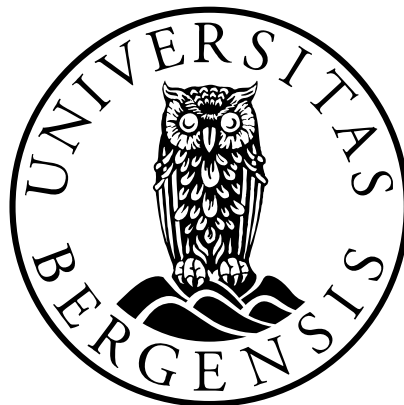


Aktiv søksmålskompetanse i offentligrettslige forhold

*Når kan man gå til sak for å få avgjort andres
rettigheter eller plikter?*

Kandidatnummer: 174

Antall ord: 14985



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

3. juni 2019

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|-----------|
| Innholdsfortegnelse | 2 |
| 1 Innledning | 4 |
| 1.1 Presentasjon av temaet og dets aktualitet | 4 |
| 1.2 Avgrensninger og presiseringer | 6 |
| 1.3 Metodiske betraktninger | 7 |
| 1.4 Den videre fremstillingen | 9 |
| 2 Grunnleggende betingelser for domstolsbehandling | 10 |
| 2.1 Prosessforutsetningene og formålet med dem | 10 |
| 2.2 Nærmere om tvisteloven § 1-3 | 12 |
| 3 Nærmere om saksøkers tilknytning til kravet | 14 |
| 3.1 Det alminnelige tilknytningskravet i tvisteloven § 1-3 | 14 |
| 3.2 Organisasjoners søksmålsadgang, jf. tvl. § 1-4 | 16 |
| 3.3 Hvorfor et krav om tilknytning? | 17 |
| 3.3.1 Tilknytningskravets historie | 17 |
| 3.3.2 Hensyn som begrunner en begrensning i søksmålsadgangen | 18 |
| 4 Betydningen av at saksøkers interesser er vernet av den aktuelle forvaltningsbestemmelse..... | 20 |
| 4.1 Presentasjon av problemstillingen | 20 |
| 4.2 Hva innebærer det at saksøkers interesse er vernet av «den aktuelle forvaltningsbestemmelse»? | 21 |
| 4.2.1 «Den aktuelle forvaltningsbestemmelse» – hvilken bestemmelse siktes det til?21 | |
| 4.2.2 En ytterligere begrensning i Rt-1980-569 (Alta-kjennelsen)..... | 24 |
| 4.3 Hvilken betydning har det i dag for tilknytningsvurderingen at saksøkers interesser er vernet av de relevante lovbestemmelser?..... | 26 |
| 4.3.1 Rettskildene knyttet til tvisteloven § 1-3..... | 26 |
| 4.3.2 Spesialmerknadene til tvisteloven § 1-4..... | 28 |
| 4.4 Innholdet av retningslinjen i dag | 30 |
| 5 Saksøkers tilknytning til kravet – helhetsvurderingen..... | 33 |
| 5.1 Innledning..... | 33 |
| 5.2 Forholdet til forvaltningsloven § 28 | 34 |
| 5.3 Berørt i en slik grad at det er «naturlig» – momenter i vurderingen | 37 |
| 5.3.1 Graden av berøring..... | 37 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5.3.2 | Nærhet til saken..... | 39 |
| 5.3.3 | Samspillet med den materielle lovgivningen | 43 |
| 5.3.4 | Hvorvidt saken er personlig | 45 |
| 5.3.5 | Klageinteresse etter forvaltningsloven § 28 | 47 |
| 5.3.6 | Behovet for domstolskontroll..... | 47 |
| 6 | Avsluttende betraktninger..... | 49 |
| 7 | Litteraturliste..... | 51 |
| 7.1 | Lover..... | 51 |
| 7.2 | Forarbeider..... | 52 |
| 7.3 | Internasjonale konvensjoner | 52 |
| 7.4 | Rettspraksis..... | 52 |
| 7.5 | Forvaltningspraksis..... | 54 |
| 7.6 | Juridisk litteratur..... | 54 |

1 Innledning

1.1 Presentasjon av temaet og dets aktualitet

Det følger av Grunnloven § 95 at: «Enhver har rett til å få sin sak avgjort av en [...] domstol». Adgangen til domstolsbehandling er altså en grunnlovsfestet og svært betydningsfull rettighet.

Til tross for ordlyden er det likevel klart at man ikke har en ubetinget rett til å få enhver påstått sak behandlet av domstolene. I tvisteloven (tv1.)¹ oppstilles det flere betingelser som må være oppfylt for at domstolene skal kunne ta en sak inn til behandling, og en sentral bestemmelse i den forbindelse er tvisteloven § 1-3.

Av bestemmelsen følger det at:

- « (1) *Det kan reises sak for domstolene om rettskrav.*
- (2) *Den som reiser saken, må påvise et reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte. Dette avgjøres ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det.»*

I bestemmelsen stilles det grunnleggende betingelser til kravets art, dets aktualitet og partenes tilknytning til det. Oppfyller ikke saken disse betingelsene, skal den avvises uten realitetsbehandling. Hvorvidt § 1-3 er oppfylt, er derfor naturlig nok et spørsmål av stor betydning for den enkelte.

Tvisteloven § 1-3 er en rettslig standard,² hvilket innebærer at den er utformet skjønnsmessig, og lovgiver har lagt opp til at bestemmelsens innhold skal utvikle seg over tid.³ En konsekvens av dette er at det ofte oppstår vanskelige spørsmål angående grensedragningene. Likevel finnes det forholdsvis lite dyptgående juridisk litteratur om bestemmelsen, og det er derfor få kilder som, på en sammenfattet og effektiv måte, klargjør hvordan og hvor grensene

¹ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister.

² Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 363.

³ Eksempelvis proposisjonen s. 140 og s. 363–364.

skal trekkes. Tatt i betraktning bestemmelsens betydning er det, etter min mening, både rom og behov for flere klargjørende fremstillinger av de ulike betingelsene i tvisteloven § 1-3.

Da det åpenbart vil rekke for vidt å behandle alle disse betingelsene innenfor rammene av en masteroppgave, avgrensers jeg temaet her til tvistelovens krav til saksøkers tilknytning til søksmålgjenstanden – kravet til *aktiv* søksmålskompetanse – og da med fokus på de offentligrettslige forhold. Ut over det som allerede er sagt, har dette temaet særlig aktualitet fordi lovgiver, i forarbeidene til tvisteloven, signaliserte en endring i rekkevidden av tilknytningskravet i disse tilfeller sammenliknet med det som var gjeldende rett etter tvistemålsloven.⁴ I proposisjonen uttalte departementet:

«I offentligrettslige forhold vil den myndighetsutøvelsen retter seg mot, selvsagt ha tilstrekkelig tilknytning ved søksmål om rettmessigheten av den aktuelle myndighetsutøvelsen. Generelt vil saksøkeren ha tilstrekkelig tilknytning i sak om rettmessigheten av myndighetsutøvelse dersom saksøkeren er berørt i en slik grad at det framtrer som naturlig at vedkommende opptrer som saksøker og gjør gjeldende krav fundert på hensyn som ivaretas av den aktuelle forvaltningsbestemmelse, se utredningen del II kap 5.2 (s. 188). Også ellers hvor saksøkeren blir klart berørt av vedtaket, kan det foreligge en tilstrekkelig tilknytning. I dette ligger det en viss utvidelse av søksmålsadgangen sammenliknet med gjeldende rett, for eksempel sammenliknet med Rt-1982-908. Hvorvidt saksøkeren ville hatt rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28, vil også kunne vektlegges, se Rt-1986-1164 og Rt-1993-445.» (min utheving).⁵

Lovgiver la altså opp til en «viss utvidelse» av søksmålsadgangen, men kommenterte verken hvorfor de gikk inn for dette eller hva utvidelsen egentlig går ut på.⁶ Et spørsmål er hvilken betydning det nå har for tilknytningsvurderingen at saksøker gjør gjeldende krav som er fundert på hensyn som «ivaretas av den aktuelle forvaltningsbestemmelse». Ligger det en realitetsforskjell mellom å være «klart berørt» og «berørt i en slik grad at det framtrer som naturlig at vedkommende opptrer som saksøker»? Et annet spørsmål er hvilken bestemmelse det egentlig siktes til ved uttrykket «den aktuelle forvaltningsbestemmelse».

⁴ Lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål (opphøvet av tvisteloven).

⁵ Proposisjonen s. 366.

⁶ I Innst. O nr. 110 (2004-2005) Innstilling fra justiskomiteen om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) kap. 9.2 sluttet justiskomiteen seg i all hovedsak til departementets vurderinger angående tvl. § 1-3.

Høyesterett har, etter ikrafttredelsen av tvisteloven i 2008, ikke avsagt noen avgjørelser der spørsmålene berøres, og de er heller ikke drøftet særlig i juridisk teori. Schei og Skoghøy gir riktignok uttrykk for at det nå er uten betydning om saksøker påberoper seg interesser vernet av den aktuelle forvaltningsbestemmelse,⁷ men Backer skriver at momentet fremdeles vil ha betydning i helhetsvurderingen.⁸ Likevel, ingen av de nevnte forfatterne virker egentlig å se spørsmålet, og konklusjonen kommer uten drøftelse.⁹

Oppsummert tar denne oppgaven sikte på å klargjøre grensene for aktiv søksmålskompetanse i offentligrettslige forhold. For det første vil oppgaven behandle den nevnte utvidelsen av søksmålskompetansen, herunder forsøke å klargjøre den tolkningstvil som forarbeidene medfører. Dernest vil oppgaven søke å belyse hvilke andre momenter som inngår i tilknytningsvurderingen og hvordan avveiningen skal foretas.

Med det ønsker jeg, i all beskjedenhet, å ta fatt på deler av den oppgaven Knoph skisserte for «fremtidens processvitenskap» da han i 1922 uttalte:

«Av hvad art den interesse må være som gir rett til å påkalle domstolenes hjelp, i hvilket forhold saksøkeren må stå til denne interesse, den vanskelige sontring mellem de rettslige interesser og deres refleksvirkninger o.s.v., er problemer som endnu hverken teori eller praksis har bragt til definitiv løsning. På dette felt har derfor fremtidens processvitenskap, hånd i hånd med privatrettsvitenskapen, store og uavviselige oppgaver.»¹⁰

1.2 Avgrensninger og presiseringer

Oppgaven omhandler de *offentligrettslige forhold*. Med dette forstås «saker som knytter seg til utøvelse av offentlig myndighet eller kompetanse».¹¹ Det til forskjell fra saker om *privatrettslige forhold*. Tradisjonelt har man skilt mellom privatrettslige og offentligrettslige forhold i vurderingen av tilknytningskravet fordi saker om offentligrettslige forhold gjerne

⁷ Tore Schei mfl., *Tvisteloven, kommentarutgave*, 2. utgave, Oslo 2013 s. 36 og s. 58–59, Jens Edvin A. Skoghøy, *Tvisteløsning*, 3. utgave, Oslo 2017 s. 456.

⁸ Inge Lorange Backer, *Norsk Sivilprosess*, Oslo 2015 s. 228.

⁹ Robberstad gir også uttrykk for at spørsmålet er uavklart jf. Anne Robberstad, *Sivilprosess*, 4. utgave, Bergen 2018 s. 111.

¹⁰ Ragnar Knoph, «Rettighet eller interesse som gjenstand for rettsbeskyttelse», *Tidsskrift for Retsvitenskap*, 1922 s. 219–239 (s. 227).

¹¹ NOU 2001: 32 s. 188.

aktualiserer mer allmenne og offentlige interesser.¹² Det er da naturlig at en videre krets av personer har søksmålsadgang. Saksøker har nemlig alltid tilstrekkelig tilknytning i saker som gjelder egne rettigheter eller plikter eller vedtak som retter seg mot en selv.¹³ Først når saken retter seg direkte mot en annen, krever situasjonen en mer inngående vurdering, og i slike tilfeller skiller man altså gjerne mellom saker om privatrettslige og offentligrettslige forhold. Til syvende og sist er det likevel snakk om samme vurdering, fundert på de samme grunnleggende hensyn.¹⁴ Rettskilder knyttet til privatrettslige forhold kan derfor få betydning for vurderingen av saker om offentligrettslige forhold og omvendt.

Videre gjelder oppgaven kravet til *aktiv*, i motsetning til *passiv*, søksmålskompetanse. Passiv søksmålskompetanse er kravet til *saksøktes* tilknytning til søksmålsobjektet, og det vil ikke behandles nærmere.

1.3 Metodiske betraktninger

Generelt for hele oppgaven gjelder at den innebærer tolkning av tvl. § 1-3. Det er Stortinget som er tillagt lovgivermyndighet etter Grunnloven § 75 (1) bokstav a, og et metodisk utgangspunkt for all lovtolkning er derfor at man søker å finne den regelen Stortinget har ment å vedta. Slik oppfatning finnes ofte i forarbeidene. På noen rettsområder, for eksempel på legalitetsprinsippets område, må imidlertid lovgivers oppfatning vike i den grad den ikke tilstrekkelig uttrykkes i lovteksten. Her står hensynet til forutberegnelighet særlig sterkt. Som den skjønnspregede ordlyden i tvisteloven § 1-3 illustrerer, er likevel ikke sivilprosessen et slikt rettsområde. En konsekvens av dette er at en klart uttrykt lovgivervilje må få stor betydning ved lovtolkningen.

Av denne grunn gir jeg i oppgaven stor plass til tolkning av de aktuelle forarbeidsuttalelsene. Lovgiver gir klart uttrykk for at rettstilstanden skal endres, og det må tas på alvor. Samtidig er det viktig, når man tolker forarbeid, å huske at disse ikke er lovt tekst eller skrevet med samme presisjon og derfor ikke er ment å være gjenstand for fintolkning. Forarbeid må derfor tolkes ved å se på helheten i det som uttrykkes.¹⁵ Videre er et kjent synspunkt at den

¹² Eksempelvis Skoghøy s. 453–454.

¹³ Se eksempelvis proposisjonen s.365–366.

¹⁴ Illustrerende er at for eksempel Backer, i sine fremstillinger, ikke skiller mellom privatrettslige og offentligrettslige forhold. Se til eksempel Backer (2015) s. 228.

¹⁵ Se også Erik Monsen, *Innføring i juridisk metode og oppgaveteknikk*, Oslo 2012 s. 156.

rettskildemessige vekten av forarbeider gjerne svekkes over tid.¹⁶ Ikke minst gjelder dette ved tolkningen av rettslige standarder som er ment å være i endring. Tvisteloven er imidlertid fremdeles relativt ny, og verken høyesterettspraksis eller andre rettskilder tilsier at rettstilstanden har utviklet seg slik at forarbeidene har mistet sin betydning.

Videre legger tvisteloven § 1-3 opp til en skjønnsmessig og konkret helhetsvurdering, noe som særlig får konsekvenser for oppgavens andre hovedtema (del 5). I en generell og teoretisk fremstilling av en konkret og pragmatisk vurdering, er det ofte vanskelig å belyse de kompliserte spørsmålene som oppstår i praksis. Én måte å løse dette på er å konkretisere ved å ta utgangspunkt i et spesielt tema eller tilfelle.¹⁷ Jeg har likevel ønsket å gi en mer allmenngyldig fremstilling for å bidra til økt forståelse av vurderingen, uavhengig av saksområde. Min løsning har derfor vært å trekke frem hensyn og formål med kravet (særlig i del 3) samt forsøke å gi oversikt over, og innblikk i, de ulike komponentene i vurderingen og hvordan disse spiller sammen (i del 5). Formålet er å gi leseren en tydeligere «magefølelse» når det gjelder hvordan vurderingen skal gjennomføres, uten at han eller hun behøver å lese mengder med rettspraksis.

Et annet særtrekk ved tvisteloven § 1-3 er at bestemmelsen viderefører vurderinger utviklet over lang tid gjennom et samspill mellom særlig lovgiver og rettspraksis, men også juridisk teori.¹⁸ Som en konsekvens må rettskildene i betydelig grad leses i lys av hverandre. Forarbeidene refererer hovedsakelig til daværende gjeldende rett, og uttalelsene må derfor særlig leses i lys av eldre rettspraksis. Rettspraksis må igjen leses i lys av enda eldre praksis og oppfatninger i juridisk teori. Dette spesielt for å forstå sentrale hensyn og begrunnelsen for reglens utforming. I oppgavens første hoveddel (del 4) er det hovedsakelig forarbeider og rettspraksis, supplert med ulike hensyn, som anvendes for å klargjøre rettstilstanden. I oppgavens andre hoveddel (del 5), der målet er å tydeliggjøre hvordan vurderingen gjennomføres i praksis, er det særlig rettspraksis og juridisk teori som står sentralt.

¹⁶ Se blant annet Monsen s. 160.

¹⁷ Se eksempelvis Inge Lorange Backer, *Rettslig interesse for søksmål, skjønn og klage*, Oslo 1984 s. 9. I sin fremstilling valgte Backer å fremheve naturinngrep.

¹⁸ Dette følger av at bestemmelsen er en rettslig standard og at tvl. § 1-3 hovedsakelig er en videreføring av rettstilstanden før tvisteloven, se 2.2.

1.4 Den videre fremstillingen

Kravet til saksøkers tilknytning er en del av den større vurderingen av saksøkers søksmålsbehov i tvl. § 1-3. Videre er § 1-3 kun én av flere bestemmelser i tvisteloven som må være oppfylt for at saken skal kunne tas til behandling. Disse bestemmelsene betegnes gjerne som *prosessforutsetninger*.¹⁹ For å gi en kontekst til drøftelsene av tilknytningskravet vil jeg først, i del 2, si noe mer om prosessforutsetningene og formålet med dem, samt gi en mer grundig presentasjon av tvl. § 1-3. Deretter, i del 3, vil jeg gå nærmere inn på tilknytningskravet, herunder se på sammenhengen mellom tvl. §§ 1-3 og 1-4 og utviklingen av og formålene bak tilknytningskravet.

I del 4 forsøker jeg å besvare de skisserte spørsmålene angående forarbeidsuttalelsene, før jeg igjen, i del 5, løfter blikket og behandler tilknytningsvurderingen i sin helhet. Her drøftes først forholdet mellom kretsen av hvem som kan påklage et vedtak, jf. forvaltningsloven (fvl.)²⁰ § 28, og hvem som har søksmålskompetanse etter tvl. § 1-3. Dette fordi forholdet mellom bestemmelsene avgjør i hvilken grad praksis etter fvl. § 28 også er relevant for tolkningen av tvl. § 1-3. Deretter forsøker jeg å gi en oversikt over hovedkomponentene i tilknytningsvurderingen og samspillet mellom dem.

Avslutningsvis, i del 6, gis en overordnet oppsummering av tilknytningskravet. Her vil jeg også knytte noen bemerkninger til den aktuelle utvidelsen av søksmålskompetansen, herunder mitt syn på årsaken til at lovgiver ønsket å endre rettstilstanden.

¹⁹ Se for eksempel Skoghøy s. 227 flg. og NOU 2001:32 s. 189–190.

²⁰ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

2 Grunnleggende betingelser for domstolsbehandling

2.1 Prosessforutsetningene og formålet med dem

Twistelovens første del har overskriften: «Første del – Lovens formål. Grunnleggende forutsetninger for behandlingen av sivile saker». Som overskriften antyder, oppstilles det her flere grunnleggende betingelser som må være oppfylt for at en sak skal kunne behandles av domstolene. Er ikke vilkårene oppfylt, må saken avvises. Domstolene har da ikke kompetanse til å realitetsbehandle de materielle spørsmålene som er reist.²¹

Når domstolene tar stilling til om prosessforutsetningene foreligger, legges partenes pretensjoner om det materielle rettsforholdet til grunn. Det betyr at retten bygger på partenes forståelse av de faktiske forhold og rettsreglene som regulerer sakens materielle spørsmål.²² Partenes syn på de prosessuelle spørsmålene er imidlertid ikke bindende for retten.²³ For tilknytningsvurderingen betyr dette at retten ikke skal teste hvorvidt det parten sier om sitt forhold til kravet stemmer eller om kravet i det hele tatt eksisterer. Det retten skal prøve, er om dette påståtte forholdet er tilstrekkelig til å oppfylle tilknytningskravet.

I teorien finnes det flere kompliserte fremstillinger av denne læren. Eksempelvis omtaler Skoghøy det at retten selvstendig skal ta stilling til om kravene i tvl. § 1-3 er oppfylt, som et unntak fra regelen om at partenes pretensjoner legges til grunn.²⁴ Etter min mening er dette en teoretisk overkomplisering. Jeg mener det like godt kan forklares med at det er pretensjoner om de *materielle*, og ikke de *prosessuelle*, rettsreglene som skal legges opprøvd til grunn. De materielle spørsmålene skal først prøves under hovedforhandlingen.²⁵

Nøyaktig hvilke bestemmelser og krav som omtales som prosessforutsetninger, varierer noe.²⁶ I denne oppgaven er imidlertid oppmerksomheten rettet mot de grunnleggende kravene som

²¹ Noen av prosessforutsetningene kan likevel rettes i medhold av tvl. § 16-5, se tvl. § 2-2 (1) til (4), jf. § 2-3. Avvisning forutsetter at disse ikke er rettet i tide.

²² Se eksempelvis Rt-2005-534 (U) (avsnitt 21) og Rt-2005-999 (U) (avsnitt 20).

²³ Se eksempelvis Rt-2010-880 (U) (avsnitt 15).

²⁴ Skoghøy s. 254. Se også Robberstad s. 114 flg. der hun skiller mellom fastsettelsessøksmål og fullbyrdsessøksmål.

²⁵ Se eksempelvis Rt-2005-534 (U) (avsnitt 21) og Rt-2005-999 (U) (avsnitt 20).

²⁶ Se også Robberstad s. 74.

stilles til enhver sak, uavhengig av partenes opptreden, for at norske domstoler skal kunne behandle saken. Foruten kravene i tvl. § 1-3, faller også blant annet kravene til at partene må ha partsevne og være prosessdyktige, jf. henholdsvis tvl. §§ 2-1 og 2-2, innunder en slik definisjon.²⁷ Også andre bestemmelser i tvisteloven, både i del I og i loven for øvrig, oppstiller slike prosessforutsetninger. Det er imidlertid ikke relevant for sammenhengen her å nevne alle, og de vil ikke bli omtalt nærmere.

Sentrale formål og hensyn bak prosessforutsetningene kommer til uttrykk i forarbeidene til tvisteloven, der både Tvistemålsutvalget og departementet diskuterte hensiktsmessigheten ved at en sak avvises dersom visse betingelser ikke er oppfylt.²⁸ Uttalelsene retter seg riktignok direkte mot § 1-3, men de har relevans også for de øvrige prosessforutsetningene – særlig slik de er definert i denne oppgaven.

Tvistemålsutvalget anså det som selvsagt at man må operere med visse krav for å bringe en sak inn for domstolen. Dette særlig av hensyn til «saksøktes interesse i å unngå søksmål» og at domstolens funksjon tradisjonelt har vært «å avgjøre konkrete rettslige tvister.»²⁹ Også hensynet til domstolens arbeidsbelastning og at saker prøves «i en hensiktsmessig form og på en måte som gjør at domstolene får et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag»,³⁰ ble trukket frem som begrunnelse. At *løsningen* skulle være avvisning, anså Tvistemålsutvalget som mer tvilsomt. Konklusjonen ble imidlertid å beholde løsningen da avvisning tydeliggjør at realiteten ikke er tatt stilling til.³¹ Departementet sluttet seg til dette.³²

Diskusjonen belyser viktige hensyn og formål som må tas i betraktning når man står overfor vanskelige grensdragsproblemer knyttet til prosessforutsetningene. Dessuten understreker diskusjonen også det til tider dramatiske poenget ved å avvise en sak: Det er godt mulig at saksøker har rett i at det foreligger et rettsbrudd, men domstolene vil likevel ikke se nærmere på spørsmålet. Dette er et alvor man må ha med seg i vurderingen av om prosessforutsetningene, herunder tilknytningskravet, er oppfylt.

²⁷ Manglende prosessdyktighet kan avhjelpest ved bruk av lovlig stedfortreder etter tvl. § 2-3.

²⁸ Se NOU 2001: 32 s. 189 flg. og proposisjonen s. 138 flg.

²⁹ NOU 2001: 32 s. 189.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Proposisjonen kap. 11.3.4.

2.2 Nærmere om tvisteloven § 1-3

En av de mest sentrale prosessforutsetningene er at kravene til rettslig interesse³³ i tvisteloven § 1-3 er oppfylt.

Bestemmelsen oppstiller, som nevnt, helt grunnleggende betingelser til kravets art, dets aktualitet og partenes tilknytning til det. Tvisteloven § 1-3 er i hovedsak en videreføring av tvistemålsloven³⁴ § 54, hvilket blant annet innebærer at rettspraksis og teori etter tvistemålsloven normalt er relevant også for tolkningen av tvl. § 1-3. Likevel er det tale om en rettslig standard, og generelt går utviklingen i retning av utvidet søksmålsadgang.³⁵

Ordlyden i § 1-3 uttrykker i utgangspunktet tre selvstendige betingelser til saken og partenes forhold til denne. For det første må saken gjelde et «rettskrav», for det andre må dette rettskravet være tilstrekkelig aktuelt, og for det tredje må både saksøker og saksøkte ha tilstrekkelig tilknytning til kravet. Langt på vei er dette også i realiteten tre separate kriterier som må avklares individuelt.³⁶ Likevel fremheves det i forarbeidene at «avgjørelsen av om søksmålet skal fremmes [vil] foretas utfra en samlet vurdering av søksmålgjenstand og søksmålssituasjon.» Videre vil «[a]vgrensninger [...] bero på skjønn, og i grensetilfelle vil det være avgjørende om det er **naturlig og rimelig at tvisten skal kunne bringes inn for domstolene.**» (min utheving).³⁷ For tilknytnings- og aktualitetskravet følger det dessuten allerede av ordlyden i andre ledd at det skal foretas en samlet vurdering. Til syvende og sist er det avgjørende altså om det foreligger et «reelt behov» for å få saken avgjort, slik også bestemmelsens andre ledd gir eksplisitt uttrykk for. I realiteten oppstiller tvisteloven § 1-3 tre minimumskrav som alltid må være oppfylt, men i tvilstilfeller må det foretas en mer samlet vurdering. I slike tilfeller vil det at ett av kravene er klart oppfylt, kunne veie opp for at det er noe tvilsomt om et annet krav er oppfylt.³⁸

Bestemmelsen oppstiller en ramme for domstolenes virksomhet i samsvar med domstolenes tradisjonelle oppgave, hvilket er å «løse konkrete rettslige konflikter mellom ulike

³³ Det varierer i teorien hvorvidt begrepet «rettslig interesse» bare brukes om § 1-3 annet ledd, eller om betegnelsen brukes på hele bestemmelsen. Ettersom det i forarbeidene legges opp til at bestemmelsen til syvende og sist må underlegges en helhetsvurdering, anvender jeg betegnelsen for hele bestemmelsen.

³⁴ Proposisjonen s. 354.

³⁵ Proposisjonen s. 142.

³⁶ Se eksempelvis Rt-2008-362 (avsnitt 50).

³⁷ NOU 2001: 32 s. 652.

³⁸ Se eksempelvis Rt-2008-362 (avsnitt 56).

rettssubjekter.»³⁹ Dette overordnede synspunktet på tvl. § 1-3 er nyttig å ha med seg i de mer nyanserte vurderingene som oppstår ved tolkningen og anvendelsen av bestemmelsen.

³⁹ NOU 2001: 32 s. 186. Sitatet omhandler tvistemålsloven § 54.

3 Nærmere om saksøkers tilknytning til kravet

3.1 Det alminnelige tilknytningskravet i tvisteloven § 1-3

Tvisteloven § 1-3 stiller altså som betingelse for søksmålsadgang at partene har tilstrekkelig tilknytning til kravet. Betingelsen gjelder både for saksøker og saksøkte, men på saksøktesiden volder betingelsen sjeldnere problemer. Da partenes pretensjoner skal legges til grunn, er det avgjørende for saksøktes tilknytning hovedsakelig at saksøkte påstås å være forpliktet etter kravet. I noen tilfeller oppstår det likevel spørsmål om tvungent prosessfellesskap, altså om det er flere enn den som allerede er saksøkt som må trekkes inn. Dette ligger imidlertid utenfor rammene av denne oppgaven å behandle nærmere.

Spørsmålet som langt oftere byr på tvil, er hvorvidt *saksøker* har tilstrekkelig tilknytning til kravet. Et generelt utgangspunkt er, som nevnt i kapittel 1.3, at den som går til sak om egne rettigheter eller plikter har tilstrekkelig tilknytning.⁴⁰ Dette betyr at tilknytningskravet alltid er oppfylt i saker der noen pretenderer selv å være berettiget eller forpliktet etter kravet, eller som gjelder et vedtak som direkte retter seg mot vedkommende. Men både rettspraksis og forarbeidene viser at man også i andre tilfeller kan ha et «reelt behov» for å få saken avgjort ved domstolene, jf. tvl. § 1-3.⁴¹ I proposisjonen uttales det generelt at: «Tilknytningen må være av en slik art at saksøkeren har en beskyttelsesverdig interesse i å få dom overfor den aktuelle saksøkte.»⁴² Videre heter det at det beror på en konkret vurdering om kravet er oppfylt. Det må altså foretas en mer skjønnsmessig helhetsvurdering, og ordlydens krav til et «reelt behov» vil være veiledende.⁴³

Selv om det ikke uttales eksplisitt i forarbeidene, må denne helhetsvurderingen naturlig nok bero på en avveining av de hensyn som tilsier at saksøker har et behov for rettslig avklaring av spørsmålet og de hensyn som taler mot søksmålsadgang for saksøker. I hovedsak er det sakens påvirkning på saksøker som tilsier et søksmålsbehov, men også et mer generelt behov

⁴⁰ Dette kommer blant annet eksplisitt til uttrykk i proposisjonen. For privatrettslige forhold kan det vises til s. 365 og for offentligrettslige forhold s. 366.

⁴¹ Se f.eks. proposisjonen s. 365–366, Rt-2000-1130 (U), Rt-2008-1022 (U), Rt-1980-1070, Rt-2005-821 (U).

⁴² Proposisjonen s. 365.

⁴³ Se f.eks. Rt-2010-402 (avsnitt 21).

for prinsipiell avklaring eller domstolskontroll kan være relevant.⁴⁴ Det stilles ikke krav til interessens art, hvilket betyr at ideelle, så vel som økonomiske, interesser kan begrunne søksmålskompetanse.⁴⁵ Videre følger det av hele forutsetningen for vurderingen her at også ren faktisk påvirkning kan tilsi søksmålsadgang – det kreves ikke at saksøkers rettsstilling er påvirket.⁴⁶

Hvilke hensyn som generelt taler mot søksmålsadgang, altså hensynene som begrunner en begrensning for *hvem* som kan gå til sak, behandles i kapittel 3.3. Normalt slår disse hensynene ulikt ut i offentligrettslige og privatrettslige forhold. Saker om privatrettslige forhold angår rettsforhold mellom bestemte private parter, og reglene er hovedsakelig ment å ivareta disse parters interesser. Da er det naturlig at det normalt kun er de berettigede eller forpliktete parter som kan reise søksmål. I saker om offentligrettslige forhold derimot, vil det være snakk om håndhevelsen av offentligrettslige regler, og disse er gjerne ment å ivareta bredere samfunnsinteresser. Det er derfor naturlig at en videre krets er søksmålsberettiget. Som tidligere forklart, omhandler denne oppgaven grensene for tilknytningskravet i offentligrettslige forhold. Tilknytningskravet i privatrettslige forhold vil derfor ikke bli behandlet nærmere.

Selv om det i større grad er naturlig at en videre personkrets er søksmålsberettiget i offentligrettslige saker, finnes det også her saker som er av «så personlig art» at det kun er den som myndighetsutøvelsen direkte retter seg mot som kan angripe det.⁴⁷ I praksis har denne begrensningen blant annet rammet søksmål om gyldigheten av utvisningsvedtak og gyldigheten av avslag på søknad om fritak fra KRL-undervisning.⁴⁸ Slike saker har likhetstrekk med de privatrettslige da partenes selvbestemmelsesrett står sterkt.⁴⁹ Når denne retningslinjen aktualiseres, gjøres det normalt ingen nærmere vurdering av saksøkers tilknytning.⁵⁰ I denne oppgaven er oppmerksomheten rettet mot den helhetlige tilknytningsvurderingen. Av plasshensyn avgrenser jeg derfor her mot en nærmere drøftelse av hvilke saker som omfattes av denne retningslinjen.

⁴⁴ Se nærmere om vurderingen i del 5.

⁴⁵ Som eksempel på at ideelle interesser tilfredsstilte til søksmålskompetanse kan det vises til Rt-1961-451.

⁴⁶ Når saksøkers rettsstilling er påvirket er det naturlig å si at saken omhandler saksøkers rettigheter eller plikter.

⁴⁷ Se Rt-1995-139 (U) (s. 141).

⁴⁸ Se henholdsvis Rt-1995-139 (U) og Rt-2001-1006.

⁴⁹ Se liknende Jørgen Aandal Vangsnes, «Tilknytning som vilkår for sivilt søksmål», *Jussens Venner*, 2018 s. 306–328 s. 317.

⁵⁰ Se likevel kapittel 5.3.4 om mitt syn på retningslinjen som et vurderingsmoment.

3.2 Organisasjoners søksmålsadgang, jf. tvl. § 1-4

Det fremgår av det som hittil er sagt om saksøkers tilknytning at interessen man representerer i utgangspunktet må være ens egen. Man må selv være berørt.⁵¹ Men hva med mer allmenne interesser som ikke egentlig tilkommer noen bestemte personer?⁵² Det klassiske eksempelet er naturverninteresser. I rettspraksis før tvisteloven utviklet det seg en adgang for organisasjoner, foreninger og offentlige forvaltningsorganer til å gå til sak som representant for slike interesser.⁵³ I tvisteloven ble denne praksisen kodifisert i § 1-4.⁵⁴

Det følger av tvl. § 1-4 at:

- «(1) *Foreninger og stiftelser kan reise søksmål i eget navn om forhold som det ligger innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde å ivareta, når vilkårene ellers i § 1-3 er oppfylt.*
- (2) *Offentlige organer med oppgave å fremme særskilte interesser kan på tilsvarende måte reise søksmål for å ivareta disse.»*

Tvisteloven § 1-4 presiserer i hovedsak de krav som stilles til saksøkers tilknytning etter tvl. § 1-3.⁵⁵ Departementet utelukket riktignok ikke at bestemmelsen også kunne innebære en viss utvidelse av søksmålsadgangen sammenliknet med § 1-3,⁵⁶ men den nære sammenhengen mellom bestemmelsene må uansett medføre at kilder knyttet til den ene også vil kunne være relevant for den andre.

Etter min mening er det dessuten betegnende å si at vurderingen som uttrykkes i § 1-4, hovedsakelig omhandler forholdet mellom saksøker og den berørte interessen. Det sentrale spørsmålet er om den aktuelle saksøkeren er egnet til å representere den aktuelle interessen. Ved den alminnelige tilknytningsvurderingen i tvl. § 1-3 derimot, er dette forholdet gitt ettersom det er en forutsetning at interessen er saksøkers egen. Oppmerksomheten er her heller rettet mot den aktuelle interessens tilknytning til saken, og et avgjørende spørsmål er i hvilken grad denne interessen er berørt. Det er ingen grunn til at dette sistnevnte aspektet ikke

⁵¹ Utenfor de representative søksmål er derfor interessens berøring og saksøkers berøring sammenfallende.

⁵² Det siktes da ikke til situasjonen der en rettighet er tillagt en ubestemt krets av personer.

⁵³ NOU 2001: 32 s. 193.

⁵⁴ Proposisjonen s. 366.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

også fremdeles skal være en del av tilknytningskravet ved representative søksmål, og i den forbindelse vil § 1-3 og tilhørende praksis kunne ha selvstendig betydning.

Foruten å gi søksmålsadgang i de situasjoner der den berørte interessen ikke tilkommer noen bestemt, kan bestemmelsen også gi søksmålsadgang i de situasjoner der de enkelte medlemmene ikke er berørt i tilstrekkelig grad til å ha søksmålskompetanse hver for seg.⁵⁷

Det avgjørende for om en organisasjon skal kunne gå til sak om interesser som ikke tilkommer den selv, er at den er representativ for disse. Som det følger av ordlyden må interessene ligge innenfor de interesser organisasjonen etter dens formål og naturlige virkeområde søker å ivareta. Utgangspunktet for vurderingen er foreningens vedtekter, men det må også sees hen til organisasjonens faktiske arbeidsfelt.⁵⁸ I grensetilfeller vil det være av betydning hvor representativ foreningen er, herunder «om andre organisasjoner er nærmere til å reise søksmål».⁵⁹

3.3 Hvorfor et krav om tilknytning?

3.3.1 Tilknytningskravets historie

For kravet til saksøkers tilknytning kan det tenkes to ytterpunkter. Det ene er at kun den materielt berettigede eller forpliktete får gå til sak og det andre at enhver kan gå til sak om et hvert påståtte rettsbrudd. Av det som er sagt over følger det at dagens rettstilstand ligger et sted mellom disse ytterpunktene, både i privatrettslige og offentligrettslige forhold.

Slik har det imidlertid ikke alltid vært. I teorien ble det tidligere hevdet at en absolutt forutsetning for å kunne ta en sak til domstolene, var at det forelå inngrep i saksøkerens subjektive rett.⁶⁰ Dette var, ifølge Knoph, fundert på «naturrettens ånd og grunnsyn» som så «de subjektive rettigheter som all retts begynnelse og formål».⁶¹

Allerede i 1922 mente imidlertid Knoph at dette grunnsynet var utdatert da en slik ordning ikke ga en tilfredsstillende beskyttelse av den objektive rett og dennes formål om å «trygge

⁵⁷ NOU 2001: 32 s. 193.

⁵⁸ Proposisjonen s. 366.

⁵⁹ *Ibid.* s. 367.

⁶⁰ Knoph s. 222.

⁶¹ *Ibid.*

samfundets vell og fremgang».⁶² Som det fremgår av det som er sagt over, fikk Knoph rett. I dag er det derfor mer treffende, heller enn å spørre hva som begrunner at noen *har* søksmålskompetanse, å spørre hvorfor noen *ikke* har det.⁶³ I det følgende vil jeg drøfte de hensyn som generelt begrunner en begrensning for hvem som kan reise sak i det enkelte tilfellet. Å ha forståelse for dette vil være avgjørende for å kunne trekke grensene for saksøkers tilknytning i de konkrete tilfeller.

3.3.2 Hensyn som begrunner en begrensning i søksmålsadgangen

I forarbeidene begrunnes kravene i tvl. § 1-3, som nevnt i 2.1, i hensynet til «saksøktes interesse i å unngå søksmål» og i domstolenes tradisjonelle funksjon og rolle. Også hensynet til domstolenes arbeidsbelastning og at kravet bringes inn i en «hensiktsmessig form og på en måte som gjør at domstolene får et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag», trekkes frem.⁶⁴

Spørsmålet er hvorvidt disse hensynene også begrunner kravet til saksøkers tilknytning.

Etter min mening er hensynet til saksøktes interesse i å unngå søksmål, i utgangspunktet en lite tilfredsstillende begrunnelse for en begrensning for *hvem* som får bringe saken inn for domstolene. Ved vurderingen av om § 1-3 er oppfylt, må det forutsettes at saksøkers krav er reelt. Dersom saksøkte (eller andre som følge av et vedtak saksøkte har fattet)⁶⁵ nyter godt av en rett han eller hun ikke skal ha, eller på annen måte opptrer i strid med loven, synes det lite rimelig å la vedkommende fortsette av den grunn at saksøker ikke er rett person til å bringe kravet inn. Saksøktes interesse i å unngå *grunnløse* søksmål derimot, ivaretas av reglene om forenklet domstolsbehandling og sakskostnadsansvar, jf. henholdsvis tvl. §§ 9-8 og kap. 20.⁶⁶ Hensynet til saksøkte kan imidlertid begrunne et minstekrav til tilknytning i form av at det må kreves at *noen* interesser er berørt. Dersom verken saksøkers eller andre interesser hun er representant for er berørt, synes det lite rimelig å kreve at saksøkte eller den tilgodesette skal endre atferd.

⁶² *Ibid.* s. 224–225.

⁶³ Se også Backer (1984) s. 47.

⁶⁴ NOU 2001:32 s. 189.

⁶⁵ Det kreves ikke at den materielt forpliktete eller berettigede bringes inn som saksøkt, jf. Rt-2015-641, og søksmålet kan derfor være rettet mot det offentlige alene.

⁶⁶ Proposisjonen s. 191.

Dette leder også over til hensynet til den materielt berettigede eller forpliktete. Hensynet nevnes ikke i forarbeidene til § 1-3, men at det er relevant for tilknytningskravet synes klart.⁶⁷ Som Jørgen Vangsnes påpeker, bygger norsk rett på disposisjonsprinsippet – altså at partene råder over kravet både i og utenfor domstolen. Av dette følger det at utenforstående ikke kan råde over rettigheter og plikter som tilkommer andre.⁶⁸ Jo mer personlig rettsforholdet er, jo mer betenkelig er det også at andre skulle kunne råde over det ved søksmål.

Hensynet til domstolenes arbeidsbelastning og domstolenes tradisjonelle funksjon kan sees i sammenheng. Domstolenes funksjon i samfunnet er å løse konkrete, reelle og aktuelle tvister i samfunnet – det skal være et konfliktløsningsorgan. For å kunne oppfylle denne oppgaven er det avgjørende at domstolsapparatet ikke overbelastes. Det tilsier at søksmål som ikke i tilstrekkelig grad får merkbare konsekvenser for de aktuelle partene, heller ikke prioriteres.

At kravet må bringes inn på en måte som gjør at domstolene får et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag, synes også å kunne begrunne tilknytningskravet. Utvalget synes i første rekke å ta sikte på betingelsen om at det må være et «rettskrav»,⁶⁹ men det kan anføres også for tilknytningskravet at en saksøker med for fjern interesse i søksmålet vil kunne være lite egnet til å presentere saken for domstolene.⁷⁰

⁶⁷ For eksempel begrunner hensynet regelen om at noen vedtak er for personlige til å kunne angripes av andre enn den berettigede eller forpliktete.

⁶⁸ Vangsnes s. 309.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Se også Backer (1984) s. 47.

4 Betydningen av at saksøkers interesser er vernet av den aktuelle forvaltningsbestemmelse

4.1 Presentasjon av problemstillingen

I forarbeidene til tvisteloven uttalte departementet som nevnt at saksøker

«[g]enerelt vil [...] [ha] tilstrekkelig tilknytning i sak om rettmessigheten av myndighetsutøvelse dersom saksøkeren er berørt i en slik grad at det framtrer som naturlig at vedkommende opptrer som saksøker og gjør gjeldende krav fundert på hensyn som ivaretas av den aktuelle forvaltningsbestemmelse» (min utheving).⁷¹

Dette var også regelen Tvistemålsutvalget skisserte som gjeldende rett, og utvalget foreslo ingen endring i rettsstilstanden på dette punkt.⁷² Det interessante her er imidlertid at departementet fortsatte med å si:

«Også ellers hvor saksøkeren blir klart berørt av vedtaket, kan det foreligge en tilstrekkelig tilknytning. I dette ligger det en viss utvidelse av søksmålsadgangen sammenlignet med gjeldende rett, for eksempel sammenlignet med Rt-1982-908.»⁷³

Departementet ga klart uttrykk for at rettsstilstanden skulle endres, men verken utdypet eller begrunnet dette nærmere. Ut over å gi uttrykk for at denne retningslinjen ikke lenger gjelder som et *absolutt krav* slik den gjorde før, er uttalelsen uklar. Et sentralt spørsmål er hvilken betydning det i dag har at saksøker gjør gjeldende krav fundert på hensyn som ivaretas av den aktuelle forvaltningsbestemmelse. Her i del 4 av oppgaven skal jeg forsøke å besvare dette spørsmålet.

Først er det imidlertid hensiktsmessig å klargjøre hva det egentlig menes med at ens interesser er ivaretatt av «den aktuelle forvaltningsbestemmelse». Særlig må det avklares hvilken bestemmelse begrepet sikter til. Er det bestemmelsen man påberoper seg som grunnlag for

⁷¹ Proposisjonen s. 366.

⁷² NOU 2001: 32 s. 188 (gjeldende rett) og pkt. 5.4 (utvalgets forslag).

⁷³ Proposisjonen s. 366.

kravet, eller er det bestemmelse(n)e vedtaket bygger på? Å få klarhet i dette er særlig viktig dersom retningslinjen fremdeles har betydning, men det vil også kunne ha betydning for spørsmålet om den i det hele tatt gjelder.

I det følgende vil jeg derfor først, i kapittel 4.2, klarlegge innholdet av retningslinjen. Deretter vil jeg, i kapittel 4.3, behandle spørsmålet om retningslinjen fremdeles har betydning for vurderingen. Avslutningsvis, i kapittel 4.4, drøfter jeg om retningslinjen gjelder med modifikasjoner i dag.

4.2 Hva innebærer det at saksøkers interesse er vernet av «den aktuelle forvaltningsbestemmelse»?

4.2.1 «Den aktuelle forvaltningsbestemmelse» – hvilken bestemmelse siktes det til?

Formuleringen «den aktuelle forvaltningsbestemmelse» synes å sikte til en bestemt bestemmelse. Spørsmålet her er hvilken bestemmelse departementet sikter til.

Spørsmålet berøres ikke eksplisitt i forarbeidene, og generelt er det lite der som gir veiledning. Et utgangspunkt er likevel at bestemmelsen betegnes som en *forvaltningsbestemmelse*. Det er kun bestemmelsen vedtaket bygger på som alltid må være en forvaltningsbestemmelse. Eksempelvis kan et vedtak påstås å være i strid med en bestemmelse i EMK⁷⁴ eller Grunnloven, og det vil være unaturlig å omtale disse som forvaltningsbestemmelser. Uttalelsen gir likevel ikke mer enn et utgangspunkt. Formuleringen virker ikke å være nøye gjennomtenkt, og det må tas i betraktning at normalsituasjonen er at vedtaket påstås å være i strid med bestemmelser i den samme loven som vedtaket bygger på.

Uttalelsen inngikk i utvalgets og departementets beskrivelse av gjeldende rett. Dermed er det vesentlig for spørsmålet hvordan retningslinjen ble forstått og praktisert før tvisteloven.

Så vidt meg bekjent har ikke spørsmålet kommet på spissen i noen avgjørelser, i form av at vedtaket ble påstått å være ugyldig fordi det var i strid med bestemmelser i en annen lov enn

⁷⁴ Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma 4. november 1950.

vedtaket bygget på. I de fleste avgjørelser ble også samme type uklare formulering anvendt.⁷⁵ Det er derfor lite rettspraksis som gir god veiledning i spørsmålet.

I noen avgjørelser uttalte imidlertid retten seg klarere med tanke på hvilken bestemmelse de refererte til. En av disse er Rt-2005-534 (heretter «Victim-kjennelsen»). Bergen ligningsnemnd hadde fattet vedtak om endringssak for et aksjeselskap. En mann som dels direkte og dels indirekte eide alle aksjene i selskapet, ønsket å gå til sak og påsto at EMK art. 6 nr. 1 og nr. 2 var krenket. Ved vurderingen av saksøkers tilknytning uttalte Høyesteretts kjæremålsutvalg:

«Hvorvidt saksøkeren virkelig har et slikt krav som han hevder å ha, er et materielt spørsmål som han har krav på å få realitetsbehandlet, såfremt den interesse han har i utfallet, er beskyttet av de materielle regler som han påberoper som grunnlag for kravet.» (min utheving).⁷⁶

Her synes kjæremålsutvalget klart å sikte til de bestemmelser man påberoper seg som rettslig grunnlag for kravet.

En annen kjennelse som gir inntrykk av det samme, er Rt-2003-833. Stortinget hadde vedtatt at det skulle etableres et skyte- og øvingsfelt for Forsvaret i Åmot kommune, og kommunen ga derfor rammetillatelse for anleggsveier og deretter igangsettingstillatelse. Folkeaksjonen Stopp Regionfelt Østlandet fremmet begjæring om midlertidig forføyning med krav om stans i anleggsarbeidene. Et sentralt spørsmål var imidlertid om foreningen hadde tilstrekkelig tilknytning til saken. Retten var enige om de rettslige utgangspunktene, men delte seg i den konkrete vurderingen av om foreningen var en miljø- og naturvernorganisasjon. Flertallets argumentasjon viser ikke tydelig hvilken lov de vurderer tilknytningen opp mot, men mindretallet uttalte at: «Av avgjørende betydning her vil være om det gjennom søksmålet **pretenderes brudd på regler** som skal vareta de hensyn organisasjonen er bærer av.» (min utheving).⁷⁷ Igjen er det altså det påberopte rettslige grunnlaget som fremheves som vurderingsgrunnlag.

I Rt-1993-1588 derimot, formulerte kjæremålsutvalget seg annerledes. I spørsmål om en far, som verken hadde foreldreansvar eller omsorg for sitt barn, hadde rettslig interesse i å få

⁷⁵ Se bl.a. Rt-1982-908 (U), Rt-1996-1051 (U).

⁷⁶ Rt-2005-534 (U) (avsnitt 21).

⁷⁷ Rt-2003-833 (avsnitt 47).

overprøvd et vedtak om tilbakeføring av omsorgen til moren, uttalte kjæremålsutvalget på s. 1590:

«Ved vurderingen må det legges vekt på om han er berørt av vedtaket på en slik måte at det fremtrer som naturlig at han gis anledning til å få det prøvet, og om det krav han fremmer, **bygger på hensyn som tilgodeses ved de lovbestemmelser som ligger til grunn for vedtaket**» (min utheving).

Kjæremålsutvalgets vurderingsgrunnlag var de bestemmelser «som ligger til grunn for vedtaket», altså de bestemmelser vedtaket bygget på.

Til støtte for dette tolkningsalternativet kommer også at retningslinjen har vært trukket frem i forvaltningspraksis som et relevant moment i vurderingen av hvem som har rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28,⁷⁸ og i fvl. § 32 (2) heter det kun at: «Erklæringene [om klage] *bør* også nevne de grunner klagen støtter seg til.» (min kursivering). Altså stilles det ikke strenge krav til at klageren skal nevne hvilke bestemmelser hun påstår er overtrådt, og det er da naturlig å anta at momentet om tilknytning til lovgrunnlaget gjelder bestemmelsen vedtaket er fattet i medhold av.⁷⁹

De skiftende formuleringene i rettspraksis gir inntrykk av at spørsmålet har vært oversett i de konkrete tilfellene. Heller ikke i juridisk teori har spørsmålet vært eksplisitt formulert eller drøftet. Illustrerende er det at Backer, som har behandlet kravene til rettslig interesse inngående i *Rettslig interesse for søksmål, skjønn og klage*,⁸⁰ tross omfattende behandling av retningslinjen,⁸¹ ikke nevner problemstillingen eller presiserer hvilke(n) bestemmelse(r) han mener. Rent praktisk tyder likevel rettspraksis på at kravet ble ansett å være oppfylt både dersom saksøker påberopte seg interesser som var ivaretatt av de reglene kravet grunnet på, men også dersom de var ivaretatt av bestemmelsen/loven vedtaket bygget på.

⁷⁸ Se eksempelvis tolkningsuttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling i sak nr. 2006/05522 (18.10.2006) «§ 28 – Svar på spørsmål om klager har rettslig klageinteresse i sak om ruteløyve, jf. forvaltningsloven § 28».

⁷⁹ I Backer (1984) på s. 112 argumenterer Backer tilsvarende for at det, for rettslig klageinteresse, ikke kunne stilles krav om at man måtte påberope seg brudd på regler som hadde konsekvenser for interessene man representerte (slik som Rt-1980-569 gjorde for rettslig interesse. Se mer om dette i 4.2.2).

⁸⁰ Backer (1984).

⁸¹ *Ibid* s. 102 flg.

At begge alternativene tilfredsstilte kravet, er nok også den løsningen som best harmonerer med ordlyden i tvistemålsloven § 54 og formålet med tilknytningskravet. Tvistemålsloven § 54 krevde at saksøker hadde en «rettslig interesse» i søksmålet, og synspunktet i de ovennevnte dommer synes å ha vært at saksøker oppfylte kravet til den «rettslige tilknytning» dersom vedkommendes interesse i saken var hensyntatt av regler som var relevante for vedtaket. Tanken bak kravet må ha vært at det ikke var tilstrekkelig å være faktisk berørt fordi ens interesse i søksmålet da ville være mer eller mindre tilfeldig. Altså; skulle ens interesse aldri vært hensyntatt, ville det være tilfeldig om vedtaket berørte interessen negativt eller positivt. Dersom ens interesse i søksmålet derimot skulle vært hensyntatt da vedtaket ble fattet, enten fordi dette fremgår av loven vedtaket bygger på eller fordi ens interesser er vernet av andre regler som skulle vært hensyntatt, så tilsier det i begge tilfeller at måten man berøres av vedtaket på ikke er tilfeldig, men har en rettslig tilknytning til vedtaket.

4.2.2 En ytterligere begrensning i Rt-1980-569 (Alta-kjennelsen)

En dom som må nevnes når innholdet av den ovennevnte retningslinjen utpensles, er Rt-1980-569 (heretter «Alta-kjennelsen»). Høyesterett virker her å ha oppstilt en ytterligere begrensning hva gjelder forholdet mellom de relevante lover i saken og saksøkers interesser.

Stortinget hadde samtykket i utbygging og regulering av Alta-elven, og Norges Naturvernforbund anla sak mot staten for å få kjent vedtaket ugyldig. Høyesterett avviste saken fordi den var anlagt for feil tingrett, men utelukket ikke at Naturvernforbundet kunne ha rettslig interesse i å fremme saken. Grunnet utilstrekkelig begrunnelse kunne ikke Høyesterett konkludere på om lagmannsretten hadde forstått tvistemålsloven § 54 riktig, men retten trakk opp retningslinjer for vurderingen som rette domstol skulle anvende. Høyesterett uttalte da blant annet:

«Etter min mening vil Norges Naturvernforbund 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.

[...]

Derimot må Norges Naturvernforbund 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.» (mine uthevninger).⁸²

Også her krevdes det en form for tilknytning til de regler man påberopte seg i søksmålet, men her er oppmerksomheten rettet mot *konsekvensene* av regelbruddene. Altså var det avgjørende at de regelbruddene man påberopte seg rent faktisk påvirket de interesser man representerte. Det er ikke en vurdering som nødvendigvis sammenfaller med vurderingen av hvilke interesser loven tar sikte på å verne.

Høyesterett vurderte ikke eksplisitt om naturverninteresser var relevant etter lovgrunnlaget, men både herredsretten og lagmannsretten kommenterte at vassdragsreguleringsloven⁸³ skulle ivareta naturverninteresser og at Naturvernforbundet derfor generelt var berettiget til å reise søksmål om gyldigheten av reguleringsvedtak.⁸⁴ Først på neste side kommenterer lagmannsretten hvorvidt de mener det må sees bort fra anførsler som ikke er begrunnet i naturvern. Det er dette Høyesterett virker å kommentere i sitt votum, noe som tyder på at Høyesteretts kommentar til tilknytningen til de påberopte regler handlet om en tilleggsbegrensning – en annen begrensning enn at loven må verne saksøkers interesser.

Også departementet ga i forarbeidene til tvisteloven uttrykk for at denne uttalelsen fra Alta-kjennelsen gjaldt en ytterligere begrensning, og ikke den alminnelige vurderingen av om saksøkers interesser er vernet av de aktuelle regler. I spesialmerknadene til tvl. § 1-4 skrev departementet først at ved vurderingen av saksøkers tilknytning må det «avgjørende [...] være de virkninger som det omtvistede forhold har når det gjelder organisasjonens formål, ikke om det rettslige grunnlag for det omtvistede forhold har til formål å fremme de samme verdier som organisasjonens formål.»⁸⁵ De viste i den forbindelse til at løsningen i Rt-1982-908 (U) (heretter «Bruksendringssaken») derfor ville blitt en annen i dag. Bruksendringssaken er kjent for å være blant de første avgjørelsene der kravet til at saksøkers interesser måtte være vernet av lovgrunnlaget, eksplisitt uttrykkes.⁸⁶ Her omtalte altså departementet klart vurderingen av om interessene vernes av loven. Deretter, i et nytt avsnitt, omtalte

⁸² Rt-1980-569 (s.575–576).

⁸³ Lov 14. desember 1917 nr. 17 om regulering og kraftutbygging i vassdrag.

⁸⁴ Herredsretten og lagmannsretten i Rt-1980-569 henholdsvis på s. 579 og 583.

⁸⁵ Proposisjonen s. 367.

⁸⁶ Se Backer (1984) s. 104.

departementet retningslinjen fra Alta-kjennelsen og uttalte at dersom «organisasjonen [kan] reise søksmål etter første ledd, vil den også ha adgang til å gjøre gjeldende forskjellige rettslige grunnlag til støtte for sin påstand. Det gjelder ikke her noen begrensning bare til de grunnlag som direkte knytter seg til organisasjonens formål.»⁸⁷ Dersom departementet hadde ment at uttalelsene i Alta-kjennelsen gjaldt den alminnelige vurderingen av om interessene var vernet av loven, ville de to nevnte uttalelsene fra proposisjonen i realiteten bety det samme. Det har formodningen for seg at de to avsnittene begge har et selvstendig meningsinnhold.

4.3 Hvilken betydning har det i dag for tilknytningsvurderingen at saksøkers interesser er vernet av de relevante lovbestemmelser?

4.3.1 Rettskildene knyttet til tvisteloven § 1-3

Som nevnt ga lovgiver klart uttrykk for at det ikke lenger er et *absolutt krav* for tilknytning at saksøkerens interesse i søksmålet er vernet av den aktuelle forvaltningsbestemmelse.⁸⁸ Spørsmålet her er imidlertid om retningslinjen likevel har en *betydning* i tilknytningsvurderingen i § 1-3.

Etter ordlyden i § 1-3 er det overordnede spørsmålet om saksøker har et «reelt behov» for å få saken avgjort overfor saksøkte. Om saksøker generelt har et større behov for å få kravet avgjort dersom hennes interesser i søksmålet er ivaretatt av de aktuelle lovbestemmelser, kan diskuteres. Saksøkers behov for å få saken avgjort vil i første rekke bero på arten og omfanget av hvordan hennes interesse rent faktisk blir berørt av vedtaket. Likevel, det kan kanskje anføres at man *rettslig sett* har et større behov for å få spørsmålet avgjort dersom man har interesser i søksmålet som skulle vært hensyntatt da vedtaket ble fattet. Synspunktet er at dersom ens interesser er faktisk berørt *uten* at de skulle vært hensyntatt, så er påvirkningen rettslig sett en tilfældighet.

Mer interessant er imidlertid forarbeidsuttalelsene. Om § 1-3 uttales det generelt i proposisjonen at: «De nærmere avgrensninger etter § 1-3 vil nødvendigvis til en viss grad

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Proposisjonen s. 366.

bero på skjønn, og i grensetilfelle vil det være avgjørende om det er **naturlig og rimelig** at tvisten skal kunne bringes inn for domstolene» (min utheving).⁸⁹ En liknende formulering gjentas i relasjon til tilknytningskravet mer spesifikt, da det heter at saksøker generelt vil ha tilstrekkelig tilknytning dersom saksøker er «berørt i en slik grad at det **framtrer som naturlig at vedkommende opptrer som saksøker** og gjør gjeldende krav fundert på hensyn som ivaretas av den aktuelle forvaltningsbestemmelse» (min utheving).⁹⁰ Det synes å være mer naturlig at en som representerer interesser som ble, eller skulle blitt, hensyntatt da vedtaket ble fattet, får gå til sak om vedtakets gyldighet, enn en som mer tilfeldig er berørt av vedtaket. I førstnevnte situasjon har jo lovgiver anerkjent betydningen av saksøkers interesse.

Enda viktigere er det at departementet faktisk viste til retningslinjen når de utpenslet innholdet av tilknytningskravet og virker ikke direkte å ha tatt avstand fra den. Om situasjoner der man ikke har slike interesser i søksmålet, heter det at man «også ellers» kan ha søksmålsinteresse dersom man er «klart berørt».⁹¹ Det er nærliggende å forstå uttalelsen som at utenfor de tilfeller der ens interesser er ivaretatt av de aktuelle regler, må interessene være berørt i en særlig sterk grad. Terskelen for hva som kreves av berøring virker altså å være høyere dersom saksøkers interesser ikke har en rettslig tilknytning til saken.

Siden ikrafttredelsen av tvisteloven har det ikke blitt avsagt noen avgjørelse i Høyesterett der forarbeidsuttalelsene er behandlet eller kommentert. En uttalelse i Rt-2005-597 kan imidlertid underbygge den tolkning som er tatt til orde for her med en forhøyet terskel dersom saksøkers interesse ikke ivaretas av lovens formål. Saken gjaldt spørsmål om noen arbeidstakere hadde adgang til å anlegge søksmål om overligningsnemndas vedtak om å pålegge arbeidstakeren arbeidsgiveravgift. I en vurdering av om saksøkerne hadde søksmålsadgang etter Norges EØS-rettslige forpliktelser, uttalte førstvoterende i avsnitt 43:

*«Ingen av de avgjørelser fra EF-domstolen som er påberopt av saksøkerne, gir holdepunkt for søksmålsadgang for saksøkerne i et tilfelle som det vår sak gjelder. Der tredjemann er gitt adgang til å angripe vedtak som er rettet mot andre, **har tredjemann vært sterkt berørt av det vedtaket saken gjelder**. I Küine-saken, sak C-269/199, som særlig er trukket frem av saksøkerne, dreide det seg således om å angripe et begunstigende forvaltningsvedtak rettet mot en konkurrent, som kunne være*

⁸⁹ Proposisjonen s. 364.

⁹⁰ Proposisjonen s. 366.

⁹¹ *Ibid.*

til økonomisk skade for tredjemann, jf. premiss 58. Dette er en situasjon som ville gitt rettslig interesse etter norsk rett.» (mine uthevinger).

Det er riktignok tvistemålsloven, og ikke tvisteloven, som anvendes i saken, noe som kan tilsi at uttalelsen ikke er relevant for rettstilstanden etter tvisteloven. Uttalelsen gir imidlertid inntrykk av at det ikke gjelder et krav til at saksøkers interesser må være vernet av de relevante lovbestemmelsene og synes derfor å omhandle tvisteloven. Dette må sees i sammenheng med at tvisteloven ble vedtatt i 2005, hvilket er samme år som dommen ble avsagt, men trådte ikke i kraft før i 2008.

At retningslinjen fremdeles har betydning, underbygges av forvaltningspraksis. Til tross for at det for klageadgang aldri har vært et krav om at klager må påberope seg interesser som ivaretas av lovgrunnlaget,⁹² viser forvaltningspraksis, som nevnt i kapittel 4.2, at dette har vært et moment som taler for rettslig klageinteresse.

4.3.2 Spesialmerknadene til tvisteloven § 1-4

Rettskildene knyttet til tvl. § 1-3, særlig forarbeidsuttalelsene, tilsier altså at det fortsatt har betydning for vurderingen av saksøkers tilknytning at ens interesser har en rettslig tilknytning til saken.

Departementets uttalelser i spesialmerknadene til tvl. § 1-4 virker imidlertid i større grad å uttrykke at retningslinjen er uten betydning. Blant annet uttales:

«Når organisasjonens formål er fastlagt på denne måten, må søksmålet holdes opp mot det. Det avgjørende må være de virkninger som det omtvistede forhold har når det gjelder organisasjonens formål, ikke om det rettslige grunnlag for det omtvistede forhold har til formål å fremme de samme verdier som organisasjonens formål. Avgjørelsen i Rt-1982-908, som avskar organisasjoner i dagligvarehandelen fra å reise en sak som gjaldt etablering av kjøpesenter i forhold til den da gjeldende etableringslov, ville ikke kunne opprettholdes etter lovforslaget.»⁹³

⁹² Se Backer (1984) s. 106–107 med videre henvisninger til forvaltningspraksis og tolkningsuttalelse fra Lovavdelingen i jnr. 3727/ 79 E.

⁹³ Proposisjonen s. 367.

Et spørsmål er da om tilknytningskravet må vurderes ulikt for berørte individer og representative organisasjoner. I så fall kan det være grunnlag for å konkludere ulikt på spørsmålet om betydningen av at man påberoper seg rettslig relevante interesser.

En slik konklusjon synes det imidlertid ikke å være grunnlag for. Det særegne med organisasjoners søksmålsadgang er at et rettssubjekt som ikke direkte berøres kan gå til sak som representant for de berørte interesser. Dette omhandler forholdet mellom saksøker og den berørte interessen. Vurderingen av om interessen er vernet av de materielle regler handler derimot om forholdet mellom interessen og søksmålet, og det synes da ikke å være grunn til å skille mellom representative organisasjoner og berørte personer. En slikt skille kan heller ikke spores i rettspraksis. Illustrerende er Bruksendringssaken. I saken hadde et firma fått tillatelse til å endre bruken av sine lokaler fra industriformål til varehandel, og både konkurrerende næringsdrivende og representative organisasjoner ønsket å gå til sak om gyldigheten av vedtaket. Kjæremålsutvalget uttalte generelt at saksøkerne ikke hadde tilstrekkelig tilknytning da deres interesse i saken ikke var vernet av de aktuelle regler. Spørsmålet ble vurdert samlet for de næringsdrivende og næringslivsorganisasjonene. Etter tvistemålsloven gjaldt altså retningslinjen likt for enkeltpersoner og representative organisasjoner. Skulle tvisteloven innføre et skille mellom disse, er det naturlig at det hadde vært mer eksplisitt fremhevet og diskutert i forarbeidene.

Da det, i det aktuelle spørsmålet, ikke er grunnlag for å skille mellom saksøkere som selv er berørt av et vedtak og saksøkere som representerer den berørte interessen, blir spørsmålet om departementets uttalelser om § 1-4 påvirker konklusjonen i 4.3.2. Tilsier uttalelsene at det likevel ikke kan vektlegges at saksøkers interesser er vernet av de materielle rettsregler?

Etter min mening er det heller ikke grunnlag for en slik konklusjon. For det første taler forarbeidsuttalelsene tilknyttet § 1-3 mer for at retningslinjen fortsatt har betydning, enn formuleringene angående § 1-4 tilsier at den ikke lenger har det. For det andre er vurderingstemaet for saksøkers tilknytning om det er «naturlig» at saksøker får gå til sak. Som allerede påpekt vil det være mer naturlig at en som representerer berørte interesser som ble, eller skulle blitt, hensyntatt da vedtaket ble fattet, skal kunne gå til sak enn en som representerer interesser som aldri skulle vært hensyntatt. Konklusjonen har derfor direkte forankring i departementets vurderingstema. Som nevnt innledningsvis virker også Backer å forstå dagens rettstilstand slik.

Konklusjonen er at det fortsatt har betydning for saksøkers tilknytning om hennes interesse i søksmålet ivaretas av regler relevante for saken. Betydningen virker å være at terskelen for hvor mye som kreves av berøring, er lavere dersom saksøker har rettslig relevante interesser, enn dersom hun kun er faktisk berørt.

4.4 Innholdet av retningslinjen i dag

Et siste spørsmål er om retningslinjen har det samme innholdet i dag som etter praksis tilknyttet tvistemålsloven.

Tidligere var det, som nevnt, et *absolutt krav* at saksøkers interesser var vernet enten av loven vedtaket bygget på eller loven man påberopte seg som rettslig grunnlag for kravet. Det følger av drøftelsene ovenfor at dette ikke lenger gjelder som et absolutt krav, men at det er relevant for vurderingen.

I Alta-kjennelsen oppstilte imidlertid Høyesterett også en ytterligere begrensning, en «konkretisering av formålssynspunktet».⁹⁴ Som nevnt ovenfor uttalte Høyesterett at man, ved vurderingen av Naturvernforbundets søksmålskompetanse, måtte se bort fra anførsler som «bare knytter seg til andre forhold enn naturverninteresser.»⁹⁵ Det var altså ikke tilstrekkelig at naturverninteresser var relevant etter vassdragsreguleringsloven; Naturvernforbundet kunne heller ikke påberope seg brudd på regler som ikke hadde betydning for naturverninteresser. Spørsmålet er hvilken betydning dette har i dag.

Spørsmålet kan illustreres med følgende eksempel: Et lite tettsted preges av gammel, karakteristisk trebebyggelse som er fredet i medhold av kulturminneloven⁹⁶ § 15. Et utbyggerfirma får så, etter søknad, tillatelse til å bygge et høyt boligkompleks i betong. Søknaden og tillatelsen er fundert på plan- og bygningsloven.⁹⁷ En nabo, som er berørt av vedtaket ved at bygget vil frata hennes bolig utsikt, ønsker å gå til sak om gyldigheten av vedtaket. Som grunnlag for kravet påstår hun at byggetillatelsen er i strid med fredningsvedtaket.⁹⁸

⁹⁴ Backer (1984) s. 111.

⁹⁵ Rt-1980-569 (s. 575).

⁹⁶ Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.

⁹⁷ Lov 27. juni 2008 nr. 72 om planlegging og byggesaksbehandling.

⁹⁸ Eksempelet er hentet fra obligatorisk kursoppgave i rettergang (JUS242), gitt våren 2016.

Saksøkers interesse i søksmålet er naborettlig, hvilket er interesser som ivaretas av plan- og bygningsloven. Fredningsvedtaket og kulturminneloven § 15 handler imidlertid om å bevare strøkets karakter, og regelbruddet har ingen direkte betydning for naboens (reduuerte) utsikt. Spørsmålet her er hvilken betydning dette har for vurderingen av naboens tilknytning til søksmålet.

Om betydningen av begrensningen oppstilt i Alta-kjennelsen, uttalte departementet i proposisjonen:

*«Kan organisasjonen reise søksmål etter første ledd, vil den også ha adgang til å gjøre gjeldende forskjellige rettslige grunnlag til støtte for sin påstand. **Det gjelder ikke her noen begrensning bare til de grunnlag som direkte knytter seg til organisasjonens formål.** Gjelder søksmålet gyldigheten av et forvaltningsvedtak, vil saksøkeren kunne gjøre gjeldende – og føre bevis for – saksbehandlingsfeil eller uriktige faktiske vurderinger som kan ha ført til at interesser som strider mot saksøkerens formål, er blitt for høyt vurdert. Det må også tas hensyn til at gyldigheten av et forvaltningsvedtak vil kunne bero på en samlet vurdering av de feil som eventuelt er begått.» (min utheving).⁹⁹*

Det uttales eksplisitt at dersom saksøker har rettslig interesse, så gjelder det ingen begrensning i hvilke grunnlag hun kan påberope seg under søksmålet. Kommer retten til at naboens har rettslig interesse i søksmålet, så kan hun derfor også påberope seg kulturminneloven § 15 som rettslig grunnlag.

Videre vil man i denne situasjonen, etter konklusjonen i punkt 4.2, si at naboens interesser er vernet av den aktuelle forvaltningsbestemmelse, da vedtaket bygger på plan- og bygningsloven. Dette må bety at den forhøyede terskel som uttrykkes i proposisjonen, jf. «klart berørt»,¹⁰⁰ ikke kommer til anvendelse.

Men kan det likevel ha *betydning* for vurderingen av saksøkers tilknytning at det påberopte regelbruddet ikke direkte påvirker saksøkers interesse i saken?

Spørsmålet er verken berørt i forarbeidene, praksis eller teori, slik at det er vanskelig å konkludere sikkert. Likevel, ut fra de argumenter og den tankegang som er anført tidligere,

⁹⁹ Proposisjonen s. 367.

¹⁰⁰ Proposisjonen s. 366.

synes det å være grunnlag for å hevde at det må kreves en noe sterkere faktisk berøring dersom saksøkers interesser ikke berøres av det anførte regelbruddet. Dette fordi den som påstår seg negativt berørt av brudd på regler som skulle beskytte henne, rettslig sett har et større «behov» for å kunne føre saken for domstolene, og det er naturlig å se det slik at hun har en sterkere tilknytning til saken, enn den som påstår brudd på regler som ikke egentlig påvirker hennes interesse i søksmålet.

Samtidig vil det være mer naturlig at en som har interesser som skulle vært hensyntatt da vedtaket ble fattet, får gå til sak om gyldigheten av det, enn en som representerer interesser som aldri var relevant å hensynta. Det kan altså kanskje tenkes en slags skala: Den som representerer interesser som overhodet ikke var relevante, må være sterkest berørt («klart berørt»). Den som har interesser som er relevante for loven vedtaket bygger på, må være noe mindre berørt. Minst berørt må den være som representerer interesser ivaretatt av lovgrunnlaget og der disse interessene direkte påvirkes av det påståtte regelbruddet. Naboen i det nevnte eksempelet vil da havne i kategori nummer 2.

5 Saksøkers tilknytning til kravet – helhetsvurderingen

5.1 Innledning

Etter en slik gjennomgang av spesifikke tolkningsspørsmål som er gjort ovenfor, er det lett å glemme at spørsmålet om saksøkers tilknytning må avgjøres på bakgrunn av en helhetlig, konkret og skjønnsmessig vurdering. I denne siste delen av oppgaven er formålet derfor, ved å fremheve momenter i vurderingen og samspillet mellom disse, å skape et tydeligere bilde av helhetsvurderingen av saksøkers tilknytning.

Først er det imidlertid hensiktsmessig å klarlegge forholdet til kretsen av klageberettigede etter forvaltningsloven § 28. Årsaken er at en vesentlig andel av sakene om offentligrettslige forhold er saker om gyldigheten av vedtak, og som nevnt kan ikke bare partene, men alle med «rettslig klageinteresse», påklage et vedtak, jf. forvaltningsloven § 28. Vurderingen av hvem som er klageberettiget etter fvl. § 28 og hvem som har søksmålskompetanse etter tvl. § 1-3 er åpenbart beslektede vurderinger. I hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, vurderingene sammenfaller, er relevant fordi konklusjonen vil ha betydning for hvilken vekt praksis etter forvaltningsloven § 28 har i vurderingen av saksøkers tilknytning etter tvl. § 1-3. Spesielt interessant er dette fordi det finnes en del mer praksis knyttet til forvaltningsloven § 28, særlig forvaltningspraksis fra Sivilombudsmannen og Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling, enn rettspraksis knyttet til § 1-3. Vurderingene i forvaltningspraksis er dessuten ofte mer utførlige og omfattende.

I 5.2 vil jeg derfor behandle spørsmålet om hvorvidt kretsen av klageberettigede og søksmålskompetente sammenfaller. I 5.3 sees det nærmere på de enkelte komponenter og momenter i tilknytningsvurderingen. Tanken er ikke å nevne ethvert potensielt relevant moment, men heller å skape et klarere bilde av hvordan vurderingen gjennomføres ved å presentere de vesentligste sidene av den.

5.2 Forholdet til forvaltningsloven § 28

Spørsmålet her er altså i hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, vurderingen av «rettslig klageinteresse» sammenfaller med vurderingen av saksøkers tilknytning, jf. henholdsvis fvl. § 28 og tvl. § 1-3.

I proposisjonen til forvaltningsloven ga lovgiver uttrykk for at bestemmelsene i alle fall har et felles utgangspunkt. Om forvaltningsloven § 28 heter det blant annet at:

«Enhver som har «rettslig interesse» i å få fastsatt om et forvaltningsvedtak er gyldig eller ikke, vil kunne anlegge søksmål, sml. tvistemålslovens § 54. Det synes naturlig at alle som har denne søksmålskompetanse, også gis rett til å påklage vedtaket.

[...]

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 avgrensning av omgrepet som må overlates til praksis.»¹⁰¹

Videre synes det å være bred enighet om at klageadgangen etter fvl. § 28 må være minst like vid som søksmålsadgangen.¹⁰² Dette er det også tatt til orde for i den nylig fremlagte utredningen til ny forvaltningslov.¹⁰³ Det innebærer at dersom noen har søksmålskompetanse etter tvl. § 1-3, vil de automatisk også ha klageadgang etter forvaltningsloven § 28. Praksis etter tvl. § 1-3 er derfor direkte førende for fvl. § 28. En slik rettstilstand har gode grunner for seg da det motsatte kunne medføre at noen ble presset til å anlegge søksmål for å få overprøvd et vedtak.

Spørsmålet er imidlertid i hvilken grad klageadgang etter fvl. § 28 også er relevant eller avgjørende for vurderingen av søksmålskompetansen.

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 38 (1964–1965) s. 98–99.

¹⁰² Eksempelvis Geir Woxholt, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 5. utgave, Oslo 2011 s. 498 og Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2017/301. Uttalelsen fra Ot.prp. nr. 38 gir også uttrykk for dette.

¹⁰³ NOU 2019: 5 s. 381.

I eldre rettspraksis er det gitt uttrykk for at klagerett etter fvl. § 28 i alle fall er et *relevant moment* i vurderingen etter § 1-3.¹⁰⁴ Likevel, at det er et *moment*, tilsier også at klageinteresse *ikke* er direkte avgjørende for søksmålskompetanse. Også Rt-1993-1588 taler for en slik forståelse ettersom Høyesteretts kjæremålsutvalg, da de avviste saken, ikke eksplisitt drøftet den kjærende parts anførsel om at han skulle hatt partsrettigheter i forvaltningsbehandlingen.¹⁰⁵

Denne rettspraksisen gjaldt imidlertid tvistemålsloven § 54, og ikrafttredelsen av tvisteloven gjør det relevant å stille spørsmålet på nytt. Til tross for at tvisteloven § 1-3 i hovedsak er en videreføring av tvistemålsloven § 54, er det særlig to forhold som kan tilsi at konklusjonen har endret seg. For det første utgjorde kravet om at saksøkers interesser måtte være vernet av de aktuelle lovbestemmelser, en klar forskjell mellom klageadgangen etter forvaltningsloven § 28 og søksmålsadgangen etter tvistemålsloven § 54, da dette aldri har vært et krav etter fvl. § 28. Dessuten er det, som nevnt, lagt opp til at søksmålsadgangen skal være i stadig endring, og tendensen er at terskelen for søksmål senkes. Det er derfor ikke gitt at det også i dag er rom for ulike løsninger etter fvl. § 28 og tvl. § 1-3.

I proposisjonen til tvisteloven kommenterte departementet forholdet mellom tvl. § 1-3 og fvl. § 28. På s. 366 heter det at: «Hvorvidt saksøkeren ville hatt rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28, vil også kunne vektlegges, se Rt-1986-1164 og Rt-1993-445.»¹⁰⁶ Igjen, at det kan *vektlegges*, tilsier at det ikke var tenkt å være direkte førende. Departementet virker imidlertid ikke å ha tatt stilling til spørsmålet på prinsipielt grunnlag. Altså virker ikke departementet å ha overveid muligheten for at vurderingen etter de to bestemmelsene, på grunn av utviklingen av søksmålskompetansen, i realiteten nå er sammenfallende. Uttalelsen kan dermed ikke forstås slik at det prinsipielt er utelukket at vurderingene sammenfaller.

Siden ikrafttredelsen av tvisteloven i 2008 har spørsmålet om saksøkers tilknytning i offentligrettslige forhold kommet på spissen svært få ganger. Av disse er det, så vidt meg bekjent, ingen som omhandler forholdet til fvl. § 28 eller som mer indirekte kaster lys over problemstillingen. Rettspraksis gir derfor ikke holdepunkter for å vurdere hvorvidt vurderingene i realiteten er sammenfallende i dag.

¹⁰⁴ Eksempelvis Rt-1986-1164 (U).

¹⁰⁵ Se også Vangsnes note 41.

¹⁰⁶ Proposisjonen s. 366.

I «*Rettslig interesse*» i *forvaltningen* drøftet imidlertid Eivind Smith spørsmålet.¹⁰⁷ Riktignok gjaldt dette tvistemålsloven § 54, men Smith konkluderte da med at man ikke kan legge avgjørende vekt på klageadgang etter fvl. § 28, blant annet fordi «[o]mfanget av søksmålskompetansen må bl.a. ses i forhold til den belastning en prosess ofte vil være for så vel domstolsapparatet selv som for saksøkerens motparter. Forvaltningsklage vil sjelden utløse slike konsekvenser av lignende størrelsesorden.»¹⁰⁸ Poenget har utvilsomt fortsatt relevans. Hensynet til en fornuftig bruk av domstolsressursene er fremdeles, som pekt på i 3.3.2, et sentralt hensyn bak tilknytningskravet.

Til tross for at de to vurderingene har mange av de samme utgangspunktene, viser altså både forarbeidene til tvisteloven og tidligere praksis at det ikke har vært, eller har vært ment å være, en fullstendig parallellitet i vurderingene. Dette utelukker imidlertid ikke at vurderingene har utviklet seg slik at de i dag i realiteten er sammenfallende. At det ikke lenger er et absolutt krav etter § 1-3 at saksøkers subjektive interesse er vernet av de aktuelle regler og at terskelen generelt er senket for søksmålskompetanse, viser i alle fall at vurderingene har nærmet seg hverandre. Den manglende praksisen knyttet til tvl. § 1-3 gjør det imidlertid vanskelig å konkludere sikkert i spørsmålet. De argumenter som er anført ovenfor, tilsier vel likevel at terskelen gjerne er lavere for rettslig klageinteresse enn for søksmålskompetanse. Klageadgang etter fvl. § 28 er derfor ikke direkte avgjørende for søksmålskompetanse etter tvl. § 1-3, og praksis etter forvaltningsloven må anvendes med varsomhet – særlig når det gjelder terskelen for søksmålskompetanse.

Samtidig tilsier likheten i vurderingene at det generelt må være adgang til å vektlegge de samme momentene. Dette er ikke mer enn et utgangspunkt, og slik rettstilstanden før tvisteloven viser, er det ikke utelukket at visse momenter kun er relevante for én av vurderingene. Problemstillingen må vurderes konkret i de enkelte situasjoner, men likheten i vurderingene tilsier nok at det må foreligge en særlig grunn for å anse et moment relevant kun for en av vurderingene.

¹⁰⁷ Eivind Smith, ««Rettslig interesse» i *forvaltningen*», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 1980 s. 445–471 (s. 454 flg.)

¹⁰⁸ *Ibid* s. 455.

5.3 Berørt i en slik grad at det er «naturlig» – momenter i vurderingen

5.3.1 Graden av berøring

Departementet uttalte altså i proposisjonen at det avgjørende for tilknytningsvurderingen er om «saksøkeren er **berørt i en slik grad** at det framtrer som naturlig at vedkommende opptrer som saksøker» (min utheving).¹⁰⁹ Videre uttales det at dersom man ikke påberoper seg interesser vernet av den aktuelle forvaltningsbestemmelse, kan man ha tilstrekkelig tilknytning dersom man er «klart berørt».¹¹⁰ Av dette følger det at det sentrale i vurderingen av saksøkers tilknytning, er i hvilken grad saksøker er berørt av saken. Det samsvarer godt med ordlyden i § 1-3, der det kreves et «reelt behov» for rettslig avklaring. Jo sterkere berørt, jo større behov.

Spørsmålet er da hvordan man skal vurdere saksøkers berøring, og hvor mye som kreves.

Vurderingen av søksmålets konsekvenser for saksøker, altså i hvilken grad saksøkers interesse berøres, er gjennomgående for alle betingelsene i tvl. § 1-3.¹¹¹ Foruten å illustrere hvor tett de tre sidene av § 1-3 henger sammen, innebærer dette at praksis knyttet til de to andre betingelsene også kan være relevant for vurderingen av saksøkers tilknytning. Dette er av særlig betydning fordi det er sparsomt med ny rettspraksis om tilknytningskravet og eldre rettspraksis kan være utdatert.

Vurderingen av saksøkers tilknytning er sammensatt og konkret, og det er derfor vanskelig å si så mye generelt om hvor sterkt saksøker må være berørt for å ha søksmålskompetanse. Høyesterettspraksis viser likevel at et minimumskrav er at avgjørelsen får *noen* praktiske konsekvenser for saksøkerens interesse. Et eksempel er Rt-1983-1427. Daglig leder av Sola Strandhotell ønsket å gå til sak om lovligheten av alkoholskjenking og -konsumering i forbindelse med et diplomatball i Oslo. Kjæremålsutvalget avviste saken fordi utfallet ikke ville ha noen «konkret betydning» for daglig leder av et hotell i en annen del av landet.¹¹²

¹⁰⁹ Proposisjonen s. 366.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Se eksempelvis Rt-2008-362 (avsnitt 54) for rettskravsvurderingen og Rt-2001-1413 (s. 1424) for aktualitetskravet.

¹¹² Rt-1983-1427 (U) (s. 1428).

I vurderingen av hvilke praktiske konsekvenser dommen kan ha for saksøkers interesser, er det viktig å anlegge en bred synsvinkel. Praksis knyttet til aktualitetskravet illustrerer hvordan også mer indirekte konsekvenser er relevante. Rt-2002-1541 er et godt eksempel. En mann ønsket, etter skilsmisse, å få dom for at ekteskapet var ugyldig. Kvinnen hadde nemlig vært gift med en annen da ekteskapet ble inngått. For mannen utgjorde dette en risiko for fengsel eller dødsstraff i land hvor han hadde sin familie. Selv om avgjørelsen ikke ville få de direkte praktiske konsekvenser som ekteskapsloven¹¹³ legger opp til, så kunne den få høyst reell og viktig betydning for mannens sikkerhet, og kjæremålsutvalget fremmet saken.

I tillegg til graden av berøring rent kvantitativt, vil også interessens art kunne spille en stor rolle i spørsmålet om hvor sterkt berørt saksøker er. For aktualitetsvurderingen er dette uttalt i rettspraksis flere ganger. Blant annet kan det vises til HR-2016-2178-U der det var lagt ned påstand om brudd på EMK art. 5 nr. 1 etter urettmessig tilbakeholdelse for tvungen legeundersøkelse og observasjon. Høyesteretts ankeutvalg uttalte:

«For at søksmål om lovligheten av en fortidig handling skal kunne fremmes [...] må [saksøkeren] kunne påvise at det – til tross for at handlingen er opphørt – har konkret betydning for ham å få dom i samsvar med sin påstand [...]. For offentligrettslige inngrep i den personlige integritet stilles det imidlertid ikke like strenge aktualitetskrav som for søksmål om formuesrettigheter» (min utheving).¹¹⁴

Tilsvarende synspunkt er lagt til grunn mer generelt for vurderingen av rettslig interesse i Rt-1991-1468. Saken gjaldt påstått forbigåelse i ansettelsesprosess, og saksøker nedla påstand om at vedtaket som tilsatte to andre søkere, var ugyldig. Også her var det aktualitetskravet som var problematisk, men førstvoterende uttalte generelt på s. 1473–1474 at: «det på dette rettsfeltet ikke er grunn til å stille for strenge krav til søksmålsinteressen – det behov for rettslig avklaring som må foreligge for at saken skal kunne fremmes. Den betydning retten til og muligheten for arbeid har for den enkelte, taler for dette.»

Førstvoterende uttalte riktignok at det generelt skal stilles *mindre krav* til *behovet for rettslig avklaring*, men synspunktet kan alternativt formuleres som at betydningen av denne typen interesse medfører at det lettere foreligger et reelt behov for avklaring. Altså at interessens art

¹¹³ Lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap.

¹¹⁴ Hr-2016-2178-U (avsnitt 14).

tilsier at det skal mindre til, kvantitativt sett, for at saksøker er tilstrekkelig berørt. Dermed blir det tydelig at slike argumenter også har en plass i tilknytningsvurderingen. Visse interesser og visse saksområder er av så stor betydning for den enkelte at selv mindre inngrep i dem, får stor betydning. At interessens art er en faktor som må tas i betraktning ved vurderingen av i hvilken grad saksøkers interesse er berørt av vedtaket, underbygges av forvaltningspraksis knyttet til forvaltningsloven § 28. Det kan eksempelvis vises til Lovavdelingens tolkningsuttalelse i sak nummer 2006/05522 der Lovavdelingen uttalte at for «rettslig klageinteresse» etter forvaltningsloven § 28 må klagerens interesse ha en «slik art og styrke at det er rimelig å gi klagerett».

I likhet med vurderingene av sakens art og aktualitet, så er altså det sentrale for vurderingen av saksøkers tilknytning, hvilke virkninger en dom i saksøkers favør har for saksøkerens interesser eller for de interesser hun representerer. Som et minimum kreves det at avgjørelsen får en viss praktisk betydning for disse interesser, men ut over dette vil virkningene for interessen måtte inngå i, og her være en vesentlig del av, en mer helhetlig vurdering av behovet for rettslig avgjørelse. Jo sterkere berørt saksøkers interesse er, jo mer taler det for søksmålskompetanse, og i hvilken grad interessen er berørt, vil bero på en vurdering av interessens art og berøringens styrke.

5.3.2 Nærhet til saken

At tilknytningsvurderingen sentrerer rundt saksøkers berøring, det som positivt knytter henne til tvisten, følger, som vist, av både ordlyd og forarbeider. En annen vesentlig komponent i vurderingen, som derimot ikke er like eksplisitt kommentert av lovgiver, men som er fremhevet i teorien,¹¹⁵ er interessens nærhet til saken.

Blant annet skriver Schei, i kommentarutgaven til tvisteloven, at sentralt i tilknytningsvurderingen står «[v]irkningene for saksøkeren, faktisk og rettslig, og **nærheten til myndighetsutøvelsen**» (min utheving).¹¹⁶ Schei utdyper imidlertid ikke hva han legger i dette. Backer derimot, har en grundigere gjennomgang av momentet.¹¹⁷ Innledningsvis skriver Backer at: «Spørsmålet om hvor nær interessen må være for å gi søksmålskompetanse, klagerett osv. går til essensen av spørsmålet om saksøkerens tilknytning til

¹¹⁵ Backer (1984) s. 121 flg, Schei mfl. s. 35, Robberstad s. 111.

¹¹⁶ Schei mfl. s. 35.

¹¹⁷ Backer (1984) s. 121–132.

søksmålsgjenstanden (klagegjenstanden).»¹¹⁸ Deretter påpeker han tre utgangspunkter for momentet. Det første er at saksøker selv må stå for den interesse som begrunner søksmålet. Det andre, at saksøker må være nærmere enn folk flest til å reise sak. Det tredje utgangspunktet, som i realiteten er en presisering av det andre, er at det kan tenkes at flere kan være kompetente saksøkere i samme sak – også dersom de representerer samme interesse.

Det første utgangspunktet er på mange måter bare én side av spørsmålet om saksøkers positive tilknytning til saken da det henger uløselig sammen med spørsmålet om hvilke virkninger søksmålet har for saksøkeren.¹¹⁹ Poenget kommer derfor ikke på spissen i den alminnelige tilknytningsvurderingen i § 1-3. For representative organisasjoner gjør tvl. § 1-4 et unntak fra dette utgangspunktet.

De to siste utgangspunktene handler om forholdet til eventuelt andre berørte. Etter min mening er dette den egentlige nærhetsvurderingen, og det er dette som vil behandles i det følgende. Generelt kan det sies at mens saksøkers berøring dreier seg om hva som positivt knytter saksøker til saken, omhandler saksøkers nærhet hva som knytter henne nærmere til saken enn andre.

Nærhetssynspunktet er særlig kjent fra vurderingen av organisasjoners søksmålskompetanse etter tvl. § 1-4. Etter ordlyden kan organisasjonen reise sak om «forhold som det ligger innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde å ivareta», men i proposisjonen uttaler departementet at det, særlig i grensetilfelle, også vil være et visst rom for «å ta hensyn til organisasjonens representativitet, herunder om andre organisasjoner er nærmere til å reise søksmål». ¹²⁰ At et slikt moment også har en plass i den alminnelige vurderingen av saksøkers tilknytning etter § 1-3, synes naturlig. Spørsmålet er jo nettopp hva som knytter akkurat denne saksøkeren til saken, og det er da logisk å sammenlikne hennes tilknytning med andres. Nærhetsmomentet blir en slags referanseramme for vurderingen av hvor sterkt berørt saksøker er. Om saksøker er berørt av saken i en slik grad at det er naturlig at hun går til sak, beror både på hvor sterkt påvirket hennes interesse er etter en absolutt vurdering, men også på hvor mye sterkere berørt hun er enn de fleste andre.

¹¹⁸ *Ibid.* s. 121.

¹¹⁹ Se også kap. 3.2 om dette.

¹²⁰ Proposisjonen s. 367.

Rt-1972-1071 kan sies å gi uttrykk for et slikt syn på saksøkers nærhet. En sivilingeniør ønsket å få dom for at en bestemt vitenskapelig metode skulle strykes fra listen over godkjente metoder. Kjæremålsutvalget mente at mannen ikke hadde tilstrekkelig tilknytning til saken og sluttet seg til lagmannsrettens begrunnelse. Lagmannsretten uttalte at den ikke fant at sivilingeniøren

«for sitt vedkommende har en slik interesse i å få metoden strøket av komiteens godkjenningssliste at han kan kreve domstolens bistand til å få den strøket. Den alminnelige interesse [ingeniøren] har som norsk borger i at helsemyndighetene arbeider med tilfredsstillende metodikk, gir ham klarligvis ikke rett til å kreve et slikt spørsmål avgjort av domstolene.»¹²¹

Lagmannsretten uttalte riktignok også at den ikke kunne «se at det kan ha noen betydning for [ingeniøren] om metoden står på komiteens liste over godkjente metoder, eller ikke»,¹²² slik at uttalelsen også knytter seg til virkningene for saksøker. Likevel fremstår det som et selvstendig poeng at saksøker ikke hadde noen sterkere berørt interesse i søksmålet enn de fleste andre i samfunnet.

Flere av hensynene bak tilknytningskravet og tvl. § 1-3 generelt, taler også for at interessens nærhet har betydning. For det første taler hensynet til en fornuftig bruk av domstolsressursene for å begrense kretsen av enkeltpersoner som hver for seg har søksmålskompetanse. Det tilsier at det burde tale mot søksmålskompetanse for den enkelte at svært mange andre er berørt på samme måte. Også hensynet til dommens rettskraftsvirkninger tilsier dette da en dom kun er bindende for sakens parter,¹²³ og jo flere som anses søksmålskompetente, jo større risiko er det for motstridende avgjørelser som skaper uklare rettskraftsvirkninger.

Det er altså grunnlag for å hevde at graden av saksøkers berøring sammenliknet med folk flests har betydning for tilknytningsvurderingen. Dette utelukker likevel ikke, som Backer også påpeker, at flere kan være søksmålsberettiget – også om de representerer samme interesse.

¹²¹ Rt-1972-1071 (U) (s. 1072).

¹²² *Ibid.*

¹²³ Tvl. § 19-15 (1).

Saksøker må altså normalt selv ha en berørt interesse i søksmålet, og dette må være en interesse folk flest ikke har. Siste spørsmål er hvorvidt det har betydning at andre har en sterkere berørt interesse enn saksøker.

Backer har drøftet dette spørsmålet inngående, både for situasjonen der noen andre har en *annen* interesse enn saksøker og der de har *samme* interesse, men den andre er sterkere berørt. For begge tilfeller konkluderer Backer med at momentet ikke burde påvirke vurderingen av saksøkers tilknytning.¹²⁴ Synspunktet måtte eventuelt være at det taler mot søksmålsadgang at andre har en sterkere tilknytning til saken, men dette ville kunne få uheldige konsekvenser. Dersom den andre er berørt på en annen måte, har man ingen garanti for at denne vil ivareta vår saksøkers interesser i et eventuelt søksmål. Kanskje har vedkommende heller ikke forutsetninger for dette, eller direkte motstridende interesser. Backer viser også til at dette synspunktet har støtte i rettspraksis, særlig i Alta-kjennelsen.¹²⁵ Når det gjelder situasjonen der andre er berørt på samme måte, anfører Backer at spørsmålet må vurderes uavhengig av om den andre går til sak eller ikke, og at det vil være til liten hjelp for vår saksøker at andre er sterkere berørt dersom disse ikke går til sak. Skulle de gå til sak, foreligger dessuten risikoen for at de gjør en dårlig jobb i domstolene og at vår saksøker blir skadelidende.¹²⁶ Jeg er enig i Backers argumentasjon. Dessuten angir ordlyden i tvl. § 1-3 at det avgjørende er hvilket behov saksøker har for rettslig avklaring. Dette behovet blir ikke mindre av at det eksisterer andre som er enda sterkere berørt enn saksøker.

For å oppsummere: Saksøkers nærhet synes først og fremst å være en referanseramme for å si noe om hvor sterkt berørt saksøker egentlig er. Litt unyansert kan det sies at jo flere som er rammet, jo mer taler det for at de som enkeltindivider ikke er tilstrekkelig berørt til å stå som saksøker alene. Da må de berørte enten gå sammen om søksmålet, eller søksmålet må reises av en representativ organisasjon. Dersom man først har en tilstrekkelig berørt interesse, har det derimot ikke betydning at andre har en enda sterkere berørt interesse i saken.

¹²⁴ Backer (1984) s. 124–126.

¹²⁵ *Ibid.* s. 125.

¹²⁶ *Ibid.* s. 125–126.

5.3.3 Samspillet med den materielle lovgivningen

Et annet moment som fortjener oppmerksomhet, særlig fordi det i praksis virker å spille en stor rolle, er forholdet til den materielle lovgivningen.

Det kan pekes på to utgangspunkter. Det første er at dersom spørsmålet om hvem som skal ha søksmålskompetanse reguleres i særskilte prosessregler, så er dette avgjørende. Da følger det av alminnelige tolkningsprinsipper at det ikke skal foretas en selvstendig vurdering etter § 1-3. Dette er også uttalt blant annet i HR-2017-1004-U i avsnitt 16. Et eksempel på slik regulering er barnevernloven¹²⁷ § 7-24 første ledd, som angir at: «Nemndas vedtak kan bringes inn for tingretten etter reglene i tvisteloven kapittel 36 av **den private part eller av kommunen.**» (min utheving).

Det andre utgangspunktet er, slik konkludert med i oppgavens del 4, at hvorvidt saksøkerens interesser er vernet av reglene hun påberoper seg eller som det eventuelle vedtaket bygger på, er et moment som taler for at saksøker har tilstrekkelig tilknytning til saken.

Rettspraksis viser imidlertid at den materielle lovgivningen og den generelle vurderingen i tvl. § 1-3 ofte samspiller også ut over dette. I praksis omfavner denne kategorien en rekke relativt ulike typetilfeller. En del av disse kan nok også oppfattes som tolkning eller utfylling av spesialprosessregler. Den teoretiske rubriseringen er likevel av mindre betydning. Poenget behandles her for å gi et tydeligere inntrykk av hvordan den materielle lovgivningen, tvisteloven og tilhørende praksis, spiller sammen i vurderingen av saksøkers tilknytning.

Rt-1986-1173 gir et eksempel. En kvinne hadde fått tillatelse av en nemnd til å avbryte svangerskapet etter 12. uke. Barnets far mente vedtaket var ugyldig og reiste sak om midlertidig forføyning for at svangerskapsavbruddet skulle stanses. Saken ble avvist av kjæremålsutvalget på grunn av manglende aktualitet, men utvalget stilte seg også sterkt tvilende til om mannen hadde tilstrekkelig tilknytning til saken. I den forbindelse viste kjæremålsutvalget til at abortloven¹²⁸ § 2 legger den endelige avgjørelseskompetansen før uke 12 til kvinnen, og at bestemmelsen verken ga mannen krav på å være med på råd eller uttale seg. Heller ikke i forbindelse med nemndsbehandlingen ble mannen gitt noen uttalerett.

¹²⁷ Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester.

¹²⁸ Lov 13. juni 1975 nr. 50 om svangerskapsavbrudd.

Kjæremålsutvalget viste deretter til at spørsmålet om uttalerett for mannen var avslått etter en grundig vurdering i forarbeidene. Retten uttalte:

«Når mannen er holdt helt utenfor ved den forvaltningsmessige behandling, vil det være inkonsekvent, og det kan virke uheldig om han skulle ha en søksmålsadgang. Det er derfor nærliggende å forstå loven slik at den utelukker søksmål fra den mann kvinnen er gravid med, om vedtak som tillater svangerskapsavbrudd.»¹²⁹

I utgangspunktet kan den siste setningen gi inntrykk av at dette er en ren tolkning av abortloven § 2. Likevel er konklusjonen basert på at mannen ikke er gitt rettigheter i forvaltningssaken, og retten gir ikke egentlig uttrykk for at abortloven direkte regulerer søksmålskompetansen. Kjæremålsutvalget bruker heller momenter utledet av abortlovens kilder i en alminnelig vurdering av saksøkers tilknytning.

Et annet illustrerende eksempel er saksøkernes argumentasjon i Rt-1985-498. Det var innført ny liturgi i Den norske kirke ved kongelig resolusjon, og til sammen 42 personer i Alta og Evenes menighet gikk til sak mot staten med påstand om at hvert enkelt menighetsmøte selv kunne fatte beslutning om en ny salmebok eller liturgi skulle innføres i deres menighet. Saksøkerne, som fikk fremmet saken, uttalte følgende om sin tilknytning til saken:

«Etter kirkeordningsloven § 31 er det videre slik at minst 20 medlemmer av en menighet kan kreve menighetsmøte avholdt, og det er da all grunn til at et tilsvarende antall personer må kunne få prøvd hvilken myndighet meningsmøtet har.»¹³⁰

Argumentet illustrerer hvordan den materielle lovgivningen kan gi føringer både på relevante momenter og for hensyn i vurderingen, samt hvilken vekt disse har.

Et annet praktisk eksempel kan være at lovgiver, gjennom den materielle lovgivningen, gir uttrykk for sitt syn på arten eller betydningen av saksøkers interesse, noe som er relevant for vurderingen, jf. ovenfor. Videre er det nærliggende å anta at den materielle lovgivningen særlig vil ha betydning dersom saksøker påberoper seg ideelle og abstrakte interesser. I slike tilfeller kan retningslinjen om at saksøker må være «konkret berørt», være vanskelig å få noe

¹²⁹ Rt-1986-1173 (U) (s. 1176).

¹³⁰ Rt-1985-498 (U) (s. 502).

håndfast ut av. For hvor går grensen for hvilke ideelle interesser som er relevante? Dette er gjerne spørsmål den materielle lovgivningen kan gi føringer på.

5.3.4 Hvorvidt saken er personlig

Videre er det interessant å knytte noen bemerkninger til forholdet til den materielt berettigede eller forpliktete. Som nevnt i 3.2, anses vedtaket eller saken i noen tilfeller for å være så personlig at kun den materielt berettigede eller forpliktete kan gå til sak. Men spørsmålet her er om det kan tenkes å være saker som ikke er så personlige at kun den berettigede eller forpliktete kan gå til sak, men som likevel er så personlige at det må kreves svært mye, eller i det minste mer, for at saksøker skal ha tilstrekkelig tilknytning. Spørsmålet er altså om det kan tenkes at graden av hvor personlig saken er, påvirker vurderingen av saksøkers tilknytning.

Hensynet til den materielt berettigede eller forpliktete taler for dette. Når vurderingen av saksøkers tilknytning er så skjønnsmessig og helhetlig som den er, synes det å være naturlig at forholdet til den materielt berettigede eller forpliktete også kommer mer nyansert inn i vurderingen – ikke bare ved spørsmålet om det overhodet kan åpnes for søksmål fra andre.

Høyesteretts noe uklare praksis knyttet til søksmålskompetanse ved utvisningsvedtak,¹³¹ kan kanskje tas til inntekt for en slik oppfatning. I Rt-1995-139 (heretter «Samboersak I») ønsket en samboer å reise sak om gyldigheten av et utvisningsvedtak. På s. 143 uttalte kjæremålsutvalget at:

«Saken gjelder et utvisningsvedtak. Dette er av så personlig art at utvalget finner at bare den som er utvist, bør kunne angripe det. Dersom andre berørte skal kunne angripe det, kan dette i prinsippet også innebære at vedtaket kan bli angrepet mot den utvistes vilje.»

I Rt-2015-93 (heretter «Maria-dommen») derimot, ble søksmålskompetanse i sak om gyldigheten av et utvisningsvedtak tilkjent datteren til den utviste kvinnen. Høyesterett viste i dommen til Samboersak I og uttalte:

¹³¹ Se for eksempel Backer (2015) s. 233–234 for kritikk av avgjørelsen i Rt-2015-93.

«Jeg finner det vanskelig å likestille B med den ankende samboeren i kjennelsen fra 1995, ettersom B i rettslig og faktisk henseende er vesentlig mer avhengig av moren sin enn det en voksen samboer normalt vil være av sin partner. Kjennelsen gir dessuten ikke svar på om det også måtte ha blitt avvisning dersom samboeren hadde gjort gjeldende at vedtaket krenket hennes egen rett til familieliv med den utviste. Etter mitt syn kan et slikt spørsmål i hvert fall ikke i dag avvises med den begrunnelse at utvisningsvedtak er av 'personlig art'. For så vidt som det er familielivet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 som står på spill ved utvisningen, er jo nettopp poenget at vedtaket ikke bare gjelder den utviste.»¹³²

Uttalelsen illustrerer hvordan man må utvise varsomhet med å anvende absolutte kriterier, slik man for eksempel har gjort knyttet til dette med vedtak av «personlig art». Realiteten er at et vedtak i ulik grad, og på ulik måte, kan rette seg mot ulike personer, og en kategorisk avvisning kan lett lede til et unyansert og uheldig resultat. I Maria-dommen ble datterens sterke berøring av det svært personlige vedtaket direkte rettet mot moren, avgjørende for også å tilkjenne datteren søksmålskompetanse.

Synspunktet fra Maria-dommen er videre fulgt opp i HR-2016-935-U (heretter «Samboersak II»), men her ble utfallet motsatt. Kjennelsen gjaldt det samme utvisningsvedtaket som i Maria-dommen, men det var her faren til datteren, kvinnens tidligere samboer, som ønsket å reise sak. Ankeutvalget viste til den ovennevnte uttalelsen fra Samboersak I og uttalte:

«På bakgrunn av avgjørelsen i Rt-2015-93, kan det konstateres at denne begrunnelse, i hvert fall etter vedtakelsen av tvisteloven, er for absolutt utformet, men de hensyn som er trukket frem i avgjørelsen, har fortsatt vekt ved avgrensningen av hvem som kan ha partsrettigheter i utlendingssaker.»¹³³

Etter min mening er det nærliggende å tolke utvalget slik at retten gir uttrykk for en mer nyansert vurdering. Ettersom utvisningsvedtak har svært store konsekvenser for den utviste, taler hensynet til den utviste sterkt mot at andre skal ha søksmålskompetanse. Men i noen tilfeller, slik situasjonen var for datteren i Maria-dommen, vil deres berøring av vedtaket være

¹³² Rt-2015-93 (avsnitt 38).

¹³³ HR-2016-935-U (avsnitt 15).

så sterk at også dette vedkommende må kunne reise sak om vedtakets gyldighet. Den tidligere samboeren i Samboersak II ble imidlertid ikke berørt i en slik sterk grad.

Både rettspraksis og sentrale hensyn kan derfor gi grunnlag for å hevde at hensynet til den materielt berettigede eller forpliktete kan være et vesentlig (terskel)moment i vurderingen av saksøkers tilknytning.

Videre kan det også stilles spørsmål om Maria-dommen og Samboersak II tilsier at avvisning utelukkende basert på en kategorisering av noen vedtak som personlige, uten at saksøkers tilknytning vurderes nærmere, i dag er utelukket. Uansett illustrerer dommene at det må utvises varsomhet med å avvise en sak alene grunnet sakens personlige karakter.

5.3.5 Klageinteresse etter forvaltningsloven § 28

Betydningen av saksøkers klageinteresse i tilknytningsvurderingen er behandlet i kapittel 5.2.

5.3.6 Behovet for domstolskontroll

Et siste moment det er grunn til å nevne er behovet for domstolskontroll. Momentet henger i praksis nært sammen med forholdet til den materielle lovgivningen og inngrepets art, ettersom behovet for domstolskontroll gjerne vil være begrunnet i et av disse to forhold (eller begge). Jeg finner det likevel hensiktsmessig å fremheve momentet særskilt fordi det i rettspraksis og forarbeider har vært trukket frem som avgjørende for å utvide søksmålskompetansen.¹³⁴ I en generell gjennomgang av utviklingen av organisasjoners søksmålsadgang uttalte førstvoterende i Alta-saken at: «Også en interesseorganisasjon kan etter omstendighetene ha den nødvendige rettslige interesse selv om utfallet av saken ikke har direkte betydning for organisasjoners eller medlemmenes rettigheter. **Behovet for rettslig kontroll med den offentlige forvaltning kan her være avgjørende.**» (min utheving).¹³⁵ Også tvisteloven § 1-1 tilsier at behovet for domstolskontroll kan være et relevant moment i vurderingen av saksøkers tilknytning. I bestemmelsens første ledd heter det at loven skal

¹³⁴ Rt-1980-569 (side 575) og gjentatt i NOU 2001:31 s. 193.

¹³⁵ Rt-1980-569 (side 575).

ivareta ikke bare hensynet til den enkelte, men også «samfunnets behov for å få respektert og avklart rettsreglene.»¹³⁶

Dette innebærer at dersom det kan pekes på et særskilt behov for domstolskontroll i det aktuelle tilfellet, så vil dette kunne tale for at saksøker har søksmålskompetanse.

¹³⁶ Se også Schei mfl. s. 15.

6 Avsluttende betraktninger

Det overordnede formålet med tilknytningskravet er å tilrettelegge for at domstolene, på en effektiv og god måte, kan gjennomføre sitt samfunnsoppdrag. Ved å begrense kretsen av søksmålsberettigede ønsker man å unngå å (over)belaste domstolene med saker som det er liten grunn til å behandle eller som risikerer å bli lagt frem på en uheldig måte.

Om saksøker har tilstrekkelig tilknytning til saken, beror, som redegjort for i denne oppgaven, på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Sentralt står en kvalitativ og kvantitativ vurdering av saksøkers berøring sammenliknet med den øvrige befolkning. Samtidig vil kravene som stilles til graden av berøring kunne lempes dersom samfunnet har et særlig behov for rettslig avklaring, eller skjerpes dersom saken berører noen andre på en særlig personlig måte.

Tvisteloven § 1-3 er, som nevnt, en rettslig standard, og kravene utvikler seg over tid gjennom et samspill mellom særlig domstolene og lovgiver. Et eksempel på dette samspillet er nettopp den regelendring som er behandlet i denne oppgaven, som ble signalisert i tvistelovens forarbeider. Her korrigerer lovgiver rettstilstanden slik den var utviklet i rettspraksis. Bakgrunnen for lovgivers ønske om å endre rettstilstanden er imidlertid vanskelig å få tak på ut fra forarbeidene. At lovgiver ikke tydeliggjør sin begrunnelse, kan kritiseres da både den konkrete anvendelsen av de skjønsmessige kriteriene i tvl. § 1-3 og den videre utviklingen av bestemmelsen krever forståelse for bakgrunnen for regelens utforming.

Etter mitt syn må utvidelsen ha sammenheng med at tvl. § 1-3 generelt utvikler seg i retning av lempede krav til søksmålskompetanse for å imøtekomme de praktiske behov for domstolskontroll som oppstår i samfunnet.¹³⁷ At det praktiske behovet for domstolsbehandling er styrende for søksmålskompetansen, uttrykkes enda tydeligere i tvisteloven § 1-3 enn i tvistemålsloven § 54. Å avskjære søksmålsadgang fordi saksøkers subjektive interesse i søksmålet ikke er vernet av de aktuelle regler, kunne medføre at den som ble negativt berørt av potensielt ulovlig aktivitet, ble fratatt muligheten til å få stanset aktiviteten gjennom domstolsprøving. For den berørte vil dette kunne føles urimelig, og for samfunnet innebærer det redusert mulighet til å få stanset ulovlig aktivitet og redusert

¹³⁷ Proposisjonen s. 142.

mulighet til kontroll med den offentlige forvaltning. Som tidligere nevnt har økt kontroll med forvaltningen vært trukket frem som begrunnelse for organisasjoners søksmålsadgang, og trolig må den aktuelle utvidelsen også sees i lys av et ønske om slik kontroll.

7 Litteraturliste

7.1 Lover

| | |
|------|---|
| 1814 | Kongeriket Norges Grunnlov |
| 1915 | Lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven) (opphevet) |
| 1917 | Lov 14. desember 1917 nr. 17 om regulering og kraftutbygging i vassdrag (vassdragsreguleringsloven) |
| 1967 | Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) |
| 1975 | Lov 13. juni 1975 nr. 50 om svangerskapsavbrudd (abortloven) |
| 1978 | Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven) |
| 1991 | Lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapsloven) |
| 1992 | Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) |
| 2005 | Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) |
| 2008 | Lov 27. juni 2008 nr. 72 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) |

7.2 Forarbeider

Utredninger

| | |
|--------------|--|
| NOU 2001: 32 | Rett på sak – Lov om tvisteløsning (tvisteloven) |
| NOU 2019: 5 | Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) |

Proposisjoner

| | |
|----------------------------|--|
| Ot.prp. nr. 38 (1964–1965) | Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) |
| Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) | Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) [i oppgaven også «proposisjonen»] |

Innstillinger

| | |
|--------------------------------|---|
| I Innst. O nr. 110 (2004-2005) | Innstilling fra justiskomiteen om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) |
|--------------------------------|---|

7.3 Internasjonale konvensjoner

| | |
|-----|---|
| EMK | Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma 4. november 1950 |
|-----|---|

7.4 Rettspraksis

Høyesterettsavgjørelser

(U) = Høyesteretts ankeutvalg/kjæremålsutvalg

Rt-1961-451

Rt-1972-1071 (U)

Rt-1980-569 «Alta-kjennelsen»

Rt-1980-1070

Rt-1982-908 (U)

«Bruksendringssaken»

Rt-1983-1427 (U)

Rt-1985-498 (U)

Rt-1986-1164 (U)

Rt-1986-1173 (U)

Rt-1991-1468

Rt-1993-1588 (U)

Rt-1995-139 (U)

«Samboersak I»

Rt-1996-1051 (U)

Rt-2000-1130 (U)

Rt-2001-1006

Rt-2001-1413

Rt-2002-1541 (U)

Rt-2003-833

Rt-2005-534 (U)

«Victim-kjennelsen»

Rt-2005-597

Rt-2005-821 (U)

Rt-2005-999 (U)

Rt-2008-362

Rt-2008-1022 (U)

Rt-2010-402

Rt-2010-880 (U)

Rt-2015-93 «Maria-dommen»

Rt-2015-641

HR-2016-935-U «Samboersak II»

Hr-2016-2178-U

HR-2017-1004-U

7.5 Forvaltningspraksis

Uttalelser fra Sivilombudsmannen

28.11.2018 sak 2017/301 «Salg av fast eiendom tilhørende person under vergemål
– rettslig klageinteresse for familiemedlem»

Tolkningsuttalelser fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling

18.10.2006 sak 2006/05522 «§ 28 – Svar på spørsmål om klager har rettslig
klageinteresse i sak om ruteløyve, jf. forvaltningsloven §
28»

7.6 Juridisk litteratur

Bøker

Backer, Inge Lorange, *Rettslig interesse for søksmål, skjønn og klage* (Oslo 1984)

Backer, Inge Lorange, *Norsk Sivilprosess* (Oslo 2015)

Monsen, Erik, *Innføring i juridisk metode og oppgaveteknikk* (Oslo 2012)

Robberstad, Anne, *Sivilprosess*, 4. utgave (Bergen 2018)

Schei, Tore mfl., *Tvisteloven, kommentarutgave*, 2. utgave (Oslo 2013)

Skoghøy, Jens Edvin A., *Tvisteløsning*, 3. utgave (Oslo 2017)

Woxholt, Geir, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 5. utgave (Oslo 2011)

Artikler

Knoph, Ragnar, «Rettighet eller interesse som gjenstand for rettsbeskyttelse», *Tidsskrift for Retsvitenskap*, 1922 s. 219–239

Smith, Eivind, ««Rettslig interesse» i forvaltningen», *Tidsskrift for Retsvitenskap*, 1980 s. 445–471

Vangsnes, Jørgen Aandal, «Tilknytning som vilkår for sivilt søksmål», *Jussens Venner*, 2018 s. 306–328. DOI: <http://dx.doi.org/10.18261/issn.1504-3126-2018-05-02>