



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Rundskriv

Departementene
Statsministerens kontor

Nr.
G-01/2017

Vår ref
14/7129

Dato
04.04.2017

ERSTATNINGSKRAV MOT STATEN – BELASTNING AV BUDSJETTKAPITTEL 471, POST 71 OG FRAFALL AV FORELDELSESINNSIGELSE

1. INNLEDNING

Justis- og beredskapsdepartementet har administrasjonsansvaret for budsjettkapittel 471 *Statens erstatningsansvar og Stortingets rettfærdsvederlagsordning*, post 71 *Erstatningsansvar m.m.* (heretter kap. 471, post 71). Departementet ønsker med dette rundskrivet å gi veiledning for når post 71 kan belastes, samt å informere om når og hvordan varsel om utbetalinger skal gis.

I tillegg gir rundskrivet retningslinjer for når staten kan la være å påberope foreldelse ved erstatningskrav mot staten. Retningslinjene får anvendelse for erstatningskrav som vil kunne føre til utbetalinger som belastes kap. 471, post 71. For andre saker der Stortinget har vedtatt egne lovregler og besluttet at utbetalingene skal finansieres på annet vis, vil avgjørelsen om hvorvidt det er adgang til å frafalle foreldelsesinnsigelsen måtte bero på en tolkning av forarbeidene til de aktuelle bestemmelsene. Er det grunn til å anta at Stortinget har forutsatt at det skal være adgang til å frafalle foreldelsesinnsigelsen, vil i utgangspunktet retningslinjene her kunne gi veiledning.

De kongelige resolusjonene av 29. mai 1992 *Endring av reglene for behandling av erstatningskrav mot staten og Endring av reglene for behandling av frafallelse av foreldelsesinnsigelse ved krav mot staten* ble opphevet ved kongelig resolusjon 20. desember 2002 *Opphevelse av reglene for behandling av erstatningskrav mot staten og frafall av foreldelsesinnsigelse* og kongelig resolusjon 3. mars 2017 *Delegering av Kongens myndighet til å unnlate å gjøre gjeldende innsigelse om at krav mot staten er foreldet*. Det

ble gitt nye retningslinjer om varsling ved erstatningsutbetalinger i rundskriv G-25/2002 som senere ble erstattet av rundskriv G-03/2006. Dette rundskrivet erstatter rundskriv G-03/2006 og gir de gjeldende retningslinjene om frafall av foreldelsesinnsigelse ved erstatningskrav mot staten.

2. FAGDEPARTEMENTETS ANSVAR

Alle departementene kan belaste kap. 471, post 71. Utgangspunktet etter alminnelig forvaltningsrett er at departementets myndighet kan delegeres. Det enkelte departement står fritt til å delegere myndigheten til å belaste posten, og må selv vurdere om det er hensiktsmessig og om en eventuell fullmakt skal inneholde begrensninger. Fullmakt gis i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten eller ved at det i tildelingsbrevet vises til en egen fullmakt. Virksomheten må bes om å følge postomtalen i statsbudsjettet og dette rundskrivet. Justis- og beredskapsdepartementet anbefaler at det bare gis fullmakt til de virksomheter som ofte har utgifter som skal belastes kap. 471, post 71, og at fagdepartementet ellers foretar utbetalingene på vegne av de underliggende etatene.

Enkelte virksomheter benytter Statens pensjonskasse eller andre til å behandle erstatningskrav virksomheten mottar. Dersom utbetalingene som saksbehandlende virksomhet foretar kan belastes kap. 471, post 71, anbefales det at saksbehandlende virksomhet får fullmakt til å belaste posten i stedet for at saksbehandlende virksomhet utbetaler erstatning og sender krav om regress til ansvarlig virksomhet.

Det tilligger det enkelte departement, eventuelt den instans saken er delegert til, å foreta en juridisk vurdering av sakens erstatningsrettslige side før avgjørelsen treffes. Videre er fagdepartementet ansvarlig for at vilkårene for å utgiftsføre utbetalingen på kap. 471, post 71 er oppfylt og for at Justis- og beredskapsdepartementet blir varslet som angitt.

Den som har fullmakt til å belaste kap. 471, post 71, foretar selv utbetalingen. Er virksomheten usikker på om post 71 kan belastes og det haster å foreta utbetalingen, kan beløpet utbetales over eget driftsbudsjett og eventuelt omposteres senere i samme budsjettår. Justis- og beredskapsdepartementet understreker at det er den enkelte virksomhets ansvar at utbetalingen skjer rettidig.

A konto utbetalinger kan belastes kap. 471, post 71, forutsatt at beløpet er en del av en erstatningsutbetaling som skal belastes budsjettposten.

Kap. 471, post 71 er en utgiftspost, og det er ikke opprettet en tilsvarende inntektspost. Dersom kap. 471, post 71 er belastet og det for eksempel viser seg at beløpet som ble utbetalt var for høyt, kan tilbakebetalingen krediteres (inntektsføres) kap. 471 post 71 forutsatt at tilbakebetalingen skjer i samme bevilgningsår. Dersom tilbakebetalingen ikke gjøres i samme bevilgningsår, skal tilbakebetaling føres på Finansdepartementets kapittel 5309 *Tilfeldige inntekter*, post 29 *Ymse*. Blir staten tilkjent sakskostnader skal

disse føres på Finansdepartementets budsjettkapittel 3024 *Regjeringsadvokaten*, post 01 *Vederlag for utgifter i rettsaker*.

3. KAN UTBETALINGEN BELASTES BUDSJETTKAPITTEL 471, POST 71 ERSTATNINGSANSVAR M.M.?

3.1 Generelt

Kap. 471, post 71 belastes når staten blir dømt til, eller har inngått forlik om, å betale erstatning fordi staten er ansvarlig etter ulovfestede eller lovfestede erstatningsrettslige regler. Den belastes også når staten utbetaler erstatning uten at det har oppstått uenighet rundt erstatningsansvaret i disse sakene. Posten benyttes videre til dekning av en motparts sakskostnader og til å dekke forsinkelsesrenter som påløper frem til en måned etter at en dom ble rettskraftig. Utbetaling av erstatning i kontraktsforhold kan ikke belastes posten. Finnes det andre budsjettposter som er ment å dekke de aktuelle utgiftene, kan erstatningsutbetalingene heller ikke belastes kap. 471, post 71.

3.2 Når er staten ansvarlig etter ulovfestede eller lovfestede erstatningsrettslige regler?

Kap. 471, post 71 belastes når staten betaler erstatning fordi staten er ansvarlig på grunnlag av skyldansvar eller objektivt ansvar. Både skyldansvar og objektivt ansvar er ansvarsgrunnlag etter ulovfestet erstatningsrett, men de kan også være lovfestet. Skyldansvaret går ut på at man kan bli erstatningsansvarlig ved uaktsomme, grovt uaktsomme eller forsettlige handlinger eller unnlatelser. Det er blant annet lovfestet i domstolloven § 200. Etter denne bestemmelsen kan en offentlig tjenestemann som gjør seg skyldig i forsømmelig eller annet utilbørlig forhold under rettergang ilegges erstatning til skadelidte.

Objektivt ansvar er uavhengig av skyld. Dersom man har tilknytning til en risiko, for eksempel som eier eller leier av en eiendom, kan man etter reglene om objektivt ansvar bli erstatningsansvarlig for skader eiendommen har påført andre. Luftfartsloven, bilansvarsloven, forurensningsloven, sjøloven og tinglysingsloven er eksempler på lover med objektive ansvarsgrunnlag. I luftfartsloven § 11-1 står det for eksempel at «[e]ieren av et luftfartøy er uansett skyld ansvarlig for skade eller tap som oppstår utenfor fartøyet som følge av at fartøyet brukes til luftfart». Det objektive ansvaret arbeidsgiver har for arbeidstakernes uaktsomme og forsettlige handlinger er lovfestet i skadeserstatningsloven § 2-1.

Kap. 471, post 71 belastes altså i en rekke ulike saker der staten blir erstatningsansvarlig. Den belastes for eksempel om staten blir erstatningsansvarlig fordi dyr blir skremt og går tapt på grunn av støy fra forsvarets fly (se for eksempel Rt. 1996 side 1122) eller når avlinger blir ødelagt fordi redningshelikopter har landet i området, jf. luftfartsloven § 11-1. Tilsvarende gjelder om staten blir erstatningsansvarlig for tinglysingsfeil etter tinglysingsloven § 35. Gjør statens biler skade på andre, blir staten ansvarlig på objektivt grunnlag etter bilansvarsloven § 4. Ettersom staten ikke

forsikrer sine kjøretøyer, jf. bilansvarsloven § 16, betaler staten selv erstatningen. Disse utbetalingene kan også belastes kap. 471, post 71.

En stor andel av erstatningsutbetalingene som belastes kap. 471, post 71 knytter seg til saker der staten er ansvarlig etter arbeidsgiveransvaret. Det kan for eksempel være at ansatte ved ugyldig vedtak inndrar konsesjoner eller autorisasjoner (se for eksempel Oslo tingretts dom av 11. oktober 2010 som gjaldt tilbakekall av en leges autorisasjon (TOSLO-2010-66809)), nedsetter honorarer og oppnevner settestyre i en stiftelse (se for eksempel Borgarting lagmannsretts dom av 31. mars 2014 (Hejes fond LB-2012-106951)), holder tilbake fiskefartøy, stanser anleggsarbeider (se for eksempel Rt. 2009 side 354) eller freder områder. Videre kan vegmyndighetene urettmessig nekte å registrere importerte kjøretøy (se for eksempel Borgarting lagmannsretts dom av 11. november 2015 (LB-2015-25736)), ansatte i Jernbaneverket gjøre feil som fører til at tog sporer av og politiet slå inn feil dør når de skal redde en person eller ransake et hjem. Staten kan også bli erstatningsansvarlig som følge av at ansatte har gitt villedende eller uriktig informasjon, (se for eksempel Borgarting lagmannsretts dom av 2. april 2009 (LB-2008-129023) om villedende informasjon om SkatteFUNNordningen) eller ved brudd på likestillingsloven (se for eksempel Borgarting lagmannsretts dom av 7. mai 2013 (LB-2011-198142) der retten kom til at utnevnelsen av sjef for Forsvarets skolesenter var i strid med likestillingsloven § 3 (dommen ble anket og Høyesterett frikjente staten)). Dersom staten bryter reglene om offentlige anskaffelser, kan det også føre til at staten blir erstatningsansvarlig. Det kan skje om et oppdrag inneholder feil og tilbydere som deltok på uriktige vilkår er påført kostnader i forbindelse med anskaffelsesprosedyren, jf. lov om offentlige anskaffelser § 11. Feil ved gjennomføringen av en anbudskonkurranse kan også medføre erstatningsansvar overfor en deltaker som ville ha vunnet konkurransen om feilen ikke var gjort (se for eksempel Rt. 2007 side 983). Videre kan brudd på reglene medføre erstatningsansvar overfor tilbydere som ville ha deltatt om feilen ikke var gjort (se for eksempel Rt. 2008 side 982). Blir staten erstatningsansvarlig i slike saker, kan utbetalingen belastes kap. 471, post 71, med mindre det er forutsatt at virksomheten skal dekke slike utgifter over driftsbudsjettet eller andre budsjettposter, jf. punkt 3.6. Eventuelle erstatningsutbetalinger knyttet til brudd på kontrakter staten inngår etter endt anbudskonkurranse, er derimot erstatning i kontraktsforhold og kan ikke belastes posten.

Blir staten erstatningsansvarlig for tap som følge av at lovgivningen ikke er i tråd med internasjonal rett Norge har forpliktet seg til å følge, kan erstatningsutbetalingene også belastes kap. 471, post 71. Dette skjedde for eksempel da EFTA-domstolen i rådgivende uttalelse 20. juni 2008 Nguyen v. Norge la til grunn at den norske regelen som unntar oppreisning fra den obligatoriske forsikringsdekningen etter bilansvarsloven er i strid med EUs motorvognforsikringsdirektiv. Staten ble da erstatningsansvarlig for oppreisning som ikke var dekket av forsikringen.

3.3 Nærmere om kravet til at staten må være dømt til eller ha inngått forlik om å betale erstatning eller utbetaler erstatning uten at det har oppstått uenighet rundt erstatningsansvaret

Kap. 471, post 71 belastes når staten blir dømt til å betale erstatning fordi staten er ansvarlig på grunnlag av skyldansvar eller objektivt ansvar. Posten kan imidlertid også belastes dersom staten inngår forlik om å betale erstatning eller utbetaler erstatning uten at det har oppstått uenighet rundt erstatningsansvaret i disse sakene. Erstatningen skal være utbetalt fordi det etter en vurdering av prosessrisikoen anses som ganske sannsynlig at staten vil tape dersom det blir en rettssak. Er saken av prinsipiell karakter eller gjelder store beløp, skal spørsmålet drøftes med Regjeringsadvokaten.

Etter Grunnloven § 75 d tilkommer det Stortinget «å bevilge de pengesummer som er nødvendige for å dekke statens utgifter». Departementene har altså som alminnelig prinsipp ikke adgang til å utbetale erstatning uten Stortingets samtykke eller annen særskilt hjemmel, jf. også bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomireglementet), særlig punkt 2.5.2. Vilkårene for erstatning må således være oppfylt for at det er adgang til å belaste den regelstyrte posten kap. 471, post 71. I særlige tilfeller inngår staten likevel forlik av rimelighetsgrunner. Utbetalingen må da belastes departementets driftsbudsjett med mindre annet er bestemt.

3.4 Erstatning i kontraktsforhold

Kap. 471, post 71 kan ikke belastes ved utbetaling av erstatning i kontraktsforhold, det vil si erstatning for manglende oppfyllelse av en kontraktsmessig forpliktelse. Selger Havforskningsinstituttet fiskeyngel og blir erstatningsansvarlig for tap kjøper er påført som følge av at fisken er syk og smitter fisk i kjøpers oppdrettsanlegg, kan erstatningsutbetalingen altså ikke belastes kap. 471, post 71. Det samme gjelder om staten gjennom en kontrakt blir ansvarlig for kontraktsmedhjelpers uaktsomme handlinger, slik Jernbaneverket kan bli gjennom Sportilgangsavtalen.

Ansvar som ville oppstått mellom partene dersom kontrakten ikke hadde vært inngått, blir regnet som ansvar utenfor kontrakt. Erstatningsutbetalingen kan da belastes kap. 471, post 71. Dersom Havforskningsinstituttets sjåfør for eksempel kjører på kjøpers bil og staten blir erstatningsansvarlig for skadene etter bilansvarsloven, er dette ansvar utenfor kontrakt og kan belastes kap. 471, post 71.

Bli staten erstatningsansvarlig for brudd på en arbeidsavtale, kan utbetalingen belastes kap. 471, post 71. Et eksempel er Agder lagmannsretts dom av 31. mars 2006 (LA-2005-104524) der staten v/Forsvarsdepartementet ble dømt til å betale erstatning for ugyldig oppsigelse og Borgarting lagmannsretts dom av 7. januar 2015 (LB-2014-103569) der staten v/Kulturdepartementet ble dømt til å betale erstatning for en formløs foretatt oppsigelse.

3.5 Erstatning staten utbetaler fordi den gjennom avtale eller administrativ bestemmelse har påtatt seg å dekke tap i en bestemt type saker

Kap. 471, post 71 kan ikke belastes når staten dekker erstatning uten å være ansvarlig etter ulovfestede eller lovfestede erstatningsrettslige regler. Det gjelder selv om staten har inngått avtale eller gitt en administrativ bestemmelse om at den skal dekke tap i en bestemt type saker. Når staten dekker statstilsattes tap av private eiendeler etter kongelig resolusjon av 10. juni 1983 eller forsikring for tapt reisegods og reiseulykke etter *Særavtale om dekning av utgifter til reise og kost innenlands* og *Særavtale om dekning av utgifter til reise og kost utenfor Norge*, jf. Statens personalhåndbok punkt 10.22, 9.2.12 og 9.3.13, skal utbetalingene belastes virksomhetens driftsbudsjett og ikke kap. 471, post 71. Etter *Særavtale om forsikringsordninger ved tjeneste i internasjonale fredsoperasjoner av 16. mai 2000* vil soldater som blir utsatt for skade på fritiden kunne få yrkesskadeforsikring fra staten. Avtalen dekker situasjoner som ikke dekkes av yrkesskadeforsikringen og der staten ikke er ansvarlig for skaden etter ulovfestede eller lovfestede erstatningsrettslige regler. Disse utbetalingene kan derfor heller ikke belastes kap. 471, post 71. Med mindre annet er bestemt, belastes utgiftene den enkelte virksomhets driftsbudsjett.

3.6 Erstatningsutbetalinger som det er forutsatt at skal belastes andre budsjettposter

Kap. 471, post 71 skal bare brukes når det ikke finnes andre budsjettposter som er ment å dekke de aktuelle utgiftene. For eksempel skal erstatning i anledning av straffeforfølgning belastes Justis- og beredskapsdepartementets budsjettkapittel 471, post 72 og pasientskadeerstatning dekkes over egen konto hos Norges Bank som helseforetakene betaler inn penger til. Yrkesskadeerstatning utbetales av Statens pensjonskasse og belastes Arbeids- og sosialdepartementets budsjettkapittel 615 *Yrkesskadeforsikring* og ikke kap. 471, post 71. Unntak fra dette gjelder likevel i saker der staten er ansvarlig både etter bilansvarsloven og yrkesskadeforsikringsloven. I disse sakene er det fast praksis at erstatningen utbetales i medhold av bilansvarsloven og belastes kap. 471, post 71.

Dersom det er forutsatt at de aktuelle erstatningsutbetalingene skal dekkes over driftsbudsjettet, kan de heller ikke belastes kap. 471, post 71. Det gjelder for eksempel erstatningskrav som oppstår i Statens vegvesens anlegg- og vedlikeholdsaktivitet, samt når Statens vegvesen eller Jernbaneverket blir erstatningsansvarlig for brudd på anbudsreglene.

Har Stortinget ved vedtakelse av en lovbestemmelse som gjør staten erstatningsansvarlig forutsatt at utgiftene skal dekkes på annet vis enn ved å belastes kap. 471, post 71, er det heller ikke adgang til å belaste kap. 471, post 71. Det gjelder for eksempel utbetalinger etter forsvarspersonelloven § 12 b om objektivt erstatningsansvar ved personskade i internasjonale operasjoner.

Av og til blir staten erstatningsansvarlig fordi et forvaltningsorgan urettmessig har holdt tilbake beløp motparten hadde krav på. Arbeids- og velferdsetaten kan for eksempel feilaktig ha unnlatt å utbetale uføretrygd over flere år. Blir staten da dømt til å

betale erstatning for manglende utbetalt uføretrygd, skal erstatningsutbetalingen belastes den posten som ville blitt belastet om beløpet hadde blitt betalt rettidig uten at tvist hadde oppstått. Erstatningsutbetalingen belastes Arbeids- og sosialdepartementets kapittel 2655 *Uførhet*, og ikke kap. 471, post 71.

3.7 Dekning av motpartens sakskostnader

Kap. 471, post 71 kan belastes når staten blir dømt til å betale motpartens sakskostnader. Dette gjelder uavhengig av om sakskostnadene er knyttet til et erstatningssøksmål eller en annen type søksmål, inklusiv om saken gjelder erstatning i kontraktsforhold. Det er den part som har tapt en sak, og ikke domstolene, som skal foreta utbetalingen av motpartens sakskostnader. Har Regjeringsadvokaten representert staten, vil Regjeringsadvokaten som regel foreta utbetalingen av motpartens sakskostnader.

I saker der staten inngår forlik og i saker der staten utbetaler erstatning uten at det har oppstått uenighet om erstatningsansvaret, kan en eventuell dekning av motpartens sakskostnader også belastes kap. 471, post 71. Beregningen av sakskostnadene skal da følge tvisteloven § 20-5, slik at man ikke dekker mer enn partens nødvendige kostnader ved saken. Har Regjeringsadvokaten representert staten, vil Regjeringsadvokaten som regel foreta utbetalingen av motpartens sakskostnader dersom det i forliket er klart angitt hvor mye av forlikssummen som gjelder dekning av motpartens sakskostnader.

Finnes det en spesiell budsjettpost til dekning av den aktuelle type sakskostnader, skal beløpet belastes den spesielle posten og ikke kap. 471, post 71. Bli staten v/Oslo politidistrikt dømt til å betale siktedes sakskostnader etter straffeprosessloven § 438, skal Oslo politidistrikt utbetale beløpet og belaste kap. 471, post 72, og ikke kap. 471, post 71. Er det i *forskrift av 20. juni 2012 nr. 627 om gjennomføringen av fordeling av skatt mv. mellom skattekreditorene* forutsatt at utgiftene skal dekkes av skattekreditorene, belastes utgiftene skatteregnskapet og ikke kap. 471, post 71 eller post 72.

Angir ikke dom eller kjennelse det rettslige grunnlaget for at staten skal dekke motpartens sakskostnader, skal sakskostnadene i utgangspunktet belastes kap. 471, post 71. Er det tydelig at hjemmelsgrunnlaget burde vært straffeprosessloven § 438, belastes kap. 471, post 72.

Når et forvaltningsvedtak blir endret til gunst for en part, kan parten i medhold av forvaltningsloven § 36 få erstatning for sine sakskostnader. I forvaltningsloven § 36 tredje ledd står det: «Det organ som treffer avgjørelsen, er ansvarlig for at det offentliges utgifter etter første ledd blir dekket, men har kostnadsansvaret sitt grunnlag i mangel ved vedtaket eller saksforberedelsen, kan fastsettes at ansvaret helt eller delvis skal ligge hos det eller de avgjøringsorganer som var ansvarlig for mangelen.» Utgiftene belastes ansvarlig virksomhets driftsbudsjett.

3.8 Forsinkelsesrenter

Virksomheten som har utøvd statens partsstilling i saken, utbetaler også eventuelle forsinkelsesrenter på erstatningsbeløpet. Den enkelte virksomhet har selv ansvar for å sørge for at erstatningsbeløpet betales rettidig. Forsinkelsesrenter av erstatningskrav som påløper frem til en måned etter at dommen ble rettskraftig, eller at partene ble enige om erstatningsbeløpet, kan belastes kap. 471, post 71. Forsinkelsesrenter som er påløpt etter dette tidspunktet belastes virksomhetens eget driftsbudsjett.

Dersom virksomheten selv forestår utbetaling av sakskostnader, skal virksomheten også forestå utbetaling av forsinkelsesrenter på sakskostnadene. Forsinkelsesrenter på sakskostnader som påløper frem til en måned etter at dommen er rettskraftig, kan belastes kap. 471 post 71. Forsinkelsesrenter påløpt etter dette tidspunktet belastes virksomhetens driftsbudsjett.

Dersom Regjeringsadvokaten har bistått i saken og staten er dømt til å dekke motpartens sakskostnader, vil Regjeringsadvokaten normalt foreta utbetalingen av sakskostnadene. Dersom Regjeringsadvokaten forestår utbetalingen av idømte sakskostnader, vil Regjeringsadvokaten også forestå utbetalingen av forsinkelsesrenter på sakskostnadene. Forsinkelsesrenter frem til en måned etter at dommen ble rettskraftig, kan belastes på kap. 471, post 71. Forsinkelsesrenter som er påløpt etter dette tidspunktet belaster Regjeringsadvokaten på sitt eget driftsbudsjett.

3.9 Utgifter knyttet til skade på en virksomhets egen eiendom og virksomhetens egne sakskostnader

Utgifter knyttet til skade på en virksomhets egen eiendom skal aldri belastes kap. 471, post 71. Det samme gjelder virksomhetens egne sakskostnader. Når en virksomhet får bistand fra Regjeringsadvokaten, dekkes utgiftene over Regjeringsadvokatens budsjett. Har en virksomhet leid inn andre advokater eller rådgivere, skal utgiftene belastes virksomhetens eget driftsbudsjett.

4. VARSLINGSPLIKT VED INNKOMNE KRAV OG VED FORLIK ELLER DOM

Kap. 471, post 71 er en regelstyrt post der det er gitt overslagsbevilgning. For å kunne føre kontroll med og oppfylle kravet til realistisk budsjettering på posten, er Justis- og beredskapsdepartementet avhengig av opplysninger om utbetalinger av en viss størrelse.

Justis- og beredskapsdepartementet skal varsles om krav på erstatning som antas å utgjøre mer enn 2 mill. kroner. Det skal varsles så lenge det er en mulighet for at beløpet vil kunne belastes kap. 471, post 71. Krav som er åpenbart grunnløse skal det ikke gis varsel om. Det understrekes at varsel skal sendes umiddelbart etter at kravet har kommet inn.

Justis- og beredskapsdepartementet skal videre varsles når staten er dømt til eller har inngått forlik om å betale mer enn 2 mill. kroner i erstatning. Det skal også gis varsel

dersom staten har blitt frikjent i en sak der Justis- og beredskapsdepartementet tidligere har mottatt varsel. Hvis det viser seg at utbetalingen vil skje et senere budsjettår enn først antatt, må det varsles på nytt. Går en rettsak over flere år, bør Justis- og beredskapsdepartementet orienteres om utviklingen i saken minst en gang i året.

I det første varselet skal det kort gis opplysninger om bakgrunnen for saken, ansvarsgrunnlaget, beløpets størrelse og forventet tidspunkt for utbetalingen, samt en kort redegjørelse for kravets holdbarhet. Senere varsler i saken skal vise til første varsel og legge til eventuell ny informasjon. Informasjonen skal være gitt på en slik måte at Justis- og beredskapsdepartementet enkelt kan se om utbetalingen kan belastes posten eller ikke.

5. FRAFALL AV FORELDELSESINNSIGELSE VED ERSTATNINGSKRAV MOT STATEN

5.1 Myndighet til å frafalle foreldelsesinnsigelse ved erstatningskrav mot staten

Erstatningskrav er gjenstand for foreldelse, jf. lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer (foreldelsesloven) § 9. Loven gjelder også når staten er ansvarlig. Selv om et krav er foreldet etter rettsreglene, er det ikke gitt at foreldelse blir påberopt. I likhet med private parter har staten adgang til å la være å påberope foreldelse.

Etter Grunnloven § 75 d er det Stortinget som har den bevilgende makt. Lar staten være å påberope foreldelse og kravshaver vinner frem med sitt erstatningskrav, innebærer det at offentlige midler utbetales til noen som ikke rettslig sett har krav på det. Regjeringen har derfor ikke adgang til å la være å påberope foreldelse uten Stortingets samtykke eller annen særskilt hjemmel.

Stortinget fattet imidlertid 24. mars 1955 følgende vedtak, jf. Innst. S. nr. 39 (1955), jf. St. prp. nr. 7 (1955) *Innsigelse om foreldelse ved krav mot staten*:

«Stortinget gir Kongen fullmakt til å unnlate å gjøre gjeldende innsigelse om at krav mot staten er foreldet.»

I kongelig resolusjon 3. mars 2017 er Kongens myndighet til å unnlate å gjøre gjeldende innsigelse om at krav mot staten er foreldet delegert til departementene. Det enkelte departement kan altså i utgangspunktet selv avgjøre om foreldelse skal påberopes. Er saken av prinsipiell karakter eller gjelder beløp av en viss størrelse, bør spørsmålet forelegges Regjeringsadvokaten. Enkelte saker vil være av en slik karakter at de bør behandles av Regjeringen. Det vil også kunne være aktuelt å fremlegge saken for Stortinget. Departementene har ikke adgang til å delegere myndigheten til å frafalle foreldelsesinnsigelser ved erstatningskrav mot staten jf. kongelig resolusjon 3. mars 2017.

Ettersom Stortinget har den bevilgende makt, må vurderingen om hvorvidt foreldelsesinnsigelsen bør frafalles gjøres med utgangspunkt i de føringene Stortinget

har gitt. Både i forhandlinger i Stortinget 24. mars 1955 og Innst. S. nr. 39 (1955) *Innsigelse om foreldelse ved krav mot staten*, i forbindelse med endringer av foreldelsesloven, jf. Innst. O. nr. 18 (1995–1996) og Innst. O. nr. 74 (2003–2004), og ved diskusjoner i konkrete saker, spesielt knyttet til erstatningskrav fra Nordsjø-dykkerne, jf. Innst. S. nr. 186 (2006–2007), og erstatningskrav fra barnehjemsbarn, jf. Innst. O. nr. 67 (2007–2008), har Stortinget uttalt seg om når staten bør la være å påberope foreldelse.

Stortinget har lagt til grunn at spørsmålet om frafall av foreldelsesinnsigelse må bero på en konkret vurdering i den enkelte sak og sakskompleks. Vurderingen vil også innebære elementer av politisk skjønn.

Selv om statens avgjørelse om å frafalle foreldelsesinnsigelsen tas på grunnlag av den private autonomi, er handlefriheten begrenset av offentligrettslige skranker. Det innebærer at det blant annet stilles krav til forsvarlig saksbehandling og at det er forbud mot usaklig forskjellsbehandling, jf. Rt. 2009 side 1356.

5.2 Kort om hensynene bak foreldelsesreglene

Hovedhensynene bak foreldelsesreglene er innrettelseshensynet, avviklingshensynet og bevishensynet. De gjelder også når noen krever erstatning fra staten, men hensynene kan variere i styrke og gjør seg ikke nødvendigvis gjeldende på samme måte som for private.

Hvor relevante hensynene bak foreldelsesreglene er i den enkelte sak, har betydning for vurderingen av om foreldelsesinnsigelsen bør frafalles. Gjør ikke hensynene seg gjeldende, tilsier det at staten frafaller foreldelsesinnsigelsen. Men ettersom foreldelsesreglene i dag er lempeligere enn tidligere, vil hensynene bak foreldelsesinstituttet ofte gjøre seg gjeldende dersom kravet først anses foreldet.

Staten vil i utgangspunktet ikke ha samme behov for innrettelse som private. Men også det offentlige kan ha behov for å innrette seg på at et forhold er avsluttet. Spesielt kan kontroll med statens utgifter tilsi at gamle krav på et tidspunkt anses bortfalt. Det gjelder særlig i store sakskomplekser, se for eksempel Rt. 2009 side 1356.

Avviklingshensynet tilsier at krav fremmes så raskt som mulig. Er det objektivt sett ikke noen god grunn til at kravet er blitt liggende, bør det i alminnelighet være skadelidtes egen risiko om kravet foreldes.

Bevishensynet gjør seg gjeldende i like stor grad når staten er part i saken som i en sak mellom private parter. Påberoper ikke staten foreldelse, vil partene ofte måtte gjøre omfattende arbeid for å opplyse saken. Gjelder saken forhold langt tilbake i tid, der for eksempel dokumenter er tapt og vitner er døde, kan det være umulig eller svært vanskelig å kartlegge faktum. Selv om det legges ned betydelige ressurser i arbeidet med å kartlegge faktum, vil konklusjonen ofte bli at det uansett ikke er hjemmel til å utbetale erstatning fordi det ikke kan sannsynliggjøres at saksøker er påført en skade

som staten er erstatningsansvarlig for. Er det grunn til å anta at partene vil pådra seg store utgifter i en sak som uansett ikke vil kunne føre frem, enten fordi den er vanskelig å bevise eller av andre grunner, tilsier det at staten påberoper foreldelse, jf. punkt 6.3.

Hensynet til tredjemenn, for eksempel etterlatte til avdøde som bebreides, kan også tale for å påberope foreldelse. Som eksempel kan nevnes erstatningskrav knyttet til en anklage mot privatpersoner eller statsansatte som er døde og dermed ikke har mulighet til å tilbakevise påstandene.

5.3 Nærmere om den konkrete vurderingen av om staten bør frafalle foreldelsesinnsigelsen ved erstatningskrav mot staten

Spørsmålet om hvorvidt staten bør frafalle foreldelsesinnsigelsen er en skjønnsmessig avgjørelse. Det må foretas en konkret vurdering der det tas utgangspunkt i at Stortinget har forutsatt en praksis hvor staten er forsiktig med å påberope foreldelse dersom skadelidte ville vunnet frem med kravet om det ikke var foreldet og det objektivt sett er gode grunner til at vedkommende ikke har fremmet kravet tidligere.

Hvis staten erkjenner at det foreligger ansvarsgrunnlag, er dette et moment som bør tillegges vekt og som kan tilsi at staten bør frafalle foreldelsesinnsigelsen, selv om det ikke er klarlagt om de andre vilkårene for erstatning er oppfylt. I slike tilfeller kan bevisshensyn ha mindre vekt. Hvis skadelidte likevel ikke har gått til søksmål innen rimelig tid etter at kravet kom til vedkommendes kunnskap, kan det imidlertid tale for at staten påberoper foreldelse.

Hvis rettslig uenighet gjør at det er usikkert om staten er ansvarlig, er det normalt den som krever erstatning som er nærmest å søke avklaring hos domstolene. Mangler vedkommende derimot den nødvendige kunnskap om faktum, følger det av foreldelsesloven § 9 første ledd at foreldelsesfristen i utgangspunktet ikke begynner å løpe. Kravet vil da ikke være foreldet med mindre vedkommende burde skaffet seg kunnskap eller den absolutte foreldelsesfristen i § 9 andre ledd kommer til anvendelse. Er kravet foreldet fordi den absolutte foreldelsesfristen i § 9 andre ledd kommer til anvendelse, vil det i alminnelighet være større grunn til å frafalle foreldelsesinnsigelsen enn om saken er foreldet fordi det har gått mer enn tre år siden skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige.

Dersom staten kan klandres for at foreldelsesfristen ikke ble avbrutt, taler det for at staten lar være å påberope foreldelse. Men også her må hver enkelt sak vurderes konkret. Før det første kan det ofte være tvilsomt om staten er å bebreide. Videre vil innrettelseshensyn og bevisshensyn, spesielt i store sakskomplekser, kunne tilsi at staten påberoper foreldelse.

Det bør sondres mellom personlige krav og krav oppstått i næringsvirksomhet. Ved krav oppstått i næringsvirksomhet er det i utgangspunktet naturlig at den private part bærer risikoen for om et krav er foreldet, se for eksempel Rt. 2009 side 1356. Det skal

altså mindre til for at staten frafaller foreldelsesinnsigelsen i en sak der kravet kommer fra en privatperson enn om kravet kommer fra næringsdrivende.

5.4 Særlig om privatpersoners krav om erstatning for personskade

Dersom privatpersoner krever erstatning fordi de mener staten er ansvarlig for personskade, bør terskelen for å frafalle foreldelsesinnsigelsen være lavere enn ved krav om erstatning for tingskade og annen formuesskade. Videre har Stortinget i Innst. O. nr. 67 (2007–2008), jf. Innst. O. nr. 18 (1995–1996), uttalt at staten bør være forsiktig med å påberope foreldelse i saker der det reises krav mot det offentlige for feil eller forsømmelser mot barn og unge. Det innebærer at staten i utgangspunktet ikke bør påberope foreldelse i slike saker dersom det er en viss mulighet for at den som krever erstatning kan vinne frem med sitt krav om staten ikke påberoper foreldelse. Hvorvidt det bør påberopes foreldelse må likevel bero på en konkret helhetsvurdering der det blant annet ses hen til hvorfor kravet ikke har blitt fremmet tidligere, hvor lenge det er siden kravet ble foreldet og i hvilken grad bevisshensynet gjør seg gjeldende, jf. punkt 6.3.

Stortinget har etablert en rettfærdsvederlagsordning der personer som har kommet i en særlig uheldig stilling og er påført en skade eller ulempe kan få økonomisk kompensasjon dersom forholdet er foreldet. Som hovedregel må skaden eller ulempen ha sammenheng med kritikkverdige forhold fra det offentliges side. Om den som krever erstatning har fått eller kan få rettfærdsvederlag er et moment i den konkrete rimelighetsvurderingen av om foreldelse bør påberopes.

5.5 Avsluttende bemerkninger

Spørsmålet om hvorvidt staten bør påberope foreldelse vil altså bero på en konkret skjønnsmessig vurdering. Ved den konkrete rimelighetsvurderingen må staten også se hen til hvilken betydning frafall av foreldelsesinnsigelsen kan ha for andre lignende saker.

Departementet understreker at dette er statens egne interne retningslinjer og ikke regler som kan håndheves av domstolene. Beslutninger om hvorvidt foreldelsesinnsigelsen skal frafalles i en erstatningssak, er ikke et enkeltvedtak. Forvaltningslovens regler om klage kommer derfor ikke til anvendelse.

6. AVTALE OM Å FORLENGE FORELDELSESRISTEN

Etter foreldelsesloven § 28 kan en skyldner inngå avtale om å forlenge foreldelsesristen. En virksomhet som utøver statens partsstilling ved erstatningskrav mot staten har, med mindre annet er sagt, myndighet til å vedta fristforlengelse etter foreldelsesloven § 28. I utgangspunktet er det adgang til å gi fristforlengelse med virkning for inntil tre år om gangen.

Hvorvidt fristforlengelse bør gis, må bero på en konkret vurdering i den enkelte sak. Prosessøkonomiske hensyn kan tale for å gi fristforlengelse. Det kan være lite hensiktsmessig at kravshaver går til søksmål mot staten før saken er tilstrekkelig opplyst. På den annen side kan særlig avviklingshensynet tale mot å gi fristforlengelse. Ved avgjørelsen av om fristforlengelse skal gis, er handlefriheten begrenset av offentligrettslige skranker. Det innebærer at det blant annet er forbud mot usaklig forskjellsbehandling.

Med hilsen

Wenche L. Kverneland
avdelingsdirektør

Kari Stokke
seniorrådgiver