

Oppreisning for oversittelse av klagefrist

3.11.2022 (2022/3574)

gjelder Landbruks- og matdepartementets opprettholdelse av Landbruksdirektoratets avvisning av en klage, som for sent fremsatt, samt departementets manglende behandling av klagerens omgjøringsbegjæring. Departementet avviste klagen fordi det konkluderte med at vilkårene for oppreisning av klagefristen ikke var oppfylt, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b. I klagen, som var fremsatt for sent, anførte klageren feil i direktoratets rettsanvendelse. Saken reiste spørsmål om Landbruks- og matdepartementet hadde sett hen til alle relevante hensyn ved vurderingen av om klagen skulle behandles, selv om den var fremsatt for sent, jf. forvaltningsloven § 31, og om departementet skulle ha vurdert omgjøring uavhengig av om det ble gitt oppreisning for klagefristen.

Sivilombudet mente det var begrunnet tvil ved om Landbruksdirektoratet hadde hjemmel til å omgjøre Statsforvalterens vedtak og dermed om direktoratets omgjøringsvedtak var gyldig. Ombudet kom til at departementets vurdering av om det forelå «særlige grunner» for å ta klagerens klage til behandling, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b, var mangelfull. Siden det var mer enn ett år siden direktoratets vedtak ble fattet, og klagen derfor ikke kunne tas under behandling etter forvaltningsloven § 31 tredje ledd, så ikke ombudet grunn til å

be departementet gjøre en ny vurdering av oppreisning av klagefristen.

Ombudet ba departementet om å behandle klagerens omgjøringsbegjæring på nytt og i den forbindelse ta stilling til gyldigheten av direktoratets omgjøringsvedtak og om departementet eventuelt har plikt til å omgjøre vedtaket.

Sakens bakgrunn

Lederen av en siidaandel (klageren) søkte den 31. januar 2020 om tilskudd for siidaandeler og tamreinlag for driftsåret 2018-2019. Søknadsfristen for tilskudd var 31. mai 2019 etter forskriften om tilskudd for siidaandeler og tamreinlag (FOR-2012-06-19-592) § 3. Den 1. juli 2019 trådte en ny forskrift om tilskudd i kraft (FOR-2019-06-20-865).

Bakgrunnen for at klagerens søknad for driftsåret 2018-2019 ble sendt 31. januar 2020, var at han da ble klar over at søknaden hans, datert 7. april 2019, ikke hadde kommet frem til Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) i Troms og Finnmark.

Ved vedtak 20. oktober 2020 tok Statsforvalteren søknaden til behandling, selv om søknadsfristen var utløpt. Statsforvalteren oppga flere grunner til at de likevel tok søknaden til behandling, blant annet at klageren i alle år hadde levert søknad innenfor fristen og at han hadde «levert vedlegg til søknad om tilskudd, datert 31.05.19, slik at Fylkesmannen i Troms og Finnmark burde ha informert [klageren], om at tilskuddssøknaden ikke er mottatt». Statsforvalteren la videre vekt på at de ikke hadde informert klageren om at de ikke hadde fått søknaden, slik praksisen hadde vært for andre søkere som bare hadde levert vedlegg for det driftsåret. Statsforvalteren innvilget etter dette søknaden om tilskudd med 1/3 avkortning. Avkortningen skyldtes at det øvre fastsatte reintallet var overskredet.

Etter 2019-forskriften § 6 er det Statsforvalteren som har hjemmel til å dispensere fra søknadsfristen, mens direktoratet etter § 18 kan dispensere fra forskriftens bestemmelser «i særlige tilfeller». Etter 2012-forskriften § 13 var det kun direktoratet som hadde kompetanse til å dispensere fra forskriftens bestemmelser. Da 2012-forskriften ble opphevet, trådte 2019-forskriften i kraft uten overgangsbestemmelser.

Statsforvalterens vedtak ble oversendt Landbruksdirektoratet for utbetaling av tilskuddet. Direktoratet tok vedtaket ut til kontroll og sendte 27. oktober 2020 klageren forhåndsvarsel om omgjøring. Klageren sendte et brev til departementet 15. november 2020, benevnt klage, der han hadde innvendinger til Statsforvalterens avkortning av tilskuddet og feil ved søknadsprosessen. Han skrev også:

«Den 27. oktober 2020 oversender Landbruksdirektoratet et brev, som postlegges den 28. oktober, en omgjøring av fylkesmannens vedtak om tilskudd for driftsåret 2018/2019. (Vedlegg 4) Her gir direktoratet 14 dager frist for tilbakemelding. Brevet mottas hjem 3. dager før fristen for tilbakemelding går ut. Undertegnede kommer hjem fra høstflyttingen av rein 3 dager etter at fristen har gått ut.»

Direktoratet omgjorde 14. desember 2020 Statsforvalterens vedtak og avviste søknaden under henvisning til forvaltningsloven (fvl.) § 35 første ledd bokstav c, jf. andre ledd om omgjøring av ugyldige vedtak. Direktoratet mente Statsforvalteren ikke hadde hjemmel til å ta søknaden til behandling og at vedtaket derfor var ugyldig. Landbruksdirektoratet viste til at det er direktoratet som har adgang til å gi dispensasjon fra søknadsfristen i forskriften, jf. 2012-forskriften § 13 andre ledd.

Klageren klagde ikke på vedtaket 14. desember 2020, da han trodde at han allerede hadde klaget i brevet 15. november 2020. Da han 7. mars 2021 ble klar over at brevet hans ikke ble regnet som en klage, påklaget han vedtaket samme dag. Han utdypet også senere klagen og anførte blant annet at Statsforvalteren hadde hjemmel til å dispensere fra søknadsfristen etter 2019-forskriften § 6 fjerde ledd, og ba om omgjøring av direktoratets omgjøringsvedtak.

Direktoratet avviste klagen fordi den var levert for sent. Landbruks- og matdepartementet opprettholdt direktoratets avvisning av klagen.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Landbruks- og matdepartementet. Vi spurte blant annet om departementet hadde vurdert klagerens anførsel om feil ved rettsanvendelsen, nemlig at Statsforvalteren hadde hjemmel til å dispensere fra søknadsfristen, og om dette fikk betydning for vurderingen av om klagen likevel kunne tas til behandling.

Departementet svarte at alle klagerens anførsler var blitt vurdert. Senere i svaret viste departementet til at direktoratet feilaktig la til grunn at Statsforvalteren ikke hadde adgang til å dispensere fra søknadsfristen, men at direktoratet uansett selv også hadde anledning til å dispensere fra fristen. Departementet kunne ikke se at klagerens anførsel om rettsanvendelsesfeil hadde virket inn på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

På spørsmål om departementet tok stilling til klagerens omgjøringsbegjæring, svarte departementet blant annet:

«Dersom klagen ble tatt til følge ville det antagelig vært naturlig å vurdere en omgjøring av direktoratets vedtak, i tråd med det klager ønsket å oppnå. Landbruks- og matdepartementet fant det følgelig nokså klart at klagers anmodning om omgjøring, slik den fremgikk i brev 17. juli 2021, var en angivelse av klagers ønskede resultat i klagebehandlingen. På denne bakgrunn har ikke departementet foretatt en egen omgjøringsvurdering med grunnlag i klagers brev 17. juli 2021 da denne var en del av klagebehandlingen.»

Departementet viste også til at det var klar over at det i visse tilfeller inntreer en plikt til å vurdere omgjøring, for eksempel dersom det aktuelle vedtaket er ugyldig, men at det ikke hadde en plikt til det i denne saken.

Sivilombudets syn på saken

1. Sakens tema

Saken gjelder Landbruks- og matdepartementets opprettholdelse av Landbruksdirektoratets avvisning av klagen som for sent fremsatt, samt departementets manglende behandling av klagerens omgjøringsbegjæring. Departementet avviste klagen fordi det konkluderte med at vilkårene for oppreisning av klagefristen ikke var oppfylt, jf. forvaltningsloven § 31.

Saken reiser for det første spørsmål om Landbruks- og matdepartementet har sett hen til alle relevante hensyn ved vurderingen av om klagen skulle behandles, selv om den var fremsatt for sent, jf. forvaltningsloven § 31. For det andre er det spørsmål om departementet skulle ha vurdert omgjøring uavhengig av om det ble gitt oppreisning for klagefristen.

2. Rettslige utgangspunkter

Forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b åpner for å ta en klage under behandling selv om den er innkommet etter klagefristens utløp, når det foreligger «særlige grunner» som gjør det «rimelig at klagen blir prøvd». Utgangspunktet etter denne bestemmelsen er normalt at klageren kan lastes for fristoversittelsen. Tilfeller der klageren ikke kan lastes, er regulert i bokstav a. Det skal derfor ikke være kurant å få oppreisning. Det fremgår av forvaltningsloven § 31 andre ledd at det ved vurderingen av om en klage skal tas under behandling, skal legges vekt på «om endring av vedtaket kan medføre skade eller ulempe for andre».

I forarbeidene til § 31, Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) på side 92, nevnes det forhold at klagen handler om rettsanvendelsen som eksempel på «særlige grunner», som kan begrunne oppreisning. Det er vist til at det kan være lite rimelig å avvise en slik klage fordi rettsspørsmålet ikke da bringes ut av verden.

Også i juridisk litteratur er det lagt til grunn at oppreisning for oversittet klagefrist kan være særlig aktuelt hvis klagen angår rettsanvendelsesfeil. Det vises også til at flere forhold kan være relevante for adgangen til oppreisning, og at det må foretas en konkret vurdering av omstendighetene i den enkelte saken, se Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer (5. utg. 2011), s. 536:

«Et hensyn som kan tale for oppreisning etter dette alternativet, er at saken er av særskilt stor betydning for klageren, eller at den reiser et prinsippspørsmål som også forvaltningen er tjent med at det blir tatt stilling til. Det kan særlig være aktuelt om klagen ikke bare angår skjønnsutøvelsen, men spesielt rettsanvendelsen. Synes realitetsavgjørelsen som er truffet av underinstansen tvilsom rettslig sett, er det også et moment som taler for oppreisning.»

Det alminnelige forvaltningsrettslige utgangspunktet er at det er rettsreglene på avgjørelsestidspunktet som skal legges til grunn for en avgjørelse, se ombudets uttalelse 27. november 2015 (SOM-2015-2459), med henvisninger til SOMB-1987-71, SOMB-2001-68 og SOMB-2007-83.

Hvis forvaltningen fatter et vedtak med et innhold det ikke var anledning til, fordi lovens vilkår ikke er oppfylt, at loven er tolket feil eller at avgjørelsen ligger utenfor lovens rammer, mangler organet materiell hjemmel for vedtaket. Forvaltningsloven har ikke regler om når et vedtak er ugyldig som følge av manglende materiell hjemmel. Det klare utgangspunktet er likevel at dette fører til ugyldighet, se blant annet ombudets uttalelse 30. august 2019 (SOM-2019-12) med videre henvisninger.

3. Departementets vurdering av klagen

3.1 Var det rettsanvendelsesfeil ved direktoratets omgjøringsvedtak?

I utdypning av sin klage, anførte klageren feil rettsanvendelse i direktoratets omgjøringsvedtak, nemlig at det var feil når direktoratet bygget vedtaket på at Statsforvalteren ikke hadde hjemmel til å dispensere fra søknadsfristen. Klager mente Statsforvalteren hadde hjemmel til å dispensere fra søknadsfristen. I departementets stadfestelse av direktoratets avvisningsvedtak, er det uklart hvordan departementet vurderte klagerens anførsel om feil ved direktoratets rettsanvendelse.

Direktoratet omgjorde Statsforvalterens vedtak under henvisning til at Statsforvalteren ikke hadde hjemmel til å gi dispensasjon fra søknadsfristen, jf. fvl. § 35 første ledd bokstav c, jf. andre ledd. Etter 2019-forskriften § 6 fjerde ledd hadde imidlertid Statsforvalteren hjemmel til å dispensere fra søknadsfristen. Dette var forskriften som gjaldt på tidspunktet for Statsforvalterens behandling av søknaden. I svaret på ombudets undersøkelse skrev departementet at direktoratet feilaktig la til grunn at Statsforvalteren ikke hadde hjemmel til å dispensere fra søknadsfristen. Dette er ombudet enig i.

Som nevnt er det klare utgangspunktet at manglende materiell hjemmel fører til ugyldighet. Departementet har ikke vist til en annen hjemmel for direktoratets omgjøring eller at Statsforvalterens vedtak kan ha vært ugyldig på et annet grunnlag. Ombudet mener derfor det er begrunnet tvil om direktoratet hadde hjemmel til å omgjøre Statsforvalterens vedtak og dermed om direktoratets omgjøringsvedtak 14. desember 2020 er gyldig.

3.2 Forelå det «særlig grunner» til å ta klagen til behandling?

I sin vurdering av om det forelå «særlig grunner» til å ta klagen til behandling, synes departementet å ha lagt vekt på at direktoratet har en fast og etablert praksis om å ikke behandle søknader som er sendt etter fristen, og at det er søkerens ansvar at søknaden sendes innen fristen. Som momenter som kunne tale for at det forelå «særlig grunner», viste departementet til at klageren trodde han hadde klaget og at Statsforvalteren det aktuelle

driftsåret hadde informert andre søkere, som i likhet med klageren bare hadde levert vedlegg til søknaden, om at søknaden ikke var mottatt.

Det følger av fvl. § 11 fjerde ledd at der en henvendelse til et forvaltningsorgan inneholder mangler som avsender bør rette, skal organet, om nødvendig, gi beskjed om dette og samtidig gi en frist for å rette opp mangelen. Ombudet er enig i at det er en «særlig grunn» at Statsforvalteren hadde informert alle andre søkere om at søknaden deres ikke var mottatt, mens klageren ikke fikk slik orientering. Statsforvalteren tok konsekvensen av dette ved å ta søknaden til behandling. Ved omgjøringen av Statsforvalterens vedtak synes ikke direktoratet å ha tatt hensyn til eller vektlagt at Statsforvalteren hadde behandlet klageren annerledes enn de andre søkerne det driftsåret og at klageren ikke hadde fått veiledning etter fvl. § 11 fjerde ledd.

Det fremgikk ikke av departementets vedtak at det vurderte den rettsanvendelsesfeilen klageren anførte. I svaret på ombudets undersøkelse har departementet skrevet at direktoratet feilaktig la til grunn at Statsforvalteren ikke hadde adgang til å dispensere fra søknadsfristen, men at det ikke kunne se at klagerens anførsel om rettsanvendelsesfeil hadde virket inn på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Som nevnt vil det at underinstansens realitetsavgjørelse er tvilsom rettslig sett, være et moment som taler for oppreisning. Ombudet kom til at det var begrunnet tvil om direktoratet hadde hjemmel for omgjøringsvedtaket fra 14. desember 2020 og om dette vedtaket er gyldig. På bakgrunn av dette mener ombudet at departementet i vurderingen av om det forelå «særlige grunner» skulle ha vektlagt at det var tvil om direktoratet hadde hjemmel for omgjøringen.

Gjennomgangen ovenfor tyder på at departementets vurdering av om det forelå «særlige grunner» for å ta klagerens klage til behandling, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b, var mangelfull. Siden det nå er mer enn ett år siden direktoratets vedtak ble fattet, og klagen derfor ikke kan tas under behandling etter forvaltningsloven § 31 tredje ledd, ser ikke ombudet grunn til å be departementet gjøre en ny vurdering av oppreisning for oversittelse av klagefristen.

Er det ikke adgang til å ta en klage som er fremsatt for sent under behandling, må en endring av vedtaket eventuelt skje etter reglene om omgjøring, se f.eks. NOU 2019: 5 punkt 24.9.1 med gjennomgang av gjeldende rett. Forvaltningsloven § 35 gir forvaltningen anledning, men ingen plikt til omgjøring. Forvaltningen kan likevel ha plikt til å omgjøre et ugyldig vedtak etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, se blant annet ombudets uttalelse 30. august 2019 (SOM-2019-12).

På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor, ber ombudet departementet på nytt vurdere klagerens omgjøringsbegjæring. I omgjøringsvurderingen bør departementet ta stilling til gyldigheten av direktoratets omgjøringsvedtak og om departementet eventuelt har plikt til å omgjøre vedtaket.

Konklusjon

Ombudet har kommet til at departementets vurdering av om det forelå «særlige grunner» for å ta klagerens klage til behandling, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b, var mangelfull. Siden det er mer enn ett år siden direktoratets vedtak ble fattet, og klagen derfor ikke kan tas

under behandling etter forvaltningsloven § 31 tredje ledd, ser ikke ombudet grunn til å be departementet gjøre en ny vurdering av oppreisning av klagefristen.

Ombudet ber departementet om å på nytt vurdere klagerens omgjøringsbegjæring. I omgjøringsvurderingen bør departementet ta stilling til gyldigheten av direktoratets omgjøringsvedtak og om departementet eventuelt har plikt til å omgjøre vedtaket.

Departementet bes om å foreta en ny vurdering av spørsmålet innen 15. desember 2022. Ombudet ber om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen, ved oversendelse av kopi av departementets brev til klageren.

3.11.2022 (2022/3574)