring for klageren i den rettsstilstand saken gjelder».

Departementet skrev videre:

«Ved å oppheve avvisningsvedtaket, kom Statens sivilrettsforvaltning til at klagen over avslaget på søknad om voldsoffererstatning skulle realitetsbehandles. Det gjenstod imidlertid en faktisk vurdering av innholdet i klagen. Departementet viser til at dersom klager ikke hadde oversittet klagefristen og klageinstansen hadde behandlet alle sider av saken, ville opprettholdelsen av avslaget på søknad om voldsoffererstatning ikke vært en endring til gunst for klager. Klager ville da ikke hatt rett til dekning av saksomkostninger, jf. forvaltningsloven § 36. Det at klager fikk en 'rundtur' i forbindelse med avvisningsvedtaket, bør etter departementets syn ikke endre dette utgangspunktet slik at klager gis rett til dekning av sakskostnader.»

Departementet konkluderte med at opphevelsen av avvisningsvedtaket ikke innebar en endring til gunst for klager som gir rett til dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 første ledd.

Advokat Tell brakte avslaget på dekning av sakskostnader inn for Sivilombudet på klagers vegne.

## Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere.

I undersøkelsesbrevet 23. mars 2021 herfra pekte vi på flere av rettskildene som gjennomgås i uttalelsen her, og ba om departementets svar på følgende spørsmål:

- Hvilket vedtak er utgangspunktet for vurderingen etter § 36 første ledd av om det er skjedd en endring til gunst – vedtaket om avslag på voldsoffererstatning eller vedtaket om avvisning av klagen?

- Hva er den nærmere begrunnelsen for hvorfor opphevelsen av avvisningen ikke ble ansett som en endring til gunst av avvisningsvedtaket som kan gi grunnlag for dekning av sakskostnader? Dersom departementet mener at synspunkter fra Lovavdelingens uttalelser JDLOV-2003-5695 og JDLOV-2010-5915 har betydning for vurderingen, bes dette begrunnet nærmere.

I svaret 20. april 2021 presiserte departementet at det var vedtaket om avvisning av klagen som var utgangspunktet for deres vurdering av om det forelå en endring til gunst. Når det gjaldt spørsmålet om sakskostnader, mente imidlertid departementet at det også må ses hen til det «saken egentlig dreier seg om» – vedtaket om avslag på krav om voldsoffererstatning.

Departementet la til grunn at ordlyden i forvaltningsloven § 36 ikke ga svar på om opphevelse av en avvisning av en klage skal anses som «endring til gunst». Fra forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968–1969) side 47, trakk departementet frem: «... at et vedtak blir opphevd, vil i seg selv ikke innebære at det endres til gunst for parten. Her må man se på hva resultatet endelig blir». Departementet mente at i «likhet med gruppe 3-tilfellene [jf. Lovavdelingens uttalelse 2. september 2003, JDLOV-2003-5695] vant klager ved opphevelsen av avvisningen en prosessuell seier, men med hensyn til det omsøkte rettsgodet sto saken materielt på samme sted». De viste også til Lovavdelingens uttalelse 10. oktober 2011, JDLOV-2010-5915, hvor det legges til grunn at «de beste grunner [taler] for at opphevelser av avvisninger i førsteinstans vurderes på samme måte som opphevelser av avslag i forhold til forvaltningsloven § 36».

Etter departementets syn var det ikke holdepunkter for å si at vedtak om avvisning av klage prinsipielt står i en annen stilling enn førsteinstansens avvisning av en søknad. Kontoret for voldsoffererstatning avviste klagen fordi den ikke var fremsatt rettidig, men kunne ha valgt å gi oppfriskning slik Statens sivilrettsforvaltning falt ned på. Da kunne Kontoret for voldsoffererstatning i stedet ha opprettholdt avslaget. Reelt sett ville da utfallet av saken, nemlig søknad om voldsoffererstatning, ha vært det samme.

Departementet så at søker ved avvisningen av klagen har blitt belastet en ekstra klagerunde, hvilket kan tilsi at staten bør dekke utgiftene knyttet til denne runden. Det pekte imidlertid på at dette også ville være situasjonen for klager i de tilfeller der et avslag på en søknad oppheves av klageinstansen og sendes tilbake til førsteinstansen for fornyet vurdering, og i slike saker er det departementets syn at det ikke skal innvilges sakskostnader etter § 36.

Advokat Tell innga merknader til departementets svar til Sivilombudet. Han ga uttrykk for at departements lovforståelse innebar en innskrenkende tolkning av § 36, i strid med blant annet reelle hensyn.

## **Sivilombudets syn på saken**

Retten til dekning av sakskostnader i forvaltningssaker er regulert i forvaltningsloven § 36. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

«Når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre endringen skyldes partens eget forhold eller forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll, eller andre særlige forhold taler mot det.»

Spørsmålet i saken er om det skal anses som et vedtak «endret til gunst for en part», når en avvisning av en klage på et enkeltvedtak blir opphevet og klagen deretter blir realitetsbehandlet, uavhengig av om parten får medhold i den underliggende saken som klagen gjaldt.

Ved vurderingen av om et vedtak i saken er endret til gunst må det etter ombudets syn tas utgangspunkt i vedtaket om avvisning, slik også departementet synes å ha gi uttrykk for. Det er ikke tvilsomt at avvisning av en klage er å anse som et enkeltvedtak. Dette følger direkte av forvaltningsloven § 2 tredje ledd, samt av § 28 tredje ledd.

Ombudet er ikke enig med departementet i at ordlyden i § 36 første ledd – «endret til gunst» – ikke gir noen nærmere veiledning for spørsmålet i denne saken. Temaet i avvisningsvedtaket var retten til klagebehandling. Dette spørsmålet om klagebehandling fikk klager medhold i, det ble «endret til gunst»: Det var etter at dette avvisningsvedtaket ble opphevet at klagen ble realitetsbehandlet.

Spørsmålet i saken blir dermed om det er grunnlag for å tolke bestemmelsen innskrenkende i situasjoner der vedtaket gjelder avvisning, og endringen til gunst kun innebærer en prosessuell gevinst i den underliggende saken. Da en slik innskrenkende tolkning vil være til ugunst for borgerne, vil den kreve tydelig støtte i andre rettskilder.

Departementet har i vedtaket 7. oktober 2020 og i svaret til ombudet trukket frem forarbeidene til støtte for sin tolkning. I Ot.prp. nr. 27 (1968–1969) uttales det i spesialmerknadene på side 47 at: «Det at et vedtak blir opphevet, vil i seg selv ikke innebære at det endres til gunst for parten. Her må man se på hva resultatet endelig blir».

Disse forarbeidene har gitt grunnlag for Justisdepartementets lovavdelings syn om at førstestansens vedtak om det materielle spørsmålet i en sak ikke vil være «endret til gunst» ved klageinstansens opphevelse av vedtaket, med mindre opphevelsen i seg selv innebærer en permanent eller midlertidig forbedret materiell rettsstilling. Der opphevelsen kun innebærer en forbedret prosessuell stilling (rett til ny behandling) vil det opphevede vedtaket etter Lovavdelingens syn først kunne anses endret til gunst når klageren eventuelt får medhold i det materielle spørsmålet i den etterfølgende behandlingen av saken i førstestans, se for eksempel Lovavdelingens uttalelser 5. januar 1989 (JDLOV-1988-3551), 2. september 2003 (JDLOV-2003-5695), 13. desember 2006 (JDLOV-2006-5734) og 4. mai 2009 (JDLOV-2009-1962). De tilfellene hvor opphevelsen kun innebærer en forbedret prosessuell stilling har av Lovavdelingen gjerne blitt omtalt som gruppe 3-tilfeller.

Sivilombudet har i flere uttalelser gitt uttrykk for et annet syn på gruppe 3-tilfellene, og har ment at opphevelse av et vedtak om avslag kan være omfattet av bestemmelsen i § 36 uten hensyn til det

endelige resultatet i saken, i alle fall der opphevelsen skyldes saksbehandlingsfeil, se nærmere Sivilombudets uttalelser i SOM-2007-77 og SOM-2009-343.

Lovavdelingens omtale av gruppe 3-tilfellene i de ovennevnte uttalelsene sier ikke noe særskilt om situasjonen der klageinstansen opphever et avvisningsvedtak. Den beskrevne uenigheten mellom Lovavdelingen og Sivilombudet om disse tilfellene synes derfor ikke å komme på spissen i saken her.

I vedtaket 7. oktober 2020 og i svaret til ombudet er også departementet enig i at Lovavdelingens uttalelser om gruppe 3-tilfellene ikke er ment å omfatte avvisningssakene. De mener imidlertid at det er likheter med disse tilfellene som innebærer at det ved avgjørelser om sakskostnader ikke bare kan ses hen til vedtaket i avvisningssaken. Det må også sees hen til at saken «egentlig» dreier seg om det underliggende vedtaket om avslag på voldsoffererstatning.

Ombudet er enig i at det er visse likheter med gruppe 3-tilfellene, når man ser på sakskostnadenes betydning for resultatet i den underliggende saken. I begge situasjonene gjelder kostnadene arbeidet med en klage som har ført fram, men som i første omgang kun har gitt en prosessuell gevinst i den underliggende saken. I saker om avvisning må imidlertid vurderingen av om et vedtak er «endret til gunst», jf. ordlyden i § 36, ta utgangspunkt i enkeltvedtaket om avvisning, og ikke i den underliggende saken. Klageinstansens vedtak i en avvisningssak vil normalt endelig avgjøre spørsmålet om retten til klagebehandling, og avslutte det selvstendige spørsmålet klagen gjelder.

Lovavdelingens syn på gruppe 3-tilfellene bygger som nevnt i stor grad på spesialmerknedene i Ot.prp. nr. 27 (1968–1969), om at man må avvende det endelige resultatet i saken før det kan tas stilling til om en opphevelse av et vedtak innebærer en endring til gunst. Forarbeidene kan etter ombudets syn ikke uten videre forstås å ha tatt stilling til spørsmålet om dekning av sakskostnader etter opphevelser av avvisninger. Det spørsmål uttalelsen i spesialmerknedene gjelder er ikke drøftet andre steder i forarbeidene, og avvisningstilfellene er ikke omtalt særskilt.

Forarbeidsuttalelsen viser dessuten til «hva resultatet endelig blir». Dersom det tas utgangspunkt i et avvisningsvedtak, er det som nevnt liten tvil om at der klagen gis medhold og saken realitetsbehandles, så vil «det endelige resultatet» være en endring til gunst for klager. Det er derfor vanskelig å se at disse forarbeidene i noen særlig grad støtter departementets syn på avvisningstilfellene.

Til støtte for sitt syn har departementet også vist til Lovavdelingens uttalelse i JDLOV-2010-5915, der Lovavdelingen under punkt 3 gir uttrykk for at «de beste grunner [taler] for at opphevelser av avvisninger i førsteinstans vurderes på samme måte som opphevelser av avslag [altså gruppe 3-tilfeller] i forhold til forvaltningsloven § 36».

Lovavdelingens uttalelse begrunner dette med blant annet følgende:

«Grensen mellom avslag og avvisning er uklar i forvaltningsprosessen. En kan vanskelig legge til grunn at avvisningsspørsmål skiller seg fra realitetsspørsmål på en måte som gjør at det er større grunn til å dekke omkostninger forbundet med å påklage avvisninger enn omkostninger

forbundet med å påklage realitetsavgjørelser. Et skille mellom avvisninger og avslag i forhold til dekning av saksomkostninger medfører dessuten at en må ta stilling til om førsteinstansens ordvalg er avgjørende, eller om det skal tas utgangspunkt i et materielt avvisningsbegrep av uklart innhold. Det er i denne sammenheng av betydning at forvaltningsprosessen bør holdes forholdsvis enkel. Den anvendes i et meget stort antall saker av organer og tjenestemenn med ulike forutsetninger for å håndtere mer subtile juridiske sondringer»

Uttalelsen bygger i hovedsak på at det er en uklar grense mellom avvisninger og avslag i forvaltningsretten. Bakgrunnen for uttalelsen var et vedtak som var betegnet som en avvisning, men som Lovavdelingen synes å mene at det var vel så nærliggende å anse som avslag på en søknad.

Uavhengig av ombudets uenighet med lovavdelingen om gruppe 3-tilfellene er ombudet usikker på om de hensynene Lovavdelingen peker på i denne uttalelsen gir tilstrekkelig rettskildemessig grunnlag for deres syn på dekning av saksomkostnader etter opphevelse av avvisninger. Tolkningen er i strid med det ombudet mener følger av ordlyden i forvaltningsloven § 36, jf. ovenfor.

En slik tolkning er også i strid med det syn Graver gir uttrykk for i Alminnelig forvaltningsrett, 5. utgave, 2019, der det på side 532 uttales: «Også opphevelse av et avvisningsvedtak er i praksis ansett som et vedtak 'endret til gunst' etter forvaltningsloven § 36 første ledd, uten hensyn til hva slutt resultatet blir etter realitetsbehandlingen av saken». Lovavdelingen har dessuten selv i uttalelsen 5. januar 1989 (JDLOV-1988-3551) lagt til grunn at «man tradisjonelt har latt opphevelser av avvisninger falle inn under § 36 første ledd uten hensyn til sakens endelige utfall». Ombudet har tidligere lagt til grunn et tilsvarende syn i SOM-2007/77 (punkt 1) og SOM-2009-848.

Ombudet vil videre peke på at det etter forholdene kan være en åpning for å legge realiteten i en avgjørelse til grunn, og anse et vedtak som et avslag selv om det er kalt for en avvisning av vedtaksorganet. I den grad avgjørelsestypen skulle ha avgjørende betydning for saksomkostnader (som vil kunne avhenge av synet på gruppe 3-tilfellene), vil en slik tilnærming kunne imøtekomme noen av de hensynene Lovavdelingens uttalelse bygger på.

Spørsmålet om en opphevelse av en avvisning av en søknad generelt sett kan gi grunnlag for saksomkostnader etter forvaltningsloven § 36 kommer likevel ikke på spissen i denne saken. Saken her gjelder opphevelse av avvisning av en klage, og slike tilfeller er ikke dekket av uttalelsen fra Lovavdelingen (JDLOV-2010-5915). Lovavdelingen la der vekt på at grensen mellom avvisning og avslag er uklar. Den grensen er ikke uklar i et tilfelle som her.

Grensen mellom realitetsbehandling og avvisning er gjennomgående relativt klar i klageprosessen etter forvaltningsloven kapittel VI. Etter ombudet syn er det vanskelig å se for seg en situasjon hvor en avvisning av en klage på et avslag like gjerne kunne vært ansett som et nytt avslag på søknaden. I en sak om klage på avvisning av klage, f.eks. som følge av oversittet klagefrist, vil de spørsmålene som behandles av klageinstansen i liten grad ha noen sammenheng med de materielle spørsmålene i den underliggende saken. Dette skiller seg fra de situasjonene Lovavdelingen

beskriver, når de i uttalelsens punkt 3 femte avsnitt legger vekt på at førstinstansen må foreta de samme undersøkelser og vurderinger, enten den mener den påklagede avgjørelsen er en avvisning eller et avslag. Synspunktene i uttalelsen kan derfor ikke tillegges noen særlig vekt i et tilfelle som det aktuelle.

På denne bakgrunn er ombudet kommet til at departementet bygget på en innskrenkende tolkning av § 36 som det ikke er tilstrekkelig dekning for i rettskildene. Etter ombudet syn er derfor vedtaket om avslag på sakskostnader ugyldig.

## **Konklusjon**

Sivilombudet er kommet til at et vedtak om avvisning av klage må regnes som endret til gunst for parten, jf. forvaltningsloven § 36, når avvisningsvedtaket oppheves og klagen realitetsbehandles. Dette gjelder uavhengig av utfallet av realitetsbehandlingen.

Departementets avgjørelse bygget derfor på en uriktig tolkning av § 36, og avslaget på kravet om sakskostnader må anses ugyldig.

Sivilombudet ber departementet om å vurdere sakskostnadskravet på nytt, og orientere om den fornyede vurderingen innen 27.10.2021.

27.9.2021 (2020/4265)