

UiO : **Det juridiske fakultet**

Organisasjoners søksmålsadgang

Om utviklingen av tilknytningskravet i representative søksmål

Kandidatnummer: 512

Leveringsfrist: 25. mai 2020

Antall ord: 17 842



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Tema og problemstilling	1
1.2	Metode- og kildebruk.....	3
1.3	Fremstillingen videre	4
2	«REELT BEHOV» SOM SØKSMÅLSBETINGELSE	6
2.1	Noen utgangspunkter	6
2.2	En rettslig standard bestående av tre vilkår	6
2.3	En absolutt prosessforutsetning	8
2.4	Forholdet mellom tvl. §§ 1-3 og 1-4 (1)	9
3	NÆRMERE OM TILKNYTNINGSVILKÅRET	11
3.1	Innledning	11
3.2	Hensyn som taler for å oppstille tilknytning som søksmålsbetingelse	12
3.3	Når må tilknytningen foreligge?	15
3.4	Pretensjon om at det foreligger tilknytning.....	15
3.5	Konsekvensen av å unnlate å drøfte om kravet til reelt behov er oppfylt.....	16
3.6	Tilknytningskravets relativitet	18
4	TILKNYTNINGSVILKÅRET I ET RETTSHISTORISK PERSPEKTIV	20
4.1	To problemstillinger.....	20
4.2	Tilknytning av rettslig art.....	21
4.2.1	Må en rettsavgjørelse endre organisasjonens egen rettsstilling?	21
4.2.2	Formuleringen i dagens tvl. § 1-4 (1).....	23
4.3	Organisasjonens interesse og lovens formål	24
4.3.1	Må organisasjonens interesse samsvare med lovens formål?.....	24
4.3.2	Rettspraksis etter tvistemålsloven av 1915.....	24
4.3.3	Forarbeidene til dagens tvistelov	28
5	HVEM GJELDER TILKNYTNINGSKRAVET I TVL. § 1-4 (1) FOR?	29
5.1	Foreninger og stiftelser	29
5.2	Sammenslutninger.....	31
5.3	«Ad hoc»-organisasjoner	31
5.4	Selskaper	34
5.5	Facebook-grupper	35

5.6	Oppsummering.....	36
6	TILKNYTNINGENS STYRKE.....	37
6.1	Kan det oppstilles en grense for graden av berøring?.....	37
6.2	Momenter fra rettspraksis	38
6.3	Uttalelser i forarbeidene til tvisteloven.....	39
6.4	EMK artikkel 6 (1).....	40
6.5	Reelle hensyn	40
7	ORGANISASJONENS REPRESENTATIVITET OG NÆRHET TIL TVISTEGJENSTANDEN	42
7.1	Noen generelle momenter	42
7.2	Organisasjonens representativitet	43
7.2.1	Et moment i helhetsvurderingen.....	43
7.2.2	Organisasjonens geografiske og sosiale nedslagsfelt	45
7.3	Nærhet til søksmålgjenstanden.....	47
8	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	49
	KILDELISTE	52

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Tema for oppgaven er organisasjoners adgang til å reise representative søksmål. Representative søksmål er søksmål der organisasjoner saksøker på vegne av medlemmenes allmenne interesser, eller på vegne av en større krets av personer, selv om utfallet av saken ikke vil ha direkte betydning for deres rettigheter.¹

Den klare hovedregelen for å anlegge søksmål for norske domstoler er at saken må omhandle egen rett eller plikt. En som ikke selv pretenderer å inneha det kravet som gjøres gjeldende, kan ikke opptre som saksøker for dette kravet i eget navn, med mindre det foreligger en særskilt hjemmel for det.² Også når det gjelder organisasjoners egen rett og plikt, er det sikker rett at organisasjoner kan saksøke og bli saksøkt.³ Eksempelvis kan en organisasjon gå til sak om oppsigelse av egne ansatte, eller om mangler ved oppfyllelse av kontraktsinteresse med en avtalepart. I slike tilfeller blir det kun spørsmål om organisasjonen har partsevne.

I Norge har vi etter hvert også fått en lang tradisjon for representative søksmål. Ulike foreninger og organisasjoner kan anlegge søksmål til ivaretagelse av de formål og interesser som de er ment å fremme. Adgangen til representative søksmål ble sikker rett under den nå opphevede tvistemålsloven § 54,⁴ og har vært gjenstand for en betydelig rettsutvikling de siste 40 årene. Fra 1980-tallet og utover har det kommet flere avgjørelser som har vært av stor betydning for denne utviklingen.⁵ I dag har tvisteloven (heretter tvl.) en egen bestemmelse i § 1-4 (1) som hjemler søksmålsadgang for organisasjoner.⁶ Mer spesifikt oppstiller bestemmelsen særskilte vilkår om tilknytning til tvistegjenstanden for organisasjoner som ønsker å anlegge representative søksmål.⁷ Bestemmelsen tar dermed sikte på å lovfeste de aspektene ved tilknytningsvilkåret som domstolene har lagt vekt på i rettspraksis ved vurderingen av

¹ Vangsnes (2018) s. 325.

² Se for eksempel Rt. 1989 s. 338

³ Robberstad (2018) s. 115.

⁴ Lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven). Loven er opphevet av ny tvistelov 17. juni 2005 nr. 90.

⁵ Se for eksempel Rt. 1980 s. 569, Rt. 1992 s.1618 og Rt. 2003 s. 833

⁶ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).

⁷ Ofte benyttes også uttrykket «tilknytningskravet», jf. Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 365 og Backer (2015) s. 227.

organisasjoners søksmålsadgang når saken ikke gjelder organisasjoners egne rettigheter eller plikter.

Selv om det er flere betenkeligheter som knytter seg til det å reise sak på vegne av en annen, gjør disse betenkelighetene seg ikke like sterkt gjeldende i alle saker.⁸ Søksmålsbehovet kan variere i takt med samfunnsutvikling, holdningsskifte, behov og interesser. Mange saker kan berøre allmenne interesser og verdier som kan ha bred oppslutning uten at de nødvendigvis har tilstrekkelig betydning for hver og en til at kravet om rettslig interesse kan anses oppfylt for enkeltpersoner.⁹ I andre tilfeller kan ikke den som direkte berøres av et vedtak gå til søksmål selv for å ivareta sine interesser.¹⁰ I noen saker kan rettsbeskyttelsen derfor være helt avhengig av organisasjonenes muligheter til å reise representative søksmål. Det særskilte tilknytningskravet for organisasjoner i tvl. § 1-4 (1) er av denne grunn utformet med oppfordring til liberal praktisering for å sikre en reel adgang til domstolskontroll med forvaltningen.¹¹ For å hindre vilkårlig vektlegging av de ulike aspektene ved tilknytningsvilkåret fra sak til sak, og av hensyn til forutberegnelighet, har det imidlertid vært nødvendig å «utfylle» innholdet i kravet om tilknytning ved representative søksmål. Denne oppgaven har vært overlatt til domstolene. Innholdet i tilknytningskravet er imidlertid ikke fastlåst, og i forarbeidene understrekes det at justeringer fra domstolenes side vil være nødvendige for å oppnå det til enhver tid foreliggende søksmålsbehovet.¹²

I denne avhandlingen ønsker jeg å foreta en analyse av utviklingen av innholdet i tilknytningsvilkåret for organisasjoner. Jeg ønsker å gå i dybden på og tydeliggjøre hvilke aspekter ved tilknytningskravet Høyesterett særlig legger vekt på ved vurderingen av om en organisasjon kan opptre som rettmessig saksøker i søksmål som ikke angår organisasjonens egen rett eller plikt. Jeg vil også se på hvordan det til enhver tid foreliggende søksmålsbehovet

⁸ Søksmål reist på vegne av andre kan for det første krenke den egentlige rettighetshaveren. For det andre vil et søksmål om andres krav lett kunne føre til at saken ikke blir godt nok opplyst i retten. For det tredje tilsier behovet for å begrense søksmålsadgangen at ikke hvem som helst skal kunne gå til sak om hva som helst. Se Robberstad (2018) s. 110.

⁹ Bugge (2015) s. 187. En sak som kan nevnes i denne forbindelse er LB-2018-60499, det såkalte «Klimasøksmålet» som har skapt mye oppmerksomhet de siste årene, og som Høyesterett nylig har besluttet å behandle i plenum. For mer informasjon om denne saken se www.klimasøksmål.no.

¹⁰ Det er for eksempel ikke adgang til å reise søksmål på vegne av ulver, trær eller vassdrag som rettighetshavere. Det er imidlertid den allmenne interessen i å ha en bærekraftig natur og en levedyktig bestand av en dyreart som i praksis vil kunne begrunne adgangen til å reise søksmål på deres vegne.

¹¹ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 155.

¹² L.c.

påvirker utviklingen av tilknytningsvilkåret og domstolenes praktisering av det. Formålet er å undersøke hvordan tilknytningskravets utvikling påvirker organisasjoners adgang til å anlegge representative søksmål.

Organisasjoners søksmål om egen rett eller plikt faller utenfor avhandlingens tema. Reglene som først og fremst gjelder søksmål om egen rett eller plikt vil derfor kun behandles der disse bidrar til å belyse viktige momenter ved representative søksmål.

1.2 Metode- og kildebruk

Reglene om organisasjoners søksmålsadgang ved representative søksmål er i hovedsak utviklet gjennom rettspraksis.¹³ Rettspraksis vil derfor være en sentral rettskildedefaktor for mine drøftelser. Med utgangspunkt i den utviklingen som har skjedd i rettspraksis de siste 40 årene, vil jeg forsøke å fastlegge det nærmere innholdet i tilknytningskravet slik det oppstilles for organisasjoner i dag i tvl. § 1-4 (1). Jeg vil drøfte hvordan tilknytningsvilkåret i representative søksmål påvirkes av hva gjenstanden for tvisten er, organisasjonens formål, størrelse, antall medlemmer, organisasjonsform og levetid. Ved å analysere Høyesteretts bruk av disse enkeltmomentene i sine vurderinger av tilknytningskravet, vil jeg kunne peke på viktige milepæler i utviklingen av søksmålsadgangen for organisasjoner i tvister som ikke har direkte betydning for organisasjoners egen rettsstilling.

Det er viktig å påpeke at de mest sentrale og rettsutviklende avgjørelsene om organisasjoners søksmålsadgang ble avsagt under den tidligere tvistemålsloven.¹⁴ Ettersom tvl. § 1-4 (1) kodifiserer den tidligere rettspraksis om organisasjoners søksmålsadgang etter tvistemålsloven av 1915, uten at det er tilsiktet noen realitetsendring i forhold til den gamle loven, vil rettspraksis etter tvistemålsloven om dette temaet fremdeles være høyst relevant rettskilde.

Avgjørelser som knytter seg til bestemmelsen om partshjelp i tvl. § 15-7 (1) bokstav b, kan også være relevante. Dette er fordi tvl. § 1-4 får tilsvarende anvendelse etter § 15-7 (1) bokstav b for foreninger, stiftelser og offentlige organers adgang til å opptre som partshjelper. Avgjørelser som gjelder partshjelp vil derfor kunne bidra til å kaste lys over hvilke organisasjoner som

¹³ NOU 2001: 32 A s. 192–193.

¹⁴ Se for eksempel Rt. 1980 s. 569, Rt. 1992 s. 1618 og Rt. 2003 s. 833.

omfattes av begrepet «foreninger og stiftelser» i tvl. § 1-4 (1), og vil bli brukt i denne avhandlingen.¹⁵

Jeg vil også anvende noen eksempler fra forvaltningspraksis. Grunnen til dette er at kravet om «rettslig klageinteresse» i forvaltningsloven (heretter fvl.) § 28, bevisst ble utformet på bakgrunn av ordlyden «rettslig interesse» i tvistemålsloven.¹⁶ Disse kriteriene vil derfor, ifølge forarbeidene til tvisteloven, for det alt vesentlige og for de fleste praktiske formål være sammenfallende.¹⁷ Jeg vil derfor benytte meg av forvaltningspraksis og uttalelser om «rettslig klageinteresse» fra Sivilombudsmannen der disse fremstår som relevante rettskildefaktorer ved analysen av tilknytningskravet i tvl. § 1-4 (1). Ettersom prosedyren for forvaltningsklager er enklere, bør imidlertid fvl. § 28 kunne tolkes noe videre – og i alle fall ikke snevrere – enn «rettslig interesse».¹⁸

Selv om uttalelser som gis av Sivilombudsmannen er av begrenset rettskildemessig verdi, tillegges de til dels betydelig vekt i juridisk teori.¹⁹ Dette har sammenheng med at uttalelsene har en slik autoritet at forvaltningen og de private normalt vil etterfølge dem. Sivilombudsmannens uttalelser som gjelder organisasjoners søksmålsadgang, kan derfor være retningsgivende med tanke på avhandlingens tema.

1.3 Fremstillingen videre

For å forstå hva som ligger i tilknytningskravet for organisasjoner slik det er formulert i tvl. § 1-4 (1), og for å gi en mer oversiktlig analyse av tilknytningskravets utvikling i rettspraksis, er det hensiktsmessig å oppstille underkategorier med mer begrenset undersøkelsestema. I den videre fremstillingen velger jeg å gjøre det gjennom 7 kapitler.

Tilknytningskravet som oppstilles for organisasjoner i tvl. § 1-4 (1) henger tett sammen med vilkåret i tvl. § 1-3 om at det må foreligge «reelt behov» for å få saken avklart i forhold til

¹⁵ Søk i Lovdata 07.05.2020 i HRSIV, dvs. sivile saker i Høyesterett, med søkeordet «lov-2005-06-17-90-§1-4», dvs. alle avgjørelser knyttet til tvl. § 1-4, ga 37 treff. Av disse omhandlet hele 27 avgjørelser først og fremst spørsmålet om partshjelp.

¹⁶ Lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). For mer utfyllende beskrivelse av denne vurderingen se Ot.prp. nr. 38 (1964–1965) s. 98–99.

¹⁷ Se NOU 2001: 32 A s. 188.

¹⁸ Se Bugge (2015) s. 185 og Graver (2015) s. 467–468.

¹⁹ Se for eksempel Bernt og Rasmussen (2003) s. 92 og Andenæs (2009) s. 124.

saksøkte. I kapittel 2 vil jeg derfor presentere kravet om reelt behov som betingelse for søksmålsadgang og se nærmere på forholdet mellom de to bestemmelsene.

I kapittel 3 vil jeg gi en nærmere presentasjon av selve tilknytningskravet. Jeg vil drøfte hvorfor det i det hele tatt er hensiktsmessig å oppstille et søksmålsvilkår om tilknytning og forklare når det i en søksmålsprosess kreves at tilknytningen foreligger. Som vi skal se, er det slett ikke alltid at domstolene uttrykkelig tar stilling til om tilknytningskravet er oppfylt. Jeg vil derfor også drøfte hvilke slutninger som kan trekkes fra rettsavgjørelser der domstolene unnlater å drøfte tilknytningskravet i premissene. Til slutt vil jeg se på tilknytningskravets relativitet i forhold til de andre vilkårene som inngår i standarden «reelt behov».

Vurderingen av organisasjoners søksmålsadgang har utviklet seg over tid, og det innebærer at også problemstillingene knyttet til temaet har variert. I kapittel 4 trekker jeg frem to problemstillinger som ble behandlet i rettspraksis under tvistemålsloven. Den ene problemstillingen er hvorvidt det måtte foreligge en subjektiv rett eller plikt til grunn for søksmålet for å få søksmålsadgang. Den andre – hvorvidt det rettslige grunnlaget som kravet i tvisten var basert på, måtte ha som formål å verne om, eller håndheve, de samme interessene som saksøkerorganisasjonen var ment å fremme. Disse problemstillingene er ikke lenger aktuelle, men de har vært av stor betydning for utviklingen av tilknytningsvilkårets innhold og utforming i dagens tvl. § 1-4 (1). Jeg mener derfor at det er hensiktsmessig å ha disse med i avhandlingen.

I kapittel 5 skal jeg undersøke hvem tilknytningskravet i tvl. § 1-4 (1) gjelder for, og se på om det har skjedd en utvikling med tanke på hvilke krav stilles det til organisasjonsformen for å kunne anlegge representative søksmål etter tvl. § 1-4 (1).

Et sentralt spørsmål ved vurderingen av organisasjoners adgang til å anlegge representative søksmål er i hvilken grad saksøkerorganisasjonen må være berørt av tvistegjenstanden for at tilstrekkelig tilknytning skal anses å foreligge. I kapittel 6 vil jeg derfor se på momenter som taler for og imot at det skal kunne oppstilles en konkret terskel for hvor sterk tilknytningen må være for å kunne anlegge representative søksmål. Dette vil føre meg over til kapittel 7, hvor jeg tar opp hvordan organisasjoners representativitet og nærhet til tvistegjenstanden kan påvirke deres oppfyllelse av tilknytningsvilkåret. Jeg vil i den forbindelse drøfte spørsmålet om det at noen andre står nærmere til å reise søksmålet kan representere et hinder for at tilstrekkelig nær tilknytning kan anses å foreligge.

I kapittel 8 vil jeg oppsummere hovedtrekkene i tilknytningskravets utvikling ved representative søksmål og komme med en konklusjon rundt avhandlingens tema.

Dette oppsettet representerer ikke noen fullstendig oppdeling av tilknytningskravet. Det vil imidlertid gi et oppslag og en ramme til en drøftelse av sentrale problemstillinger rundt organisasjoners adgang til å anlegge representative søksmål. Det vil også gjøre det lettere å foreta en mer oversiktlig analyse av tilknytningskravets utvikling ved søksmål som ikke angår organisasjoners egen rett eller plikt.

2 «Reelt behov» som søksmålsbetingelse

2.1 Noen utgangspunkter

Slik det kommer frem av innledningen, kan en organisasjon fremme et søksmål enten basert på et krav som organisasjonen selv hevder å inneha, eller ved at organisasjonen reiser et representativt søksmål om rettigheter eller plikter som organisasjonen ikke selv er subjekt for. Det er tvl. § 1-3 som regulerer søksmålsadgangen i det førstnevnte tilfellet. I det andre tilfellet vil den aktuelle bestemmelsen om søksmålsadgang være tvl. § 1-4 (1).

Det er likevel slik at uansett om søksmålet gjelder egen rett eller plikt, eller om søksmålet er anlagt av en organisasjon på vegne av allmenne interesser, må den som reiser saken påvise et «reelt behov» for å få kravet avgjort i forhold til den saksøkte, jf. tvl. § 1-3 (2). Kravet om at det må foreligge «reelt behov» utgjør dermed en ytre ramme både for den ene og den andre typen søksmål. Jeg mener derfor at det er hensiktsmessig å trekke inn noen ord om dette kriteriet for jeg behandler selve tilknytningsvilkåret for organisasjoner nærmere.

2.2 En rettslig standard bestående av tre vilkår

For at en saksøker skal anses å ha et «reelt behov» etter tvl. § 1-3, må saken for det første gjelde et rettskrav. For det andre må saken ha en viss aktualitet for partene. For det tredje må partene ha tilstrekkelig tilknytning til saken. Ved representative søksmål oppstilles det et særskilt

tilknytningskrav for organisasjoner i tvl. § 1-4 (1). Vilkårene er kumulative, og alle må være oppfylt for at reelt behov skal foreligge.²⁰

Uttrykket «reelt behov» og de krav som tvl. §§ 1-3 og 1-4 stiller til rettskrav, partstilknytning og aktualitet, erstatter søksmålsbetingelsene i den tidligere tvistemålsloven §§ 53 og 54 som i prosessteorien ble gjerne omtalt som «rettslig interesse».²¹ Selv om den nye tvisteloven ikke benytter uttrykket «rettslig interesse», innebærer dette ikke noen betydelig realitetsendring i forhold til tvistemålsloven av 1915.²² Hovedformålet med tvl. §§ 1-3 og 1-4 var å få frem de domstolskapte vurderingskriteriene, som etter tidligere rettspraksis inngikk i vurderingen av rettslig interesse, i selve lovteksten.

Ettersom momentene i vurderingen av kriteriet «reelt behov» i stor grad er domstolskapte, særpreges kriteriet av å være en *rettslig standard* som skifter innhold etter hvert som standarden endrer seg.²³ På samme måte som dens forgjenger (tvml. § 54), er tvl. § 1-3 «utformet – og ment praktisert – slik at den nærmere forståelsen av bestemmelsen vil kunne endre seg over tid».²⁴ Innholdet i vilkårene som kravet om «reelt behov» består av er, med andre ord, fremdeles ikke endelig fastlagt og vil, ifølge proposisjonen, kunne nyanseres ytterligere gjennom rettspraksis. Det innebærer at det er domstolenes oppgave å utvikle vilkårene i standarden slik at de tilpasses samfunnsutviklingen og den til enhver tid rådende oppfatningen av hva rettssikker og hensiktsmessig saksbehandling er.²⁵

Fordi introduksjonen av uttrykket «reelt behov» i den nye tvisteloven ikke tilsiktet noen realitetsendring i forhold til det gamle uttrykket «rettslig interesse», ser man ofte at uttrykkene brukes om hverandre både i juridisk litteratur og rettspraksis. Jeg mener imidlertid at «rettslig interesse» er et noe utdatert uttrykk som henger igjen fra tvistemålsloven. I denne avhandlingen velger jeg derfor å holde meg til formuleringen «reelt behov» ved omtale av vilkårene for

²⁰ Lovteksten indikerer at det skal foretas en «samlet vurdering» av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det, jf. § 1-3 (2). Loven sier ikke at spørsmålet om «rettskrav» skal med i denne vurderingen, men dette er nok meningen. At «rettskrav» inngår i den samlede vurderingen er også lagt til grunn i rettspraksis, se eksempelvis Rt. 2001 s. 1505 på s. 1508 og Rt. 2008 s. 513 avsnitt 33. Mer om dette under punkt 3.6.

²¹ Robberstad (2018) s. 103.

²² Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 363.

²³ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 142. For ytterligere beskrivelse av rettslige standarder se Boe (2010) s. 279–280.

²⁴ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 364.

²⁵ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 140, Skoghøy (2017) s. 379.

organisasjoners søksmålsadgang. I forbindelse med domsomtalen vil jeg imidlertid bruke uttrykket «rettslig interesse» der Høyesterett velger dette uttrykket ved omtale av tilknytningskravet. Begrepene vil derfor kunne gli noe over i hverandre.

2.3 En absolutt prosessforutsetning

At saksøkeren må påvise et «reelt behov» for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte, er en såkalt absolutt prosessforutsetning. Prosessforutsetninger er de betingelser som må være oppfylt for at retten skal kunne ta en sak til realitetsbehandling. Hovedformålet med prosessforutsetningene er en effektiv og ressursbesparende løsning av saker som kommer inn til domstolene.²⁶ Prøvelsen av om prosessforutsetningene er oppfylt skjer derfor som hovedregel under saksforberedelsen før det materielle kravet tas til realitetsbehandling. Manglende oppfyllelse av en prosessforutsetning resulterer som regel i avvisning av saken fra domstolene, jf. tvl. § 19-1 (2) a.²⁷ Det betyr at hvis et av vilkårene som inngår i kravet «reelt behov» ikke er oppfylt, vil saken måtte avvises.

Kravet om at det må foreligge et reelt behov for å få saken prøvd for domstolene utgjør dermed en del av rammen for hvilke søksmål som kan tillates fremmet for domstoler i Norge. At kravet om reelt behov er en absolutt prosessforutsetning, betyr at domstolene kan og skal av eget initiativ (*ex officio*) påse at alle vilkårene som prosessforutsetningen reelt behov består av, er oppfylt. Det vil si uten hensyn til om motparten har protestert eller ikke.²⁸

Med tanke på avhandlingens tema, er det vilkåret om tilknytning som er av størst interesse, og som vil utgjøre hovedkilden for drøftelsene. Men siden kravet om tilknytning bare er et av elementene i prosessforutsetningen reelt behov, vil det også være hensiktsmessig å se på de andre elementene i standarden der dette kan belyse kravet om tilknytning. Her nøyer jeg meg med å si at kravet til søksmålsgjenstand innebærer at et krav må være basert på rettsregler, mens det er tidsaspektet som i stor grad er avgjørende av om kravet er aktuelt. Saksøkeren må sannsynliggjøre at en dom i hans favør vil ha betydning for hans aktuelle rettsstilling.²⁹ Dette

²⁶ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 137, jf. NOU 2001: 32 A s. 186 ff.

²⁷ Det gjelder visse unntak ved manglende forlikrådsbehandling og feil verneting, se Robberstad (2018) s. 74–81.

²⁸ Skoghøy (2017) s. 244–245. Noen prosessforutsetninger er relative. Disse skal retten ikke prøve med mindre en av partene påberoper det.

²⁹ Jf. Rt. 2001 s. 1123 på s. 1128. For nærmere redegjørelse av aktualitetskravet se for eksempel Robberstad (2018) s. 106–109.

innebærer at det som hovedregel ikke kan avsies dom for fremtidige, hypotetiske eller fortidige rettsspørsmål, som partene i dag ikke har et aktuelt behov for å få avklart.³⁰

2.4 Forholdet mellom tvl. §§ 1-3 og 1-4 (1)

Et spørsmål som oppstår når man snakker om kravet til reelt behov som prosessforutsetning, er hvilken sammenheng det er mellom vilkårene i tvl. §§ 1-3 og 1-4 (1). I den forbindelse er det hensiktsmessig å se på forløperen til dagens tvistelov.

Tvistemålsloven av 1915 inneholdt ingen særskilt bestemmelse for representative søksmål. Vilklårene om rettskrav, aktualitet og tilknytning som ble oppstilt i rettspraksis etter tvistemålsloven §§ 53 og 54, og som inngikk i vurderingen av «rettslig interesse», gjaldt både for søksmål om egen rett og plikt, og for representative søksmål der organisasjoner reiste søksmål med sikte på å ivareta allmenne interesser. Ved vurderingen av om søksmålsadgangen forelå for organisasjoner ved representative søksmål, la imidlertid domstolene vekt på visse andre aspekter ved tilknytningsvilkåret enn det som gjaldt for søksmål om egen rett og plikt.³¹

Også i dag gjelder kravet om at det må foreligge et «reelt behov» jf. tvl. § 1-3 både for den ene og den andre typen søksmål. De aspektene ved tilknytningskravet som etter rettspraksis har hatt særskilt betydning ved vurderingen av om en organisasjon skal gis søksmålsadgang i et representativt søksmål har imidlertid, etter forslag fra Tvistemålsutvalget,³² kommet til uttrykk i en egen bestemmelse i den nye tvisteloven § 1-4 (1).

Det innebærer at ved søksmål der en organisasjon reiser sak om rettigheter eller plikter den ikke selv er subjekt for, vil kravet til søksmålsgjenstand og aktualitet reguleres av tvl. § 1-3, mens tilknytningen vil reguleres av tvl. § 1-4 (1). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«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.»

³⁰ Det finnes imidlertid unntak i rettspraksis. Se for eksempel Rt. 1989 s. 508, Rt. 1990 s. 874, Rt. 2001 s. 1413, Rt. 2001 s. 1505, Rt. 2003. s. 301.

³¹ Se for eksempel Rt. 1980 s. 569 og Rt. 2003 s. 833.

³² Se Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 155.

Bestemmelsens formulering gjelder utelukkende vilkåret om den tilknytningen organisasjonen må ha til tvisten for å kunne opptre som saksøker i et representativt søksmål. Ettersom kravet om tilknytning er én av betingelsene som inngår i standarden reelt behov, vil en manglende oppfyllelse av dette vilkåret innebære at tilstrekkelig behov mangler. Saken vil da måtte avvises.

Et annet spørsmål som oppstår med tanke på forholdet mellom tvl. §§ 1-3 og 1-4 (1), er om det at en organisasjon oppfyller kravet til reelt behov i søksmål om egen rett eller plikt, automatisk innebærer at organisasjonen vil være søksmålskompetent i en representativ sak der den samme søksmålsobjekten er av allmenn interesse.

Høyesteretts kjæremålsutvalg har drøftet dette spørsmålet i kjennelsen inntatt i Rt. 1995 s. 198 (Bellona). Saken har sin bakgrunn i et Stortingsvedtak om at olje som brukes til fremdrift av motorvogn av grupper som er fritatt for den særskilte oljeavgiften, skal merkes på en spesifikk måte. Merkingen skulle legge til rette for en lettere kontroll, slik at avgiftsfritaket ikke ble misbrukt.³³ Miljøstiftelsen Bellona mente at tilsetningsstoffene som ble brukt til merkingen var helsefarlige. Stiftelsen fremmet derfor en begjæring om midlertidig forføyning for at de aktuelle brukere skulle få kjøpe umerket olje avgiftsfritt.³⁴

Når det gjaldt stiftelsens rettslige interesse i forføyningssaken, anførte stiftelsen som prinsipielt grunnlag for lagmannsretten at den ut fra sine vedtekter, sitt arbeidsfelt og sitt brede finansieringsgrunnlag var representative for brukerne av den avgiftsfrie oljen. Subsidiært hevdet stiftelsen at den hadde egeninteresse i kravet ettersom stiftelsen selv var bruker av mineraloljen. Det materielle kravet i saken knyttet seg dermed både til egne rettigheter og andres rettigheter. Lagmannsretten hadde i sin vurdering antatt at det hensett til Bellonas egeninteresse i saken var mindre grunn til å avskjære stiftelsen fra et representativt søksmål.³⁵

Kjæremålsutvalget var imidlertid ikke enig i dette. Utvalget mente at det ikke kunne forutsettes en sammenheng mellom den tilknytningen som må foreligge for at kravet til rettslig interesse skal være oppfylt for eget krav, og den tilknytningen som må foreligge for å oppfylle rettslig interesse i å fremme andres krav. Ifølge utvalget måtte Bellonas egeninteresse som eier av

³³ LE-1994-1893.

³⁴ Rt. 1995 s. 198 på s. 199.

³⁵ LE-1994-1893.

fartøy som drives med olje, og Bellonas interesse som mulig representant for en større interessegruppe, holdes fra hverandre.³⁶

Avgjørelsen gjør det klart at tilknytningskravet for organisasjoner som ønsker å reise søksmål om egne rettigheter eller plikter etter tvl. § 1-3, ikke vil ha noen direkte sammenheng med organisasjonens tilknytning ved vurderingen av om organisasjonen også kan reise et representativt søksmål om samme krav etter tvl. § 1-4 (1).³⁷ Kjæremålsutvalgets konklusjon gir best samsvar med gjeldende rett der domstolene vektlegger ulike aspekter ved tilknytningskravet avhengig av om søksmålet er ment å være representativt eller ikke.

3 Nærmere om tilknytningsvilkåret

3.1 Innledning

Et krav om tilknytning innebærer at både saksøkeren og saksøkte må ha slik forbindelse til søksmålgjenstanden at saksøkeren anses å ha en «beskyttelsesverdig interesse» i å få dom overfor den aktuelle saksøkte.³⁸ Retten må altså undersøke tilknytningen til tvistegjenstanden for både saksøker og saksøkte.

I rettslitteraturen sier man gjerne at det må foreligge både aktiv og passiv tilknytning. Med aktiv tilknytning siktes det til kravene som stilles til saksøkeren. Passiv tilknytning, derimot, omfatter de kravene som stilles til saksøktes tilknytning. Med tanke på oppgavens tema, er det den aktive tilknytningen som skaper flest problemstillinger. Jeg vil derfor ikke behandle passiv tilknytning nærmere.

For å legge til rette for en dypere analyse av tilknytningsvilkårets utvikling i representative søksmål, mener jeg at et hensiktsmessig utgangspunkt vil være å se på tilknytningskravet i lys av dets formål som en del av prosessforutsetningen «reelt behov».

³⁶ Rt. 1995 s. 198 på s. 202.

³⁷ NOU 2001: 32 A s. 193.

³⁸ Ot.prp. nr. 51(2004–2005) s. 365.

3.2 Hensyn som taler for å oppstille tilknytning som søksmålsbetingelse

Det kan hevdes at det ikke er en nødvendighet å operere med et søksmålsvilkår om tilknytning, eller søksmålsvilkår generelt for den saks skyld.³⁹ Et krav om tilknytning som en del av søksmålsmodellen «reelt behov» er dermed ingen selvfølge, verken legislativt eller komparativt.

Lovgivning og rettspraksis i andre land bekrefter at det finnes andre måter å begrense søksmålsadgangen på. I flere vesteuropeiske land opererer man for eksempel med søksmålskompetanse etter offentlig godkjenning når en ideell organisasjon skal anlegge søksmål. Søksmålsadgangen gis i så fall for den enkelte sak etter en særskilt vurdering fra en bestemt offentlig myndighet. Etter en slik modell vil organisasjonens representativitet være sentral, men det er ingenting i veien for at det i denne ordningen skal kunne legges vekt på de samme momentene som etter norsk rett inngår i kravet om «reelt behov».⁴⁰

I Danmark er det ingen særskilt lovregulering av søksmålsbetingelsene slik vi har i tvl. §§ 1-3 og 1-4. Det er opp til domstolene å avgjøre hvem som kan reise sak i de konkrete tilfellene.⁴¹ De kravene til søksmålsadgang som har blitt utviklet i rettspraksis og juridisk teori, samsvarer likevel i stor grad med søksmålsmodellen som vi har i Norge.⁴² Hvor mye det enkelte vilkåret blir vektlagt av domstolene varierer imidlertid fra sak til sak. Den danske ordningen kritiseres derfor av bl.a. Nielsen da domstolenes oppfatning av hvem som skal få adgang til å reise sak om allmenne interesser kan virke som tilfeldig. Fordi domstolenes vektlegging av de ulike vilkårene ikke er entydig, blir det vanskelig å peke ut et tydelig mønster og forutberegne hvilke organisasjoner som får anlegge søksmål i de ulike tilfellene.⁴³ Det kan derfor ramses opp flere gode argumenter og legislative hensyn som gjør det hensiktsmessig å oppstille tilknytning som en lovfestet søksmålsbetingelse.

Det opprinnelige kravet om «rettslig interesse» i tvml. § 54 tjente i utgangspunktet som en måte å komme bort fra vilkåret om at man måtte ha en subjektiv rett eller plikt for å kunne anlegge

³⁹ Se drøftelsen i NOU 2001: 32 A s. 189 flg.

⁴⁰ For nærmere beskrivelse av ulike søksmålsmodeller se Backer (1984) s. 12–17.

⁴¹ Se Fröhlich (2016) s. 213.

⁴² Se NOU 2001: 32 A s. 189.

⁴³ Se Nielsen (2000) s. 319–330.

søksmål.⁴⁴ Med standarden «rettslig interesse» ble søksmålsadgangen derfor utvidet til å omfatte også rettssubjekter som ikke hadde en subjektiv rett eller plikt knyttet til søksmålet. Hensynene bak tilknytningsvilkåret må ses i lys av denne utvidelsen. Et vilkår om tilknytning skal her ikke oppfattes som en måte å utvide søksmålsadgangen mest mulig på, men snarere en måte for å begrense søksmålsadgangen når søksmålet ikke gjelder ens egen rett eller plikt.

Et søksmålsvilkår om tilknytning kan videre ses på som en naturlig konsekvens av disposisjonsprinsippet. I en sivil sak bestemmer partene selv over kravet og hvordan det presenteres for domstolene. Av denne grunn virker det hensiktsmessig at ikke hvem som helst skal kunne reise søksmål om rettsforhold som primært gjelder andre.⁴⁵

Tilknytningskravet fungerer også som en beskyttelse for saksøkte. For det første skal den saksøkte få slippe å bli saksøkt om krav som ikke angår vedkommende.⁴⁶ For det andre, ved å oppstille et vilkår om at det må foreligge en nærmere form for tilknytning mellom saksøker og rettskravet, avverger man en del søksmål mot den aktuelle saksøkte. Tilknytningskravet fungerer dermed som en buffer mot at flere søksmål tas ut mot samme saksøkte av saksøkere som ikke har nærmere forbindelse til kravet.

Et krav om tilknytning har dessuten sammenheng med flere andre grunnprinsipper i sivilprosessen. Når et rettsforhold først skal avgjøres, tilsier prinsippet om kontradiksjon at kun de direkte berørte kan opptre som parter. Dette fordi en sak blir bedre belyst hvis den som reiser søksmålet har en naturlig foranledning til å gjøre det. Høyesteretts kjæremålsutvalg uttaler i Rt. 1980 s. 569 (Alta-kjennelsen) at «saksøkeren må ha slik tilknytning til rettskravet at nettopp han har naturlig foranledning til å reise søksmål».⁴⁷ Også hensynet til prosessøkonomi tilsier at det er lite tjenlig å avgjøre en tvist uten at dem avgjørelsen reelt sett angår også opptre som parter.⁴⁸

Det kan innvendes at det i mange tilfeller vil kunne tenkes at andre organisasjoner eller personer står nærmere til å ivareta de aktuelle interesse i saken som er reist på vegne av andre enn den

⁴⁴ Backer (1984) s. 47.

⁴⁵ Vangsnes (2018) s. 308.

⁴⁶ Vangsnes (2018) s. 306.

⁴⁷ Rt. 1980 s. 569 på s. 575.

⁴⁸ Vangsnes (2018) s. 309.

organisasjonen som har anlagt søksmålet.⁴⁹ Mot dette argumentet kan det anføres at en avgjørelse som hovedregel bare vil være rettskraftig, og dermed bindende, kun for sakens parter.⁵⁰ Rettskraftvirkningene vil derfor ikke stenge muligheten for at andre med tilstrekkelig tilknytning reiser sak om samme krav.

For å ivareta de ovennevnte hensynene ved representative søksmål, og for å kunne legge opp til en praksis der søksmål bringes inn til domstolene i en mest mulig hensiktsmessig og prosessøkonomisk form, er det formålstjenlig med et søksmålsvilkår om tilknytning som kan prøves allerede under saksbehandlingen. På denne måten kan det avsies avvisningskjennelse uten at det tas stilling til sakens realitet.⁵¹

Uten muligheten til å avsi avvisningskjennelse ved manglende oppfyllelse av tilknytningskravet ved representative søksmål, ville domstolene måttet ta stilling til tilknytningsvilkåret samtidig med realitetsbehandlingen av selve rettskravet. Ut ifra en slik løsning ville konklusjonen om at tilknytningen mangler ført til en frifinnelse. Dette ville samtidig betydd rettskraftig dom med tanke på selve rettskravet, i motsetning til en avvisningsavgjørelse under saksforberedelsen. En stor ulempe ved en slik løsning er imidlertid at det ville ført til villedende resultater. En frifinnende dom kan fremstå misvisende i tilfeller hvor det materielle kravet er berettiget, men saksøkeren mangler tilstrekkelig tilknytning.⁵² For eksempel kan et vedtak om utbygging av vassdrag være ugyldig, men søksmålet falle utenfor organisasjonens formål. Å frifinne den saksøkte i et slik tilfelle ville gitt et misvisende resultat.

Med bakgrunn i ovennevnte, er det grunn til å tro at det ville ført til en større mengde ubegrunnede søksmål dersom det ikke hadde vært oppstilt et krav om tilknytning. Det ville medført økt arbeidsmengde for domstolene og belastning for saksøkte. Selv om tvisteloven har andre regler – som for eksempel reglene om sakskostnader – som til en viss grad begrenser søksmålsanlegg, bygger disse på andre hensyn enn de som tilknytningskravet er ment å ivareta. Tilknytningskravet utfyller dermed de andre prosessuelle reglene om søksmålsadgang, og bidrar til å begrense søksmålsadgangen til saker som er anlagt av parter med berettiget interesse i utfallet.

⁴⁹ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 165.

⁵⁰ Jf. tvl. § 19-15 (1).

⁵¹ Robberstad (2018) s. 73.

⁵² Vangsnes (2018) s. 309.

Sterke argumenter taler for et søksmålsvilkår om tilknytning. Dette var også konklusjonen til departementet ved vedtakelsen av tvisteloven.⁵³

3.3 Når må tilknytningen foreligge?

Bestemmelsene i loven som hjemler de ulike prosessforutsetningene, herunder kravet om at det må foreligge tilstrekkelig tilknytning til søksmålgjenstanden, gir ikke noe klart svar på spørsmålet om når de ulike prosessforutsetningene skal foreligge. Formålet bak prosessforutsetningene tilsier imidlertid at det som hovedregel stilles krav om at de skal være oppfylt på det tidspunktet saken blir brakt inn for retten, og at de er til stede under hele prosessen helt til dom blir avsagt i den aktuelle saken.⁵⁴ Det betyr at også tilknytningen må foreligge på det tidspunktet saken blir brakt inn for retten og frem til dom blir avsagt. Dette gjelder uavhengig av om saksøkeren er en organisasjon eller en privat person, og uansett om saken gjelder egen rett eller plikt, eller er et representativt søksmål. Dette fremgår også av flere Høyesterettsavgjørelser.⁵⁵

3.4 Pretensjon om at det foreligger tilknytning

En annen problemstilling som oppstår med tanke på at det må foreligge tilknytning til tvistegjenstanden, er hvorvidt retten ved avgjørelsen av om tilknytningskravet i det konkrete tilfellet er oppfylt skal bygge på saksøkerens pretensjoner. Med uttrykket «pretensjoner» siktes det til hva partene anfører (hevder, foregir) om et bestemt forhold.⁵⁶

Om retten skal legge saksøkers pretensjon om tilknytning til grunn, avhenger av om saken hevdes å gjelde saksøkerens egen rett eller plikt overfor saksøkte, eller om søksmålet er anlagt på grunnlag av en annen interesse.

Hovedregelen er at retten ved avgjørelsen av om saken skal fremmes, skal ta selvstendig stilling til om søksmålsvilkårene er oppfylt.⁵⁷ Dersom saksøkers anførsler knyttet til søksmålsvilkårene

⁵³ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 139.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 51(2004–2005) s. 365 og Skoghøy (2017) s. 227 og 426.

⁵⁵ Se for eksempel Rt. 1997 s. 1983 på s. 1986, Rt. 1998 s. 124, Rt. 2011 s. 335 avs. 21 og Rt. 2013 s. 211 avs. 22–23.

⁵⁶ Vangsnes (2019) s. 245, Skoghøy (2010) s. 223.

⁵⁷ Jf. Rt. 2006 s. 209 avs. 15, Rt. 2006 s. 220 avs. 18 og Rt. 2005 s. 534.

forutsetter stillingtagen til de materielle sidene av saken, må retten derimot legge til grunn det saksøkeren eller den ankende parten pretenderer.⁵⁸

Når det gjelder saker som er ment å fremme andres krav enn saksøkers egne, må imidlertid pretensjoner om at det foreligger tilstrekkelig tilknytning til tvistegjenstanden prøves fullt ut uansett.⁵⁹ Dette understreker poenget om at kun parter med berettiget interesse i utfallet skal få adgang til å reise representative søksmål, og at det er forskjell på de aspektene ved tilknytningskravet som må foreligge i søksmål om egen rett og plikt, og søksmål om allmenne interesser.⁶⁰

For organisasjoner innebærer det at retten, i saker om organisasjonens egen rett eller plikt, må legge til grunn det organisasjonen pretenderer om hva det materielle rettsforhold går ut på. Retten vil i slike tilfeller kunne ta stilling til tilknytningsspørsmålet såfremt det ikke innebærer stillingtagen til det materielle kravet samtidig. Derimot, hvis søksmålet er representativt, må retten alltid undersøke om nødvendig tilknytning foreligger for organisasjonen som har anlagt søksmålet.⁶¹ Om organisasjonens pretensjoner holder mål i representative søksmål, må altså prøves fullt ut før det materielle kravet avgjøres.

3.5 Konsekvensen av å unnlate å drøfte om kravet til reelt behov er oppfylt

Det fremgår av ovennevnte at domstolene alltid må ta selvstendig stilling til om elementene i standarden «reelt behov» foreligger når søksmålet er av representativ karakter. I mange søksmål vil kravet til reelt behov som regel være oppfylt. Domstolene tar da ikke dette opp til særskilt behandling i premissene. Det kan dermed spørres hvilke slutninger om organisasjoners søksmålsadgang man kan trekke fra avgjørelser der Høyesterett ikke drøfter uttrykkelig om reelt behov foreligger.

En illustrerende avgjørelse i denne sammenheng er Rt. 2009 s. 661 (Amerikansk ambassade). Saken hadde sitt utspring i et vedtak om å bygge ny amerikansk ambassade i Husebyskogen. Etter at det ble vedtatt at den amerikanske ambassaden fikk kjøpe 40 mål av Husebyskogen for å bygge en ny ambassade, ble det i 2005 opprettet en interesseorganisasjon Aksjon Vern

⁵⁸ Skoghøy (2010) s. 223

⁵⁹ Robberstad (2018) s. 115, Robberstad (2007) s. 66 og s. 74.

⁶⁰ Jf. pkt. 2.4 og Rt. 1995 s. 198.

⁶¹ Skoghøy (2010) s. 394.

Husebyskogen. Formålet med aksjonen var å sette en stopper for byggeplanene. Aksjonen – sammen med noen andre interesseorganisasjoner – anla derfor sak mot Oslo kommune med begjæring om midlertidig forføyning.

Før selve rettskravet ble avgjort i Rt. 2009 s. 661,⁶² tok Høyesteretts kjæremålsutvalg i Rt. 2007 s. 538 stilling til spørsmålet om hvorvidt Oslo kommune eller staten var riktig saksøkt i saken.⁶³ Hvorvidt aksjonen hadde tilstrekkelig rettslig interesse i saken, herunder tilknytning, ble imidlertid ikke drøftet. Det kan tyde på at kjæremålsutvalget mente at det var klart at organisasjonen ut ifra sin organisasjonsform og fast struktur, formål og vedtekter, måtte anses å ha tilstrekkelig tilknytning til søksmålgjenstanden til tross for at organisasjonen tilsynelatende var en såkalt «ad hoc»-organisasjon.⁶⁴ Saken ble dermed tillatt fremmet.

I en annen sak inntatt i Rt. 1986 s. 1250 reiste Norsk Tjenestemannslag og Sosionomforbundet, samt to privatpersoner sak mot styret ved Diakonhjemmets Sosialhøgskole. Tvistetema i saken var om de personalpolitiske retningslinjene for Diakonhjemmets Sosialhøgskole om at hovedtyngden av ansatte ved skolen skulle være bekjennende kristne, stred mot den dagjeldende arbeidsmiljøloven.

Høyesterett konstaterte uten videre at de to fagforbundene hadde berettiget interesse av å få fastsatt om det er rettslig adgang til å stille søkerne spørsmål om deres trosforhold.⁶⁵ Selv om det ikke ble drøftet uttrykkelig hvorvidt fagforbundene hadde tilstrekkelig interesse i saken, må det kunne legges til grunn at i lys av forbundenes formål var det lite tvil om at nødvendig interesse – herunder tilknytning – forelå.

Etter mitt syn illustrerer disse sakene at med mindre saksforholdet kan tyde på noe annet, kan det som utgangspunkt trekkes slutninger om at vilkårene i kravet om rettslig interesse foreligger, selv om Høyesterett ikke drøfter dette nærmere i premissene. Slike avgjørelser kan dermed gi en pekepinn på hvilke organisasjoner i rettspraksis har tradisjonelt vært ansett som søksmålsberettigede ved representative søksmål uten nærmere drøftelser. Ved å undersøke organisasjonens struktur og organisasjonsform, kan vi da danne oss et bilde over hvilke

⁶² For en kritisk gjennomgang av Rt. 2009 s. 661 se Bugge og Backer (2010) s. 115-127.

⁶³ Se Rt. 2007 s. 538 avs. 28–29.

⁶⁴ Nærmere om «ad hoc»-organisasjoner under punkt 5.3.

⁶⁵ Se Rt. 1986 s. 1250 på s. 1258.

organisasjoner som tradisjonelt har falt innenfor den kretsen av organisasjoner som etter rettspraksis har fått grønt lys til å anlegge representative søksmål. Slike avgjørelser vil derfor til en viss grad være retningsgivende også med tanke på innholdet i vilkåret om saksøkers tilknytning.

Ifølge Backer, kan det at søksmålet blir fremmet uten videre enten bety at retten har ansett det som opplagt at de nødvendige elementene i standarden rettslig interesse er oppfylt, eller at spørsmålet ble oversett.⁶⁶ Selv i sistnevnte alternativ er det imidlertid grunn til å tro at et bekræftende svar er nokså opplagt. En avgjørelse vil i så fall fremdeles være aktuell som illustrasjon på hvordan reelle hensyn gjør seg gjeldende.⁶⁷

3.6 Tilknytningskravets relativitet

Vilkårene som inngår i standarden «reelt behov» angripes i rettspraksis ofte som tre separate vilkår.⁶⁸ Dette til tross for at tvl. § 1-3 (2) anviser at det skal foretas en «samlet vurdering» av vilkårene. Hvis det er klart at ett av vilkårene ikke er oppfylt, er det som regel heller ikke rom for noen helhetsvurdering. Resultatet vil da måtte bli avvisning av saken.⁶⁹

I visse situasjoner kan det imidlertid oppstå tvil om alle vilkårene er oppfylt på en tilstrekkelig måte. Det er først i slike grensetilfeller at kravene til søksmålsgjenstand, partstilknytning og søksmålssituasjon må undergis en helhetlig vurdering – og da først og fremst opp mot behovet for å få avgjort det kravet som er fremmet.⁷⁰ Det innebærer at betingelsene er relative i forhold til hverandre. For eksempel kan meget sterk og klar tilknytning til rettskravet veie opp for svak aktualitet. Mens et sterkt behov for å få avgjort kravet i saken, kan veie opp for tvilen om søksmålsgjenstanden i det hele tatt er et rettskrav.⁷¹ Backer anvender begrepet «dimensjoner» når han skriver om vilkårene som inngår i standarden «rettslig interesse».⁷² Jeg mener at en slik begrepsbruk er treffende fordi det bringer frem at vilkårene ikke har noen endelig fastsatt innhold, men er relative og fleksible.

⁶⁶ Backer (1984) s. 35.

⁶⁷ L.c.

⁶⁸ Se for eksempel HR-2018-1463-U avsnitt 23–24, og Rt. 2015 s. 1096 avsnitt 10–11.

⁶⁹ Robberstad (2018) s. 105.

⁷⁰ Schei mfl. (2016) Kommentar til § 1-3.

⁷¹ Se for eksempel Rt. 2008 s. 362 avs. 52–61 og Rt. 1982 s. 1268 på s. 1272.

⁷² Backer (1984) s. 25.

Et illustrerende eksempel fra rettspraksis i dette henseendet er Rt. 2008 s. 362 (Naturbetong). I denne saken ble riktignok søksmålsvilkårene i standarden «rettslig interesse» drøftet i forbindelse med et søksmål om egen rett og plikt, men ettersom «samlet vurdering» skal foretas uavhengig av søksmålstypen, er saken like egnet for å illustrere poenget om vilkårenes relativitet.

I denne saken hadde selskapet Naturbetong AS kjøpt en tomt der det heftet en tinglyst negativ servitutt med krav om villamessig bebyggelse. Kommunen hadde imidlertid vedtatt en ny reguleringsplan for området og Naturbetong AS oppførte fire boligblokker på tomten. Eieren av naboeiendommen, Odd Carling, fremmet da et søksmål med påstand om at reguleringsplanen ikke opphevet negative servitutter som kunne komme i konflikt med planen. Servitutten kunne derfor ikke anses bortfalt og boligblokkene Naturbetong AS oppførte var da bygget i strid med servitutten. Naturbetong AS anket saken til Høyesterett og anførte blant annet at saken måtte avvises fordi søksmålsbetingelsene i tvistemålsloven § 54 ikke var oppfylt for ankemotparten.⁷³

Høyesterett anså det klart at Carling hadde påtalerett i saken i medhold av servituttloven § 4. Naturbetong AS hadde selv akseptert at Carling hadde påtalerett i sitt tilsvarende til tingretten, og siden den gang måtte det ifølge Høyesterett anses som underforstått at Carling pretenderte å ha påtalerett. Carling hadde dermed tilstrekkelig tilknytning.⁷⁴

Spørsmålet om saken var aktuell og om den gjaldt et rettsforhold eller en rettighet, var imidlertid mer tvilsomt. En dom i Carlings favør ville i denne saken ikke hatt noen umiddelbare rettsvirkninger for Carling. Da saken hadde kommet til Høyesterett, var det ikke lenger aktuelt for Carling å kreve rivning av boligblokkene, og en konstatering av at oppføringen av boligblokkene var rettsstridig ville ikke uten videre gi en avklaring på hvorvidt Naturbetong AS var erstatningspliktig overfor Carling. Høyesterett vurderte det imidlertid slik at en rettskraftig avgjørelse for rettsstrid ville være av sentral betydning for Carlings forhandlingsposisjon i en senere erstatningssak. Derfor anså Høyesterett det slik at selv om en dom i samsvar med Carlings påstand ikke vil ha umiddelbare rettsvirkninger, vil den likevel ha rettslig betydning for Carling i en eventuell erstatningssak. Etter en helhetsvurdering, talte alle

⁷³ Rt. 2008 s. 362 avs. 22–25.

⁷⁴ Rt. 2008 s. 362 avs. 51.

disse momentene for at det forelå tilstrekkelig behov for å få saken prøvd.⁷⁵ Saken kunne dermed fremmes.

At vilkårene i tvl. §§ 1-3 og 1-4 (1) er relative i forhold til hverandre, tyder på at det neppe kan oppstilles en konkret terskel for når hver av disse vilkårene kan anses for å være oppfylt. På den andre siden, er det på det rene at ikke hvilken som helst oppfyllelse av disse vilkårene vil kunne fremstå som tilfredsstillende. Når det gjelder tilknytningskravet i tvl. § 1-4 (1), oppstår det dermed et spørsmål om det ut fra utviklingen av tilknytningsvilkåret kan utledes noen minstekrav som en organisasjon må oppfylle for å fremme representative søksmål.

4 Tilknytningsvilkåret i et rettshistorisk perspektiv

4.1 To problemstillinger

For å kunne gå i dybden på spørsmålet om det kan utledes noen minstekrav for oppfyllelse av tilknytningsvilkåret og for å se hvilke aspekter ved tilknytningsvilkåret disse minstekravene eventuelt knytter seg til, er det hensiktsmessig å se på tilknytningskravet for organisasjoner i et rettshistorisk perspektiv.

I forarbeidene til tvisteloven understrekes det at organisasjoners adgang til å anlegge representative søksmål er gjenstand for en fortsatt utvikling.⁷⁶ Det betyr at innholdet i tilknytningsvilkåret som organisasjoner må oppfylle for å kunne gå til søksmål om krav som ikke gjelder organisasjonens egen rett og plikt, ikke kan sies å være endelig fastlagt. Tilknytningsvilkåret består imidlertid av flere aspekter. Mens noen aspekter av vilkåret fremdeles er under utvikling, er det andre aspekter som i dag anses som avklarte, men som voldte diskusjoner i både rettspraksis og juridisk litteratur under tvistemålsloven. Ettersom formuleringen av tilknytningsvilkåret i tvl. § 1-4 (1) også skal gjenspeile de aspektene ved dette vilkåret som ikke lenger volder noen tvil, mener jeg at det er hensiktsmessig å ha kjennskap til disse. Det vil gi en mer helhetlig forståelse av tilknytningsvilkårets utviklingsforløp som har vært av betydning for dets innhold slik det praktiseres i dag.

⁷⁵ Rt. 2008 s. 362 avs. 52–56 og 61.

⁷⁶ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 365.

Jeg vil i den forbindelse særlig trekke frem to problemstillinger som var omdiskuterte i tiden før tvisteloven, men som i dag anses å være ryddet av veien gjennom tvl. § 1-4 (1). Den ene angikk spørsmålet om hvorvidt tilknytningen til tvistegjenstanden måtte være av rettslig art, jf. ordet «rettslig» i uttrykket «rettslig interesse» i tvml. § 54, for at organisasjonen skulle kunne anlegge representative søksmål. Den andre gjaldt spørsmålet om det rettslige grunnlaget for kravet måtte ha til formål å fremme de samme verdiene som saksøkerorganisasjonen tok sikte på å fremme.

4.2 Tilknytning av rettslig art

4.2.1 Må en rettsavgjørelse endre organisasjonens egen rettsstilling?

Som påpekt ovenfor, etter en rent språklig fortolkning, tilsa ordlyden i tvml. § 54 at det måtte foreligge en «rettslig» kobling mellom saksøkeren og tvistegjenstanden. I teorien ble dette oppfattet på to måter.⁷⁷

Den ene oppfatningsmåten innebar at saksøkeren ikke trengte å påberope seg en subjektiv rettighet for å reise søksmålet, så lenge saksøkerens interesse i saken på andre måter nøt et visst rettslig vern.⁷⁸ Sagt på en annen måte: Så lenge saksøkeren hadde tilknytning til saken gjennom en eller annen form for hjemmel (som for eksempel samtykke til inngrep i eiendomsretten), var det ifølge denne oppfatningsmåten dette som var avgjørende for om saksøkeren fikk søksmålsadgang.⁷⁹ Etter en slik oppfatning ville en naturvernforening som eier et naturområde være kompetent til å reise søksmål om inngrep i naturen på dette området da inngrepet ville samtidig vært et inngrep i eiendomsretten til foreningen, og en krenkelse av interesser som foreningen er ment å fremme, nemlig naturvern. En slik oppfatning av tvml. § 54 kan sammenfattes slik at dommen i et eller annet henseende måtte få betydning for saksøkerens rettsstilling, noe som innsnevret adgangen til å anlegge søksmål om allmenne interesser ganske kraftig. I realiteten innbar denne oppfatningen at adgangen til å anlegge søksmål om allmenne interesser var avhengig av at det forelå en eller annen form for rettslig kobling mellom saksøkeren og tvistegjenstanden.

Det viste seg imidlertid at behovet for rettslig avklaring kunne foreligge også i situasjoner hvor en avgjørelse ikke ville ha noen konkret betydning for saksøkerens rettsstilling. Dette gjaldt

⁷⁷ Backer (1984) s. 99–100.

⁷⁸ I teorien var det Alten som sto for denne oppfatningen. Se Alten (1954) s. 75.

⁷⁹ Backer (1984) s. 99.

særlig i saker der det oppstod spørsmål av allmenn betydning, uten at en rettsavgjørelse ville påvirke den enkelte interessertes rettsstilling. Noen rettsteoretikere mente derfor at formuleringen «rettslig interesse» i tvml. § 54 burde favne videre enn som så, og valgte en annen måte å oppfatte kravet på.

Den andre måten å oppfatte kravet om at tilknytningen måtte være av rettslig art, var at det var tilstrekkelig med en beskyttelsesverdig interesse.⁸⁰ Etter denne oppfatningen var det tilstrekkelig at saksøkeren ble berørt av tvistegjenstanden på en slik måte at det etter en samlet vurdering fortjente vern i form av søksmålsadgang.⁸¹ Etter dette tolkningsalternativet fungerte kravet om at tilknytningen måtte være av rettslig art som en utvidelse av kretsen av rettmessige saksøkere i saker som gjaldt allmenne interesser. Samtidig innebar det en reservasjon mot at enhver interesse skulle gi søksmålsadgang. Backer sammenligner denne måten å tolke tilknytningskravet på med den generelle rettsstridsreservasjonen i strafferetten.⁸² Tilknytningen måtte være slik at den ga saksøkeren en rimelig grunn til å kreve avgjørelse ved dom. Det var dette tolkningsalternativet som ga den videste søksmålsadgangen og som fikk tilslutning i rettspraksis.

I Rt. 1980 s. 569 (Alta-kjennelsen) uttalte førstvoterende at det etter hvert har blitt anerkjent at en saksøker kan ha rettslig interesse av å reise søksmål selv om utfallet av saken ikke har direkte betydning for hans egen rettsstilling.⁸³ Også med tanke på interesseorganisasjoner mente førstvoterende at disse kan ha den nødvendige rettslige interesse selv om utfallet av saken ikke har direkte betydning for organisasjonens eller medlemmenes rettigheter. I slike tilfeller må imidlertid saksøkeren være tilknyttet rettskravet på en slik måte at nettopp han har rimelig grunn og naturlig foranledning til å reise søksmålet.⁸⁴

Også i Rt. 2003 s. 833 (Stopp Regionfelt Østlandet) mente Høyesteretts flertall at for å ha rettslig interesse i saken, måtte folkeaksjonen SRØ ha tilknytning til tvistegjenstanden i form av en «rimelig grunn» til å kreve at spørsmålet blir prøvd av domstolene. Om rimelig grunn

⁸⁰ I teorien sto Augdahl for denne oppfatningen. Se Augdahl (1961) s. 74.

⁸¹ Augdahl (1961) s. 74.

⁸² En rettsstridsreservasjon er en standardpreget reservasjon mot at ethvert forhold som objektivt sett dekkes av gjerningsinnholdet i straffebestemmelsen skal være straffbart. Se Backer (1984) s. 100.

⁸³ Rt. 1980 s. 569 på s. 575.

⁸⁴ Rt. 1980 s. 569 på s. 575.

forelå, måtte avhenge av en samlet vurdering av organisasjonens formål, virksomhet og representativitet.⁸⁵

Dommene tar riktignok bare sikte på representative søksmål om offentlig myndighetsutøving. I privatrettslige forhold måtte det som hovedregel ligge en subjektiv rett eller plikt til grunn for søksmålet for å få søksmålsadgang. Det viser seg imidlertid at det har vært behov for å legge liknende utgangspunkt til grunn også i saker om privatrettslige forhold.⁸⁶ Et eksempel er Rt. 1981 s. 1268 som gjaldt spørsmålet om hvilket tidspunkt som skulle legges til grunn ved takseringen av et dødsbos aksjer. Her la Høyesterett vekt på at det utslagsgivende bør være at det foreligger tilknytning i form av en rettsuvisshet som det etter «en skjønnsmessig vurdering er naturlig og rimelig» finner sin løsning gjennom en særskilt rettsavgjørelse.⁸⁷

Det er altså det andre tolkningsalternativet som fikk størst tilslutning i rettspraksis og som har vist seg å være det mest formålstjenlige ved søksmål om allmenne interesser. Tvistemålsutvalget anså det derfor som hensiktsmessig å legge det til grunn ved utformingen av tvl. § 1-4 (1).⁸⁸

4.2.2 Formuleringen i dagens tvl. § 1-4 (1)

Måten tilknytningskravet for organisasjoner er utformet på i dagens tvl. § 1-4 (1), gjenspeiler som nevnt i stor grad den oppfatningen av tilknytningskravet som har fått tilslutning i rettspraksis og teori under tvistemålsloven.⁸⁹ I odelstingsproposisjonen til tvisteloven ble det uttalt at arten av tilknytningen til søksmålsobjektet må være slik at saksøkeren har en «beskyttelsesverdig interesse» i å få dom overfor den aktuelle saksøkte.⁹⁰ I samsvar med dette ble tilknytningskravet som oppstilles i § 1-4 (1) formulert som at søksmålet må ligge «innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde». Formuleringen stiller ingen krav til at det må ligge en rettslig forbindelse mellom saksøkeren og tvistegenstanden til grunn for søksmålet.

Ettersom tvl. § 1-4 (1), i samsvar med rettspraksis etter tvml. § 54, ikke setter som vilkår at en dom må påvirke saksøkerens rettsstilling, utvides adgangen til å anlegge representative søksmål

⁸⁵ Rt. 2003 s. 833 avs. 30.

⁸⁶ Se bl.a. Rt. 1968 s. 504 og Rt. 1979 s. 468.

⁸⁷ Rt. 1981 s. 1268 på s. 1273.

⁸⁸ NOU 2001: 32 A s. 193.

⁸⁹ Skoghøy (2001) s. 327 ff.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 365.

til å gjelde organisasjoner som i kraft av sine formål og naturlige virkeområde berøres av sakens gjenstand. Organisasjonens tilknytning til saken vil derfor i stor grad være bestemt av hvorvidt søksmålgjenstanden berører organisasjonens interesser, ikke hvorvidt søksmålgjenstanden representerer en underliggende rettstilstand.

Implisitt innebærer bestemmelsen at det må foretas en nærmere vurdering i hvert enkelt tilfelle og for hver organisasjon som ønsker å fremme et søksmål. Hovedspørsmålet i vurderingen blir om organisasjonen har en slik tilknytning til tvistegjenstanden at nettopp denne organisasjonen ut fra sine formål, virksomhet og representativitet har rimelig grunn til å kreve at spørsmålet blir prøvd av domstolene.⁹¹ Når det etter en slik konkret vurdering kan hevdes at det foreligger rimelig grunn til å få saken prøvd, vil tilknytning som utgangspunkt anses å foreligge. Dersom de øvrige søksmålsbetingelsene som oppstilles ved siden av kravet til tilknytning også er oppfylt, vil adgangen for å fremme søksmålet være åpen.⁹² Måten tvl. § 1-4 (1) er formulert på, etterlater ingen tvil om at det ikke gjelder noen krav om at tvisten på en eller annen måte må ha konsekvenser for organisasjonens egen rettsstilling.

4.3 Organisasjonens interesse og lovens formål

4.3.1 Må organisasjonens interesse samsvare med lovens formål?

En annen problemstilling som er av betydning for måten tilknytningskravet praktiseres på i dag, er om det også må foreligge tilknytning mellom organisasjonens interesse og lovens formål. Problemstillingen ble så vidt drøftet allerede før tvistemålsloven av 1915, men ble særlig aktuell etter vedtakelsen av denne loven. Nærmere bestemt var spørsmålet om de interessene som organisasjonen søkte å håndheve gjennom søksmålet, også måtte være dekket av det rettslige grunnlaget som kravet i saken var basert på for at tilstrekkelig tilknytning skulle anses å foreligge.

4.3.2 Rettspraksis etter tvistemålsloven av 1915

I rettspraksis etter tvistemålsloven har det lenge vært lagt til grunn at de krav som saksøker gjorde gjeldende i søksmålet, måtte bygge på hensyn som også var tilgodesett i de aktuelle bestemmelsene som rettskravet bygget på. Rt. 1980 s. 569 (Alta-kjennelsen) har vært sentral for denne utviklingen.

⁹¹ Rt. 2003 s. 833 avs. 30.

⁹² Schei mfl. (2016) Kommentar til § 1-4.

I denne saken gikk Norges Naturvernforbund til sak mot staten ved Olje- og energidepartementet med påstand om at den kongelige resolusjon av 15. juni 1979 om samtykke til statsregulering av Altavassdraget skulle kjennes ugyldig. Formålet med saken var å ivareta naturverninteressene som knyttet seg til utbyggingen av Altavassdraget.

Staten påsto søksmålet avvist med grunnlag i tre ulike anførsler. Et av anførselene var at saken ikke hadde verneting i Alta, men eventuelt ved Oslo byrett. Et annet var at Naturvernforbundet ikke hadde tilstrekkelig rettslig interesse i å reise søksmål, jf. tvml. § 54. Høyesterett kom enstemmig til at saken måtte avvises fra Alta herredsrett fordi den ikke hadde verneting der. Saken ble imidlertid ikke avvist fra domstolene.

Høyesterett tok stilling til om lagmannsretten hadde tolket tvistemålslovens krav om rettslig interesse riktig, men fant at lagmannsrettens begrunnelse på et enkelt punkt ikke var tilstrekkelig til at Høyesterett kunne prøve lovanvendelsen.⁹³ Høyesterett nøyde seg derfor med å trekke opp retningslinjer som en domstol ved vurderingen av om rettslig interesse for organisasjoner foreligger skulle kunne anvende dersom Naturvernforbundet skulle reise nytt søksmål ved riktig instans.

Etter denne avgjørelsen ble det et viktig moment ved vurderingen av tilknytningskravet om det rettslige grunnlaget som kravet i saken var basert på, tok sikte på å verne de samme interessene som organisasjonen hadde som formål å fremme. Grunnlaget for dette var Høyesteretts uttalelse om at Naturvernforbundet kunne reise sak hvis forbundet påberopte brudd på regler som hadde betydning for naturverninteressene.⁹⁴

Kravet om at organisasjonens interesse måtte være dekket av lovens formål fikk senere tilslutning i rettspraksis også i relasjon til organisasjoner hvis formål var vern av andre interesser enn natur. I Rt. 1982 s. 908 hadde Distriktenes Utbyggingsfond etter klage opphevet et avslag om bruksendring for et bygg. Bygget var ønsket omregulert fra industrivirksomhet til varehandel. Opphevelsen av avslaget ble begrunnet med at bruksendringen ikke gjaldt et så stort areal at den kom inn under etableringslovens regler.

⁹³ Rt. 1980 s. 569 på s. 576.

⁹⁴ L.c.

Det ble reist sak med påstand om at Utbyggingsfondets vedtak om å oppheve bruksendringsavslaget var foretatt med urette og måtte derfor kjennes ugyldig, jf. den nå opphevede etableringsloven av 20. februar 1976 § 3. Saksøkerne mente at det ble lagt til grunn uriktige faktiske forutsetninger ved vurderingen. De mente at arealet for bruksendringen var langt større enn Distriktenes Utbyggingsfond la til grunn ved sin vurdering. Ifølge saksøkerne måtte omreguleringen derfor foretas etter etableringslovens regler og krevde etableringssamtykke. Saksøkerne i saken var fire lokale kjøpmenn som risikerte å få egen omsetning redusert, og tre organisasjoner for dagligvarekjøpmenn.

Saken ble avvist i alle instanser for samtlige saksøkere. Kjæremålsutvalget viste til at saksøkerne ut fra næringsmessige hensyn tok sikte på å få vernet sin mer indirekte interesse i at offentligrettslige regler blir etterlevet. I samsvar med Alta-kjennelsen uttalte kjæremålsutvalget i denne saken at vurderingen av om rettslig interesse foreligger i en sak med et slikt siktemål, må blant annet bero på «en tolkning av den beskyttelses- eller reguleringslov som er bragt eller som man mener burde vært bragt i anvendelse».⁹⁵ I lys av formålsbestemmelsen i etableringsloven § 1, mente utvalget at siktemålet med loven var å ivareta offentlige interesser. Lovgiverens hensikt har ikke vært å verne næringsdrivendes konkurransemessige interesse i at nyetableringer ikke finner sted. Samtlige saksøkernes interesse falt derfor ikke inn under lovens beskyttelse, og kvalifiserte ikke til rettslig interesse etter tvml. § 54.⁹⁶

En nyere sak som legger til grunn utgangspunktet om at de krav organisasjonen gjør gjeldende må være tilgodesett i de aktuelle bestemmelsene som rettskravet bygger på, er Rt. 2003 s. 833 (Stopp Regionfelt Østlandet). Saken er omtalt nærmere under punkt 5.3. Her er det vesentlig å nevne at Høyesterett delte seg i et flertall på 4 og et mindretall på 1 hva gjald spørsmålet om Folkeaksjonen Stopp Regionfelt Østlandet hadde tilstrekkelig tilknytning til rettskravet og dermed rettslig interesse i saken. Imidlertid var både flertallet og mindretallet enige om at det var av avgjørende betydning «om det gjennom søksmålet pretenderes brudd på regler som skal vareta de hensyn organisasjonen er bærer av».⁹⁷ Flertallet konkluderte med at saken måtte hjemvises til namsretten «for en nærmere vurdering av i hvilken utstrekning de interesser som

⁹⁵ Rt. 1982 s. 908 på s. 909.

⁹⁶ L.c.

⁹⁷ Rt. 2003 s. 833 avs. 47.

SRØ er ansett å være bærer av – miljø- og naturverninteresser – er tilgodesett ved de rettsregler som er trukket inn i søksmålet». ⁹⁸

Et annet eksempel der samme utgangspunkt legges til grunn er Rt. 1996 s. 1051 (Bingo). I denne saken hadde to firmaer med etablert bingovirksomhet på Linderudsenteret reist sak mot staten med begjæring om midlertidig forføyning etter at et tredje firma hadde fått tillatelse til å drive bingo på samme senter. Hovedkravet i saken var at tillatelsen var ugyldig. Saksøkerne anførte at deres interesse i saken gikk inn under bingoforskriftens formål. Ifølge saksøkerne ga bingoforskriften en anvisning på en vurdering av om bingomarkedet blir overfylt, slik at det vil skape større utfordringer med sikte på å sikre tilfredsstillende overskudd i de spillende lag og foreninger. ⁹⁹

Kjæremålsutvalget var ikke enig i dette og formulerte kriteriet som at «en forutsetning for rettslig interesse etter tvistemålsloven § 54 er at det krav saksøker gjør gjeldende, er bygget på hensyn som er tilgodesett i de aktuelle forvaltningsbestemmelser». ¹⁰⁰ Utvalget kunne ikke se at forskriften inneholdt noen hjemmel som tilsa begrensning av antallet entreprenører av hensyn til de foreninger som gis tillatelse til å spille bingo hos entreprenør. Lagmannsrettens kjennelse om at begjæringen om midlertidig forføyning skulle avvises ble dermed stadfestet.

Det finnes imidlertid avgjørelser som ikke gir like tydelig bekreftelse på at organisasjonens interesser måtte falle innenfor formålet i den lovbestemmelsen som kravet bygget på. Som eksempel kan nevnes en eldre dom fra Rt. 1914 s. 419. ¹⁰¹ I denne saken reiste Rørleggernes faggruppe sak for å få et næringsbrev, som ble tildelt en innenlandsk borger med utenlandsk utdanning, kjent ugyldig på grunn av ulovlig meddelelse. Flertallet la til grunn at hovedhensynet bak håndverkslovgivningen var allmenhetens interesse i at den som utøver selvstendig næring som håndverker, kan dokumentere at vedkommende har nødvendige ferdigheter og faglig kompetanse innen yrket. Det ble imidlertid lagt til at også andre legitime utøvere av dette yrket kan ha en direkte økonomisk og faglig interesse i at deres yrke ikke skal

⁹⁸ Rt. 2003 s. 833 avs. 44.

⁹⁹ Rt. 1996 s. 1051 på s. 1052.

¹⁰⁰ L.c.

¹⁰¹ Selv om denne dommen er avsagt før tvistemålsloven, har den senere blitt lagt til grunn i saker om liknende rettsforhold også etter vedtakelsen av tvistemålsloven. Jeg mener derfor at det vil være relevant å trekke frem denne avgjørelsen i dette underpunktet.

utøves av uberettigede, til tross for at dette formålet ikke kunne utledes av loven like direkte.¹⁰² Flertallet konkluderte med at håndverkerforeningen var søksmålskompetent.

Mindretallet på 3 dommere mente derimot at loven utelukkende tok sikte på å ivareta allmenhetens interesse og ikke hensyn til de andre håndverkere.¹⁰³ Mindretallet mente derfor at foreningen ikke burde få søksmålskompetanse. Et slikt syn virker å være mest intakt med det som legges til grunn både i Rt. 1980 s. 569 og Rt. 1982 s. 908. Likevel, er det flertallets synspunkter som senere ble lagt til grunn i saker etter håndverkslovgivningen.¹⁰⁴

4.3.3 Forarbeidene til dagens tvistelov

I proposisjonen til dagens tvistelov slutter utvalget seg til rettspraksis og understreker at de domstolskapte reglene om organisasjoners søksmålsadgang er hensiktsmessige og bør videreføres, men at utvalget ikke ønsker å stoppe noen videre utvikling av denne søksmålskompetansen.¹⁰⁵

Samtidig uttaler utvalget at ved vurderingen av om en organisasjon skal få søksmålsadgang i et representativt søksmål, må det avgjørende være hvilke virkninger det omtvistede forholdet har når det gjelder organisasjonens formål, ikke om det rettslige grunnlaget for rettskravet har til formål å fremme de samme verdier som organisasjonens formål.¹⁰⁶ På dette punktet ønsket altså utvalget ikke å videreføre den domstolskapte praksisen. Utvalget mente at når en organisasjon først får adgang til å reise søksmål etter tvl. § 1-4 (1) «[...] vil den også ha adgang til å gjøre gjeldende forskjellige grunnlag til støtte for sin påstand. Det gjelder ikke her noen begrensning bare til de grunnlag som direkte knytter seg til organisasjonens formål.»¹⁰⁷ Den eneste begrensningen vil være at selve påstanden må ha en tilknytning til organisasjonens formål.

Omleggingen synes i stor grad å være begrunnet i de spørsmål som kan oppstå med tanke på saker som angår gyldigheten av ulike forvaltningsvedtak.¹⁰⁸ Om et vedtak er gyldig eller ikke vil kunne bero på en samlet vurdering av de feil som eventuelt er begått. Ut fra en slik

¹⁰² Rt. 1914 s. 419 på s. 420.

¹⁰³ Rt. 1914 s. 419 på s. 421.

¹⁰⁴ Se for eksempel Rt. 1938 s. 897 og Rt. 1951 s. 228.

¹⁰⁵ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 155.

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 367 og NOU 2001: 32 A s. 193.

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 367.

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 367.

betraktning er det prinsipielt betenkelig å utelukke enkeltelementer fra totalvurderingen, slik at organisasjonen blir avskåret fra å påberope de feilene som ikke faller direkte inn under organisasjonens formål.¹⁰⁹ En dyrevernsorganisasjon må for eksempel kunne anføre at det er feil også i de delene av saksbehandlingen som ikke direkte berører hensynene som knytter seg til ivaretagelsen av dyr.

Forarbeidene til tvisteloven gir dermed en endelig avklaring på at kriteriet som går igjen i flere Høyesteretts avgjørelser ikke lenger skal legges til grunn ved representative søksmål. På bakgrunn av denne omleggingen ville for eksempel resultatet i Rt. 1982 s. 908 ikke kunne opprettholdes etter dagens tvl. § 1-4 (1). Vilkåret om at saken skal ligge innenfor «organisasjonens formål og naturlige virkeområde» kan være oppfylt også når saken gjelder forhold som indirekte motvirker organisasjonens formål. Som eksempel nevnes saker som reiser spørsmål om lovligheten av økonomiske virkemidler som saksøkte bruker overfor tredjepersoner, og som fremmer eller innebærer støtte til handlinger som motvirker organisasjonens formål.¹¹⁰

Ingen Høyesterettsavgjørelser som omhandler den nye bestemmelsen i tvl. § 1-4 (1) tar opp spørsmålet til videre behandling.¹¹¹ Dette tyder på at Høyesterett slutter seg til forarbeidsuttalelsen, og at den domstolskapte regelen om at organisasjonens krav må være basert på rettsregler som har til hensikt å ivareta de samme interessene som organisasjonen, er forlatt. I lys av rettspraksis etter tvistemålsloven, representerer uttalelsene i forarbeidene til tvisteloven en utvikling av tilknytningskravet i den forstand at § 1-4 (1) gir en videre ramme for saksøkeren enn det som ble lagt til grunn tidligere.

5 Hvem gjelder tilknytningskravet i tvl. § 1-4 (1) for?

5.1 Foreninger og stiftelser

Et annet spørsmål som oppstår med tanke på søksmålsadgangen ved representative søksmål, er hvilke organisasjoner som omfattes av ordlyden i tvl. § 1-4 (1). Slik bestemmelsen er formulert

¹⁰⁹ Schei mfl. (2016) Kommentar til § 1-4.

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 367.

¹¹¹ Søk i Lovdata 07.05.2020 i HRSIV, dvs. sivile saker i Høyesterett, med søkeordet «lov-2005-06-17-90-§1-4», dvs. alle avgjørelser knyttet til tvl. § 1-4, ga 37 treff. Ingen av disse tar opp spørsmålet hvorvidt organisasjonens interesse må ligge innenfor lovens formål.

gjelder tilknytningskravet i tvl. § 1-4 (1) for «foreninger og stiftelser». Andre organisasjonsformer, som for eksempel selskaper, samvirkelag, boer osv., omfattes ikke av ordlyden og kan derfor som utgangspunkt ikke reise søksmål med hjemmel i § 1-4 (1). Disse har sin søksmålsadgang regulert i tvl. § 1-3.¹¹²

Bakgrunnen for at adgangen til å anlegge representative søksmål etter første ledd kun gjelder foreninger og stiftelser, er at representative søksmål som regel har vært knyttet til denne vidtrekkende og sammensatte gruppen rettssubjekter. Det er særlig disse organisasjonsformene som har opptrådt som viktige bærere av allmenne eller ideelle interesser i det sivile samfunnet.¹¹³ Lovgiveren har derfor funnet det hensiktsmessig å forbeholde adgangen til representative søksmål for disse organisasjonsformene.

Bestemmelsen er imidlertid ikke ment å begrense seg til ivaretagelse av ideelle interesser. Søksmål som tar sikte på å ivareta rene økonomiske interesser kan etter omstendighetene omfattes av bestemmelsen, såfremt de faller innenfor organisasjonens formål og virkeområde.¹¹⁴ For eksempel vil næringsorganisasjoner kunne ha et ønske om å ivareta medlemmenes økonomiske interesser. Dette var tilfellet i Rt. 1989 s. 199. Her gjaldt saken gyldigheten av vedtak om opprettelse av nasjonalpark på Hardangervidda. Det knyttet seg viktige brukerinteresser til vidda med tanke på landbruk, friluftsliv, jakt og fiske. Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund, som representanter for de økonomiske interessene slike brukerinteresser har for deres medlemmer, kunne dermed anlegge sak på vegne av sine medlemmer om gyldigheten av vedtaket. Det ble ikke reist noen innvendinger mot at disse to organisasjonene opptrådte som parter.

Også spørsmål om ansettelses-, lønns, og arbeidsvilkår for foreningens medlemmer faller inn under foreningens formål og naturlige virkeområde.¹¹⁵ Spørsmål om betaling av skatt og hvordan skattetrekk skal gjennomføres, faller derimot utenfor det en organisasjon kan gå til søksmål for på vegne av sine medlemmer.¹¹⁶ Det har også blitt lagt til grunn at næringsorganisasjoner ikke kan gå til søksmål om avgiftskrav som medlemmene måtte ha

¹¹² Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 366, og Rt. 2001s. 1505 (Veivesenets Arbeiderforening).

¹¹³ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 366

¹¹⁴ L.c.

¹¹⁵ Se for eksempel Rt. 1986 s. 1250 (Diakonhjem-saken)

¹¹⁶ Se for eksempel Rt. 1989 s. 218.

overfor det offentlige,¹¹⁷ og at velforeninger ikke kan gå til søksmål om gyldigheten av vedtak om utskrivning av eiendomsskatt (som ikke gjelder foreningen selv).¹¹⁸

Den nærmere avgrensningen av hvilke organisasjoner formuleringen «foreninger og stiftelser» omfatter, kan være vanskelig. Det kan være landsomfattende foreninger med stort antall medlemmer og lange tradisjoner, men også små, lokale grupper som er dannet for å øve innflytelse på vedtak som angår lokalt omstridte spørsmål.

Selv om lovens ordlyd tilsier at tvl. § 1-4 (1) kun gjelder foreninger og stiftelser, har vi eksempler i rettspraksis på at også organisasjoner som i utgangspunktet ikke kan kjennetegnes som foreninger eller stiftelser, har fått adgang til å anlegge representative søksmål.¹¹⁹

5.2 Sammenslutninger

Et generelt utgangspunkt er at også sammenslutninger som faller inn under tvl. § 2-1 omfattes av tvl. § 1-4 (1). Dette begrunnes med at de momentene som er med på å bestemme hvorvidt det foreligger partsevne etter § 2-1 (2), vil langt på vei være sammenfallende med de momentene som tradisjonelt har vært av betydning ved vurderingen av om søksmålsinteresse – herunder tilstrekkelig tilknytning – foreligger for organisasjoner ved representative søksmål.¹²⁰ Disse momentene er organisasjonens formål sett opp mot hva søksmålet gjelder, representativitet, organisasjonsform og faktisk virksomhet. Særlig for organisasjoner med mindre fast organisasjonsstruktur vil vurderingen av partsevne og rettslig interesse gli noe over i hverandre på grunn av sammenfallende vurderingsmomenter.¹²¹

5.3 «Ad hoc»-organisasjoner

Fordi kravene som oppstilles ved vurderingen av om et rettssubjekt har partsevne i stor grad er sammenfallende med kriteriene for organisasjonens søksmålsadgang etter § 1-4 (1), har såkalte «ad hoc»-organisasjoner tradisjonelt vært avskåret fra søksmålsadgangen. Med «ad hoc»-organisasjoner siktes det til organisasjoner som er etablert med det formål å fremme søksmålet

¹¹⁷ Se for eksempel Rt. 1999 s. 319. I denne saken kom Høyesteretts kjæremålsutvalg til at Maskinentreprenørenes Forbund ikke kunne gå til søksmål for å få fastslått at medlemmene hadde krav på renter etter tilbakebetaling av feilaktig beregnet investeringsavgift. De aktuelle kravshavere måtte reise saken selv.

¹¹⁸ Se for eksempel Rt. 1997 s. 713 og Rt. 1998 s. 677.

¹¹⁹ Se for eksempel Rt. 2003 s. 833, Rt. 2007 s. 538 og Rt. 2012 s. 1218.

¹²⁰ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 369 og Rt. 2003 s. 833 avs. 27.

¹²¹ NOU 2001: 32 B s. 656.

i anledning av en konkret lokaliseringssak, og det man kan kalle «døgnflueorganisasjoner». Slike organisasjoner vil ikke i seg selv ha partsevne. De vil derfor som regel heller ikke anses å ha tilstrekkelig rettslig interesse, herunder tilknytning etter § 1-4 (1).

Rettspraksis viser imidlertid at det ikke kan opereres med en absolutt skranke mot at ad hoc-organisasjoner aksepteres som søksmålsberettigede. Flere avgjørelser fra Høyesterett viser at det til syvende og sist beror på en konkret vurdering om en organisasjon har en berettiget interesse i saken. Om organisasjonen er administrert som en forening eller stiftelse har vist seg å være mindre utslagsgivende. Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 2003 s. 833 (Stopp Regionfelt Østlandet) er et godt eksempel på det.

Spørsmålet i saken var om Folkeaksjonen Stopp Regionfelt Østlandet (SRØ) hadde rettslig interesse i å begjære midlertidig forføyning med krav om stans av igangsatte anleggsarbeider på det planlagte skyte- og øvingsfelt for Forsvaret kalt Regionfelt Østlandet. Folkeaksjonen SRØ var opprettet nettopp med det formål å forhindre at skytefeltet ble etablert. Som påpekt ovenfor får slike ad hoc-organisasjoner vanligvis ikke søksmålsadgang.

Staten ved Forsvarsdepartementet gjorde gjeldende at for å ha rettslig interesse må en organisasjon ha som formål å være bærer av de ideelle interesser som søksmålet har til hensikt å beskytte. Det var anført at SRØ manglet slikt nødvendig formål i sine vedtekter. Når en organisasjon er opprettet for å kjempe mot en konkret lokaliseringssak og ikke har til formål å ivareta mer allmenne interesser i form av miljø, natur og kulturverdier, kunne den ikke oppfylle kravet om rettslig interesse ifølge staten.¹²²

I den forbindelse presiserte Høyesteretts flertall at for organisasjoner som har mindre fast struktur, vil vurderingen av rettslig interesse gli over i vurderingen av om organisasjonen har partsevne. Det ble videre vist til utgangspunktet i forarbeidene om at «døgnflueaktige» aksjonskomiteer og ad hoc-organisasjoner etablert for det formål å fremme et søksmål, som hovedregel ikke vil ha partsevne.¹²³

¹²² Rt. 2003 s. 833 avs. 17.

¹²³ Se Rt. 2003 s. 833 avs. 27–29.

Høyesteretts flertall anså det likevel som klart at SRØ hadde den nødvendige, faste organisasjonsstruktur som tilfredsstille kravet til partsevne på tross av at SRØ var en «døgnflueaktig» aksjonskomite. Momenter som talte for partsevne, var blant annet at SRØ hadde eksistert i ni år, organisasjonen hadde egne vedtekter, styre med en styreleder, over 1000 medlemmer på landsbasis, og flere aktive lokallag i ulike byer. Det ble avholdt årlige medlemsmøter og organisasjonens virksomhet var finansiert ved kontingenter.

Høyesteretts flertall la videre vekt på om SRØ hadde «rimelig grunn til å kreve at spørsmålet blir prøvd for domstolene».¹²⁴ Flertallet viste til den betydelige rettsutviklingen som fant sted de siste tiårene med tanke på organisasjoners adgang til å anlegge søksmål om krav som ikke gjelder organisasjonens egne rettigheter og plikter. Det ble også vist til hovedhensynet bak organisasjoners søksmålsadgang, nemlig behovet for rettslig kontroll med den offentlige forvaltning.¹²⁵ Flertallet konkluderte med at SRØ – ut fra sitt formål, virksomhet og representativitet – hadde tilstrekkelig tilknytning til søksmålet.

Et annet saksanlegg som tyder på at det ikke kan oppstilles en absolutt skranke mot å akseptere tilstrekkelig søksmålsinteresse for ad hoc-organisasjoner, som er opprettet i anledning av en konkret lokaliseringssak, er Rt. 2007 s. 538 (Aksjon Vern Husebyskogen). Sakens bakgrunn er omtalt nærmere under punkt 3.5. Her er det vesentlig å understreke at saksøkerorganisasjonen i denne tvisten var en lokal aksjon som ble opprettet nettopp med det formål å fremme søksmål for å stanse byggeplanene i Husebyskogen. Saksøkerorganisasjonen fremsto dermed som en ad hoc-organisasjon.

Lagmannsretten hadde funnet det klart at organisasjonen oppfylte kravene til partsevne. Organisasjonen hadde faste vedtekter og et valgt styre. Helt siden etableringen arbeidet organisasjonen aktivt for å forhindre at ambassaden ble lagt i Husebyskogen. Lagmannsretten valgte imidlertid ikke å gå nærmere inn på spørsmålet om hvorvidt organisasjonen hadde rettslig interesse i saken i og med at lagmannsretten hadde kommet til at søksmålet mot Oslo kommune måtte avvises fordi staten var riktig saksøkt.¹²⁶

¹²⁴ Se Rt. 2003 s. 833 avs. 30.

¹²⁵ Se Rt. 2003 s. 833 avs. 30.

¹²⁶ Se LB-2006-178546.

Lagmannsrettens avgjørelse ble anket videre til Høyesterett. I sin kjennelse drøftet Høyesterett imidlertid kun spørsmålet om hvem som var riktig saksøkt. Hvorvidt aksjonen hadde tilstrekkelig rettslig interesse i saken, ble ikke tatt opp til nærmere overveielser. Dette tyder på at kjæremålsutvalget var enig i lagmannsrettens bedømmelse hva angikk aksjonens søksmålsadgang. Det var klart at organisasjonen ut ifra sin faste struktur, formål og vedtekter, måtte anses å ha både partsevne og rettslig interesse i saken.

Disse sakene illustrerer poenget at også organisasjoner som har et ad hoc-preg ikke nødvendigvis kan avskåres fra å anlegge representative søksmål. Fremtrer organisasjonen som en naturlig og representativ ivaretaker av de interesser søksmålet skal ivareta, vil den kunne omfattes av tvl. § 1-4 (1).

5.4 Selskaper

Under visse forutsetninger vil også en organisasjon som er registrert som et selskap i Foretaksregisteret kunne falle inn under § 1-4 (1). Rt. 2012 s. 1218 er et eksempel på det. Saken gjaldt riktignok spørsmålet om å tillate partshjelp etter tvl. § 15-7, men fordi § 1-4 (1) får tilsvarende anvendelse etter tvl. § 15-7 (1) bokstav b for foreninger, stiftelser og offentlige organers adgang til å opptre som partshjelper, er avgjørelsen relevant når man skal tolke hvilke foreninger og stiftelser som faller inn under § 1-4 (1).

Spørsmålet i denne saken var om registreringen av Norsk Vann som selskap i Foretaksregisteret innebar at Norsk Vann ikke lenger kunne regnes som «forening», og dermed ikke kunne opptre som partshjelper i saken i medhold av tvl. § 15-7 (1) bokstav b.

Ankeutvalget mente i denne saken at det ved sontringen selskap/forening ikke kan legges avgjørende vekt på at selskapet ifølge vedtektene var et såkalt non-profit selskap. Dette momentet måtte ifølge ankeutvalget likevel kunne inngå i en totalvurdering. Sammenholdt med det faktum at det ikke ble utbetalt noe utbytte, og at selskapets midler ved oppløsning ikke kunne tilfalle medlemmene, talte det for at Norsk Vann måtte fremdeles kunne regnes som «forening». Registreringen av Norsk Vann i Foretaksregisteret var med andre ord ikke til hinder for at Norsk vann kunne opptre som partshjelper i dette konkrete tilfellet.¹²⁷ I avsnitt 34 i

¹²⁷ Rt. 2012 s. 1218 avs. 35–37.

dommen antyder Høyesterett imidlertid at situasjonen kan stille seg annerledes under tvl. § 1-4 (1).¹²⁸

Avgjørelsen tilsier likevel at tvl. § 1-4 (1) bør kunne brukes analogisk i tilfeller hvor en organisasjon har samme funksjon som en forening eller stiftelse ved å ivareta ideelle og allmenne interesser, selv om organisasjonsformen i utgangspunktet ikke faller inn under ordlyden. Det kan dermed ikke utelukkes at også andre typer rettssubjekter vil kunne anlegge representative søksmål dersom de etter en nærmere vurdering viser seg å ha funksjoner som en forening eller stiftelse.

5.5 Facebook-grupper

En annen sak som bidrar til å belyse hvilke organisasjoner omfattes av tvl. § 1-4 (1), er Rt. 2012 s. 901. I denne ankesaken hadde to Facebook-grupper inngitt skriftlige innlegg under henvisning til tvl. § 15-8 første ledd bokstav a. Ettersom slike innlegg etter bestemmelsen kun kan inngis av foreninger, måtte Høyesterett vurdere hvorvidt disse Facebook-gruppene kunne anses som «forening» i relasjon til tvl. § 15-8 første ledd bokstav a.

Høyesterett pekte på sammenhengen mellom tvl. § 1-4 (1), § 15-7 (1) bokstav b og § 15-8 (1) bokstav a. Denne sammenhengen tilsa at begrepet «forening» og begrensningen om «formål og naturlige virkeområde» som utgangspunkt bør forstås på samme måte i de tre bestemmelsene. Det kunne imidlertid ikke utelukkes at den konkrete vurderingen av om et søksmål, eller et skriftlig innlegg ligger innenfor begrensningen, kunne slå noe annerledes ut alt etter hvilken bestemmelse vurderingen måtte foretas etter.¹²⁹

I samsvar med forarbeidene til tvl. § 1-4 uttalte Høyesterett at vurderingen av hvorvidt det foreligger søksmålsinteresse, vil langt på vei bero på de samme momentene som er med på å bestemme om det foreligger partsevne. Partsevne må også være en forutsetning for representative søksmål fra andre typer rettssubjekter. Det samme måtte da gjelde i tilknytning

¹²⁸ Dette fordi det ikke nødvendigvis kan påstås at det er fullstendig identitet mellom de to bestemmelsene. Tvl. § 1-4 (1) gir en selvstendig søksmålsadgang med påfølgende adgang til å anvende rettsmidler, mens en erklæring om partshjelp etter § 15-7 (1) bokstav b, forutsetter at det allerede er anlagt sak, og ikke gir adgang til å anvende rettsmidler mot avgjørelsen av det kravet som er reist i saken. Denne forskjellen kan etter omstendighetene gi grunn til å undergi § 15-7 (1) bokstav b noe mindre streng fortolkning enn § 1-4 (1). Se Rt. 2012 s. 901 avs. 8.

¹²⁹ Jf. note 128 og Rt. 2012 s. 901 avs. 8.

til bestemmelsen om skriftlige innlegg. Ved denne vurderingen var de avgjørende momentene om sammenslutningen har en fast organisasjonsform, styre eller organ som representerer sammenslutningen utad, om den har en formalisert medlemskapsordning, om sammenslutningen har egne midler, og hvilke formål sammenslutningen søker å ivareta sett opp mot hva søksmålet gjelder.¹³⁰

Ut fra disse momentene var det for Høyesterett åpenbart at de to Facebook-gruppene ikke kunne anses som «forening» i lovens forstand. De hadde verken en fast organisasjonsform, vedtekter eller styre. Det var heller ingenting ved innmeldingsprosedyren til gruppene som tilsa at Facebook-brukerne meldte seg inn i en forening og dermed lot seg representere av administratorene.

Avgjørelsen tilsier at visse minstevilkår må være oppfylt før en gruppe skal kunne gis søksmålsadgang. Det er ikke tilstrekkelig med stort antall medlemmer når medlemskapet ikke er formalisert og når gruppen mangler en fast organisasjonsstruktur. Når gruppenes skriftlige innlegg ble tilbakevist etter § 15-8 (1) bokstav a, er det desto større grunn til å tro at de neppe ville blitt tilkjent søksmålsadgang etter tvl. § 1-4 (1), jf. note 128.

5.6 Oppsummering

Oppsummert kan man si at ordlyden «foreninger og stiftelser» er ikke entydig. Ulike organisasjoner kan falle inn under lovens ordlyd til tross for at de ved første øyekast ikke fremstår som foreninger eller stiftelser. I slike tilfeller kan ikke organisasjonsformen være avgjørende for om et rettssubjekt skal kunne anlegge et representativt søksmål, men heller inngå som et moment i den samlede vurderingen. De ovennevnte avgjørelsene fra rettspraksis bekrefter dette. Dersom rettssubjektet har karakter av en interesseorganisasjon for interesser som blir håndhevd gjennom søksmålet, bør det være utslagsgivende. Selve organisasjonsformen spiller en mindre vesentlig rolle såfremt søksmålet, dersom det fører frem, vil få virkninger for interesser som faller innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde.¹³¹

¹³⁰ Rt. 2012 s. 901 avs. 10.

¹³¹ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 366–367, Skoghøy (2010) s. 408.

6 Tilknytningens styrke

6.1 Kan det oppstilles en grense for graden av berøring?

I forarbeidene uttales det at «tilknytningen må være av en slik art at saksøkeren har en beskyttelsesverdig interesse i å få dom overfor den aktuelle saksøkte».¹³² Av dette følger det at et viktig moment i vurderingen av saksøkers tilknytning, er i hvilken grad saksøker er berørt av saken. Et spørsmål som oppstår i denne sammenheng er om det kan oppstilles en terskel for hvor sterkt berørt organisasjonen må være av tvistegjenstanden for å kunne gå til søksmål.

I saker som gjelder saksøkerens egen rettsstilling, er det på det rene at det ikke kan oppstilles noe krav til berøringens styrke. Dette har sammenheng med legalitetsprinsippet.¹³³ Derimot ved rent faktiske inngrep – som ikke griper direkte inn i saksøkerens rettsstilling – kan det være hensiktsmessig med et krav om berøringens styrke. Hensynet til saksøkte, og også i noen grad til domstolene, kan begrunne et slikt krav. Inngrepets karakter vil i så fall være et moment i vurderingen av om saksøkerens interesser berøres på en slik måte at tilstrekkelig sterk tilknytning foreligger.

For interesseorganisasjoner vil inngrepets vesentlighet avhenge av flere momenter. Disse er bl.a. omfanget av inngrepet, hvilke konsekvenser det kan medføre, inngrepets varighet og om det vil medføre irreversible skader eller virkninger. Disse momentene er særlig viktige i naturvernsaker, fordi miljøvirkningene av et vedtak kan spre seg over store områder. De kan være svært kompliserte og usikre. I noen tilfeller kan selv de minste inngrepene ha et skadepotensiale som over tid vil realisere seg på måter som skaper irreversible følger. Dette tilsier at det ikke bør stilles for høye krav til berøringens styrke basert på inngrepets vesentlighet.

De samme momentene vil – i mer eller mindre grad – spille inn ved representative søksmål som angår andre interesser enn naturvern.

¹³² Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 365.

¹³³ Legalitetsprinsippet gir borgerne vern mot ethvert inngrep i deres rettsstilling uansett inngrepets styrke, se Høgberg og Kinander (2011) s. 16.

6.2 Momenter fra rettspraksis

Rettspraksis gir ikke et klart svar på om det er adgang til å stille krav til tilknytningens styrke basert på inngrepets karakter. Det har sannsynligvis sammenheng med at det sjelden reises søksmål om ubetydelige inngrep.¹³⁴ Men de reelle hensyn som ble nevnt under forrige punkt, tilsier at det prinsipielt skal settes en lempelig grense for berøringens styrke. Det betyr at avvisningen bør skje kun ved helt ubetydelige inngrep i organisasjonens interesser. Et annet viktig hensyn som underbygger dette, er behovet for kontroll med forvaltningen.¹³⁵

I Alta-saken anførte staten at det måtte kreves at saksøkers interesse måtte gjøre seg gjeldende med «betydelig tyngde», og at ikke «ethvert ubetydelig inngrep i naturen» kunne gi søksmålsadgang.¹³⁶ Førstvoterende kommenterte ikke nærmere statens anførsler. Ut ifra sammenhengen betyr det at tilknytningen ble ansett å være tilstrekkelig sterk. I denne saken var det snakk om å bygge en 110 meter høy dam for vassdragsreguleringsformål. Det kan vanskelig konkluderes med annet enn at dette ville vært et naturinngrep av en så stor målestokk at miljøorganisasjoners interesse i å stoppe utbyggingen helt åpenbart tilfredstilte ethvert tenkelig krav til tilknytningens styrke.¹³⁷

Kjennelsen gir en pekepinn på at såpass store naturinngrep som det var snakk om i Alta-saken, vil sjelden volde tvil om tilknytningens styrke. Den gir imidlertid ikke grunnlag for å trekke slutninger verken om det overhodet kan oppstilles et krav til tilknytningens styrke, eller hvor grensen i så fall skal gå.

I Rt. 1984 s. 1488 (Burhøns I) ble søksmålet avvist fordi søksmålet ikke representerte noen «konkret betydning» for partene i saken. I denne saken hadde Dyrebeskyttelsesforbund reist sak mot staten med påstand om at Landbruksdepartementets forskrifter om hold av verpehøner i bur var ugyldige etter dyrevernloven. Søksmålet var ikke rettet mot noen bestemte eggprodusenter som hadde fått tillatelse til burhønshold, og gjaldt dermed et generelt rettsspørsmål. Spørsmålet var imidlertid aktualisert, og det var dette generelle rettsspørsmålet det var behov for å få avgjort.

¹³⁴ Backer (1984) s. 118.

¹³⁵ NOU 2001: 32 A s. 193 og Rt. 2003 s. 833 avs. 30.

¹³⁶ Se Rt. 1980 s. 569 på s. 572.

¹³⁷ Backer (1984) s. 119.

Kjæremålsutvalget sluttet seg til lagmannsrettens uttalelse om at det i praksis er åpnet en viss adgang til å få avgjort abstrakte rettsspørsmål uten tilknytning til konkrete rettsvister, men at det i så fall måtte være et minstekrav at avgjørelsen vil ha «konkret betydning for bestemte rettssubjekters forhold». Noen slik konkret betydning ble det av lagmannsretten lagt til grunn at søksmålet ikke ville ha, formentlig fordi en dom mot staten ikke ville ha noen rettskraftvirkning for de gitte tillatelsene om burhønshold. Kjæremålsutvalget kunne ikke overprøve denne vurderingen.

For å få saken til å gjelde et konkret rettsforhold, måtte Dyrebeskyttelsesforbundet anlegge sak mot en enkelt høseoppdretter med påstand om at hans burhønshold var i strid med dyrevernloven og måtte opphøre. I denne formen kunne søksmålet fremmes, jf. Rt. 1987 s. 538 (Burhøns II). Om dette var mer hensiktsmessig måte å få prøvd spørsmålet på enn det opprinnelig ble gjort kan diskuteres og har blitt kritisert i rettslitteraturen.¹³⁸

6.3 Uttalelser i forarbeidene til tvisteloven

Under forberedelser av den nye tvisteloven mente Tvistemålsutvalget at det var grunn til å revurdere de standpunktene som var inntatt i rettspraksis og som kommer frem i Burhøns I saken.¹³⁹

Avgjørelsen kan tolkes slik at søksmålet ikke kunne rettes mot staten fordi staten ikke selv holdt burhøns. En annen måte å se det på er at det manglet passiv tilknytning i saken fordi en avgjørelse ikke ville være bestemmende for statens forhold. Tvistemålsutvalget mente imidlertid at et slikt standpunkt er for snevert. Ved vurderingen av om rettslig interesse foreligger er det ikke tilstrekkelig å avvise et søksmål alene med henvisning til at passiv tilknytning mangler. Ifølge utvalget må det sentrale være om det foreligger et behov for rettslig avklaring. Dette kan forstås slik at når en organisasjon går til sak om et spørsmål som ligger innenfor dens formål og naturlige virkeområde, må det vurderes om det objektivt sett foreligger et behov for rettslig avklaring, ikke om avgjørelsen vil være av konkret betydning for bestemte rettssubjekters forhold. Hvis et slikt behov foreligger, er det dette som må være utslagsgivende. Anvendt på Burhøns-sakene innebærer det at behovet for rettsavklaring blir ikke mer eller mindre sterkt ved å gjøre en eller flere eggprodusenter til saksøkt.

¹³⁸ Se for eksempel Backer (1990) s. 191–202.

¹³⁹ NOU 2001: 32 A s. 192.

Twistemålsutvalget kom derfor til at det ikke forelå tilstrekkelig grunn til å oppstille en terskel i form av at søksmålet må ha «konkret betydning» for saksøkeren, slik Burhøns I dommen krever. For å kunne videreføre den elastisiteten som ligger i standarden «rettslig interesse», mente Twistemålsutvalget at det ikke var behov for slike skarpt tilskårne regler.¹⁴⁰ Utvalget har derfor vært tilbakeholdne med å oppstille en konkret terskel for berøringens styrke.

6.4 EMK artikkel 6 (1)

Også EMK artikkel 6 (1) som stiller visse minstevilkår om «access to court» kan til en viss grad gi veiledning om det kan stilles krav til tilknytningens styrke.¹⁴¹ Artikkelen kommer til anvendelse i saker som gjelder borgeres rettigheter eller plikter, og verner enkeltpersoners rett til domstolsadgang.¹⁴² Etter sikker praksis gjelder artikkelen også private, juridiske personer som foreninger og stiftelser.¹⁴³

Det som kreves etter EMK artikkel 6 (1), er for det første at det foreligger en «dispute», altså en tvist. For det andre må det foreligge «an arguable claim» der det er tilstrekkelig at saksøkeren har en «tenable argument».¹⁴⁴ Selv om EMK artikkel 6 (1) gir heller ikke noen konkret grunnlag for å trekke slutninger om berøringens styrke, tyder både ordlyden og rettspraksis knyttet til bestemmelsen på at grensen ikke bør settes særlig høyt. Det er tilstrekkelig at det foreligger en tvist der saksøkeren har behov for rettslig avklaring.¹⁴⁵

6.5 Reelle hensyn

På den ene siden kan et krav om at ikke hvilken som helst berøring kan begrunne søksmålsadgang være hensiktsmessig av hensyn til saksøkte og domstolene. Inngrepets vesentlighet for saksøker bør derfor være retningsgivende ved vurderingen av om det foreligger et behov for rettslig avklaring.

¹⁴⁰ NOU 2001: 32 A s. 191.

¹⁴¹ NOU 2001: 32 A s. 192.

¹⁴² Høstmølingen (2012) s. 198.

¹⁴³ Bårdsen (1999) s. 162.

¹⁴⁴ NOU 2001: 32 A s. 192.

¹⁴⁵ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 142.

På den andre siden kan den subjektive oppfatningen saksøkeren har av inngrepet variere med saksøkerens verdier og hvilke formål saksøkeren ønsker å forfølge. Hensynet til saksøker tilsier derfor at inngrepets vesentlighet ikke bør være avgjørende for hvor terskelen for et krav om berøringens styrke bør gå. Samtidig kan ikke hvilken som helst tilknytning begrunne søksmålsadgang i representative søksmål. For organisasjoner innebærer det at det som et minimum kreves at avgjørelsen får en viss praktisk betydning for de interessene som ønskes ivaretatt gjennom søksmålet. Basert på Burhøns-sakene, og senere kritikk av disse avgjørelsene i forarbeidene til tvisteloven, kan kravet om tilknytningens styrke neppe strekkes så langt at saken må ha en «konkret betydning» for saksøker.

De reelle hensynene taler for at man bør være varsom med å sette en absolutt grense for når tilknytningen kan anses å være tilstrekkelig sterk ved representative søksmål. Berøringens styrke bør heller være et moment ved den helhetsvurderingen som skal foretas når det skal avgjøres om «reelt behov» foreligger. For eksempel vil en sterk tilknytning i form av at saksøkers interesse i stor grad berøres av søksmålgjenstanden, kunne oppveie andre momenter som ville trekke i retning avvisning.¹⁴⁶ Dette er i samsvar med den relativitetstanken som omtales under punkt 3.6.

Utgangspunktet for vurderingen av berøringens styrke for interesseorganisasjoner må i så fall være påstanden som organisasjonen som saksøker nedlegger i saken, ikke inngrepets objektive vesentlighet. Et sentralt moment vil være hvilke virkninger en dom i organisasjonens favør vil ha med tanke på de interesser organisasjonen representerer. Det vil da kunne vurderes hvorvidt – kvalitativt og kvantitativt – inngrepet eller saksøktets atferd berører den interessen som gir grunnlag for søksmålsadgangen, og som påstanden tar sikte på å ivareta.¹⁴⁷

Sett i sammenheng tilsier uttalelsene i forarbeidene, rettspraksis, EMK art. 6 (1) og de reelle hensynene at det prinsipielt skal settes en lempelig grense for berøringens styrke. Det betyr at avvisningen bør skje kun ved helt ubetydelige inngrep i organisasjonens interesser. Behovet for kontroll med forvaltningen underbygger dette standpunktet.¹⁴⁸ Dette behovet kan være like stort ved mindre inngrep som ved omfattende. Hensynet til balanse mellom utnyttingsinteresser og

¹⁴⁶ Backer (1984) s. 117.

¹⁴⁷ Backer (1984) s. 118.

¹⁴⁸ NOU 2001:32 A s. 193 og Rt. 2003 s. 833 avs. 30.

verneinteresser når det gjelder adgangen til domstolsprøving, taler også for at man bør være varsom med å sette en absolutt grense for tilknytningens styrke.

7 Organisasjonens representativitet og nærhet til tvistegjenstanden

7.1 Noen generelle momenter

Spørsmålet om tilknytningens styrke henger tett sammen med spørsmålet om hvor nær organisasjonens interesse må være for å gi søksmålsadgang. Hensynet til prosessøkonomi og effektivitet tilsier at ikke alle som på en eller annen måte berøres av søksmålgjenstanden bør få adgang til å reise søksmål. Som vi har sett tidligere kreves det at saksøkeren har tilknytning til saken i form av en «beskyttelsesverdig interesse».¹⁴⁹

Det kan imidlertid tenkes tilfeller der flere organisasjoner har «beskyttelsesverdig interesse» i saken. I denne sammenheng oppstår det spørsmål om hvorvidt søksmålsadgangen til en organisasjon kan påvirkes av at det finnes andre organisasjoner som står nærmere til å ta ut søksmålet, eller som i større grad er representative for de interessene som søkes ivaretatt gjennom søksmålet.

Det sentrale kriterium for vurderingen av om en organisasjon har tilstrekkelig tilknytning til søksmålgjenstanden etter tvl. § 1-4 (1), er foreningens eller stiftelsens formål. Det er organisasjonens vedtekter som er avgjørende ved vurderingen av hvilket formål organisasjonen er ment å fremme. Organisasjonens formål kan imidlertid ikke betraktes alene med bakgrunn i vedtektene, men må ses i lys av organisasjonens «naturlige virkeområde».¹⁵⁰ Med «naturlige virkeområdet» siktes det først og fremst til organisasjonens faktiske arbeidsfelt. Ifølge forarbeidene vil det i «grensetilfelle» gi et visst rom for å ta hensyn til organisasjonens representativitet, herunder om andre organisasjoner er nærmere til å reise søksmålet.¹⁵¹ Organisasjonens vedtekter alene er med andre ord ikke avgjørende for om organisasjonen fremstår som en naturlig ivaretaker av de interessene søksmålet gjelder.

¹⁴⁹ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 365.

¹⁵⁰ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 366–367 og NOU 2001: 32 A s. 193.

¹⁵¹ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 367.

Spørsmålet i det følgende er hvorvidt organisasjonens representativitet påvirker vurderingen av tilknytningskravets oppfyllelse.

7.2 Organisasjonens representativitet

7.2.1 Et moment i helhetsvurderingen

Uttalelsen i forarbeidene tyder på at organisasjonens representativitet i lys av organisasjonens formål og faktiske arbeidsfelt kan i tvilstilfeller være avgjørende for om en organisasjon kan reise et representativt søksmål. Tanken bak representativitet som et av vurderingsmomentene som kan tale for organisasjonens søksmålsadgang, er at jo større samlet interesse foreligger, desto sterkere er tilknytningen til søksmålet. Spørsmålet om representativitet må derfor ses i forhold til blant annet hvem vedtaket angår, om alle interesserte har mulighet for å slutte seg til foreningen, og om organisasjonen fremstår som en «naturlig representant» for de interessene søksmålet angår.¹⁵²

At det er adgang til å vektlegge organisasjonens representativitet, innebærer imidlertid ikke at det er et krav om at organisasjonen *må* være representativ. Det må heller tolkes slik at representativitet kun er et moment som kan ha en viss vekt i helhetsvurderingen der det ellers er tvil om det foreligger «reelt behov». Flere avgjørelser fra rettspraksis bekrefter dette.

I Rt. 1992 s. 1618 (Borregaard-saken) var det store medlemstallet i folkeaksjonen Fremtiden i våre hender (FIVH) et av momentene i helhetsvurderingen av om organisasjonen skulle gis søksmålsadgang. Tvisten omhandlet allmennhetens erstatningskrav for utgifter til å gjenopprette vannmiljøet i kystfarvann etter ikke tillatt forurensning.

Det var noe tvilsomt om FIVH kunne sies «å ha et slikt formål og arbeidsfelt og å ha utvist en slik aktivitet at det er naturlig å betrakte bevegelsen som en naturvernorganisasjon som har søksmålskompetanse».¹⁵³ Basert på organisasjonens vedtekter og den politiske plattform, fremsto organisasjonen ifølge ankeutvalget som en holdningsskapende livsstilsbevegelse som tok sikte på «global rettferdighet og løsning av den fattige verdens problemer, slik at det blir

¹⁵² Schei mfl. (2016) Kommentar til § 1-4, Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 155.

¹⁵³ Rt. 1992 s.1618 på s. 1627.

mulig for alle mennesker å leve et menneskeverdig liv». ¹⁵⁴ En nødvendig konsekvens av dette formålet var også å ta vare på naturen både nasjonalt og lokalt.

Ankeutvalget vurderte om FIVH's formål var så altomfattende at det var for generelt til å kunne tjene som grunnlag for rettslig interesse i saken om forurensning av vannmiljø i kystfarvann. ¹⁵⁵ Hensett til at organisasjonens faktiske arbeid sto i sentral sammenheng med vern av natur, ble organisasjonen likevel ansett å ha tilstrekkelig søksmålsinteresse til å fremme erstatningskravet. I den forbindelse la Høyesterett vekt på at det var et meget betydelig område som var berørt, både i Norge og Sverige, og det store antallet medlemmer aksjonen representerte.

Rt. 2003 s. 833 (Stopp Regionfelt Østlandet) er et annet eksempel på at Høyesterett la vekt på organisasjonens representativitet ved helhetsvurderingen av om tilstrekkelig tilknytning forelå. Folkeaksjonen SRØ var opprettet nettopp med det formål å forhindre at skytefeltet ble etablert. Som påpekt under punkt 5.3, får slike «ad-hoc»-organisasjoner som regel ikke søksmålsadgang.

Høyesterett uttalte her at selv om det fantes andre organisasjoner som kunne ha gått til søksmål i denne saken, utgjorde SRØ en «spydspiss i arbeidet og representerte den lokale og regionale forankring». ¹⁵⁶ Konkret ble det blant annet lagt vekt på organisasjonens representativitet, aktiviteter gjennom årene, dens samarbeid med andre naturvernorganisasjoner, utarbeidelse av informasjonsmateriale og at organisasjonen var ivrig i planprosessen ved å avgi uttalelser i anledning høringer. ¹⁵⁷

Alle disse momentene tydet på at miljø- og naturvern hensyn har vært det gjennomgående og bærende argument i organisasjonens aktiviteter gjennom årene. Flertallet konkluderte dermed at SRØ ut fra det formål som ble vist gjennom organisasjonens mangeårige virksomhet og dens representativitet, hadde en tilknytning til søksmåls gjenstanden som gjorde det rimelig å akseptere organisasjonen som søksmålsberettiget representant for ivaretagelse av miljø- og naturverninteressene. ¹⁵⁸

¹⁵⁴ L.c.

¹⁵⁵ L.c.

¹⁵⁶ Rt. 2003 s. 833 avs. 43.

¹⁵⁷ Rt. 2003 s. 833 avs. 34–40.

¹⁵⁸ Rt. 2003 s. 833 avs. 43.

7.2.2 Organisasjonens geografiske og sosiale nedslagsfelt

Et eksempel på en avgjørelse der saksøkerorganisasjonen ikke ble ansett å være representativ for de interesser søksmålet skulle ivareta, men som ikke lenger kan ses på som gjeldende rett, er Rt. 1974 s. 1272 (Fri Film).¹⁵⁹ Foreningen Fri Film anla et søksmål om gyldigheten av to sensurvedtak for filmer. Foreningen hadde 170 medlemmer som retten mente dannet en kjerne av seriøst filminteresserte, og da først og fremst med tanke på filmen som kunstnerisk uttrykksmiddel. Når medlemsgruppen var så snever, mente Høyesterett at foreningen ikke var særlig representativ for det alminnelige kinopublikum.

Et slikt utgangspunkt har senere blitt kritisert i litteraturen av bl.a. Skoghøy og Backer.¹⁶⁰ Ved å legge for stor vekt på representativitet risikerer man å avskjære mindretallsinteresser fra en rettslig prøving som det er reelt behov for. Ved å oppstille vilkår om at organisasjonen skal være representativ for flertallets syn, avskjæres søksmålsadgangen for organisasjoner med særformål. Søksmålsadgangen vil i så fall være forbeholdt kun de største og landsomfattende organisasjonene. Dette ville harmonert dårlig med behovet for kontroll med forvaltningen som fremheves i forarbeidene som et av hensynene bak adgangen for å anlegge representative søksmål. Å opprettholde et slikt krav ville også vært i strid med EMK art. 6 (1). Retten til søksmålsadgang skal ikke være avhengig av organisasjonens størrelse. I teorien advares det derfor mot å legge for stor vekt på organisasjoners representativitet. Det må heller ses hen til om organisasjonen er representativ sett i sammenheng med organisasjonens formål og geografiske og sosiale nedslagsfelt.¹⁶¹

Når det gjelder foreningen Fri Film, var det jo nettopp en forening for spesielt filminteresserte. Et mer treffende utgangspunkt for vurderingen av om foreningen Fri Film hadde rettslig interesse i saken ville vært om Fri Film var representativ for de seriøst filminteresserte som var opptatt av film som kunstnerisk uttrykksmiddel. Ikke om den var representativ for det alminnelige kinopublikum.

Disse sakene taler for at spørsmålet om organisasjonen er representativ for den interessen søksmålet gjelder skal først og fremst være et av momentene som spiller inn ved helhetsvurderingen når tilknytningen er tvilsom. Det innebærer imidlertid ikke at det kan

¹⁵⁹ Skoghøy (2017) s. 460.

¹⁶⁰ Se Skoghøy (2017) s. 460 og Backer (1984) s. 155.

¹⁶¹ Backer (1984) s. 155.

oppstilles et vilkår om at organisasjonen skal være representativ for et flertallssyn blant dem som er berørt.¹⁶²

Representativitet har også blitt drøftet av Sivilombudsmannen bl.a. i sakene SOM-2010-1406 og SOM-2017-2102. Begge sakene omhandlet kravet til «rettslig klageinteresse» etter fvl. § 28. Som påpekt under punkt 1.2, vil fvl. § 28 for det alt vesentlige være sammenfallende med kriteriet «rettslig interesse». Uttalelsene kan derfor gi en viss veiledning med tanke på representativitet.

I den førstnevnte saken hadde Midtre Syndin hytteeierforening påklaget kommunens samtykke til innkreving av bompenger på den private veien som medlemmene av foreningen brukte som adkomst til sine hytter. Klagen ble avvist fordi kommunen mente foreningen ikke hadde rettslig klageinteresse.

Sivilombudsmannen kom imidlertid til at foreningen var representativ for hytteeiernes interesser. Det ble pekt på at foreningen var den eneste eksisterende sammenslutningen av berørte hytteeiere. Det absolutte antallet medlemmer var nokså lavt – litt over hundre medlemmer. Over halvparten av medlemmene var imidlertid berørt av bompengevedtaket. Foreningens representativitet ble vurdert opp mot det totale antallet berørte. Sivilombudsmannen mente at selv om medlemstallet i foreningen var forholdsvis lavt, kunne ikke det være et avgjørende argument mot foreningens klageinteresse ettersom vedtaket hadde utelukkende lokale virkningen. Foreningen måtte derfor anses som representativ i denne saken.

I SOM-2017-2102 uttaler Sivilombudsmannen at i en helhetsvurdering av foreningens klageinteresse må det legges vekt på medlemstall og representativitet hensett til organisasjonens geografiske nedslagsfelt. Spørsmålet i saken var om en lokal natur- og miljøvernorganisasjon hadde rettslig klageinteresse mot et vedtak om konsesjon til endringer i en pågående vindkraftutbygging som innebar at flere boliger ble liggende i elektromagnetiske felt med stråling over utredningsgrensen.

Sivilombudsmannen vurderte antallet medlemmer i foreningen – ca. 50 medlemmer – som nokså lavt holdt opp mot det samlede innbyggertallet i området som ville bli påvirket av

¹⁶² Schei mfl. (2016) Kommentar til § 1-4.

vedtaket – ca. 25 000 mennesker. Sammenholdt med det faktum at vedtaket omfattet først og fremst områdene som i liten grad kunne sies å falle innenfor organisasjonens geografiske nedslagsfelt hensett til det samlede innbyggertallet, kunne ikke organisasjonen anses som representativ i denne saken.

Med bakgrunn i det som fremkommer av rettspraksis, juridisk teori og Sivilombudsmannens uttalelser, kan det ikke påstås at representativitet er et krav som må være oppfylt for å kunne anlegge et representativt søksmål. Det er først og fremst et moment ved helhetsvurderingen som skal foretas i grensetilfeller når tilknytningen ellers er tvilsom.

7.3 Nærhet til søksmålsobjektet

I forarbeidene presiseres det at vurderingen av representativitet henger sammen med spørsmålet om andre organisasjoner er nærmere til å reise søksmålet.¹⁶³ Spørsmålet i det følgende er om det at en annen organisasjon har tilsynelatende tettere forbindelse til søksmålsobjektet, kan avskjære organisasjoner med fjernere tilknytning fra å kunne anlegge representative søksmål om samme tvistegenstand. En annen måte å formulere dette på er om det kan utledes en regel om at organisasjonens tilknytning blir svakere dersom det er andre organisasjoner som står nærmere til å ta ut søksmålet?

I Rt. 2003 s. 833 (Stopp Regionfelt Østlandet) ble det uttalt at det fantes andre organisasjoner som også kunne ha gått til søksmål i denne saken, men at det var vanskelig å se at andre skulle være nærmere til å reise søksmål enn aksjonen SRØ. Uttalelsen kan forstås slik at kun den organisasjonen som står nærmest til å ta ut søksmålet, har tilstrekkelig tilknytning og dermed rettslig interesse i å ta ut søksmål.

Ifølge lovkommentaren kan uttalelsen i dommen ikke tolkes på denne måten.¹⁶⁴ Det må heller tolkes slik at organisasjonens nærhet er et moment av betydning i grensetilfeller. Det skal imidlertid ikke tillegges slik vekt at bare den organisasjonen som er sterkest berørt vil kunne være søksmålsberettiget.¹⁶⁵ I Rt. 2003 s. 833 var det naturlig å fremheve organisasjonens nærhet og representativitet for å fjerne tvil om at SRØ, ut ifra sine formål og naturlige virkeområde, fremsto som naturlig representant for den interessen søksmålet gjaldt.

¹⁶³ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 367.

¹⁶⁴ Schei mfl. (2016) Kommentar til § 1-4.

¹⁶⁵ L.c.

Om andre organisasjoner er nærmere til å reise sak er dermed, på samme måte som representativitet, kun et moment som kan trekkes inn i helhetsvurderingen i saker hvor det er tvil om tilstrekkelig tilknytning foreligger.¹⁶⁶ Nærhet kan med andre ord tale for at visse organisasjoner kan ha sterkere tilknytning i lys av sine formål og geografiske nedslagsfelt.

På den andre siden, hvis det finnes andre organisasjoner som objektivt sett står nærmere til å ta ut søksmålet, er det ikke gitt at tilknytningen blir svakere hos den organisasjonen som faktisk reiste søksmålet. For eksempel i en sak om et vedtak som rammer kun et avgrenset naturområde, vil en lokal naturvernforening hvis formål er å verne naturen i nettopp dette området stå nærmere til å ta ut søksmål enn en landsomfattende naturvernforening. Det kan imidlertid være flere grunner til at den lokale foreningen ikke ønsker å anlegge søksmål mot vedtaket. Eksempelvis kan det være mulig at vedtakets skadevirkninger blir ansett som ikke så omfattende at det skal være verdt bryet med et søksmål. Det kan også være at organisasjonen ikke har tilstrekkelig med midler til å bære søksmålsbyrden. En landsomfattende forening vil derimot ha bedre forutsetninger til å ta ut søksmålet fra et økonomisk perspektiv. Den kan ha like stor interesse av å overprøve vedtaket som en lokalforening ut ifra sitt naturvernformål til tross for at organisasjonens geografiske nedslagsfelt er langt mer omfattende. At det finnes en annen organisasjon som reelt sett står nærmere til å ta ut søksmål, bør derfor ikke være avgjørende ved vurderingen av om en annen organisasjon skal få søksmålskompetanse.

I forarbeidene understrekes det at avgjørelsen om en part er søksmålskompetent må skje på bakgrunn av en konkret vurdering av de aktuelle omstendighetene i den enkelte sak.¹⁶⁷ Dette taler for at også tilknytningskravet skal vurderes for hver saksøker isolert sett. At det i et søksmål kan tenkes at andre organisasjoner står nærmere til å ta ut søksmålet basert på deres geografiske eller faktiske virkeområde, er med andre ord ikke ensbetydende med at tilknytningen blir automatisk svakere for den organisasjonen som faktisk tok ut søksmålet. Derimot, hvis det er tvil om saksøkerorganisasjonens tilknytning i første omgang, vil det faktum at andre står nærmere kunne trekkes inn i helhetsvurderingen av søksmålsadgangen.¹⁶⁸

¹⁶⁶ L.c.

¹⁶⁷ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 364.

¹⁶⁸ Schei mfl. (2016) Kommentar til § 1-4.

8 Oppsummering og konklusjon

Det er liten tvil om at et krav om tilknytning til tvistegjenstanden innebærer en begrensning for organisasjoners adgang til å anlegge representative søksmål. Organisasjoner kan anlegge søksmål kun om forhold som faller innenfor organisasjonens «formål og naturlige virkeområde», jf. tvl. § 1-4 (1). I løpet av denne avhandlingen har jeg foretatt en analyse av utviklingen av det nærmere innholdet i tilknytningsvilkåret og de kravene som stilles til organisasjoners forbindelse til tvistegjenstanden for å kunne anlegge representative søksmål.

En gjennomgang av rettspraksis, forarbeider og andre rettskilder som knytter seg til organisasjoners søksmålsadgang, tyder på at det har skjedd en gradvis lemping av de kravene som stilles til den aktive tilknytningen for at ulike organisasjoner skal kunne anlegge representative søksmål. For det første så vi i kapittel 3 at tilknytningsvilkåret er relativt, og at selv svak tilknytning til søksmålsobjektet kan være tilstrekkelig når de øvrige vilkårene i kravet om «reelt behov» er sterkt oppfylt. Om tilstrekkelig tilknytning foreligger vil til syvende og sist bero på en helhetsvurdering der spørsmålet om organisasjonen har en beskyttelsesverdig interesse i sakens utfall vil veie tyngre enn oppfyllelse av enkeltvilkårene i kravet om «reelt behov» isolert sett.

I kapittel 4 så vi at det ikke lenger kan oppstilles som krav at en rettsavgjørelse må endre organisasjonens egen rettsstilling for at organisasjonen skal få søksmålsadgang. Også i saker som ikke bunner ut i en subjektiv rett eller plikt, kan det foreligge en beskyttelsesverdig interesse i å få en dom, selv om utfallet av saken ikke har direkte betydning for organisasjonens eller dens medlemmers rettigheter eller plikter. Forutsetningen er i så fall at organisasjonen berøres av tvistegjenstanden på en slik måte, at nettopp den har rimelig grunn og naturlig foranledning til å reise søksmålet.

Videre så vi at det ikke lenger gjelder noen krav om at det rettslige grunnlaget, som kravet i saken er basert på, må ta sikte på å verne de samme interessene som organisasjonen søker å håndheve gjennom søksmålet. Tv. § 1-4 (1) gir dermed en videre ramme for organisasjoner som ønsker å anlegge representative søksmål til å gjøre forskjellige grunnlag gjeldende til støtte for sin påstand. Det gjelder ikke noen begrensning bare til de grunnlag som direkte knytter seg til organisasjonens formål.

I kapittel 5 så vi at selv om ordlyden i tvl. § 1-4 (1) gjelder for «foreninger og stiftelser», har ikke domstolene ønsket å praktisere dette strengt. Organisasjonsformen har vært et moment i helhetsvurderingen snarere enn en måte å avskjære søksmålsadgangen på for organisasjoner som ved første øyekast ikke faller inn under lovens ordlyd. Det oppstilles dermed ingen absolutt skranke mot at organisasjoner som ikke kan karakteriseres som foreninger eller stiftelser kan anlegge representative søksmål.

I kapittel 6 så vi at det ikke kan oppstilles en konkret terskel for hvor sterkt en organisasjon må berøres av tvistegjenstanden for at tilstrekkelig tilknytning skal foreligge, men at gode argumenter taler for at en eventuell grense for berøringens styrke bør være lempelig. Dette ut fra en betraktning om at behovet for forvaltningskontroll er like stort ved mindre som ved omfattende inngrep.

I kapittel 7 foretok jeg en analyse av hvorvidt organisasjonens representativitet og nærhet til tvistegjenstanden har innflytelse på om tilknytningsvilkåret kan anses som innfridd. Denne analysen viste at det ikke kan oppstilles noen krav om at organisasjonen må være representativ for et flertallssyn, men at det er tilstrekkelig at organisasjonen er representativ hensett til organisasjonens formål, og geografiske og sosiale nedslagsfelt. At det kan tenkes at andre organisasjoner står nærmere til å ta ut søksmålet om en konkret tvistegjenstand basert på deres geografiske eller faktiske virkeområde, er ikke ensbetydende med at tilknytningen automatisk blir svakere for den organisasjonen som faktisk tok ut søksmålet. Derimot, hvis det er tvil om saksøkerorganisasjonens tilknytning i første omgang, vil det faktum at andre står nærmere kunne trekkes inn i helhetsvurderingen av søksmålsadgangen.

Alle disse momentene tyder på at det har skjedd en lemping i praktiseringen av tilknytningsvilkåret. Det bærende hensynet bak denne lempingen er behovet for kontroll med forvaltningen. I dagens samfunn som står overfor ulike klima-, miljø og forurensningsutfordringer, er det grunn til å tro at det blir stadig større behov for organisasjoner som er villige til å ta på seg søksmålsbyrden for å bevare den allmenne interessen som vi alle – i større eller mindre grad – har i en bærekraftig utvikling. Som påpekt innledningsvis, er det mange saker som kan berøre allmenne interesser og verdier som kan ha bred opplutning uten at de nødvendigvis har tilstrekkelig betydning for hver og en til at kravet om rettslig interesse kan anses oppfylt for enkeltpersoner. I andre tilfeller er det ikke gitt at den som berøres sterkest av tvistegjenstanden, kan gå til søksmål selv for å ivareta sine interesser. I slike saker er

rettsbeskyttelsen og tilliten til forvaltningen derfor helt avhengig av organisasjonenes muligheter til å reise representative søksmål. Av denne grunn er det viktig at adgangen til å anlegge representative søksmål praktiseres liberalt og ikke snevres inn.

Kildeliste

Litteratur

- Alten (1954) Alten, Edvin. *Tvistemålsloven med kommentarer*. 3. utg., Oslo, 1954.
- Andenæs (2009) Andenæs, Mads Henry. *Rettskildelære*. 2. utg., Oslo, 2009.
- Augdahl (1961) Augdahl, Per. *Norsk civilprosess*. 3. utg., Trondheim, 1961.
- Backer (1984) Backer, Inge Lorange. *Rettslig interesse for søksmål, skjønn og klage, særlig ved naturinngrep*. Oslo: Universitetsforlaget, 1984.
- Backer (1990) Backer, Inge Lorange. «Burhøns – en rettsfarse om avvisning», i ... *den urett som ikke rammer deg selv. Festskrift til Anders Bratholm, 70 år*. Oslo: Universitetsforlaget, 1990, s. 191–202. Tilgjengelig fra: https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2010102620006
- Backer (2015) Backer, Inge Lorange. *Norsk sivilprosess*. Oslo: Universitetsforlaget, 2015.
- Bernt og Rasmussen (2003) Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen. *Frihagens forvaltningsrett: bind I*. Bergen: Fagbokforlaget, 2003.
- Boe (2010) Boe, Erik Magnus. *Innføring i juss. Juridisk tenkning og rettskildelære*. 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2010.

- Bugge (2015) Bugge, Hans Christian. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 4 utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2015.
- Bugge og Backer (2010) Bugge, Hans Chr. og Inge Lorange Backer, «Forsømt konsekvensutredning av alternativer – Høyesteretts dom I Rt. 2009 s. 661 om den amerikanske ambassade i Husebyskogen», *Lov og Rett* nr. 3 (2010), s. 115-127, [sitert fra Juridika.no 11. februar 2020].
- Bårdsen (1999) Bårdsen, Arnfinn. *Krenkelse og klager – vilkårene for realitetsbehandling ved Den europeiske menneskerettighetsdomstolen*. 1. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 1999.
- Fröhlich (2016) Fröhlich, Felix Holten. «Foreningers selvstendige søgsmålskompetence i saker mod offentlige myndigheder», *Ugeskrift for retsvæsen* nr. 16 (2016), s. 213-222.
- Graver (2015) Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett*. 4. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2015. [Sitert fra Juridika.no 25. mars 2020].
- Høgberg og Kinander (2011) Høgberg, Alf Petter og Morten Kinander. «Det formelle legalitetsprinsippet og rettskildelæren», *Tidsskrift for rettsvitenskap* nr.1 (2011) s. 15-55. [Sitert fra Juridika.no 01. mars 2020].
- Høstmælingen (2012) Høstmælingen, Njål. *Internasjonale menneskerettigheter*. 2. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2015.

- Nielsen (2000) Nielsen, Gorm Toftegaard. «Forvaltningsrettsaker i civilprocessen: om søgsmålskompetence, rette sagsøgte, søgsmålsfrister og civile fullbyrdelsessøgsmål», *Ugeskrift for retsvæsen* nr. 22 (2000), s. 319-330.
- Robberstad (2007) Robberstad, Anne. «Pretensjon og realitet i sivile saker», *Jussens Venner* nr.2 (2007) s. 61–79. [Sitert fra *Juridika.no* 27. februar 2020].
- Robberstad (2018) Robberstad, Anne. *Sivilprosess*. 4. utg., Bergen: Fagbokforlaget, 2018.
- Schei mfl. (2016) Schei, Tore, Arnfinn Bårdsen, Dag Bugge Nordén, Christian H.P. Reusch og Toril M. Øie. «Tvisteloven: Kommentirutgave», i *Juridika.no*. Ajourført per 1. desember 2019. [Sitert fra *Juridika.no* 7. mai 2020].
- Skoghøy (2001) Skoghøy, Jens Edvin A. *Tvistemål*. 2. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2001.
- Skoghøy (2010) Skoghøy, Jens Edvin A. *Tvisteløsning, domstoler, søksmål, saksbehandling og bevis*. Oslo: Universitetsforlaget, 2010.
- Skoghøy (2017) Skoghøy, Jens Edvin A. *Tvisteløsning*. 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2017.
- Vangsnes (2018) Vangsnes, Jørgen Aandal. «Tilknytning som vilkår for sivilt søksmål», *Jussens Venner* nr. 5 (2018), s. 306-328. [Sitert fra *Juridika.no* 17. mars 2020].
- Vangsnes (2019) Vangsnes, Jørgen Aandal. «Pretensjonenes plass i sivilprosess», *Jussens Venner* nr. 4 (2019), s. 245-276. [Sitert fra *Juridika.no* 25. mars 2020].

Lover

- 1915 Lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven).
- 1967 Lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- 1976 Lov 20. februar 1976 nr. 5 om samtykke til utbygging av næringsverksemd og om rettleiing om stadval (etableringslova).
- 2005 Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).

Forarbeider

- NOU 2001: 32 A *Rett på sak. Lov om tvisteløsning (tvisteloven). Bind A.*
- NOU 2001: 32 B *Rett på sak. Lov om tvisteløsning (tvisteloven). Bind B.*
- 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).*

Rettspraksis

- Rt. 1914 s. 419.
- Rt. 1938 s. 897.
- Rt. 1951 s. 228.

Rt. 1968 s. 504.
Rt. 1974 s. 1272.
Rt. 1979 s. 468.
Rt. 1980 s. 569.
Rt. 1981 s. 1268.
Rt. 1982 s. 908.
Rt. 1982 s. 1268.
Rt. 1984 s. 1488.
Rt. 1986 s. 1250.
Rt. 1987 s. 538.
Rt. 1989 s. 199.
Rt. 1989 s. 218.
Rt. 1989 s. 338.
Rt. 1989 s. 508.
Rt. 1990 s. 874.
Rt. 1992 s. 1618.
Rt. 1995 s. 198.
Rt. 1996 s. 1051.
Rt. 1997 s. 713.
Rt. 1997 s. 1983.
Rt. 1998 s. 124.
Rt. 1998 s. 677.
Rt. 1999 s. 319.
Rt. 2001 s. 1123.
Rt. 2001 s. 1413.
Rt. 2001 s. 1505.
Rt. 2003 s. 301.
Rt. 2003 s. 833.
Rt.. 2005 s. 534.
Rt. 2006. s. 209.
Rt. 2006 s. 220.
Rt. 2007 s. 538.
Rt. 2008 s. 362.
Rt. 2008 s. 513.

Rt. 2009 s. 661.
Rt. 2011 s. 335.
Rt. 2012 s. 901.
Rt. 2012 s. 1218.
Rt. 2013 s. 211.
Rt. 2015 s. 1096.
HR-2018-1463-U.

LB-2018-60499.
LB-2006-178546.
LE-1994-1893.

SOM-2010-1406.
SOM-2017-2102

Internasjonale traktater

EMK

*Konvensjon om beskyttelse av
menneskerettighetene og de grunnleggende
friheter, Roma 4. November 1950.*