



Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

Dykkar ref: 13/2249

Vår ref: 14/2626

Vår dato: 23.06.2014

Høringssvar - revidert lov om anke til Trygderetten

Vi viser til Arbeids- og sosialdepartementets høringsbrev om forslag til endringer i lov om anke til Trygderetten av 7. april 2014. Nedenfor følger Arbeids- og velferdsdirektoratets merknader til departementets høringsforslag.

Generell kommentar

Arbeids- og velferdsdirektoratet er gjennomgående godt fornøyd med de endringene Arbeids- og sosialdepartementet foreslår i lov om anke til trygderetten (trygderettsloven). Arbeids- og velferdsdirektoratet ser godt behovet for revisjon og modernisering av loven, både når det gjelder innhold og systematikk.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det er utelukkende positivt å forsterke Trygderettens preg av å være en nøytral tvisteløser mellom to likestilte parter, etter mønster fra de alminnelige domstolene. Det er etter vår vurdering riktig å la trygderettsloven få en sterkere tilnærming til tvisteloven enn det som preger dagens lov. Forslaget om at retten skal være bundet av partenes påstander og styrking av kontradiksjonsprinsippet vil bidra til at Trygderetten får et bedre grunnlag for å avsi materielt riktige kjennelser på et forsvarlig grunnlag.

Vi er også positive til kodifisering av praksis når det gjelder gjenopptak av Trygderettens kjennelser og innføring av lovbestemmelser om tilleggskjennelse.

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter derfor i all hovedsak de forslagene departementet kommer med i høringsutkastet. Vi mener den reviderte loven vil gi et godt grunnlag for rettssikker og effektiv behandling av ankesaker, både fra Arbeids- og velferdsetaten og de øvrige ankemotpartene.

Vi har likevel noen kommentarer, innspill og forslag til endringer. Departementet kan legge til grunn at der vi ikke har kommentert, er vi i hovedsak enige i forslaget og mener det er tilstrekkelig godt begrunnet i notatet.

KUNNSKAPSSTABEN // ARBEIDS- OG VELFERDSDIREKTORATET

Postadresse: Postboks 5, St. Olavs plass // 0130 OSLO

Besøksadresse: Økernveien 94 // 0579 Oslo
Tel: 21070000 // Faks: 21070000

www.nav.no //

Kommentarer til de enkelte punktene i høringsnotatet

6 Trygderettens organisasjon mv

6.1.2.3 Nærmere om rettens og det enkelte rettsmedlems uavhengighet i konkrete ankesaker

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter forslaget om at Trygderettens leder kan bestemme økt spesialisering permanent eller midlertidig, eller at likeartede saker blir samlet i samme rett.

Vi viser til at Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført omorganiseringer, som har ført til økt spesialisering både i underinstansene og i klageinstansen. Et eksempel er uførepensjon, som utgjør en stor andel av Trygderettens saksportefølge. Det er nå bare 8 enheter i NAV Forvaltning og 3 avdelinger i NAV Klageinstans som behandler slike saker. Formålet med omorganiseringen er å sikre riktig og lik nasjonal praksis. Vi legger til grunn at samme formål gjør seg gjeldende for behandlingen i Trygderetten.

6.1.2.4 Andre endringsforslag

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår at betegnelsen «attføringskyndig» blir erstattet med «arbeidsavklaringskyndig rettsmedlem», «rettsmedlem med kompetanse på arbeidsrettet brukeroppfølging» eller «arbeidsmarkedskyndig rettsmedlem».

Vi finner det uheldig å fortsette å bruke betegnelsen attføringskyndig rettsmedlem, fordi vi mener denne betegnelsen er for sterkt knyttet til yrkesrettet attføring/ attføringspenger, som ikke lenger er en del av folketrygden.

Etter innføringen av arbeidsavklaringspenger (AAP) er det viktig å ha kompetanse om arbeidsmarkedet og hva som er nødvendige kvalifikasjoner og helsemessige forutsetninger i ulike yrker.

Disse rettsmedlemmene skal ikke ha fokus på tiltakene (det er heller ikke ankeadgang på vedtaket etter tiltaksforskriften), men de bør ha særskilt kompetanse på å vurdere hva som ligger til grunn for arbeidsevnevurderingen som er gjort i ankesaker som gjelder stønader der denne er sentral. Arbeidsevnevurderingen skal gi svar på om personens arbeidsevne er nedsatt og hvilket omfang en eventuell nedsettelse har. Disse rettsmedlemmene må kunne vurdere de individuelle forholdene hos de ankende parter opp mot kravene i arbeidsmarkedet.

7 Parter, stedfortredere, prosessfullmektiger

7.2 Forslag til lovendringer

Departementet foreslår i lovutkastet å endre trygderettsloven § 11 første ledd, slik at den skal lyde:

«Anke til Trygderetten skal settes fram for den institusjon som har fattet vedtaket, i loven kalt ankemotpart. Anke over vedtak etter lovgivning som hører under Arbeids- og velferdsdirektoratet skal settes fram for det felles lokale kontoret i arbeids- og velferdsforvaltningen, med mindre Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer noe annet».

Arbeids- og velferdsdirektoratet slutter seg til departementets argumentasjon på s. 18 og 19 i høringsnotatet, der det slås fast ankemotpartene selv organiserer den interne vedtaksmyndighet og ankeforberedelse for Trygderetten, og at det er lite hensiktsmessig å ha bestemmelser i trygderettsloven som regulerer hvilket organ som er ankemotpart der slik intern organisering er foretatt, slik som hos Arbeids- og velferdsetaten. Vi støtter derfor forslaget til ny ordlyd i trygderettsloven § 11 første ledd første punktum. Vi mener videre at denne argumentasjonen også bør videreføres i trygderettsloven § 11 første ledd andre punktum og foreslår at den endres til:

«Anke over vedtak etter lovgivning som hører under Arbeids- og velferdsdirektoratet skal settes fram for den enhet som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer.»

8 Ankefrist og ankeerklæringens innhold mv

8.2 Forslag til lovendringer

Når det gjelder forslaget til endring av trygderettsloven § 9 fjerde ledd, slik at det kun er Trygderetten, og ikke lenger også ankemotparten, som kan gi oppreisning for oversittelse av ankefristen, støtter Arbeids- og velferdsdirektoratet dette. Vi er enige i at dette bedre sikrer en enhetlig og forutsigbar praksis, enn det som nå er tilfellet.

Vi legger til grunn at praksis vil være at Arbeids- og velferdsetaten legger ned prinsippal påstand om enten avvisning eller oppreisning i deres innstilling i ankesak. Dersom Trygderetten gir oppreisning for fristoversittelsen, vil det avhenge av om det foreligger et forsvarlig grunnlag for å avgjøre realiteten eller ikke, om Trygderetten kan stadfeste eller omgjøre vedtaket eller om saken må hjemvises til realitetsbehandling hos ankemotparten, jf. forslag til endring i trygderettsloven § 21. Vi antar at den vurderingen Trygderetten her gjør, vil kunne avhenge av

om ankemotparten har foretatt en subsidiær drøftelse av realiteten i Arbeids- og velferdsetaten sin innstilling i ankesak.

Når det gjelder hvem som kan gi fristforlengelse, støtter direktoratet departementets forslag om at dette fortsatt kan gis både av Trygderetten og ankemotparten. Det er praktisk og tidsbesparende. Vi er enig med departementet i at det ikke er bestemt i detalj hvilke(-t) organ(-er) innenfor ankemotparten som skal ha kompetanse til å gi fristforlengelse, men at dette overlates til den enkelte ankemotparts interne organisering.

Etter vår oppfatning vil det gi god sammenheng dersom det organ anken settes fram for også er det organ som kan gi fristutsettelse. Se også punkt 7.2 over.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i at det er hensiktsmessig med en lovfesting av den alminnelige regel om at anken anses framsatt i tide når den er avgitt i posten. Det er ryddig at Trygderettens faste praksis, som er i samsvar med forvaltningen etter forvaltningsloven § 30 og de alminnelige domstolene etter domstoloven § 146 andre ledd, blir lovfestet.

9 Saksforberedelse. Trygderettens saksbehandling og kompetanse.

9.2.1 Ankemotpartens saksforberedelse

Departementet foreslår å videreføre ordningen med at ankemotparten skal forberede ankesaken for Trygderetten. Direktoratet er enig med departementet i at denne ordningen har fungert godt. Det følger av trygderettsloven § 13 første ledd første punktum at ankemotparten skal ta det påankede vedtaket opp til ny prøving. I høringsnotatet er det lagt til grunn at i «ny prøving» ligger at ankemotparten skal foreta en vurdering av saken, og særlig vurdere eget vedtak i klageomgangen i lys av nye opplysninger som eventuelt er tilkommet etter at det ble fattet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det kan være hensiktsmessig at det presiseres i forarbeidene at «ny prøving» også omfatter ankemotpartens adgang til å omgjøre eget vedtak i klagesak i ankeomgangen, slik at det påklagede vedtaket blir opphevet og saken hjemvist til ny behandling i underinstansen. Arbeids- og velferdsetaten har lagt opp til den praksis at vi har samme kompetanse i ankeomgangen som i klageomgangen, jf. forvaltningsloven § 34 siste ledd.

Når det gjelder forslaget om at ankemotparten «snarest mulig» skal fremstille saken i en innstilling i ankesak til Trygderetten er Arbeids- og velferdsdirektoratet enig i at en rettslig standard som dette lettere kan tilpasses den enkelte sak enn en absolutt frist.

Direktoratet merker seg at departementet foreslår å endre «oversendelsesbrev» til «innstilling i

ankesak», slik Arbeids- og velferdsetaten har endret underinstansens framstilling i klagesak fra «oversendelsesbrev» til «innstilling i klagesak». Vi erfarer at den nye betegnelsen er lettere tilgjengelig for brukerne.

I lovutkastet er det en feil i ordlyden til trygderettsloven § 13 andre ledd, der det står «innstillingen i klagesaken» og ikke «innstillingen i ankesaken».

Når det gjelder kravet om rekommandert sending, står det på s. 23 i høringsnotatet at departementet foreslår å begrense kravet om rekommandert sending til innstillingen i ankesaken, slik at ekspedisjonsbrevet og andre meldinger til parten kan sendes på en annen mer hensiktsmessig og rimeligere måte. Til dette vil direktoratet bemerke at NAV Klageinstans ikke siden de ble opprettet i 2006 har sendt andre brev enn oversendelsesbrev med tilsvarebrev rekommandert. NAV Klageinstans har ikke fått noen reaksjoner på dette, verken fra Trygderetten eller de ankende parter.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ber departementet på nytt vurdere om ikke også kopi av innstilling i ankesak med tilsvarebrev kan sendes med vanlig post. Dette brevet har ikke rettsvirkninger, slik som vedtak og kjennelser. Vi viser til at en del parter ikke henter de rekommanderte sendingene, slik at de kommer i retur til ankemotparten, som sender det ut på nytt med vanlig post. Posten kommer i all hovedsak fram til mottaker uansett, og ankemotpartene vil slippe den forholdsvis betydelige ekstra kostnaden denne praksisen medfører.

Når det gjelder oversendelse av «sakens dokumenter» til Trygderetten, jf. forslag til trygderettslov § 13 tredje ledd, vil direktoratet bemerke at Arbeids- og velferdsetaten nå har delvis elektronisk dokumenthåndtering. Etatens mål er at all saksbehandling på sikt skal bli fullelektronisk. Det er allerede, og vil i økende grad bli, en utfordring at NAV og Trygderetten ikke kan samhandle elektronisk.

I saker der alle eller deler av dokumentene er elektroniske hos oss, skriver NAV Klageinstans ut de dokumentene som de vurderer som «sakens dokumenter». Sammen med disse følger en dokumentoversikt. Det er selvsagt en viss risiko ved denne praksisen. Det kan skje at ikke samtlige dokumenter følger med til Trygderetten, uten at dette blir oppdaget verken av ankemotparten eller Trygderetten. Det er også en viss risiko ved at dokumenter som hører til andre saker den ankende part har, og som kan ha interesse for Trygderetten, ikke følger med dit. Trygderetten har uttrykt overfor Arbeids- og velferdsetaten at dette ikke er en optimal løsning. Dersom det blir tilrettelagt for elektronisk samhandling, ser vi for oss at Trygderetten selv kan se samtlige dokumenter i den ankende parts saker og selv sikre at alle relevante dokumenter er kjent for Trygderetten på kjennelsestidspunktet.

Direktoratet ønsker å gjøre departementet oppmerksom på behovet vi ser for forenkling og modernisering her, for å sikre forsvarlig saksbehandling i Trygderetten framover.

Vi viser også til at de alminnelige domstolene samhandler elektronisk blant annet med politiet. Vi legger til grunn at det bør være mulig å få til en løsning med elektronisk samhandling mellom Trygderetten og ankemotpartene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår at ordlyden i trygderettsloven § 13 tredje ledd blir endret, slik at «sakens dokumenter» erstattes med «saken».

I utkastet til ny trygderettslov § 13 fjerde ledd, foreslår departementet å lovfeste den ankende parts rett til å komme med merknader direkte til Trygderetten innen tre uker etter at ankemotparten har sendt saken til retten. Direktoratet støtter forslaget, og mener det er bra at den ankende part får denne muligheten uavhengig av om at han sendt merknader til ankemotparten i «første runde» eller ikke, jf. trygderettsloven § 13 andre ledd. Det går fram av forslaget at den ankende part «så vidt mulig» skal sende kopi til ankemotparten, som da får tilsvarende frist for ytterligere merknader til Trygderetten, med kopi til parten.

Direktoratet viser til at begrepet «så vidt mulig» framstår som lite praktisk. Arbeids- og velferdsetaten kan ta inn en setning i tilsvarende brev, der de anmoder parten om å sende kopi til Arbeids- og velferdsetaten av eventuelle merknader, men hvordan kan Trygderetten vite om ankemotparten faktisk har fått kopi av merknadene?

Direktoratet foreslår at ordlyden i trygderettsloven § 13 fjerde ledd andre punktum endres, slik at det blir lovfestet at den ankende part sender eventuelle merknader direkte til Trygderetten, som skal sende kopi til ankemotparten.

Bakgrunnen for forslaget er å sikre at ankemotparten får kopi av den ankende parts merknader. Dette er i overensstemmelse med målsettingen om likestilling av partene og økt kontradiksjon.

Vi har erfaring med at praksis i Trygderetten har vært varierende nå det gjelder hvorvidt de har mottatt kopi av merknader og opplysninger den ankende part har lagt fram for retten etter Arbeids- og velferdsetatens oversendelse av saken. Vi har opplevd å få tilbake kjennelser der det er lagt avgjørende vekt på nye opplysninger fra den ankende part, som ikke har vært forelagt etaten som ankemotpart, med mulighet for kontradiksjon.

Dersom departementet mener den nye trygderettsloven § 20 siste ledd ivaretar godt nok Trygderettens plikt til å sørge for at ankemotparten får rett til å uttale seg om den ankende parts merknader, foreslår vi en henvisning fra § 13 fjerde ledd til denne bestemmelsen.

9.2.2 Rettens avgjørelsesgrunnlag

Departementet skriver på s. 23 i høringsnotatet at muntlig rettsmøte fortsatt vil bli benyttet rent unntaksvis. Det skal vurderes særskilt om saken skal føres muntlig, og det er ikke tilstrekkelig at en av partene ønsker muntlig forhandling.

Departementet viser til det alminnelige kravet om rettferdig rettergang i den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 6 (1), og vurderer det slik at Trygderettens utstrakte bruk av skriftlighet med mulighet for muntlig saksbehandling i særlig tilfeller oppfyller dette kravet.

Arbeids- og velferdsetaten har vært ankemotpart i rettsmøtene og deltatt med prosessfullmektig og partsrepresentant. Vi vil bemerke at denne muligheten til muntlig saksbehandling har vært brukt i svært få saker. NAV har derfor, som Trygderetten selv, et ganske tynt erfaringsgrunnlag. Det ser for oss ut som om Trygderetten ikke ønsker å benytte ordningen.

Når det gjelder hvilke saker Trygderetten har valgt ut til muntlig saksbehandling, er det etter vår erfaring vanskelig å si sikkert hva Trygderetten legger i vilkåret «særlige grunner», som departementet foreslår videreført i utkastet til ny trygderettslov § 19 andre ledd. Utvalget av saker har for oss framstått som tilfeldig, og det har kunnet se ut som om pågående parter og prosessfullmektiger har vært utslagsgivende i noen saker. Slik vi ser det, er det snarere et rettssikkerhetsproblem enn en rettssikkerhetsgaranti, når noen svært få, og tilsynelatende tilfeldig valgte, parter får denne muligheten.

Departementet utdyper ikke i høringsnotatet hva om ligger i vilkåret «særlige grunner». Vi mener det bør tas inn eksempler i forarbeidene, for å gjøre det mer forutsigbart for både de ankende parter og deres prosessfullmektiger og for ankemotpartene hvilke saker en kan forvente at slipper inn til muntlig behandling i Trygderetten.

Etatens erfaring med disse sakene tilsier at den muntlige behandlingen ikke har tilført sakene noe mer enn det en skriftlig behandling ville gjort. Den ankende part får forklare seg i rettsmøtet, men har i liten grad tilført sakene nye opplysninger. Til dels svært skriveføre parter har også fått møte i Trygderetten. Her kan det ha vært noen ulikheter ettersom den ankende part har møtt alene eller med prosessfullmektig. Det har også vært til dels store forskjeller i hvordan disse rettsmøtene har vært gjennomført. Etatens erfaring er at det har fungert best når rettsmøtet har vært gjennomført som hovedforhandlingen i de alminnelige domstolene.

Vi vil også bemerke at ordningen med muntlig saksbehandling i rettsmøte medfører utfordringer med hensyn til geografi og økonomi. Dersom muligheten skal kunne nyttes for alle ankende parter, uavhengig av bosted, bør det åpnes for å gi dekning av reise- og oppholdsutgifter.

Dersom departementet står fast på at kravene i EMK artikkel 6 (1) ikke kan oppfylles uten at det åpnes for muntlig saksbehandling rent unntaksvis, bør det, i tillegg til eksempler på «særlige grunner» i forarbeidene, også gis anvisning på hvordan den muntlige saksbehandlingen skal gjennomføres. Vi foreslår en henvisning til bestemmelsene i tvisteloven, alternativt en henvisning til disse så langt de passer. Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår også at det gis hjemmel for å dekke reise- og oppholdsutgifter i forskrift til trygderettsloven § 19.

9.2.3 Rettens forhold til partenes prosesshandlinger

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det kan fremstå som noe uklart hva som ligger i forslaget til ny trygderettslov § 20 første ledd. Det bør klargjøres hvilken selvstendig betydning andre setning har: «Avgjørelsen må ligge innenfor partenes påstander.» Direktoratet er usikker på om dette i realiteten har en selvstendig betydning. I trygderettsloven § 11 bokstav d er det fastslått at ankeerklæringen må nevne «den endring i vedtaket som kreves ...». Vi antar da at denne bestemmelsen vil regulere hva som er sakens gjenstand. Videre heter det i forslaget til trygderettsloven § 20 første setning at «Retten bare kan avgjøre de krav som er reist i saken». Det vil si at retten må holde seg til det som er sakens gjenstand. Direktoratet mener det da kan virke uklart hvorfor det oppstilles et tilleggskrav om at «Avgjørelsen må ligge innenfor partenes påstander.» Det kan også virke uheldig at dette gir inntrykk av at den ankende part må legge ned en formell påstand.

Vi mener det bør vurderes å lovfeste at Trygderetten kan ta hensyn til nye omstendigheter og eventuelt i hvilken grad dette kan skje, for eksempel i trygderettsloven § 20 femte ledd.

10 Trygderettens avgjørelser

10.2.1 Kjennelser

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at det i lovutkastet til ny trygderettslov § 21 fjerde ledd tredje punktum, er tatt inn at en sak kan hjemvises uten at vedtaket oppheves. I høringsnotatet på s. 33 er det nevnt som eksempel at dette kan være aktuelt i avvisningssak, hvor det gis oppreisning for oversittet ankefrist, og saken ikke er realitetsbehandlet av ankemotparten. Det andre eksemplet som er nevnt er i sak om tilbakekreving, hvor det er uklart hvor langt foreldelsen rekker.

Når det gjelder eksemplet om foreldelse, er direktoratet enig i at Trygderetten kan hjemvise saken for så vidt gjelder spørsmålet om foreldelse og stadfeste for så vidt gjelder spørsmålet om vilkårene for tilbakekreving er oppfylt. Vi har sett en del eksempler på at Trygderetten har opphevet Arbeids- og velferdsetatens vedtak i saker der vilkårene for tilbakekreving åpenbart har vært oppfylt, men hvor det har manglet opplysninger om fristavbrudd. Dette har medført at saken har blitt stående uten innkrevingsgrunnlag, noe som er meget uheldig.

11 Søksmål og gjenopptak

11.2.2.1 Om behovet for lovfesting

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter forslaget om å lovfeste ordningen med gjenopptak av Trygderettens kjennelser. Vi støtter også forslaget om at begge parter kan begjære gjenopptak og forslaget om at det settes frist når begjæringen må settes fram, som er lik fristen for søksmål. Det vil bidra til mer ryddighet rundt ordningen enn det som nå er tilfellet, der til dels svært gamle saker blir begjært gjenopptatt.

Departementet skriver på s. 38 i høringsutkastet at det bør trekkes klarere linjer mellom ordningen med gjenopptak av Trygderettens kjennelser og ny prøving av ankemotpartens/ trygdeforvaltningens egne vedtak. Dette er direktoratet helt enig i.

Direktoratet støtter forslaget om at bare Trygderetten selv kan ta stilling til om en kjennelse skal gjenopptas eller ikke, også i de tilfeller begjæringen settes fram av den ankende part. Vi mener det er hensiktsmessig at ankemotparten har en rent innstillende funksjon i saker om gjenopptak, men at det skjer etter at Arbeids- og velferdsetaten har vurdert om det er grunnlag for å gjøre om sitt tidligere vedtak, og kun dersom den ankende part ikke har fått medhold fullt ut.

Vi oppfatter høringsnotatet slik at departementet mener at det at Trygderetten har avsagt kjennelse i saken ikke er til hinder for at ankemotparten omgjør sitt tidligere vedtak etter reglene i forvaltningsloven, jf. særlig forvaltningsloven § 35. Denne avklaringen støtter vi fullt ut, og ser at det vil medføre en forenkling sammenlignet med dagens praksis, der ankemotparten først tar stilling til begjæring om gjenopptak etter de ulovfestede reglene, og så vurderer om det er grunnlag for å gjøre om det tidligere vedtaket. Vi kan likevel ikke se at dette vil medføre en endring utover det rent hjemmelsmessige. Der ankemotparten ser at det er grunnlag for omgjøring til gunst for partene, omgjør vi også etter dagens ordning.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ber likevel departementet vurdere om det går klart nok fram av forslaget til ny trygderettslov § 27 at det kun er Trygderetten som kan ta stilling til om en kjennelse skal gjenopptas eller ikke. Vi ber departementet vurdere om § 27 første ledd heller burde lyde:

«Trygderetten kan gjenoppta en kjennelse etter begjæring fra en av partene i saken.»

11.3 Utgifter til saksbehandlingen

11.3.1 Innledning

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at det er ulik praksis i Trygderetten og Arbeids- og

velferdsetaten når det gjelder dekning av sakskostnader, der resultatet i anke- og klagesak er at det påankede/ påklagede vedtaket blir opphevet og saken hjemvist til ny behandling i underinstansen.

Trygderetten tolker «til gunst» i trygderettsloven § 25 slik at alle kjennelser som resulterer i oppheving og hjemvisning er til gunst for den ankende part. Trygderetten endret sin praksis etter en uttalelse fra Sivilombudsmannen i 2004 (SOM-2004-60).

Arbeids- og velferdsetaten gjør en nærmere vurdering av vilkåret «endret til gunst» i forvaltningsloven § 36. Etatens praksis i de såkalte «gruppe 3- tilfellene», følger Lovavdelingens uttalelser i JDLOV-2003-5695 og JDLOV-2009-1962. Lovavdelingen støtter sin tolkning først og fremst i forarbeidene til forvaltningsloven § 36, jf. Ot. prp. nr. 75 (1968-1969) og i «en temmelig entydig forvaltningspraksis».

Gruppe 3- tilfellene er de opphevelsene som verken varig eller midlertidig medfører noen endring av rettstilstanden for klageren. Dette gjelder typisk ved opphevelse av et vedtak der krav om ytelse etter folketrygdloven er avslått. Årsaken til at avslaget oppheves, kan være både feil i faktum, feil rettsanvendelse, saksbehandlingsfeil eller andre ugyldighetsgrunner. Opphevelsene er uansett prosessledende beslutninger, som i utgangspunktet ikke gir rettskrav på sakskostnader.

Situasjonen for klagerne i gruppe 3 vil være at de har fått medhold i at underinstansens vedtak lider av feil – og kan dermed innkassere en prosessuell seier. Materielt står de imidlertid på stedet hvil: Før kravet ble satt fram hadde de ikke ytelsen, de fikk det ikke ved underinstansens avslag, og de har det fortsatt ikke etter at avslaget ble opphevet.

Hver sak må likevel vurderes konkret, og det kan tenkes tilfeller der Arbeids- og velferdsetaten likevel vil dekke sakskostnader i et gruppe 3- tilfelle. Momenter i denne vurderingen vil være i hvilken grad etaten er å bebreide for feilen som førte til opphevelse av underinstansvedtaket, om parten (også) er å bebreide for feilen, hvor viktig saken er for parten, hvor store «nødvendige» kostnader parten har pådratt seg for å få underinstansens negative vedtak opphevet, og hvor sannsynlig det er at parten vil få medhold ved underinstansens fornyete behandling av saken.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er kjent med uenigheten mellom Sivilombudsmannen og Lovavdelingen om det er en endring til gunst for parten, som gir rett til dekning av sakskostnader, når resultatet i saken er oppheving og hjemvisning. Etter vårt syn har Lovavdelingens begrunnelse for at det bare helt unntaksvis skal gis dekning av sakskostnader i gruppe 3- tilfellene godt rettskildemessig grunnlag og framstår etter vår oppfatning som rimelig for parten. Vi mener departementet bør vurdere å uttale seg om denne problemstillingen i forarbeidene til ny trygderettslov. Vi kan ikke se at den lille forskjellen i ordlyden i forvaltningsloven § 36 og trygderettsloven § 25, gir grunnlag for den ulike praksisen som nå er i

disse sakene. Det er uheldig at det alltid gis dekning av sakskostnader når Trygderetten opphever og hjemviser i ankeomgangen, mens det bare helt unntaksvis gis dekning av sakskostnader når Arbeids- og velferdsetaten opphever og hjemviser i klageomgangen.

Direktoratet vil bemerke at det er ryddig når departementet nå foreslår hjemmel i trygderettsloven § 29 første ledd andre punktum for at Trygderetten pålegger ankemotparten å dekke sakskostnadene i klagesaken også, dersom kjennelsen er til gunst for den ankende part. Her har det vært en del uklarhet, og ulik praksis, fordi det nå mangler klar hjemmel i trygderettsloven § 25 til å pålegge ankemotparten å dekke også disse kostnadene i ankeomgangen, og fordi ordlyden i forvaltningsloven § 36 tredje ledd kan gi grunnlag for avslag av etterfølgende krav om dekning av sakskostnader for klageomgangen. Arbeids- og velferdsetaten har imidlertid den praksis nå at det gis dekning for nødvendige sakskostnader i klageomgangen, når vi mottar etterfølgende krav for denne etter at Trygderetten har pålagt oss å dekke sakskostnader for ankeomgangen.

13 Anvendelsen av visse saksbehandlingsregler i trygderettsloven ved klagebehandlingen av saker etter folketrygdloven

Departementet foreslår å oppheve folketrygdloven § 21-12 tredje ledd tredje punktum, slik at forvaltningsloven med særbestemmelsene i folketrygdloven kap. 21, skal gjelde fullt ut ved klagebehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten, jf. folketrygdloven § 21-1 og forvaltningsloven § 1.

13.3 Forslag til lovendringer

13.3.1 Trygderettsloven § 10 fjerde ledd om oppreisning for oversittelse av ankevist og om avvisning

Arbeids- og velferdsdirektoratet slutter seg til de vurderingene departementet har på s. 48 i høringsnotatet og er helt enig i at det kan anføres prinsipielle argumenter for at fristspørsmålet bør håndteres forskjellig ved klage og anke, og at det er gode grunner for en strengere praksis i ankesaker enn i klagesaker. Men, vi mener det vil være uholdbart, både juridisk og praktisk, å praktisere trygderettsloven § 10 fjerde ledd ulikt i klage- og ankesaker og har derfor vært usikre på hvordan vil skulle forholde oss til uttalelsene fra Trygderetten i TRR-2010-2607.

Vi ser derfor kun fordeler ved at forvaltningsloven § 31 skal gjelde ved vurderingen av om det skal gis oppreisning når klagefristen er oversittet. At det vil gi en noe lempeligere praksis enn den vi har hatt etter trygderettsloven § 10 fjerde ledd, i og med at det blant annet kan være et moment for oppreisning at realitetsavgjørelse truffet av underinstansen er tvilsom rettslig sett, ser vi ingen problemer med.

Direktoratet ser heller ingen ulemper ved at underinstansen etter forvaltningsloven er gitt myndighet til å treffe avgjørelse om å behandle en klage der klagefristen er oversittet, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd tredje punktum, jf. § 31. Vi ser klare fordeler ved at klageinstans ikke lenger vil være bundet av at underinstansen har gitt oppreisning, jf. forvaltningsloven § 34 første ledd.

Når det gjelder avvisning, er det, som departementet nevner på s. 46 og 47 i høringsnotatet ulik praksis i Arbeids- og velferdsetaten for ytelser etter folketrygdloven, slik at sakene etter kapitlene 4 og 11 (dagpenger under arbeidsløshet og arbeidsavklaringspenger mv) behandles etter forvaltningslovens system, selv om det ikke er hjemmel for det etter nåværende regelverk, mens spørsmålet i saker om øvrige ytelser etter folketrygdloven vurderes etter trygderettsloven § 10 fjerde ledd. Det betyr at underinstansen selv avviser i saker etter kapitlene 4 og 11, mens det er fast praksis for at det kun er klageinstansen som kan avvise i saker om øvrige ytelser etter folketrygdloven.

Direktoratet ser bare fordeler ved at forvaltningslovens regler skal gjelde for alle klagesaker etter folketrygdloven, slik at underinstansen kan avvise klagesak på grunn av oversittet klagefrist, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd. Avvisningsvedtaket er et enkeltvedtak som kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd, jf. forvaltningsloven § 2 tredje ledd. Vi kan ikke se at departementet viser til rett hjemmel, når det på s. 50 i høringsnotatet er vist til at avvisningsvedtaket kan påklages etter folketrygdloven § 21-12 første ledd, da denne kun gjelder vedtak etter folketrygdloven og ikke vedtak etter forvaltningsloven.

Når det gjelder spørsmålet om klageinstansens vedtak om avvisning kan ankes inn for Trygderetten, er departementet uenig med Arbeids- og velferdsdirektoratet i at klageinstansens vedtak er endelig, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd. Departementet mener dette er en uriktig lovtolkning og viser til at en videre ankerett vil følge av folketrygdloven § 21-12 første ledd, som er en særbestemmelse i forhold til forvaltningsloven, jf. folketrygdloven § 21-1 og trygderettsloven § 1. Departementet foreslår likevel en presisering av at det er ankeadgang på avvisningsvedtak og foreslår en endring i folketrygdloven § 21-12 første ledd tredje punktum.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er ikke uenig i at klageinstansens vedtak om avvisning bør kunne ankes inn for Trygderetten og at det vil gi en ekstra rettssikkerhetsgaranti, selv om avvisningsspørsmålet har vært behandlet i både underinstans og klageinstans. Vi er kjent med at både NAV Klageinstans og Trygderetten i en rekke saker har lagt til grunn at det er ankeadgang på våre klagevedtak, når klageinstansen har stadfestet underinstansens avvisningsvedtak i saker som gjelder ytelser etter folketrygdloven kapitlene 4 og 11. Vi er også kjent med at disse vedtakene har vært hjemlet i folketrygdloven § 21-12 tredje ledd, jf. trygderettsloven § 10 fjerde ledd, mens sakene i praksis har vært behandlet etter forvaltningsloven § 33 andre ledd, jf. § 31, av underinstansen og etter § 34 første ledd i klageinstansen, også etter opphevelsen av folketrygdloven § 21-12A, noe som skyldes løsningen i saksbehandlingssystemet Arena. Arbeids- og velferdsdirektoratet ber departementet likevel vurdere på nytt om

hjemmelsgrunnlaget her blir riktig. Vi viser til at folketrygdloven § 21-12 første ledd gjelder vedtak etter folketrygdloven. Det er kun for vedtak etter folketrygdloven at denne særregelen gjelder foran forvaltningslovens bestemmelser, jf. folketrygdloven § 21-1. Vi kan ikke se at det å ta inn en bestemmelse om ankeadgang i folketrygdloven § 21-12 første ledd, vil medføre at forvaltningsloven § 28 tredje ledd ikke gjelder for et vedtak etter forvaltningsloven § 34 første ledd.

Vi foreslår at folketrygdloven § 21-12 første ledd tredje punktum bør lyde:

«Etter at klageadgangen er benyttet, kan klageinstansens vedtak ankes inn for Trygderetten etter reglene i lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten. Det samme gjelder klageinstansens vedtak om avvisning etter forvaltningsloven § 34 første ledd.»

13.3.2 Anvendelse av trygderettsloven § 10 første til tredje ledd, § 11 andre, tredje og fjerde ledd, § 13 første ledd første og andre punktum og § 14 i klagesak

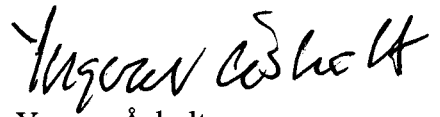
Arbeids- og velferdsdirektoratet slutter seg til departementets henvisning til at forvaltningsloven §§ 32, 33 og 42 har bestemmelser som er tilnærmet identiske med bestemmelsene i trygderettsloven §§ 11, 13 og 14. Vi er også enig i at når det er regulert i folketrygdloven § 21-12 femte ledd at klagefristen er seks uker, er henvisningen til trygderettsloven § 10 overflødig.

Selv om forvaltningsloven § 33 er en «kan-bestemmelse», mens trygderettsloven § 13 gir ankemotparten plikt til ny prøving, er vi enig med departementet at underinstansen i praksis alltid tar realiteten opp til ny prøving også i klagesaker etter folketrygdloven, som ikke kan påankes til Trygderetten, og som dermed reguleres av forvaltningslovens regler, jf. folketrygdloven § 21-12 fjerde ledd. Også i klagesaker utenfor folketrygdloven som behandles av Arbeids- og velferdsetaten, som barnebidragsaker og vedtak om sakskostnader, er det praksis for at klagemotparten vurderer realiteten på nytt. Dette følger av etatens rundskriv til forvaltningsloven, der det står at det organet som har fattet det påklagede vedtaket skal vurdere om det er grunnlag for å omgjøre sitt tidligere vedtak for saken sendes til klageinstansen. Vi slutter oss til departementets vurdering av at det ikke vil ha konsekvenser for klagebehandlingen at forvaltningsregler skal gjelde fullt ut.


Vi er også enig med departementet at det ikke får faktiske konsekvenser for vurderingen av om en klage skal gis oppsettende virkning å la forvaltningslovens § 42 erstatte trygderettsloven § 14 i trygdesaker.

Direktoratet viser til at folketrygdloven § 21-12 tredje ledd første punktum har en bestemmelse om at klage eller anke skal settes fram for det lokale kontoret i arbeids- og velferdsforvaltningen der vedkommende bor, med mindre Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer noe annet. Anke bør nå tas ut av lovteksten her. Dette er regulert i trygderettsloven § 11 første ledd.

Vennlig hilsen



Yngvar Ásholt
Kunnskapsdirektør



Inger Reidun Mikalsen
seksjonssjef