



NOREGS HØGSTERETT

Den 15. desember 2006 sa Høgsterett dom i

HR-2006-02110-A, (sak nr. 2006/668), sivil sak, anke,

A

(advokat Terje A. Falkvoll – til prøve)

mot

Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet

(Regjeringsadvokaten
v/advokat Fanny Platou Amble)

R Ø Y S T I N G :

- (1) Dommar **Utgård**: Saka gjeld spørsmålet om det er i strid med diskrimineringsforbudet i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 14 jf. tilleggsprotokoll 20. mars 1952 artikkel 1 (P1-1) når det ikkje blir betalt renter ved etterbetaling av yrkesskadetrygd slik det er fastsett i folketrygdlova § 22-17 første ledd, og om denne siste regelen i så fall må setjast til sides, jf. menneskerettslova § 3.
- (2) A arbeidde som dykkar i Nordsjøen fram til han vart råka av dykkarsjuka i 1977 og måtte gje opp yrket som dykkar. I 1991 fekk han godkjent full uførepensjon med verknad frå 1. januar 1990.
- (3) Ved Rikstrygdeverkets vedtak 9. november 1998 fekk A godkjent uførepensjon etter reglane for yrkesskade med verknad frå 1. januar 1990. Skadetidspunktet vart sett til 1. januar 1978. Ved fastsetjinga av uførepensjonen ut frå særreglane for yrkesskade la Sør-Trøndelag fylkestrygdekontor til grunn 65 000 kroner i årleg inntekt ut frå inntektssituasjonen per 1. januar 1978. A anka til Trygderetten og gjorde gjeldande at pensjonsyttinga måtte fastsetjast ut frå det han hadde tent i andre halvdel av 1977. Anken førte ikkje fram.
- (4) A reiste sak mot staten v/Rikstrygdeverket, og ved Frostating lagmannsretts dom 12. november 2001 vart vedtaket kjent ugyldig. Fylkestrygdekontoret i Sør-Trøndelag

gjorde deretter nytt vedtak 20. mars 2002 der pårekna årleg inntekt på skadetidspunktet vart sett til 180 000 kroner. A fekk deretter etterbetalt brutto 823 305 kroner, fordelt med 350 000 kroner 2. mai 2002 og 473 305 kroner 1. oktober 2002.

- (5) Ved brev av 4. november 2002 klaga A over at det ikkje var rekna renter ved etterbetalinga. Møre og Romsdal fylkestrygdekontor avslo rentekravet 20. august 2003.
- (6) A reiste sak mot staten med krav om renter av etterbetalinga frå 9. november 1998 etter satsen i forseinkingsrentelova. Staten motsette seg kravet.
- (7) Oslo tingrett sa dom 30. november 2004 med slik slutning:
 - ”1. Staten v/Rikstrygdeverket betaler til A erstatning med kr 120 000 – etthundreogtyvetusen – med tillegg av forsinkelsesrente efter forsinkelsesrenteloven § 3 første ledd fra 3.10.2002 til betaling skjer.
 2. I saksomkostninger betaler Staten v/Rikstrygdeverket til A kr 26 636 – tyvesekstusensekshundreogtreksti – med tillegg av forsinkelsesrente efter forsinkelsesrenteloven § 3 første ledd fra forfall til betaling skjer.
 3. Oppfyllelsesfristen for punktene 1 og 2 over er 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen.”
- (8) Tingretten kom til at A hadde krav på renter ut frå anna norsk rett enn den inkorporerte menneskerettskonvensjonen med tilleggssprotokollar. Den tilkjende renta bygde på nivået for innskott i bank. Staten anka over at A var tilkjent rente, medan A motanka når det gjaldt nivået på renta.
- (9) Borgarting lagmannsrett sa dom 27. februar 2006 med slik slutning:
 - ”1. Staten v/Rikstrygdeverket frifinnes.
 2. Hver av partene bærer egne omkostninger for tingretten og for lagmannsretten hva angår hovedanken.
 3. I saksomkostninger for lagmannsretten vedrørende motanken betaler A til staten v/Rikstrygdeverket 2 000 – totusen – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen. Fra forfall løper rente etter forsinkelsesrenteloven § 3 første ledd første punktum til betaling skjer.”
- (10) Lagmannsretten kom til at det i dette tilfellet ikkje var heimel for renter på etterbetalte trygdeytningar verken ut frå anna norsk rett enn den inkorporerte menneskerettskonvensjonen med tilleggssprotokollar eller ut frå EMK artikkel 14 samanhalden med P1-1.
- (11) A har anka til Høgsterett. Anken gjeld berre spørsmålet om tilkjenning av rente på grunnlag av EMK artikkel 14 samanhalden med P1-1.
- (12) Ankeparten, A, har i hovudsak gjort gjeldande:
- (13) Folketrygdlova § 22-17 første ledd, som fastset at det ikkje kan krevjast renter ved etterbetaling av trygdeytningar, må setjast til sides som stridande mot diskrimineringsforbodet i EMK artikkel 14, jf. P1-1, slik at han har rett til

forseinkingsrente av etterbetalte ytingar frå folketrygda. Det blir ikkje gjort gjeldande at det ligg føre krenking av P1-1 isolert sett.

- (14) Trygdekrav fell innanfor bruksområdet for P1-1, jf. særleg avgjerd frå Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) av 6. juli 2005 i sak *Stec* med fleire mot UK. Ut frå denne avgjerda, men særleg ut frå EMDs dom 31. januar 1995 i sak *Schuler-Zraggen* mot Sveits, må det også vere slik at renter av etterbetalte trygdekrav går inn under dette området.
- (15) Artikkel 14 gjeld alle typar av forskjellsbehandling, også av reint økonomisk karakter som her. Det må leggjast til grunn som ein føresetnad ved vurderinga at det å få forseinka oppgjær er ei ulempe som normalt blir kompensert med renter. Dette ligg til grunn i *Schuler-Zraggen*-dommen og også i Rt. 2002 side 71. Denne høgsterettsdommen inneber at det ikkje lenger kan leggjast til grunn som eit unnatak at ein har krav på renter etter norsk rett, men at dette tvert om må vere hovudregelen. Det er også innanfor pensjonsområdet lovfesta rett til renter, jf. til dømes lov om Statens pensjonskasse § 44a. Dei som ikkje får rett oppgjær straks, har ei ulempe eller eit tap samanlikna med dei som får rett oppgjær straks.
- (16) Det har ut frå dette skjedd ei forskjellsbehandling, og spørsmålet er om denne er i strid med artikkel 14.
- (17) Det første spørsmålet er då om det kan påvisast eit legitimt føremål. I dette tilfelle er det utsegner frå lovgivar i førearbeida til no gjeldande folketrygdlov § 22-17 første ledd som viser at det har vore ei endring etterkvart i synet på renter i desse sakene. I Innst.O. nr. 46 for 1996–97 side 28 bad komiteen om at rentespørsmålet vart vurdert. Det er ein mangel at dette framleis ikkje er gjort av lovgivar. Når det så også har skjedd ei utvikling i synet på plikta til å betale renter, jf. mellom anna Rt. 2002 side 71, er det tvilsamt om det i dag kan seiast at det her er eit legitimt føremål. Det er ikkje rimeleg at tapet blir plassert på den som er så uheldig ikkje å få ”rett” vedtak med ein gong.
- (18) Det neste spørsmålet er om det er proporsjonalitet mellom innhaldet i folketrygdlova § 22–17 og det føremålet som er framhalde. Ut frå den utviklinga som har vore er det ei syltynn grunngeving som meir og meir misser fotfestet etterkvart som renter har vorte så vanleg som i dag. Det er fastsett renter for private pensjons- og forsikringskrav, jf. forsikringsavtalelova § 18-4 og yrkesskedeforsikringslova § 18. Det er også gjort for statlege pensjonar, jf. lov om Statens pensjonskasse § 44a. I lys av dette, og i lys av at det også blir betalt slike renter i ein del andre statar, er praktiseringa av folketrygdlova § 22-17 første ledd ikkje proporsjonal når ho fører til eit skilje i høve til mange andre rettsforhold og i høve til dei som fell inn under folketrygdlova og har fått utbetalt trygda straks ved vedtaket.
- (19) Det har etter dette skjedd ei krenking av norske konvensjonsskyldnader. Prinsipalt må dette føre til konvensjonskonform bruk av norsk rett. I samsvar med rettsutviklinga må dette innebere at det må betalast same rente som elles ved for sein utbetaling av pengekrav. Subsidiært må det på skadebotrettsleg grunnlag utbetalast sagnadsrente, bygd på eit statsansvar og ut frå prinsippa i EMDs dom i saka *Schuler-Zraggen* mot Sveits.

(20) A har sett fram slik påstand:

- ”1. Ankemotparten dømmes til å betale til den ankende part et beløp stort kr. 288.631,- med tillegg av forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven § 3 første ledd fra 4. desember 2002 til betaling skjer.
- 2. Ankemotparten dømmes til å betale den ankende parts saksomkostninger for tingretten, lagmannsretten og Høyesterett med tillegg av forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven § 3 første ledd fra forfall til betaling skjer.
- 3. Oppfyllelsesfristen settes til 2 – to – uker fra dommens forkynnelse.”

(21) Ankemotparten, *staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet*, har i hovudsak gjort gjeldande:

(22) Det rettslege hovudspørsmålet er om folketrygdlova § 22-17 må setjast til sides som stridande mot EMK artikkel 14 samanholden med P1-1, jf. menneskerettslova § 3.

(23) Det er her tale om eit krav på pengar. For at eit krav skal vere eigedom må kravet vere tilstrekkeleg grunna i nasjonal rett, jf. som døme EMDs dom 6. oktober 2005 i sak Maurice mot Frankrike premiss 63. Det oppstår først ein rett til yting etter folketrygdlova når det er gjort vedtak om ei yting, og det er nødvendig med eit vedtak – i alle fall i ei sak med element av skjønn – for at det kan vere tale om ”eigedom” etter P1-1. For ytingar som består i løpande terminar, er det slik at det berre er tale om eigedom for den enkelte terminen. Kravet på meirytinga eller etterbetalinga oppsto først i 2002, og det kan då ikkje vere tale om noko rentekrav.

(24) Eit rentekrav på ei trygdeyting er ikkje i noko tilfelle eigedom etter P1-1. Det følgjer av folketrygdlova § 22-17 at det ikkje er heimel i nasjonal rett for eit krav på renter. Det inneber at det ikkje er tale om eit rentekrav ved forfalne krav, og då er det heller ikkje heimel for renter for krav som enno ikkje er fastsette.

(25) Konklusjonen så langt er då at kravet frå A ikkje fell inn under verkeområdet i P1-1 om at kravet gjeld eigedom. Resten av argumentasjonen blir subsidiær.

(26) Det ligg viktige samfunnsinteresser til grunn for avgjerda om ikkje å betale renter på etterbetalingane. Det er tale om administrative og økonomiske grunnar. I tillegg kjem at det også for krav på trygd som blir godtekne, vil kunne variere mykje kor lang tid som har gått før det blir gjort eit vedtak. I dei tilfella der det er gjort ein feil som staten kan lastast for, får den trygda også føremoner ved at det er reglar som medfører tilbakeverknad av endringar og unnatak frå reglane om forelding, jf. folketrygdlova § 22-14 fjerde ledd. Det må her skje ei samla vurdering.

(27) Det er ikkje slik at P1-1 vernar eit bestemt nivå på trygdeytingar. I vidt omfang er det opp til staten å bestemme både regelverk og økonomisk nivå. P1-1 gir statane vid skjønnsmargin med omsyn til politiske og økonomiske konsekvensar. Dette gir i alle tilfelle staten rett til å fastsetje reglar som regelen om at det ikkje skal betalast rente. Regelen må sjåast i samanheng med reglane om trygd elles, mellom anna dei romslege reglane om regulering tilbake i tid.

(28) Samla sett har A fått ei gunstig behandling. Mellom anna har det skjedd utvida rett til regulering tilbake i tid, ut frå at staten har vedgått å ha handla aktlaust. Inngrepet er ikkje i noko tilfelle uproporsjonalt.

- (29) Når det gjeld tilhøvet til diskrimineringsforbodet i artikkel 14, kjem det også inn at det er ein vid skjønnsmargin på det sosialpolitiske området under artikkel 14, jf. P1-1.
- (30) Det er inga forskjellsbehandling innanfor bruksområdet på folketrygdlova § 22-17. As samanlikning med trygdemottakarar som mottok ytingane rettidig, er ikkje treffande. Også for desse vil det vere tilbakegåande oppgjer utan renter, mellom anna fordi det ofte tek lang tid å skaffe fram nødvendige opplysningar og dokumentasjonar i ei sak.
- (31) Det er tale om reglar som forfølgjer eit legitimt føremål, i og med at § 22-17 er sakleg grunna i økonomiske og administrative omsyn. Rentebetaling vil føre til store meirkostnader for trygda. Det er også tale om massevedtak, der det er viktig med raske vedtak, noko som kan føre til feil, og der etteroppgjjer er mindre relevant for ytingar som primært skal dekkje løpande utgifter. Ein eventuell skilnad er heller ikkje uproporsjonal. Artikkel 14, jf. P1-1, er såleis ikkje krenkt.
- (32) Skulle det bli funne å ha skjedd ei krenking, er det likevel ikkje heimel for dom på verken morarente eller saknadsrente. EMK artikkel 41 gjeld ikkje for nasjonale domstolar, og noko alminneleg statsansvar eksisterer ikkje på EMKs område. Heller ikkje EMK artikkel 13 gir heimel for utbetalingar for A. Eit eventuelt ansvar for konvensjonsbrot må skje med heimel i nasjonale rettsreglar, jf. først og fremst skadebotlova § 2-1. Ansvar kan under alle omstende gjelde berre det tapet som overstig det som ikkje ville vere konvensjonsstridig.
- (33) Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet, har sett fram slik påstand:
- ”1. Lagmannsrettens dom stadfestes.
 2. Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett.”
- (34) *Eg er komen til at anken ikkje kan føre fram.*
- (35) EMK artikkel 14 har i norsk omsetjing overskrifta ”Forbud mot diskriminering” og har slik ordlyd:
- ”Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.”**
- (36) Som det går fram av ordlyden, gjeld artikkelen berre rettar og fridommar som er fastlagde i Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Rettar og fridommar fastlagde i protokollar til konvensjonen er i denne samanhengen likestilte med dei som går fram av sjølve konvensjonen. Den relevante artikkelen i vår sak er tilleggsprotokoll 20. mars 1952 artikkel 1, omtala som P1-1, som på norsk har overskrifta ”Vern om eiendom”. Artikkelen har slik ordlyd:
- ”Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.**

Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.”

- (37) Når det er ein føresetnad for at artikkel 14 skal kome til bruk at det er tale om ein rett eller fridom som fell inn under konvensjonsvernet, inneber det i dette tilfellet at diskrimineringa må gjelde ”eigedom”, som er ramma for det som går inn under P1-1.
- (38) Eg ser først på karakteren av dei trygdeytingane A samanliknar seg med. Ved EMDs avgjerd av 6. juli 2005 i saka Stec med fleire mot UK er det avgjort at rett til trygdeytingar er rett til eigedom i relasjon til P1-1, jf. Rt. 2006 side 262.
- (39) Staten har gjort gjeldande at A først kom i ein posisjon der han har rett til eigedom då han fekk endeleg godkjenning av kravet på yrkesskadetrygd i 2002. Eg kan ikkje slutte meg til dette synet. Omgrepet eigedom er autonomt i P1-1. Etter denne artikkelen er eit krav eigedom når kravet har tilstrekkeleg grunnlag i nasjonal rett, jf. EMDs dom 6. oktober 2005 i sak Maurice mot Frankrike, sjå særleg premiss 66. Ei rettkomen forventning – ”legitimate expectation” – om å ha eigedom kan også vere tilstrekkeleg i ein situasjon der kravet, om det fører fram, inneber at ein person har eigedom etter nasjonal rett, sjå same dom premiss 65. Saka no gjeld tidsrommet etter 9. november 1998 då A fekk godkjent rett til yrkesskadetrygd. Det kan ikkje vere tvilsamt at han i alle fall frå dette tidspunktet hadde ein rett til eigedom etter P1-1.
- (40) Det neste spørsmålet er då i kva grad den som har krav på ytingar i folketrygda også har krav på rente. Igjen er det slik at eit krav må ha grunnlag i nasjonal rett.
- (41) Etter folketrygdlova § 22-17 gir trygda ikkje renter ved etterbetaling av trygdeytingar. Folketrygdlova har heller ingen regel om morarenter, og morarentelova gjeld ikkje innanfor dette området, jf. forseinkingsrentelova § 1. Etter Rt. 2002 side 1331 er rentespørsmålet ved urette trygdevedtak uttømande regulert i spesialføresegna i folketrygdlova § 22-17, og denne kan så langt det gjeld renter ikkje supplerast med dei alminnelege reglane i skadebotlova. Resonnementet må vere det same i høve til utbetaling av renter på ulovfesta grunnlag, jf. avgjerda i Rt. 2002 side 71. Ut frå dette er det såleis ikkje heimel for renter ved manglande utbetaling av trygd ut frå vanlege nasjonale rettskjelder.
- (42) Staten har i saka gitt uttrykk for at det likevel må vere eit unnatak då det må betalast kompensasjon ved forsettlege feil ved manglande utbetaling. Eg går ikkje inn på den eventuelle nærare utforminga av eit slikt unntak, som ikkje i noko tilfelle vil kunne gjelde for aktlause handlingar.
- (43) Argumentasjonen frå A går på at pengar har ein verdi, og at det var mindre verdt for A å få pengane i 2002 enn det ville ha vore i 1998. I realiteten er det dette som er samanlikningsgrunnlaget. Det inneber at det ikkje er spørsmål om ei samanlikning med rentekrav, men om ei samanlikning som går på retten til eigedom. Ved ei nasjonal behandling må det leggjast til grunn at trygda betalar ut i samsvar med fastsette rettar for trygdetakaren innan rimeleg tid. Også for vurderinga etter norsk rett vil det måtte takast omsyn til at forseinka betaling vil kunne vere i strid med retten til eigedom etter P1-1, jf. EMDs dom av 12. juli 2005 i saka Solodyuk mot Russland.

- (44) Kravsmålet frå A fell, etter det eg har kome til, inn under verkeområdet for artikkel 14 samanhalden med P1-1. Det skal då prøvast om det har skjedd ei krenking av diskrimineringsforbodet i artikkel 14. Framgangsmåten for å gjere det er mellom anna omtala i EMDs dom 30. september 2003 i saka Koua Poirrez mot Frankrike, premiss 46:

”According to the Court’s case-law, a distinction is discriminatory, for the purposes of Article 14, if it “has no objective and reasonable justification”, that is if it does not pursue a “legitimate aim” or if there is not a “reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised”. Moreover the Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment”

- (45) A har som eg har gjort greie for, ”eigedom” som han først har fått utbetalt etter at behandlinga av trygdesaka er endeleg. Sein utbetaling vil etter omstenda kunne vere krenking av retten etter P1-1, og det vil då kunne vere diskriminering dersom saksbehandlinga utan sakleg grunnlag dreg urimeleg lenge ut. Ved vurderinga av om A er usakleg og mishøveleg diskriminert, må ein samanlikne situasjonen hans med situasjonen til dei som ikkje må gå til sak og få kjend vedtak ugyldig for å få utbetaling.
- (46) Eg viser til at trygdevedtak er massevedtak, og at det ikkje er til å unngå at urette vedtak blir gjorde. I trygdesaker vil behandlinga kunne ta ulikt lang tid, avhengig mellom anna av kor kompleks ei sak er og av korleis søkjaren tilrettelegg opplysningar. Om det går kort eller lang tid, er ikkje spesielt avhengig av om det skjer ei oppheving av vedtak som i As sak, men like mykje av andre omstende. Slike omstende har partane dels rådvelde over, dels har dei det ikkje. I ei ordinær behandling vil det også vere slik at det skjer endring av vedtak etter klage eller etter prøving i Trygderetten i eit ganske stort tal tilfelle, utan at dette inneber at sakene er svært avvikande.
- (47) I ein slik situasjon må det etter mitt syn akseptrast at lovgivar fastset ein regel som den i folketrygdlova § 22-17, sjølv om dei faktiske konsekvensane kan bli ulike for enkeltpersonar eller for grupper av trygdesøkjalar. Som følge av at det kan vere svært forskjellige årsaker til at saker tek tid, vil ein regel om rente frå første vedtak ikkje lage faktisk likskap i dei økonomiske verknadene for personar eller grupper. Staten vil dessutan, vere økonomisk ansvarleg etter vanlege skadebotreglar for anna tap enn rentetap som feilen har ført til, jf. Rt. 2002 side 1331. I dei tilfella der det skjer ei etterbetaling, vil det dels skje etter at det første vedtaket er kjent ugyldig, men dels også fordi trygda aksepterer ein feil. I begge situasjonane får trygdetakaren den fordel at foreldingsreglane ikkje gjeld, jf. folketrygdlova § 22-14 fjerde ledd.
- (48) Eg kan såleis ikkje sjå at reglane ikkje er rettferdiggjorde på ein sakleg og rimeleg måte. Ut frå dette kan eg ikkje sjå at A kan nå fram med at han har vorte diskriminert.
- (49) Staten har vist til at det vil kunne få store økonomiske konsekvensar for staten dersom det skal svarast renter ved etterbetaling. Når eg ikkje har trekt dette inn i vurderinga, har det samanheng med avgjerda i saka Stec med fleire mot UK premiss 55, der det mellom anna er uttala:

”Although Protocol No. 1 does not include the right to receive a social security payment of any kind, if a State does decide to create a benefits scheme, it must do so in a manner which is compatible with Article 14.”

- (50) I dette perspektivet blir dei økonomiske konsekvensane ikkje avgjerande, fordi konvensjonskravet då er at trygdemidlane må fordelast på ein måte som ikkje er i strid med forbodet mot diskriminering.
- (51) Anken har ikkje ført fram. Saka har reist prinsipielle rettsspørsmål som det har vore rimeleg at A har fått prøvd. Sakskostnader for Høgsterett blir derfor ikkje tilkjende. Det er ikkje grunn til å endre lagmannsrettens avgjerd for dei tidlegare instansane.
- (52) Eg røystar etter dette for slik

D O M :

1. Lagmannsrettsdommen blir stadfesta.
2. Sakskostnader for Høgsterett blir ikkje tilkjende.

- (53) Dommer **Lund:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (54) Dommer **Flock:** Likeså.
- (55) Kst. dommer **Sverdrup:** Likeså.
- (56) Dommer **Gjølstad:** Likeså.
- (57) Etter røystinga sa Høgsterett slik

D O M :

1. Lagmannsrettsdommen blir stadfesta.
2. Sakskostnader for Høgsterett blir ikkje tilkjende.