



Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8019 Dep.  
0030 OSLO

Deres ref.  
13/2249

Vår ref.  
14/1228-8 665.20/IMHA

Dato:  
Oslo, 24.06.2014

## Høring - Revidert lov om anke til Trygderetten

### 1. Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet har i brev av 7.4.2014 sendt ut på høring forslag til endringer i lov om anke til Trygderetten.

Endringsforslagene berører direkte LOs og LOs forbundenes medlemmer. LO finner grunn til å inngi høringssvar.

LO er enig at det er behov for revidering av lov om anke til Trygderetten. Nedenfor følger LOs kommentarer til høringsnotatet.

### 2. Offentlig utvalg

Endringene er fremmet som høringsnotat fra Arbeids- og sosialdepartementet. Det fremgår av side 6 at departementet også har fått innspill fra Trygderetten. Endringsforslagene kan først og fremst se ut til å være basert på departementets og Trygderettens synspunkter.

Flere av endringene innebærer at Trygderettens rolle blir vesentlig forandret. Slik LO ser det, burde departementet ha nedsatt et offentlig utvalg i sakens anledning. Grunnlaget for departementets endringsforslag ville dermed ha vært vesentlig bedre enn det som er tilfellet nå.

### 3. Et motsetningsforhold

Det er innledningsvis grunn til å minne om det grunnleggende motsetningsforholdet som gjelder i trygde- og pensjonssaker. NAV (og forsikringsinstitusjoner) skal sørge for at personer som har krav på ytelser, får disse. NAV har samtidig ansvaret for ikke å påføre staten større kostnader enn det som følger av loven. Motsetningsforholdet kan medføre at praksisen kan bli ensidig. Trygderetten har her et særlig ansvar for å påse at NAV forvalter reglene i henhold til lovgivers intensjoner og verken utvikler for liberal praksis eller for restriktiv praksis.

#### **4. Fortsatt ikke likestilte parter**

Lovforslaget forutsetter at partene som anlegger sak for Trygderetten er likestilt. Etter LOs mening er det fortsatt langt unna fullverdig likestilling mellom partene.

På den ene side er det en enkeltperson, mens det på den andre siden er NAV med sine spesialiserte klageorganer, samt forsikringsinstitusjoner. Det er riktignok en rekke enkeltpersoner som benytter seg av advokatbistand, men, som det fremgår av høringsnotatets side 12, er det fortsatt rundt 60 % som ikke er representert ved advokat. Mange advokater mangler også spesialisering innenfor trygde- og pensjonsrett, og har ikke den kompetansen forvaltningen besitter.

Etter LOs mening bør det fortsatt være regler som sikrer rettsikkerheten til den enkelte. Å gå til Trygderetten omtales gjerne som lavterskeltilbud, jf. side 66 i høringsnotatet. Dette skjer under henvisning til at det er gebyrfritt å anke til Trygderetten. Den private part ilegges videre som den klare hovedregel ikke sakskostnader ved et eventuelt tap. Det er etter LOs syn likevel fortsatt behov for regler som forsøker å jevne ut forskjellene i balansen mellom partene.

Det ligger i systemet at Trygderetten fra tid til annen vil bli møtt med at retten er på den private parts side. Trygderetten avgjør saken først og fremst med følgende konklusjoner; den private part gis medhold, eventuelt at vedtaket stadfestes. I de fleste sakene får NAV medhold. Omgjøringsprosenten ligger på rundt 25 %. Det er fortsatt ikke særlig høyt. Mye kan tyde på at omgjøringsprosenten kunne vært høyere. Bare 2 % av Trygderettens stadfestelser av NAVs vedtak blir anket til lagmannsrettene. Avgjørelsene til Trygderetten gjøres ganske hyppig om av de alminnelige domstoler. Statistikken fra 2012 viser at staten vant i 25 saker, mens resultatet ble negativt for staten i 12 saker. I tillegg til de forannevnte sakene kommer det saker hvor det blir inngått forlik mellom staten og de private parter.

#### **5. Påstander, påstandsgrunnlag og partenes oppfatning om rettsregler**

I dag er det bare adgang til å gå utenfor partenes påstander så fremt det er til gunst for den private part. Hvis den private part har fått innvilget 50 % uførepensjon, men vedkommende mener at 80 % er korrekt ytelse, kan Trygderetten etter avklaring med den private part innvilge 100 % uførepensjon. Trygderetten kan derimot ikke legge til grunn en lavere uføregrad enn det personen har fått innvilget av NAV.

Det foreslås nå at Trygderetten skal være bundet av partenes påstander. Det kan være grunner for at en privat part ikke ønsker mer enn det han/hun har krevd. Vedkommendes krav kan også bero på tilfældigheter. Trygderetten bør fortsatt ha muligheter til å gå utenfor den private parts påstander så lenge det går til gunst. Det må nemlig ikke bli slik at den private part mister rett til ytelser eller får begrensede ytelser bare fordi han/hun ikke tenkte seg om da krav på ytelser ble fremsatt. Forslaget om å begrense Trygderettens kompetanse på dette punktet bør etter LO mening ikke vedtas.

Etter trygderettsloven § 20 første ledd kan Trygderetten legge til grunn forhold som partene ikke har påberopt selv om disse er til ugunst, men først etter at den private part har fått mulighet til å uttale seg. Bestemmelsen innebærer at en ytelse kan avslås på grunnlag av et annet vilkår enn det partene strides om. En sak om uførepensjon kan altså avslås på grunn av attføringsvilkåret til tross for at partene er uenige om hvorvidt sykdomsvilkåret er oppfylt. Forslaget innebærer tilsynelatende bare videreføring av dagens trygderettslov § 20 første ledd.

Lovforslaget opphever imidlertid en praksis som er utviklet av Trygderetten for å ivareta den private parts interesser. Det kan vises til en artikkel fra rettskyndig rettsmedlem Runar

Narvland, jf. "Kravet til årsakssammenheng i yrkesskadesaker etter folketrygdloven" i Tidsskrift for Erstatningsrett 2008 s. 226-263. På side 256-257 uttaler han følgende:

"Det er imidlertid en ikke utalt retningslinje om at Trygderetten ikke legger seg på en strengere praksis enn trygdeforvaltningen. Det framgår av trygderettsloven § 20 at den ankende part (medlemmet) har en sterkere prosessuell stilling enn trygdeforvaltningen. Dette er oppfattet slik at:

«Trygderetten ikke kan endre et påanket vedtak til ugunst for den trygdede [...] Det vil derfor ikke lett oppstå noen situasjon hvor Trygderetten vil gi uttrykk for en mer restriktiv oppfatning av et rettsspørsmål enn den som forvaltningen har fulgt.»"

Sistnevnte sitat er hentet fra Ole Erik Øie, "Trygderetten og dens rettsanvendelse", Oslo 1994, s. 758-759. Øie har vært rettskyndig medlem i Trygderetten. Han har også vært leder av Trygderetten.

Trygderetten har altså utviklet en praksis som innebærer at retten ikke legger seg på en strengere forståelse enn trygdeforvaltningen. Vi finner noen spredte uttalelser om forannevnte praksis i høringsnotatet. På side 9 i høringsnotatet sies det at et av formålene med Trygderetten var opprinnelig å ivareta "den lille manns" interesser. Det uttales videre:

"Fra Ankeutvalgets side var dette primært tenkt i prosessuell henseende, men mye kan tale for at dette også i noen grad historisk sett har smittet over på Trygderettens tilnærming til de materielle spørsmål."

På side 28 i høringsnotatet uttales det at:

"Disposisjonsprinsippet gjelder ikke rettsspørsmål. Her er retten ubundet av partenes syn. Den skal ikke behøve å legge til grunn en rettsoppfatning den ikke deler. Trygderettens praksis har her til dels vært en annen. Den har i betydelig grad lagt ankemotpartens syn til grunn, selv om den har vært uenig i dette, hvis denne rettsoppfatningen har vært til gunst for den private part."

Det finnes imidlertid ingen drøftelse av ovennevnte praksis i høringsnotatet. LO finner dette problematisk. Forslaget innebærer tilsidesettelse av enkelte av garantiene som har utviklet seg i Trygderettens praksis, uten at dette uttrykkes spesielt klart i høringsnotatet.

Det er fare for at lovforslaget vil bety at Trygderetten i større grad overprøver NAVs rettsanvendelse og vurderinger av faktiske forhold som går til gunst for den private part. Det kan typisk være tilfeller der NAV legger til grunn at attføringsvilkåret er oppfylt, mens partene er uenige om sykdomsvilkåret. Med lovforslaget vil Trygderetten kunne stadfeste avslag på uførepensjon ved å legge til grunn at attføringsvilkåret ikke er oppfylt, selv om retten finner sykdomsvilkåret som oppfylt.

Etter dagens praksis ville vedkommende sannsynligvis fått innvilget uførepensjon. I realiteten innebærer lovforslaget at den private part løper en større risiko ved å anke til Trygderetten enn det som er tilfellet i dag. Gjeldende regler bør etter LOs mening opprettholdes.

## **6. Samme kompetanse som alminnelige domstoler**

Dersom det er ønskelig å likestille partene og frata den private part enkelte av garantiene som ligger i dagens regelverk, bør risikoen til den private part begrenses på andre måter, jf. forannevnte punkt. En måte er å regulere Trygderettens forhold til partenes prosesshandlinger på samme måte som alminnelige domstoler. Alminnelige domstoler kan som regel ikke gå utenfor partenes påstandsgrunnlag. Videre kan Trygderettens kompetanse begrenses til bare å stilling til gyldigheten av vedtaket. Er vedtaket ugyldig, så fatter Trygderetten ingen ny realitetsavgjørelse, men saken overlates til forvaltningen. Et slikt system kan oppfattes om unødig ressurskrevende i og med at Trygderetten besitter kompetanse til å fatte nytt vedtak i

saken. Men det er først ved en slik ordning man kan snakke om at Trygderetten er et rendyrket nøytralt tvisteløsningsorgan.

### **7. Større behov for juridisk bistand**

Dersom det er ønskelig at Trygderetten overprøver NAVs vurderinger i større grad enn det som er tilfellet i dag, jf. punktene foran, kan den økte risikoen for den private part begrenses ved å gi han/henne økt juridisk bistand. Lovforslaget vil innebære større behov for juridisk bistand, idet man vil måtte vurdere samtlige sider av saken.

Det er i dag mulig å få advokat på det offentliges bekostning, men dette skjer etter økonomisk behovsprøving. Det er altså ikke alle som har krav på advokat på det offentliges bekostning. De er avhengig av bistand fra organisasjoner, eventuelt egne midler. Det er ikke alle som er i stand til å bære slike kostnader. Som nevnt ovenfor er det fortsatt rundt 60 % som ikke bruker advokat i sakene for Trygderetten. Det bør således vurderes å gi den private part advokat på det offentliges bekostning uten noen form for behovsprøving.

### **8. Tilfeldighetsprinsippet**

Det fremgår på side 18 i høringsnotatet at tilfeldighetsprinsippet anvendes, men ikke alltid. Tilfeldighetsprinsippet bør gjelde i større grad enn det som er tilfellet i dag. I den enkelte sak er det administrator som oppnevner de øvrige medlemmene av retten, jf. side 19 i høringsnotatet. En persons oppfatninger til rettsspørsmål og faktiske forhold, kan ha kommet til uttrykk i andre saker eller på annen måte, for eksempel interne diskusjoner. Administrators utvelgelse av meddommere, spesielt i vanskelige spørsmål, kan være farget av egne oppfatninger om riktig og galt og ønsket resultat. Tilsvarende gjelder ved oppnevning av rettens medlemmer ved bruk av forsterket rett. Administrator, eventuelt Trygderettens leder, bør ikke peke ut de øvrige medlemmer av retten ut fra de samme innvendinger som er nevnt ovenfor. Dette må skje ut fra tilfeldighetsprinsippet.

### **9. Frister**

I høringsnotatet foreslås det at saken skal oversendes til Trygderetten "snarest mulig". Saksbehandlingstiden er i dag dessverre lang hos ankemotparten. Ankemotparten kjenner saken fra tidligere behandling og sakene bør kunne oversendes på kortere tid enn det som er situasjonen i dag. Etter LOs mening bør det settes en frist for ankemotparten. En frist vil nemlig kunne ha oppdragende effekt. Det kan nevnes at det er inntatt frister for å avsi dom etter endt hovedforhandling etter tvisteloven § 19-4 femte ledd. Dersom fristen overskrides, må årsaken oppgis i avgjørelsen. En tilsvarende type regulering bør også kunne inntas i trygdesaker. En passende frist kan etter LOs mening settes til 3 måneder.

Trygderetten kan oppheve og hjemvise saker til ny behandling. Fristen på 3 måneder bør også gjelde i de aktuelle sakene. Dette for å unngå trenering fra ankemotpartens side.

Det foreslås videre 3 ukers frist til merknadene til innstillingsbrevet fra ankemotparten. Ved oversendelse av saken til Trygderetten gis den private part ny 3 ukers frist til å komme med merknader i saken. Ankemotparten har igjen 3 uker til å komme med ytterligere merknader. På mange måter legges det opp til at saken skal være ferdig forberedt i løpet av en måneds tid etter oversendelse av saken til Trygderetten. Det bør tas høyde for at det kan dukke nye forhold, også etter utløp av fristene. Det bør være anledning til å inngi opplysninger av betydning helt frem til avgjørelse er fattet.

Det kan også være behov for behandlingsutsettelse for eksempel for å innhente av ny legeerklæring eller andre bevis. Det foreligger ingen lovhjemmel i dag eller i forslaget, som formaliserer muligheten til å gi slik behandlingsutsettelse.

I klageomgangen i forvaltningen gjelder det for øvrig bare 2 ukers frist til å kommentere innstillingen fra førsteinstans. For å ikke ha for mange forskjellige frister å forholde seg til, foreslås at det gis en 3 ukers frist til å komme med merknader til innstillingen til klageorganet. Som det fremgår ovenfor gjelder en slik frist for å inngi merknader til ankemotpartens innstilling til Trygderetten.

## **10. Gjenopptak**

Det er positivt at de ulovfestede reglene nå inntas i loven. Det foretas imidlertid også enkelte endringer.

Det åpnes nå for at NAV også kan begjære gjenopptak. NAV kan komme over nye opplysninger som kan tilsi at Trygderettens avgjørelse om innvilgelse må endres. Den private part vil imidlertid ha innrettet seg etter avgjørelsen. Muligheten for gjenopptakelse fra NAVs side til skade for den private part bør begrenses til de tilfeller der den private part eller andre som har opptrådt på hans vegne har opptrådt kritikkkverdig. Han/hun har for eksempel løyet eller holdt tilbake viktige opplysninger. Slik lovforslaget er utformet, er NAV gitt for stor adgang til å begjære gjenopptak.

Videre legger forslaget opp til en frist for å begjære gjenopptak på 6 måneder fra man fikk kunnskap om forholdet som påberopes som gjenopptakelsesgrunn. Det er gitt muligheter for å gjøre unntak i særlige tilfeller. Normalfristen vil i mange tilfeller lett kunne være sammenfallende med fristen for å gå til søksmål for de alminnelige domstoler. Er det uriktige avgjørelser bør det være anledning til å korrigere disse gjennom gjenopptakelsesinstituttet. Fristen bør således være lenger enn 6 måneder.

Det er anledning til å gjenoppta en sak hvis det foreligger uforsvarlig rettsanvendelse. Det forekommer imidlertid tilfeller hvor Trygderetten selv eller de alminnelige domstoler, med Høyesterett i spissen, endrer rettsoppfatning uten at den tidligere rettsoppfatning kan karakteriseres som uforsvarlig rettsanvendelse. Slik LO ser det bør det være anledning til å gjenoppta avgjørelsen også i slike tilfeller. Det fremstår lite heldig at en rettsoppfatning som endres på et senere tidspunkt, ikke skal kunne medføre gjenopptakelse. Det er mulig det bør settes en frist for å akseptere gjenopptakelse på en slik gjenopptakelsesgrunn.

Det kan for øvrig nevnes at tvisteloven og straffeprosessloven omtaler gjenopptak som gjenåpning. Det er forskjellige vilkår for gjenåpning etter de forannevnte regelsettene. Det bør være mulig å betegne gjenopptak for gjenåpning etter trygderettsloven.

## **11. Oppreisning**

Trygderetten har utviklet en praksis, hvoretter oppreisning bare gis ved særlige grunner. Særlige grunner er forstått nokså snevert. For eksempel er hensynet til sakens betydning for den enkelte ikke ansett å være av betydning. Det er foreslått at gjeldende praksis videreføres.

Gjenopptakelsesinstituttet kan trolig fange opp enkelte av tilfellene hvor ankefristen er utløpt. Men dagens praksis og den foreslåtte praksis er unødvendig streng. Etter tvisteloven § 16-12 tredje ledd kan det gis oppreisning etter en helhetsvurdering. Det er mulig å se hen til sjansene for å vinne frem med kravet og betydningen kravet har for den private part. Mulighetene for oppreisning bør etter LOs oppfatning ikke være strengere enn etter tvisteloven. Det bes om at gjeldende praksis gjøres lempeligere.

I dag er situasjonen slik at NAV kan gi oppreisning i klageomgangen for Trygderetten. I høringsnotatet er det foreslått at forvaltningen ikke lenger kan gi oppreisning. Forslaget er

begrunnet i hensynet til enhetlig praksis. Etter lovforslaget kan imidlertid ankemotparten gis utsettelse av ankefristen. Ankemotparten kan også avvise anken for sent fremsatt. Avvisningsvedtaket kan ankes inn til Trygderetten. Forslaget fremstår som unødvendig tungvint. Anker som er fremsatt etter utløp av ankefristen bør automatisk vurderes som begjæring om oppreisning. Det kan ikke forventes at den private part kjenner til innholdet i reglene om oppreisning og bør slippe å måtte gå veien om en anke over avvisningsvedtaket. Etter LOs mening bør NAV ha mulighet til også å gi oppreisning, som bør være bindende for Trygderetten, slik reglene er i dag. Alternativt bør NAV ikke ha mulighet til å avvise en for sent fremsatt anke, slik at avvisningsspørsmålet og spørsmålet om oppreisning behandles bare av Trygderetten.

Oppreisning er for øvrig kalt for oppfriskning etter tvisteloven. Departementet bør vurdere sammenfallende terminologi, selv om vilkårene for oppreisning/oppfriskning skulle bli andre.

## **12. Utsatt iverksettelse av vedtak**

LO er enig i at en anke i utgangspunktet ikke skal gis utsatt iverksettelse. Det finnes i dag muligheter til å gjøre unntak i særlige tilfeller. Unntaket foreslås videreført i departementets forslag. Som det fremgår av side 38 i høringsnotatet, etterkommer Trygderetten i liten grad begjæringer om utsatt iverksettelse av vedtak.

Etter LOs oppfatning bør adgangen til å gi utsatt iverksettelse brukes i større grad enn det som er tilfellet i dag. Dette gjelder særlig i saker om tilbakebetaling. Det kan være belastende å måtte tilbakebetale, så lenge det er muligheter for at avgjørelsen kan bli omgjort eller endret på grunn av regelen om skylddeling.

## **13. Lekmannsdeltakelse og syvmedlemskjennelser**

Lekmannsdeltakelse er foreslått fjernet. I forbindelse med etableringen mente LO at lekmannsrepresentasjonen burde følge mønsteret for Arbeidsretten. Departementet gikk inn for en annen løsning med lekmannsdeltakelse.

Lekmennene ble i hovedsak foreslått av de trygdedes organisasjoner, og retten ble ofte satt med lekmenn i starten. Siden 1990-tallet har lekmenn bare blitt benyttet i én sak. Strengt tatt får Trygderetten begrensede korrektiver når bare 2 % saken går til de alminnelige domstoler. Lekmannsdeltakelse kan bidra til korrektiver mens sakene er til behandling hos Trygderetten. Mulighetene for lekmannsdeltakelse bør således fortsatt være tilstede og bør etter LOs mening brukes aktivt igjen ettersom Trygderettens har redusert restansene sine.

Lekmannsdeltakelse bør være særlig aktuelt i prinsippkjennelser. Forslaget baserer seg på at lekmannsdeltakelsen bør oppheves. I et slikt lys gir det mening at muligheten til å sette rett med syv medlemmer også fjernes. Ut fra LOs standpunkt om lekmannsdeltakelse fremstår det som naturlig å opprettholde dagens adgang til å sette rett med syv medlemmer.

Med vennlig hilsen  
**LANDSORGANISASJONEN I NORGE**

Tor-Arne Solbakken  
(sign.)

Imran Haider  
(sign.)

*Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.*