

Stortinget  
Ekspedisjonskontoret  
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref  
22/5648 - 2

Dato  
10.11.2022

**Dokument 8:24 S (2022–2023) Representantforslag om å innhente Høyesteretts vurdering av om forslag til økt sats i grunnrenteskatten og innføring av høyprisbidrag er i strid med tilbakevirkningsforbudet etter Grunnloven § 97**

Jeg viser til forslag fra stortingsrepresentantene Roy Steffensen, Hans Andreas Limi, Carl I. Hagen og Sylvi Listhaug (alle fra FrP) oversendt meg til uttalelse ved brev av 25. oktober 2022.

*Grunnloven § 97*

Grunnloven § 97 fastsetter forbud mot å gi tyngende lover med tilbakevirkende kraft. Etter praksis er det likevel ikke all tilbakevirkning som rammes av forbudet. På skatteområdet har Høyesteretts praksis og juridisk teori tradisjonelt trukket et skille mellom formues- og inntektsbeskatningen på den ene siden og de såkalte handlingsskattene på den annen side. For formues- og inntektsbeskatningen har Stortinget stor handlefrihet. Borgerne har derimot et sterkt grunnlovsmessig vern mot tilbakevirkende skatter der avgiftsplikten oppstår gjennom handlinger, f.eks. ved innførsel, produksjon eller omsetning av en vare.

For handlingsskattene er det sterke samfunnsmessige hensyn som kan begrunne tilbakevirkning. Det må gjøres en interesseavveining mellom på den ene siden de samfunnsmessige hensyn og på den andre siden hvorvidt tilbakevirkningen vil innebære en særlig eller klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning for den som blir ilagt avgiftsplikt fra det tidligere tidspunktet. Forutberegneligheten og virkningen av tiltaket for aktuelle aktører er her sentrale moment.

### *Finansdepartementets vurdering*

Finansdepartementet har i Prop. 1 LS (2022–2023) punktene 5.2.1 og 5.2.2 redegjort for forslagene og tilbakevirkningsforbudet etter Grunnloven § 97. Som det fremgår, har spørsmålet vært forelagt Justisdepartementets lovavdeling, jf. [fortolkningsuttalelse 23. september 2022](#).

Departementet har på nevnte bakgrunn lagt til grunn at den foreslåtte endringen i grunnrenteskattesatsen fra 37 pst. til 45 pst. fra inntektsåret 2022 vil være lovlig, med mindre det foreligger en særlig eller klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning.

Departementet legger til grunn at en varig økning av den effektive grunnrenteskattesatsen til 45 pst. fra 2022 ikke vil innebære en særlig eller klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning, og dermed heller ikke ulovlig tilbakevirkning. Stortinget anses å ha stor handlefrihet til å gjøre endringer i skatteregler, herunder satser, på formues- og inntektsskatteområdet.

Departementet har videre lagt til grunn at innføring av høyprisbidraget fra varslingstidspunktet (28. september 2022) kan begrunnes i sterke samfunnsmessige hensyn, og at tilbakevirkningen ikke innebærer en særlig eller klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning. De sterke samfunnsmessige hensynene og begrunnelsen for virkningstidspunktet, er, i tillegg til å ivareta fiskale hensyn, først og fremst å avskjære muligheten for uønskede tilpasninger. Uten slik tilbakevirkning er det fare for at kraftprodusentene tapper ned vannmagasiner i 2022, for ved dette å unngå avgiften for perioden fra offentliggjøring og til vedtakelse av avgiften. Slik magasinsituasjonen i Sør-Norge er nå, ville slike tilpasninger vært svært uheldige for forsyningssikkerheten. Den foreslåtte ikrafttredelsen vil også i større grad fange opp de løpende ekstraordinære inntektene og gi mulighet for å sette avgiftssatsen lavere. Lavere avgiftssats gir i seg selv mindre risiko for uønsket nedtapping.

### *Betydningen av Stortingets vurdering*

Justisdepartementets lovavdeling har i fortolkningsuttalelsen av 23. september 2022 pekt på betydningen av Stortingets egen vurdering slik (side 21/22):

«Dersom det er snakk om et tvilstilfelle, vil Stortingets egen avveining av de berørte interessene og av grunnlovsmessigheten av regelendringen ha betydning, jf. blant annet Rt. 1976 s. 1 (Kløfta), der lovgivers vurderinger ble tillagt følgende betydning, se dommen på side 6:

«Jeg finner det klart at Stortingets forståelse av lovens forhold til slike grunnlovsbestemmelser må spille en betydelig rolle når domstolene skal avgjøre grunnlovsmessigheten, og domstolene må vise varsomhet med å sette sin vurdering over lovgiverens. [...] Ut fra dette vil jeg for min del vike tilbake for å konstatere grunnlovsstrid i tilfelle hvor det foreligger rimelig tvil, og hvor Stortinget klart har vurdert og bygd på at loven ikke kommer i strid med grunnloven.»

Høyesterett synes å ha avgrenset denne læren til tilfeller der Stortingets standpunkt er basert på et overveid syn og der Stortinget har lagt til grunn et relevant prøvingstema og vært

oppmerksom på vesentlige konsekvenser av loven, jf. Rt. 2010 s. 143 (rederiskatt) avsnitt 172. Det vil dermed ha betydning om Stortingets behandling av saken tilfredsstillende disse kravene.»

Etter Høyesteretts praksis vil derfor Stortingets egen avveining av de berørte interessene, og av grunnlovsmessigheten av regelendringen, ha stor vekt i tvilstilfeller, forutsatt at Stortingets standpunkt er basert på et overveid syn. Stortinget må også ha lagt til grunn et riktig prøvingstema (tilbakevirkingsnorm). Normen i dette tilfellet er at endringen ikke må innebære en særlig eller klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning, og at det for innføring av høyprisbidraget også foreligger sterke samfunnsmessige hensyn for tilbakevirkningen. Grunnlovsspørsmålet beror på en bred interesseavveining, der det tas hensyn til blant annet statens samlede behov for inntekter og hva som er en rimelig beskatning av ulike skattesubjekter. Interesseavveiningen knytter seg til politiske vurderinger, prioriteringer og valg, som lovgiver må foreta.

Departementet har i budsjettproposisjonen gjort en grundig vurdering av spørsmålet om tilbakevirkning. Departementet har kommet til at en økning av grunnrenteskattesatsen for 2022 og innføring av høyprisbidraget fra 28. september 2022 ikke innebærer en særlig eller klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning, og at det for innføring av høyprisbidraget også foreligger sterke samfunnsmessige hensyn for tilbakevirkningen. Departementet mener derfor at forslaget ikke er i strid med Grunnlovens forbud mot tilbakevirkning.

Etter Høyesteretts praksis bør imidlertid også Stortinget gjøre en egen vurdering av de prøvingstema som er utfyllende avveid i budsjettproposisjonen. Det sentrale for Stortinget vil da være at det fremgår av innstillingen at det selv har vurdert grunnlovsspørsmålet i lys av vurderingene i budsjettproposisjonen. Rettsapparatet vil i eventuelle etterfølgende prosesser legge vekt på at Stortinget har vurdert dette, slik Høyesterett gjorde i Kløfta-dommen (Rt. 1976 s. 1) som nevnt ovenfor.

Når regjeringen i Prop. 1 LS (2022–2023) ber Stortinget om å vurdere tilbakevirkningsspørsmålet grundig, skyldes det altså ikke usikkerhet hos departementet om egne vurderinger. Stortingets selvstendige vurdering som lovgiver vil være et viktig moment ved en eventuell rettslig prøving av de vurderinger som er gjort opp mot tilbakevirkningsforbudet. Gjennom redegjørelsen i Prop. 1 LS (2022–2023), samt Justisdepartementets lovavdelings tolkningsuttalelse, har regjeringen løftet frem og belyst relevante elementer i den grunnlovsvurderingen Stortinget anmodes om å foreta.

Ut over det nevnte behovet for at Stortinget vurderer regjeringens forslag, innebærer det ovennevnte også at Stortinget i de tilfellene der det modifierer forslaget, må gjøre tilsvarende vurderinger av det som faktisk blir det endelige vedtaket.

*Grunnloven § 83*

Etter Grunnloven § 83 kan Stortinget innhente Høyesteretts betenkning om juridiske emner. En betenkning er en rådgivende uttalelse, ikke en bindende avgjørelse. Bestemmelsen har vært brukt noen få ganger, men er også avvist i store saker som blant annet inngåelse av EØS-avtalen og endringer i tomtefesteloven.<sup>1, 2</sup> I senere tid har Høyesteretts betenkning blitt innhentet 26. mars 2021 om jernbanepakken.<sup>3</sup> Det fremgår av betenkningen at forrige gang Høyesteretts betenkning ble innhentet, var i 1945.

Jeg mener at terskelen for å innhente Høyesteretts uttalelse etter Grunnloven § 83 bør være høy. Praksis har vist at det skal svært mye til før det er hensiktsmessig at en slik uttalelse blir innhentet. Selv om en betenkning er rådgivende for Stortinget, vil den kunne legge føringer for etterfølgende rettslige prosesser om det samme temaet, og dermed bidra til å undergrave Høyesteretts dømmende oppgave – og selv om betenkningen formelt verken har noen rettskraft eller prosessuelle rettsvirkninger. Det vises også her til at regjeringen har lagt frem for Stortinget relevante momenter i disse sakene, og redegjort for regjeringens eget syn. Behandling og vedtakelse av de årlige budsjettene er undergitt stramme frister. Innhenting av en uttalelse fra Høyesterett vil kunne forsinke budsjettprosessen, og bidra til at sentrale deler av budsjettet ikke blir avklart innenfor fristene for budsjettvedtak.

Jeg mener derfor at det i en sak som denne, ikke ville være et riktig skritt av Stortinget å innhente Høyesteretts betenkning om tilbakevirkningsforbudet etter Grunnloven § 83.

Med hilsen



Trygve Slagsvold Vedum

---

<sup>1</sup> Se [Innst. S. nr. 244 \(1991-92\)](#).

<sup>2</sup> Se [Innst. O. nr. 105 \(2003-2004\)](#). Se også [Innst. O. nr. 74 \(2005-2006\)](#).

<sup>3</sup> Se [Inns. 526 S \(2020-2021\)](#) og [Innst. 525 I \(2020-2021\)](#).