



NORGES HØYESTERETT

D O M

avsagt 22. desember 2020 av Høyesterett i avdeling med

dommer Henrik Bull
dommer Ingvald Falch
dommer Espen Bergh
dommer Cecilie Østensen Berglund
dommer Erik Thyness

HR-2020-2478-A, (sak nr. 20-082355SIV-HRET)
Anke over Borgarting lagmannsretts dom 1. april 2020

Vigdis Brandstorp

(advokat Helge Skaaraas)

mot

Staten v/Justis- og beredskapsdepartementet

(Regjeringsadvokaten
v/advokat Erlend Baldersheim)

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

(1) Dommer **Thyness:**

Sakens spørsmål og bakgrunn

- (2) Saken gjelder godtgjørelse for oppdrag som verge etablert før ny vergemålslov trådte i kraft i 1. juli 2013. Den reiser spørsmål om hvilken betydning en etablert ordning for godtgjørelsen har etter at den nye loven trådte i kraft.
- (3) Vigdis Brandstorp er advokat og driver egen advokatvirksomhet i Fredrikstad. I perioden 2006 til 2013 ble advokat Brandstorp av overformynderiet i Fredrikstad kommune oppnevnt som hjelpeverge i medhold av vergemålsloven av 1927 for i alt 37 personer.
- (4) Mandatet for vergeoppdragene ble fastsatt med hjemmel i dagjeldende vergemålslov av 1927 § 90 b og gikk ut på å ivareta den enkelte vergetrengendes økonomiske interesser, være rettslig stedfortreder og være bindeledd mellom det offentlige hjelpeapparatet og den vergetrengende.
- (5) Godtgjørelse for oppdragene var ikke regulert i oppnevningene. I praksis ble imidlertid vergeoppdragene honorert etter tid innenfor en ramme på 60-70 timer per år for hvert oppdrag. Timesatsen tilsvarte den offentlige salærsatsen for advokater i straffesaker og saker med fri rettshjelp, som for tiden er 1 060 kroner. Brandstorp sendte fakturaer vedlagt timelister omtrent hver tredje måned. Vergetrengende som hadde midler til det, betalte for oppdragene selv. De fleste hadde imidlertid så svak økonomisk evne at det kommunale overformynderiet dekket Brandstorps fakturaer, jf. vergemålsloven 1927 § 17 annet ledd annet punktum.
- (6) Den nye vergemålsloven av 2010 ble, med unntak av enkelte bestemmelser som hadde trådt i kraft tidligere, satt i kraft 1. juli 2013. Den nye loven inneholdt nye regler om godtgjørelse for verger.
- (7) Brandstorp fortsatte etter lovens ikrafttredelse å fakturere på samme grunnlag som før, og hun mottok de første årene oppgjør uten innsigelser.
- (8) Høsten 2017 varslet imidlertid Fylkesmannen i Østfold advokatvergene i fylket om at man ønsket å bytte ut advokatverger i de oppdragene hvor juridisk kompetanse ikke var nødvendig. Vergene kunne likevel beholde oppdragene på grunnlag av en timesats på 400 kroner, som etter de nye reglene unntaksvis kunne aksepteres. Vergene ble bedt om å oppgi hvilke vergeoppdrag de hadde som ikke fordret juridisk kompetanse. Brandstorp svarte at alle hennes vergeoppdrag fordret slik kompetanse.
- (9) Fylkesmannen i Østfold sendte 30. mai 2018 forhåndsvarsel til Brandstorp om at hun ville bli byttet ut som verge i de 37 oppdragene hun hadde. Fylkesmannen hadde vurdert det slik at ingen av oppdragene fordret juridisk kompetanse. I brev 17. august 2018 til fylkesmannen anførte Brandstorp at det ikke var hjemmel for å bytte verge mot vergeklientens ønske fordi et bytte ville være til ugunst for den vergetrengende.

- (10) Den 24. september 2018 varslet fylkesmannen Brandstorp om at «arbeid utført fra og med 1. november 2018 ikke vil godtgjøres etter den offentlige salærsats, med mindre vi etter en konkret vurdering finner at arbeidet/oppdraget var av juridisk art og krevde utførelse av advokatverge».
- (11) Etter dette har Brandstorp sagt opp 19 av vergeoppdragene, og tre oppdrag er falt bort av andre grunner. Brandstorp har i påvente av vår sak ikke endelig avregnet sin bistand i de avsluttede oppdragene. Hun har heller ikke fakturert godtgjørelse for arbeid utført etter 1. juli 2018 i noen av de løpende oppdragene.
- (12) Brandstorp tok 19. desember 2018 ut stevning for Sarpsborg tingrett med krav om fastsettelsesdom for at hun hadde krav på godtgjørelse for vergeoppdragene etter den offentlige salærsats. Tingretten avsa dom 15. juli 2019 med slik slutning:
- «1. Vigdis Brandstorp har krav på godtgjørelse pr. time etter den offentlige salærsats for til sammen 37 vergeoppdrag i Fredrikstad og Moss som angitt i stevningen.
 2. Hver av partene bærer sine sakskostnader.»
- (13) Etter anke fra staten avsa Borgarting lagmannsrett 1. april 2020 dom med slik slutning:
- «1. Staten ved Justis- og beredskapsdepartementet frifinnes.
 2. Hver av partene bærer sine sakskostnader for tingretten og lagmannsretten.»
- (14) Lagmannsretten la til grunn at advokater etter den nye vergemålsloven bare skulle godtgjøres etter den offentlige salærsatsen dersom oppdraget krevet juridisk kompetanse, og at ingen av Brandstorps oppdrag krevet det. Etter lagmannsrettens syn var det etter dette avgjørende om reglene i den nye loven kom til anvendelse på etablerte vergeoppdrag, og den tolket overgangsregelen i vergemålsloven § 101 nr. 2 slik at det var tilfelle.
- (15) Brandstorp har anket lagmannsrettens dom til Høyesterett. Anken gjelder rettsanvendelsen.

Partenes syn på saken

- (16) Den ankende part – *Vigdis Brandstorp* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (17) Det følger av overgangsregelen i vergemålsloven § 101 nr. 2 at staten ikke ensidig kan endre tidligere avtalt godtgjørelse for vergeoppdrag uten å gå veien om en oppsigelse av vergeoppdraget etter vergemålsloven § 29 og i tilfelle tilby fortsatt oppdrag på nye vilkår.
- (18) Vergemålsloven § 101 nr. 2 må forstås slik at oppdraget som hjelpeverge fortsetter med det innhold som tidligere er besluttet. Det innebærer at staten ikke ensidig kan endre godtgjørelsen. Denne tolkningen underbygges av ordlyden og har støtte i uttalelser fra Sivilombudsmannen.
- (19) Lovforarbeidene kan ikke lede til et annet resultat. Det er nærliggende å tolke uttalelsene der om at de nye reglene kommer til anvendelse, slik at de tar sikte på oppdrag der det ikke er etablert en fast praksis. En eventuell annen forståelse basert på de knappe forarbeidene,

hvor problemstillingen knyttet til etablerte ordninger ikke er drøftet, kan uansett ikke slå igjennom overfor lovens ordlyd og ombudsmannens uttalelser.

- (20) Det er ikke tilstrekkelige holdepunkter for at de nye reglene er preseptoriske.
- (21) Brandstorps syn underbygges av at det er i vergehavernes interesse å beholde sin verge, mens et slikt drastisk kutt i godtgjørelsen som det her er tale om, vil medføre at advokater vil måtte si fra seg sine vergeoppdrag. Staten legger på sin side for ensidig vekt på hensynet til å begrense det offentliges utgifter.
- (22) Vigdis Brandstorp har nedlagt slik påstand:
- «1. Vigdis Brandstorp har krav på godtgjørelse pr. time etter den offentlige salærsats for til sammen 37 vergeoppdrag i Fredrikstad og Moss som angitt i stevningen.
 2. Vigdis Brandstorp tilkjennes sakens omkostninger for tingrett, lagmannsrett og Høyesterett.»
- (23) Ankemotparten – *staten ved Justis- og beredskapsdepartementet* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (24) Prinsipalt anføres det at overgangsregelen i vergemålsloven av 2010 § 101 nr. 2 tredje punktum må forstås slik at eksisterende oppdrag etter vergemålsloven av 1927 som videreføres etter ikrafttreddelsen av ny lov, skal godtgjøres etter de nye reglene. Brandstorp har da krav på godtgjørelse etter vergemålsloven av 2010 § 30 og vergemålsforskriften § 16. De nye reglene er preseptoriske, og det er ikke nødvendig å si opp vergeoppdraget etter vergemålsloven § 29 for å anvende dem.
- (25) Reelle hensyn underbygger statens tolkning. Det er hensynet til å redusere kostnadene for vergehaverne som er det sentrale formålet bak reglene i vergemålsloven. Hensynet til vergen kan ikke tillegges stor vekt. Også hensynet til likebehandling av verger oppnevnt før og etter at den nye loven trådte i kraft, taler for statens tolkningsalternativ.
- (26) Subsidiært anføres det at Brandstorp ikke kan få medhold selv om overgangsregelen skulle tolkes slik at de nye reglene ikke kommer til anvendelse på oppdrag etablert før lovens ikrafttreddelse. Hun har uansett ingen tidsbegrenset rett til godtgjørelse basert på den offentlige salærsatsen.
- (27) Det er ikke anført at Brandstorp har grunnlag for sitt krav i en privatrettslig avtale. Uansett har ikke staten adgang til å inngå avtaler som binder vergehaverne.
- (28) Det foreligger heller ikke noe offentligrettslig grunnlag for kravet. Oppnevnelser er tause om vederlag, og under enhver omstendighet kunne det offentlige ikke ved avtale binde seg for alltid.
- (29) Selv om man skulle mene at vederlaget fortsatt var regulert av 1927-loven, kan Brandstorps krav ikke føre frem. Det var ikke truffet noe vedtak om forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet, og lovregelen var at det bare kunne tilstås vederlag «i den utstrekning det er rimelig». Staten kunne på dette grunnlag klart justere vederlaget til gjengs pris.

- (30) Staten ved Justis- og beredskapsdepartementet har nedlagt slik påstand:

«Anken vert forkasta.»

Mitt syn på saken

Reglene i vergemålsloven av 1927

- (31) Inntil loven ble endret i 1990, hadde verger i utgangspunktet bare krav på dekning av utgifter. I den utstrekning det var «rimelig» kunne de få dekket tapt arbeidsfortjeneste. Bare hvis vergemålet var «særlig arbeidskrevende» kunne de få et «passende arbeidsvederlag».
- (32) Ved lovendring i 1990, som ble satt i kraft 1. januar 1991, ble reglene myket opp. Vergemålsloven av 1927 § 17 lød etter dette slik:
- «Vergen har krav på å få dekket nødvendige utlegg. I den utstrekning det er rimelig, kan vergen også få dekket tapt arbeidsfortjeneste eller få vederlag for arbeidet som verge. Kravet avgjøres av overformynderne.
- Utgifter etter første ledd dekkes av den umyndiges midler. Har den umyndige ikke midler, eller finner overformynderne enstemmig at midlene er for ubetydelige til at den umyndige selv bør bære utgiftene til oppnevnt verge, dekkes disse av kommunen.»
- (33) Justis- og politidepartementet kommenterte hovedpunktene i disse reglene i rundskriv G-1990-178. Det er uttalt i punkt 3 i rundskrivet at det ville gjelde en «en felles, oppmyket regel om godtgjøring både for tapt arbeidsfortjeneste og vederlag for arbeid ellers», noe som ville innebære «en viss utvidelse av muligheten til å godtgjøre vergene og hjelpevergene». Videre er det sagt at for «oppnevnte verger vil det gjennomgående være naturlig å avklare retningslinjene for godtgjøring ved oppnevningen».
- (34) Reglene er senere omtalt i Håndbok for overformynderiene 2006 utgitt av Justis- og politidepartementet. På side 24-25 er det der blant annet uttalt at godtgjørelse til advokater kommer i en særstilling. Når deres arbeid som verger gjaldt enkle juridiske spørsmål som legfolk løser uten å kontakte advokat, skulle deres betaling være som for øvrige verger. Samtidig er det bemerket «at det ofte vil være rimelig at advokater får vederlag for arbeid som verger, fordi det å være verge er en naturlig del av deres virksomhet», og at «[o]fte vil det ... beløpsmessig komme ut på ett enten man gir vederlag eller dekker tapt arbeidsfortjeneste, idet det normalt anses rimelig å sette vederlaget lik de offentlige salærsatser for advokater». Til slutt er det skrevet med store bokstaver at «i alle tilfelle er det viktig å avtale betalingen på forhånd!»
- (35) Jeg nevner at vergemålsloven av 1927 § 90 c om hjelpevergens virksomhet viser til § 17 som en av de bestemmelsene som også gjaldt for hjelpeverger.

Reglene i vergemålsloven av 2010

- (36) Den någjeldende vergemålsloven av 2010 trådte – med visse unntak uten betydning for vår sak – i kraft 1. juli 2013. Bestemmelsene om godtgjørelse til verger finnes i § 30, hvor de relevante bestemmelser lyder slik:

«Vergen har krav på godtgjøring for arbeidet som verge og har rett til å få dekket nødvendige utgifter i forbindelse med vergeoppdraget. ... Godtgjøring og utgifter etter første og annet punktum dekkes av den som er under vergemål. Har han eller hun en inntekt og formue som er lavere enn de grenser som fastsettes av Kongen i forskrift, skal godtgjøringen og utgiftene likevel dekkes av fylkesmannen.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om satser for godtgjøring og utgiftsdekning etter første ledd og kan også fastsette hva som skal anses som særlige grunner etter første ledd annet punktum.»

- (37) Utfyllende regler gitt i medhold av bestemmelsens annet ledd er inntatt i vergemålsforskriften 15. februar 2013 nr. 201 § 16, hvor første og fjerde ledd lyder slik:

«Innenfor rammene av lov, forskrift, vedtak eller instruks inngår fylkesmannen en avtale med vergen om de nærmere forhold knyttet til vergeoppdraget. For vergeoppdrag som bare omfatter økonomiske forhold, ytes det etter søknad en fast årlig godtgjøring på kr 3500 til alminnelige verger og kr 7500 til faste verger.

...

Dersom omfanget av oppdraget tilsier det, kan det unntaksvis gis godtgjøring time for time etter en timesats på inntil kr 200 for alminnelige verger og inntil kr 400 for faste verger. Advokater som oppnevnes som verge, lønnes etter den offentlige salærsats, jf. forskrift 3. desember 1997 nr. 1441 om salær fra det offentlige til advokater m.v. § 2. Vergen må godtgjøre at en fast årlig sats ikke gir en rimelig dekning, og dokumentere timeforbruk for vergearbeidet. Fylkesmannen bør i det enkelte tilfelle sette en grense for hvor mange timer som kan brukes til oppdraget.»

- (38) Bestemmelsen om advokater i fjerde ledd praktiseres etter det opplyste slik at godtgjørelse etter offentlig salærsats bare innvilges til advokater som oppnevnes i denne egenskap. Kreves det ikke juridisk kompetanse for å utføre oppdraget, kan advokater bare engasjeres dersom de aksepterer å bli godtgjort etter de ordinære reglene. Denne rettsanvendelsen er ikke omstridt i vår sak.

Gamle og nye regler – sammenfatning og fellesspørsmål

- (39) Det fremstår som klart at det etter 1927-loven var anledning til å inngå forhåndsavtaler om godtgjørelse til dem som ble oppnevnt som verger og hjelpeverger, og departementet oppfordret til å gjøre dette. Loven ga ikke nærmere anvisninger på avtalenes innhold bortsett fra at det bare skulle gis vederlag i den utstrekning det var rimelig – en begrensning som i utgangspunktet må ha tatt sikte på å beskytte vergehaveren, som jo skulle dekke utgiftene dersom vedkommende hadde midler til det. For advokaters vedkommende var det på det rene at det kunne avtales godtgjørelse basert på den offentlige salærsatsen for advokater.

- (40) I 2010-loven fremgår det uttrykkelig at vergen har krav på godtgjørelse for sitt arbeid. Det følger av vergemålsforskriften at fylkesmannen skal inngå en avtale om vergeoppdraget. Jeg forstår forskriften slik at avtalen skal – eller iallfall bør – omfatte bestemmelser om godtgjørelsen. Samtidig gir forskriften nokså detaljerte regler om hvordan godtgjørelsen skal beregnes, slik at fylkesmannens frihet til å utøve skjønn og forhandle om godtgjørelsen er begrenset. Blant annet må det legges til grunn at det bare kan avtales avregning etter offentlig salærsats dersom vergen er advokat, og vedkommendes arbeid krever juridisk kompetanse.
- (41) En avtale om godtgjørelse av vervet som verge må i utgangspunktet tolkes og utfylles på samme måte som andre avtaler. Saken her gjelder en langvarig praksis for at Brandstorp kunne kreve godtgjørelse basert på den offentlige salærsats. Praksisen er så fast og langvarig at den må anses avtalerettslig bindende. Den kan imidlertid ikke tolkes slik at den var bindende for all fremtid. Tvert imot må det ha formodningen for seg at begge parter i et tidsbegrenset avtaleforhold av denne art med rimelig varsel må kunne kreve endringer i vederlagsordningen. Dette må være særlig klart når det som her dreier seg om en avtale hvor offentligrettslige regler, som kan bli endret fra tid til annen, setter skranker for hva avtalen kan gå ut på. Jeg kan heller ikke se hvilket grunnlag Brandstorp kunne ha for å bygge på at vederlagsmekanismen skulle være uten tidsbegrensning.
- (42) Min konklusjon så langt er at den offentlige part med rimelig varsel kunne kreve endret den praksisen som var etablert for beregning av Brandstorps godtgjørelse mens vergemålsloven av 1927 var gjeldende.
- (43) Brandstorp har anført at endringer i godtgjørelsesordningen forutsetter at vilkårene i vergemålsloven § 29 for å si opp vervet som verge, er oppfylt. I og med at jeg legger til grunn at den etablerte ordningen uansett kunne kreves endret med rimelig varsel, noe staten har gjort, er det ikke nødvendig for meg å gå inn på hvilken rekkevidde denne bestemmelsen ellers har.

Betydningen av overgangsregelen i vergemålsloven § 101 nr. 2

- (44) Saken har i betydelig utstrekning vært prosedert som et spørsmål om overgangsregelen i vergemålsloven § 101 nr. 2 innebærer at godtgjørelsesspørsmålet reguleres av den nye eller den gamle vergemålsloven. Bestemmelsen lyder slik:

«Beslutning om opprettelse av hjelpevergemål etter lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige gjelder også etter ikrafttredelsen av loven her. Hjelpevergemålet regnes etter lovens ikrafttredelse som et vergemål uten fratakelse av den rettslige handleevnen etter reglene i loven her og med det innhold som er besluttet for hjelpevergemålet. Oppdraget som hjelpeverge fortsetter etter lovens ikrafttredelse som et oppdrag som verge etter reglene i loven her og med det innhold som er besluttet for hjelpevergemålet.»

- (45) Hjelpevergemål opprettet under den tidligere loven skulle altså løpe videre uten behov for gjenoppnevning, men nå regnes som vergemål uten fratagelse av rettslig handleevne. Det er ellers særlig betydningen av tredje punktum – om at «oppdraget» fortsetter «etter reglene i loven her» og «med det innhold som er besluttet for hjelpevergemålet» – som har stått sentralt i saken. Spørsmålet har enkelt sagt vært om godtgjørelsen reguleres av

«reglene i loven her», eller er en del av «innholdet som er besluttet for hjelpevergemålet» som skulle løpe videre som det var under den gamle loven.

- (46) Ordlyden gir ikke noe klart svar, men jeg er tilbøyelig til å lese den som en henvisning til at alle sider av forholdet – altså både omfanget av vergens oppgaver og godtgjørelsen – reguleres av den nye loven. I samme retning trekker at det i Prop. 46 L (2012–2013) på side 27 er uttalt at «[f]or øvrig vil det være den nye lovens regler som regulerer vergeoppdraget, blant annet ... § 30 om godtgjøring og dekning av utgifter ...». Det er imidlertid ikke dermed sagt at overgangen til en ny og mindre gunstig vederlagsordning for vergen skulle skje uten hensyn til den fremgangsmåten for revisjon som gjaldt mellom partene. Denne problemstillingen er ikke berørt av lovgiver.
- (47) Ut fra mitt syn på saken er det ikke nødvendig å ta endelig stilling til dette tolkningsspørsmålet. Det er tilstrekkelig å slå fast at bestemmelsen iallfall ikke er til hinder for den omleggingen av godtgjørelsesordningen som staten har krevet, når Brandstorp er gitt rimelig tid til å innrette seg.
- (48) Brandstorp har til støtte for sitt syn lagt stor vekt på Sivilombudsmannens praksis. Hun har blant annet trukket frem uttalelsen i SOM-2015-2842. Ombudsmannen sier der at det er «uklart om Stortinget har hatt et bevisst forhold til denne problemstillingen» – det vil si om det var meningen at de nye reglene om godtgjørelse skulle gripe inn i individuelt etablerte ordninger til skade for vergen. Han uttaler deretter at Statens sivilrettsforvaltnings «oppfatning om at den tidligere avtalen ble terminert ved vergemålslovens ikrafttredelse 1. juli 2013, bygger ... på en uriktig lovtolkning.» Tidligere i uttalelsen tar han imidlertid forbehold om at praksisens bindende karakter gjaldt «iallfall inntil hun eventuelt fikk melding om at forutsetningene for oppdraget var endret». Lest i sammenheng oppfatter jeg dette slik at det ikke er noen motsetning mellom ombudsmannens syn og den rettsanvendelsen jeg legger til grunn.

Konklusjon

- (49) Jeg er kommet til at den etablerte praksisen for beregning av Brandstorps godtgjørelse ikke var til hinder for at staten – med rimelig frist – kunne kreve at prinsippene for beregning av vederlaget ble brakt i overensstemmelse med det nye regelverket. Dette er gjort, og Brandstorp kan derfor ikke få medhold i sitt krav om rett til å kreve godtgjørelse etter den offentlige salærsats for hennes vergeoppdrag i Fredrikstad og Moss.
- (50) Staten har ikke krevet sakskostnader.
- (51) Jeg stemmer for denne

D O M :

Anken forkastes.

- (52) Dommer **Østensen Berglund:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (53) Dommer **Falch:** Likeså.
- (54) Dommer **Bergh:** Likeså.
- (55) Dommer **Bull:** Likeså.
- (56) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

Anken forkastes.