

Klage

Av Marius Stub

1. Innledning

- Enkeltvedtak kan påklages, jf. § 28

1. Innledning

- Hvorfor gir loven klagerett?
 - Forvaltningskomiteens innstilling s. 243:
 - ”Klageretten har til formål å sikre riktige vedtak og trygge den enkeltes rett, men den er [også] et ledd i forvaltningens egen kontroll med sine avgjørelser.”

1. Innledning

- Hensynet til å sikre riktige avgjørelser
 - Vedtaket kan bygge på
 - feil faktum
 - feil juss
- Hensynet til forvaltningens internkontroll
 - Gjennom klager blir klageinstansen kjent med førsteinstansens praksis – og kan korrigere den
- Samfunnsøkonomiske hensyn
 - For den enkelte og for samfunnet vil klage være den raskeste og billigste måten å angripe et vedtak på

1. Innledning

- Finnes det andre måter å angripe vedtak på?
 - Man kan be om omgjøring, jf. § 35
 - Man kan bringe saken inn for domstolene
 - Husk at domstolene ikke kan overprøve utøvelsen av skjønnnet (innenfor rammen av skjønnsfriheten)
 - Må vedtaket først være påklaget?
 - Parten kan som hovedregel rett til domstolene
 - Unntak gjelder bare der forvaltningen treffer avgjørelse om det, jf. forvaltningsloven § 27b
 - Man kan bringe saken inn for Sivilombudsmannen
 - Husk at han bare kan "uttale sin mening", jf. ombl. § 10

2. Hvilke avgjørelser kan påklages?

- Forvaltningsloven § 28 første ledd
 - "enkeltvedtak"
 - Alle avgjørelser som omfattes av definisjonen i § 2
 - Enkelte andre avgjørelser kan påklages etter andre regler, jf. §§ 14, 15 siste ledd og 21
 - Kort om forholdet til EMK artikkel 8
 - » *I Buck v. Germany* ble det tillagt betydelig vekt at "the person concerned may challenge the legality of a search order also in cases in which the order has already been executed", jf. avsnitt 46. Se også *Smirnov v. Russia* avsnitt 45 og i *Mastepan v. Russia* avsnitt 43

3. Hvem har klagerett?

- Forvaltningsloven § 28 første ledd
 - "part"
 - § 2 første ledd bokstav e
 - "rettslig klageinteresse"
 - Loven gir ingen definisjon
 - En gjenganger til eksamen
 - Husk at en som har rettslig klageinteresse, blir part i klagesaken, og kan bl.a. kreve partsinnsyn
 - Se Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 99

3. Hvem har klagerett?

– Enkeltpersoner

- Første poeng: Omfatter flere enn sakens parter
- Andre poeng: Skal ses i lys av søksmålsadgangen
 - Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 98:
 - » ”Det er meningen at kravet om 'rettslig klageinteresse' skal motsvare kravet til 'rettslig interesse' i tvistemålslovens § 54. Uttrykket er skjønnsbestemt, men har den fordel framfor de uttrykk som er nyttet i komitéforslag, at en kan ta sitt utgangspunkt i prosesspraksis og prosesslitteraturen og nytte disse som hjelpemidler ved den avgrensing av omgrepet som må overlates til praksis.”
 - » Se i dag tvisteloven § 1-3 annet ledd

3. Hvem har klagerett?

- Tredje poeng: Helhetsvurdering
 - Forvaltningskomiteens innstilling s. 276
 - » "At den som vil klage har en subjektiv rett som er krenket, kan ikke kreves; også andre interesser kan gi rett til klage når interessen er av en viss styrke og individualitet. Saken må imidlertid vedkomme klageren, hans klage må ikke ha karakteren av en uvedkommendes innblanding. Man kan vel sammenfatte det slik at den som skal kunne klage over et vedtak enten må være part i saken eller vedtaket må berøre hans rettsstilling på en slik måte at det er rimelig og naturlig at han får adgang til å klage over vedtaket."

3. Hvem har klagerett?

- Har foreninger og andre organisasjoner klagerett?
 - Foreningen kan være part
 - Foreningen kan ha rettslig klageinteresse
 - Forvaltningskomiteens innstilling s. 277
 - » ”I mange tilfelle varetar en forening eller en organisasjon sine medlemmers interesse på en slik måte at et vedtak må sies å vedkomme foreningen, og det vil være naturlig at foreningen har klagerett. I andre tilfelle er dette hverken rimelig eller naturlig. Det må bero på om vedtaket i det individuelle tilfelle kan sies å vedkomme foreningen eller den organisasjon det er tale om.”

3. Hvem har klagerett?

- Rt. 1980 s. 569 (Alta)
 - ”ikke reise søksmål med påstand om å få vedtaket underkjent eller endret av den grunn at forbundet er uenig i vedtaket”
 - ”heller ikke ha den nødvendige rettslige interesse av å reise søksmål dersom en påstand om ugyldighet ene og alene begrunnes med anførsler som bare knytter seg til andre forhold enn naturverninteresser”
 - ”kunne opptre som saksøker dersom forbundet gjør gjeldende at et reguleringsvedtak må kjennes ugyldig fordi det foreligger brudd på saksbehandlingsregler eller andre rettsregler som har betydning i forhold til naturverninteresser”

3. Hvem har klagerett?

- Rt. 1992 s. 1618 (Framtiden i våre hender)
 - Utgangspunkt: En helhetsvurdering
 - » "Kravet om rettslig interesse forutsetter en helhetsvurdering av om saksøkeren har rimelig grunn til å kreve at spørsmålet blir prøvet av domstolene."
 - Kravet om "rimelig grunn" forutsetter at saken berører interesser som foreningen tar sikte på å vareta:
 - » "Det må for det første kreves at søksmålet faller inn under organisasjonens formål eller er en del av dens praktiske virkefelt."
 - Foreningen må også ha en viss representativitet
 - » "også lagt vekt på den store medlemsmasse bevegelsen har her i landet"

3. Hvem har klagerett?

- Rt. 2003 s. 833 (Stopp Regionfelt Østlandet) avsnitt 30
 - Utgangspunkt: En helhetsvurdering
 - » "Spørsmålet om organisasjonen har rettslig interesse i å fremme begjæringen om midlertidig forføyning, vil bero på en nærmere vurdering av om den har rimelig grunn til å kreve at spørsmålet blir prøvd av domstolene."
 - Kravet om "rimelig grunn" forutsetter at saken berører interesser som foreningen tar sikte på å vareta:
 - » "Men forutsetningen er at organisasjonen ut fra formål, virksomhet og representativitet har tilstrekkelig tilknytning til søksmålet."
 - » "alminnelig antatt at 'døgnflueaktige' aksjonskomiteer og ad hoc-organisasjoner etablert for det formål å fremme et søksmål, ikke har partsevne"

4. Klagefrist

- Forvaltningsloven § 29 første ledd
 - ”Fristen for å klage er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part.”
 - To spørsmål
 - Når starter fristens løp?
 - Når må en klage være fremsatt for å være rettidig?

4. Klagefrist

- Når starter fristens løp?
 - § 29 første ledd: ”fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part”
 - Det er altså uten betydning om parten får kjennskap til vedtaket på annen måte, f.eks. gjennom media
 - Underretningen har ”kommet frem” når den ligger i partens postkasse; loven krever ikke at han i tillegg må ha gjort seg kjent med den
 - § 29 annet ledd: ”fra det tidspunkt han har fått eller burde ha skaffet sig kjennskap til vedtaket”
 - Bestemmelsen henger sammen med at andre enn sakens parter ikke får underretning om vedtaket, jf. § 27

4. Klagefrist

- Når må en klage være fremsatt for å være rettidig?
 - Forvaltningsloven § 30
 - ”nok at erklæringen før utløpet av fristen er avgitt til postoperatør som skal sørge for å få sendingen frem til forvaltningsorganet, til offentlig tjenestemann som har fullmakt til å ta imot erklæringen eller er kommet frem til den elektroniske adresse som forvaltningsorganet har oppgitt for mottak av elektroniske klager”
 - Fristen beregnes etter reglene i domstolloven §§ 148 og 149
 - » Begynner fristen å løpe onsdag 28. august 2013, utløper den onsdag 18. september 2013
 - » Ender fristen på en helgedag eller lignende, forlenges den

4. Klagefrist

- Hva skjer om klagefristen oversittes?
 - I utgangspunktet skal klagen avvises, jf. § 33 (2)
 - Regler om oppreisning er gitt i § 31 ("kan")
 - Første ledd bokstav a
 - "ikke kan lastes for å ha oversittet fristen eller for å ha drøyd med klage etterpå" (f.eks. ved brudd på § 27 tredje ledd)
 - Første ledd bokstav b
 - "av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd"
 - I begge tilfeller: Vil endring medføre skade for andre?
 - Absolutt frist: Ett år, jf. siste ledd (etter det; omgjøring)

5. Klagens innhold mv.

- Forvaltningsloven § 32 gir regler om klagens adressat, form og innhold
 - Klagen fremsettes overfor førsteinstansen
 - Det samme gjelder ved anke, jf. tvisteloven § 29-9
 - Klagen skal nevne hvilket vedtak den gjelder og den endring som ønskes – men trenger ikke røpe hvilke grunner den støtter seg på
 - Inneholder klagen feil, skal klager gis anledning til å rette feilen før avvisning, jf. § 32 tredje ledd

6. Klagebehandlingen

- Underinstansen (§ 33)
 - Kapitlene IV og V gjelder for saksforberedelsen, med de særregler som følger av § 33
 - Eventuelle motparter skal som regel varsles
 - I noen tilfeller må det foretas nærmere undersøkelser
 - Underinstansen kan
 - avvise saken,
 - oppheve eller endre vedtaket i klagers favør (også om det går utover andre), eller
 - oversende saken til klageinstansen – samt vurdere § 42

6. Klagebehandlingen

- Klageinstansen (§ 34)
 - Klageinstansen kan
 - avvise saken (selv om underinstansen mente at saken kunne fremmes, jf. § 34 første ledd)
 - treffe ny realitetsavgjørelse (selv om underinstansen mente at saken måtte avvises)

6. Klagebehandlingen

- Klageinstansens kompetanse
 - Klageinstansen kan prøve alle sider av saken, herunder utøvelsen av forvaltningens frie skjønn
 - Der et statlig organ er klageinstans for kommunale eller fylkeskommunale vedtak, skal det imidlertid legges vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, jf. § 34 (2) 2. pkt
 - » I Rt. 2007 s. 257 (Trallfa) avsnitt 52 uttaler HR følgende:
”anvendelsesområdet for forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum [er] først og fremst ... i valget mellom løsninger som ikke eller i liten grad kan anses å ha betydning for overordnede planhensyn av regional eller nasjonal betydning”

6. Klagebehandlingen

- Kan klageinstansen legge vekt på nye omstendigheter?
 - I sivilprosessen vil retten være avskåret fra å bygge på nye omstendigheter (men den kan legge vekt på nye bevis)
 - » Det tradisjonelle synet: Rt. 2007 s. 1815 mfl.
 - ”Etter mitt syn må utgangspunktet for prøving av om vedtak i trygdesaker er gyldige, vere faktum slik det låg føre for det aktuelle organet på vedtakstidspunktet. [...] Det kan godt seiast at dette nettopp er ein følgje av at domstolane skal stå for kontroll av forvaltningsvedtak.”
 - » Mellomspillet: Rt. 2012 s. 667
 - » Bekreftelsen: Rt. 2012 s. 1985

6. Klagebehandlingen

- I forvaltningsprosessen er det motsatt
 - » Det fremgår direkte av § 34 annet ledd første punktum at klageinstansen kan ”ta hensyn til nye omstendigheter”
 - Regelen har sammenheng med at forvaltningsvedtak ikke har rettskraft, jf. Robberstad: *Rettskraft* s. 36 flg.
 - Den som har fått avslag, står dermed fritt til å søke på ny, og står da fritt til å påberope seg nye forhold
 - For å spare tid og ressurser – både den private part og for forvaltningen – åpner loven for at nye forhold kan trekkes inn allerede under klagebehandlingen
 - De hensyn som HR fremhever, gjør seg ikke gjeldende overfor et overordnet forvaltningsorgan

6. Klagebehandlingen

- Innenfor rammen av "saken", står klageinstansen fritt
 - Den kan endre eller sette til side andre deler av vedtaket enn den delen som er påklaget
 - » Eks.: Den som påklager et vilkår, kan i verste fall risikere å miste hele tillatelsen
 - Den kan ta opp forhold som ikke er berørt i klagen
 - » Eks.: Den kan komme til at vedtaket er ugyldig som følge av usaklig forskjellsbehandling, selv om parten kun har påberopt seg brudd på utredningsplikten
 - » Forholdet til EMK artikkel 13 ("effective remedy")
 - Den er ikke bundet av partenes påstander
 - » Den kan gi mer (eller mindre) enn det som er krevd

6. Klagebehandlingen

- Endring til skade kan imidlertid bare skje på visse vilkår
 - Forvaltningsloven § 34 tredje ledd
 - » "Vedtaket kan ikke endres til skade for klageren, med mindre dennes interesser finnes å måtte vike for omsynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser."
 - » "Melding om slik endring må være sendt klageren innen 3 måneder etter at underinstansen mottok klagen."
 - Når er en endring til skade?
 - » Parten får sine rettigheter beskåret eller mister dem helt, f.eks. der klageinstansen avslår en søknad som allerede er delvis innvilget
 - » Parten blir pålagt nye eller mer omfattende plikter

6. Klagebehandlingen

– Klagevedtaket

- Klageinstansen kan
 - selv treffe nytt vedtak i saken
 - oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling ("hjemvising")
- Husk at klageinstansens realitetsvedtak som hovedregel ikke kan påklages, jf. § 28 tredje ledd

7. Virkningen av feil

- Ved feil kan vedtaket bli ugyldig
 - Ulike typer av feil
 - Personelle feil ("hvem")
 - Eks.: Et overordnet organ avgjør en klage som skulle ha vært avgjort av en uavhengig klagenemnd
 - Prosessuelle feil ("hvordan")
 - Eks.: Vedtaket omgjøres til skade uten at forvaltningen har foretatt de undersøkelser klagen gir grunnlag for
 - Materielle feil ("hva")
 - Eks.: Klageinstansen treffer nytt realitetsvedtak i en sak der klageren verken er part eller har rettslig klageinteresse