

Dekning av sakskostnader i sak om partsinnsyn

22.6.2022 (2022/1346)

Saken gjaldt spørsmålet om klageren kunne kreve dekket sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 i en sak om partsinnsyn. Nav avslo kravet begrunnet i at bestemmelsen, etter Navs syn, ikke kom til anvendelse i partsinnsynssaker.

Ombudet kom til at forvaltningsloven § 21 annet ledd første punktum må forstås slik at forvaltningsloven § 36 kan gjøres gjeldende ved avslag på krav om partsinnsyn som endres til partens gunst. Nav ble bedt om å vurdere saken på nytt og om å oppdatere rundskrivet i samsvar med uttalelsen.

Sakens bakgrunn

Advokat Haavard Homestad representerte X (heretter klageren) i en sak om tilbakebetaling av arbeidsavklaringspenger. Han ba i den forbindelse Nav Arbeid og ytelser Tønsberg i brev 28. oktober 2020 om å oversende «komplett saksmappe».

Nav svarte på innsynskravet i brev 6. november 2020, der det fremgikk at alle relevante dokumenter fulgte vedlagt, men at «samtalereferater, dialogmeldinger o.l. er tilgjengelig til deres klient på Ditt NAV». Advokat Homestad tok deretter kontakt med Nav på telefon der han skal ha presisert at han ikke hadde tilgang til dokumentene fra klientens Ditt NAV og at han ønsket å få oversendt kopi av disse dokumentene. Han fikk deretter oversendt ytterligere tre dokumenter, men ble igjen henvist til klagerens Ditt NAV for øvrige dokumenter. I klage 21. desember 2020 ba advokaten om at avgjørelsen ble omgjort og at alle saksdokumentene skulle bli oversendt. I brev 5. januar 2021 fikk han oversendt alle relevante samtalereferater og dialogmeldinger i forbindelse med saken.

I brev 11. januar 2021 krevde advokat Homestad dekning av sakskostnadene i forbindelse med behandlingen av innsynskravet med henvisning til forvaltningsloven § 36. Kravet ble avslått i brev 11. mars 2021 begrunnet i at kravet om partsinnsyn var en prosessuell beslutning som ikke var omfattet av sakskostnadsreglen i forvaltningsloven.

I klagen til Sivilombudet 26. november 2021 anførte advokaten at forvaltningsloven § 36 kom til anvendelse i partsinnsynssaker, og at Nav måtte dekke sakskostnadene som klienten ble påført i forbindelse med advokatens arbeid med å få alle sakens dokumenter oversendt.

Våre undersøkelser

Ettersom saken i det vesentlige gjelder et lovtolkningsspørsmål, nemlig om forvaltningslovens sakskostnadsregel i § 36 kan gjøres gjeldende i partsinnsynssaker, fant ombudet grunn til først å undersøke saken nærmere med Justis- og beredskapsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet er faglig ansvarlig departement for forvaltningsloven. Vi ba blant annet om departementets generelle syn på retten til dekning av sakskostnader ved omgjøring til gunst i partsinnsynssaker.

I brev 28. mars 2022 redegjorde Justis- og beredskapsdepartementet for sitt syn på om sakskostnadsreglene kom til anvendelse i partsinnsynssaker. Departementet konkluderte med at «fvl. § 21 andre ledd skal forstås slik at fvl. § 36 kan gjøres gjeldende der et avslag på krav om partsinnsyn endres til gunst for den som har krevd innsyn».

Departementets redegjørelse og klagen hit ble deretter oversendt til Arbeids- og velferdsdirektoratet for merknader. I svaret skrev direktoratet at gode grunner taler for at det gis dekning av sakskostnader ved avgjørelser som ligger nær enkeltvedtakssituasjonen og at det er «hensiktsmessig at retten til sakskostnadsdekning er lik uavhengig av om et innsynskrav er hjemlet i forvaltningsloven eller offentleglova».

På den annen side viste direktoratet til at det fremstår mindre rimelig at forvaltningsloven § 36 kommer til anvendelse i saker som ligger lenger unna enkeltvedtakssituasjonen. Direktoratet mente det ville være nyttig om ombudet kunne uttale seg om hvilke momenter som skal inngå i vurderingen av hva som skal til for at en part skal kunne kreve dekket sakskostnader i partsinnsynssaker.

Ombudet forstår svaret slik at direktoratet i hovedsak slutter seg til Justis- og beredskapsdepartementets syn om at forvaltningsloven § 36 kan gjøres gjeldende i partsinnsynssaker.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslige utgangspunkt

Forvaltningsloven § 36 første ledd lyder:

«Når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre endringen skyldes

partens eget forhold eller forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll, eller andre særlige forhold taler mot det.»

Etter ordlyden er det et vilkår for å få tilkjent dekning av sakskostnader at et «vedtak» blir endret til gunst for en part. I utgangspunktet må det være tale om et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. forvaltningsloven § 3 første ledd. «Vedtak» er avgjørelser som «treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. «Enkeltvedtak» er vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. bokstav b.

Såkalte «prosessledende avgjørelser» regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, se SOM-2010-2482. Prosessledende avgjørelser er avgjørelser som treffes under sakens gang, som et ledd i en avgjørelse som er bestemmende for rettigheter og plikter, se Graver, Alminnelig forvaltningsrett (5. utg. 2019), s. 390-91. Slike avgjørelser anses ikke selv å være bestemmende for den enkeltes rettigheter og plikter. Ved vurderingen av om det er tale om en prosessledende avgjørelse eller et forvaltningsrettslig vedtak, må det ses hen til avgjørelsens karakter og de reelle hensyn som gjør seg gjeldende, se ombudets årsmelding for 2008 side 85 (SOMB-2008-18).

En part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter etter forvaltningsloven §§ 18 flg. Det er regnet som sikker rett at en avgjørelse om partsinnsyn er en prosessledende avgjørelse og ikke et enkeltvedtak, se for eksempel Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (11. utg. 2019), s. 283. Reglene om klage og omgjøring i forvaltningsloven kapittel VI, herunder § 36 om dekning av sakskostnader, gjelder derfor ikke direkte for krav om partsinnsyn. I forvaltningsloven § 21 er det imidlertid gitt særskilte regler om klage over avslag på krav om partsinnsyn. Det følger av bestemmelsens annet ledd at «[d]en som har satt fram kravet, kan påklage avslaget i samsvar med reglene i kap. VI».

2. Kommer forvaltningsloven § 36 til anvendelse i partsinnsynsaker?

Spørsmålet i saken her er om regelen om dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 gjelder i partsinnsynssaker, selv om det ikke er tale om enkeltvedtak.

Av forvaltningsloven § 21 følger det at den som har satt fram krav om partsinnsyn, kan påklage et avslag «i samsvar med reglene i kap. VI». Ordlyden taler for at alle bestemmelsene i forvaltningsloven kap. VI, herunder § 36 om sakskostnader, i utgangspunktet kommer til anvendelse i partsinnsynssaker.

Forarbeidene til forvaltningsloven gir ikke klare og konkrete holdepunkter for at sakskostnadsbestemmelsen gjelder i partsinnsynssaker. Som fremhevet av Justis- og beredskapsdepartementet i sitt svar på ombudets undersøkelse, er det imidlertid i merknadene til forvaltningsloven § 21 vist til at «[R]eglene i forvaltningsloven og i offentlighetsloven bør være i samsvar med hverandre», jf. Ot.prp.nr.3 (1976-1977) s. 83. Hvordan offentleglovas regler om klage over avgjørelser om innsyn forstås er derfor relevant ved tolkningen av reglene om klage over partsinnsyn etter forvaltningsloven.

For saker om innsyn etter offentleglova følger det av offentleglova § 32 tredje ledd at reglene om klage etter forvaltningsloven kapittel VI gjelder «så langt dei passar». Det fremgår av forarbeidene at henvisningen til forvaltningsloven også omfatter sakskostnadsregelen i forvaltningsloven § 36, jf. Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 154. Forvaltningslovens sakskostnadsregler gjelder altså i saker om innsyn etter offentleglova, noe som taler klart i retning av at det tilsvarende gjelder for partsinnsynssaker.

Det synes derfor for ombudet som at lovgiver har ment at forvaltningsloven § 21 skal tolkes slik at også forvaltningsloven § 36 om dekning av sakskostnader kommer til anvendelse i partsinnsynssaker. Ombudet kan heller ikke se at reelle hensyn taler nevneverdig mot en slik løsning. Det kan i denne sammenheng vises til Bernts lovkommentarer til forvaltningsloven der han peker på at «de beste grunner» taler for at en part skal kunne kreve dekket nødvendige sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 i innsynssaker, se Jan Fridthjof Bernt, Norsk Lovkommentar (Gyldendal rettsdata), note 944 til forvaltningsloven (sist revidert 6. desember 2017).

Ombudet mener på denne bakgrunn at det er lite tvilsomt at sakskostnadsreglen i forvaltningsloven § 36 kommer til anvendelse i partsinnsynssaker. Konklusjonen er i samsvar med Justis- og beredskapsdepartementets redegjørelse, og er heller ikke bestridt av Arbeids- og velferdirektoratet som ble forelagt departementets brev.

3. Når er en avgjørelse om partsinnsyn endret til gunst slik at forvaltningsloven § 36 får anvendelse?

Siden Nav ikke har tatt stilling til spørsmålet om vilkårene for dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 er oppfylt i den aktuelle saken, vil ikke ombudet foreta en konkret vurdering av spørsmålet. Saken må vurderes på nytt av Nav. Ombudet har likevel funnet grunn til å komme med noen bemerkninger om hvordan det er nærliggende å anvende sakskostnadsregelen i partsinnsynstilfellene.

I utgangspunktet kreves det at det foreligger et enkeltvedtak som har blitt endret til gunst for en part, for at parten skal kunne kreve dekket sakskostnader. Ettersom en avgjørelse om partsinnsyn ikke er et enkeltvedtak, oppstår det et spørsmål om hvilke avgjørelser som kan gi grunnlag for dekning av sakskostnader.

Reglene om klage og omgjøring i forvaltningsloven kap. VI kommer til anvendelse der det foreligger «avslag» på krav om innsyn, jf. forvaltningsloven § 21. Om sakskostnadsregelen i forvaltningsloven § 36 kommer til anvendelse i en partsinnsynssak, synes dermed å avhenge av om kravet i første omgang helt eller delvis ble avslått.

I normaltilfellene vil det gjerne være klart om et krav om partsinnsyn er avslått. Mer tvilsomme tilfeller kan oppstå når forvaltningsorganet ikke bevisst eller eksplisitt har avslått et innsynskrav, men der parten eller dens representant ikke har mottatt alle etterspurte eller ønskede

saksdokumenter. Ombudet mener slike tvilstilfeller hovedsakelig må løses etter en konkret vurdering av om det er nærliggende å anse avgjørelsen som et avslag på kravet om innsyn. Innsynskravet må da tolkes og vurderes opp mot forvaltningens avgjørelse om innsyn. Ettersom det er tale om en konkret vurdering, finner ombudet det vanskelig å oppstille generelle retningslinjer for den nærmere vurderingen.

Det er i utgangspunktet opp til forvaltningsorganet å bestemme hvordan saksdokumentene gjøres tilgjengelig for parten, jf. forvaltningsloven § 20 første ledd første punktum. Slike avgjørelser vil i utgangspunktet ikke innebære et avslag på selve innsynskravet. Unntak kan tenkes der måten dokumentene tilgjengeliggjøres på, i realiteten vil innebære et avslag på partens innsynskrav.

Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at sakskostnadsregelen i forvaltningsloven § 36 kommer til anvendelse ved avslag på innsynskrav, etter forvaltningsloven § 21 annet ledd første punktum.

Ombudet ber om at klagerens krav om sakskostnader vurderes på nytt etter bestemmelsen om dekning av sakskostnader i forvaltningsloven § 36. Arbeids- og velferdsdirektoratet må også sørge for at rundskrivet til forvaltningsloven, R36-00, endres i samsvar med uttalelsen.

22.6.2022 (2022/1346)