

Vegdirektoratets krav om stadfesting av fremtidsfullmakter

22.4.2025 (2025/275)

Saken gjelder Vegdirektoratets avvisning av en fremtidsfullmakt med begrunnelse at den ikke var stadfestet av statsforvalteren.

Sivilombudet kom til at Vegdirektoratet ikke har rettslig grunnlag for å avvise alle fremtidsfullmakter som ikke er stadfestet. Ombudet ba derfor direktoratet legge ombudets rettslige vurdering til grunn i fremtidige saker, og selv ta stilling til om fremlagte fullmakter er gyldige og har trådt i kraft.

Sakens bakgrunn

(1) Som fullmektig for A (heretter fullmaktsgiveren) søkte B (heretter fullmektigen) om eierskifte av fullmaktsgiverens kjøretøy, jf. forskrift om bruk av kjøretøy § 2-27. Fullmektigen la ved en fremtidsfullmakt til søknaden som grunnlag for fullmaktsforholdet, jf. vergemålsloven (vgml.) § 78. Fullmakten omfattet økonomiske anliggender, som kjøp og salg av eiendeler, og skulle tre i kraft når fullmaktsgiver på grunn av sinnslidelse, herunder demens, ikke lenger var i stand til å ivareta sine interesser innen de områdene som omfattes av fullmakten. I tillegg la fullmektigen ved en erklæring fra fullmaktsgiverens lege om at fullmaktsgiveren har fått diagnosen uspesifikk vaskulær demens og organisk paranoid lidelse, og at han ikke er samtykkekompetent med hensyn til egen økonomi. Ifølge legeerklæringen var betingelsene for ikrafttredelse av fremtidsfullmakten oppfylt. Statens vegvesen avsto søknaden fordi fullmakten ikke var stadfestet av statsforvalteren, jf. vergemålsloven § 84. Vegdirektoratet stadfestet 15. august 2024 Statens vegvesens avslag med samme begrunnelse.

(2) Fullmektigen klaget deretter saken inn til Sivilombudet på vegne av fullmaktsgiveren. I klagen anførte han blant annet at kravet om stadfesting medfører unødvendig spredning av personopplysninger, samt unødvendig arbeid for fremtidsfullmektiger og statsforvaltere.

Våre undersøkelser

(3) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Vegdirektoratet. I brev herfra spurte vi om Vegdirektoratet anså vilkårene for fremtidsfullmaktens ikrafttredelse som oppfylt på vedtakstidspunktet. Videre ba vi om en redegjørelse for Vegdirektoratets rettslige grunnlag for å ikke godta fremtidsfullmakter som ikke er stadfestet av statsforvalteren.

(4) I svaret redegjorde Vegdirektoratet først generelt for hensynene som ligger til grunn for praksisen med å kreve statsforvalterens stadfesting, herunder effektivitets-, likebehandlings- og personvern hensyn. Ved å kreve stadfesting fra statsforvalteren vil det «ikke være behov for saksbehandling hos Statens vegvesen for å vurdere om situasjonen er slik at fullmakten er trådt i kraft». Dette er tidkrevende vurderinger som deres saksbehandlere ikke alltid vil ha kompetanse til å foreta. Vegvesenet vil videre slippe å behandle taushetsbelagte helseopplysninger ved et slikt krav.

(5) På spørsmålet om Vegdirektoratet anså vilkårene for fremtidsfullmaktens ikrafttredelse for å være oppfylt, svarte de at de ikke har tatt stilling til det, nettopp for å unngå de vanskelige vurderingene som følger med slike spørsmål. Saksbehandlerne i Statens vegvesen og Vegdirektoratet har varierende kompetanse om og kjennskap til fremtidsfullmakter og privatrettslige spørsmål generelt. De tar som en klar hovedregel ikke stilling til privatrettslige spørsmål.

(6) Som rettslig grunnlag for å ikke godta fremtidsfullmakter som ikke er stadfestet av statsforvalteren, viste Vegdirektoratet til «den klare og bevisste forvaltningspraksisen» om dette. Praksisen er særlig begrunnet i hensyn til likebehandling og dataminimering. Vegdirektoratet mente videre at praksisen ikke er i strid med vergemålslovens regler, da regelverket legger opp til stadfesting fra statsforvalteren.

Sivilombudets syn på saken

Sakens spørsmål

(7) Spørsmålet i saken er om Vegdirektoratet har rettslig grunnlag for å kun akseptere fremtidsfullmakter som er stadfestet av statsforvalteren.

Rettslige utgangspunkter

(8) Reglene om femtidsfullmakt står i vergemålsloven (vgml.) kapittel 10. Det følger av § 78 at en fremtidsfullmakt er en fullmakt til én eller flere personer om å representere fullmaktsgiveren etter at fullmaktsgiveren på grunn av sinnslidelse, herunder demens, eller alvorlig svekket helbred ikke lenger er i stand til å ivareta sine interesser innen de områdene som omfattes av fullmakten.

(9) Fremtidsfullmaktsinstituttet er et privatrettslig alternativ til vergemål, og skal legge til rette for selvbestemmelse over eget privatliv for fremtidige situasjoner der man ikke lenger er i stand til å treffe beslutninger, jf. Ot.prp.nr.110 (2008-2009) side 142. Også effektivitetshensyn ligger til grunn for innføringen av instituttet. På side 293 i NOU 2004: 16 uttalte Vergemålsutvalget:

«Ut fra samfunnsøkonomiske hensyn, vil en lovfesting av framtidsfullmakter være positivt. Hvis dette kan bli et reelt og godt alternativ til vergemål, vil det spare det offentlige for utgifter i forbindelse med opprettelse og oppfølging av et ordinært vergemål. I tillegg vil det være et effektivt alternativ for fullmaktsgiver når han eller hun har behov for bistand. Med en slik fullmakt kan fullmektigen handle, straks tilstanden er inntrådt, uten at det er nødvendig å avvente en avgjørelse fra en offentlig myndighet.»

(10) En fremtidsfullmakt tegnes for fremtiden, og trer i kraft når fullmaktsgiver er i en slik tilstand som beskrevet i vgml. § 78, jf. § 83 første ledd.

(11) Spørsmålet om vilkårene for fremtidsfullmaktens ikrafttredelse er oppfylt, må avgjøres på bakgrunn av en helhetlig vurdering av om fullmaktsgiverens helsetilstand medfører behov for bistand innenfor de områdene fullmakten omfatter, jf. Ot.prp.nr.110 (2008-2009) s. 215.

(12) Etter vgml. § 84 kan fullmektigen be statsforvalteren om å stadfeste ikrafttredelsen av en fremtidsfullmakt. Ifølge lovens forarbeider har statsforvalterens stadfesting bare betydning som bevismoment overfor tredjepersoner. Stadfestingen har ikke betydning for om en fremtidsfullmakt er gyldig eller trådt i kraft, og er ikke å anse som et enkeltvedtak, se Ot.prp.nr.110 (2008-2009) s. 216.

(13) Under arbeidet med innføringen av fremtidsfullmaktsinstituttet i norsk rett, vurderte Vergemålsutvalget hvem som skal avgjøre om en fremtidsfullmakt har trådt i kraft. I NOU 2004: 16 punkt 14.5.4 (side 296) uttalte utvalget følgende:

«Spørsmålet er så hvem som skal ta stilling til når fullmaktsgiver er i en slik tilstand at fullmakten trer i kraft. Det mest nærliggende, er at enten fullmektigen selv eller et offentlig organ, som f.eks. overformynderiet har denne myndigheten. Hvis det skal stilles krav om at et offentlig organ skal ta stilling til fullmaktens ikrafttreden, vil det medføre en viss forsinkelse og en byråkratisering av ordningen. Etter utvalgets syn bør det unngås innblanding fra det offentlige, med mindre dette anses nødvendig som

en kontrollmekanisme for å hindre misbruk. Fullmektigen er etter utvalgets syn den som er nærmest til å vurdere når fullmakten skal tre i kraft. Dette er for øvrig også i tråd med alminnelig avtalerett, der fullmektigen i utgangspunktet er objektivt ansvarlig overfor tredjemann i forhold til at fullmakten er gyldig, jf. avtaleloven § 25 første ledd. Av denne bestemmelsen følger at fullmektigen inntar for at han har fornøden fullmakt. Som en mellomløsning har utvalget vurdert om det f.eks. skal kreves at overformynderiet utsteder en attest om at fullmakten er trådt i kraft, men slik at det er fullmektigen som må ta initiativ og legge frem dokumentasjon på at ikrafttredelsestidspunktet er kommet. Dette alternativet er også forkastet. Utvalget har kommet frem til at den beste løsningen er at fullmektigen avgjør dette.»

(14) Når vilkårene for gyldighet og ikrafttredelse ellers er oppfylt, er utgangspunktet at alle aktører i samfunnet må akseptere fremtidsfullmakten, se ombudets uttalelse 24. mai 2024 (SOM-2023-5441) avsnitt 21.

(15) Ved kommunikasjon med forvaltningen, må fremtidsfullmaktsinstituttet sammenholdes med retten til å la seg bistå av en fullmektig, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 12 første ledd. Etter fvl. § 12 fjerde ledd skal en fullmektig som ikke er advokat, legge frem skriftlig fullmakt. En fremtidsfullmakt kan være en slik fullmakt.

Har Vegdirektoratet rettslig grunnlag for å avvise alle fremtidsfullmakter som ikke er stadfestet av statsforvalteren?

(16) Når en fullmektig legger frem en fullmakt i tråd med forvaltningsloven § 12 fjerde ledd, må forvaltningen alltid vurdere om det foreligger et reelt fullmaktsforhold. Dette er blant annet for å sørge for at opplysningene forvaltningen gir blir brakt videre til parten, og at opplysninger undergitt taushetsplikt ikke blir gitt til andre mot partens vilje, jf. JDLOV-1982-1423. Det samme gjelder ved fremtidsfullmakter. I tillegg til spørsmålet om fullmaktens gyldighet generelt, må forvaltningen da vurdere om vilkårene for fullmaktens ikrafttredelse er oppfylt.

(17) Dersom forvaltningen etter en reell vurdering ikke har funnet det tilstrekkelig godtgjort at vilkårene er oppfylt, kan den avvise fullmakten med henvisning til dette. Fullmektigen må da fremskaffe ytterligere bevis for at fullmaktsgiverens helsetilstand medfører behov for bistand innenfor de områdene fullmakten omfatter, se avsnitt 11 over. Et slikt bevis kan være en stadfesting fra statsforvalteren, som fullmektigen har adgang til å innhente etter vgml. § 84.

(18) Bestemmelsen gir derimot ikke forvaltningen hjemmel til å kreve at fullmektigen skaffer slik stadfesting. Dersom fullmaktens ikrafttredelse er tilstrekkelig godtgjort etter en konkret vurdering, kan forvaltningen ikke avvise fullmakten utelukkende med henvisning til manglende stadfesting. Når det ellers er godtgjort at vilkårene for fullmaktens ikrafttredelse er oppfylt, vil videre et absolutt krav om stadfesting gå på tvers av hensynene til

selvbestemmelse og effektivitet. Ombudet viser til at det blant annet var for å unngå forsinkelse og byråkratisering av ordningen at man ikke foreslo et krav om stadfesting fra offentlig myndigheter, jf. avsnitt 13 over.

(19) Vegdirektoratet viser til «den klare og bevisste forvaltningspraksisen i Statens vegvesen/Vegdirektoratet» som rettslig grunnlag for å ikke godta fremtidsfullmakter som ikke er stadfestet av statsforvalteren. Vegdirektoratet begrunner praksisen i hensyn til likebehandling, dataminimering og effektivitetshensyn.

(20) Langvarig, omfattende og konsekvent forvaltningspraksis kan utgjøre en selvstendig rettskilde. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig. Det må også vurderes om praksisen er i tråd med regelens ordlyd og formål, jf. HR-2023-1148-A avsnitt 52. Vergemålsloven § 84 gir som nevnt ikke forvaltningen hjemmel til å kreve at fullmektigen skaffer stadfesting fra statsforvalteren. Vergemålslovens forarbeider gir videre tydelig uttrykk for at stadfesting ikke skal være et vilkår for fullmaktens gyldighet eller ikrafttredelse, og at et krav om stadfesting dessuten vil være ineffektivt. En eventuell forvaltningspraksis som stiller et slikt krav, vil derfor ikke gi rettslig grunnlag for det.

(21) Ombudet vil videre knytte noen kommentarer til hensynene Vegdirektoratet viser til som grunnlag for sin praksis. Etter ombudets syn kan likebehandlingsprinsippet ikke begrunne praksisen. Selv om det i noen tilfeller kan være nødvendig med stadfesting fra statsforvalteren – for eksempel fordi det ikke foreligger annen dokumentasjon som godtgjør fullmaktens ikrafttredelse – vil det ikke være en usaklig forskjellsbehandling å akseptere fullmakter uten stadfesting der bevissituasjonen er klarere.

(22) Under henvisningen til prinsippet om dataminimering, viser Vegdirektoratet til at de ved å kreve statsforvalterens stadfesting slipper å behandle særlige kategorier av personopplysninger. Ombudet forstår dette slik at Vegdirektoratet ønsker å minimere mengden personopplysninger de behandler.

(23) Personvernforordningen (Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 (GDPR)) gjelder som norsk lov, jf. personopplysningsloven § 1. Reglene inkluderer dataminimeringsprinsippet i GDPR artikkel 5 nr. 1 bokstav c, som innebærer at man ikke skal behandle flere personopplysninger enn hva som er nødvendig for formålet med behandlingen. Prinsippet gjelder like fullt enten det er statsforvalteren eller forvaltningen ellers som behandler personopplysningene. Ombudet kan derfor ikke se at dataminimeringsprinsippet innebærer at statsforvalteren skal stadfeste fremtidsfullmakter.

(24) Når det gjelder hensynet til effektivitet, viser ombudet til det som allerede er sagt om hvordan nettopp effektivitetshensyn tilsa at man landet på det frivillige stadfestingsalternativet som følger av norsk rett i dag.

(25) Konklusjonen er at Vegdirektoratet ikke har rettslig grunnlag for å avvise alle fremtidsfullmakter som ikke er stadfestet av statsforvalteren. Ettersom fullmektigen i

denne saken til slutt sørget for stadfesting fra statsforvalteren, er det ikke grunn til å be Vegdirektoratet behandle saken på nytt. Ombudet ber imidlertid Vegdirektoratet legge ombudets syn til grunn i fremtidige saker og vurdere konkret om fremlagte fremtidsfullmakter er gyldige og har trådt i kraft.

(26) Ombudet vil avslutningsvis uttrykke forståelse for at det i enkelte tilfeller kan være vanskelig å avgjøre om en fremtidsfullmakts ikrafttredelse er tilstrekkelig godtgjort. I slike tilfeller vil en stadfestelse fra statsforvalteren bidra til sikrere avklaring.

Konklusjon

(27) Sivilombudet er kommet til at Vegdirektoratet ikke har rettslig grunnlag for å avvise alle fremtidsfullmakter som ikke er stadfestet av statsforvalteren.

(28) Sivilombudet ber Vegdirektoratet legge ombudets syn til grunn i fremtidige saker, og selv ta stilling til om fremlagte fremtidsfullmakter er gyldige og har trådt i kraft.

22.4.2025 (2025/275)