



STORTINGET

Innst. 418 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 8:75 S (2023–2024)

Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Tor André Johnsen og Hans Andreas Limi om endring av lov om foreldelse av fordringer

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige lovendringer for å sikre at foreldelsesfristen for erstatningskrav som springer ut av uriktige forvaltningsvedtak, ikke begynner å løpe før saken er endelig avgjort i forvaltningen.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ragnhild Male Hartviksen, Odd Harald Hovland og Hadia Tajik, fra Høyre, Ingunn Foss og Sveinung Stensland, fra Senterpartiet, Sandra Borch og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, lederen Helge André Njåstad og Tor André Johnsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre, Ingvild Wethrus Thorsvik, viser til representant-

forslaget og vurderingen av forslaget i brev fra statsråden av 15. februar 2024 og 24. april 2024. Brevene følger vedlagt innstillingen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til statsrådets svarbrev av 24. april 2024. Disse medlemmer er enige i statsrådets vurdering slik den er oppsummert i siste setning.

«Slik jeg ser det, bør man eventuelt mer generelt vurdere behovet for lovendringer når det gjelder foreldelse av krav som er gjenstand for klagebehandling hos forvaltningen eller hos en privat motpart.»

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og foreslå lovendringer for å sikre at foreldelsesfristen ikke begynner å løpe så lenge et krav er gjenstand for klagebehandling i forvaltningen eller gjenstand for klagebehandling hos privat motpart.»

Komiteens flertall medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, viser til at representantforslaget omhandler en endring av gjeldende lov om foreldelse av fordringer, hvor endringen innebærer en særregulering av foreldelsesfristen i saker der et erstatningskrav springer ut av feil ved det offentliges myndighetsutøvelse. Flertallet mener det gjeldende regelverk for foreldelse av denne typen erstatningskrav, representerer en urimelig forskjellsbehandling i favør av det offentlige. Det vises her til begrunnelsen som fremgår av bakgrunns teksten til representantforslaget.

Flertallet viser videre til at forslaget støttes av de fleste av høringsinstansene som har inngitt skriftlig hø-

ringsinnspill i saken, og at det i høringsinnspillene fremkommer et bredt spekter av argumenter for at forslaget bør vedtas. Flertallet mener at disse argumentene, innkommet fra høringsinstanser som har befattning med lovgivningen om foreldelse av fordringer, styrker begrunnelsen for at forslaget bør vedtas.

Flertallet merker seg at det som fremgår av bakgrunnsteksten til representantforslaget om gjeldende regelverks pussige incentiv til sendretthet i forvaltningens klagesaksbehandling, også er omtalt i høringsinnspillet fra professorene Kjørven og Larsen. Det vises her til følgende avsnitt fra høringsinnspillet:

«Loven gir særlig urimelige utslag i saker som gjelder erstatningskrav mot det offentlige. Dommen fra Høyesterett som representantforslaget viser til, er ett av mange eksempler på det. Rettstilstanden Høyesterett har slått fast, betyr at en privat part i verste fall må ta ut søksmål mot staten mens klagebehandlingen fortsatt pågår, med medfølgende kostnader og usikkerhet for den private, og ulemper for domstolene som blir belastet med unødvendig mange saksanlegg. Sommel med klagebehandlingen hos offentlig myndigheter bør ikke komme det offentlige til gode på bekostning av private parter som er utsatt for et uriktig forvaltningsvedtak. Det er ikke slike hensyn foreldelsesloven er ment å ivareta.»

Flertallet tiltrer fullt ut vurderingen om at sommel med klagebehandlingen skal komme det offentlige til gode på bekostning av den private part, ikke er et hensyn foreldelsesloven er ment å ivareta. Flertallet viser videre til at den prosessdrivende effekten ved gjeldende lovgivning, også er fremhevet av andre høringsinstanser. Det hitsettes fra høringsinnspillet til Skattebetalerforeningen:

«På skatteområdet, som vi kjenner best til, er saksbehandlingstiden for klager til Skatteklagenemnda i noen tilfeller svært lang. Det er ikke upraktisk å tenke seg at treårsfristen er utløpt før endelig vedtak i saken foreligger. Det synes urimelig at et erstatningskrav på denne måten blir foreldet mens forvaltningen fortsatt behandler saken. Etter vårt syn er det i en slik situasjon ikke en god løsning å kreve at det reises erstatningssak som så stanses i påvente av at klagesaken skal bli avgjort. Det er kostbart å reise sak for domstolene, og den økonomiske risikoen forbundet med dette vil de fleste skattytere unngå i det lengste. Videre vil mange skattytere i en slik situasjon antakelig ikke være klar over at erstatningssaken allerede er foreldet når endelig vedtak foreligger, og vil da kunne lide rettstap på grunn av foreldelse.»

Flertallet viser videre til det som fremkommer i nevnte høringsinnspill om selve klagebehandlingens opplysning av om det er grunnlag for å gå til erstatnings-søksmål, slik det også er argumentert i representantfor-slagets bakgrunns tekst:

«Det er først når det er truffet endelig vedtak i saken at skadelidte har nødvendig kunnskap om ansvars-

grunnlaget som kan gi rett til erstatning. Praktisk sett er vel forutsetningen for at det skal foreligge en relevant skade som følge av et forvaltningsvedtak at vedtaket er ugyldig. Det er da vanskelig å se at en har nødvendig kunnskap før endelig forvaltningsvedtak i saken foreligger. I en skattesak foreligger det for eksempel ikke et ansvarsgrunnlag dersom skattekontorets vedtak opprettholdes av et gyldig vedtak i Skatteklagenemnda. Selve klagebehandlingen bidrar altså til å bringe på det rene om det foreligger erstatningsbetingende forsømmelser ved å avklare om det opprinnelige vedtaket er ugyldig. For skattyter vil således utfallet av klagen måtte stå sentralt i vurderingen av om erstatningssak skal anlegges.

Videre vil selve begrunnelsen i det endelige vedtaket kunne kaste lys over om det er grunnlag for å anlegge erstatningssak. Begrunnelsen i klagesaken er da et faktisk forhold i saken som det er nyttig for skadelidte å være kjent med, og som etter vårt syn må kunne avven-tes uten å risikere at kravet blir foreldet.»

Flertallet mener at den uforutsigbarheten gjeldende rett medfører, er godt oppsummert i høringsinnspillet fra advokat Rosenlund Wahlen. Det vises til følgende avsnitt fra høringsinnspillet:

«Dagens regel om foreldelseskrav mot det offentlige gir ingen veiledning om at foreldelse kan inntre mens forvaltningsvedtaket er til klagebehandling. Ordlyden sier simpelthen at 'Krav på skadeserstatning eller oppreisning foreldes 3 år etter den dag da skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige'.

En borger uten særlig juridisk kompetanse har ingen foranledning til å forstå at denne ordlyden betyr at foreldelsesfristen løper før det er fastslått – gjennom klagebehandlingen – at vedtaket forvaltningen har fattet var feil. Det er heller ikke nærliggende for jurister å tolke ordlyden slik. Det kan vises til at mindretallsvotumet i HR-2023-877-A var uenig i at ordlyden tilsa at fristen løp under klagebehandlingen, og at tidligere høyesterettsdommer, nå dommer i EMD, Arnfinn Bårdsen heller ikke tolket ordlyden slik i Høyesteretts avgjørelse Rt-2012-543.»

Flertallet viser i forlengelsen av dette til høringsinnspillet fra Advokatforeningen, hvor det fremheves at retts tekniske hensyn tilsier en lovendring. Følgende avsnitt fra høringsinnspillet hitsettes:

«Retts tekniske hensyn tilsier også en lovendring. Høyesteretts nåværende avgjørelse legger opp til en helt konkret vurdering, slik det ofte må bli for erstatningskrav generelt. På dette praktisk viktige området – erstatning for ugyldige forvaltningsvedtak – er det imidlertid et spørsmål om ikke både det offentlige og de private parter vil være best tjent med foreldelsesregler som er enklere å håndheve, og som gir større forutsigbarhet.»

Flertallet merker seg at flere viktige samfunnsaktører gjennom høringen har uttrykt støtte til representantforslaget. Flere av disse har i høringsinnspillene pekt på at det i den typen saker representantforslaget gjelder, vanskelig kan identifiseres noen legitim interesse for det offentlige i å kunne påberope foreldelse på et

tidligere tidspunkt enn når saken er ferdigbehandlet i forvaltningen. Dette er også en vesentlig del av forslagsstillernes begrunnelse for representantforslaget.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser herunder til spørsmål til skriftlig besvarelse av 26. juni 2023 fra stortingsrepresentant Tor André Johnsen i dokument 15:2664 (2022–2023) til justis- og beredskapsministeren, hvor det etterspørres hvilket behov staten har for å påberope foreldelse før en sak er endelig avgjort i forvaltningen. Justis- og beredskapsministerens besvarelse av spørsmålet gir en generell redegjørelse av hensynene bak reglene for foreldelse av fordringer, uten at det gis noe konkret svar på statens behov for å påberope foreldelse i en sak som ikke er endelig avgjort i forvaltningen.

Disse medlemmer vil peke på vesentlige svakheter ved argumentet om at det offentlige skal være forsiktig med å påberope foreldelse, og at dette prinsippet dels avhjelper urimeligheten ved at krav kan foreldes før en sak er ferdigbehandlet i forvaltningen. Det vises herunder til spørsmål til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Hans Andreas Limi til justis- og beredskapsministeren av 4. mars 2024, jf. dokument 15:1437 (2023–2024). Videre vises også det til spørsmål til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Hans Andreas Limi til kommunal- og distriktsministeren av 14. mars 2024, jf. dokument 15:1539 (2023–2024).

Disse medlemmer vil oppsummere besvarelsen av de to spørsmålene på følgende måte: forutsetningen om forsiktighet med påberopelse av foreldelse er ikke forutsatt å gjelde for landets kommuner. Kommunene kan ikke instrueres av staten i denne typen spørsmål, og det har ikke vært mulig å klarlegge hvilken praksis norske kommuner har i denne typen saker og om kommunene i denne typen spørsmål er bundet av sine forsikringsavtaler. Disse medlemmer mener dette svekker argumentet om at forsiktighetslinjen avhjelper skjevheten i det gjeldende regelverket for foreldelse av den typen krav representantforslaget gjelder, da en vesentlig del av den offentlige forvaltning hører under kommunene.

Disse medlemmer har merket seg følgende i statsrådets første svarbrev av 15. februar 2024:

«Jeg er likevel enig i at staten ikke alltid har det samme behovet for å påberope seg foreldelse som private skyldnere kan ha. Når staten likevel påberoper seg foreldelse, kan det blant annet være av prosessøkonomiske hensyn. Dersom staten for eksempel mener at kravet er grunnløst, vil det kunne være mer hensikts-

messig for begge parter at staten påberoper seg foreldelse enn at man inngir seg på en ressurskrevende sak som uansett ikke vil føre frem. Jeg kan ikke se at det vil være hensiktsmessig at staten ikke skal kunne påberope seg foreldelse i slike tilfeller.»

Disse medlemmer er forbauset over denne argumentasjonen, og synes dette etterlater et inntrykk av manglende forståelse for rollen staten har som part i en tvist om et erstatningskrav. Disse medlemmer har ingen forståelse for argumentasjonen om at staten bør ha en prosessuell særstilling i en sak om erstatning for feil myndighetsutøvelse, for ved bruk av disse å kunne beskytte motparten mot seg selv og sine egne rettslige disposisjoner. Disse medlemmer vil også understreke at en praktisering av lovverket hvor foreldelse påberopes av hensyn til omsorg for motparten er lite etterprøvbart, og denne argumentasjonen fremstår følgelig som lite tillitvekkende. Endelig pekes det på at også for en slik eventuell praksis, så vil dette ikke nødvendigvis gjelde for landets kommuner.

Disse medlemmer vil avslutningsvis knytte noen merknader til statsrådets andre svarbrev av 24. april 2024. Brevet besvarer komiteens brev av 16. april 2024 som ba om en utdypning av meningsinnholdet i deler av statsrådets første svarbrev av 15. februar 2024. Disse medlemmer er ikke enige i at det er en treffende parallell å sammenligne det offentlige myndighetsutøvelse med at enkelte private kommersielle aktører er omfattet av en klageordning. Disse medlemmer vil også bemerke at argumentasjonen mot å vedta det foreliggende forslaget i det siste svarbrevet, synes å dreie mer mot at en lovendring eventuelt bør gjøres etter en bredere innfallsvinkel. Til dette vil disse medlemmer bemerke at departementet står fritt til å ha en bredere tilnærming til tematikken i arbeidet med et eventuelt lovforslag, og at dette ikke er noe vektig argument mot å korrigere skjevheten til fordel for det offentlige i saker om uriktig myndighetsutøvelse, som gjeldende lovverk representerer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener på bakgrunn av ovennevnte at tiden er moden for å korrigere skjevheten til fordel for staten i saker om erstatning for uriktig myndighetsutøvelse, som følger av gjeldende lovverk for foreldelse av fordringer.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komite.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget ber regjeringen utrede og foreslå lovendringer for å sikre at foreldelsesfristen ikke begynner å løpe så lenge et krav er gjenstand for klagebehandling i forvaltningen eller gjenstand for klagebehandling hos privat motpart.

Oslo, i justiskomiteen, den 30. mai 2024

Helge André Njåstad

leder

Ingvild Wetrhus Thorsvik

ordfører



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Justiskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
24/563 - HEA

Dato
15.02.2024

Vedrørende dok 8:75 S (2023-2024)

Det vises til brev 30. januar 2024 fra Justiskomiteen vedrørende ovennevnte. I brevet bes det om en uttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementet i anledning saken.

Det kan først være grunn til å minne om at regler om foreldelse generelt er begrunnet i flere hensyn:

Et hovedhensyn er hensynet til normal avvikling av fordringer, noe samfunnet generelt, men også skyldnere og fordringshavere, vil være tjent med. Normal avvikling av fordringer er bl.a. ressursbesparende for rettsvesenet som slipper å måtte behandle saker om gamle rettsforhold.

Et annet hensyn er å gi fordringshaveren en oppfordring til å kreve oppfyllelse før det er gått for lang tid. Slike hensyn omtales gjerne også som inndrivelseshensynet eller hensynet til klargjøring av rettsforhold.

Et særlig viktig hensyn som begrunner foreldelse, er bevishensynet. Jo lengre tid som går, desto vanskeligere kan det være å skaffe bevis for fordringens eksistens eller bevis for at oppfyllelse har skjedd. Bevis forsvinner og taper også sin verdi ved at hukommelse svikter, vitner dør osv.

Videre kan regler om foreldelse begrunnes med retstekniske og prosessøkonomiske hensyn.

Foreldelse begrunnes dessuten i hensynet til innrettelse: Jo lengre tid som går uten at fordringshaveren gjør kravet sitt gjeldende, desto mer rimelig er det at skyldneren innstiller seg på at det ikke består noen forpliktelse. Foreldelsesreglene vil derfor også ha som formål å verne den part som etter lang tid har innrettet seg. Når skyldneren ikke selv kjenner til sin forpliktelse, har skyldneren heller ingen oppfordring til å gjøre opp for seg. Foreldelsesreglene bidrar derfor til trygghet for ikke å skulle bli møtt med uforutsette krav.

De nevnte hensynene kan gjøre seg gjeldende i ulik grad også for krav mot forvaltningen. Jeg er likevel enig i at staten ikke alltid har det samme behovet for å påberope seg foreldelse som private skyldnere kan ha. Når staten likevel påberoper seg foreldelse, kan det blant annet være av prosessøkonomiske hensyn. Dersom staten for eksempel mener at kravet er grunnløst, vil det kunne være mer hensiktsmessig for begge parter at staten påberoper seg foreldelse enn at man inngir seg på en ressurskrevende sak som uansett ikke vil føre frem. Jeg kan ikke se at det vil være hensiktsmessig at staten ikke skal kunne påberope seg foreldelse i slike tilfeller.

Jeg viser videre til at en klagesak vil kunne reises om en rekke spørsmål, og det vil ikke nødvendigvis være rimelig at fordringen skal bestå mens forvaltningen tar stilling til alle de ulike typer anførsler som kan gjøres gjeldende i en klage. Det kan også reises spørsmål om det er rimelig at det indirekte gis fordeler ved å klage fremfor normale fristavbrytende skritt. Jeg viser dessuten til at en rekke private aktører har ordninger for behandling av klager fra kunder og publikum. Dette kan også være et argument for at offentlige og private skyldnere følger de samme reglene for foreldelse.

Etter min vurdering bør det derfor ikke gjøres lovendringer som foreslått.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur



Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Justiskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
24/563 - HEA

Dato
24.04.2024

Dokument 8:75 S (2023-2024) Representantforslag om endring av lov om foreldelse av fordringer

Jeg viser til brev 16. april 2024 fra Justiskomiteen vedrørende overnevnte sak. I brevet spør komiteen om jeg mener at det kan være grunn til å vurdere «lovendringer som innebærer at erstatningskrav består så lenge kravet er gjenstand for klagebehandling i forvaltningen eller gjenstand for klagebehandling hos privat motpart».

La meg først starte med å gi uttrykk for at jeg har forståelse for at det i enkelte tilfeller kan oppleves som en belastning å måtte gå til søksmål for domstolene før det er avklart om klageren gis medhold i sitt krav om erstatning gjennom en klagesak hos forvaltningen. For klageren og forvaltningen kan det i visse tilfeller oppleves som unødig ressursbruk å behandle samme erstatningskrav i søksmålsform før forvaltningsklagen er avgjort.

Generelt er det også verdt å minne om at foreldelse er en avveining av motstridende hensyn. Foreldelse kan ramme hardt for fordringshaveren, men ivaretar hensynet til skyldneren som kan ha behov for å kunne innrette seg på at et krav ikke blir gjort gjeldende når det skriver seg fra langt tilbake i tid. I den sammenheng må man ha med i betraktningen at både private, bedrifter og staten selv kan være fordringshaver. I en sak for forvaltningen der det offentlige kan ha et krav mot en privat part, kan det virke urimelig for den private skyldneren om klagebehandlingen i seg selv skulle føre til at kravet *ikke* blir foreldet. Motsatt anføres det gjerne at det er urimelig at kravet *blir* foreldet når det er en privat part som er fordringshaver. Jeg legger til grunn at regler om foreldelse som utgangspunkt bør gjelde likt uavhengig av om det offentlige er fordringshaver eller skyldner. Dette kan muligens tilsi at det ikke bør innføres regler som kun imøtekommer private fordringshavere med en klagesak for forvaltningen.

Representantforslaget gjelder kun erstatningskrav. Skal man gjøre en slik lovendring som representantforslaget går ut på, er det etter mitt syn grunn til å vurdere om den bør omfatte også andre typer krav.

Videre er det etter mitt syn behov for å vurdere hva som bør gjelde for klageordninger som er opprettet av private. Som det fremgår av mitt svar til Justiskomiteen 15. februar 2024, kan også private aktører ha ordninger for behandling av klager fra kunder og publikum, og det reiser seg et spørsmål om også slike klageordninger bør omfattes av en eventuell regelendring.

En slik regelendring som er foreslått i representantforslaget, reiser etter dette flere spørsmål. Jeg ser at det kan være grunner til å vurdere en endring av foreldelsesreglene som ivaretar de hensynene som det er vist til i forslaget. Men ut fra det jeg har nevnt foran, er det etter mitt syn behov for å vurdere en eventuell regelendring ut fra en bredere innfallsvinkel enn det ordlyden i representantforslaget går ut på. Slik jeg ser det, bør man eventuelt mer generelt vurdere behovet for lovendringer når det gjelder foreldelse av krav som er gjenstand for klagebehandling hos forvaltningen eller hos en privat motpart.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur