

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
23/1776

Vår ref.
23/2205 - HAA

Dato
11.09.2023

Høring - NOU 2023: 11 Raskt og riktig - En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten

Justis- og beredskapsdepartementet viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev 4. mai 2023.

1. Innledning

I NOU 2023: 11 er det foretatt en helhetlig gjennomgang av klage- og ankeprosessen i Nav og for Trygderetten. Utvalget foreslår tiltak på ulike områder for å redusere saksbehandlingstiden og begrense antallet klage- og ankesaker. Justis- og beredskapsdepartementet vil i det følgende hovedsakelig kommentere enkelte av forslagene som gjelder særregulering av saksbehandlingsregler i folketrygdloven. Vi legger til grunn at vi vil bli involvert i den videre oppfølgingen også når det gjelder utvalgets øvrige forslag.

2. Generelle merknader

Utredningen belyser en rekke utfordringer som Nav-systemet og Trygderetten har hatt med å følge forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler. Dette gjelder blant annet foreleggelsesplikten, veiledningsplikten, utredningsplikten og begrunnelsesplikten. Mange av tiltakene utvalget foreslår for å møte disse utfordringene innebærer avvik fra eller detaljregulering av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. I tillegg foreslås det særregulering av flere spørsmål knyttet til klagesaksbehandlingen.

I punkt 23.1.3. uttaler utvalget at «Nav på flere punkter og områder har hatt en saksbehandlingspraksis som er på grense av, eller i strid med, lov.» Flere av utfordringene i Nav-systemet synes med andre ord å ligge i hvordan regler praktiseres og ikke i lovens krav. Utvalgets forslag til tiltak er likevel i de fleste tilfellene til dels omfattende lovendringer. Vi savner gjennomgående drøftelser av alternative tiltak, slik

som f.eks. endringer i instruks, rundskriv og retningslinjer eller andre former for overordnet styring, organisatoriske tiltak eller styrket opplæring.

Forvaltningsloven er en generell lov som skal gjelde for en rekke ulike saksområder og sakstyper. Det er på det rene at det på enkelte saksfelt vil kunne være hensiktsmessig med særregler som enten avviker fra forvaltningslovens normalregler eller utfyller disse, jf. også forvaltningsloven § 1. For flere av utfordringene identifisert i utredningen, mener vi imidlertid at andre tiltak fremstår som bedre egnet.

Vi ber departementet vurdere behovet for særregler og detaljregulering nøye når like eller lignende regler allerede følger av forvaltningsloven og når andre verktøy kan være like egnete. I det følgende vil vi gi enkelte eksempler på punkter i utredningen der forslaget til lovendring etter vårt syn ikke synes hensiktsmessig eller bør vurderes grundigere.

3. Til kapittel 15 - førsteinstansens forberedelse av klagesaken

Vi understreker at ordningen i Nav i dag, hvor klagesaken behandles av en ny saksbehandler i førsteinstansen før oversendelse til klageinstansen, ikke er i tråd med den tiltenkte normalordningen etter forvaltningsloven kapittel VI. Etter forvaltningsrettens alminnelige ordning skal saksbehandleren som behandler saken i førsteinstansen, i utgangspunktet også forberede klagesaken. I punkt 15.2.2 gir utvalget uttrykk for at den enkelte saksbehandleren behandler så mange saker at det er lite trolig at vedkommende vil huske en konkret sak under senere klagesaksbehandling. Av den grunn antas effektivitetsgevinsten av å forberede en «kjent» sak å være svært liten. Vi antar likevel at saksbehandlere som forbereder og oversender sine egne påklagede saker til klageinstansen, kan få et mer bevisst forhold til tilbakemeldingene som klageinstansen eventuelt måtte gi. Dette kan forbedre saksbehandlerens forståelse av egen rolle og regelverket, som igjen kan redusere antall påklagede og uriktige vedtak.

Utvalget viser til at det ofte er svært lang liggetid fra underinstansen mottar et vedtak til den oversendes klageinstansen. Vi forstår utredningen dithen at liggetiden forlenges av at saksbehandlere i førsteinstansen må utarbeide et kort oversendelsesbrev i forbindelse med forberedelsen av klagen jf. rundskriv R-36-00 til forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.

Underinstansen er etter forvaltningsloven § 33 pålagt å «foreta de undersøkelser klagen gir grunn til», og til å varsle eventuelle motparter i saken og gi dem en frist for å uttale seg. Ansvarsfordelingen mellom underinstansen og klageinstansen er for øvrig ikke klart regulert i loven, og det overlates til forvaltningsorganene selv å velge en forberedelsesmetode som treffer riktig balanse mellom grundighet og effektivitet. Underinstansen har med andre ord ingen lovfestet plikt til å utarbeide et oversendelsesbrev hvor partens anførsler i klagen kommenteres og imøtegår, slik Navs rundskriv krever.

Utvalget foreslår at klager sendes direkte til klageinstansen for å kutte ned på liggetiden i førsteinstansen. Vi stiller spørsmål ved om det er tilstrekkelig grunnlag for å foreta en slik større endring i klageordningen, og savner en nærmere vurdering av om det å fjerne

eller nyansere rundskrivets krav til oversendelsesbrev vil kunne ha en tilsvarende tidsbesparende effekt.

Det kan se ut til at adgangen til å fremsette muntlige klager etter gjeldende folketrygdloven § 21-12 tredje ledd er sløyfet fra forslaget til ny § 21-Xf, uten at dette er drøftet nærmere i utredningen. En innskrenkning av adgangen til å fremsette muntlige klager i trygderettssaker forutsetter nærmere utredning.

Ifølge utredningen fremkommer det mange brudd på førsteinstansens plikt til å tilrettelegge sakens dokumenter i klagesaken før den oversendes klageinstansen. Utvalget synes å mene at dette taler for at klagen skal sendes direkte til klageinstansen. Etter forvaltningsloven § 33 femte ledd første punktum skal klageinstansen påse at saken er så godt opplyst som mulig før et vedtak treffes. Utvalgets beskrivelse kan imidlertid tyde på at klageinstansens adgang til å pålegge underinstansen å foreta nærmere undersøkelser eller innhente nødvendige dokumenter etter forvaltningsloven § 33 femte ledd annet punktum kunne ha vært brukt i større utstrekning. Denne adgangen skal både bidra til å sikre godt opplyste saker og gi underinstansen indirekte tilbakemeldinger på sitt forberedelsesarbeid.

4. Til kapittel 16 - klageinstansens rolle

I kapittel 16 gir utvalget uttrykk for at klageinstansen i for mange saker velger å oppheve førsteinstansen vedtak og sende saken tilbake, i stedet for selv å treffe nytt realitetsvedtak. Utvalget viser til at dette bidrar til å forlenge den totale saksbehandlingstiden. Utvalget foreslår derfor i punkt 16.1.3 at klageinstansen i lov pålegges en plikt til å treffe realitetsavgjørelser ved klagebehandling.

Utvalget begrunner ikke nærmere hvorfor styring ikke vil være et hensiktsmessig verktøy i denne sammenhengen. Utvalgets forslag om at klageinstansen skal ha plikt til å treffe realitetsavgjørelse, der unntak eventuelt må fastsettes i forskrift, gir etter vårt syn en lite fleksibel regel. Etter vår vurdering gir forvaltningsloven § 34 et betydelig rom for instruks og retningslinjer på dette området. Dette vil også være et mer effektivt og fleksibelt styringsverktøy enn bruk av forskrifter.

5. Til kapittel 19 - revurderings- og omgjøringsplikt

I punkt 19.3 foreslår utvalget å lovregulere og begrense Navs plikt til å realitetsbehandle en anmodning om å omgjøre et vedtak utenfor klagesak. Vi vil påpeke at det kan synes som om utvalget legger til grunn at plikten til å behandle en anmodning om omgjøring etter de alminnelige forvaltningsrettslige reglene er videre enn det som er tilfellet. Utvalget foreslår en ny bestemmelse som oppstiller materielle og formelle krav til omgjøringsbegjæringer. Vi savner en nærmere drøftelse av forvaltningsorganets plikt til å svare på henvendelser som ikke oppfyller disse kravene. Etter vårt syn er det også her grunn til å vurdere nærmere om det er behov for og hensiktsmessig med slike lovendringer som foreslått.

6. Til kapittel 20 – krav til søknad og regulering av opplysningsplikt, veiledningsplikt og utredningsplikt

I punkt 20.3.3 foreslår utvalget å lov- eller forskriftsfeste at søknader skal inneholde fullt navn på søker, fødselsnummer eller D-nummer, og at søknaden skal være skriftlig og

undertegnet eller elektronisk signert. Som hovedregel bør formelle krav til søknader kun oppstilles når det er nødvendig for saksbehandlingen. Vi oppfordrer departementet til å utrede om andre tiltak kan være egnete til å sikre at søknader er tilstrekkelig autentiserte.

Utvalget foreslår videre å innføre et skille mellom avvisning og avslag i søknadssaker. Dette innebærer blant annet at den som ikke retter mangler ved søknaden, herunder leverer påkrevd dokumentasjon, innen en kort frist, vil få sin søknad avvist. Forslaget avviker etter vår oppfatning fra prinsippet om at saksbehandling og veiledning i den konkrete saken skal være tilpasset den enkelte brukers livssituasjon og særskilte behov, jf. blant annet SOMB-2007-49, SOM-2014-2831 og SOM-2016-689. Vi stiller spørsmål ved om det på dette rettsområdet, som kjennetegnes av brukere i forskjellige livsfaser og -situasjoner, er riktig å begrense forvaltningens plikt til å tilby tilpasset saksbehandling.

Forslaget innebærer dessuten at enkelte brukere som reelt sett oppfyller vilkårene for en ytelse, likevel får sin søknad avvist, for eksempel fordi de ikke klarer å levere dokumentasjon innen fristen for rettelse. De vil da få ytelsen innvilget først fra nytt søknadstidspunkt. Vi antar at dette vil kunne ha større økonomiske konsekvenser for den enkelte og savner en drøftelse av hensynet til brukernes rettssikkerhet på dette punktet.

Det fremgår videre av punkt 20.3.3 at en eventuell klage over et avvisningsvedtak bare vil gjelde spørsmålet om vilkårene for å ta saken til behandling var oppfylt. Klageinstansen skal ikke vurdere som førsteinstans om søkeren i etterkant av avvisningen har fremlagt all nødvendig dokumentasjon. I et slikt tilfelle bør søkeren etter utvalgets syn heller veiledes om å søke på nytt.

Forslaget innebærer en fravikelse av hovedregelen om at klageinstansen skal prøve alle sider av saken. Vi mener at dette forslaget må begrunnes nærmere. Veiledning om å søke på nytt når manglende opplysninger allerede er levert vil ikke føre til en effektiv saksavvikling eller økt tillitt til forvaltningen for den enkelte. Dersom klagebehandlingen av avvisningsvedtaket tar lang tid, kan det økonomiske tapet som oppstår av å ikke få innvilget en ytelse mellom avvisningstidspunktet og det nye søknadstidspunktet, tenkes å være stort. Det fremstår dessuten uklart for oss om dette forslaget reelt sett vil føre til mindre arbeid for forvaltningen.

Samlet sett stiller vi spørsmål om den svært detaljerte reguleringen i forslagene til §§ 21 X-a til 21 X-c vil bidra til klargjøring og forenkling av regelverket. Forslagene til nye bestemmelser reiser en rekke tolkningsspørsmål som vi ikke går nærmere inn på i denne omgang, og risikerer etter vårt syn å skape ytterligere uklarhet og usikkerhet knyttet både til regelverket og til håndteringen av den enkelte sak, både for Nav og for brukerne.

I punkt 20.3.3 foreslår utvalget videre en ny regel om at brukere kan be Nav om bistand til å få fremlagt nødvendige opplysninger innenfor rammen av folketrygdloven § 21-4. Vi savner en drøftelse av om denne plikten bør inntre automatisk, forutsatt at brukeren har

gitt samtykke til innhenting. Det kan oppleves uheldig om brukere aktivt må be Nav om å innhente opplysninger som lovgiver alt har gitt Nav hjemmel til å innhente selv.

Der en bruker ber om bistand fra Nav til å innhente opplysninger, vil søknaden ikke kunne avvises før bistanden er gitt, og fristen til å oppfylle pålegget er løpt ut. Vi stiller spørsmål ved om det er rimelig at en brukers søknad kan avvises når en tredjepart ikke oppfyller sine plikter ovenfor Nav. I disse tilfellene bør det vurderes om Nav må bruke andre verktøy for å innhente informasjonen eller om det bør lempes på dokumentasjonskravene.

I punkt 20.3.3 uttaler utvalget at «[d]et bør følge av loven at Nav ikke kan avslå søknader før de har oppfylt veiledningsplikten og utredningsplikten». Etter vår oppfatning følger det allerede klart av forvaltningslovens system og forvaltningsrettslige normer at Nav ikke kan avslå en søknad uten at veilednings- og utredningsplikten er oppfylt. En utstrakt lovfesting av slike klare normer vil kunne føre til en svært omfattende lovtekst, og dermed bidra til at regelverket blir vanskeligere tilgjengelig både for saksbehandlere og brukere, heller enn det motsatte.

7. Til kapittel 21 - rammene for å påklage førsteinstansens vedtak

I punkt 21.1 drøfter utvalget om det bør innføres et gebyr for å klage over vedtak. Utvalget viser til at et gebyr kan føre til at brukernes økonomiske ressurser blir avgjørende for om de får prøvd sakene sine gjennom å klage. Vi er enig i disse betraktningene og understreker at det er særlig betenkelig å innføre klagegebyr på områder som gjelder økonomiske ytelser til livsopphold.

I punkt 21.2 foreslår utvalget å sette ned klagefristen fra seks uker til tre uker i klagesaker etter folketrygdloven. Et av hovedargumentene utvalget viser til i den forbindelsen er at muligheten for å klage digitalt eller gjennom andre kommunikasjonsformer gjør det lettere og raskere å klage. Utvalget uttaler at det bør være gode grunner for å opprettholde en lenger frist enn det som gjelder på andre områder.

Selv om det er på det rene at digitale systemer kan gjøre selve innlevering av klagen raskere, er det etter vår vurdering usikkert om det er betydelig lettere og raskere å klage i dag enn før opprettelsen av digitale klagesystemer.

Brukeren må fortsatt sette seg i avslagsgrunnene, og flere typer vedtak på trygderettsområde kjennetegnes av omfattende saksdokumenter og kompliserte vurderinger. Det å foreta en veloverveid vurdering av faktum og juss i saken før en klage eventuelt inngis, forutsetter med andre ord fortsatt god tid. Enda mer tid er påkrevd dersom brukeren ønsker å benytte juridisk bistand i saken.

Utvalgets vurdering om klagefristen differensierer ikke mellom forskjellige sakstyper. Departementet kan med fordel vurdere om særegenheter ved forskjellige ytelser tilsier tilpassete løsninger ved oppfølging av dette punktet.

Med hilsen

Harald Aass e.f.
fagdirektør

Elin M Elverhøy
departementsrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur