



NORGES HØYESTERETT

Den 10. november 2015 avsa Høyesterett dom i

HR-2015-02252-A, (sak nr. 2015/235), sivil sak, anke over dom,

A (advokat Marianne Kartum – til prøve)

mot

Staten v/Statens pensjonskasse (Regjeringsadvokaten v/advokat Siri Kristiansen)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Webster**: Saken gjelder gyldigheten av Trygderettens kjennelse i en sak om enkepensjon, hvor Trygderetten har avslått en søknad om dispensasjon etter lov om Statens pensjonskasse § 32 tredje ledd siste setning.
- (2) A, som er født i 1978, traff B som 20 åring og ble samboer med ham da hun var 21 år. Paret fikk to barn som er født i 2005 og 2008. I august 2011 begynte B å føle seg dårlig, og i september ble det konstatert at han led av en uhelbredelig sykdom. Paret giftet seg 19. oktober 2011 og ti dager senere, 29. oktober 2011, døde B. De hadde da vært samboere i 12 år og barna var henholdsvis seks og tre år gamle.
- (3) Familiens årlige samlede nettoinntekt før B døde var om lag 712 000 kroner. Begge ektefellene var i full jobb. Etter dødsfallet fortsatte A i 100 prosent stilling, og familien mottok i tillegg barnpensjon, økt barnetrygd, stønad til barnepass og etterlattepensjon fra NAV til A. Samlet innebar dette at familiens årlige nettoinntekt utgjorde om lag 573 000 kroner i 2012. I tillegg mottok A forsikringsutbetalinger på til sammen cirka to

millioner kroner. Beløpet ble blant annet brukt til å nedbetale huslån og dermed redusere de faste utgiftene for familien.

- (4) B var medlem av Statens pensjonskasse da han døde. I april 2012 ble A underrettet om at det ville bli utbetalt barnepensjon for barna, men at hun selv ikke hadde krav på etterlattepensjon. Grunnen var at ekteskapet var inngått senere enn ett år før B døde, og at de var klar over at B var syk da de giftet seg, jf. lov om Statens pensjonskasse § 32 tredje ledd.
- (5) A ba i brev 1. juni 2012 om at dispensasjonsbestemmelsen i lov om Statens pensjonskasse § 32 tredje ledd andre punktum ble vurdert. Saken ble lagt frem for styret i Statens pensjonskasse, som avsto kravet i vedtak av 20. desember 2012. Pensjonskassen underrettet A om vedtaket i brev av 4. januar 2013. I brevet ble styrets avslag begrunnet med at det ikke forelå særlige grunner for å gjøre unntak. Styret mente at hennes økonomiske situasjon ikke var så dårlig at "dette momentet i seg selv er å anse som særlig grunn".
- (6) A anket 12. februar 2013 vedtaket inn for Trygderetten. Hun anførte at det lange samboerskapet og det at hun har felles barn med avdøde, tilsa at dispensasjonsbestemmelsen burde komme til anvendelse. Hun påpekte også at familiens inntekt var blitt betydelig dårligere.
- (7) Trygderetten avsa kjennelse 25. oktober 2013, hvor Statens pensjonskasses vedtak ble stadfestet. Kjennelsen har slik slutning:
- "Statens pensjonskasses styrevedtak av 20. desember 2012 stadfestes."**
- (8) Trygderetten sluttet seg med noen tilleggsbemerkninger til den begrunnelse Statens pensjonskasse hadde gitt for avslaget.
- (9) A brakte 30. april 2014 Trygderettens avgjørelse inn for Frostating lagmannsrett, som i dom 19. november 2014 frifant staten. Lagmannsrettens avsa dom med slik domsslutning:
- "1. Staten v/Statens pensjonskasse frifinnes.**
- 2. Hver av partene dekker egne sakskostnader for lagmannsretten."**
- (10) Lagmannsrettens avgjørelse bygger på at domstolene har begrenset prøvingskompetanse i saken, og at det ut fra den begrensede prøvingen som da foretas, ikke var feil ved Trygderettens kjennelse. Lagmannsretten bemerket imidlertid at selv med full prøvingskompetanse burde domstolene være tilbakeholdne med å tilsidesette den konkrete vurderingen i en sak som den foreliggende.
- (11) A har anket over lagmannsrettens rettsanvendelse til Høyesterett. Saken står i det vesentlige i samme stilling for Høyesterett som for lagmannsretten.
- (12) Den ankende part – A – har i det vesentlige anført:
- (13) Trygderettens kjennelse kan prøves fullt ut. Det er en presumsjon for at tolkning og anvendelse av regler som gir forvaltningen kompetanse, er spørsmål som domstolene kan prøve fullt ut. Det er unntak fra dette utgangspunktet som må begrunnes. Skjønnets i

uttrykket "særlige grunner" i lov om Statens pensjonskasse § 32 tredje ledd andre punktum er et rettsanvendelsesskjønn. Vurderingen er ikke utpreget politisk eller faglig, og den er godt egnet for domstolsprøving.

- (14) Uttrykket "kan", slik det er brukt i bestemmelsen, betyr bare at forvaltningen har kompetanse til å bestemme om pensjon skal gis helt eller delvis der særlige grunner foreligger. Foreligger det "særlige grunner" skal pensjon gis.
- (15) Det foreligger "særlige grunner" i lovens forstand. Trygderettens rettsanvendelse er feil fordi det er lagt for stor vekt på økonomiske forhold og for liten vekt på det langvarige samboerskapet, og at paret hadde felles mindreårige barn. Formålet med lovens hovedregel er å unngå spekulasjonsekteskap for at gjenlevende skal komme i posisjon til å få enke- eller enkemannspensjon. Formålet slår ikke til i dette tilfellet, og unntaksbestemmelsen bør derfor benyttes. Samfunnsutviklingen er at det blir flere og flere samboere, og det må tas hensyn til dette ved vurderingen av om det foreligger "særlige grunner".
- (16) Subsidiært, hvis Høyesterett kommer til at vurderingen er underlagt forvaltningens frie skjønn, anføres det at Trygderettens skjønn ikke er tilstrekkelig bredt og saklig. As økonomi er tillagt for stor vekt, mens hensynet til det lange samboerskapet og de felles barna er tillagt for liten vekt.
- (17) A har nedlagt slik påstand:
1. Trygderettens kjennelse av 25. oktober 2013 i sak 13/01948 kjennes ugyldig.
 2. A tilkjennes sakens omkostninger for Frostating lagmannsrett med kr. 134.344,-."
- (18) Ankemotparten – *staten ved Statens pensjonskasse* – har i det vesentlige anført:
- (19) Bestemmelsen i lov om Statens pensjonskasse § 32 tredje ledd andre punktum er underlagt forvaltningens frie skjønn. Ordlyden i bestemmelsen, forarbeidene og rettspraksis taler alle for at domstolenes prøvingskompetanse er begrenset. "Særlige grunner" og "kan"- skjønnet bør vurderes samlet i dette tilfellet, slik at "særlige grunner" ikke vurderes som et separat inngangskriterium i bestemmelsen, men heller anses som en retningslinje for "kan"-skjønnet. Uansett betraktningssmåte viser unntakshjemmelen til en åpen, skjønnspreget vurderingsnorm som er styrt av sosialpolitiske hensyn. Dette tilsier at domstolene ikke overprøver skjønnet.
- (20) Unntaksbestemmelsen åpner for at A kan gis en rett, den pålegger henne ikke byrder eller er særlig inngripende. Derfor taler heller ikke rettssikkerhetshensyn for full prøving fra domstolenes side.
- (21) Uansett hvilken prøvingskompetanse domstolene har, er det ikke feil ved Trygderettens avgjørelse. Forarbeidene viser at å sikre etterlattes økonomi hele tiden har vært det sentrale formålet med enke- og enkemannspensjonsreglene. Praksis viser at terskelen for å få tilkjent pensjon etter unntaksbestemmelsen i § 32 tredje ledd andre punktum er meget høy. A og barna har en relativt god økonomi. Det er i tråd med praksis når Trygderetten har kommet til at det ikke foreligger "særlige grunner" for å tilkjenne enkepensjon til A.

- (22) Lovgiver har valgt å ikke likestille samboere og ektefeller i denne loven. Å tilkjenne A pensjon ville innebære en tilfeldig eller inkonsekvent fordel for samboere som gifter seg rett før dødsfallet, sammenlignet med samboere med barn som ikke gifter seg. For disse vil unntaksbestemmelsen ikke kunne komme til anvendelse, ettersom ugifte verken dekkes av hovedregelen eller dispensasjonsjhemmelen i § 32.
- (23) Staten ved Statens pensjonskasse har nedlagt slik påstand:
- "Anken forkastes."**
- (24) *Jeg er kommet til at anken må forkastes.*
- (25) Utgangspunktet etter lov om Statens pensjonskasse § 32 første ledd er at et medlems gjenlevende ektefelle har rett til enke- eller enkemannspensjon. Det opprinnelige formålet med bestemmelsen var å sikre hjemmeværende kvinner en inntekt hvis mannen som forsørget henne, falt fra. Hvis kvinnen giftet seg igjen, falt retten til enkepensjon bort ettersom hun da ville være "husmor i sin nye mands hus, og hverken staten eller hendes første mand har hat nogen grund til at sørge for bidrag av det offentlige til den nye husholdning", jf. Ot.prp nr. 26 1916 side 59. I 2000 ble enke- og enkemannspensjonene omgjort fra en bruttoytelse til en nettoytelse som var unntatt fra samordning og inntektsprøving. Av forarbeidene til denne endringen fremgår det at enke- og enkemannspensjonens formål har endret seg med samfunnsforholdene. Enker og enkemenn ble forutsatt i stor grad å forsørge seg selv. Begrunnelsen for å videreføre enkepensjonsordningen var at toinntektsfamilier "oftest har utgifter som det er vanskelig å fjerne eller redusere vesentlig når den ene inntekten faller bort", jf. Ot.prp. nr. 94 (1998–1999) side 15. Enke- og enkemannspensjonen ble derfor videreført med 9 prosent av pensjonsgrunnlaget, jf. lov om Statens pensjonskasse § 33 første ledd.
- (26) Lovgiver ønsket å unngå såkalte spekulasjonsekteskap, der personer gifter seg etter at de vet at medlemmet er sykt, med det formål at gjenlevende skal motta pensjon. Derfor er det i tredje ledd gjort unntak fra retten til enke- og enkemannspensjon i form av en karenregel. Hvis medlemmet dør innen ett år etter at ekteskapet ble inngått, og dødsfallet skyldes sykdom som medlemmet led av eller hadde symptomer på ved vigselen, og som en av ektefellene må antas å ha kjent til, så får gjenlevende ikke rett til pensjon etter avdøde. Fra dette unntaket fra hovedregelen er det i tredje ledd siste punktum gitt en dispensasjonsadgang. Bestemmelsen hadde følgende ordlyd på vedtakstidspunktet:
- "Når særlige grunner taler for det, kan Pensjonskassens styre gi hel eller delvis pensjon i disse tilfellene."**
- (27) I ettertid er loven endret slik at kompetansen til å gi pensjon etter unntaksbestemmelsen er lagt til pensjonskassen selv. Endringen har ingen betydning for spørsmålene i denne saken.
- (28) Bestemmelsen er praktisert meget strengt. Det er opplyst at Statens pensjonskasse har behandlet 51 saker i perioden fra 2004 til nå, høsten 2015. Av disse er pensjon innvilget i fire saker. I tre av sakene hadde samboerne som giftet seg innenfor karenstiden, vært gift med hverandre tidligere, og ville uansett hatt krav på pensjon etter avdøde etter ekteskapsloven § 86. I det siste tilfellet hadde gjenlevende meget dårlig økonomi, dødsfallet medførte ingen forsikringsutbetalinger, paret hadde felles barn og hadde vært

samboere i lang tid før ekteskapet ble inngått. I saker med faktum som ligger nær vår sak, har det konsekvent vært gitt avslag.

- (29) Den ankende part har anført at domstolene har full prøvingskompetanse, det vil si at domstolene fullt ut kan prøve både forvaltningens generelle tolkning av bestemmelsen og den konkrete vurderingen av om det foreligger særlige grunner og dermed om pensjon skal gis. A aksepterer imidlertid at domstolene ikke kan overprøve forvaltningens vurdering av om det i tilfelle skal gis hel eller delvis pensjon.
- (30) Etter trygderettsloven § 23 kan domstolene prøve "lovligheten" av Trygderettens kjennelser. Av Ot.prp. nr. 52 (1986–1987) på side 7 fremgår det at lovgiverne med dette ikke har tilsiktet noe annet enn "vanlig domstolkontroll" av forvaltningsavgjørelser, jf. også Rt. 2001 side 995 side 1000. Domstolenes kompetanse må derfor på vanlig måte avgjøres ut fra en tolkning av den bestemmelsen som kommer til anvendelse i saken.
- (31) Ordlyden gir i dette tilfellet flere holdepunkter for domstolenes prøvingskompetanse. Utrykket "særlige grunner" er i seg selv generelt og utpreget skjønnsmessig og gir liten veiledning for innholdet i en eventuell overprøving fra domstolenes side. Men uttrykket er oppstilt som en betingelse for at forvaltningen har kompetanse, og slike betingelser kan det i utgangspunktet være naturlig å anse som en materiell kompetansebegrensning som domstolene prøver, jf. Rt. 2007 side 257 avsnitt 40. Nevnte avgjørelse gjaldt det tilsvarende uttrykket "særlige grunner" i dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 7. Høyesterett påpekte i avsnitt 42 at uttrykket i den konteksten hadde tilknytning til "planfaglig forvaltningsoppgave med islett av politikk" som trakk i retning av at uttrykket ikke kunne få noen selvstendig betydning som materiell kompetansebetingelse ved siden av forvaltningens frie skjønn.
- (32) Faglige vurderinger står ikke sentralt i vår sak, men hvor terskelen for å innvilge pensjon etter unntaksbestemmelsen skal gå, har en side til politiske prioriteringer og overveielser. Hvor langt samboere og ektefeller skal likestilles i pensjonssammenheng, er også i utgangspunktet et politisk preget spørsmål. Jeg viser til at pensjonskassens styre flere ganger har fremmet forslag om å likestille samboere med ektefeller, uten at dette har blitt fulgt opp av departementet. Problemstillingen er også tatt opp i Stortinget i juni i år, gjennom et Dokument 8 forslag fra seks stortingerepresentanter. Statsråden har i brev til arbeids- og sosialkomiteen 19. oktober 2015 opplyst at spørsmålet vil bli vurdert i en bredere sammenheng. Men utover disse politisk pregede vurderingene, som særlig har betydning for hvor terskelen for å gi dispensasjon skal ligge, er spørsmålet om det foreligger "særlige grunner", et skjønnstema som er egnet for domstolsprøving.
- (33) Bestemmelsen fastsetter videre at forvaltningen "kan" innvilge pensjon når det foreligger særlige grunner. Utrykket "kan" er ofte en markør for at domstolene bare kan utøve en begrenset kontroll med forvaltningens skjønn, se for eksempel Forvaltningskomiteens innstilling fra 1958 side 375. Men heller ikke dette gjelder unntaksfritt. I Rt. 2005 side 117 kom Høyesterett til at tollloven § 37 siste punktum, som fastslo at krav om toll "kan" frafalles der den ansvarlige ikke var noe å "legge ... til last", kunne prøves fullt ut, og at tollvesenet ikke hadde kompetanse til å ilegge avgift der den ansvarlige ikke kunne lastes, se avsnittene 50 og 51. Jeg kan imidlertid ikke se at det foreligger slike særlig omstendigheter som tilsier at "kan"-skjønnet i lov om Statens pensjonskasse § 32 tredje ledd andre punktum ikke er et fritt skjønn.

- (34) Begge partene har anført at "særlige grunner" og "kan" i § 32 tredje ledd andre punktum smelter sammen til en vurdering. Partene trekker imidlertid forskjellige konsekvenser av dette. Den ankende part mener at "særlige grunner" må kunne prøves fullt ut, og at det – hvis "særlige grunner" foreligger – ikke er rom for noe fritt skjønn. Staten anfører motsatt at dette er et fritt "kan"-skjønn, og at retningslinjen for hvordan dette skjønnnet skal utøves – altså at det bare skal tilstås pensjon etter bestemmelsen når det foreligger "særlige grunner" – er en del av det frie skjønnnet.
- (35) Problemstillingen er drøftet i Rt. 2007 side 257 avsnitt 42. Vår sak ligger noe annerledes an, men også i vår sak må forvaltningen ha anledning til å foreta en samlet vurdering av om dispensasjon bør innvilges eller ikke, slik både Statens pensjonskasse og Trygderetten har gjort. De omstendighetene som kan utgjøre "særlige grunner", vil også være relevante ved vurderingen av om adgangen bør benyttes. Det vil i praksis være slik nærhet mellom vurderingene at en oppdeling fremstår som en konstruksjon. Etter mitt syn trekker dette i retning av at domstolene heller ikke fullt ut kan prøve om det foreligger "særlige grunner".
- (36) Det trekker også i retning av fritt skjønn at kompetansen var lagt til "Pensjonskassens styre", og at det kan innvilges hel eller delvis pensjon. Ingen av disse elementene er i seg selv avgjørende, men det skjønnspregede vilkåret om særlige grunner, angivelsen av et "kan"-skjønn som etter ordlyden er lagt til pensjonskassens styre og det at det – etter skjønn – kan tildeles hel eller delvis pensjon, sier noe om typen bestemmelse man står overfor; en skjønnsmessig rimelighetsvurdering av om det skal innvilges en ytelse som enken eller enkemannen i utgangspunktet ikke har krav på.
- (37) Forarbeidene bekrefter at unntaksregelen var ment som en mulighet til å gi enke- og enkemannspensjon ut fra rimelighet. Allerede i de tidlige forslagene til ordning for statpensjon var det fremme tilsvarende unntak som det man i dag har i § 32 tredje ledd andre punktum og som ble betegnet som en mulighet for å bevilge pensjon ut fra "billighetshensyn", se direktør Schjølls forslag til ordning av statens pensjonsvesen sidene 16 og 44.
- (38) Er et vedtak særlig inngripende for den private parten, kan det ut fra rettssikkerhetshensyn være grunn for domstolene til å være mer inngående i prøvingen enn ellers. Heller ikke dette gjelder imidlertid unntaksfritt, for eksempel kan det være aktuelt med unntak hvis det gjelder vurderinger som er nært knyttet til politiske prioriteringer. Vedtaket i vår sak er uansett ikke av en slik inngripende karakter at vedtakets art i seg selv tilsier en inngående prøving. Tvert imot er det spørsmål om å tilkjenne et gode som A i utgangspunktet ikke har krav på.
- (39) På denne bakgrunn er min konklusjon at avgjørelsen av om det skal tilkjennes pensjon etter lov om Statens pensjonskasse § 32 tredje ledd andre punktum, tilligger forvaltningens frie skjønn, hvor "særlige grunner" ikke prøves fullt ut av domstolene.
- (40) Jeg går så over til prøvingen av Trygderettens kjennelse.
- (41) Ettersom domstolens prøvingskompetanse er begrenset, kan Høyesterett bare prøve om Trygderettens skjønn er tilstrekkelig saklig og bredt, jf. for eksempel Rt. 2012 side 1985 avsnitt 142. Det foreligger en relativt omfattende forvaltningspraksis knyttet til § 32 tredje ledd andre punktum, som kan gi grunnlag for en mer inngående prøving av

likebehandling fra domstolenes side. Den ankende part har imidlertid ikke anført at Trygderettens vedtak innebærer usaklig forskjellsbehandling. Det er heller ikke anført at vedtaket er åpenbart urimelig.

- (42) Trygderetten slutter seg til den begrunnelse Statens pensjonskasse har gitt, slik at pensjonskassens vurderinger må anses som en del av Trygderettens begrunnelse. Pensjonskassen gir en oversikt over familiens økonomiske situasjon og påpeker at den har blitt dårligere som følge av Bs bortgang, men ikke "betydelig forverret". De sentrale faktiske omstendighetene trekkes frem; at A og B hadde vært samboere i lang tid og hadde felles barn, at ekteskapet bare varte i ti dager, at A ikke har hatt ekstraordinære omsorgsoppgaver, og at A var 34 år da hun søkte om pensjon og derfor hadde mange yrkesaktive år igjen. Det er også redegjort for at praksis har vært streng i disse sakene.
- (43) Trygderetten tilføyer at praksis viser at man legger stor vekt på gjenlevende ektefelles økonomiske situasjon, men også at det er grunnlag for en bredere vurdering når det er barn i ekteskapet. Videre påpekes at likestilling av samboere og ektefeller for Statens pensjonskasses del skjer gjennom lovgivningen, og at regelverket bygger på en forutsetning om at etterlatte skal forsørge seg ved eget arbeid. Under henvisning til As økonomiske forhold konstateres det at vedtaket er i samsvar med den praksis som har vært fulgt.
- (44) Jeg kan ikke se at det her er tatt usaklige hensyn eller at skjønnnet ikke er tilstrekkelig bredt. De sentrale relevante momentene er tatt med i vurderingen.
- (45) A har anført at det er lagt for stor vekt på hennes økonomiske situasjon, og at det skulle vært lagt mer vekt på det lange samboerskapet, og at ekteparet hadde to felles barn. Den nærmere vektleggingen av de enkelte momentene i vurderingen etter § 32 tredje ledd andre punktum tilhører forvaltningens frie skjønn og kan ikke overprøves av domstolene.
- (46) Jeg er etter dette kommet til at anken må forkastes.
- (47) Jeg stemmer for denne

D O M :

Anken forkastes.

- (48) Dommer **Bull:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (49) Dommer **Falch:** Likeså.
- (50) Dommer **Ringnes:** Likeså.
- (51) Dommer **Indreberg:** Likeså.

(52) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

Anken forkastes.

Riktig utskrift bekreftes: