

Arbeids- og sosialdepartementet

Postboks 8019 Dep. 0030 Oslo

Vår fil: B14-KJ040

Vårt arkiv: 41

Saksbehandler: Kristel Jüriloo

Oslo 17. juni 2014

## FFOs høringsuttalelse til forslag til revidert lov om anke til Trygderetten

FFO viser til mottatt invitasjon om å avgi en høringsuttalelse til Arbeids- og sosialdepartementets forslag til revidert lov om anke til Trygderetten.

FFO ønsker en modernisering av trygderettsloven velkommen. Trygderettens rolle som et lavterskeltilbud for overprøving av NAVs vedtak er en svært viktig rettsikkerhetsgaranti. Imidlertid er ikke FFO enig med departementet i behovet for likestilling av partene.

### FFOs hovedsynspunkter

- FFO støtter ikke departementets forslag om likestilling av partene
- FFO støtter ikke departementets forslag om å oppheve muligheten for å bringe prinsipielle spørsmål til Trygderetten til uttalelse
- FFO ber departementet vurdere hvorvidt Trygderetten skal ha større ansvar for å opplyse saken der NAV ikke har oppfylt sin plikt til å opplyse saken
- FFO ber departementet vurdere å gi oppsettende virkning for anke over vedtak om tilbakekreving
- FFO støtter ikke departementets forslag om lovfesting av strengere praksis når det gjelder oppreisning for fristoversittelse
- FFO støtter ikke departementets forslag om å gi forvaltningen og forsikringsselskaper rett til å få saken gjenopptatt

### Likestilling av partene

Bakgrunnen for flere av departementets forslag til endringer i trygderettsloven er behovet for likebehandling av partene.

Det fremgår av høringsnotatet at det bildet som Ankelovutvalget tegnet av den ressursvake bruker er mindre treffende i dag. Dette er ikke FFOs inntrykk.

Det overveiende antall henvendelser som FFOs Rettighetssenter mottar gjelder saker etter folketrygdloven. Rettighetssenteret er et rettshjelpstiltak spesielt rettet mot funksjonshemmede og kronisk syke. Henvendelsene til Rettighetssenteret avdekker brudd på NAVs veilednings- og informasjonsplikt. Som følge av dette har mange behov for hjelp til å forstå vedtak og regelverk og hjelp til å forme en søknad eller en klage, samt informasjon om klageprosessen og mulighet for tilgang til juridisk bistand. Men Rettighetssenterets kapasitet til å gi nødvendig rådgivning er svært begrenset. De fleste må derfor belage seg på å ivareta sine interesser mot det offentlige alene.

Som det fremgår av høringsnotatet har hele 60 % av brukerne ingen juridisk bistand ovenfor Trygderetten. En bruker uten juridisk bistand kan ikke anses som likestilt med det offentlige.

FFO er enig i at regelverk og rundskriv og annet veiledningsmaterieil er mer fysisk tilgjengelig i dag enn på 60-tallet da trygderettsloven ble vedtatt. FFO er imidlertid ikke enig i at regelverket er vesentlig forenklet og at evnen til å fremme egne rettigheter er styrket. Brukere står fortsatt ovenfor et komplekst og sammensatt regelverk. I tillegg har funksjonshemmede og kronisk syke og deres pårørende mindre overskudd enn andre til å fremme egne rettigheter. Flere har kognitive funksjonsnedsettelse som gjør det vanskelig å forstå regelverk og vedtak. Rettighetssenteret kan vise til flere henvendelser der funksjonshemmede, kronisk syke og deres pårørende har gitt opp å søke eller å klage fordi kreftene ikke strekker til.

Ordnningen med fri rettshjelp er heller ikke vesentlig styrket de siste tre år slik departementet legger til grunn. Tidligere ga rettshjelploven rett til fri rettshjelp i trygdesaker både før og ved klagestadiet. Loven ble endret til kun å dekke rettshjelp på klagestadiet. Henvendelser til FFOs Rettighetssenter viser at mange har behov for juridisk bistand før NAV har fattet et vedtak. Det er dokumentert at NAV ikke oppfyller veilednings- og informasjonsplikten ovenfor brukere.<sup>1</sup> Departementet bør derfor ikke legge avgjørende vekt på NAVs veiledningsplikt og innføringen av NAV Klage og Anke som grunnlag for likebehandling av partene i Trygderetten. Trygderetten er første nøytrale instans der brukeren kan få prøvd saken sin og som regel første instans der brukeren har noe juridisk bistand til å ivareta sine rettigheter.

Videre er retten til fri rettshjelp ved anke til Trygderetten underlagt inntekts- og formuesgrenser som ikke tar hensyn til den faktiske økonomiske situasjonen man lever i. For eksempel er inntektsgrensen den samme for en enslig mann som for en alenemor til tre mindreårige barn.

For de aller fleste er det Trygderetten som er siste klageinstans. De færreste har råd til å anke til Lagmannsretten. Betydningen av en god behandling av saken i Trygderetten er derfor helt avgjørende for brukernes rettssikkerhet.

Departementet har videre lagt vekt på at en økende andel av Trygderettens saker er det et forsikringsselskap som er den ankende parts motpart. Departementet anser brukeren og forsikringsselskapet som to private parter der det er behov for likebehandling. Dette er ikke FFO enig i. Det er ikke større likhet mellom en bruker og et forsikringsselskap som mellom en bruker og NAV. Forsikringsselskapet er den profesjonelle part som har mulighet til å ivareta sine interesser i mye større grad enn det brukeren har.

På grunn av ovenstående, mener FFO at flere av departementets lovforslag er begrunnet i et unyansert bilde av virkeligheten til brukere. Det er ikke behov for å likestille partene når det er åpenbart at en bruker og forvaltningen eller et forsikringsselskap ikke er likestilt.

### **Prinsipielle spørsmål til uttalelse**

Dagens trygderettslov § 1 nr. 4 bestemmer at ankemotparten kan bringe spørsmål av prinsipiell art, hvis løsning antas å ville bli bestemmende for avgjørelsen av et betydelig antall trygde- eller pensjonssaker, inn til Trygderetten til uttalelse. Departementet foreslår at ordningen skal opphøre. Begrunnelsen er at ordningen har bare vært brukt én gang for tre år siden.

FFO mener at muligheten for å få en retningsgivende lovtolkning fra Trygderetten er både kostnadseffektivt og bra for rettsikkerheten til brukere. Sannsynligvis er det manglende kjennskap til ordningen, og ikke mangel på behov for ordningen, som er grunnen til at den bare har vært brukt én gang. FFO ber departementet om å gå bort fra forslaget om at ordningen skal opphøre og heller bevisstgjøre NAVs ansatte om ordningen.

### **Kontradiksjonsprinsippet**

---

<sup>1</sup> Jf. bl.a. Rettighetssenterets årsrapport 2014, Utviklingen av funksjonshemmedes rettssituasjon de siste ti år (McClimans, 2013), Arbeids- og velferdsetatens veiledningsplikt og utrednings- og informasjonsplikt (Sivilombudsmannen, sak 2007/713)

Departementet foreslår videreføring av regelen om at Trygderetten står fritt i forhold til partenes påstandsgrunnlag, men at begge parter gis anledning til å uttale seg, uavhengig av om forholdet er til gunst eller ugunst for vedkommende. Gjeldende trygderettslov § 20 legger til grunn en skjevhet i kontradiksjonsprinsippet ved at retten bare kan gå utover partenes påstander hvis det er til gunst for den ankende part.

Ut fra begrunnelsen over, ber FFO departementet om å forkaste forslaget om å likestille partene når det gjelder kontradiksjonsprinsippet.

### **Rettens ansvar for å opplyse saken**

Departementet mener at NAV skal ha ansvar for å opplyse saken og at Trygderetten skal hjemvise mangelfullt opplyste saker til ny behandling hos NAV. FFO er enig i at NAV har en plikt til å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig. Likevel tilsier erfaringene fra FFOs Rettighetssenter at NAV ikke alltid ivaretar sin plikt til å opplyse saken. Mange henvendelser til Rettighetssenteret viser at ansvaret for å innhente dokumentasjon overlates til brukeren.

FFO mener at effektivitet i saksbehandlingen ikke kan gå på bekostning av riktige avgjørelser. Departementet bør ta hensyn til at hjemvisning av saker til ny behandling i NAV vil innebære en belastning for bruker. Derfor bør departementet vurdere hvorvidt Trygderetten skal ha større ansvar for å opplyse saken der NAV ikke har oppfylt sin plikt til å opplyse saken.

### **Utsatt iverksetting av vedtak**

Departementet mener at hovedregelen fortsatt skal være at en anke ikke skal ha oppsettende virkning. Muligheten for å gjøre unntak der det foreligger særlige grunner skal også videreføres. FFO mener at det bør åpnes for å utsette iverksetting av vedtak i større grad enn i dag. For en bruker som er uenig i et vedtak, blir klageretten uthulet i mangel av klagens oppsettende virkning. Departementet bør vurdere å gi oppsettende virkning for anke over vedtak om tilbakekreving. Dette vil ikke få store konsekvenser siden de aller fleste jo ønsker å gjøre opp for seg så fort som mulig.

### **Gjenopptak**


Departementet foreslår lovfesting av Trygderettens praksis som åpner for gjenopptak av tidligere kjennelser. FFO mener at lovfesting av denne praksisen vil bidra til å styrke brukeres rettigheter. Imidlertid støtter vi ikke departementets forslag om å gi ankemotparten rett til å sette frem en begjæring om gjenopptak. Som redegjort for ovenfor, er brukere den svake part i saker for Trygderetten og behovet for å beskytte den svake part bør tilsi at forvaltningen og forsikringsselskapet ikke gis mulighet til gjenopptak av saker på samme måte som brukere.

### **Oppreisning for fristoversittelse**

Departementet foreslår at oppreisning i ankeomgangen bare skal kunne gis av Trygderetten. De siste årene har Trygderetten formet en ny og strengere praksis når det gjelder å akseptere en for sent innkommet anke. FFO ber departementet foreslå en lempeligere regel for oppreisning for fristoversittelse enn det Trygderetten praktiserer i dag. En lempeligere regel vil ta hensyn til at brukeren er den ressursvake part sammenlignet med forvaltningen og forsikringsselskaper. Som departementet erkjenner, 60 % av brukere er ikke representert med advokat i Trygderetten. En streng praktisering av ankefristen er derfor ikke hensiktsmessig når formålet er å ivareta rettssikkerheten til en utsatt gruppe, herunder å sikre riktige avgjørelser i trygde – og pensjonssaker.

Med vennlig hilsen

**FUNKSJONSHEMMEDES FELLESGRUPPE**

  
Andreas Habberstad  
Administrasjonssjef