



Arbeids- og
inkluderingsdepartementet

Høringsnotat

**Forslag til endringer i trygderettsloven mv.
(annengangsbehandling av vedtak om sakskostnader
etter fvl. § 36)**

25.09 2026

Høringsfrist: 09.11 2026

Innhold

1	Innledning	3
2	Bakgrunn og gjeldende ordning	3
2.1	Omorganisering i Arbeids- og velferdsetaten	3
2.2	Dagens ordning og behovet for endringene	3
3	Departementet sitt forslag	4
3.1	Nærmere om forslaget og avgrensninger	4
4	Forslag til endringer i trygderettsloven	6
4.1	Forslag til endring i § 2 – Trygderettens virkeområde	6
4.2	Forslag til endring i § 12 - klageadgang	7
5	Forslag til endring i rettshjelpsloven	8
6	Ny forvaltningslov	9
7	Økonomiske og samfunnsmessige virkninger	9
	Forslag til lovendringer	10

1 Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet endringer i lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten (trygderettsloven). Forslaget innebærer at klager over vedtak om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36, der Arbeids- og velferdsdirektoratet er førsteinstans, ikke lenger skal behandles av Arbeids- og inkluderingsdepartementet eller Barne- og familiedepartementet. I stedet foreslås det at disse sakene omfattes av Trygderettens saklige virkeområde i trygderettsloven § 2 og behandles av Trygderetten, som anker etter trygderettsloven. Videre foreslås det endringer i trygderettsloven § 12 for å tydeliggjøre klageadgangen generelt, i tillegg til å regulere klageordningen i sakskostnadssakene.

De foreslåtte endringene er ikke tenkt å berøre den enkelte brukers materielle rettigheter, men gjelder kun organiseringen av annengangsbehandlingen av saker om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36.

Det foreslås også en endring i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelpsloven) § 17 første ledd. Forslaget innebærer at det gjøres unntak for fri sakførsel i forbindelse med at krav om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 bringes inn for Trygderetten for annengangsbehandling.

2 Bakgrunn og gjeldende ordning

2.1 Omorganisering i Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort enkelte organisatoriske endringer som del av oppfølgingen av forslagene i NOU 2023:11 *Raskt og riktig* – en helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten. Nav klageinstans var tidligere sideordnet førsteinstansen i Nav. Utvalget anbefalte at Nav klageinstans organisatorisk burde flyttes til direktoratsnivå for å sikre et tydeligere skille mellom førsteinstans og klageinstans, og for å styrke kommunikasjonen i bl.a. regelverksspørsmål.

Nav klageinstans ble 1. mai 2025 innlemmet i direktoratet. Som følge av dette kan ikke direktoratet lenger fungere som klageinstans der Nav klageinstans er førsteinstans.

2.2 Dagens ordning og behovet for endringene

Dekning av sakskostnader er regulert i forvaltningsloven § 36. Det følger av bestemmelsen at dersom et vedtak blir endret til gunst for en part, skal vedkommende tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre endringen skyldes partens eget forhold eller forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll, eller andre særlige forhold taler mot det.

I saker der Nav klageinstans omgjør et vedtak helt eller delvis til brukers gunst, kan bruker fremme krav om dekning av kostnadene som har påløpt i forbindelse med

omgjøringen av vedtaket. Avgjørelsen om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 er et enkeltvedtak som kan påklages. Dersom ikke annet er regulert i særlovgivningen, vil krav om dekning av sakskostnader følge de ordinære reglene for klage i forvaltningsloven § 36 tredje ledd, fjerde og femte punktum, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Frem til 1. mai 2025 behandlet Arbeids- og velferdsdirektoratet klager over Nav klageinstans sine sakskostnadsvedtak. Etter omorganiseringen er Arbeids- og inkluderingsdepartementet klageinstans i sakskostnadssaker innenfor eget ansvarsområde, og Barne- og familiedepartementet i sakene som gjelder barnelova, forskotteringsloven og kontantstøtteleven.

Direktoratet har de siste årene mottatt om lag 40 klagesaker årlig, noe som samsvarer med tallene for 2025. Etter at departementene overtok klageansvaret fra 1. mai 2025, har Arbeids- og inkluderingsdepartementet i løpet av det første året mottatt om lag 40 saker, mens Barne- og familiedepartementet har mottatt én sak i samme periode.

Behovet for endringene

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Barne- og familiedepartementet sine oppgaver er av mer strategisk og politikkutformende karakter enn tidligere, og enkeltsaksbehandling er i stor grad delegert til underliggende virksomheter. Saksbehandling av enkeltsaker er ressurskrevende, krever noe mer spesialisert regelverkskompetanse, og siden det er få enkeltsaker som i dag behandles i de aktuelle departementene, er hverken systemene eller organiseringen av arbeidet tilrettelagt for denne typen oppgaver. Underliggende etater vil være nærmere brukerne ved at de bl.a. mottar søknader og klager, i tillegg til å veilede. De vil også ha et større fagmiljø når det gjelder behandling av enkeltsaker.

3 Departementet sitt forslag

3.1 Nærmere om forslaget og avgrensninger

I henhold til forvaltningsloven § 28 først ledd påklages et enkeltvedtak som hovedregel til «det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen)». Forvaltningslovens regler oppstiller en hovedregel og gjelder «når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov», jf. forvaltningsloven § 1. Når det gjelder behandling av klager på enkeltvedtak i de ulike sektorene i statsforvaltningen, er det i dag ikke uvanlig at denne oppgaven er lagt til f.eks. uavhengige klageorgan ved regulering i særlovgivningen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår at sakskostnadssaker etter forvaltningsloven § 36 som behandles i Arbeids- og velferdsdirektoratet i førsteinstans, ikke lenger skal klages inn for henholdsvis Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Barne- og familiedepartementet. Sakene bør etter departementets oppfatning heller omfattes av Trygderettens saklige virkeområde, og dermed bringes inn for Trygderetten og behandles i henhold til de prosessuelle reglene i trygderettsloven. En slik endring vil fravike hovedregelen i forvaltningsloven § 28 første ledd ved at klager på vedtak om

sakskostnader fattet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, ikke behandles av departementene som nærmeste overordnede organ, men Trygderetten.

Trygderetten er et uavhengig og domstollignende forvaltningsorgan med etablert kompetanse på trygderettslige spørsmål, og har erfaring med behandling av sakskostnadskrav i sin ordinære saksportefølje. Etter departementets vurdering er Trygderetten derfor godt egnet til å overta klagebehandlingen av sakskostnadssaker. Trygderetten er ikke en del av Nav-systemet, og vil som et uavhengig og frittstående forvaltningsorgan behandle sakene upartisk.

Gjennom trygderettsloven har Trygderetten etablerte saksbehandlingsregler og et system for behandling av enkeltsaker med sensitive personopplysninger, i tillegg til et juridisk miljø som kan håndtere sakene. Det er dessuten ressursbesparende at et eksisterende fagmiljø kan overta oppgaven, og at det ikke må etableres f.eks. et nytt klageorgan som skal opparbeide seg rutiner og kompetanse. Saksinngangen virker å være stabil med om lag 40 saker årlig, og da dette ikke utgjør en særlig omfattende portefølje, er det praktisk å kunne benytte en allerede etablert ordning.

Når det gjelder Barne- og familiedepartementets ansvarsområde, så ligger ikke saker etter barnelova, forskotteringsloven og kontantstøtteleven innenfor Trygderettens virkeområde. Departementets vurdering er at Trygderetten likevel vil være godt egnet til å ivareta saker om sakskostnader som har grunnlag i disse regelverkene. Departementet foreslår derfor at også klagesakene om sakskostnader med grunnlag i disse lovene overføres til Trygderetten i klageomgangen. Avgjørelser om å holde tilbake ytelser eller barnebidrag etter lov om stans i utbetalinger etter barnebortføring § 7 kan ikke påklages, men ankes inn for Trygderetten, se lovens § 14 bokstav d. Ved foreslått endring vil også saker om sakskostnader etter dette regelverket ligge innenfor Trygderettens virkeområde, jf. trygderettsloven § 2 første ledd bokstav f og foreslått endring i trygderettsloven § 2 fjerde ledd.

I saker der avslag på krav om sakskostnader helt eller delvis blir omgjort i klageomgangen, kan også denne omgjøringen medføre et krav om å få dekket sakskostnader etter forvaltningsloven § 36. I disse sakene har juridisk avdeling i direktoratet behandlet det nye kravet om sakskostnader som følge av omgjøringen, som førsteinstans. Departementet har også før mai 2025 vært klageinstans i disse sakene. Direktoratet har de siste årene oversendt om lag to slike klagesaker per år. Disse sakene vil også omfattes av forslaget her.

Departementet er også klageinstans ved tilsvarende vedtak fattet av andre underliggende etater, først og fremst i saker hvor Statens pensjonskasse har fattet vedtak om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36. Departementet har ingen planer om å endre på dette nå, men vil eventuelt vurdere endringer på et senere tidspunkt.

4 Forslag til endringer i trygderettsloven

4.1 Forslag til endring i § 2 – Trygderettens virkeområde

Trygderetten er et domstollignende forvaltningsorgan, og er uavhengig og upartisk, jf. trygderettsloven § 1 første ledd. Forvaltningsloven gjelder som hovedregel ikke for behandling av saker i Trygderetten, jf. trygderettsloven § 37. En forutsetning for at en sak kan bringes inn for Trygderetten, er at den hører inn under Trygderettens virkeområde og at parten har ankerett, se trygderettsloven § 2 første ledd. Første ledd regulerer i utgangspunktet bare regelverk som faller inn under Trygderettens virkeområde, uavhengig av hvem som avgjør sakene i førsteinstans/klageinstans.

Departementets forslag innebærer ikke at et helt regelverk eller en ordning, innlemmes i Trygderettens virkeområde, men at én type vedtak som er fattet av ett konkret organ bringes inn for Trygderetten for behandling. Bestemmelsen som foreslås skiller seg av den grunn fra opplistingen i trygderettsloven § 2 første ledd. Departementet foreslår derfor å innta et nytt fjerde ledd i loven § 2 som fastsetter at vedtak om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36, fattet av Arbeids- og velferdsdirektoratet i første instans, kan bringes inn for Trygderetten. Det er kun klagesaker om sakskostnader som springer ut fra saker som nevnt i trygderettsloven § 2 første ledd, barnelova, forskotteringsloven og kontantstøtteleven, som omfattes av forslaget og nevnes derfor eksplisitt i den foreslåtte ordlyden i nytt fjerde ledd.

Sakskostnadssakene vil behandles etter de alminnelige saksbehandlingsreglene i trygderettsloven. Det påklagede vedtaket vil med dette være en anke og avgjørelsen blir en kjennelse. Hovedregelen i trygderettsloven er at retten settes med ett juridisk kyndig medlem, jf. trygderettsloven § 7 første ledd. Lederen for Trygderetten kan utover dette gi nærmere føringer for saksforberedelse og rettens sammensetning i den enkelte sak, jf. trygderettsloven § 6. Dersom en av partene ønsker å få Trygderettens kjennelse overprøvd, bringes saken inn for lagmannsretten ved søksmål på tilsvarende måte som for øvrige ankesaker Trygderetten behandler, jf. trygderettsloven § 26 første ledd.

Adgangen til å ta ut søksmål direkte for lagmannsretten utgjør en forskjell fra søksmålsadgangen etter gjeldende ordning. Når saken er behandlet i direktoratet og eventuell klage er behandlet i departementet, vil saken bringes inn for tingretten dersom klager ønsker å få saken overprøvd. Departementet vil være siste klageinstans i forvaltningen i sakskostnadskrav da disse sakene ikke kan klages inn for Kongen i statsråd, jf. forvaltningslovsforskriften § 34 første ledd.

Med forslaget her vil klager ha full klagebehandling i to instanser - Nav klageinstans og Trygderetten - men forslaget innebærer at det blir én mindre rettsinstans som eventuelt behandler saken dersom den bringes inn for domstolene. Departementet mener at ordinær klagebehandling og adgangen til å bringe saken inn for domstolene ved lagmannsretten, i tilstrekkelig grad ivaretar rettighetene til brukerne.

I henhold til forvaltningsloven § 34 er det enkelte føringer for klageinstansens kompetanse når den behandler en klage på enkeltvedtak. En klageinstans kan prøve alle sider av saken

og ta hensyn til nye omstendigheter, men kan som hovedregel ikke endre vedtaket til skade for klageren. Trygderetten kan på tilsvarende måte prøve alle sider av saken, og selv også treffe realitetsavgjørelse, jf. trygderettsloven § 20 første ledd. Retten kan gå utover partenes påstander, men kun til gunst for den ankende part, jf. trygderettsloven § 20 andre ledd. I likhet med klageinstansens kompetanse kan også Trygderetten avvise eller heve en sak, jf. trygderettsloven § 13a. Trygderetten kan også oppheve vedtaket og henvise saken til ny behandling i tilfeller hvor det ikke foreligger et forsvarlig grunnlag for å avgjøre realiteten i saken, jf. trygderettsloven § 21 sjette ledd. Det vil etter departementets vurdering derfor ikke være større forskjeller på klageinstansens kompetanse i behandlingen av sakskostnadssakene, og den foreslåtte ankebehandlingen i Trygderetten.

Dersom sakskostnadskravet etter forvaltningsloven § 36 helt eller delvis blir omgjort i klageomgangen i Trygderetten, kan bruker også kreve at sakskostnadene som er påløpt i forbindelse med klagen dekkes. I det tilfellet vil Trygderetten normalt ta stilling til sakskostnadene for omgjøringen i kjennelsen de avsier, jf. trygderettsloven § 29 fjerde ledd. Det innebærer at parten må sette fram krav om sakskostnader som har påløpt i klageomgangen samtidig som anken bringes inn for Trygderetten, i tilfelle denne helt eller delvis fører fram. Dette tilsvarer de ordinære prosessreglene i Trygderetten. Det vil imidlertid være en endring fra dagens ordning, hvor det fremmes krav om sakskostnader først etter at vedtak om hel/delvis omgjøring er fattet. Departementet legger til grunn at dette ikke vil være problematisk for den som klager, så lenge det blir informert om at dette er ordningen, på tilsvarende måte som i de øvrige sakstypene som bringes inn for Trygderetten.

Etter forvaltningsloven § 36 tredje ledd, er det det organet som treffer avgjørelsen som er ansvarlig for det offentlige utgifter, men det kan fastsettes at ansvaret helt eller delvis skal ligge hos det eller de avgjøringsorganer som er ansvarlig for mangelen. I sakskostnadssakene er det ikke tenkt at Trygderetten skal utbetale sakskostnader i klageomgangen dersom de helt eller delvis omgjør direktoratets sakskostnadsvedtak etter forvaltningsloven § 36. Det presiseres derfor at Trygderetten i disse sakene skal pålegge direktoratet/Nav klageinstans om å utbetale sakskostnadene i saker hvor kravet helt eller delvis er imøtekommet.

4.2 Forslag til endring i § 12 - klageadgang

I henhold til trygderettsloven § 12 må de administrative klagemulighetene som hovedregel være uttømt før saken kan bringes inn for Trygderetten. Dersom organet/sektoren selv har en klageordning, må denne i utgangspunktet benyttes først. Der det ikke er særskilt regulert klageadgang og/eller det ikke er et klageorgan, kan saken bringes direkte inn for Trygderetten. Dette gjelder saker som etter trygderettsloven § 2 faller innenfor Trygderettens virkeområde. I Nav behandles klager av Nav klageinstans før de eventuelt bringes inn for Trygderetten, mens for eksempel saker fra Maritim Pensjonskasse bringes direkte inn for Trygderetten. Dette kan være noe ulikt organisert hos ulike virksomheter/organisasjoner som fatter vedtak som kan klages inn til Trygderetten.

Departementet foreslår enkelte justeringer ordlyden i § 12, som i henhold til forslaget blir første ledd i bestemmelsen. Formål med endringene er å gjøre bestemmelsen enklere å forstå, men uten endringer i det materielle innholdet. Det som i dag er formulert som «bestemmelser etter andre lover» foreslås endret til å eksplisitt nevne regelverket som ligger til Trygderettens virkeområde i § 2 første til tredje ledd. Det foreslås i tillegg å tilføye en setning om at saker bringes direkte inn for Trygderetten dersom klageadgang/klageorgan ikke er regulert i regelverket. Den foreslåtte ordlyd samsvarer med en naturlig forståelse av dagens ordlyd i trygderettsloven § 12, men departementet tenker at dette kan komme enda tydeligere frem.

Den foreslåtte endringen i trygderettsloven § 2 nytt fjerde ledd om at Trygderetten skal behandle anker på sakskostnadsvedtak fra direktorat, vil som nevnt innebære at hovedregelen i forvaltningsloven § 28 første ledd om klageinstans fravikes. Departementet foreslår å supplere endringen i § 2 fjerde ledd med et nytt § 12 andre ledd for å tydeliggjøre at vedtak om sakskostnader som påklages bringes direkte inn for Trygderetten og ikke til departementene som nærmeste overordnede organ.

5 Forslag til endring i rettshjelpsloven

I henhold til rettshjelpsloven § 17 første ledd kan det innvilges fri sakførsel i ankesaker etter trygderettsloven dersom de økonomiske vilkårene i rettshjelpsloven § 16 annet og tredje ledd er oppfylt.

Endringsforslaget i trygderettsloven § 2 fjerde ledd innebærer at klager over vedtak om dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36, som er fattet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, kan bringes inn for Trygderetten. Ut fra ordlyden i rettshjelpsloven § 17 første ledd, vil det kunne fremstå som at også disse sakene vil være omfattet av ordningen med fri sakførsel. Departementet foreslår derfor en endring i rettshjelpsloven § 17 første ledd for å presisere at disse sakene ikke er omfattet av ordningen.

Som kjent behandles klagesaker om sakskostnader fra Nav klageinstans i dag av henholdsvis Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Barne- og familiedepartementet. Det er ikke en rett til fri rettshjelp etter rettshjelpsloven i disse sakene i dag. Departementet er av den oppfatning at dette heller ikke bør være tilfellet dersom sakskostnadssakene etter forvaltningsloven § 36 overføres til Trygderetten for annengangsbehandling, selv om dette i realiteten blir en ankesak.

Departementet viser til at det behandles klager over avslag på krav om dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 i hele forvaltningen. Det er ingen andre forvaltningsområder hvor det er en rett til fri rettshjelp i klagesaker etter forvaltningsloven § 36. Etter departementets syn bør det ikke være en mer omfattende rett til fri rettshjelp i klagesakene som behandles i Trygderetten, enn på andre forvaltningsområder. Sakene skiller seg også fra de andre sakene Trygderetten behandler, og både vurderingstemaene og dokumentasjonen i sakene er mindre omfattende enn i de fleste trygdesaker.

Departementet antar at sakskostnadssakene i stor grad kan behandles av ett rettsmedlem og ved en forenklet kjennelse, jf. henholdsvis trygderettsloven § 7 første ledd og § 21

tredje ledd. Dette vil imidlertid være opp til Trygderetten å vurdere konkret i den enkelte sak.

Fri rettshjelp, herunder fri sakførsel, omfatter ikke bistand som dekkes av andre ordninger, jf. rettshjelpsloven § 5. Dette inkluderer også eventuell dekning av krav om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36. Problemstillingen om fri sakførsel i sakene som drøftes i dette høringsnotatet, vil derfor først og fremst være aktuell for personer hvor Trygderetten opprettholder førsteinstansen sitt vedtak om å avslå kravet om sakskostnader.

6 Ny forvaltningslov

Ny forvaltningslov ble vedtatt 20. juni 2025, se Prop. 79 L (2024-2025) og Innst. 478 L (2024-2025), men vil først tre i kraft på et senere tidspunkt. Bestemmelsen om sakskostnader i ny forvaltningslov § 69 er i all hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Ordningen med å få dekket sakskostnader når et vedtak blir endret til gunst for en part vil med dette videreføres, og ny forvaltningsloven vil derfor ikke påvirke endringene i trygderettsloven som foreslås i dette høringsnotatet. Det blir imidlertid en endring av hovedregelen om hvem som skal dekke kostnadene ved kravet; etter ny forvaltningslov dekkes sakskostnadene av organet som fattet vedtaket som er endret.

For øvrig må henvisningen til forvaltningsloven i trygderettsloven oppdateres ifm. ikrafttreddelsen av ny forvaltningslov.

7 Økonomiske og samfunnsmessige virkninger

Erfaringsmessig vil porteføljen utgjøre om lag 40 saker i året, og det er lagt til grunn at disse sakene vil bli behandlet av ett rettsmedlem. Vilklårene etter forvaltningsloven § 36 og problemstillingene som sakene oppstiller vil være mindre krevende enn de øvrige sakene som Trygderetten behandler. Sakene om sakskostnader vil bli behandlet i henhold til de ordinære prosessreglene for Trygderetten, og det vil ikke være behov for å opprette nye rutiner. Departementet legger med dette til grunn at forslaget til lovendringer ikke vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Forslag til lovendringer

I lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten (trygderettsloven) skal

§ 2 fjerde ledd lyde:

(4) Arbeids- og velferdsdirektoratets vedtak om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 i saker etter regelverk som nevnt i første ledd, barnelova, forskotteringsloven og kontantstøtteleven, kan ankes inn for Trygderetten av den vedtaket gjelder.

Nåværende fjerde og femte ledd blir femte og nytt sjette ledd.

§ 12 lyde:

Dersom et vedtak kan påklages etter [folketrygdloven § 21-12](#), [barnetrygdloven § 15](#) eller etter bestemmelser i øvrig regelverk som nevnt i § 2 (1) til (3), kan saken ankes inn for Trygderetten først etter at klageadgangen er benyttet. Dersom slik klageadgang ikke er regulert i regelverk nevnt i § 2 (1) til (3), ankes saken direkte inn for Trygderetten.

Arbeids- og velferdsdirektoratets vedtak om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36, i saker etter regelverk som nevnt i § 2 første ledd, barnelova, forskotteringsloven og kontantstøtteleven, kan ikke påklages, men ankes direkte inn for Trygderetten.

I lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelpsloven) skal

§ 17 første ledd lyde:

Fri sakførsel kan innvilges i ankesaker etter lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten, *med unntak av saker etter § 2 fjerde ledd*, dersom det økonomiske vilkåret i § 16 annet og tredje ledd er oppfylt.