



NORGES HØYESTERETT

D O M

avsagt 20. desember 2022 av Høyesterett i avdeling med

dommer Bergljot Webster
dommer Henrik Bull
dommer Per Erik Bergsjø
dommer Borgar Høgetveit Berg
dommer Kine Steinsvik

**HR-2022-2433-A, (sak nr. 22-078885SIV-HRET), (sak nr. 22-078894SIV-HRET) og
(sak nr. 22-078902SIV-HRET)**

Anker over Borgarting lagmannsretts dommer 25. mars 2022

- I.
A (advokat Tor Sverre Fuglestein – til prøve)
- mot
- Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet (Regjeringsadvokaten
v/advokat Asgeir Nygård)
- II.
B (advokat Tor Sverre Fuglestein – til prøve)
- mot
- Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet (Regjeringsadvokaten
v/advokat Asgeir Nygård)
- III.
C (advokat Tor Sverre Fuglestein – til prøve)
- mot
- Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet (Regjeringsadvokaten
v/advokat Asgeir Nygård)

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

(1) Dommer **Bergsjø:**

Sakenes spørsmål og bakgrunn

- (2) Sakene gjelder gyldigheten av tre trygderettskjennelser om beregning av dagpenger under arbeidsløshet. Spørsmålet er hvordan dagpengegrunnlaget skal regnes ut for tre medlemmer av folketrygden som har fått sluttvederlag fra arbeidsgiver til dekning av inntektsbortfall fremover i tid.
- (3) Etter folketrygdloven § 4-11 avhenger størrelsen på dagpengene av inntekten før søknadstidspunktet. Dersom det er gunstigst for medlemmet, fastsettes dagpengegrunnlaget – noe forenklet uttrykt – ut fra gjennomsnittlig brutto arbeidsinntekt i de siste tre årene før søknaden. Inntekt over seks ganger folketrygdens grunnbeløp – «6 G» – skal etter bestemmelsen ikke regnes med i dagpengegrunnlaget. Det første spørsmålet er om begrensningen på 6 G skal anvendes på inntekten i de tre årene *før* gjennomsnittsinntekten beregnes, eller om begrensningen først slår inn *etter* at det er beregnet et gjennomsnitt av de faktiske inntektene.
- (4) Sluttvederlag fra arbeidsgivere er gjerne ment å dekke inntektsbortfall for en periode fremover i tid. Det andre spørsmålet i sakene knytter seg til hvordan slike sluttvederlag skal behandles ved beregningen av dagpengegrunnlaget. Skal beløpet fordeles utover den perioden det er ment å dekke inntektsbortfall for, eller er utbetalingstidspunktet avgjørende ved beregningen av dagpengegrunnlaget? For å forenkle fremstillingen betegner jeg de to alternativene som henholdsvis «fordelingsprinsippet» og «kontantprinsippet».
- (5) For det tredje er det spørsmål om de ankende partenes rettigheter etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) er krenket. De har gjort gjeldende at dagpengevedtakene strider mot protokoll 1 artikkel 1 (P1-1) om vern av eiendom.
- (6) De ankende partene har alle fått sluttvederlag fra sin arbeidsgiver, og de nevnte problemstillingene er felles for dem. Sakene deres ble behandlet i sammenheng for Borgarting lagmannsrett, men det ble avsagt tre dommer. For Høyesterett er sakene forent til felles behandling og avgjørelse etter tvisteloven § 15-6.
- (7) A (sak 22-078885SIV-HRET) inngikk i 2016 avtale med sin arbeidsgiver Statoil ASA om å slutte i selskapet 31. august 2016 mot å få en såkalt sluttpakke. I tråd med avtalen fikk hun i september samme år utbetalt 1 477 450 kroner i sluttvederlag. Av dette skulle 254 731 kroner dekke lønn i oppsigelsestiden på fem måneder, mens 1 222 719 kroner var lønn tilsvarende ytterligere 24 måneder. Ved utløpet av perioden på 29 måneder hadde hun ikke fått nytt arbeid og søkte derfor dagpenger.
- (8) NAV Arbeid og ytelser Sarpsborg beregnet dagpengegrunnlaget til 232 548 kroner med utgangspunkt i inntektene i de tre siste avsluttede kalenderårene. Den faktiske inntekten var i 2016 – på grunn av det utbetalte sluttvederlaget – 2 012 757 kroner, mens den i 2017 var 64 694 kroner og i 2018 43 470 kroner. Beregningen tok utgangspunkt i kontantprinsippet, slik at sluttvederlaget ikke ble fordelt på den perioden det skulle dekke

lønn for. Inntekten i 2016 ble redusert til 6 G før gjennomsnittet for de tre årene ble regnet ut.

- (9) As klage til NAV Klageinstans førte ikke frem. Hun anket til Trygderetten, som i kjennelse 28. oktober 2020 stadfestet klagevedtaket. Trygderetten la til grunn at 6 G-begrensningen måtte brukes på inntekten i 2016 før snittet for de tre årene ble regnet ut. Videre var Trygderetten enig i at kontantprinsippet skulle benyttes ved beregningen av dagpengegrunnlaget.
- (10) A reiste søksmål om gyldigheten av Trygderettens kjennelse for Borgarting lagmannsrett, jf. trygderettsloven § 26. Lagmannsretten avsa 25. mars 2022 dom med slik domsslutning:
- «Staten frifinnes.»
- (11) Lagmannsretten hadde samme syn som Trygderetten på de to hovedproblemstillingene i saken. Spørsmålet om As menneskerettigheter er krenket var ikke tema for lagmannsretten.
- (12) A har anket til Høyesterett over lagmannsrettens rettsanvendelse.
- (13) B (sak 22-078894SIV-HRET) inngikk avtale med arbeidsgiveren FMC Kongsberg Subsea AS om å fratse sin stilling i selskapet 31. desember 2017 mot et sluttvederlag tilsvarende 18 måneders grunnlønn. Dette ga grunnlag for utbetaling av samlet 910 230 kroner. Beløpet ble fordelt med to tredjedeler i januar 2018 og én tredjedel i januar 2019. Ved utløpet av den perioden sluttvederlaget dekket, søkte hun om dagpenger ved arbeidsløshet.
- (14) NAV Arbeid og ytelse Skien beregnet dagpengegrunnlaget til 503 747 kroner. På dette tidspunktet var beregningsregelen i folketrykkløven § 4-11 endret, og beregningen var basert på inntekten de siste 36 kalendermånedene før søknadstidspunktet. For perioden juni 2016 til mai 2017 bygget NAV på en inntekt på 633 631 kroner, mens beregningen for de to påfølgende tolv måneders-periodene tok utgangspunkt i en inntekt på henholdsvis 1 059 850 kroner og 303 621 kroner. Sluttvederlaget ble altså – i tråd med kontantprinsippet – tatt i betraktning i de periodene de to ratene ble utbetalt. Inntektene for de to førstnevnte periodene ble begrenset til 6 G før gjennomsnittet ble regnet ut.
- (15) Etter klage fra B stadfestet NAV Klageinstans vedtaket. Hun anket til Trygderetten, hvor saken ble behandlet sammen med Cs sak. Retten ble satt med fem medlemmer, jf. trygderettsloven § 7 tredje ledd. Bakgrunnen for beslutningen om fem medlemmer var at Trygderetten i tre andre saker hadde anvendt 6 G-begrensningen på gjennomsnittet av de tre beregningsperiodene, og ikke på de enkelte periodene som inngikk i beregningsgrunnlaget. Arbeids- og velferdsdirektoratet og ankemotparten mente dette var feil.
- (16) Trygderetten la til grunn at inntekten i de enkelte tolv måneders-periodene skulle begrenses til 6 G før gjennomsnittet ble regnet ut. I motsetning til NAV Klageinstans mente imidlertid Trygderetten at utbetalingene av sluttvederlaget måtte «fordeles utover de tidsrom de var ment å dekke lønn for». Trygderetten bygget med andre ord på det jeg har kalt fordelingsprinsippet. Kjennelsen 10. mai 2021 har denne slutningen:

«Vedtaket truffet av NAV Klageinstans den 28. oktober 2019 omgjøres slik at dagpengegrunnlaget fastsettes til seks ganger folketrygdens grunnbeløp.»

- (17) Staten brakte saken inn for Gulating lagmannsrett. Saken ble overført til Borgarting lagmannsrett for å kunne behandles sammen med As og Cs saker. Borgarting lagmannsrett avsa 25. mars 2022 dom med slik domsslutning:

«Trygderettens kjennelse 10. mai 2021 i ankesak 20-1567 er ugyldig.»

- (18) Lagmannsretten var enig med Trygderetten i spørsmålet om anvendelsen av begrensningen på 6 G, men mente at kontantprinsippet måtte anvendes på sluttvederlaget.

- (19) B har anket til Høyesterett over rettsanvendelsen.

- (20) C (sak nr. 22-078902SIV-HRET) inngikk avtale med arbeidsgiveren Smart Fuel AS om å fratre sin stilling 5. desember 2015 mot et sluttvederlag tilsvarende 42 måneders lønn fra fratredelsen. Sluttvederlaget ble utbetalt med en tredjedel i henholdsvis januar 2016, januar 2017 og januar 2018. Hun fremsatte krav om dagpenger i juli 2019.

- (21) NAV beregnet inntektsgrunnlaget for dagpengene til 399 432 kroner. For perioden juni 2016 til mai 2017 tok NAV utgangspunkt i en inntekt på 819 763 kroner og for perioden juni 2017 til mai 2018 i en inntekt på 811 690 kroner. NAV la til grunn at hun ikke hadde inntekt i perioden juni 2018 til mai 2019. Sluttvederlaget ble altså tatt i betraktning i de to førstnevnte periodene i tråd med kontantprinsippet og ikke fordelt på hele perioden det skulle dekke lønn for. Inntekten for disse to periodene ble begrenset til 6 G før gjennomsnittet av periodene ble regnet ut. Etter klage stadfestet NAV Klageinstans vedtaket.

- (22) C anket til Trygderetten. Saken ble som nevnt behandlet sammen med Bs sak, og retten ble satt med fem medlemmer. Trygderetten bygget på den forståelsen av folketrygdloven § 4-11 som jeg har redegjort for i gjennomgåelsen av Bs sak. Kjennelsen 11. mai 2021 har denne slutningen:

«Vedtaket truffet av NAV Klageinstans den 25. oktober 2019 oppheves, og saken henvises til ny behandling.»

- (23) Staten brakte saken inn for Agder lagmannsrett. Saken ble overført til Borgarting lagmannsrett for å kunne behandles sammen med de to andre. Borgarting lagmannsrett avsa 25. mars 2022 dom med slik domsslutning:

«Trygderettens kjennelse 11. mai 2021 i ankesak 20-1684 er ugyldig.»

- (24) Lagmannsretten bygget på samme forståelse av folketrygdloven § 4-11 som i de andre to sakene.

- (25) C har anket over rettsanvendelsen.

Partenes syn

- (26) De ankende partene – A, B og C – har i fellesskap gjort gjeldende:

- (27) Trygderetten og lagmannsretten har i alle sakene bygget på feil forståelse av bestemmelsen i folketrygdloven § 4-11 om at inntekt over 6 G ikke skal regnes med i

dagpengegrunnlaget. Når beregningen av dagpengegrunnlaget bygger på inntektene de siste tre kalenderår eller de siste 36 månedene, skal det først regnes ut et gjennomsnittsbeløp basert på de faktiske inntektene i de enkelte beregningsperiodene. Deretter skal snittet for periodene begrenses til 6 G. Frem til lovendringen 17. desember 2021 fulgte dette av ordlyden og systematikken i loven. Tolkningen hadde også støtte i lovhistorikken, forarbeider og en konsekvent forvaltningspraksis frem til praksisendringen fra 1. januar 2019. Det var på tidspunktet for praksisendringen etablert en bindende norm som bare kunne endres ved lov.

- (28) Etter bestemmelsen i folketrygdloven § 4-3 om vilkårene for dagpenger anses sluttvederlag som lønn for den perioden vederlaget er ment å dekke. Medlemmet kan ikke søke dagpenger før denne perioden er ute. Ut fra konsekvenshensyn, systembetraktninger og reelle hensyn må da sluttvederlag fordeles på den samme perioden også ved beregningen av dagpengegrunnlaget etter § 4-11. Det såkalte kontantprinsippet kan ikke anvendes. Trygderetten har bygget på riktig lovforståelse i Bs og Cs sak, mens lagmannsrettens lovforståelse er uriktig i alle saker.
- (29) Subsidiært er de ankende partenes rettigheter etter EMK P1-1 krenket. De har en «possession» eller i det minste en «legitimate expectation» som er vernet etter bestemmelsen. Det inngrepet som ligger i anvendelsen av kontantprinsippet og praksisendringen for så vidt gjelder 6 G-begrensningen, er ikke rettferdiggjort.
- (30) A har i sak 22-078885SIV-HRET lagt ned slik påstand:
- «1. Trygderettens kjennelse med ankenr. 20/000486 er ugyldig.
 2. A tilkjennes sakens omkostninger for lagmannsretten og for Høyesterett.»
- (31) B har i sak 22-078894SIV-HRET lagt ned slik påstand:
- «1. B frifinnes.
 2. B tilkjennes sakens omkostninger for lagmannsretten og for Høyesterett.»
- (32) C har i sak 22-078902SIV-HRET lagt ned slik påstand:
- «1. C frifinnes.
 2. C tilkjennes sakens omkostninger for lagmannsretten og for Høyesterett.»
- (33) Ankemotparten – *staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (34) Det hefter ikke feil ved lagmannsrettens lovanvendelse. Lagmannsretten har korrekt kommet til at Trygderettens kjennelse er gyldig i As sak, men ugyldig i de to andre sakene.
- (35) Sluttvederlag skal i tråd med kontantprinsippet tidfestes til det tidspunktet det utbetales. Lovens ordlyd og forarbeider gir støtte til en slik forståelse, og en konsekvent praksis peker i samme retning. Behandling av dagpengesøknader er masseforvaltning, hvor det er viktig med generelle, praktikable og lett kontrollerbare regler. Særregler skaper avgrensingsproblemer og forutsetter manuell søknadsbehandling, noe som er uheldig. At

sluttvederlaget innebærer at man har «krav på lønn» etter vilkårsregelen i folketrygdloven § 4-3, kan ikke være avgjørende ved tolkningen av beregningsregelen i § 4-11.

- (36) Tidligere ble 6 G-begrensningen i § 4-11 anvendt på inntektsgjennomsnittet, ikke på de enkelte kalenderår eller tolv måneders-perioder som inngår i gjennomsnittsberegningen etter andre ledd andre punktum. Ordlyd, forarbeider og formålsbetraktninger åpnet imidlertid for begge tolkningsalternativer. Det var derfor adgang til å foreta en praksisomlegging med virkning fra 1. januar 2019 uten lovendring. I vurderingen har det betydning at omleggingen var demokratisk forankret gjennom behandlingen av Prop. 1 S (2018–2019), og at den fikk tilslutning fra et flertall på Stortinget.
- (37) Det foreligger ikke noe inngrep i de ankende partenes rettigheter etter EMK P1-1. Under enhver omstendighet er et eventuelt inngrep rettferdiggjort.
- (38) Staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet har lagt ned slik likelydende påstand i alle sakene:
- «1. Anken forkastes.
 2. Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet tilkjennes sakskostnader for Høyesterett.»

Mitt syn på sakene

Høyesteretts kompetanse, problemstillingen og den videre fremstillingen

- (39) Sakene gjelder som nevnt gyldigheten av tre trygderettskjennelser om beregning av dagpenger. Etter trygderettsloven § 26 tredje ledd kan domstolene prøve lovligheten av Trygderettens kjennelser. Fordi ankene gjelder lovtolkningsspørsmål, er det ingen begrensninger i prøvingsadgangen, jf. HR-2021-2126-A avsnitt 30.
- (40) Hovedproblemstillingene i sakene knytter seg til forståelsen av folketrygdloven § 4-11 om beregningen av dagpengegrunnlaget. Tolkningsovervektene slår ulikt ut for de ankende partene. A vil kort sagt få maksimalt dagpengegrunnlag dersom hun får medhold i at 6 G-begrensningen skal anvendes på gjennomsnittet av de faktiske inntektene i beregningsperioden, uavhengig av om kontantprinsippet eller fordelingsprinsippet benyttes. Legges statens forståelse av 6 G-regelen til grunn, får hun derimot bare maksimalt dagpengegrunnlag med fordelingsprinsippet. Situasjonen for B er at hun får fullt grunnlag hvis hun får medhold i ett av spørsmålene, uavhengig av hvilket. C får maksimalt dagpengegrunnlag bare hvis fordelingsprinsippet benyttes. Selv om hennes og de andre ankende partenes syn på 6 G-begrensningen legges til grunn, vil ikke kontantprinsippet gi henne et grunnlag tilsvarende 6 G.
- (41) Når situasjonen er slik, finner jeg det mest hensiktsmessig å gjennomgå de to tolkningsspørsmålene på generelt grunnlag først. Deretter gjør jeg mer i detalj rede for hvilke konsekvenser lovtolkningen får for de ankende partene.
- (42) Paragraf 4-11 har imidlertid vært endret flere ganger, og den må dessuten ses i sammenheng med andre bestemmelser i folketrygdlovens kapittel 4 om dagpenger under arbeidsløshet. Jeg gir derfor først en oversikt over de mest sentrale bestemmelsene og

endringene før jeg går mer konkret inn på spørsmålene i saken. I nødvendig utstrekning vurderer jeg EMK-spørsmålet til slutt.

Oversikt over de sentrale bestemmelsene

- (43) Formålet med dagpenger er å gi *delvis* dekning for bortfall av arbeidsinntekt, jf. folketrygdloven § 4-1. Fordi det ikke gis full dekning, har medlemmet et motiv for å komme ut i arbeid igjen for å opprettholde levestandarden.
- (44) Etter § 4-3 første ledd første punktum er det et vilkår for dagpenger at medlemmet har tapt arbeidsinntekt som arbeidstaker på grunn av arbeidsløshet. Tredje punktum slår fast at medlemmet ikke anses å ha tapt inntekt «dersom vedkommende for det aktuelle tidsrom har krav på lønn». Når sluttvederlag utbetales for å dekke lønn for en periode etter arbeidsforholdets opphør, anses medlemmet for å ha «krav på lønn» i denne perioden. De ankende partene oppfyllte av denne grunn ikke vilkårene for dagpenger før ved utløpet av den perioden sluttvederlagene deres skulle dekke.
- (45) Paragraf 4-4 oppstiller krav til minsteinntekt. For å få rett til dagpenger må medlemmet enten ha hatt arbeidsinntekt på minst 1,5 G de siste tolv kalendermånedene før søknaden eller minst 3 G de siste 36 kalendermånedene. Bestemmelsen hadde en noe annen ordlyd da As sak ble behandlet, men uten at dette har betydning i saken.
- (46) Dagpengene beregnes ut fra *dagpengegrunnlaget*, som er regulert i § 4-11. Det er enighet om at beregningen i As sak må ta utgangspunkt i den ordlyden som gjaldt fra 1. januar 2011 til 1. juli 2019:

«Dagpengegrunnlaget er den inntekten dagpengene regnes ut etter.

Dagpengegrunnlaget fastsettes ut fra medlemmets brutto arbeidsinntekt i det siste avsluttede kalenderåret før han eller hun søker om stønad, eller får fastsatt nytt dagpengegrunnlag etter bestemmelsene i § 4-16, første ledd, andre og tredje punktum. Dersom det gir et høyere grunnlag, fastsettes dagpengegrunnlaget i stedet ut fra gjennomsnittlig brutto arbeidsinntekt i de tre siste avsluttede kalenderårene. Dagpenger under arbeidsløshet etter dette kapittel, sykepenger etter kapittel 8, omsorgspenger, pleiepenger og opplæringspenger etter kapittel 9 og svangerskapspenger og foreldrepenger etter kapittel 14 tas også med i dagpengegrunnlaget når rett til stønad er opptjent som arbeidstaker.

Inntekten justeres i forhold til endringene i grunnbeløpet i tiden frem til han eller hun søker om dagpenger.

Inntekt over seks ganger folketrygdens grunnbeløp regnes ikke med i dagpengegrunnlaget.»

- (47) Andre ledd første og andre punktum ble ved lov 20. desember 2018 nr. 98 endret med virkning fra 1. juli 2019. Endringen hadde sammenheng med at Arbeids- og velferdsetaten hadde fått tilgang til løpende inntektsopplysninger. Lovgiver så det som ønskelig å kompensere for det mest aktuelle inntektstapet og ikke et inntektstap lenger tilbake i tid, se Prop. 12 L (2018–2019), punkt 2.1.2 på side 7. Ved endringen fikk andre ledd første og andre punktum denne ordlyden:

«Dagpengegrunnlaget fastsettes ut fra medlemmets brutto arbeidsinntekt de siste tolv avsluttede kalendermånedene før han eller hun søker om stønad, eller får fastsatt nytt dagpengegrunnlag etter bestemmelsene i § 4-16 første ledd, andre og tredje punktum. Dersom det gir et høyere grunnlag, fastsettes dagpengegrunnlaget i stedet ut fra gjennomsnittlig brutto arbeidsinntekt i de siste 36 avsluttede kalendermånedene før søknadstidspunktet.»

(48) Fjerde ledd om begrensningen på 6 G ble ikke endret. For de tidligere instansene har det vært omtvistet om Bs og Cs dagpengegrunnlag skal beregnes etter reglene som gjaldt før eller etter 1. juli 2019. Det er opplyst at partene nå er enige om at de sistnevnte reglene gjelder. Dette har uansett ingen betydning for de spørsmålene som står for Høyesterett.

(49) Ved lov 17. desember 2021 ble § 4-11 igjen endret. Endringene i bestemmelsen trådte i kraft straks. Fjerde ledd lyder etter endringen slik:

«Inntekt som per tolv månedersperiode forut for søknadstidspunktet overstiger seks ganger grunnbeløpet, regnes ikke med i dagpengegrunnlaget. Det er grunnbeløpet på søknadstidspunktet som legges til grunn ved beregningen av maksimalt dagpengegrunnlag etter dette leddet.»

(50) Endringen innebærer at det nå er klart at arbeidsinntekten i de enkelte tolv måneders-periodene skal begrenses til 6 G før gjennomsnittet regnes ut. Men fordi våre saker må vurderes ut fra de reglene som gjaldt tidligere, får endringen ingen direkte betydning.

Begrensningen til 6 G i § 4-11 fjerde ledd

(51) Som jeg allerede har redegjort for, hadde § 4-11 fjerde ledd denne ordlyden da de ankende partenes søknader ble behandlet:

«Inntekt over seks ganger folketrygdens grunnbeløp regnes ikke med i dagpengegrunnlaget.»

(52) Frem til årsskiftet 2018/2019 ble bestemmelsen konsekvent praktisert slik at det først ble regnet ut et gjennomsnitt basert på de faktiske bruttoinntektene i de siste tre avsluttede kalenderårene. Deretter ble begrensningen på 6 G anvendt på gjennomsnittet. I Prop. 1 S (2018–2019) foreslo regjeringen en omlegging. På side 222 i budsjettproposisjonen uttaler departementet:

«Dagpengene beregnes ut ifra bruttoinntekt siste avsluttede kalenderår før søknad, eller de siste tre avsluttede kalenderårene dersom det gir høyere dagpenger. Inntekt over 6G regnes ikke med i dagpengegrunnlaget. Når det er inntekten de siste tre avsluttede kalenderårene som utgjør dagpengegrunnlaget, regnes taket på 6G i praksis ut ifra gjennomsnittlig inntekt de siste tre avsluttede kalenderårene. Regjeringen foreslår at begrensningen på 6G skal gjelde inntekten i hvert enkelt av de tre siste årene før søknadstidspunktet, i stedet for gjennomsnittet. Endringen gjøres gjeldende fra 1. januar 2019.»

(53) Forslaget fikk tilslutning i budsjettavtalen og ble omtalt i Innst. 15 S (2018–2019). NAV begynte å praktisere 6 G-begrensningen i tråd med forslaget fra 1. januar 2019. Endringen

ble også omtalt i en revidert versjon av rundskriv R04-00 gjeldende fra 4. januar 2019, kommentaren til § 4-11, punkt 1.3.

- (54) Spørsmålet er om NAV hadde adgang til å foreta en slik praksisendring – som i realiteten er en endret lovtolkning – uten å gå veien om lovendring. For å kunne ta stilling til dette, ser jeg på forståelsen av § 4-11 før praksisendringen.
- (55) Jeg tar utgangspunkt i den dagjeldende *ordlyden* i fjerde ledd, som jeg nettopp har sitert. Den åpner isolert sett for begge tolkningsalternativer. Når det innledningsvis vises til «[i]nntekt over» 6 G, kan det tilsi at det er den faktiske inntekten i det enkelte kalenderåret som skal begrenses. Uttrykket «dagpengegrunnlaget» peker på den annen side tilbake på andre ledd og på resultatet av den gjennomsnittsberegningen som skal foretas etter andre punktum i leddet.
- (56) *Sammenhengen og systematikken* i § 4-11 gir imidlertid etter mitt syn støtte til de ankende partenes syn på forståelsen. Etter andre ledd skal dagpengegrunnlaget fastsettes ut fra medlemmets «brutto arbeidsinntekt». Dette peker i retning av at det er de faktiske inntektene som skal tas i betraktning, og at det ikke skal skje nB begrensning til 6 G på dette stadiet i utregningen. De sentrale bestemmelsene om beregning av dagpengegrunnlaget er dessuten samlet i andre ledd. Dersom det var meningen at begrensningsregelen skulle anvendes på inntektene som inngår i gjennomsnittsberegningen, hadde det vært mer naturlig om den var inntatt nettopp i dette leddet.
- (57) Jeg ser det slik at også *lovhistorikken* og enkelte *forarbeidsuttalelser* tilsier at begrensningsregelen skulle anvendes på resultatet av gjennomsnittsberegningen. Regelen om begrensning til 6 G kom inn i folketrygdloven 1966 § 4-3 nr. 2 femte ledd i 1984. Ved lovendring 15. juni 1990 nr. 17 fikk § 4-3 nr. 2 tredje til femte ledd denne ordlyden:
- «Hvis den som søker om stønad ber om det, og legger fram tilstrekkelige inntektsopplysninger, skal gjennomsnittsinntekten for de tre siste, avsluttede kalenderår før søknad om dagpenger settes fram, legges til grunn dersom dette gir et høyere grunnlag.
- Før fastsettelsen av grunnlaget etter første, annet og tredje ledd, skal inntektene for de aktuelle kalenderår justeres i forhold til endringer som er skjedd i grunnbeløpet, jfr. kap. 6, i tiden fram til kravet om dagpenger er satt fram.
- Etter at det er foretatt justering som nevnt i foregående ledd, skal dagpengegrunnlaget avrundes til nærmeste 1.000 kroner. Dagpengegrunnlaget skal ikke overstige et beløp tilsvarende 6 ganger folketrygdens grunnbeløp på det tidspunkt kravet om dagpenger settes fram.»
- (58) Etter mitt syn viser utformingen av bestemmelsen at det var gjennomsnittet av inntekten i de tre siste kalenderårene som skulle begrenses til 6 G. Fjerde ledd regulerer etter sin ordlyd inntekten for de enkelte årene, mens det er på det rene at det er resultatet av gjennomsnittsberegningen – «dagpengegrunnlaget» – som skal begrenses til nærmeste tusen kroner etter femte ledd første punktum. «Dagpengegrunnlaget» må da naturlig forstås på samme måte i andre punktum i leddet.

- (59) Forståelsen støttes av forarbeidene til endringen. I Ot.prp. nr. 53 (1989–90) uttaler departementet:
- «I § 4-3 nr. 2 femte ledd får første og andre punktum ny ordlyd, slik at det blir klårare at avrundinga skal gjerast etter at inntekta for det einskilde kalenderåret er blitt justert.»
- (60) Riktignok passer uttrykket «avrundinga» best på den avrundingen til nærmeste tusen kroner som skulle foretas etter første punktum. Men når departementet også viser til andre punktum, gis det her et temmelig klart uttrykk for at også 6 G-begrensningen skulle anvendes på gjennomsnittet av de tre kalenderårene.
- (61) Det er ingen holdepunkter for at innholdet i begrensningsregelen var ment endret i senere lovrevisjoner, heller ikke ved innføringen av folketrygdloven 1997. Tvert om bekrefter en uttalelse i Ot.prp. nr. 35 (1995–96) den forståelsen som jeg nettopp har tatt til orde for. I proposisjonen fremmet departementet forslag om en omlegging av kapittel 4 i folketrygdloven 1966. I de spesielle merknadene til utkastet § 4-11 på side 48 uttaler departementet:
- «Fjerde ledd inneholder regelen om ‘taket’ for dagpengegrunnlaget, og tilsvarer någjeldende lovs § 4-3 nr. 2 femte ledd, andre punktum.»
- (62) Departementet viser til at det er selve dagpengegrunnlaget som har et «tak». Det er nærliggende å forstå dette slik at det er det beregnede gjennomsnittet av kalenderårene som skal begrenses til 6 G, ikke inntektene i de enkelte årene som inngår i beregningen. Oppsummert peker lovhistorikken og forarbeidsuttalelser etter mitt syn entydig i retning av at det er resultatet av gjennomsnittsberegningen – dagpengegrunnlaget – som skal begrenses til 6 G.
- (63) Jeg har allerede berørt *forvaltningspraksis* før praksisomleggingen fra januar 2019. I Prop. 1 S (2018–2019) fremgår at praksis var å anvende begrensningen på 6 G «ut ifra gjennomsnittlig inntekt de siste tre avsluttede kalenderårene». På samme måte heter det i rundskriv R04-00 gjeldende fra 4. januar 2019, kommentaren til § 4-11, punkt 1.3 at 6 G-begrensningen, slik den til da var praktisert, gjaldt «gjennomsnittet av de tre siste kalenderårene». Trygderetten bygget på at dette var praksis i tre kjennelser fra 2020 – TRR-2020-1332, TRR-2020-1340 og TRR-2020-1408. I kjennelsene la Trygderetten til grunn den forståelsen av begrensningsregelen som de ankende partene har tatt til orde for. Trygderetten kom til en annen konklusjon i fem-medlemskjennelsen i Bs sak, se TRR-2020-1567, og dette ble fulgt opp i Cs sak. Men også i disse sakene forutsatte Trygderetten at tidligere praksis var slik jeg har beskrevet her.
- (64) Frem til omleggingen ved årsskiftet 2018/2019 var praksis altså at det var gjennomsnittet av de faktiske inntektene i de tre kalenderårene før søknaden som ble begrenset til 6 G. I mangel på holdepunkter for noe annet legger jeg til grunn at det er tale om en fast og konsekvent praksis. På bakgrunn av lovteksten slik den lød i 1990 og forarbeidsuttalelsene til bestemmelsen antar jeg at det er tale om en praksis som har vært opprettholdt i flere tiår.
- (65) En fast, konsekvent og langvarig forvaltningspraksis har vekt som rettskilde. Når det gjelder Trygderettens praksis, er dette uttalt blant annet i HR-2020-1193-A avsnitt 54 med videre henvisninger og HR-2021-2126-A avsnitt 67. Men dette gjelder også

forvaltningspraksis mer generelt, noe som fremgår av blant annet Rt-2005-1757 *Skyggekjennelsen* og HR-2016-2017-A avsnitt 50.

- (66) *Oppsummert* ser jeg rettskildebildet før praksisomlegging i 2019 slik: Ordlyden ga ingen avgjørende holdepunkter for forståelsen av begrensingsregelen. Sammenhengen og systematikken i bestemmelsen pekte imidlertid i retning av at det var gjennomsnittet av inntektene i de tre kalenderårene som skulle begrenses til 6 G, ikke inntekten det enkelte året. Lovhistorikken, forarbeidsuttalelser og en fast, konsekvent og langvarig praksis ga klar støtte til denne forståelsen.
- (67) Dette bringer meg tilbake til utgangspunktet for drøftelsen av dette spørsmålet. Kunne NAV legge om praksis – endre lovtolkningen – under henvisning til uttalelsene i Prop. 1 S (2018–2019) og Stortingets budsjettbehandling, eller var det nødvendig med lovendring?
- (68) Spørsmålet er drøftet i betydelig bredde i Trygderettens fem-medlemskjennelse særlig i Bs sak, se TRR-2020-1567. Trygderetten kom under tvil til at «ordlyden ikke stengte for praksisendring i tråd med det retten legger til grunn var Stortingets klare vilje da statsbudsjettet for 2019 ble vedtatt». Lagmannsretten la i våre tre saker på samme måte til grunn at «verken lovens ordlyd, formålsbetraktninger og/eller tidligere praksis eller annet [var] til hinder for at praksis ble endret slik som gjort». Jeg har et annet syn.
- (69) Med utgangspunkt i de rettskildene jeg har vist til, måtte § 4-11 fjerde ledd før praksisomleggingen forstås slik at det var gjennomsnittet av inntekten i de tre kalenderårene som skulle begrenses til 6 G. Selv om ordlyden i og for seg åpnet også for en annen tolkning, var det etablert en rettslig bindende norm. Denne kunne bare endres ved formell lov, jf. lex superior-prinsippet. Jeg viser til avgjørelsene i Rt-1973-679, Rt-1992-1263 og Rt-2001-1444, som alle reiste lignende problemstillinger. At omleggingen hadde en viss demokratisk forankring gjennom budsjettforslaget i Prop. 1 S (2018–2019) og behandlingen i Stortinget, kan etter mitt syn ikke være tilstrekkelig.
- (70) Etter dette skulle begrensingsregelen i folketrygdloven § 4-11 fjerde ledd forstås slik da de ankende partene søkte om dagpenger: Det skulle først vært regnet ut et gjennomsnitt av de faktiske inntektene i de tre avsluttede kalenderårene (A) eller tolv måneders-periodene (B og C) før søknadene ble sendt inn. Deretter skulle snittet vært begrenset til 6 G.

Kontantprinsipp eller fordelingsprinsipp?

Problemstillingen

- (71) De tre ankende partene har fått sluttvederlag fra sine arbeidsgivere i forbindelse med opphør av arbeidsforholdet. As sluttvederlag skulle dekke lønn i til sammen 29 måneder, og hun fikk utbetalt hele beløpet umiddelbart etter at hun fratrådte stillingen. Bs sluttvederlag ble utbetalt i to rater – to tredjedeler ved fratredelsen og én tredjedel ett år senere. Vederlaget var ment å dekke lønn i 18 måneder. I Cs tilfelle tilsvarer sluttvederlaget 42 måneders lønn fra fratredelsen. Det ble utbetalt i tre like store årlige rater.

- (72) Som jeg allerede har vært inne på, er det etter folketrygdloven § 4-3 et vilkår for dagpenger at medlemmet har tapt arbeidsinntekt som arbeidstaker på grunn av arbeidsløshet. Etter bestemmelsens første ledd tredje punktum anses medlemmet ikke å ha tapt inntekt «dersom vedkommende for det aktuelle tidsrom har krav på lønn». I sluttvederlagstilfellene er bestemmelsen forstått slik at medlemmet anses å ha «krav på lønn» i den perioden sluttvederlaget er ment å dekke lønn for. Jeg viser til rundskriv R04-00 gjeldende fra 8. november 2022, kommentaren til § 4-3, punkt 4. De ankende partene oppfylte av denne grunn ikke vilkårene for dagpenger før henholdsvis 29, 18 og 42 måneder etter fratredelsen.
- (73) Spørsmålet er hvordan sluttvederlaget skal tidfestes ved beregningen av dagpengegrunnlaget etter § 4-11 andre ledd andre punktum. Da vedtaket ble truffet i As sak, fulgte det av bestemmelsen at dagpengegrunnlaget kunne fastsettes «ut fra gjennomsnittlig brutto arbeidsinntekt i de tre siste avsluttede kalenderårene». Som nevnt skjedde det en endring med virkning fra 1. juli 2019, som gjelder for B og C. Beregningen skal nå i stedet skje ut fra gjennomsnittlig brutto arbeidsinntekt «i de siste 36 avsluttede kalendermånedene før søknadstidspunktet». Denne forskjellen i det jeg betegner som «beregningsperiodene» har ingen direkte betydning i saken, og jeg skiller i fortsettelsen ikke mellom situasjonen før og etter 1. juli 2019.
- (74) De ankende partene har anført at sluttvederlaget – på samme måte som etter vilkårsregelen i § 4-3 – skal fordeles på den perioden vederlaget er ment å dekke lønn for – fordelingsprinsippet. Staten mener på sin side at sluttvederlaget skal tas i betraktning på utbetalingstidspunktet ut fra kontantprinsippet. NAV har bygget på kontantprinsippet i alle tre saker. Trygderetten la til grunn kontantprinsippet i As sak. I fem-medlemskjennelsene i Bs og Cs saker bygget Trygderetten derimot på fordelingsprinsippet. Lagmannsretten kom i alle sakene til at beregningen måtte bygge på kontantprinsippet.

Anvendelsen av folketrygdloven § 4-11 på sluttvederlag

- (75) Folketrygdloven § 4-11 andre ledd andre punktum slår fast at dagpengegrunnlaget fastsettes ut fra «gjennomsnittlig brutto arbeidsinntekt» i de tre siste avsluttede beregningsperiodene. *Ordlyden* sier ikke noe om hva som skal anses som arbeidsinntekt, og den avklarer ikke tidfestingsspørsmålet. Men den er helt generelt utformet og kan derfor tas til inntekt for at det ikke skal gjelde noen særregler for visse inntektstyper.
- (76) *Lovhistorikken og forarbeidsuttalelser* knyttet til endringene gir etter mitt syn holdepunkter for at beregningen skal bygge på kontantprinsippet. Som jeg allerede har redegjort for, var reglene om beregning av dagpengegrunnlaget tatt inn i folketrygdloven 1966 § 4-3. Etter lovendringen i 1990 fulgte det av § 4-3 nr. 2 første ledd at dagpenger skulle ytes «på grunnlag av den arbeidsinntekt som den trygdede har fått utbetalt i offentlig eller privat tjeneste ...». Tilsvarende benyttes formuleringen «inntekt ... utbetalt i siste avsluttede kalenderår eller i gjennomsnitt i de tre siste avsluttede kalenderår» i sjette ledd, som oppstilte krav om minsteinntekt for å få dagpenger. Riktignok er ikke uttrykket «utbetalt» brukt i bestemmelsen i tredje ledd om at dagpengegrunnlaget kunne beregnes ut fra gjennomsnittsinntekten de tre siste kalenderårene. Når paragrafen leses i sammenheng, er det likevel naturlig å forstå det slik at inntekter skulle tidfestes på utbetalingstidspunktet, altså at kontantprinsippet skulle legges til grunn.

- (77) Forståelsen støttes av en uttalelse i forarbeidene til endringen. I Ot.prp. nr. 53 (1989–90) side 2 uttaler departementet:
- «Ordlyden i § 4-3 nr. 2 første ledd, og i § 4-3 nr. 2 sjette ledd om inntekt som vedkomande 'har hatt', resp. 'opptjent', er noko uklår. Meininga er at det er den inntekta vedkomande faktisk har fått utbetalt i det aktuelle kalenderår som skal reknast med. Departementet foreslår at dei nevnde uttrykka bytast ut med uttrykket 'utbetalt' .»
- (78) Departementet gir her uttrykk for at det avgjørende ikke er når inntekten er opptjent, men når den utbetales. Selv om den direkte knytter seg til første og sjette ledd, er den etter mitt syn så vidt generell at den gir veiledning også for vårt spørsmål.
- (79) Da et nytt kapittel 4 ble tatt inn i folketrygdloven 1966 fra 1. januar 1997, ble ordlyden endret. Formuleringen var da at dagpengegrunnlaget skulle fastsettes ut fra «den trygdedes arbeidsinntekt». Noen realitetsendring synes ikke å ha vært tilsiktet. I de spesielle merknadene til § 4-11 i Ot.prp. nr. 35 (1995–96) på side 48 heter det:
- «Andre ledd tilsvarer någjeldende § 4-3 nr. 2 første og andre ledd. I samsvar med bestemmelsen i någjeldende lov, er det den inntekten som faktisk er blitt utbetalt i det/de aktuelle kalenderår, som tas med.»
- (80) Fra 1. oktober 1998 fremgikk det av folketrygdloven 1997 § 4-11 andre ledd at dagpengegrunnlaget skulle fastsettes ut fra den «utbetalte» arbeidsinntekten. Om dette uttaler departementet følgende i Ot.prp. nr. 40 (1997–98), punkt 2.1 på side 2:
- «Den tidlegare føresegna i folketrygdlova om minstegrunnlaget og grunnlaget for utrekning av dagpengar presiserte at inntekta måtte være 'utbetalt', dersom ho skulle kunne telja med i grunnlaget for dagpengar. Lovendringa sommaren 1996 tok ikkje sikte på ei endring på dette punktet, men presiseringa har falle bort i den nye lovteksten. Departementet foreslår å ta dette inn igjen.»
- (81) Her bekrefter departementet at det ikke var meningen å endre realiteten ved den forrige revisjonen.
- (82) Ordlyden ble igjen endret med virkning fra 1. januar 2011. Uttrykket «brutto arbeidsinntekt» ble tatt inn både i første og andre punktum i andre ledd. Jeg ser det slik at rettstilstanden heller ikke ble endret ved dette grepet. Endringen forklares i Prop. 16 L (2010–2011), punkt 8.2 på side 24. Det fremgår der at hensikten med lovendringen var å få frem at det var brutto lønn som skulle regnes med, ikke nettolønnen. Dette bekreftes også i de spesielle merknadene til bestemmelsen på side 33. Ved lovendringen i 2019 ble uttrykket «brutto arbeidsinntekt» beholdt.
- (83) Lovhistorikken gir etter dette støtte til statens syn. Beregningsbestemmelsen ble endret i 1990 for å få frem at det var utbetalte inntekter som skulle tas i betraktning, ikke opptjente. Det har ikke vært meningen å endre dette grunnleggende utgangspunktet ved senere lovrevisjoner.
- (84) For sammenhengens skyld legger jeg til at ordlyden i § 4-11 igjen er foreslått endret i Prop. 9 L (2022–2023). Forslaget går ut på at dagpengegrunnlaget skal fastsettes ut fra medlemmets «utbetalte» arbeidsinntekt. Uttalelsene i proposisjonen om bruk av

kontantprinsippet, se særlig punkt 7.2 på side 16, har etter mitt syn begrenset interesse. Jeg går derfor ikke inn på dem.

- (85) Staten har til støtte for sitt syn også vist til *forvaltningspraksis*. Forvaltningen hevdes konsekvent å ha bygget på kontantprinsippet i sluttvederlagstilfellene, men uten at dette er underbygget med konkrete eksempler. Trygderetten har imidlertid i sin kjennelse i Bs sak lagt til grunn at det er «etablert en fast praksis» for å legge «avgjørende vekt på utbetalingstidspunktet ved vurderingen av 'brutto arbeidsinntekt' etter § 4-11 annet ledd», se TRR-2020-1567 side 19. De ankende partene har ikke bestridt at dette er en korrekt beskrivelse av forvaltningspraksis, og jeg legger den til grunn.
- (86) Som jeg allerede har redegjort for, har en konsekvent og langvarig forvaltningspraksis vekt som rettskilde. NAVs praktisering av kontantprinsippet i sluttvederlagssakene gir støtte til det syn som staten har tatt til orde for. Men jeg legger til at Trygderettens praksis ikke har vært entydig, i hvert fall ikke de senere årene. I As sak ble kontantprinsippet lagt til grunn, mens løsningen ble motsatt i fem-medlemskjennelsene i Bs og Cs saker.
- (87) De ankende partene har særlig funnet støtte i *konsekvenshensyn og systembetraktninger*. Som sagt er det på det rene at sluttvederlag fordeles på den perioden det er ment å dekke lønn for ved vurderingen av om vilkårene for dagpenger er oppfylt etter § 4-3. Etter de ankende partenes syn må det samme da gjelde ved anvendelsen av beregningsregelen i § 4-11. Noe annet ville etter deres syn være ulogisk og bryte med de forventninger brukerne har.
- (88) Jeg er enig i at sammenhengen i regelverket kan tilsi at sluttvederlag behandles på samme måte etter § 4-11 som etter § 4-3. Men det er ikke nødvendigvis slik at en utmålingsregel kan tolkes i lys av vilkårsregelen og motsatt. Jeg viser til HR-2021-2126-A som gjaldt vilkår for graderte sykepenger. Høyesterett kom til at regelen om utmåling av sykepenger i folketrygdloven § 8-13 andre ledd ikke la føringer for forståelsen av vilkårsbestemmelsen i første ledd, se særlig avsnitt 48.
- (89) Det er heller ikke vanskelig å si seg enig med de ankende partene i at kontantprinsippet kan gi seg uheldige og urimelige utslag. Dette gjelder særlig når sluttvederlag utbetales som et engangsbeløp ved fratreden, men samtidig skal dekke tapt lønn i mer enn 36 måneder. Etter § 4-3 kan medlemmet da ikke søke dagpenger før perioden har løpt ut. Samtidig oppstiller § 4-4 krav om minsteinntekt i de siste tolv eller 36 kalendermånedene før søknadstidspunktet. For en søker som har fått sluttvederlag for en periode ut over 36 måneder, kan resultatet bli at vedkommende ikke oppfyller vilkårene for dagpenger. Dette ville eksempelvis vært tilfellet for C, som har fått sluttvederlag for 42 måneder, dersom hun hadde fått hele vederlaget ved opphøret av arbeidsforholdet.
- (90) Staten har trukket frem andre *reelle hensyn*. For det første har staten fremhevet at å motivere til aktiv jobbsøking er et grunnleggende hensyn bak utformingen av dagpengereglene. Dette har kommet til uttrykk blant annet i Ot.prp. nr. 35 (1995–96), punkt 2.2 på side 9. Når kontantprinsippet benyttes, blir dagpengegrunnlaget lavere jo lengre tid som går etter utbetalingstidspunktet. Den såkalte arbeidslinjen hevdes å bli styrket på denne måten. Jeg ser dette poenget, men synes ikke at argumentet har stor tyngde.

- (91) Jeg kan derimot slutte meg til statens andre argument: Det er på et område som dette viktig med enkle og mest mulig praktikable regler. Så langt mulig bør saksbehandlingen være automatisert. Jeg viser til Ot.prp. nr. 35 (1995–96), punkt 4.1 på side 20, hvor departementet fremhever behovet for «lett tilgjengelige og kontrollerbare» opplysninger. NAV baserer sin saksbehandling på løpende inntektsopplysninger som er tilgjengelige gjennom den såkalte a-ordningen, se omtalen i Prop. 112 L (2011–2012), punkt 9.8.1 på side 85 og Prop. 12 L (2018–2019), punkt 2.1.2 på side 7. Rapporteringen bygger naturlig nok på hvilke inntekter som er utbetalt. Det ville innebære et merarbeid hvis NAV måtte behandle søknadene manuelt for å fordele sluttvederlag på den perioden det er ment å dekke lønn.
- (92) Det kan innvendes at det i sluttvederlagstilfellene uansett må foretas en manuell behandling for å fastslå når vilkårene for dagpenger er oppfylt etter § 4-3. Staten har imidlertid opplyst at det vil føre til ytterligere merarbeid hvis sluttvederlag skal fordeles også ved beregningen etter § 4-11. Jeg har ikke noe grunnlag for å vurdere dette nærmere.
- (93) *Oppsummert* peker særlig lovhistorikken, enkelte forarbeidsuttalelser og en fast og konsekvent forvaltningspraksis ganske klart i retning av at tidspunktet for utbetaling av sluttvederlaget er avgjørende ved anvendelsen av beregningsregelen i folketrygdloven § 4-11 andre ledd andre punktum. Forståelsen har støtte i hensynet til at beregningsreglene bør være enkle og lett praktikable. Dette kan gi seg urimelige utslag i konkrete tilfeller, noe som klart er uheldig. Men problemet er sannsynligvis forbigående, idet arbeidsgivere og arbeidstakere vil kunne tilpasse seg ved å avtale at sluttvederlaget utbetales i flere rater. Uansett vil slike reelle hensyn ikke kunne få utslagsgivende vekt holdt opp mot de nevnte rettskildene. Min konklusjon er etter dette at det såkalte kontantprinsippet må anvendes i sluttvederlagstilfellene.

Betydningen av min tolkning for de ankende partene

- (94) A har fått beregnet et dagpengegrunnlag på 232 548 kroner. Med en korrekt anvendelse av 6 G-begrensningen har hun krav på et dagpengegrunnlag tilsvarende 6 G på innvilgelsestidspunktet – 581 298 kroner. Trygderettens kjennelse i hennes sak bygger på feil forståelse av begrensningsregelen i folketrygdloven § 4-11 fjerde ledd slik den lød på tidspunktet for NAVs vedtak. Kjennelsen er ugyldig.
- (95) I Bs sak er dagpengegrunnlaget satt til 503 747 kroner. Grunnlaget blir 599 148 kroner med en korrekt bruk av begrensningsregelen, et beløp som tilsvarer 6 G på innvilgelsestidspunktet. Trygderettens kjennelse bygger på feil forståelse av begrensningsregelen. Men siden Trygderetten har omgjort klagevedtaket og satt dagpengegrunnlaget til seks ganger folketrygdens grunnbeløp, er kjennelsen riktig i resultatet.
- (96) NAV har fastsatt Cs dagpengegrunnlag til 399 432 kroner. Med riktig bruk av begrensningsregelen i § 4-11 fjerde ledd er dagpengegrunnlaget opplyst å bli 583 277 kroner dersom kontantprinsippet legges til grunn. Staten tok i skranken et visst forbehold med hensyn til det eksakte beløpet, men det ligger i hvert fall i dette området. C har ikke fått medhold i at beregningen skal bygge på fordelingsprinsippet og får derfor ikke et maksimalt grunnlag på 6 G – 599 148 kroner. Riktignok har Trygderetten også i hennes tilfelle korrekt kommet til at NAV Klageinstans' vedtak må oppheves. Men for henne har

det betydning om NAV ved den nye behandlingen må bygge på fordelingsprinsippet for å unngå krenkelse av EMK P1-1. Jeg går derfor videre og drøfter også denne subsidiære anførselen.

Krenkes Cs rettigheter etter EMK P1-1?

- (97) EMK P1-1 regulerer vernet av eiendomsretten og har denne ordlyden i norsk oversettelse:
- «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.»
- (98) C har fått medhold i sitt syn på forståelsen av 6 G-regelen i folketrygdloven § 4-11. Jeg forstår anførselene slik at det da er kombinasjonen av at kontantprinsippet anvendes ved beregningen etter § 4-11, mens fordelingsprinsippet anvendes ved vurderingen av om vilkårene er oppfylt etter § 4-3, som etter hennes syn utgjør en krenkelse.
- (99) Det første spørsmålet er om dette utgjør et *inngrep* i hennes rettigheter etter EMK P1-1. I storkammeravgjørelsen fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) 13. desember 2016 *Bélané Nagy mot Ungarn* tok domstolen stilling til om klagerens rettigheter var krenket fordi hun ble nektet uføreytelser. EMD tar i avsnitt 74 som utgangspunkt at det bare er eksisterende rettigheter som kan utgjøre eiendom, eller «possessions» i engelsk originaltekst. Men under visse omstendigheter kan også en berettiget forventning – en «legitimate expectation» – om å få et gode være vernet etter P1-1. Dette utdypes i dommen, og jeg viser særlig til avsnitt 75 og drøftelsen i avsnitt 80 følgende. Jeg viser også til avsnitt 57 og 58 i EMDs storkammerdom 11. oktober 2022 *Beeler mot Sveits*.
- (100) Jeg finner det ikke nødvendig å ta stilling til om det foreligger et inngrep i dette tilfellet, fordi Cs rettigheter etter mitt syn uansett ikke er krenket. Etter avsnitt 113 i *Bélané Nagy*-saken har statene en vid skjønnsmargin på et felt som dette. Det er redegjort for betydningen av skjønnsmarginen ved nasjonale domstolars prøving i HR-2022-718-A *Hyttekarantene* avsnitt 89 og HR-2022-2329-A avsnitt 73.
- (101) Utgangspunktet er altså at C ut fra min forståelse av § 4-11 har krav på et dagpengegrunnlag som ligger 15–20 000 kroner lavere enn lovens maksimale grunnlag på 599 148 kroner. Dagpenger utbetales for fem dager per uke med en dagsats på 2,4 promille av grunnlaget, jf. folketrygdloven § 4-12 første ledd. Differansen i dagpengegrunnlag har altså svært begrenset økonomisk betydning for C, også hvis eventuelle konsekvenser for andre ytelse tas i betraktning.
- (102) Jeg har allerede redegjort for min forståelse av folketrygdloven § 4-11. Av drøftelsen fremgår at anvendelsen av kontantprinsippet er i samsvar med loven. Det er videre ikke bestridt at beregningsreglene forfølger et legitimt formål. Endelig er et eventuelt inngrep etter mitt syn ikke uforholdsmessig. Jeg har allerede omtalt den økonomiske virkningen for C. Hun er ikke fratatt rett til noen ytelse, men får som følge av anvendelsen av

kontantprinsippet marginalt lavere dagpenger enn hun ville fått med fordelingsprinsippet. Dagpengene er uansett bare ment å gi delvis kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt.

- (103) De ankende partene har trukket sammenligninger med EMDs dom 21. mai 2002 *Jokela mot Finland*. Saken gjaldt verdsetting av en eiendom som først ble ekspropriert og deretter skulle overtas av arvingene etter eierens død. Myndighetene satte verdien fire ganger høyere ved skattleggingen av arven enn ved fastsettingen av ekspropriasjonsersatningen. De to inngrepene – ekspropriasjonen og arveskatten – ble hver for seg ansett rettmessige, se avsnittene 56 og 60. Men den kombinerte effekten utgjorde etter EMDs syn en krenkelse, jf. avsnitt 65. De ankende partene mener at dommen viser at ulik praktisering av vilkårsregelen i folketrygdloven § 4-3 og beregningsregelen i § 4-11 utgjør en krenkelse.
- (104) Jeg er ikke enig i dette. I Jokela-saken begrunner EMD resultatet dels med den store forskjellen i verdsettingen, dels i at denne ikke var begrunnet, se avsnitt 61–65. Til sammenligning er de økonomiske konsekvensene for C som nevnt temmelig marginale. Bruken av kontantprinsippet er dessuten begrunnet, særlig i hensynet til behovet for enkle og lett praktiserbare regler. Resultatet i Jokela-saken kan dermed ikke overføres til vårt tilfelle. Et eventuelt inngrep er forholdsmessig.
- (105) Min konklusjon er etter dette at Cs rettigheter etter EMK P1-1 ikke er krenket.

Konklusjon og sakskostnader

- (106) Trygderettens kjennelse bygger i As sak på feil forståelse av regelen om at dagpengegrunnlaget skal begrenses til 6 G, jf. folketrygdloven § 4-11. Kjennelsen er ugyldig.
- (107) Også kjennelsene i Bs og Cs saker bygger på uriktig forståelse av begrensingsregelen. Men i Bs sak har Trygderetten kommet til riktig resultat ved å fastsette dagpengegrunnlaget til 6 G. Det er staten som har angrepet kjennelsen, og B må frifinnes. I Cs sak har Trygderetten opphevet klagevedtaket og henvist saken til ny behandling. Også dette er et riktig resultat, slik at C må frifinnes.
- (108) De ankende partene har vunnet sakene og har krav på sakskostnader etter tvisteloven § 20-2 første ledd.
- (109) A har krevd sakskostnader med 250 606 kroner for lagmannsretten og Høyesterett. Oppgaven er ikke bestridt og legges til grunn.
- (110) B har krevd sakskostnader med 60 469 kroner for lagmannsretten og Høyesterett. Oppgaven er ikke bestridt og legges til grunn.
- (111) C har krevd sakskostnader med 79 044 kroner for lagmannsretten og Høyesterett. Heller ikke i hennes sak er oppgaven bestridt, og den legges til grunn.

(112) Jeg stemmer for denne

D O M :

I sak 22-07885SIV-HRET:

1. Trygderettens kjennelse med ankenummer 20/000486 er ugyldig.
2. Staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet plikter innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen å dekke As saks kostnader for lagmannsretten og Høyesterett med 250 606 – tohundreogfemtitusensekshundreogseks – kroner.

I sak 22-078894SIV-HRET:

1. B frifinnes.
2. Staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet plikter innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen å dekke Bs saks kostnader for lagmannsretten og Høyesterett med 60 469 – sekstifirehundreogsekstini – kroner.

I sak 22-078902SIV-HRET:

1. C frifinnes.
2. Staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet plikter innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen å dekke Cs saks kostnader for lagmannsretten og Høyesterett med 79 044 – syttinitusenogførtifire – kroner.

- (113) Dommer **Steinsvik:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (114) Dommar **Høgetveit Berg:** Det same.
- (115) Dommer **Bull:** Likeså.
- (116) Dommer **Webster:** Likeså.

(117) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

I sak 22-07885SIV-HRET:

1. Trygderettens kjennelse med ankenummer 20/000486 er ugyldig.
2. Staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet plikter innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen å dekke As sakskostnader for lagmannsretten og Høyesterett med 250 606 – tohundreogfemtitusensekshundreogseks – kroner.

I sak 22-078894SIV-HRET:

1. B frifinnes.
2. Staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet plikter innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen å dekke Bs sakskostnader for lagmannsretten og Høyesterett med 60 469 – sekstitusenfirehundreogsekstini – kroner.

I sak 22-078902SIV-HRET:

1. C frifinnes.
2. Staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet plikter innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen å dekke Cs sakskostnader for lagmannsretten og Høyesterett med 79 044 – syttinitusenogførtifire – kroner.