

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Sendt elektronisk

DERES REF.: 23/1776

VÅR REF.: 329644

DATO: 4. september 2023

Høring av NOU 2023: 11 Raskt og riktig

1 Innledning

Advokatforeningens tillitsvalgte advokater utfører et omfattende frivillig og ulønnet arbeid for å ivareta rettsstaten, rettssikkerheten og menneskerettighetene. En del av dette arbeidet består i å utarbeide høringsuttalelser.

Advokatforeningens høringsarbeid er organisert i 27 lovutvalg og 13 faste utvalg, oppdelt etter særskilte rettsområder og rettslige interesseområder. Om lag hundre høringsuttalelser utarbeides av Advokatforeningens tillitsvalgte advokater hvert år.

Alle våre høringsuttalelser er forfattet av advokater med ekspertise innenfor det rettsområdet som lovforslaget gjelder. En ekspertise som ikke er hentet kun fra juridisk teori, men fra advokatenes praktiske erfaring med å bistå sine klienter – i den norske rettsstatens hverdag. Denne høringsuttalelsen er skrevet ut fra Advokatforeningens ønske om å bidra til gode lovgivningsprosesser, og gode lover.

2 Sakens bakgrunn

Vi viser til høringen av NOU 2023: 11 Raskt og riktig der et utvalg har foretatt en helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten.

Høringen gjelder forslag til endringer og særreguleringer av forvaltningsrettslige regler i folketrygdloven kapittel 21, en begrensning av antallet overprøvinger, samt endringer i lov om anke til Trygderetten.

Denne høringsuttalelsen er utarbeidet av Advokatforeningens lovutvalg for forvaltningsrett og lovutvalg for velferds- og trygderett. Lovutvalget for forvaltningsrett består av Kristian Brandt (leder), Fredric Holen Bjørdal, Knut Erik Marthinussen Harjang, Siv Myrvold-Torsnes og Jørgen Aandal Vangsnes. Lovutvalget for velferds- og trygderett består av Thorgeir Hole (leder), Siw Bleikvassli, Gorm Are Grammeltvedt og Anette Schei.

3 Kommentarer til forslagene

3.1 Innledning

Advokatforeningen har sett særskilt på de delene av utredningen som departementet særlig har bedt om innspill til, altså utredningens del VI og VII.

3.2 Særregulering av forvaltningsrettslige regler i folketrygdloven kapittel 21

Advokatforeningen mener at utvalgets forslag generelt er godt begrunnet, og virker balanserte og gode. Advokatforeningen er enige med utvalget i deres syn på materielle spørsmålene.

Når det gjelder særreguleringer av forvaltningsrettslige regler i folketrygdloven, mener Advokatforeningen generelt at slike reguleringer som innebærer en dobbeltregulering er uheldige. Dette leder ofte til rettsusikkerhet og tolkningsproblemer. Advokatforeningen er imidlertid enig med utvalget i at det fremstår som problematisk at reglene for NAV er fragmentariske og at dette kan være en medvirkende faktor til at en del sentrale forvaltningsrettslige regler i for liten grad blir fulgt av forvaltningen. Advokatforeningen mener derfor at det kan være behov for å samle de forvaltningsrettslige reglene for NAV på ett sted.

På denne bakgrunn stiller Advokatforeningen seg bak utvalgets egen uttalelse i utredningen på s. 266:

«Utvalget registrerer at reguleringen av saksbehandlingen på Navs myndighetsområde er fragmentarisk. De ulike saksbehandlingsreglene på Navs myndighetsområdet utfylles også av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Saksbehandlingsreglene i folketrygdloven kapittel 21 og 22 er også endret mange ganger. Regelverket har etter hvert blitt uoversiktlig, og reglene er ikke alltid like hensiktsmessig plassert. Utvalget mener departementet derfor bør foreta en mer generell gjennomgang av saksbehandlingsreglene på Navs myndighetsområde.»

Advokatforeningen mener at det bør tas en slik gjennomgang for å sikre at det ikke blir motstrid mellom reglene, og at de kan samles på det stedet i loven som er hensiktsmessig for forvaltningen. Advokatforeningen mener at det også bør ses på andre alternativer enn særreguleringer i folketrygdloven.

Utvalget har påpekt at mandatet ikke omfatter utforming av lovbestemmelser, men at det har utformet skisser til lovregler. Advokatforeningen er som nevnt hovedsakelig enig i de forslagene som legges frem, men vil påpeke at enkelte av lovforslagene bør bearbeides for å sikre en hensiktsmessig lovteknikk.

3.3 Tiltak for å effektivisere saksbehandlingen

Slik det fremgår av utvalgets mandat, har lang saksbehandlingstid store konsekvenser for brukerne. Det er viktig at det fattes rettsriktige avgjørelser med en forsvarlig saksbehandlingstid. Advokatforeningen mener at det er helt nødvendig å iverksette tiltak for å effektivisere saksbehandlingen. Advokatforeningen støtter gjennomgående utvalgets forslag som skal bidra til kortere saksbehandlingstid fra en søknad fremsettes til endelig avgjørelse.

Advokatforeningen er enig i at utvalgets forslag samlet vil kunne redusere saksbehandlingstiden. Dette forutsetter at de gjennomføres og følges opp gjennom god intern og overordnet styring og oppfølging over tid. Advokatforeningen merker seg utvalgets omtale og vurderinger om at det over tid har vært stilt krav til saksbehandlingstid i førsteinstans, klageinstansen og Trygderetten uten at dette har gitt resultater. Utvalget skriver blant annet at Trygderetten over tid er tilført betydelige ressurser uten at dette har resultert i kortere saksbehandlingstid. Det vises eksempelvis til s. 257 hvor det heter: *«Utvalget mener det gir grunn til å stille*

spørsmål ved ledelsen av Trygderettens evne til å få ned saksbehandlingstid og restanser.». Det er viktig å bruke slik erfaring når det skal gjennomføres tiltak for å effektivisere saksbehandlingen.

3.4 Kommentarer til enkelte av de konkrete forslagene til effektiviseringstiltak

Advokatforeningen er som nevnt hovedsakelig enig i de forslagene som legges frem. Foreningen har i det følgende merknader til enkelte av forslagene.

- Advokatforeningen mener at forslaget om at klager på førsteinstansens vedtak skal settes frem direkte for klageinstansen og at anke/søksmål til Trygderetten skal settes direkte frem for Trygderetten, sammen med en frister for tilsvar og saksbehandlingstid, er viktige for å redusere saksbehandlingstiden.
- En begrensning av klageinstansen og Trygderettens adgang til å oppheve og sende saken tilbake til ny behandling vil ha stor betydning for brukerne. Erfaringen i dag er at det i for stor grad skjer oppheving og henvisning til ny behandling. Dette forlenger tiden fra søknad til endelig vedtak betraktelig i for mange saker.
- Advokatforeningen er i hovedsak enig i forslagene i kapittel 17 om effektivisering av saksbehandlingen i Trygderetten. Disse vil samlet kunne bidra til kortere saksbehandling, som omtalt i rapportens s. 194 flg.
- Advokatforeningen stiller spørsmål om det i forslag til endring i trygderettsloven § 19 i for stor grad åpnes for rett til muntlig behandling. Utvalget anbefaler at brukerne som hovedregel skal kunne kreve muntlig behandling avgrenset til de helt sentrale spørsmålene i saken som best lar seg belyse gjennom muntlige forklaringer. Advokatforeningen er enig i at flere hensyn taler for økt bruk av muntlighet. Det vil blant annet kunne bidra til bedre opplysning av saken og tillit til prosessen. Slik utvalget skriver må fordeler med muntlighet avveies mot hensynet til effektivitet. Dersom anbefalingen om økt muntlighet følges, må dette reguleres, organiseres og finansieres slik at det ikke går ut over effektiv saksbehandling i Trygderetten.

I forslaget til endring i trygderettsloven § 19 fremgår det at det skal gjennomføres muntlig behandling dersom en av partene krever det, «*med mindre administrator anser det åpenbart unødvendig*». Advokatforeningen er enig i at muntlig behandling bør skje i større grad enn i dag, men at terskelen for å kunne avvise et krav fra en av partene settes for høyt. Advokatforeningen mener at hensynet til effektiv saksbehandling tilsier at et krav om muntlig behandling må kunne avvises dersom administrator vurderer det som unødvendig.

3.5 Effektiv saksavvikling i Trygderetten

Utvalget foreslår at Trygderetten får formell status som særdomstol og dermed gjøres helt uavhengig av forvaltningen. Utvalget viser til at Trygderetten har opplyst at det er gode muligheter for å effektivisere Trygderettens virksomhet hvis den kobles på Domstoladministrasjonens systemer og administrative støttefunksjoner.

Advokatforeningen støtter ikke forslaget om å opprette Trygderetten som særdomstol. Vi har ingen tradisjon for særdomstoler i Norge, og vi har liten tro på at en kobling til DA i seg selv vil løse alle problemer med sen saksbehandling. Etter Advokatforeningens syn er det ikke er gitt gode nok argumenter for or å fravike prinsippet om allmenne domstoler i dette tilfellet.

Uansett om utvalgets forslag om å gi Trygderetten status som særdomstol følges eller ikke, er det viktig at det tas grep for å sikre en effektiv saksavvikling i Trygderetten. Advokatforeningen er i all hovedsak enig i utvalgets forslag. Advokatforeningen er enig i at tiltak som mer aktiv saksstyring, lovfesting av en seks måneders frist, at retten som hovedregel settes med ett rettsmedlem/en dommer, at begrunnelsen i større grad tilpasses sakens karakter og særlig overordnet styring fra departement eller Domstoladministrasjonen, er viktige tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden.

Rettsriktige avgjørelser i første instans er svært viktig for brukerne. Advokatforeningen mener at dette er det viktigste tiltaket for brukerne. Rett resultat i førsteinstans er også viktig for å redusere antall klager og saksbehandlingstiden. Advokatforeningen støtter derfor de tiltakene som foreslås for å sikre rett resultat i første instans, og anbefaler at dette er det tiltaket som bør prioriteres høyt.

Advokatforeningen vil understreke viktigheten av at vedtakene som fattes av førsteinstansen fremstår som forutsigbare, forståelige og rimelige. Utvalgets forslag om å vurdere tiltak for å styrke tilliten til prosessen i førsteinstansen støttes, og vurderes som svært sentralt for å redusere antall klager over NAVs vedtak.

Det påpekes i denne sammenheng at det kan være av interesse å se nærmere på lokalkontorets innstilling i saker om arbeidsavklaringsenger og uføretrygd, sammenlignet med det endelige resultatet i Trygderetten. I de tilfeller NAV Arbeid og ytelse avslår søknad om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd på tross av at lokal saksbehandler har «innstilt» på innvilgelse, er det uheldig at lokalkontorets syn ikke inkluderes i klagebehandlingen. En større grad av involvering av lokal saksbehandler/utredning av saken i klagebehandlingen, vil kunne øke sjansen for endring av vedtakene allerede i klagebehandlingen.

Det bør komme tydeligere frem at «førsteinstansen» for vedtak om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd omfatter NAV Arbeid og Ytelse, som hovedsakelig ikke har møtt eller snakket med den som har søkt. Når utvalget foreslår å se på om det fattes for mange uriktig vedtak i førsteinstansen, bør man påse å undersøke om vedtaket var i tråd med lokal saksbehandlers vurdering av arbeidsevnen.

4 Avslutning

Advokatforeningen stiller seg i denne høringsuttalelsen bak lovforslagene fra utvalget, men har påpekt at særregulering og dobbelregulering generelt er uheldig. Dette kan være et felt der det foreligger et behov for slik regulering, men Advokatforeningen mener – i tråd med utvalgets forslag – at dette bør ses på samlet og utredes nærmere.

For øvrig støtter Advokatforeningen effektiviseringstiltakene som er foreslått. Vi vil fremheve at tiltak for å sørge for riktig avgjørelse i førsteinstans bør prioriteres høyt.

Advokatforeningen støtter ikke forslaget om at Trygderetten skal bli en særdomstol, men mener at alle forslagene som gjelder det å sørge for riktig avgjørelse i førsteinstans kan gjennomføres uten at trygderetten blir en særdomstol.

Vennlig hilsen



Jon Wessel-Aas
leder



Merete Smith
generalsekretær