



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 139 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7	4.3.1	Oversikt	21
			4.3.2	Virkeområde	21
			4.3.3	«Uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov»	21
2	Bakgrunn og prinsipielle betraktninger	9	4.3.4	Krav til saksbehandlingen	22
2.1	Bakgrunnen for lovforslaget	9	4.3.5	Offentlighet	22
2.1.1	Innledning	9			
2.1.2	Trygderettsloven reflekterer ikke dagens Trygderett	10	5	Høring	24
2.2	Prinsipielle betraktninger	11	5.1	Høringsnotat	24
2.2.1	Trygderetten – mellom domstol og forvaltning	11	5.2	Høringen	24
2.2.2	Noen prosessuelle grunnprinsipper i domstolene, og deres anvendelse på Trygderetten	12	6	Lovens formål	27
			6.1	Gjeldende rett	27
			6.2	Høringsnotatet	27
			6.3	Høringsinstansene	27
			6.4	Departementets vurderinger og forslag	27
3	Hovedpunkter i nåværende trygderettslov	14	7	Trygderettens saklige virkeområde	29
3.1	Saklig virkeområde	14	7.1	Innledning	29
3.2	Trygderettens organisasjon	14	7.2	Gjeldende rett	29
3.3	Rettens sammensetning i den enkelte sak	14	7.2.1	Saksområder angitt i § 1 nr. 1 første ledd	29
3.4	Saksbehandling	15	7.2.2	Særlige lovbestemmelse etter § 1 nr. 1 andre ledd	29
3.4.1	Anke	15	7.2.3	Forskrifter mv. etter § 1 nr. 2	29
3.4.2	Behandling hos ankemotparten ...	15	7.2.4	Begrensinger i virkeområdet etter trygderettsloven § 2	30
3.4.3	Saksbehandlingen i Trygderetten	15	7.3	Høringsnotatet	30
3.4.4	Trygderettens prøvingsadgang ...	16	7.4	Høringsinstansene	31
3.4.5	Avgjørelsen	16	7.5	Departementets vurderinger og forslag	31
3.4.6	Omkostninger ved anke	16	8	Trygderettens organisasjon mv.	32
3.5	Overprøving av Trygderettens kjennelser	16	8.1	Innledning	32
3.5.1	Innledning	16	8.2	Personalet. Bruk av legmedlemmer	32
3.5.2	Domstolsbehandling	16	8.2.1	Gjeldende rett	32
3.5.3	Gjenopptak	16	8.2.2	Høringsnotatet	33
			8.2.3	Høringsinstansene	34
			8.2.4	Departementets vurderinger og forslag	34
4	Rettsstilstanden i de øvrige nordiske land. EØS/EMK	18	8.3	Rettens sammensetning i den enkelte sak	38
4.1	Norden	18	8.3.1	Gjeldende rett	38
4.1.1	Danmark	18	8.3.2	Høringsnotatet	39
4.1.2	Sverige	18	8.3.3	Høringsinstansene	40
4.1.3	Finland	19	8.3.4	Departementets vurderinger og forslag	40
4.1.4	Oppsummering	20			
4.2	EØS-relaterte regler	20			
4.2.1	Oversikt	20			
4.2.2	Lojalitetsprinsippet	20			
4.2.3	Ikke-diskrimineringsprinsippet ...	20			
4.2.4	Foreleggelsesadgang for EFTA-domstolen	20			
4.3	Den europeiske menneskerettskonvensjon	21			

9	Parter, stedfortredere, prosessfullmektiger	44	11.5.3	Høringsinstansene	68
9.1	Innledning	44	11.5.4	Departementets vurderinger og forslag	68
9.2	Gjeldende rett	44	11.6	Partenes rett til innsyn i sakens dokumenter	68
9.2.1	Parter	44	11.6.1	Gjeldende rett	68
9.2.2	Prosessdyktighet	45	11.6.2	Høringsnotatet	69
9.2.3	Stedfortreder	45	11.6.3	Høringsinstansene	69
9.2.4	Prosessfullmektig	45	11.6.4	Departementets vurderinger og forslag	69
9.3	Høringsnotatet	45	11.7	Utsatt iverksetting av vedtak	70
9.4	Høringsinstansene	46	11.7.1	Gjeldende rett	70
9.5	Departementets vurderinger og forslag	46	11.7.2	Høringsnotatet	70
10	Ankefrist og ankeerklæringsinnhold mv.	48	11.7.3	Høringsinstansene	71
10.1	Innledning	48	11.7.4	Departementets vurderinger og forslag	71
10.2	Gjeldende rett	48	12	Trygderettens avgjørelser	72
10.3	Høringsnotatet	48	12.1	Innledning	72
10.4	Høringsinstansene	49	12.2	Gjeldende rett	72
10.5	Departementets vurderinger og forslag	49	12.2.1	Kjennelser	72
10.5.1	Ankefristen	49	12.2.2	Beslutninger	73
10.5.2	Beregning av ankefrist	50	12.2.3	Retting av feil	73
10.5.3	Elektronisk anke	50	12.3	Høringsnotatet	74
10.5.4	Oppreisning og fristforlengelse	51	12.3.1	Kjennelser	74
10.5.5	Hvem som skal motta en anke mv.	51	12.3.2	Beslutninger	74
11	Saksforberedelse. Trygderettens saksbehandling og kompetanse	53	12.3.3	Retting av feil	74
11.1	Innledning	53	12.3.4	Tilleggskjennelse	74
11.2	Ankemotpartens saksforberedelse	53	12.4	Høringsinstansene	75
11.2.1	Gjeldende rett	53	12.5	Departementets vurderinger og forslag	75
11.2.2	Høringsnotatet	54	12.5.1	Kjennelser	75
11.2.3	Høringsinstansene	54	12.5.2	Beslutninger	76
11.2.4	Departementets vurderinger og forslag	55	12.5.3	Retting av feil	76
11.3	Rettenes avgjørelsesgrunnlag	56	12.5.4	Tilleggskjennelse	77
11.3.1	Gjeldende rett	56	13	Søksmål og gjenopptak	78
11.3.2	Høringsnotatet	56	13.1	Innledning	78
11.3.3	Høringsinstansene	57	13.2	Søksmål	78
11.3.4	Departementets vurderinger og forslag	57	13.2.1	Gjeldende rett	78
11.4	Rettenes forhold til partenes prosesshandlinger	58	13.2.2	Høringsnotatet	78
11.4.1	Gjeldende rett	58	13.2.3	Høringsinstansene	78
11.4.2	Høringsnotatet	59	13.2.4	Departementets vurderinger og forslag	78
11.4.3	Høringsinstansene	62	13.3	Gjenopptak	79
11.4.4	Departementets vurderinger og forslag	63	13.3.1	Gjeldende rett	79
11.5	Bevis	66	13.3.2	Høringsnotatet	80
11.5.1	Gjeldende rett	66	13.3.3	Høringsuttalelsene	82
11.5.2	Høringsnotatet	67	13.3.4	Departementets vurderinger og forslag	82
			14	Utgifter ved saksbehandlingen	87
			14.1	Innledning	87
			14.2	Gjeldende rett	87
			14.2.1	Sakskostnader	87

14.2.2	Fri sakførsel	88	16.1	Gjeldende rett. Bakgrunn	94
14.2.3	Dekning av Trygderettens utgifter	88	16.2	Høringsnotatet	95
14.3	Høringsnotatet	88	16.3	Høringsinstansenes syn	96
14.3.1	Sakskostnader	88	16.4	Departementets vurdering og forslag	97
14.3.2	Gebyrfrihet	88	16.4.1	Trygderettsloven § 10 fjerde ledd om oppreisning for oversittelse av ankefrist og om avvisning	97
14.4	Høringsinstansene	89	16.4.2	Anvendelse av trygderettsloven § 10 første til tredje ledd, § 11 andre, tredje og fjerde ledd, § 13 første ledd første og andre punktum og § 14 i klagesak	99
14.5	Departementets vurderinger og forslag	90			
14.5.1	Sakskostnader – presisering av hvilke kostnader som dekkes m.m.	90			
14.5.2	Gebyr	91			
15	Andre forhold – meldinger til partene, taushetsplikt mv.	92	17	Økonomiske og administrative konsekvenser ...	102
15.1	Innledning	92	18	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ..	103
15.2	Gjeldende rett	92	18.1	Innledning	103
15.3	Høringsnotatet	92	18.2	Merknader til endringer i lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten	103
15.4	Høringsinstansene	93	18.3	Merknader til endringene i folketrygdloven	113
15.5	Departementets vurderinger og forslag	93	18.4	Til ikrafttredelses- og overgangsbestemmelsen	113
15.5.1	Innkalling av parter, vitner og sakkyndige til rettsmøte	93			
15.5.2	Godtgjøring til vitner og sakkyndige	93			
16	Anvendelsen av visse saksbehandlingsregler i trygderettsloven ved klagebehandling av saker etter folketrygdloven	94		Forslag til lov om endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon)	114



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 139 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon)

*Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 12. juni 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og sosialdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten. Forslagene innebærer en revisjon av loven.

Trygderetten er et uavhengig, domstolslignende forvaltningsorgan som skal treffe avgjørelser om enkeltpersoners rettigheter og plikter etter folketrygdloven og en rekke andre pensjons- og trygdelover. Den har mange trekk til felles med de alminnelige domstolene. Trygderetten kan ikke instrueres av noe annet organ om avgjørelsene, og Trygderettens leder kan ikke instruere retten i den enkelte sak. Trygderettens kjennelser kan bringes inn for de alminnelige domstolene med lagmannsretten som første instans.

Trygderettsloven har regler om Trygderettens virkeområde, men er ellers i vid forstand en lov om saksbehandlingen for og i Trygderetten.

Et hovedformål med den revisjon av trygderettsloven som det legges opp til, er å modernisere og tilpasse loven til dagens behov. De endringer som foreslås er i hovedsak knyttet til saksbehandlingsreglene. Det foreslås ingen endringer når det

gjelder Trygderettens virkeområde. Søksmålsadgangen opprettholdes i det alt vesentlige som nå.

Selv om det foreslås til dels betydelige endringer i saksbehandlingsreglene, opprettholdes sentrale grunntrekk ved saksbehandlings-systemet. Et utgangspunkt for arbeidet har vært å forsterke Trygderettens preg av å være en nøytral tvisteløser. I denne forbindelse foreslår departementet endringer med sikte på at den private parten og vedtaksorganet likebehandles i større grad enn i dag, blant annet gjennom styrking av kontradiksjonsprinsippet.

Det foreslås videre følgende andre materielle endringer og kodifisering av Trygderettens praksis:

- innføring av en formålsparagraf
- avvikling av ordningen med legmedlemmer
- at retten settes med fem medlemmer i stedet for syv i prinsipsaker
- innføring av regler om tilleggskjennelse
- utvidede regler om utforming mv. av kjennelser
- lovfesting av rettsmedlemmenes uavhengighet

- lovfesting av tilfældighetsprinsippet
- lovfesting av ordningen med gjenopptak av Trygderettens kjennelser
- at reise- og oppholdsutgifter ved muntlige rettsmøter dekkes

Det foreslås også endringer av mer redaksjonell karakter, herunder forbedring av lovens systematikk og modernisering av lovteksten.

I tillegg foreslår departementet at visse saksbehandlingsregler i trygderettsloven ikke lenger skal anvendes ved behandling av klager etter folketrygdloven.

Trygderetten skal fortsatt være et lavterskeltilbud. Et uttrykk for dette er at den gjeldende ordningen med gebyrfrihet videreføres, det vil si at den ankende part heller ikke i fremtiden skal betale et eget gebyr for å få sin sak behandlet i Trygderetten. Et annet uttrykk for lavterskeltilbudet er at en ankende part bare i særlige tilfeller kan pålegges å betale sakskostnader. Videre opprettholdes reglene om fri retts hjelp, med relativt vid mulighet for å få dekket egne saksomkostninger av det offentlige. Det vil dermed fortsatt være liten økonomisk risiko knyttet til å anke en avgjørelse inn for Trygderetten.

2 Bakgrunn og prinsipielle betraktninger

2.1 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1.1 Innledning

Trygderettsloven ble vedtatt i 1966, og trådte i kraft 1. januar 1967, samtidig med at Trygderetten ble etablert.

Trygderetten ble i første rekke opprettet for å fremme rettssikkerheten i trygde- og pensjonssakene. Tidligere var det mange og forskjellige anke- eller klageordninger innenfor trygde- og pensjonssektoren, og det gjaldt få lovbestemmelser om saksbehandlingen. Det var derfor også et mål i seg selv å samle tidligere anke- og klageordninger for disse typer saker i en felles ankeordning.

Forvaltningskomiteen, som avgav sin innstilling 13. mars 1958, og som munnet ut i sivilombudsmannsloven av 1962, forvaltningsloven av 1967 og offentlighetsloven av 1970, hadde gått inn for at det ble opprettet en felles ankenemnd for alle trygder. Til grunn for trygderettsloven ligger en innstilling av 22. oktober 1965 fra et departementsoppnevnt utvalg, Ankelovutvalget. Innstillingen er vedlagt proposisjonen til loven, Ot.prp. nr. 5 (1966–67). Odelstingsinnstillingen er Innst. O. nr. 6 (1966–67).

Trygderettsloven har vært endret flere ganger. De viktigste endringene skjedde ved lov 4. juni 1972 nr. 14, som utvidet adgangen til å sette retten i den enkelte sak uten legmedlemmer, lov 14. juni 1974 nr. 43, som innførte en egen avsilingsordning – ankeutvalgsordningen og lov 5. juni 1987 nr. 27 som etablerte lagmannsretten som første overprøvingsinstans for Trygderettens kjennelser. Ved lov 13. juni 1997 nr. 59 ble reglene om retts sammensetningen endret, en endring indirekte av mer prinsipiell karakter, se nedenfor.

Om Ankelovutvalgets perspektiv på prosessordningen heter det i innstillingen s. 19:

«Med utgangspunkt i at målet her må være å skape så stor rettssikkerhet som mulig ved behandlingen av trygde- og pensjonstvister, må man nødvendigvis fastslå bestemte saksbehandlingsnormer. Det er da naturlig å legge til

grunn de prinsipper og regler som gjelder i rettspleien.»

Modellen var altså de ordinære domstolene, og utvalget foreslo også å gjøre Trygderetten til en formell (spesial-)domstol, et forslag departementet ikke fulgte opp. På en del punkter avvek imidlertid prosessordningen fra den man finner i domstolene.

Noen av disse avvikene skyldtes hensynet til en effektiv saksavvikling av en betydelig mengde saker. Det gjelder spesielt det forhold at saksbehandlingen er skriftlig, i motsetning til i domstolene der den store hovedregelen er at sakens opplysning skal skje gjennom muntlige hovedforhandlinger. Av effektivitetsgrunner skulle Trygderetten avgjørelser opprinnelig også forberedes av egne saksforberedere som blant annet utarbeidet utkast til kjennelsene før de gikk til de faste rettsmedlemmene til avgjørelse. Det viste seg imidlertid å være en svært lite effektiv arbeidsform.

Andre av avvikene var begrunnet i at det var nødvendig med særskilte tiltak på dette området, sammenlignet med ordinær domstolsbehandling, for å oppnå en tilfredsstillende rettssikkerhets situasjon. I motsetning til de alminnelige domstolene kan Trygderetten treffe realitetsavgjørelse i saken. Trygderetten har også en styrket sammensetning ved at den ikke bare har jurister som faste rettsmedlemmer, men også medisinsk og attføringskyndige medlemmer.

En viktig premiss for Ankelovutvalget var en oppfatning av ubalanse mellom partene. Det heter for eksempel på s 19.:

«Særeeget er også selve partsforholdet. Saksøkte er vanligvis en offentlig trygd eller en pensjonsordning. Saksøkeren er i alminnelighet en pensjonist eller en pensjonssøker, ofte med små forutsetninger for å ta initiativ til, forberede og gjennomføre en rettssak. Han er dessuten gjerne i slike kår at det vil være en økonomisk påkjenning å engasjere juridisk hjelp.»

Denne innfallsvinkelen fikk betydelige konsekvenser for utformingen av trygderettsloven, i form av vesentlige avvik fra den prosessordning man finner for de ordinære domstoler. Trygderetten kan gå utenfor partenes påstander, men bare i favør av den private parten. Den kan også gå utenfor påstandsgrunnlagene, men bare der den private parten er sikret kontradiksjon. Trygderetten har også en selvstendig undersøkelsesplikt, i tillegg til at ankemotparten er pålagt å forberede saken på best mulig måte.

Man kan si at Trygderetten fra starten av opererte i et spenningsfelt mellom å være en domstol, en nøytral tvisteløser uten slagside i favør av noen part, og det å skulle ivareta «den lille manns» interesser. Fra Ankelovutvalgets 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 spørsmålene.

I de første 30 årene var Trygderettens arbeidsmåte mer preget av forvaltningstradisjonen enn av domstolstradisjonen. Sakene ble forberedt av en saksforbereder i førstehånd som også utarbeidet utkast til kjennelse. Den gikk deretter til rettens medlemmer som behandlet saken i annen hånd. Forskjellen fra ordinær saksbehandling i forvaltningen lå primært i at annenhåndsbehandlingen skjedde i et kollegialt organ.

Siden 1997 har Trygderettens arbeidsform vært vesentlig mer domstolslignende enn det Ankelovutvalget la opp til, ved at det er rettsmedlemmene selv som forbereder sakene, og utarbeider kjennelsene. Saksforberedergruppen er erstattet av rettsfullmektiger, etter mønster av dommerfullmektigordningen i domstolene.

2.1.2 Trygderettsloven reflekterer ikke dagens Trygderett

Trygderettsloven nærmer seg 50 år. Den er endret også tidligere, spesielt i tilknytning til større endringer i Trygderettens organisasjon eller arbeidsform. Noen større og mer gjennomgripende revisjon med sikte på å vurdere hvorvidt den svarer til dagens virkelighet, både i Trygderetten og de omgivelser Trygderetten skal forholde seg til, har den imidlertid ikke vært gjenstand for.

Loven er relativt gammelmodig i formen, og var, heller ikke da den ble vedtatt, en utpreget moderne lov. Meningen var å legge saksbehandlingsreglene nokså tett opp til domstolsmodellen. Men som nevnt var det til dels betydelige avvik, og der man mente å følge den daværende tviste-

målsloven, er det etter hvert oppstått en del avvik fordi tvistemålsloven fra tid til annen ble endret uten at det ble fulgt opp i trygderettsloven.

Praksis i Trygderetten er ikke nødvendigvis reflektert i loven. Trygderetten har for eksempel utviklet et gjenopptaksinstitutt etter mønster fra, men ikke identisk med, det man finner i sivilprosessen, uten at det fremgår av loven.

Innholdet i undersøkelsesplikten er betydelig endret i forhold til slik Trygderetten praktiserte det tidligere. I dag foretar Trygderetten så å si aldri egne undersøkelser. Hvis saken er for dårlig opplyst, nøyer den seg med å oppheve det påankete vedtaket og hjemvise saken til ny behandling. Frem til midten av 90-tallet stod Trygderetten for en stor del for en slik videre behandling selv, for eksempel ved å innhente ytterligere spesialisterklæringer. Dette medførte blant annet at saksbehandlingstiden ble meget lang, på det lengste mer enn to år i gjennomsnitt.

De meget omfattende reglene om vitneplikt og bevisinnhenting har på sin side knapt vært tatt i bruk i Trygderetten.

Denne uoverensstemmelsen mellom lov og praksis har medført at det til dels er oppstått en usikkerhet om hvordan Trygderetten bør gå frem. Slik loven er utformet, er det for eksempel ulikheter mellom partene med hensyn til anvendelsen av kontradiksjonsprinsippet. Det er knapt nok lenger akseptabelt, men har medført at Trygderetten fra tid til annen har unnlatt å fremlegge opplysninger og synspunkter av betydning som den har mottatt fra den private parten, for ankemotparten.

Heller ikke domstolspraksis knyttet til Trygderettens prosessordning er reflektert i loven. Trygderetten hadde som følge av sin mellomstilling mellom domstol og forvaltningsorgan lenge en vakkende praksis med hensyn til hvilket tidspunkt den skulle legge til grunn for sin prøving, faktum slik det er på avgjørelsestidspunktet, slik tilfellet er for forvaltningen, eller faktum på tidspunktet for den avgjørelse som overprøves, slik tilfellet er for domstolene. Høyesterett kom i Rt. 2008 s. 688 til at Trygderetten måtte legge faktum slik det var på kjennelsestidspunktet til grunn. En konsekvens av disse utviklingstrekkene er at loven slik den nå lyder har begrenset informasjonsverdi for brukere av Trygderetten, og er et lite hensiktsmessig arbeidsredskap, ikke minst for prosessfullmektigene.

Ankelovutvalgets innstilling var preget av en oppfatning av at det kunne være så som så med ivaretagelsen av rettssikkerheten før saken ble brakt inn for ankeorganet, Trygderetten. I mel-

lomtiden har trygdeforvaltningen gjennomgått en betydelig utvikling, hvor vekten på en forsvarlig behandling av sakene, også av hensyn til den enkelte, spiller en større rolle enn Ankelovutvalget la til grunn.

Av særlig betydning for vurderingen av hvordan prosessordningen for Trygderetten bør utformes, er at det er etablert en gjennomgående intern klageordning i Arbeids- og velferdsetaten¹, NAV Klageinstans, som bare har til oppgave å avgjøre klager og forberede anke (samt ta stilling til erstatningskrav). Tilsvarende gjelder for de sakene som kommer fra Helseøkonomiforvaltningen (heretter benevnt HELFO). Mer enn 90 prosent av sakene i Trygderetten kommer fra disse to instansene. Trygderetten er altså ikke lenger første klageinstans i det store flertall av sakene, slik den opprinnelig var, men kommer inn i saken på samme nivå som de ordinære domstolene i andre forvaltningssaker etter en forutgående anneninstansbehandling. Dette er noe av bakgrunnen for at Trygderetten i beskjedne grad gjør egne undersøkelser i saken, og gir grunnlag for i større grad å se hen til domstolsmodellen enn den opprinnelige trygderettsloven i realiteten gjorde.

Selv om trygdelovgivning kan være innfløkt, representerer folketrygdloven av 1997 en betydelig forenkling av regelverket sammenlignet med loven av 1966. Ikke minst er flommen av forskrifter betydelig redusert. Det er også produsert en anelig mengde veiledningsmateriell, materiell som er vesentlig lettere tilgjengelig i dag enn det var på 60-tallet, både fysisk og innholdsmessig.

Rettigheter på ulike områder står atskillig mer sentralt enn for 50 år siden, og den enkeltes bevissthet om, og evne og vilje til å forfølge, sine rettigheter er i betydelige grad styrket. Mens bruk av advokat var nokså lite utbredt i Trygderettens tidlige år, opptrer det nå advokat i mer enn 40 prosent av sakene. Ofte har de også vært inne i klageomgangen. I den forbindelse kan det pekes på at ordningen med fri rettshjelp er blitt vesentlig styrket de siste 30 årene.

Når Trygderettens saksinngang likevel har minsket sammenlignet med begynnelsen av 2000-tallet, skyldes det nok ikke at den enkelte i større grad bøyer seg for et avslag enn tidligere, men at klageordningen i Arbeids- og velferdsetaten er etablert. Saken er nå allerede prøvd i en klageinstans før det er aktuelt å bringe den inn for Trygderetten.

2.2 Prinsipielle betraktninger

2.2.1 Trygderetten – mellom domstol og forvaltning

Domstolenes rolle i sivile saker er å være en nøytral tvisteløser ved uenighet mellom to likestilte parter som i utgangspunktet stiller på like fot, og som selv rår over saken. Forvaltningens oppgave er på sin side mer formålsoverordnet; å forfølge bestemte interesser eller mål. I den grad det finnes individuelle private parter tilligger det forvaltningen å ta hensyn også til deres interesser.

I noen sakstyper er domstolene tillagt en mer aktiv rolle; partene har ikke fri rådighet over saken. Det gjelder spesielt i tvangssaker i helse- og sosialsektoren, men også ved enkelte andre sakstyper. Trygdesaker som bringes inn for domstolene, tilhører ikke denne kategorien. – Under enhver omstendighet kan ikke domstolene avgjøre andre krav enn de som er reist i saken, jf. tvisteloven § 11-4.

På den annen side fins det en god del forvaltningsorganer som på et uavhengig og selvstendig grunnlag skal ta stilling til tvister mellom ordinære forvaltningsorganer og den enkelte. Det er mange av dem, og de er organisert på nokså forskjellige måter. De har alle domstolslignende trekk, spesielt ved at de er fri for instruksjonsmyndighet fra andre instanser, men i organisasjon og arbeidsform er det nok Fylkesnemndene for sosiale saker og Trygderetten som er de organene som minner mest om de alminnelige domstoler.

Trygderettens saksbehandling er riktignok skriftlig, og det holdes ikke formelle muntlige domskonferanser. Men det er rettens administrator som har ansvaret for sakens fremdrift, og det er rettens medlemmer som selv utformer kjennelsen også i første hånd. Det kan for øvrig være grunn til å peke på at også saksbehandlingen i de alminnelige domstoler har fått et sterkere innslag av skriftlighet gjennom tvisteloven av 2005 enn den hadde i den tvistemålsloven denne avløste.

Prosessuelt, og også formelt (i internasjonale sammenhenger regnes Trygderetten som en domstol), står Trygderetten i en mellomposisjon mellom forvaltningsorganer og de alminnelige domstoler. Over tid er domstolspreget blitt sterkere, ikke minst ved reformen i 1997 nevnt ovenfor. I tilnærmingen til sakene har utviklingen gått i retning av å likebehandle partene i større utstrekning enn tidligere. Det kan i den forbindelse tilføyes at i en økende andel av Trygderettens saker er det ikke forvaltningen som er den ankende parts motpart, men et forsikringsselskap som

¹ Arbeids- og velferdsetaten omfatter den statlige delen av arbeids- og velferdsforvaltningen.

administrerer en offentlig tjenstepensjonsordning. I disse sakene er det altså to private parter som står mot hverandre, hvilket understreker behovet for likebehandling.

Generelt tar forslagene her sikte på en sterkere tilnærming til tvisteloven enn det som preger trygderettsloven slik den nå er utformet.

2.2.2 Noen prosessuelle grunnprinsipper i domstolene, og deres anvendelse på Trygderetten

2.2.2.1 Disposisjonsprinsippet

I sivile saker for domstolene avgrenses saken av de krav partene fremsetter. Retten kan for sin del ikke gå utover de påstander partene har nedlagt, og den kan heller ikke bygge på andre påstandsgrunnlag enn dem partene har påberopt seg.

I noen saker er partenes rådighet mer begrenset. I saker hvor offentlige hensyn begrenser partenes rådighet i søksmålet, er retten ikke bundet av partenes prosesshandlinger lenger enn dette er forenlig med de offentlige hensyn, jf. tvisteloven § 11-4. Den må likevel holde seg til de krav som er reist i saken. Trygdesaker for domstolene tilhører ikke denne gruppen av saker med begrenset rådighet.

Som nevnt ovenfor er trygderettslovens ordning en annen. Den instituerer en ulik behandling av partene, og begrenser deres disposisjonsfrihet. Etter departementets mening er dette prinsipielt uheldig, og bør justeres noe. For en nærmere drøftelse vises det til punkt 11.4.4.

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 parten. Etter departementets oppfatning er dette lite ønskelig. Det vises til punkt 11.4.4.

2.2.2.2 Forhandlingsprinsippet

I sivile saker for domstolene har partene hovedansvaret for å bringe frem det faktiske grunnlag retten skal bygge på. Dette gjelder også i saker hvor partene mangler fri rådighet over sakens gjensstand, men her har retten en selvstendig plikt til å sørge for alle de opplysninger som er nødvendige for å sikre en riktig avgjørelse.

Departementet mener det er hensiktsmessig å opprettholde Trygderettens selvstendige under-

søkelsesplikt. Det er imidlertid viktig at saksbehandlingen – og kostnadene – står i et rimelig forhold til sakens betydning, og at det ikke settes inn større innsats enn nødvendig for å få et forsvarlig grunnlag for avgjørelsen, jf. også forslaget til ny formålsbestemmelse i § 1 og omtalen av dette i punkt 6. Det er også av tidsmessige grunner lite hensiktsmessig om Trygderetten selv i større utstrekning innhenter nye opplysninger eller vurderinger. Den praksis som etter hvert har utviklet seg med at mangelfullt opplyste saker hjemvises til ny behandling i ankemotparten, er etter departementets oppfatning en mer hensiktsmessig måte å gripe disse tilfellene an på. Det vises for øvrig til 11.4.4.

2.2.2.3 Kontradiksjonsprinsippet

Det kontradiktoriske prinsipp går ut på at det ikke skal avsies dom eller treffes andre viktige avgjørelser uten at partene har fått anledning til å uttale seg. Trygderettsloven åpner opp for at retten kan fravike dette, og det gjøres fra tid til annen. Det følger av trygderettsloven § 20 at retten kan legge til grunn forhold som ikke er påberopt av partene. Men bare dersom dette forholdet kan lede til et resultat som er til ugunst for den private parten, krever loven at partene får anledning til å uttale seg, og da bare den private parten. Også § 17 nr. 6 gir den private parten større mulighet for å uttale seg om nye opplysninger enn ankemotparten.

Loven er naturligvis ikke til hinder for at begge parter får uttale seg, men Trygderettens praksis har vært noe variabel.

Allerede av hensyn til sakens opplysning er det viktig at begge parter får anledning til å uttale seg, uavhengig av i hvilken retning det nye forholdet trekker. Det er ikke opplagt at retten er kjent med alle sider omkring dette nye grunnlaget. Av hensyn til å oppnå et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag er det også viktig at partene får anledning til å fremsette de rettslige argumentene som måtte knytte seg til dette forholdet. Etter departementets mening er det derfor viktig at begge parter får anledning til å uttale seg hvis retten tar hensyn til forhold de ikke tidligere har vært kjent med og har hatt foranledning til å uttale seg om. Det vises for øvrig til punkt 11.4.4.

2.2.2.4 Offentlighetsprinsippet

Utgangspunktet i de ordinære domstoler er at rettens avgjørelser er offentlige. Det samme gjelder rettmøtene, som i alminnelighet holdes for åpne

dører med full referatadgang. Allmennheten har også rett til innsyn i rettsbøkene og i de sentrale dokumentene i en sak.

Det finnes unntak fra dette utgangspunktet, også for hele sakstyper. Søksmål om gyldigheten av Trygderettens avgjørelser er ikke blant disse. Det innebærer at når en slik sak bringes inn for domstolene, vil saksopplysningene, i den grad de er presentert for retten, normalt være offentlig tilgjengelige.

I Trygderetten er utgangspunktet det motsatte. Trygderetten behandler taushetsbelagte saker, og har selv taushetsplikt, også om det forhold at vedkommende har eller har hatt en sak der.

Departementet har vurdert spørsmålet om Trygderettens kjennelser bør være offentlige, på samme måte som domstolenes avgjørelser. Svært mange av kjennelsene inneholder imidlertid en stor mengde følsomme personopplysninger, vanligvis i større utstrekning og mer detaljert enn dommer på trygdens område gjør. Trygderetten er, og bør være, et utpreget lavterskeltilbud. Mange vil kunne kvie seg for å benytte seg av denne muligheten dersom konsekvensen vil kunne være at disse opplysningene blir fritt tilgjengelige. Departementet vil derfor ikke foreslå at det innføres et offentlighetsprinsipp etter samme mønster som i domstolene.

I de tilfellene hvor det avholdes muntlige rettsmøter er utgangspunktet imidlertid også i Trygderetten at disse er offentlige. Slike rettsmøter avholdes vanligvis på initiativ fra den ankende part, og i alle fall ikke uten at hun eller han er innforstått med det. At rettsmøtene da normalt vil være offentlige, er en av de omstendigheter den ankende part kan ta med i sin vurdering av om hun eller han vil ha slike muntlige forhandlinger.

2.2.2.5 *Partsoffentlighetsprinsippet*

I domstolene har partene rett til å gjøre seg kjent med samtlige dokumenter som foreligger i saken, bortsett fra rettens interne dokumenter, jf. tvisteloven § 14-1. Også i forvaltningen er partsinnsynsretten omfattende, men noe mer begrenset, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19. Trygderettsloven ligger her tett opp mot forvaltningsloven, ved at dokumenter kan unntas av hensyn til den private parts helse eller forhold til personer som står ham eller henne nær.

I praksis har det knapt nok hendt at dokumenter har vært unntatt fra partsoffentlighet. Departementet mener derfor det er forsvarlig å gi partsoffentlighetsprinsippet en videre rekkevidde enn i dag, men fortsatt vil dokumenter retten utarbeider til sin interne bruk, være unntatt partsoffentlighet, på samme måte som i domstolene. Det vises for øvrig til punkt 11.6.

2.2.2.6 *Legmannsdeltakelse*

I rettspleien har innslaget av legmenn vært ansett som et viktig prinsipielt element. Debatten har imidlertid særlig knyttet seg til legmannsdeltakelsen i straffesaker. I sivile saker er legmannsdeltakelse, med unntak av visse spesielle sakstyper, nå et sær-syn. I trygdesaker brukes det så godt som aldri.

Ankelovutvalget la for sin del stor vekt på legmannsdeltakelse, og det var hyppig i bruk i Trygderettens tidlige fase. Etter hvert ble adgangen til å nytte legmenn begrenset, og praksisen med hensyn til bruk ytterligere begrenset. Siden midten av 90-tallet har legmenn vært nyttet i én sak. Det har heller ikke vært etterspurt fra partenes side. Departementet forslår å oppheve ordningen, og viser til den nærmere drøftingen i punkt 8.2.4.3.

3 Hovedpunkter i nåværende trygderettslov

3.1 Saklig virkeområde

Trygderetten behandler saker om individuelle rettigheter og plikter etter nærmere angitte trygde- og pensjonslover. Arbeidsområdet omfatter nesten alle trygde- og pensjonsordninger fastsatt ved lov, samt enkelte andre pensjonsordninger. Dette gjelder blant annet offentlig tjenstepensjonsordning i Kommunal Landspensjonskasse (KLP).

Behandlingen er bygget opp som en prosess mellom to parter. Det er to i utgangspunktet likestilte parter. Den ene er en privat part, den ankende part. Dette er en som berøres direkte av et vedtak som Trygderetten kan prøve, og som dermed har ankerett. Den andre parten, ankemotparten, er et forvaltningsorgan (f.eks. NAV Klageinstans) eller annen pensjonsordning.

Enkelte trygdesaker skal ikke behandles av Trygderetten. Dette gjelder blant annet tvister mellom arbeidsgiver og arbeidstaker eller mellom arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten om rettigheter og plikter i arbeidsgiverperioden. Slike tvister kan bringes inn for en egen ankenemnd, Ankenemnda for sykepengene i arbeidsgiverperioden, jf. folketrygdloven § 21-13. Trygderetten kan heller ikke prøve fastsettelse av pensjonsgivende inntekt og pensjonspoeng. Fastsettelsen foretas av likningsmyndighetene etter reglene i ligningsloven.

Trygderetten kan heller ikke prøve vedtak som treffes av Kongen eller et departement. Det er praktisk talt ingen enkeltvedtak av Kongen eller departementet som dette får betydning for.

Trygderetten har for øvrig antatt at den prejudisielt kan prøve lovligheten av forskrift som Kongen eller departementet gir, det vil si at Trygderetten tar stilling til om forskriften er gyldig før retten tar stilling til kravet i saken. Trygderetten har også antatt at den prejudisielt kan prøve grunnlovsmessigheten av en lov.

3.2 Trygderettens organisasjon

Trygderetten skal ha en leder, nestleder og så mange faste medlemmer som Kongen bestem-

mer. Av de faste medlemmene skal minst ett være legekynndig og minst ett ha kyndighet i attføring. De faste medlemmene er embetsmenn. Leder, nestleder og minst ett juridisk kyndig rettsmedlem skal fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer.

Rettsfullmektiger er åremålsstillinger for jurister tilsvarende dommerfullmektiger i tingrettene.

Kongen oppnevner for fire år av gangen et utvalg av legmedlemmer.

Videre skal Trygderetten ha så mange saksforberedere og andre tjenestemenn som anses nødvendig. Etter at ordningen med rettsfullmektiger ble innført, har det i liten grad vært behov for saksforberedere i Trygderetten.

Etter en omorganisering i 1997, er Trygderetten delt inn i fem avdelinger: En administrativ avdeling og fire fagavdelinger, som hver behandler alle typer saker.

3.3 Rettens sammensetning i den enkelte sak

Sammensetningen og antallet medlemmer av retten varierer etter sakens art og grad av tvil. Hovedregelen er at retten skal settes med to medlemmer. Et juridisk kyndig rettsmedlem skal være administrator. I tillegg settes saken etter rettens art med et annet juridisk kyndig medlem, et medisinsk kyndig medlem eller et attføringskyndig medlem.

Retten settes med tre medlemmer i saker der både et medisinsk kyndig og et attføringskyndig medlem bør delta. Det samme gjelder der retten opprinnelig var satt med to medlemmer, men det viser seg å være uenighet om resultatet.

I saker som reiser vanskelige retts- eller bevissspørsmål, kan retten settes med tre eller fem medlemmer. Inntil to medlemmer kan være legmedlemmer.

I sak hvor avgjørelsen antas å ville bli bestemmende for praksis på vedkommende felt, kan retten settes med sju medlemmer. Avgjørelsen om retten skal settes med sju medlemmer treffes av Trygderettens leder.

I Trygderettens praksis har femmedlemskjennelsene erstattet sjumedlemssammensetningen som den kjennelsesform som nyttes der meningen er at kjennelsen skal bli bestemmende for praksis på vedkommende felt, det vil si i saker av mer prinsipiell karakter.

3.4 Saksbehandling

3.4.1 Anke

En sak for Trygderetten startes ved at det erklæres anke. Fristen for anke er seks uker fra det tidspunktet vedkommende har mottatt skriftlig melding om vedtaket og om ankeadgang. Trygderetten, ankemotparten eller det forvaltningsorgan hvis vedtak det ankes over, kan i særlige tilfeller forlenge ankefristen. Dersom ankefristen oversites, skal saken som utgangspunkt ikke behandles. Trygderetten eller ankemotparten kan likevel se bort fra at ankefristen er oversittet, når de finner at særlige grunner taler for det.

Anke skal settes frem for den institusjon som har truffet det påankede vedtaket. I saker som hører inn under Arbeids- og velferdsdirektoratet, settes anken frem for det lokale NAV-kontor. Dette gjelder de fleste sakene etter folketrygdloven.

Anken kan settes frem skriftlig eller muntlig. Dersom anken er satt frem muntlig, skal det organet som mottar anken, sørge for at anken settes opp skriftlig.

Vedtaket truffet av Arbeids- og velferdsetaten kan først bringes inn for Trygderetten etter at klageadgangen etter folketrygdloven § 21-12, barnetrygdloven § 15 eller bestemmelser i andre lover er benyttet.

Hovedregelen er at det organ som har truffet det påankede vedtak er ankemotpart.

En anke har ikke oppsettende virkning. Det innebærer at vedtaket skal gjennomføres selv om parten anker. Når særlige grunner taler for det, kan likevel rettens administrator eller ankemotparten bestemme at oppsettende virkning skal gis.

3.4.2 Behandling hos ankemotparten

Ankemotparten skal ta det påankede vedtaket opp til ny prøving. Hvis den nye prøvingen ikke medfører at anken faller bort, skal ankemotparten utarbeide et såkalt oversendelsesbrev til Trygderetten. I oversendelsesbrevet skal ankemotparten gi en fremstilling av hva saken gjelder og angi de faktiske forhold den bygger på, parte-

nes anførsler, merknader til den ankende parts anførsler og ankemotpartens begrunnelse og påstand.

Oversendelsesbrevet er av stor betydning for rettssikkerheten for den ankende part og for Trygderettens behandling av ankesaken. Den ankende part har som regel ikke saksdokumentene for hånden, bare vedtaket vedkommende har mottatt. Ved at oversendelsesbrevet gir en oversikt over hvordan ankemotparten har oppfattet saksforholdet, får vedkommende mulighet til å imøtegå denne fremstillingen.

Før saken blir sendt til Trygderetten, skal den ankende part få kopi av oversendelsesbrevet med frist til å komme med merknader.

3.4.3 Saksbehandlingen i Trygderetten

Forutsetningen for at en sak behandles i Trygderetten, er at saken hører inn under Trygderettens virkeområde og at vedkommende har ankerett, se punkt 3.1.

Det gjelder ingen andre begrensninger i ankeadgangen, slik som for eksempel krav til «ankegjensstandens verdi». Den ankende part skal ikke betale gebyr.

Trygderettens saksbehandling er skriftlig. Når særlige grunner taler for det, kan rettens administrator beslutte muntlig saksbehandling, noe i likhet med hovedforhandling i en sivil sak ved de alminnelige domstolene. Trygderetten praktiserer muntlig saksbehandling i et meget begrenset antall saker.

Ved utformingen av trygderettslovens saksbehandlingsregler, er det tatt i utgangspunkt i de fleste grunnprinsippene i sivilprosessen. Dette gjelder reglene om inhabilitet, hvor det er vist til domstolslovens regler om ugildhet. Videre er en rekke bestemmelser i tvisteloven gitt tilsvarende anvendelse, for eksempel om bevissikring m.m.

Trygderetten har et selvstendig ansvar for sakens opplysning. Retten kan innhente opplysninger på den måten den anser hensiktsmessig. Dette kan for eksempel skje ved at retten kan oppta forklaring av parten eller andre hvis det kan antas å være av betydning for saken.

Retten kan pålegge den private parten om å la seg undersøke eller intervju av den lege eller sakkyndige som retten bestemmer. Partene har i utgangspunktet rett til innsyn i sakens dokumenter. Det finnes unntak, men det har knapt nok skjedd i Trygderettens praksis at den private part er nektet innsyn.

3.4.4 Trygderettens prøvingsadgang

Retten kan prøve alle sider ved saken, det vil si rettsanvendelsen, saksbehandlingen, faktum og det frie forvaltningsskjønn.

Den ankende part har som hovedregel bevisføringsplikten. Ved bevistvil gjelder et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt. Trygderetten praktiserer i all hovedsak samme rettskildebruk som domstolene.

Retten kan ved sin avgjørelse legge til grunn forhold som ikke er påberopt av partene. Retten kan gå utover partenes påstander, men bare hvis det er til gunst for den ankende part.

3.4.5 Avgjørelsen

Trygderettens avgjørelse treffes ved alminnelig flertall i grunnlagt kjennelse. I praksis er avgjørelsen i hovedtrekk bygget opp som en dom.

Dersom retten finner det klart at anken ikke fører frem og avgjørelsen ikke får betydning utenfor den foreliggende sak, kan den avgjøre saken i en såkalt forenklet kjennelse. Avgjørelsen skal i et slikt tilfelle gi en kort beskrivelse av hva saken gjelder og en begrunnelse som angir de momenter som har vært avgjørende eller av særlig betydning for resultatet.

I motsetning til det som var tilfelle tidligere, gir Trygderetten i praksis nå alltid en selvstendig begrunnelse i kjennelsen.

Kjennelsen avsluttes med en «slutning». Avhengig av om den ankende part gis medhold eller ikke går avgjørelsen ut på at det påankede vedtaket omgjøres eller stadfestes. Dersom retten mener at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å treffe en realitetsavgjørelse, går slutningen ut på at vedtaket oppheves og saken hjemvises til ny behandling. Dersom retten finner at forutsetningene for at Trygderetten kan behandle saken ikke er til stede, skal saken avvises. Typisk gjelder dette i tilfeller hvor fristen for å anke til Trygderetten er oversittet.

3.4.6 Omkostninger ved anke

Ankebehandlingen i Trygderetten er gebyrfri. Hvis den ankende part åpenbart uten grunn har fremsatt eller opprettholdt anke, kan retten bestemme at vedkommende helt eller delvis skal bære de utgifter som anken har medført for Trygderetten og ankemotparten. Denne adgangen er visstnok bare blitt brukt i ett tilfelle.

Endres vedtaket til gunst, skal retten pålegge ankemotparten helt eller delvis å dekke de

omkostninger den ankende part har hatt i forbindelse med saken.

Trygderetten kan innvilge den ankende part fri sakførsel etter reglene i rettshjelploven.

3.5 Overprøving av Trygderettens kjennelser

3.5.1 Innledning

Trygderettens kjennelser kan prøves på to måter. Den ordinære måten (rettsmiddelet) er søksmål. Den andre måten er gjenopptak. Søksmålsadgangen er lovfestet i trygderettsloven § 23. Ordningen med gjenopptak av Trygderettens kjennelser er ulovfestet, skapt gjennom Trygderettens egen praksis.

3.5.2 Domstolsbehandling

Begge parter har adgang til å reise søksmål. Dette skjer etter lovendring i 1987 direkte for lagmannsretten. Tvist i sak som hører under Trygderetten kan ikke bringes inn for domstolene før Trygderettens avgjørelse foreligger. Høyesterett har i Rt. 2001 s. 995 behandlet spørsmålet om hva det ligger i at domstolene kan prøve «lovligheten» av Trygderettens kjennelser. Høyesterett uttalte at domstolskontrollen gjaldt rettsanvendelsen, derunder rettsanvendelsesskjønn, det faktiske grunnlag for avgjørelsen og saksbehandlingen, men ikke forvaltningens frie skjønn, bortsett fra spørsmålet om myndighetsmisbruk. Domstolene har bare kompetanse til å avgjøre om Trygderettens kjennelse er gyldig, ikke også til å gi dom for det underliggende materielle kravet. Det betyr at det ikke er adgang til å treffe realitetsavgjørelse. Dette ble blant annet begrunnet med at Trygderetten gjennom sin faglige kompetanse har et bedre grunnlag enn domstolene for å treffe riktige avgjørelser.

3.5.3 Gjenopptak

Gjennom Trygderettens praksis er det utviklet en ordning som åpner for gjenopptak av tidligere avgjørelser av Trygderetten. Det innebærer at den tidligere saken kan behandles på nytt. Det er ingen lovgivning som regulerer gjenopptak, men ordningen er akseptert av de alminnelige domstolene.

Dersom grunnlaget for gjenopptak foreligger, vil den tidligere avgjørelsen kunne omgjøres. Gjenopptak/omgjøring kan bare skje til gunst for vedkommende private part.

Gjenopptak kan skje etter krav fra privat part og av Arbeids- og velferdsetaten eller annen aktuell pensjonsordning av eget tiltak.

Noe forenklet kan det sies at det må foreligge faktiske opplysninger eller feil ved det opprinnelige vedtaket som er egnet til å gi den private part

medhold i hennes/hans opprinnelige krav. Der-
som vilkårene for gjenopptak foreligger, medfører ikke det at det opprinnelige vedtaket automatisk blir omgjort, med den følge at vedkommende gis rett til den aktuelle ytelsen. Det må i tillegg foretas en selvstendig, konkret drøftelse av realiteten.

4 Rettstilstanden i de øvrige nordiske land. EØS/EMK

4.1 Norden

4.1.1 Danmark

I Danmark behandles anker i trygdesaker av Ankestyrelsen i København. Ankestyrelsen er landsdekkende. Den er underlagt Sosial- og integreringsdepartementet, men har også en del oppgaver for Arbeidsdepartementet og noen mindre oppgaver for andre departement.

Ankestyrelsen er et domstolslignende forvaltningsorgan, og kan ikke instrueres i enkeltsaker. Dens avgjørelser kan bringes inn for de alminnelige domstolene.

Ankestyrelsens virksomhet er regulert i lov om rettsikkerhet og administration på det sociale område. I medhold av denne er det fastsatt en forretningsorden for Ankestyrelsen. Prøvingsadgangen er omtrent som for vanlige domstoler.

Ankestyrelsens saksportefølje overlapper en del med Trygderettens, men den behandler også saker på andre områder. Blant annet behandler den yrkesskadesaker mellom forsikringsselskap og privatpersoner, saker om tvang i barnevernet, arbeidsmiljø saker, likestillings- og diskrimineringsaker m.v.

Ankestyrelsen har selv ansvaret for at en sak blir tilstrekkelig opplyst. Sakene avgjøres ved alminnelig flertall av tre personer, en jurist og to legmedlemmer, utpekt av forskjellige organisasjoner i Danmark. I saker som omhandler medisinske spørsmål deltar medisinsk sakkyndige som er ansatt i Ankestyrelsen. Disse uttaler seg kun om de medisinske forhold i saken, og er ikke med på selve avgjørelsen. Saksbehandlingen er skriftlig.

Ankestyrelsen er ikke bundet av partenes påstander, og kan derfor ta stilling til spørsmål som ikke er påklaget. Hvis det må antas at en part i en sak ikke er kjent med at Ankestyrelsen er i besittelse av bestemte opplysninger om sakens faktiske omstendigheter, kan ikke saken avgjøres før vedkommende er blitt kjent med opplysningene og fått anledning til å uttale seg. Dette gjelder bare hvis opplysningene er til ugunst for den private part og er av vesentlig betydning for sakens avgjørelse.

Ankestyrelsen har ikke en ordning tilsvarende Trygderettens femmedlemskjennelser for prinsipielt viktige saker. Imidlertid er en av Ankestyrelsens hovedoppgaver å koordinere forvaltningens praksis på landsplan, og dens avgjørelser er bindende.

Saksbehandlingen i Ankestyrelsen er skriftlig. I barnevernssaker har partene rett til å delta i et ankemøte før saken avgjøres, men i saker om trygd er det ikke noe slikt unntak.

Saksbehandlingen er gratis, med unntak av yrkesskadesakene. Her betaler forsikringsselskapene en fast pris på kr. 8.920 (2012-nivå) for å få saken behandlet.

Ankestyrelsen kan gjenoppta saker på ulovfestet grunnlag hvis det blant annet dukker opp nye opplysninger av så vesentlig betydning at det er en viss sannsynlighet for at saken ville fått et annet resultat dersom opplysningene var kjent ved den opprinnelige avgjørelsen. I tillegg kan en sak gjenopptas hvis myndighetene har gjort en feil, eller hvis det skjer en vesentlig lovendring med tilbakevirkende kraft av betydning for saken. Det gjelder ingen frister for å kreve saker gjenopptatt, bortsett fra for yrkesskadesaker. Disse kan bare kreves gjenopptatt innen fem år etter avgjørelsen.

4.1.2 Sverige

Sivilprosessen i Sverige følger et tosporet system. Søksmål som gjelder avgjørelser i forvaltningen går for egne forvaltningsdomstoler. Instansene er forvaltningsrettene, kammerrettene og Högsta förvaltningsdomstolen. Det er til sammen tolv forvaltningsdomstoler og fire kammerretter i Sverige. Andre rettssaker går for alminnelige domstoler – tingrettene, hovrettene og Högsta domstolen. Sverige har derfor ikke et eget organ som svarer Trygderetten. Anker over forvaltningsvedtak i trygderettslige spørsmål er et spørsmål om prosess i de allmenne forvaltningsdomstolene. Blant de vanligste søksmålstypene for forvaltningsdomstolene er vedtak fra Försäkringskassan i saker om blant annet sykepenger og yrkesskade. Domstolene er uavhengige, og kan ikke instrueres i enkeltsaker.

Domstolenes organisering og saksbehandlingsregler er i hovedsak fastsatt i rättegångsbalken. For forvaltningsdomstolene gjelder også lagen om allmänne förvaltningsdomstolar og forvaltningsprocesslagen. Når det gjelder domstolenes behandling av trygderettslige spørsmål, gjelder i tillegg ulike spesialbestemmelser i trygdelovgivningen. For de tolv forvaltningsdomstolene er det i tillegg gitt utfyllende forskrifter. De allmenne forvaltningsdomstolenes virksomhet er dermed utførlig lovregulert.

Forvaltningsrettene har et stort innslag av legfolk og fagkyndige. Det jobber ca. 1500 personer i forvaltningsrettene, av disse er ca. 220 ordinære dommere. I tillegg har de fullmektiger. Videre har domstolene legmedlemmer som er politisk valgte representanter for befolkningen.

Retts sammensetningen i forvaltningsrettene varierer en del etter hva slags sak som skal behandles. De fleste sakene avgjøres av en jurist og tre legmedlemmer. Hvis det er en sak som gjelder lovligheten av et vedtak, består retten av en jurist og to særlig oppnevnte medlemmer. I kammerretten deltar også legmedlemmer som hovedregel, men sammensetningen varierer med ulike sakstyper, og i visse saker deltar bare jurister. Domstolene har ikke egne medisinske sakkyndige, men de kan opptre som et vanlig vitne.

Utgangspunktet for saksbehandlingen er den såkalte «officialprincipen» – at domstolen har et selvstendig ansvar for å opplyse saken. Dette i motsetning til forhandlingsprinsippet, hvor partene har fri rådighet over saken, og fullt ansvar for selv å få frem alt som taler til deres fordel. I praksis har likevel forhandlingsprinsippet tatt over en del i trygderettslige saker, siden prosessen er en topartsprosess. I saker hvor styrkeforholdet er ujevnt, eller der saken har stor betydning for den enkelte, har domstolene likevel et visst ansvar for å se til at den private part ikke blir skadelidende.

Selv om den svenske forvaltningsprosessen er en topartsprosess, stilles det generelt større krav til en offentlig part enn til en privat part, særlig om saken gjelder inngripende tiltak mot den enkelte. Domstolen kan aldri gå utover selve saken til skade for den private part. Når det gjelder spørsmålet om hvor bundet forvaltningsrettene og kammerrettene er av påstandene og påstandsgrunnlagene, er det få uttrykkelige lovbestemmelser om dette. Praksis kan variere, blant annet ut fra sakstype. I tillegg kan styrkeforholdet mellom partene og forskjellige dommeres syn på dommerrollen få betydning.

Avgjorte saker kan kreves gjenopptatt, blant annet hvis det er gjort en feil av betydning, eller hvis det dukker opp vesentlige nye opplysninger.

4.1.3 Finland

Anker over trygderettslige spørsmål behandles i Finland av Försäkringsdomstolen i Helsinki. Som i Sverige har Finland allmenne domstoler og allmenne forvaltningsdomstoler. I tillegg har de spesialdomstoler, blant annet Försäkringsdomstolen, Marknadsdomstolen og Arbetsdomstolen.

Domstolen kan bli berørt av to store lovprosjekter som er på trappene.

For Försäkringsdomstolens saksbehandling og øvrige virke gjelder forvaltningsprocesslagen så langt den passer.

Ved avgjørelsen av en sak deltar tre eller fem medlemmer. I prinsipielt viktige saker kan retten settes med flere medlemmer eventuelt i plenum. Det er foreslått at visse saker kan avgjøres med én eller to dommere. I saker som settes med fem medlemmer deltar to som er foreslått av arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjoner. Disse er ikke ansatt i domstolen, men har det som et biverv og er utnevnt av Justisdepartementet. De fleste av disse er jurister. Legfolk deltar ellers ikke i domstolens arbeid. Hvis medisinske spørsmål er avgjørende i saken, deltar en medisinere i avgjørelsen av hele saken. Disse er ansatt ved domstolen, men utfører oppdraget som biverv. De oppnevnes av justisdepartementet for fem år om gangen. For tiden er det ni medisinere ved domstolen.

Et allment prinsipp i finsk forvaltningsprosess er at domstolene ikke er bundet av partenes påstander og anførsler. Dette henger sammen med at domstolene selv har ansvaret for å utrede saken. De står dermed fritt til å avgjøre en sak på annet grunnlag enn det som har blitt anført. Ved behov innhentes tilleggsopplysninger fra den private part eller fra organet som fattet vedtak i saken. I motsetning til i Sverige, er ikke forvaltningsorganet part i den finske prosessen. Det er bare den person hvis rettigheter og plikter direkte berøres som er part i saken. Forvaltningsorganet vil dermed ikke formelt ha rett til å uttale seg om nye opplysninger. I praksis vil forvaltningsorganet likevel ha uttalt seg om alle sider ved saken, og nye opplysninger sendes til uttalelse hvis det ikke skaper unødig bry. Dette gir blant annet myndighetene sjanse til å endre sitt standpunkt underveis. Saksbehandlingen er skriftlig, men det kan foretas muntlig behandling ved behov. Dette gjøres sjelden.

Försäkringsdomstolen er siste instans i de fleste saker. Unntak gjøres for enkelte saker om yrkesskade eller yrkessykdom, som på visse vilkår kan bringes inn for høyeste domstolen. Hvis nye opplysninger kommer frem, kan saken begjæres gjenopptatt.

4.1.4 Oppsummering

Felles for alle instansene er at de har et selvstendig ansvar for å opplyse saken. Instansene foretar egne utredninger, og plikter å se til at saken er så godt utredet som det trengs for at den kan få en forsvarlig behandling. De er uavhengige, og kan ikke instrueres i enkeltsaker. Alle instansene foretar en full prøving av det materielle innholdet i saken, ikke bare en ugyldighetsvurdering.

Saksbehandlingen er skriftlig hos alle, men det er åpning for muntlig forklaring ved behov. Alle har regler om gjenopptak. I tillegg er det noen hovedtrekk som deles av flere, men ikke alle. Danmark og Sverige har sterk representasjon av legfolk, men ikke Finland. I Danmark kan sakene ankes videre til de alminnelige domstoler. I Finland er Försäkringsdomstolen i utgangspunktet siste instans, men noen avgjørelser kan bringes inn for høyeste domstolen. I Sverige kan sakene ankes videre til øverste instans.

4.2 EØS-relaterte regler

4.2.1 Oversikt

EØS-avtalen inneholder ingen regler som direkte regulerer den sivile rettergangen. Avtalens mer overordnede regler har imidlertid også en side til prosesslovgivningen. Dette gjelder særlig lojalitetsprinsippet og prinsippet om ikke-diskriminering, som er regulert i EØS-avtalen artikkel 3 og 4.

En generell oversikt over EØS-reglernes betydning for den sivile rettergangen er gitt i NOU 2001: 32A, Rett på sak, kapittel 4 pkt. 4.2, og i Ot.prp. nr. 51 om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven), kapittel 3 pkt. 3.3.3.

4.2.2 Lojalitetsprinsippet

Etter EØS-avtalen artikkel 3 har medlemsstatene en generell plikt til å treffe de tiltak som er nødvendige for å oppfylle de forpliktelsene som er fastsatt i avtalen, og til å avholde seg fra alle tiltak som kan sette virkeliggjøringen av avtalens mål i fare. Prinsippet er generelt og har flere aspekter.

Når det gjelder prosessordningen i Trygderetten, er det sentrale at det ikke må foreligge uri-

melige eller uforholdsmessige prosessuelle hindringer, eksempelvis svært korte ankefrister, for at de ankende parter skal kunne søke rettsbeskyttelse for sine trygde- og pensjonsrettigheter etter EØS-avtalen. Videre er det forutsatt at prosessuelle krav og innsigelser ikke skal stå i en svakere stilling enn tilsvarende krav og innsigelser i rent intern rettslige saker. I prosessuell henseende stiller prinsippet dermed de samme krav til prosessordningen i Trygderetten som til prosessordningene i det alminnelige domstolsapparatet.

4.2.3 Ikke-diskrimineringsprinsippet

EØS-avtalen artikkel 4 oppstiller et generelt forbud mot nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling. Bestemmelsen må forstås slik at den gir borgere fra andre EU-/EØS-stater de samme prosessuelle rettigheter etter trygderettsloven som de norske statsborgere har. Forbudet om ikke-diskriminering gjelder på alle trinn i prosessen. Det vises til NOU 2001: 32A, kapittel 4 punkt 4.2.3.

4.2.4 Foreleggelsesadgang for EFTA-domstolen

Den folkerettslige adgangen nasjonale domstoler har til å forelegge tolkningssspørsmål for EFTA-domstolen, er regulert i avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol (ODA) artikkel 34. Bestemmelsen er inkorporert i norsk rett gjennom domstolloven § 51a, som fastslår at foreleggelsesadgangen for det første omfatter de alminnelige domstolene og særdomstolene, jf. domstolloven §§ 1 og 2. Videre omfattes «andre domstoler», mens forliksrådene er uttrykkelig unntatt.

I henhold til EFTA-domstolen praksis må begrepet «domstol» i ODA artikkel 34, fortolkes i samsvar med EF-domstolens forståelse av det tilsvarende begrepet i TEUF artikkel 267 (tidl. EFT artikkel 234). Dette innebærer at det ikke er avgjørende hvordan organet er definert i den nasjonale retten. Det sentrale er om det er et uavhengig, permanent organ, opprettet ved lov, som virker som en obligatorisk rettsinstans og som treffer sine avgjørelser på grunnlag av gjeldende rett etter en kontradiktorisk saksbehandling, se E-1/94, Restamark, med henvisning til EF-domstolens sak C-393/92. Tilsvarende forståelse ble lagt til grunn i forente saker E-8/94 og E-9/94, Mattel/Lego, der det norske Markedsrådet ble ansett å ha kompetanse til å be om en tolkningsuttalelse.

Trygderetten har aldri anmodet EFTA-domstolen om å avgi en rådgivende uttalelse. Trygde-

rettens organisasjon, dens uavhengighet, arbeidsoppgaver og prosessregler tilsier imidlertid at Trygderetten er å anse som en «domstol» i relasjon til ODA artikkel 34. At Trygderetten innehar kompetanse til å innhente tolkningsuttalelser fra EFTA-domstolen, synes også å være den gjenomgående oppfatningen i juridisk litteratur.

4.3 Den europeiske menneskerettskonvensjon

4.3.1 Oversikt

Internasjonale menneskerettigheter har gjennom de siste tiårene i stigende grad påvirket den nasjonale prosessretten. Dette gjelder særlig på straffereettens område, men reglene har også betydning i sivile saker. De mest generelle, menneskerettslige kravene følger av den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 6 (1) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14 (1), som begge oppstiller krav om en rettferdig rettergang.

Menneskerettighetenes innvirkning på den sivile rettspleien er inngående behandlet i NOU 2001: 32A Rett på sak, kapittel 4. For Trygderettens virksomhet er det særlig EMK artikkel 6 (1) som er av betydning. Bestemmelsen gir enhver rett til å få tvister om borgerlige rettigheter og plikter avgjort ved en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov.

Kravet om en rettferdig rettergang regulerer ikke bare saksbehandlingen etter at det er anlagt sak. I kravet ligger det også en rett til domstolsbehandling («access to court»). Dette setter blant annet skranker for mulighetene til å avvise saker. Videre kan det tilsi at prosessreglene bør utformes slik at man unngår unødvendig formalisme.

4.3.2 Virkeområde

Retten til en rettferdig rettergang inntreffer når det er tale om å avgjøre noens borgerlige rettigheter og plikter («civil rights and obligations»). Kjerneområdet er rent privatrettslige tvister, men det er gjennom Menneskerettighetsdomstolens (EMDs) praksis gjort klart at også saker om rent offentlige ytelser, som trygdeytelser og sosialytelser, omfattes. Anvendelsen av bestemmelsen er videre betinget av at det foreligger en tvist, og det må være tale om å avgjøre nettopp denne tvisten.

Når Trygderetten behandler anker over vedtak om rettigheter og plikter etter de ulike

trygde- og pensjonslovene, behandles tvister om «borgelige rettigheter og plikter» i relasjon til EMK artikkel 6 (1). Ved avgjørelsen av den aktuelle tvisten er man dermed innenfor bestemmelsens saklige anvendelsesområde. Prosessledende avgjørelser og sideavgjørelser vil derimot i utgangspunktet falle utenfor, som følge av at disse ikke leder til en avgjørelse av tvisten i ankesaken. Det vises til NOU 2001: 32A Rett på sak, kapittel 4 punkt 4.4.1.

4.3.3 «Uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov»

EMD har i flere avgjørelser fastslått at begrepet «domstol» («tribunal») er materielt og konvensjonsbestemt, og at det ikke er avgjørende hvordan organet er definert i nasjonal rett. Hvilke materielle krav som må være til stede for at organet kan anses som en domstol er blant annet presisert i *Sramkek v. Austria* (EMD-1979-8790):

«36. Under Austrian law, the Regional Authority is not classified as one of the court of the respondent State. For the purpose of Article 6 (art. 6), however, it comes within the concept of a «tribunal» in the substantive sense of this expression: its function is to determine matters within its competence on the basis of rules of law, following proceedings conducted in a prescribed manner (see paragraph 71 of the Commission's report and, mutatis mutandis, the *Campbell and Fell* judgment of 28 June 1984, Series A no. 80, p. 39, para 76.)»

EMK artikkel 6 stiller videre krav om at domstolen må være uavhengig og upartisk. Hvorvidt kravet til uavhengighet er oppfylt, beror etter EMDs praksis på en helhetsvurdering. Det legges særlig vekt på hvordan medlemmene blir utnevnt, funksjonstidens lengde, garantier mot ytre press og hvorvidt organet utad fremstår som uavhengig, se *Campbell and Fell v. UK* (EMD-1979-7819 og 7878). Kravet til upartiskhet retter seg mer mot medlemmenes habilitet i den enkelte sak, og har både en subjektiv og en objektiv side.

Trygderettens funksjon, oppgaver og saksbehandlingsregler tilsier at Trygderetten er å anse som en domstol i relasjon til EMK artikkel 6. Dette underbygges av at verken Trygderetten eller det enkelte rettsmedlem kan instrueres, og ved at de faste rettsmedlemmene er embetsmenn. Denne oppfatningen synes også forutsatt i juridisk litteratur, selv om problemstillingen bare i liten grad er berørt.

4.3.4 Krav til saksbehandlingen

Trygderettens posisjon som en domstol i relasjon til EMK artikkel 6 innebærer at partene har rett til en rettferdig rettergang. Dette medfører et generelt krav til en forsvarlig saksbehandling. Kravet må anses som en rettslig standard, der etterlevelsen i den enkelte sak vil bero på en konkret vurdering av saksbehandlingen frem til det foreligger endelig avgjørelse i ankesaken. En generell redegjørelse av kravets nærmere innhold, med henvisning til praksis, er gitt i NOU 2001: 32A Rett på sak, kapittel 4 pkt. 4.4.4.

I henhold til EMDs praksis skal saksbehandlingen være kontradiktorisk. Partene skal ha anledning til å gjøre seg kjent med, og kommentere, saksdokumentene. De skal også ha reelle muligheter for å fremføre sine synspunkter. Retten må på sin side sette seg tilstrekkelig inn i saken, slik at avgjørelsen fattes på et forsvarlig grunnlag.

Et annet grunnleggende element er prinsippet om likhet – «equality of arms». Partene skal behandles likt i prosessuelt hensende. Dette innebærer eksempelvis at de ankende parter skal kunne fremlegge sine saker på en måte som ikke stiller dem i en dårligere posisjon enn ankemotpartene. Prinsippet har en allmenn rekkevidde og gjelder på alle trinn i prosessen.

EMD har i flere avgjørelser også fastslått at kravet om en rettferdig rettergang innebærer at retten må begrunne sine avgjørelser. Etter praksis kreves det ikke en detaljert vurdering av alle argumenter, men omstendigheter av betydning for rettens avgjørelse i ankesaken må omtales.

Avgjørelsen må videre avsies innen rimelig tid. Hva som skal anses som rimelig vil måtte bero på en konkret vurdering i den enkelte sak. Sentrale momenter vil være sakens kompleksitet, hva som står på spill for den ankende part og i hvilken grad partene eller deres prosessfullmektiger selv har bidratt til forsinkelser. Saker av vesentlig velferdsmessig betydning, er i EMDs praksis ansett å påkalle særlig oppmerksomhet med hensyn til rask avvikling. Fristen begynner normalt å løpe når sak anlegges og avbrytes når det foreligger en endelig, rettskraftig avgjørelse.

4.3.5 Offentlighet

4.3.5.1 Saksbehandlingen

EMK artikkel 6 (1) fastslår at rettergangen skal være offentlig («public hearing»). Offentlighetskravet relaterer seg til rettsmøter, og kjerne-

område for kravet er rettsmøter til avgjørelse av den aktuelle tvisten. Det er likevel adgang til å utelukke pressen eller offentligheten fra hele eller deler av rettsforhandlingene dersom visse hensyn gjør seg gjeldende, jf. bestemmelsens andre punktum. En nærmere redegjørelse for kravets innhold er gitt i NOU 2001: 32A Rett på sak, kapittel 4 pkt. 4.4.5.

Trygderettens saksbehandling er skriftlig, men rettens administrator er gitt myndighet til å beslutte muntlig saksbehandling dersom særlige grunner taler for det. Adgangen praktiseres i et begrenset antall saker. Trygderettens posisjon som en domstol i relasjon til EMK artikkel 6 reiser dermed særlige spørsmål i forhold til det konvensjonsbestemte offentlighetskravet.

Selv om EMD i flere saker har understreket at rettsmøter skal være offentlige, er det i et betydelig antall saker også lagt til grunn at denne retten kan frafalles, eksplisitt eller underforstått.

Gjennom EMDs praksis har kravet til offentlighet således blitt modifisert. Flere av ankesakene i Trygderetten vedrører medisinske opplysninger av privat art, der vurderingstema knytter seg til tekniske rettsregler. Trygderetten behandler videre et stort antall ankesaker hvert år, slik at et gjennomgående krav til muntlig saksbehandling fort ville kunne komme i konflikt med den konvensjonsbestemte retten til en avgjørelse innen rimelig tid.

Hensynet til effektivitet og økonomi tilsier også at det er adgang til å begrense hyppigheten av muntlig saksbehandling. Når kravet om offentlighet skal sees i sammenheng med det overordnede krav om en rettferdig rettergang, synes det nærliggende å legge avgjørende vekt på om muntlig saksbehandling vil kunne tilføre saken opplysninger av relevans som ikke ville fremkommet gjennom en skriftlig behandling.

Det er videre å bemerke at gyldigheten av Trygderettens kjennelser ubetinget kan bringes inn for lagmannsretten til overprøving. Eventuelle krenkelser av retten til offentlighet synes dermed å kunne avhjelpes ved at partene får en bindende domsavgjørelse i samsvar med EMK artikkel 6, se *De Cubber v. Belgium* (EMD-1980-9186). Tilsvarende synspunkt er lagt til grunn ved vurderingen av forliksrådenes forhold til EMK artikkel 6, se Ot.prp. nr. 51 (2004–2005), punkt 8.

4.3.5.2 Offentlige avgjørelser

EMK artikkel 6 (1) fastslår at dommen skal avsies offentlig. Dette innebærer at Trygderettens kjen-

nelser må være offentlig tilgjengelige for enhver, eksempelvis ved at de publiseres eller ved at det etter anmodning utleveres en utskrift. Det er i

praksis lagt til grunn at visse reservasjoner må kunne oppstilles, jf. kriteriene i artikkel 6 (1) for å avholde lukkede rettsmøter.

5 Høring

5.1 Høringsnotat

Arbeids- og sosialdepartementet sendte den 14. april 2014 på høring forslag til revidert lov om anke til Trygderetten.

Departementet foreslo en kodifisering av Trygderettens praksis, samt en del materielle endringer av prinsipiell karakter.

Et sentralt utgangspunkt for arbeidet har vært å forsterke Trygderettens preg av å være en nøytral tvisteløser. I denne forbindelse foreslås endringer med sikte på større grad av likestilling mellom partene, blant annet gjennom styrking av kontradiksjonsprinsippet.

Videre foreslo departementet

- innføring av en formålsparagraf
- avvikling av ordningen med legmedlemmer
- at retten settes med fem medlemmer i stedet for syv i prinsippaker
- innføring av regler om tilleggskjennelse
- utvidede regler om utforming mv. av kjennelser
- lovfesting av rettsmedlemmenes uavhengighet
- lovfesting av ordningen med gjenopptak av Trygderettens kjennelser

Det ble også foreslått endringer av mer redaksjonell karakter, herunder forbedring av lovens systematikk og modernisering av lovteksten.

I tillegg foreslo departementet at visse saksbehandlingsregler i trygderettsloven ikke lenger skal anvendes ved behandling av klager etter folketryktdloven.

5.2 Høringen

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser, med frist for merknader 10. juli 2014:

Barne-, inkluderings-, og likestillingsdepartementet
 Finansdepartementet
 Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet

Klima- og miljødepartementet
 Kommunal- og moderniseringsdepartementet
 Kulturdepartementet
 Kunnskapsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Nærings- og fiskeridepartementet
 Olje- og energidepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Utenriksdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Direktoratet for arbeidstilsynet
 Helsedirektoratet
 Helsetilsynet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Pensjonstrygden for sjømenn
 Regjeringsadvokaten
 Riksrevisjonen
 Statens arbeidsmiljøinstitutt
 Statens pensjonskasse
 Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
 Statens seniorråd

Universitetet i Bergen, Det juridiske fakultet
 Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet
 Universitetet i Tromsø, Institutt for rettsvitenskap

Akademikerne
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Den norske advokatforening
 Den norske dommerforening (Juristforbundet)
 Den norske legeforening
 Econa (tidl. Norske Siviløkonomers Forening)
 Fafo
 Fagforbundet
 Fellesorganisasjonen
 Finans Norge
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 Kommunal Landspensjonskasse
 KS
 KS Bedrift
 Landsforeningen for pårørende innen psykisk helse
 Landslaget for offentlige pensjonister
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)

Landsorganisasjonen i Norge
 LO Kommune
 LO Stat
 Nasjonalforeningen for folkehelsen
 Norges Blindforbund
 Norges Handikapforbund
 Norges Juristforbund
 Norsk Attføringsforum
 Norsk Pensjon AS
 Norsk Tjenestemannslag
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Oslo Pensjonsforsikring AS
 Pensjonistforbundet
 Pensjonistpartiet
 Pensjonskasseforeningen
 Pensjonskontoret
 Pensjonsordningen for apotekvirksomhet v/SPK
 Pensjonsordningen for sykepleiere v/KLP
 Rådet for psykisk helse
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
 Samfunnsøkonomene
 Senioresnes fellesorganisasjon
 Seniorsaken Norge
 Senter for seniorpolitikk
 STAFO (tidl. Statstjenestemannsforbundet)
 Storebrand Livsforsikring AS
 Sparebankforeningen i Norge
 Unge funksjonshemmede
 UNIO
 Virke
 Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Følgende instanser hadde realitetsmerknader til forslagene som ble sendt på høring:

Justis- og beredskapsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Helsedirektoratet
 Statens pensjonskasse

Akademikerne
 Den norske legeförening
 Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
 Juss Buss
 Jussformidlingen
 Kommunal Landspensjonskasse
 Landsorganisasjonen i Norge
 Norsk Forbund for utviklingshemmede
 Oslo pensjonsforsikring A/S
 Pensjonskasseforeningen
 Unio

Disse har uttalt at de ikke har merknader til forslaget:

Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet
 Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Klima- og miljødepartementet
 Kunnskapsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Utenriksdepartementet

Direktoratet for arbeidstilsynet
 Pensjonstrygden for sjømenn
 Statens arbeidsmarkedsinstitutt

Arbeidsgiverforeningen Spekter

KS har gitt til kjenne at de ikke avgir høringssvar i saken.

Forslaget om en revisjon av loven har på generelt grunnlag blitt godt mottatt blant flertallet av høringsinstansene, blant andre *Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, KLP, Legeföreningen, Pensjonskasseforeningen og Statens Pensjonskasse (SPK)*. *Akademikerne* uttaler at de stiller seg bak forslagene, og kommenterer ikke de enkelte forslagene. Det har samtidig innkommet kritiske kommentarer til enkeltforslag, spesielt gjelder dette forslaget om større grad av likestilling mellom partene, etter mønster fra de alminnelige domstoler. Dette gjelder blant andre *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO), Landsorganisasjon i Norge (LO), Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) og UNIO*. *Juss Buss* mener partene ikke er likestilte nok i forslaget, og at trygdesøker risikerer å lide rettstap. Departementet viser til omtalen av høringsinstansenes merknader under behandlingen av de ulike forslagene i proposisjonen.

Justis- og beredskapsdepartementet har følgende generelle merknad:

«Trygderetten og systemet med anke til denne instansen heng nøye saman med folketrygdsystemet, og den klart største delen av sakstilfanget kjem frå saker etter folketrygdlova, slik det og er slått fast i høyringsnotatet. I samband med at regelverket om Trygderetten no skal reviderast, bør det difor vurderast om reglane bør takast inn som eit nytt kapittel i folketrygdlova, i staden for at ein har ei eiga trygderettslov. Dette vil skape ein større heilskap i trygdesystemet og gjere det enklare å få

oversikt over det totale klage- og ankesystemet i trygdesaker. Dei aller fleste brukarane av trygdesystemet vil då berre få ei lov å halde seg til i samband med klage- og ankesaker, medan situasjonen blir den same som i dag for dei brukarane som ankar saker inn for Trygderetten etter andre lover enn folketrygdlova, som barnetrygdlova og lovene om krigspensjon.»

Som Justis- og beredskapsdepartementet peker på, behandler Trygderetten saker etter en rekke lover. Dette tilsier etter Arbeids- og sosialdeparte-

mentets mening at prosessordningen fortsatt bør reguleres i en egen lov. I tillegg til at folketrygdloven er en rettighetslov, er den en forvaltningslov, mens Trygderetten skal være en uavhengig og upartisk tvisteløser, jf. § 1 i lovforslaget. Departementet vil tilføye at i en økende andel av Trygderettens saker er det ikke forvaltningen som er den ankende parts motpart, men et forsikringsselskap som administrerer en offentlig tjenstepensjonsordning. Disse forholdene taler også for å videreføre trygderettsloven, og Arbeids- og sosialdepartementet foreslår dette.

6 Lovens formål

6.1 Gjeldende rett

Det er vanlig at nyere lovgivning har en formålsbestemmelse. Hensikten med en formålsbestemmelse vil i alminnelighet være å fremheve og skape bevissthet om de helt sentrale hensyn ved utformingen og anvendelsen av loven.

Trygderettsloven inneholder ingen slik bestemmelse. Det er imidlertid klart forutsatt i forarbeidene til trygderettsloven at prosessen i Trygderetten skal følge de grunnregler for saksbehandling som gjelder for domstolene. Av Ot.prp. nr. 5 (1966–67) Om lov om anke til Trygderetten, fremgår det at det etter departementets oppfatning er all grunn til at man på «dette forvaltningsområde bygger opp et ankesystem som ligger så nært opp til rettspleiens prinsipper og normer som mulig. Målet bør være så langt råd er å gi de samme rettsgarantier som ved domstolsbehandling.» Formålene til loven fremgår i dag også av senere innstillinger og i senere års statsbudsjetter.

6.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det fremholdt at trygderettsloven, i likhet med andre nyere lover, bør inneholde en formålsbestemmelse som angir de overordnede prinsippene for saksbehandlingen i Trygderetten. Det ble vist til at det er viktig å fremheve og skape bevissthet om de sentrale hensynene ved behandling av trygde- og pensjonstvister.

Departementet foreslo på denne bakgrunn at det tas inn en formålsbestemmelse som ny § 1, etter modell av tvisteloven § 1-1 og også av barnevernloven § 7-3, som inneholder hovedprinsippene for saksbehandlingen i Fylkesnemnda for sosiale saker. I første ledd i høringsnotatets forslag angis de grunnleggende hensyn og hovedformål bak loven. Andre ledd utdyper sider ved prosessen som anses viktige for å oppfylle disse hensyn og formål.

6.3 Høringsinstansene

Etableringen av en egen formålsbestemmelse kommenteres i liten grad av høringsinstansene. De som uttaler seg om forslaget er positive, blant annet *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Oslo Pensjonsforsikring* og *Pensjonskasseforeningen*. Pensjonskasseforeningen gir uttrykk for at en egen formålsparagraf er med på å fremme Trygderettens status som uavhengig og upartisk. Dette vil kunne være tillitskapende i forhold til de ulike aktørene.

6.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet opprettholder det syn at trygderettsloven, i likhet med andre nyere lover, bør inneholde en formålsbestemmelse som angir de overordnede prinsippene for saksbehandlingen i Trygderetten, noe høringsrunden ikke gir grunnlag for å endre. Det er viktig å fremheve og skape bevissthet om de sentrale hensyn ved behandling av trygde- og pensjonstvister. Det gir også en mulighet for å understreke og fremheve endringer i loven, som for eksempel likebehandling av partene.

EMK artikkel 6 (1) gir anvisning på grunnleggende prinsipper og føringer for prosessen. Bestemmelsen er en del av vår prosessrett ved at EMK er inkorporert som norsk lov ved menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30. Etter departementets mening bør en formålsbestemmelse i trygderettsloven også fremheve andre sentrale hensyn enn dem som er ivaretatt gjennom EMK artikkel 6 (1). Bestemmelsen gjør derfor ikke en slik formålsbestemmelse overflødig.

Departementet foreslår etter dette at det tas inn en formålsbestemmelse i trygderettsloven som ny § 1, etter modell av tvisteloven § 1-1 og også barnevernloven § 7-3, som inneholder hovedprinsippene for saksbehandlingen i Fylkesnemnda for sosiale saker.

Trygderetten er et spesialisert avgjørelsesorgan, og har i motsetning til domstolene avgjørelsesmyndighet innen et relativt begrenset fagfelt og med saker som i hovedsak avgjøres ved skriftlig behandling. Etter departementets oppfatning bør en overordnet bestemmelse om grunnleggende saksbehandlingsprinsipper innrettes mer spesifikt mot saksbehandlingen av denne type saker og de særlige rettsikkerhetsmessige hensyn som her gjør seg gjeldende. Forslaget avviker derfor noe fra formålsbestemmelsen i tvisteloven.

I første ledd i forslaget til formålsbestemmelsen angis de grunnleggende hensyn og hovedformål bak loven. Andre ledd utdyper sider ved prosessen som er viktig for å oppfylle disse hensyn og formål.

Etter departementets syn skal saksbehandlingen i trygde- og pensjonstvister være betryggende, rask og tillitskapende, jf. lovforslaget § 1 første ledd, basert på de grunnleggende saksbehandlingsprinsippene som er lagt til grunn i tvisteloven.

At behandlingen skal skje for en uavhengig og upartisk rett er en sentral del av Trygderettens grunnlag. Det er så fundamentalt i prosessen at det er naturlig å ta inn i formålsbestemmelsen.

At sakene behandles raskt er et annet viktig krav. Lang samlet saksbehandlingstid i trygde- og pensjonssaker har vært og er fortsatt et problem. En rask avgjørelse når saken er til behandling i Trygderetten har stor velferdsmessig betydning for den enkelte.

Departementet mener videre at loven bør si noe om hvordan de formål/hensyn som fremgår av første ledd skal oppfylles, jf. lovforslaget § 1 andre ledd.

Dersom avgjørelsesgrunnlaget partene legger frem er mangelfullt, må retten påse at den nødvendige supplering innhentes eller legges frem før det tas realitetsavgjørelse. Det bør fremgå uttrykkelig av bestemmelsen at Trygderetten har ansvaret for at bevisførselen gir et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag og at retten skal foreta en selvstendig og reell vurdering av avgjørelsesgrunnlaget, jf. henholdsvis andre ledd første og fjerde strekpunkt.

Det bør lovfestes at partene skal få innsyn i og mulighet for å imøtegå motpartens argumentasjon og bevis og at partene i saken behandles likt og får samme mulighet til å påvirke utfallet av saken, jf. andre ledd, andre og tredje strekpunkt. Sentralt i en betryggende og tillitskapende saksbehandling, er en saksbehandling som sikrer likebehandling av partene.

Departementet foreslår også at det skal fremgå at viktige avgjørelser skal begrunnes, jf. andre ledd femte strekpunkt. Det vises i denne forbindelse forøvrig også til lovutkastet § 21 andre ledd, hvor det foreslås tatt inn i loven at kjennelser skal begrunnes som dommer.

Det foreslås også tatt inn i formålsbestemmelsen at Trygderettens saksbehandling skal være basert på proporsjonalitet mellom hva som skal avgjøres og de ressurser som settes inn, slik det fremgår av andre ledd siste strekpunkt. Et slikt prinsipp gjenspeiler at også Trygderettens ressurser er begrenset og må brukes på en forsvarlig måte.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 1.

7 Trygderettens saklige virkeområde

7.1 Innledning

I trygderettsloven kap. I finner man bestemmelser om Trygderettens saklige virkeområde, det vil si hvilke saker som skal avgjøres av Trygderetten. Det dreier seg om vedtak om individuelle rettigheter og plikter innenfor nærmere angitte områder. Departementet foreslås ikke realitetsendringer hva gjelder virkeområdet, men det foreslås en del redaksjonelle endringer i paragrafen.

Det klart største sakstilfanget springer ut av folketrygdloven. I praksis dreier det seg om avgjørelser truffet av Arbeids- og velferdsetaten eller HELFO. Men også vedtak truffet i medhold av spesiallover og annet offentlig regelverk faller inn under virkeområdet, så som barnetrygd, krigspensjon, supplerende pensjonsordninger av ulikt slag med mer. Videre faller pensjonsordninger innenfor offentlig sektor inn under virkeområdet. Innenfor denne gruppen kommer det flest saker fra Kommunal Landspensjonskasse og Statens Pensjonskasse. Også saker om samordning av pensjons- og trygdeytelser hører inn under Trygderettens virkeområde.

Loven § 1 nr. 4 inneholder en bestemmelse av en noe annen karakter, idet en ankemotpart kan bringe et spørsmål av prinsipiell art inn til Trygderetten til uttalelse, uten at det er et konkret vedtak som skal overprøves. Denne ordningen foreslås fjernet.

7.2 Gjeldende rett

Trygderettsloven kapittel 1 §§ 1 og 2 angir Trygderettens saklige virkeområde. Først og fremst er dette angitt ved henvisning til konkret sentralt lovverk på området, se § 1 nr. 1 første ledd. Men også i andre lover finnes regler som gir Trygderetten kompetanse til å behandle saker. Videre angir § 1 nr. 2 at Kongen gjennom forskrift kan bestemme at overprøving av vedtak på nærmere angitte områder skal høre under Trygderetten.

7.2.1 Saksområder angitt i § 1 nr. 1 første ledd

Etter trygderettsloven § 1 nr. 1 første ledd kan vedtak om individuelle rettigheter og plikter etter folketrygdloven, barnetrygdloven, krigspensjonslovgivningen, supplerende pensjonsordninger fastsatt ved lov eller vedtak av Stortinget og samordningsloven ankes inn for Trygderetten.

Det er i praksis tjenstepensjonsordningene som faller inn under ordlyden i § 1 nr. 1 første ledd bokstav d. Bestemmelsen skiller ikke mellom tjenstepensjonsordninger for offentlig og privat ansatte. Det følger imidlertid av § 1 nr. 2 første ledd bokstav c at Kongen kan bestemme at private tjenstepensjonsordninger skal falle inn under Trygderettens myndighetsområde. Dermed er det naturlig å avgrense § 1 nr. 1 første ledd bokstav d til å omfatte supplerende tjenstepensjonsordninger for offentlig ansatte.

Av tjenstepensjonsordninger fastsatt i lov finnes det flere. Den mest sentrale er Statens pensjonskasse. Ellers kan blant annet nevnes pensjonsordninger for sykepleiere, fiskere, sjømenn, apotekvirksomhet, ledsagere i utenriktjenesten og stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer.

7.2.2 Særlige lovbestemmelse etter § 1 nr. 1 andre ledd

Etter denne bestemmelsen skal Trygderetten behandle de saker som etter særlig lovbestemmelse hører under den.

Eksempler på slike bestemmelser finnes i yrkesskadetrygdloven av 12. desember 1958 nr. 10, jf. § 40, lov om statstilskott til ordninger for avtalefestet pensjon av 23. desember 1988 nr. 110, jf. § 3, lov om avtalefestet pensjon for offentlige tjenestemenn m.fl. av 11. juni 1993 nr. 64, lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse av 25. juni 2010 nr. 28 § 5, og AFP-tilskottsloven av 19. februar 2010 nr. 5 § 17.

7.2.3 Forskrifter mv. etter § 1 nr. 2

Ifølge trygderettsloven § 1 nr. 2 første ledd kan Kongen bestemme at Trygderettens arbeidsom-

råde også skal omfatte visse supplerende pensjonsordninger. Det gjelder a) supplerende pensjonsordninger for kommunale arbeidstakere, b) supplerende pensjonsordninger for arbeidstakere i selvstendige statlige og kommunale foretak og i andre institusjoner av offentlig karakter, og c) supplerende private pensjonsordninger. Bestemmelsen omfatter de tjenestepensjonsordningene som ikke er opprettet ved lov eller ved vedtak av Stortinget. For at en tjenestepensjonsordning skal være omfattet av denne bestemmelsen, må det være bestemt av Kongen. Myndigheten er senere delegert til Arbeids- og sosialdepartementet.

Det følger av forskrift (F15.03.1974 nr. 5) at de medlemmer hvis kommuner som har sin pensjonsordning i Kommunal pensjonskasse (KLP) er omfattet av trygderettsloven. Det er også gitt en egen forskrift som omfatter overleger, underordnede sykehusleger og fylkeskommunale veiarbeidere (F06.06.1975 nr. 9551).

Tilsvarende gjelder også når kommuner har egne kommunale eller fylkeskommunale pensjonskasser eller har sin pensjonsordning i privat livselskap (F04.03.1977 nr. 1). Det er en forutsetning at ordningene er likeverdige med KLP og har overføringsavtale med Statens pensjonskasse.

Det er ikke fastsatt bestemmelser som omfatter tjenestepensjonsordninger for ansatte i privat sektor, og tvister hører dermed ikke under Trygderetten.

I trygderettsloven § 1 nr. 2 andre ledd er det åpnet for at departementet, hvis det er søkt om det, kan bestemme at tilleggstrygder skal være omfattet av bestemmelsen. Her siktes det nok til såkalte kommunale tilleggspensjoner som kommuner ga som et supplement til den flate alderstrygden som fantes tidligere. Disse eksisterer så vidt vites ikke lenger.

7.2.4 Begrensinger i virkeområdet etter trygderettsloven § 2

Etter bestemmelsens første ledd kan Trygderetten ikke prøve vedtak i den utstrekning dette etter bestemmelser i lov eller i vedtekt eller i medhold av lov eller vedtekt ikke er gjenstand for anke eller som kan ankes inn for en annen ankeinstitusjon.

Twist mellom arbeidsgiver og arbeidstaker eller mellom arbeidstaker og NAV lokal om sykepenger i arbeidsgiverperioden, jf. folketrygdloven § 8-19, kan bringes inn for Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden, se folketrygdloven § 20-6. Det fremgår uttrykkelig av folketrygdloven § 21-13 tredje ledd at ankenemndas vedtak ikke

kan påklages til overordnet forvaltningsorgan eller ankes til Trygderetten.

Folketrygdloven § 24-1 om vedtak av ligningsmyndighetene etter folketrygdloven kapittel 24. Det praktisk viktige er at ligningsmyndighetenes fastsetting av pensjonsgivende inntekt og pensjonspoeng ikke kan bringes inn for Trygderetten.

Forskrift om unntak fra anke til Trygderetten F15.04.1997 nr. 324 er fastsatt med hjemmel i folketrygdloven § 22-12 fjerde ledd. Hvilke vedtak som unntas er fastsatt i forskriften § 1, som lyder:

«Følgende vedtak etter folketrygdloven kan ikke ankes inn for Trygderetten:

- a. Vedtak om bidrag til spesielle formål etter folketrygdloven § 5-22 med tilhørende forskrifter.
- b. Vedtak om unntak fra vilkåret om forutgående medlemskap for rett til stønad som enslig mor eller far etter folketrygdloven § 15-2 med tilhørende forskrifter.
- c. Vedtak etter folketrygdloven § 15-4 andre og tredje ledd om likestilling av faktisk samlivsbrudd med separasjon.
- d. Vedtak om tap av retten til å praktisere for trygdens regning etter § 25-6 og utelukkelse fra å utstede legeerklæringer etter § 25-7.
- e. Vedtak i saker hvor det er inngått avtale om direkte oppgjør, jf. folketrygdloven § 22-2.»

Det følger videre av trygderettsloven § 2 andre ledd at Trygderetten ikke kan prøve vedtak som treffes av Kongen eller et departement. Dette er en bestemmelse som må antas å ha liten praktisk betydning.

7.3 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått noen redaksjonelle endringer, blant annet for å samle og strukturere bestemmelsen. Dessuten foreslås uttrykket «den som berøres direkte av vedtaket» erstatet med «den vedtaket gjelder», uten at det er ment å bety en realitetsendring i forhold til dagens praksis.

Loven § 1 nr. 4 første ledd inneholder en bestemmelse som ikke egentlig gjelder Trygderettens virkeområde. En ankemotpart kan bringe et spørsmål av prinsipiell art inn for Trygderetten til uttalelse, uten at det er et konkret vedtak som skal overprøves. Etter nr. 4 andre ledd er det opp til Trygderettens leder å avgjøre om betenkning

bør gis og eventuelt hvordan. Ordningen har bare vært brukt én gang, for bortimot 30 år siden, og ble derfor foreslått opphevet.

Trygderettsloven § 1 nr. 3 slår fast at tvist i sak som etter de foregående ledd hører inn under Trygderetten først kan bringes inn for domstolene etter at Trygderetten har behandlet saken og truffet avgjørelse i den. Dette er ikke egentlig en bestemmelse som angår Trygderettens saklige virkeområde. Av denne grunn ble bestemmelsen foreslått flyttet til loven § 26, som handler om søksmål og domstolenes adgang til å prøve lovligheten av Trygderettens kjennelser, der den mer naturlig hører hjemme, se punkt 13.2. Det ble også foreslått noen mindre redaksjonelle endringer i bestemmelsen.

7.4 Høringsinstansene

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) og *Pensjonskasseforeningen* mener at det er uheldig at ordningen med å kunne bringe prinsipielle spørsmål inn for Trygderetten nå avskaffes. *FFO* mener at muligheten for å få en retningsgivende lovtolkning fra Trygderetten er både kostnadseffektivt og bra for rettssikkerheten 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. *Pensjonskasseforeningen* gir uttrykk for lignende synspunkter.

7.5 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår ikke realitetsendringer hva gjelder Trygderettens saklige virkeområde. Det følger av trygderettsloven § 1 nr. 4 at en institusjon som ved eventuell anke vil stå som anke-motpart kan bringe inn til Trygderetten til

uttalelse spørsmål av prinsipiell art, hvis løsning antas å ville bli bestemmende for avgjørelsen av et betydelig antall trygde- eller pensjonssaker. Dette går ikke på Trygderettens saklige virkeområde i egentlig forstand, men representerer et unntak fra den klare hovedregel at Trygderettens oppgave er å behandle og avgjøre saker som gjelder konkrete vedtak.

Regelen har et visst slektskap med bestemmelsen i Grunnloven § 83 om at Stortinget kan innhente Høyesteretts betenkning over juridiske «Gjenstande». Hensikten med bestemmelsen er å legge til rette for at spørsmål av generell betydning skal kunne avklares på mer prinsipielt grunnlag uten overprøving av et konkret vedtak.

Trygderetten har så vidt vites kun avgitt slik uttalelse en gang. Dette var i 1983. Etter departementets mening viser dette at det praktiske behovet for ordningen ikke er til stede. Det kan også reises spørsmål om det er særlig hensiktsmessig eller effektivt å behandle spørsmål på denne måten, uten at det er basert på et konkret tilfelle. Og hvis det i systemet faktisk foreligger vedtak til overprøving, kan det synes vel så hensiktsmessig å ha dette som konkret utgangspunkt, også for å løfte argumentasjonen og drøftingen opp på et mer prinsipielt plan.

Departementet viser til dette, og i tråd med høringsnotatet foreslås nåværende § 1 nr. 4 første og andre ledd opphevet.

Trygderettsloven § 1 nr. 3 slår fast at tvist i sak som etter de foregående ledd hører inn under Trygderetten først kan bringes inn for domstolene etter at Trygderetten har behandlet saken og truffet avgjørelse. Som i høringsnotatet foreslås at denne bestemmelsen flyttes til lovens kapittel 5, § 26, som handler om søksmål og domstolenes adgang til å prøve lovligheten av Trygderettens kjennelser. Det er således ikke noen realitetsendring som foreslås, kun en redaksjonell endring.

Nåværende § 2 første og andre ledd foreslås videreført i den nye § 2 som fjerde og femte ledd.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 2.

8 Trygderettens organisasjon mv.

8.1 Innledning

I dette kapitlet behandles trygderettsloven kap. II, som har nærmere regler om organiseringen av Trygderetten. Det er to sett av regler. Det ene settet gjelder organiseringen mv. av institusjonen Trygderetten, jf. §§ 3 til 6 og § 9. Det andre settet omfatter rettens sammensetning i den enkelte sak, jf. §§ 7 og 8.

De problemstillinger som tas opp, er blant annet knyttet til legmedlemmene, til rettens sammensetning i den enkelte sak, til rettsmedlemmenes uavhengighet og til Trygderettens leders kompetanse.

Når det gjelder legmedlemmene, er det grunnleggende spørsmålet om denne ordningen bør videreføres, blant annet sett i lys av at legmedlemmer ikke har vært oppnevnt som medlemmer av retten i noen ankesak etter 2002.

Etter gjeldende rett kan retten i ankesak settes med to, tre, fem eller sju medlemmer. Et sentralt spørsmål her er om retten fortsatt skal kunne settes med fem eller sju medlemmer, eller om det i saker av mer prinsipiell karakter er tilstrekkelig at man har én ordning – enten fem eller sju medlemmer.

Det er antatt at medlemmene av retten i en konkret ankesak som utgangspunkt har tilnærmet samme uavhengige stilling som en dommer i de alminnelige domstoler har i sin dømmende virksomhet. For dommernes vedkommende er denne uavhengigheten lovfestet i domstoloven § 55. Trygderettsloven har ingen slik bestemmelse, og spørsmålet blir da om også trygderettsloven bør få en lignende bestemmelse.

Spørsmålet om rettsmedlemmenes uavhengighet må blant annet vurderes opp mot den kompetanse som Trygderettens leder har til å organisere og lede virksomheten.

I kapitlet her behandles også en del andre spørsmål, blant annet om (også) Trygderettens leder skal kunne bestemme at retten skal settes med tre medlemmer.

8.2 Personalet. Bruk av legmedlemmer

8.2.1 Gjeldende rett

Rettsmedlemmene utgjør den største gruppen av personalet i Trygderetten. Med rettsmedlemmer menes personer som kan oppnevnes som medlemmer av retten i en konkret ankesak. Etter trygderettsloven er det tre hovedkategorier rettsmedlemmer:

- Ansatte i Trygderetten
- Legmedlemmer
- Andre

Den første hovedkategorien er den helt sentrale. Grunnstammen i den første kategorien består av tre grupper av faste rettsmedlemmer – juridisk kyndige, medisinsk kyndige og attføringskyndige, jf. trygderettsloven § 3 første ledd. På de medisinsk kyndige og de attføringskyndige brukes i alminnelighet fagkyndige rettsmedlemmer som fellesbetegnelse. De fleste av de faste rettsmedlemmene er juridisk kyndige.

Trygderetten skal ha en leder og en nestleder, jf. loven § 3 første ledd. Kongen bestemmer hvor mange andre faste rettsmedlemmer som Trygderetten kan ha.

Lederen er både administrativ og faglig leder, jf. loven § 6 første ledd. I § 6 andre ledd er det blant annet fastsatt at lederen kan gi nærmere regler om saksbehandlingen og om rettens sammensetning i den enkelte sak.

Alle faste rettsmedlemmer oppnevnes av Kongen og er embetsmenn.

I tillegg til faste rettsmedlemmer kan det ansettes *midlertidige* rettsmedlemmer. Det gjelder for det første rettsfullmektiger, jf. § 3 tredje ledd. Ordningen med rettsfullmektiger ble innført i 1997 og har sin parallell i ordningen med dommerfullmektiger ved tingrettene. For det andre kan Kongen når «saksmengden eller særlige forhold gjør det påkrevd», ansette – «beskikke» – (andre) rettsmedlemmer for inntil to år om gangen, se § 3 andre ledd.

En særegen gruppe ansatte rettsmedlemmer består av et fåtall seniorrådgivere (tidligere benevnt saksforberedere) – med juridisk embets-eksamen – som får en tidsbegrenset bemyndigelse til å fungere som rettsmedlemmer.

Den andre hovedkategorien rettsmedlemmer utgjøres av *legmedlemmene*. Trygderettsloven § 3 femte ledd fastsetter at Kongen skal oppnevne et utvalg av legmedlemmer. De er således ikke å betrakte som ansatte i Trygderetten. Oppnevningensperioden er fire år. På samme måte som rettsfullmektigene kan sammenlignes med dommerfullmektigene ved tingrettene, kan legemedlemsordningen sammenlignes med legdommerordningen ved tingrettene og lagmannsrettene. Trygderettsloven har i dag en begrenset ordning som åpner for at legfolk oppnevnes som rettsmedlem(mer) i en ankesak.

Den siste hovedkategorien rettsmedlemmer består av stedfortredere for faste rettsmedlemmer. Loven åpner for at det kan oppnevnes stedfortreder når et rettsmedlem er inhabil eller har «forfall av andre særlige grunner», jf. trygderettsloven § 9. Stedfortreder oppnevnes av Trygderettens leder blant personer departementet har oppnevnt etter forslag fra lederen.

Når det gjelder det øvrige personalet, fremgår det av trygderettsloven § 4 at Trygderetten – i tillegg til rettsmedlemmer – skal «ha så mange saksforberedere og tjenestemenn (...) som anses nødvendig».

Trygderettsloven § 4 andre ledd åpner for at Trygderetten – etter nærmere bestemmelse av Kongen – kan organiseres i avdelinger. Ordningen ble innført i 1997, etter modell av organiseringen av tingrettene og lagmannsrettene. Trygderetten er nå inndelt i fire fagavdelinger og en administrasjonsavdeling. Rettsmedlemmene – med unntak av Trygderettens leder – er alle tilknyttet fagavdelingene. Bortsett fra saker om krigspensjon, som er tildelt en bestemt avdeling, er det ikke foretatt noen spesialisering. Alle fagavdelingene kan behandle alle typer av saker.

De enkelte fagavdelinger ledes av en avdelingsleder. Disse avdelingslederne har alle juridisk embetseksamen og er samtidig juridisk kyndige medlemmer. Avdelingslederne er i praksis ansatt på åremål, selv om trygderettsloven ikke har bestemmelser om dette.

8.2.2 Høringsnotatet

Når det gjelder personalet i Trygderetten, foreslås det få lovendringer av betydning. Hovedtrekkene i trygderettsloven kapittel II opprettholdes.

Legmannsdeltakelse

I rettspleien har innslaget av legmenn vært ansett som et viktig prinsipielt element. Debatten har imidlertid særlig knyttet seg til legmannsdeltakelsen i straffesaker. I sivile saker er legmannsdeltakelse, med unntak av visse spesielle sakstyper, nå et særsyn. I trygdesaker brukes det så godt som aldri.

Ankelovutvalget la for sin del stor vekt på legmannsdeltakelse, og det var hyppig i bruk i Trygderettens tidlige fase. Etter hvert ble adgangen til å nytte legmenn begrenset, og praksisen med hensyn til bruk ytterligere begrenset. Siden midten av 90-tallet har legmenn vært nyttet i én sak. Det har heller ikke vært etterspurt fra partenes side.

I høringsnotatet ble det foreslått at ordningen med legmedlemmer skal opphøre. Det ble vist til at det ikke lenger er tilstrekkelig behov for å kunne oppnevne legfolk som medlemmer av retten i konkrete ankesaker.

Departementets vurdering i høringsnotatet var at rettsikkerheten i Trygderetten er godt nok ivarettatt uten bruk av legmedlemmer, basert på de regler om rettens sammensetning og om saksbehandlingen som trygderettsloven fastsetter, og med de endringer som departementet foreslår i dette høringsnotatet. I dette ligger også at hensynet til Trygderettens legitimitet ikke nødvendiggjør opprettholdelse av en ordning med legmedlemmer.

Trygderettens leder og nestleder

Det ble i høringsnotatet ansett overflødig å opprettholde bestemmelsen i trygderettsloven § 6 nr. 1 første ledd om at «Trygderettens arbeid ledes av dens leder». Etter departementets oppfatning er det tilstrekkelig at trygderettsloven § 3 fastsetter at Trygderetten skal ha en leder. En begrensning i lederfunksjonen følger av den særlige uavhengigheten som rettens medlemmer har i forbindelse med behandlingen av en konkret sak.

Departementet gikk videre inn for at den gjeldende bestemmelse i trygderettsloven § 3 om at Trygderetten skal ha en nestleder, videreføres.

Nærmere om rettens og det enkelte rettsmedlems uavhengighet i konkrete ankesaker

I høringsnotatet foreslo departementet at Trygderettens uavhengighet lovfestes.

I Trygderettens uavhengighet ligger at den ikke kan instrueres av andre instanser med hen-

syn til avgjørelsene, heller ikke av regjering eller Stortinget. Slike instruksjoner må i så fall gis i lovs eller forskrifts form.

I høringsnotatet gjøres det videre rede for at det enkelte rettsmedlem ikke kan instrueres av Trygderettens leder om avgjørelsen av sakene. Kjernen i uavhengigheten er at Trygderettens leder ikke kan instruere de enkelte medlemmer av retten om innholdet av avgjørelsene, verken i en konkret sak eller i form av generelle instruksjoner. Derimot vil Trygderettens leder, eller den han eller hun legger myndigheten til, kunne treffe juridiske avgjørelser som ikke knytter seg til selve saksforholdet i en konkret sak. Men selv om en avgjørelse naturlig hører til et rettsmedlem som har fått tildelt en sak, vil det kunne være forhold som gjør at den må tas av en annen.

Lederen skal organisere behandlingen av sakene slik at denne blir mest mulig rasjonell for sakens opplysning og saksflyt. Nåværende lov § 6 nr. 1 andre punktum som ble foreslått videreført i § 6 i lovutkastet, peker på dette. Det kan for eksempel være aktuelt med en spesialisering, enten permanent eller midlertidig, eller at helt likeartete saker blir samlet hos samme rett.

Trygderettens leder kan også gi instruksjoner om hvordan visse rettsspørsmål skal behandles. For eksempel kan det være aktuelt å behandle spørsmålet om prosessforutsetningene foreligger, eksempelvis om ankefristen er oversittet, som et eget spørsmål.

Det kan også gis retningslinjer om prioritering av bestemte sakstyper, eller at en konkret sak, eller flere, skal gis en særskilt prioritet.

Andre endringsforslag

De øvrige endringer som ble foreslått i høringsnotatet ble antatt å være av mindre betydning. Dette gjelder både forslag til helt nye regler og forslag om oppheving av en del bestemmelser (som ikke erstattes av nye regler).

Det har alltid vært lagt til grunn at alle juridisk kyndige rettsmedlemmer skal ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. Departementet fant det likevel naturlig at det lovfestes, og i utgangspunktet på samme måte som for fagdommere ved de alminnelige domstoler, jf. domstoloven § 54, og trygderettsloven § 3 nytt femte ledd. At de medisinske kyndige skal være legeutdannede, har også vært en forutsetning. Forslaget i nytt sjetten ledd om at medisinske kyndige rettsmedlemmer skal ha autorisasjon som lege, representerer derfor ikke noe nytt.

Det ble ikke ansett hensiktsmessig å lovfeste spesielle utdanningskrav til de attføringskyndige rettsmedlemmene. Det eksisterer ikke noen bestemt utdanning som kvalifiserer for stillingen som attføringskyndig. Det er også vanskelig å finne en annen dekkende og lett anvendelig betegnelse. Departementet ba i høringsnotatet om å få innspill til ny betegnelse på denne kategorien rettsmedlemmer.

Ordningen med særskilte stedfortredere i loven § 9 ble foreslått opphevet. Årsaken er at denne ordningen ikke har vært i bruk siden 2000 på grunn av manglende behov. Bestemmelsen ble dermed ansett som overflødig.

Når det gjelder det administrative personalet, fant departementet det overflødig å opprettholde bestemmelsen i § 4 første ledd, som blant annet fastsetter at Trygderetten «skal ha så mange saksforberedere og tjenestemenn for øvrig som anses nødvendig».

8.2.3 Høringsinstansene

Landsorganisasjonen i Norge (LO) er den eneste av høringsinstansene som tar til orde for at ordningen med legmenn bør opprettholdes, og i tillegg bør brukes langt mer aktivt. LO påpeker at deltakelse fra legmenn kan bidra til korrektiver mens sakene er til behandling hos Trygderetten, og at dette er en nødvendighet, all den tid bare om lag to prosent av sakene bringes inn for de ordinære domstoler. *Unio* peker på at dersom ordningen med legmedlemmer ikke gjøres obligatorisk, støttes forslaget om å fjerne ordningen. Forslaget om å avvikle legmannsordningen støttes av *Legeforeningen*.

8.2.4 Departementets vurderinger og forslag

8.2.4.1 Trygderettens leder og nestleder

Departementet opprettholder det syn at det er overflødig å lovfeste at «Trygderettens arbeid ledes av dens leder», jf. § 6 nr. 1 første ledd. Etter departementets oppfatning er det tilstrekkelig at trygderettsloven § 3 fastsetter at Trygderetten skal ha en leder, jf. § 3. Når ikke noe annet uttrykkelig følger av loven, må utgangspunktet være at lederen har en helt generell lederfunksjon som omfatter den administrative virksomheten. En begrensning i lederfunksjonen følger av den særlige uavhengigheten som rettens medlemmer har i en konkret ankesak, se nærmere punkt 8.2.4.4. Departementet går videre inn for at den gjeldende § 3 om at Trygderetten skal ha en nestleder, videreføres.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 3 første ledd og § 6.

8.2.4.2 Andre rettsmedlemmer. Juridisk kyndige, medisinsk kyndige og attføringskyndige

Departementet går inn for at den nåværende ordningen med faste rettsmedlemmer som er juridisk kyndige, medisinsk kyndige og attføringskyndige, opprettholdes.

Fagkyndige rettsmedlemmer brukes i dag i vid utstrekning. Medisinsk kyndige rettsmedlemmer ble oppnevnt i ca. 54 prosent av de samlede antall saker som ble avgjort av Trygderetten i 2010, mens attføringskyndige ble oppnevnt i ca. 23 prosent av sakene. I de langt fleste av sakene som attføringskyndige deltok i, ble de oppnevnt sammen med et medisinsk kyndig rettsmedlem.

Bruken av fagkyndige rettsmedlemmer – i tillegg til juridisk kyndige – gjør at retten i den enkelte sak kan få en sammensetning som er godt tilpasset de aktuelle spørsmålene som saken reiser. Departementet vil i denne forbindelsen presisere at alle rettsmedlemmene i en sak deltar på lik linje, og har én stemme hver ved voteringer. I tillegg til sin fagkyndighet vil de fagkyndige også kunne bidra i vesentlig grad med sin alminnelige skjønnsmessige kompetanse. Erfaringene med fagkyndige rettsmedlemmer har vært gode, og disse medlemmene er med på å gi Trygderettens avgjørelser en særlig legitimitet. Ordningen bør derfor videreføres.

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår at betegnelsen «attføringskyndig» erstattes med «arbeidsavklaringskyndig rettsmedlem», «rettsmedlem med kompetanse på arbeidsrettet brukeroppfølging» eller «arbeidsmarkedskyndig rettsmedlem». Departementet har vurdert om betegnelsen «attføringskyndig» rettsmedlem bør erstattes av en annen betegnelse, blant annet fordi bruken av begrepet «attføring» i folketrygdloven i stor grad er erstattet av «arbeidsavklaring» og «arbeidsrettede tiltak», etter de lovendringer som trådte i kraft 1. mars 2010. For eksempel er ordningen med attføringspenger opphevet og integrert i ordningen med arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven kapittel 11.

Departementet mener likevel betegnelsen «attføringskyndig» rettsmedlem bør kunne opprettholdes. Årsaken er dels at innholdet av attføringsbegrepet i hovedsak er det samme i dag som tidligere, og dels fordi det er vanskelig å finne en annen dekkende betegnelse. «Attføringskyndig» er en kortfattet og enkel betegnelse som er lett anvendelig og godt innarbeidet i praksis.

Det forutsettes i § 3 i gjeldende lov at Trygderettens leder og nestleder skal ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. Loven fastsetter ikke det samme utdanningskravet skal gjelde for andre faste juridisk kyndige rettsmedlemmer, men dette har alltid vært en forutsetning. Departementet mener at utdanningskravet bør lovfestes i trygderettsloven § 3, og slik at lovfestingen omfatter alle juridisk kyndige rettsmedlemmer – både faste og midlertidige. Videre har departementet funnet det hensiktsmessig at bestemmelsene i domstoloven § 54 om utdanningskrav og minstealder for fagdommere ved de alminnelige domstoler skal gjøres gjeldende tilsvarende for henholdsvis leder/nestleder i Trygderetten (§ 54 første ledd), andre faste juridisk kyndige rettsmedlemmer (§ 54 andre ledd) og for rettsfullmektiger (§ 54 tredje ledd).

Henvisningene til domstoloven §§ 53 og 60 i gjeldende trygderettslov § 3 fjerde ledd innebærer at alle rettsmedlemmer skal være norske statsborgere, vederheftige og ikke fradømt stemmeretten, samt at alle rettsmedlemmer skal avgi samme forsikring som fagdommere i de alminnelige domstoler. Henvisningene foreslås videreført.

Trygderettsloven har ikke særlige bestemmelser om utdanningskrav for fagkyndige rettsmedlemmer, verken de medisinsk kyndige eller de attføringskyndige. Departementet ser ikke noe grunnlag for å lovfeste spesielle utdanningskrav for de attføringskyndige, særlig fordi det ikke er noen bestemt(e) utdanning(er) mv. som naturlig kvalifiserer for stillingen som attføringskyndig. Slik utdanning foreligger imidlertid for de medisinsk kyndige, i likhet med de juridisk kyndige. Departementet foreslår derfor at et medisinsk kyndig rettsmedlem må ha autorisasjon som lege etter helsepersonelloven § 48. Forslag om dette er tatt inn i § 3 sjette ledd.

Ordningen med rettsfullmektiger har fungert godt i praksis, og rekrutteringen har gjennomgående vært meget god. Departementet går inn for at ordningen opprettholdes, og i det alt vesentlige som i dag. Dette medfører blant annet at Trygderettens leder avgjør hvor mange rettsfullmektiger som skal ansettes, og hvem som skal ansettes. Videre vil rettsfullmektigene som nå kunne ansettes for en periode på inntil tre år. Perioden kan forlenges med inntil to år, slik at samlet ansettelsestid kan utgjøre fem år.

Departementet mener at ordningen med midlertidige (konstituerte) dommere etter trygderettsloven § 3 bør opprettholdes, selv om den er lite brukt i praksis.

Ordningsen med oppnevning av særskilte stedfortredere for rettsmedlemmer har ikke vært praktisert etter 2000. Årsaken er at det ikke har vært behov for det. Samlet har ordningen med faste rettsmedlemmer, adgangen til å ansette midlertidige rettsmedlemmer etter § 3 og adgangen til å ansette rettsfullmektiger vært tilstrekkelig til å dekke behovet for rettsmedlemmer. I samsvar med høringsnotatet foreslår departementet derfor at den lovfestede ordningen med stedfortredere utgår.

Fordi departementet også går inn for at ordningen med legmedlemmer avvikles, se nedenfor, foreslås det at § 9 oppheves i sin helhet.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 3 andre til sjuende ledd.

8.2.4.3 Legmedlemmer

Departementet opprettholder det synspunkt at det ikke lenger er tilstrekkelig behov for å kunne oppnevne legfolk som medlemmer av retten i konkrete ankesaker, og går inn for at hele ordningen med legmedlemmer avvikles. Departementet vil særlig fremheve følgende:

Bakgrunnen for opprettelse av en særskilt legmedlemsordning for Trygderetten synes primært å ha vært det skjønsmessige elementet ved saker som Trygderetten skulle behandle, under henvisning til de tilfelle «hvor vurderingsgrunnlaget først og fremst vil være knyttet til den ankende parts personlige forhold, hans helsetilstand, kår og muligheter (...)», jf. blant annet Ot.prp. nr. 5 (1966–67) s. 22.

Legmedlemsordningen ble tidligere brukt ganske hyppig. Utviklingen viser imidlertid at legmedlemmer etter hvert ble oppnevnt i stadig mindre utstrekning, til tross for at loven ga rom for vid anvendelse. I 1990-årene ble legmedlemmer nesten aldri oppnevnt som rettsmedlemmer. Etter 1997 har det vært oppnevnt legmedlemmer i én sak, nærmere bestemt i 2002. Dette viser at Trygderetten ikke selv har funnet at det har foreligget tilstrekkelig grunnlag for å anvende legmedlemmer. Etter det departementet er kjent med, har det heller ikke kommet forespørsler fra partene i ankesakene om å få oppnevnt legmedlemmer.

Adgangen til å oppnevne legmedlemmer ble ganske sterkt innskrenket etter endring av trygderettsloven § 7 som trådte i kraft i 1997, jf. Ot.prp. nr. 42 (1996–97). Utgangspunktet var tidligere at alle saker kunne settes med legmedlemmer. Etter lovendringen kunne legmedlemmer fortsatt oppnevnes i sju-medlems saker, men

ellers bare i saker som ble satt med tre eller fem medlemmer og som reiste «vanskelige retts- eller bevissspørsmål».

For partene i en sak, kanskje særlig for den ankende part, er det av stor betydning at Trygderetten makter å behandle saken innen rimelig tid. Rask saksbehandling er en sentral rettssikkerhetsgaranti. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i Trygderetten er nå på ca. fire måneder. Bruk av legmedlemmer vil kunne forlenge saksbehandlingstiden i en sak. Hvor mye saksbehandlingstiden vil bli forlenget, er det vanskelig å si noe bestemt om, men det må legges til grunn at forlengelsen vil kunne bli betydelig, se også det som uttales nedenfor om ressursbruk.

Bruk av legmedlemmer i en sak er ressurskrevende, både økonomisk og administrativt. For det første vil det medføre utgifter i form av dekning av reiseutgifter og utbetaling av arbeidsgodtgjøring. For det andre vil det medføre en del ekstra administrativt arbeid, både for rettens administrator og for Trygderettens administrative personale, i samband med blant annet oppnevning og innkalling av legmedlemmer samt dekning av utgifter/utbetaling av godtgjøring. I tillegg kommer annet arbeid med å legge forholdene best mulig til rette for legmedlemmenes deltakelse, for eksempel når det gjelder innføring i saken og de spørsmål som saken reiser. Anvendelse av legmedlemmer i mer enn et meget sterkt begrenset antall saker vil nødvendigvis gjøre en styrking av Trygderettens personale, også når det gjelder administrativt personale, for å forhindre at saksbehandlingstiden forlenges.

Departementet vil videre peke på at når kjennelsen i en ankesak bringes inn for lagmannsretten, kan retten settes med legmedlemmer når en av partene krever det eller retten finner det ønskelig, jf. tvisteloven § 9-12, jf. § 9-1. Etter det departementet er kjent med, forekommer det sjelden i praksis at det settes rett med legmedlemmer.

Det vises for øvrig til det som departementet uttaler i punkt 8.2.4.2 om bruk av fagkyndige rettsmedlemmer. Med sin fagkyndighet og sin alminnelige kompetanse til å vurdere en saks skjønsmessige sider vil disse rettsmedlemmene i vesentlig grad bidra til å redusere behovet for å ha legfolk som medlemmer av retten i ankesaker.

Departementet er derfor kommet til at rettsikkerheten i Trygderetten er godt nok ivarettatt uten bruk av legmedlemmer, basert på de regler om rettens sammensetning og om saksbehandling som trygderettsloven fastsetter, og med de endringer som departementet foreslår i denne proposisjonen. I dette ligger også at hensynet til

Trygderettens legitimitet ikke nødvendiggjør opprettholdelse av en ordning med legmedlemmer.

Den lovmessige konsekvensen av at ordningen med legmedlemmer oppheves, er at bestemmelsene i § 3 femte ledd om oppnevning av et utvalg av legmedlemmer tas ut av loven. Det samme gjelder bestemmelsene i § 7 tredje og fjerde ledd om oppnevning av legmedlemmer i konkrete ankesaker.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 3 femte ledd og § 7 tredje og fjerde ledd.

8.2.4.4 *Trygderettens, rettens og det enkelte rettsmedlems uavhengighet*

Trygderettens uavhengighet

Ved opprettelsen av Trygderetten var det et mål at organet skulle gi de samme rettsikkerhetsgarantier som en domstolsbehandling ga, blant annet gjennom uavhengighet.

Trygderetten er et uavhengig domstolsliknende organ og kan derfor ikke instrueres i sin saksavgjørelse, verken av Stortinget eller regjeringen. Det betyr at hvis en ønsker å gi generelle instruksjoner om hvordan regelverket som Trygderetten behandler skal forstås, må slike instruksjoner i så fall være hjemlet i lov eller forskrift for at Trygderetten skal følge dem.

Uavhengigheten kan sies å være avgjørende for at Trygderetten skal kunne løse tvister på en troverdig og tillitskapende måte når de overprøver forvaltningens vedtak i saker som gjelder individuelle rettigheter og plikter. Uavhengigheten anses også for å være en viktig faktor for å sikre mest mulig rettsriktige avgjørelser.

Trygderettens funksjon, oppgaver og saksbehandlingsregler tilsier at den er å anse som en domstol i relasjon til EMK artikkel 6, se punkt 4.3.3. Kravet i EMK art 6. er at saken skal avgjøres av en uavhengig og upartisk domstol «opprettet ved lov»/«established by law».

Trygderettsloven sier ikke noe om uavhengigheten. Departementet mener dette bør lovfestes. Trygderettens uavhengighet vil fremgå av forslaget til formålsbestemmelse, se § 1. Det vises til punkt 6 som omtaler lovens formål.

Trygderettens leders myndighet

Trygderettens arbeid ledes av dens leder, som har det overordnede administrative ansvaret for virksomheten.

Nåværende § 6 nr. 1 andre punktum videreføres i forslag til § 6. Trygderettens leder kan gi

nærmere regler om saksforberedelse og om rettens sammensetning i den enkelte sak. Trygderettens leder gi instruksjoner om hvordan visse retts spørsmål skal behandles. For eksempel kan det være aktuelt å behandle spørsmålet om prosessforutsetningene foreligger, eksempelvis om ankefristen er oversittet, som et eget spørsmål, og på et tidligere tidspunkt i saksbehandlingen enn realitetsspørsmålet vanligvis ville blitt avgjort. Dette vil for så vidt svare til prosessen i de alminnelige domstolene, men har ikke vært vanlig i Trygderetten. Når det gjelder rettens sammensetning i den enkelte sak, kan for eksempel Trygderettens leder bestemme at retten skal settes med tre medlemmer, jf. § 7 (2) bokstav d.

Det er innenfor rammen av Trygderettens leders oppgave å organisere behandlingen av sakene slik at denne blir mest mulig rasjonell for sakens opplysning og saksflyt. Trygderettens leder kan gi retningslinjer om prioritering av bestemte sakstyper, for eksempel at korttidsytelser skal prioriteres særskilt, eller at saker skal behandles i den rekkefølge de kommer inn. Det er heller ikke noe i veien for at lederen beslutter at en konkret sak, eller flere, skal gis en særskilt prioritet, eller avvente avgjørelse i en annen sak.

En begrensning i lederfunksjonen følger av den særlige uavhengigheten som rettens medlemmer har i behandlingen av den enkelte ankesak.

Utenfor kjerneområde til denne uavhengigheten ligger likevel de rettslige avgjørelsene som ikke knytter seg til selve saksforholdet i en konkret sak. I slike saker kan Trygderettens leder, eller den han bemyndiger, treffe avgjørelser. Typisk vil slike avgjørelser kunne dreie seg om juridiske spørsmål som oppstår utenfor, forut for, eller eventuelt på siden av saker som er tildelt en bestemt administrator.

Avgjørelser om sakskostnader i den enkelte sak tilhører ikke uavhengighetens kjerneområde, og det er ikke noe i veien for at Trygderettens leder gir retningslinjer for hvordan de skal fastsettes. Det er imidlertid naturlig at det er vedkommende rett som tar standpunkt til hvordan saksomkostninger konkret skal fastsettes i den enkelte sak.

Generelt om Trygderettens leder og nestleder, se punkt 8.2.4.1

Rettens og det enkeltes rettsmedlems uavhengighet

Retten i en ankesak, bestående av administrator og en eller flere rettsmedlemmer, er uavhengig i sin behandling av saken. De kan verken instrueres av Trygderettens leder eller en avdelingsleder

med administrativt ansvar. Den ankende parten og ankemotparten skal kunne ha tillit til at rettens medlemmer behandler saken uten bindinger til partene eller utenforstående.

Departementet mener det er viktig for kvaliteten i Trygderetten at alle administratorene stort sett behandler alle slags saker, slik at de får en bred og variert innsikt i de forholdene som er undergitt Trygderettens kompetanse. På denne måten blir Trygderetten bestående av kompetente generalister. Bestemte type saker skal derfor ikke fordeles til bestemte rettsmedlemmer med mindre dette kan begrunnes i saklige hensyn. Det samme gjelder ombytting av saker. Tilsvarende som for administratorene, bør også dette gjelde for de øvrige rettsmedlemmene. En måte å sikre uavhengigheten på, er gjennom tilfeldig fordeling av saker i alle ledd i Trygderetten, se punkt 8.3.4.3.

Rettens administrator har ansvaret for saksforberedelsen i den enkelte sak, herunder skal administrator ta standpunkt til om det er nødvendig å innhente ytterligere uttalelser eller innkalle vitner.

Selv om administrator og de øvrige rettsmedlemmer er uavhengige, skal de avgjøre saken innenfor lovens rammer. Retten anvender lovregler med ulik grad av rettsanvendelsesskjønn. For eksempel er det faste regler for utmålingen av uføretrygden, mens enkelte av vilkårene for rett til uføretrygd er skjønnspregede. Det har vært uttalt at det er et rettsikkerhetsparadoks at dommers uavhengighet er så sentral, samtidig som skjønnsutøvelsen åpner for at ulike dommerpersonligheter kommer til ulike resultater.

I en sak som åpner for rettsanvendelsesskjønn, må det påregnes en viss variasjon i sakenes resultat mellom ulike retter innenfor det samme saksområde. Likevel skal Trygderettens praktisering av regelverket være mest mulig enhetlig. En mest mulig enhetlig praktisering kan sikres gjennom praksiskoordinerende tiltak, som for eksempel prinsippkjennelser i form av femmedlemskjennelser og fag-/ praksisnotater. Høyesterett har uttalt at en fast og konsistent praksis fra Trygderetten er en rettskilde av betydning, jf. Rt. 2005 s. 1957 og Rt. 2000 s. 220.

Trygderettsloven sier ikke noe om uavhengigheten. Departementet mener dette bør lovfestes.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 3 åttende ledd.

8.2.4.5 Annet personale

Departementet mener at det ikke er behov for en bestemmelse som fastsetter at Trygderetten skal ha «så mange saksforberedere og tjenestemenn

for øvrig som anses nødvendig», jf. § 4 første ledd første punktum. Det dreier seg her om ansatte som ikke er rettsmedlemmer.

Alle saksforberedere må ha juridisk embetseksamen eller tilsvarende. En saksforbereder har en tilretteleggende/utredningsmessig funksjon, og kan ikke oppnevnes som rettsmedlem i konkrete ankesaker, med det unntaket som er nevnt ovenfor i punkt 8.2.1. Etter at ordningen med rettsfullmektiger ble innført, har det i liten utstrekning vært ansatt (nye) saksforberedere.

Det øvrige personalet består av tjenestemenn som trengs for at Trygderetten skal kunne fungere etter sin hensikt – blant annet IT-personale, arkivpersonale, økonomi- og regnskapskyndige, kontorsekretærer mv. Målt i antall årsverk utgjør disse ca. 30 prosent av de samlede antall årsverk i Trygderetten.

Slik departementet ser det, ligger det innenfor den alminnelige budsjettfullmakten som Trygderettens leder har at hun/han kan opprette de administrative stillinger og ansette de tjenestemenn som det er behov for. Det samme gjelder stillinger som saksforberedere. Departementet foreslår å oppheve § 4 første ledd da dette leddet er overflødig.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 4.

8.2.4.6 Avdelinger

Etter departementets syn har organiseringen av Trygderetten i avdelinger fungert godt. Adgangen for Kongen til å bestemme at Trygderetten skal deles i avdelinger, jf. § 4 andre ledd, foreslås derfor videreført.

Lederne av fagavdelingene har siden etableringen i 1996 vært juridisk kyndige rettsmedlemmer. Etter departementets vurdering fremstår det som mest hensiktsmessig at lederne har en slik bakgrunn, særlig fordi Trygderetten er en kvalifisert rettslig institusjon. Dette markeres også ved at Trygderettens leder og nestleder begge skal være juridisk kyndige rettsmedlemmer. Departementet har imidlertid ikke funnet tilstrekkelig grunn til å lovfeste at avdelingslederne skal være juridisk kyndige.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 4.

8.3 Rettens sammensetning i den enkelte sak

8.3.1 Gjeldende rett

Trygderettsloven legger avgjørelsesmyndigheten i den enkelte sak til et kollegium av rettsmedlem-

mer. Loven § 7 fastsetter at retten kan settes med to, tre, fem eller sju medlemmer.

Hovedregelen er at retten skal ha to medlemmer, jf. § 7 første ledd. Minst ett av medlemmene skal være juridisk kyndig, som samtidig er rettens administrator. Det andre medlemmet skal enten være juridisk kyndig, medisinsk kyndig eller attføringskyndig – avhengig av «sakens art». Alle juridisk kyndige medlemmer kan i utgangspunktet fungere som administrator i en sak, også en rettsfullmektig – men etter fast praksis bare i saker hvor retten settes med to eller tre medlemmer.

Det er vesentlige unntak fra hovedregelen om to medlemmer. Retten skal/kan settes med tre medlemmer, jf. § 7 annet og tredje ledd

1. når både et attføringskyndig og et medisinsk kyndig medlem «bør» delta (skal-regel)
2. når det ikke er enighet mellom rettens to medlemmer om sakens utfall (skal-regel)
3. når en sak reiser vanskelige bevis- eller rettsprosjekt (kan-regel).

Retten kan i et tilfelle som nevnt under 3. også settes med fem medlemmer. Loven stiller ikke særskilte krav til sammensetningen av retten i slike tilfelle. Legmedlemmer kan oppnevnes i saker hvor retten settes med tre eller fem medlemmer. Vilkåret er imidlertid at saken reiser vanskelige bevis- eller rettsprosjekt.

Vilkåret for at retten kan settes med sju medlemmer er at rettens avgjørelse kan bli «bestemmende for praksis på vedkommende felt», det vil si i saker av mer prinsipiell karakter. Minst tre av medlemmene skal være juridisk kyndige. Fagkyndige rettsmedlemmer oppnevnes når «sakens art» tilsier det. Det er ellers lovens forutsetning at legmedlem(mer) skal oppnevnes når retten settes med sju medlemmer.

Når det gjelder å bestemme rettens sammensetning i en konkret sak, er lovens hovedregel at myndigheten tilligger rettens administrator, jf. § 7 femte ledd første punktum.

Saker hvor retten settes med sju medlemmer representerer et unntak, jf. § 7 femte ledd andre punktum. Her slår loven fast at det er Trygderettens leder som bestemmer om en sak skal settes med sju medlemmer, og hvilken sammensetning retten ellers skal ha.

Administrators generelle funksjon er å sørge for at saksbehandlingen skjer på en effektiv og forsvarlig måte. Hun/han har også en del særlige funksjoner etter Trygderettsloven, blant annet avgjør administrator om det skal være muntlig forhandling, og om gjennomføringen av det påankede vedtaket skal

utsettes inntil rettens avgjørelse i ankesaken foreligger, se trygderettsloven §§ 14 og 19.

For rettsmedlemmer – og også for saksforberedere – gjelder i stor grad de samme habilitetsregler som for dommere ved de alminnelige domstoler. Dette følger av Trygderettsloven § 9 som fastsetter at domstolloven §§ 106 til 108 og § 113 skal gjelde tilsvarende. Prinsipielt viktig er kanskje særlig § 106, hvor en dommers tilknytning til en sak gjennom slektskap, svogerskap mv. med en av partene kan gjøre henne/ham inhabil.

Retten i den enkelte sak avgjør om et medlem er inhabil i en sak. Vedkommende medlem kan imidlertid ikke selv delta i avgjørelsen. Er habilitetsspørsmålet knyttet til rettens administrator, treffes avgjørelsen av Trygderettens leder. Sistnevnte avgjør også om hun/han selv er inhabil, men kan forelegge spørsmålet for Høyesteretts ankeutvalg.

I praksis settes habilitetsspørsmålet meget sjelden på spissen.

8.3.2 Høringsnotatet

Departementet foreslo flere realitetsendringer i § 7. Den viktigste endringen er at bestemmelsene om legmedlemmer oppheves. Denne endringen er imidlertid en direkte følge av at § 3 femte ledd ble foreslått opphevet, se nærmere om dette i punkt 8.2.2.

Utvidet rett – fem eller sju medlemmer?

Den sentrale endringen i § 7 – bortsett fra endringer som følge av opphevingen av ordningen med legmedlemmer – var etter forslaget i høringsnotatet at det ikke lenger skal være adgang til å sette retten med sju medlemmer.

Det ble vist til at det er behov for at visse saker avgjøres med en utvidet rettssammensetning. Det enkelte rettsmedlems uavhengighet ved avgjørelsen av sakene skaper rom for ulikheter i praksis. Formålet med en utvidet rett må derfor være å treffe avgjørelser i saker av prinsipiell betydning, med sikte på å trekke opp retningslinjer for behandling og avgjørelse av lignende saker i fremtiden. Avgjørelsene vil også være en rettesnor for behandling av slike saker i trygdeforvaltningen og andre institusjoner som arbeider med saker innenfor Trygderettens virkeområde § 2 i lovforslaget. Avgjørelser som er truffet av en utvidet rett vil generelt kunne bidra til å øke rettskildeverdien av Trygderettens avgjørelser og styrke Trygderettens legitimitet.

Departementet mente at det behovet som er beskrevet ovenfor, best kan ivaretas av en rett som består av fem medlemmer. Det innebærer samtidig at ordningen med sju rettsmedlemmer oppheves.

Departementet la i denne sammenheng vekt på at ordningen med sju medlemmer ikke har vært brukt på mange år. Siste gang var i 1997. I praksis er denne ordningen erstattet av adgangen til å sette retten med fem medlemmer. I årene 2001–2010 ble retten satt med fem medlemmer i til sammen 40 saker, det vil si fire saker per år i gjennomsnitt.

Etter departementets vurdering har ordningen med fem rettsmedlemmer fungert tilfredsstillende, ikke minst med sikte på å trekke opp retningslinjer for den interne behandlingen av lignende saker i Trygderetten. Ressursbruken kan også tale for en utvidet rett som består av fem medlemmer.

Departementet gikk videre inn for at myndigheten til å avgjøre om retten skal settes med fem medlemmer, legges til Trygderettens leder. Lederen har den myndigheten etter nåværende § 7 når det er spørsmål om sju medlemmer, og har i praksis en avgjørende innflytelse på om retten skal settes med fem medlemmer.

Andre endringer i § 7

Adgangen til å sette retten med to eller tre medlemmer ble foreslått opprettholdt, i hovedsak som nå. En endring som kan få en viss betydning er at det i § 7 andre ledd bokstav d åpner for at ikke bare rettens administrator, men også Trygderettens leder skal kunne bestemme at retten settes med tre medlemmer. Dette forslaget har sammenheng med forslaget om at Trygderettens leder avgjør om det skal settes rett med fem medlemmer. Det kan hende at lederen kommer til at det ikke er aktuelt med fem medlemmer, men at saken likevel er av en slik art at retten bør settes med tre medlemmer.

Midlertidige rettsmedlemmer og rettsfullmektiger skal fortsatt kunne være administratorer i en sak, bort sett fra i saker som settes med fem medlemmer, se ovenfor.

Habilitet

I høringsnotatet ble det foreslått enkelte endringer i § 8 om rettsmedlemmenes habilitet. Endringene medfører blant annet at domstolloven § 109 om dommerfullmektigers habilitet skal gjelde tilsvarende for rettsfullmektiger, og at

Trygderettens leder ikke lenger skal kunne forelegge visse habilitetsspørsmål for Høyesteretts ankeutvalg. Foreleggelsesadgangen har aldri vært i bruk.

8.3.3 Høringsinstansene

Jussformidlingen, Legeforeningen og Pensjonskasseforeningen støtter forslaget om å avvikle ordningen med legmannsdeltakelse i saker for Trygderetten.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) fremhever behovet for fortsatt legmannsdeltakelse i sakene, og ser behovet for at rett fortsatt kan settes med syv medlemmer i lys av dette. Dersom legmannsdeltakelsen opprettholdes, bør også muligheten for å sette rett med syv medlemmer opprettholdes. LO fremhever videre at tilfældighetsprinsippet bør gjelde i større utstrekning enn i dag. Ordningen med at rettens administrator, eventuelt Trygderettens leder, oppnevner de øvrige medlemmene av retten, kan gjøre at utvelgelsen farges av egne oppfatninger om riktig og galt og ønsket resultat. LO mener at utvelgelsen bør skje helt tilfeldig.

8.3.4 Departementets vurderinger og forslag

8.3.4.1 Utvidet rett – fem medlemmer og/eller sju medlemmer?

Etter departementets oppfatning er det ikke behov for at retten kan settes med både fem og sju medlemmer, slik gjeldende rett fastsetter. Det anses tilstrekkelig med lovfesting av én ordning med så vidt mange medlemmer – i tillegg til alternativene med to eller tre medlemmer. Departementet ser ellers ikke at det er tilstrekkelig grunn til å vurdere andre alternativer enn fem og sju medlemmer.

En utvidet rett vil kunne gjøre det mulig å avgjøre vanskelige rettsspørsmål etter en særlig nyansert og grundig behandling. Formålet med en utvidet rett må således være å treffe avgjørelser i saker av mer prinsipiell karakter, med sikte på å trekke opp retningslinjer for behandling og avgjørelse av lignende saker i fremtiden. Dette vil være et viktig bidrag for å skape en mest mulig ensartet og rettsriktig praksis i senere saker av lignende art som Trygderetten får til behandling. Avgjørelsene vil også være en rettesnor for behandling av slike saker i trygdeforvaltningen. Det samme gjelder for andre institusjoner som arbeider med saker innenfor Trygderettens virkeområde, jf. trygderettsloven § 1. Avgjørelser som er truffet av en utvidet rett vil generelt kunne

bidra til å øke rettskildeværdien av Trygderettens avgjørelser og styrke Trygderettens legitimitet.

Departementet mener at behovet som er beskrevet ovenfor best kan ivaretas av en rett som består av fem medlemmer som foreslått i høringsnotatet. Det innebærer samtidig at ordningen med sju rettsmedlemmer avvikles. Forslaget må også sees i sammenheng med avviklingen av legmemlemsordningen, se punkt 8.2.4.3.

Etter departementets oppfatning har ordningen med fem rettsmedlemmer fungert bra, ikke minst med sikte på å trekke opp retningslinjer for den interne behandlingen av lignende saker i Trygderetten. Det er vanskelig å måle hvilken betydning det vil ha om retten settes med sju medlemmer i prinsipielle saker. Departementet tror likevel at betydningen vil være relativt liten og ikke stor nok til å begrunne en slik rettssammensetning.

Ressursbruken kan også tale for en utvidet rett som består av fem medlemmer. Når retten settes med fem medlemmer, tyder erfaringene på at saksbehandlingen tar relativt lang tid og krever ekstra arbeidsinnsats fra rettens medlemmer, særlig fra rettens administrator. Tidsbruken og den samlede arbeidsinnsatsen vil kunne øke betydelig dersom retten settes med to medlemmer i tillegg. Brukes ordningen i mer enn et par saker i året, vil det etter omstendighetene kunne føre til at behandlingstiden for andre saker øker.

Når retten settes med fem medlemmer, bør alle medlemmene være faste medlemmer, det vil si de som er embetsmenn. Dette vil kunne bidra til å styrke rettens legitimitet. Gjeldende rett åpner for at også midlertidige rettsmedlemmer kan oppnevnes, samt seniorrådgivere med tidsbegrenset bemyndigelse.

Departementet følger videre opp forslaget om at myndigheten til å avgjøre om retten skal settes med fem medlemmer, legges til Trygderettens leder. Lederen har den myndigheten etter nåværende § 7 når det er spørsmål om sju medlemmer, og har i praksis en avgjørende innflytelse på om retten skal settes med fem medlemmer.

Når det gjelder selve oppnevningen av hvilke fem dommere som skal være med på å pådømme saken, har LO anført at dette må skje ut fra tilfældighetsprinsippet. Dette omtales i punkt 8.3.4.3.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 7 tredje ledd.

8.3.4.2 *Ordningen med to og tre medlemmer*

Det er ingen unntak fra hovedregelen i trygderettsloven § 7 første ledd om at retten skal settes

med to medlemmer. Det er imidlertid fullt mulig å ha en ordning med bare ett (juridisk kyndig) rettsmedlem i spesielle saker, særlig dersom saken fremstår som rimelig kurant. Et eksempel kan være saker om avvising på grunn av oversittelse av ankefrist, eller andre saker som gjelder spørsmål om avvising på grunn av at en prosessforutsetning ikke er oppfylt. Det kan tilføyes at tingretten i de langt fleste sivile saker settes med en dommer.

Departementet vil likevel gå inn for at den gjeldende ordningen med minst to medlemmer videreføres. Et viktig argument er at saksbehandlingen i Trygderetten i nesten alle saker er skriftlig. Ordningen med to medlemmer har ellers fungert godt, har lange tradisjoner og fremstår som betryggende ut fra rettssikkerhetsmessige hensyn. Departementet foreslår derfor at § 7 første ledd opprettholdes i sin helhet, det vil si at det i alle saker skal oppnevnes et juridisk kyndig rettsmedlem (som samtidig er rettens administrator, se nedenfor), og at det i tillegg skal oppnevnes et annet juridisk kyndig medlem eller et medisinsk kyndig medlem eller et attføringskyndig medlem.

Ordningen med tre medlemmer foreslås opprettholdt omtrent som nå, jf. § 7 andre ledd. Den eneste forskjellen – i tillegg til at legmemlemmer utgår, se punkt 8.2.4.3 – er at retten også skal kunne settes med tre medlemmer når Trygderettens leder finner grunn til det. Forslaget har særlig sammenheng med forslaget om at Trygderettens leder skal kunne bestemme at retten skal settes fem medlemmer. Det kan forekomme at lederen ved denne vurderingen kommer til at det ikke er aktuelt med fem medlemmer, men at saken likevel er av en slik art at det anses mest hensiktsmessig å sette retten med tre medlemmer. Nærmere om hvem retten skal bestå av, se under punkt 8.3.4.3 om tilfældighetsprinsippet.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 7 første og andre ledd.

8.3.4.3 *Administrator. Tilfældig fordeling av sakene i alle ledd i Trygderetten*

Administrator

De nåværende bestemmelsene i trygderettsloven § 7 om at retten skal ha en administrator, og at denne skal være et juridisk kyndig rettsmedlem, foreslås opprettholdt. Adgangen til å la rettsfullmektiger fungere som administratorer opprettholdes, men overføres fra § 3 til § 7. Bakgrunnen for dette er at man da får samlet alle bestemmelser om hvem som kan være administrator i en sak.

Etter gjeldende rett har administrator myndighet til å fastsette om retten skal ha to eller tre medlemmer, og om det/de øvrige medlem(mer) skal være juridisk kyndig og/eller medisinsk kyndig og/eller attføringskyndig.

Tilfeldig fordeling av sakene i alle ledd i Trygderetten

I Trygderetten fordeles innkomne saker tilfeldig til avdelingene og deretter tilfeldig til den enkelte administrator. Sakene tilflyter rettsfullmektigene i Trygderetten på den samme måten, etter en kort opplæringsperiode. Administrator setter deretter retten med minst et annet rettsmedlem, avhengig av hva saken gjelder. Tradisjonelt har de øvrige medlemmene av retten blitt plukket ut ved at administrator har funnet frem til en med ledig kapasitet. For de fagkyndiges vedkommende (attførings- og medisinsk sakkyndige), fordeles sakene med utgangspunkt i faste rutiner, det samme gjelder for de juridiske meddommere i noen av avdelingene.

Som det framgår av punkt 8.3.3 mente *LO* i høringsrunden at tilfeldighetsprinsippet burde gjelde i større grad enn i dag, både ved oppnevning av de øvrige medlemmene av retten, men også ved oppnevning av rettens medlemmer ved bruk av en utvidet rett (en rett som settes med fem medlemmer). Det ble vist til at administrator, eventuelt Trygderettens leder, ikke bør peke ut de øvrige medlemmer, men at utvelgelsen bør skje ut fra tilfeldighetsprinsippet.

Trygderetten er et forvaltningsorgan med domstolslignende trekk. I forvaltningen fordeles ikke sakene tilfeldig, men til den saksbehandler som arbeider innenfor det aktuelle saksfeltet. Forvaltningen kan derfor sies å ha en spesialistkompetanse, hvis en sammenligner med de alminnelige domstoler som har generalistkompetanse.

I de alminnelige domstoler er det en vanlig oppfatning at sakene som et utgangspunkt bør tildeles etter tilfeldighetsprinsippet. Hovedpoenget er at sakene bør fordeles etter en på forhånd fastsatt ordning, eventuelt ved loddtrekning eller lignende, slik at saksfordelingen ikke skjer etter en konkret (skjønnsmessig) vurdering. Dette følger av Domstolsadministrasjonens LOK-prosjekt (Ledelse-Organisering-Kompetanse) i delrapport nr. 10 og i sluttrapporten fra 2006.

Den grunnleggende tanken bak tilfeldighetsprinsippet er at det er ønskelig med ordninger som sikrer at en leder ikke bruker sin saksfordelingsmyndighet på en måte som er i strid med uavhengighetsprinsippet. I nær sammenheng

med dette står hensynet til at sakens parter og publikum generelt skal ha tillit til at saken blir behandlet og avgjort av habile og upartiske dommere.

Tilfeldighetsprinsippet står sterkt i de alminnelige domstoler i Norge, selv om det verken følger av lov eller sedvanerett. For at en mest mulig smidig og effektiv saksavvikling skal kunne skje, må det samtidig være en adgang til å fravike fra prinsippet ved skjevfordeling eller overføring av saker. I de tilfellene der det er nødvendig og hensiktsmessig, skjer fravikelsen i praksis ved inhabilitet eller inhabilitetsliknende tilfeller, sykdom eller annet fravær, markante problemer knyttet til skjev arbeidsbelastning og lignende årsaker.

Departementet vurderer at den modellen som de alminnelige domstoler følger, også er egnet for saksfordelingen i Trygderetten. Departementet foreslår derfor lovfeste at fordelingen av sakene og sammensetningen av retten skal skje tilfeldig. På denne måten styrkes Trygderettens legitimitet som en uavhengig overprøvingsinstans og rettsikkerhetsgarantist innenfor dens saklige virkeområde. Lovfestingen kan også ses i sammenheng med lovfestingen av uavhengighetsprinsippet, se punkt 8.2.4.4. Saksfordelingen skal skje på en måte som ikke kan komme i konflikt med uavhengigheten til den enkelte dommer. Tilliten til den enkelte retts uavhengighet styrkes ved at saksfordelingen skjer mest mulig tilfeldig.

Prinsippet om tilfeldig fordeling skal også gjelde ved oppnevning av de øvrige medlemmene av retten, ved bytting eller overføring av saker, samt ved oppnevning av rettens medlemmer ved bruk av en rett sammensatt av fem medlemmer (utvidet rett).

En fordeling eller omfordeling i strid med tilfeldighetsprinsippet kan bare skje dersom saklige grunner tilsier at en slik bestemt fordeling er nødvendig i det enkelte tilfelle. En saklig grunn kan for eksempel være ferieavvikling, sykefravær, andre særlige arbeidskrevende saker eller restansenedbyggingsprosjekter. Dersom den bestemte fordelingen er nødvendig ut i fra slike saklige grunner, vil den være lovlig. Dette betyr at en avgjørelse av retten ikke vil kunne bli ugyldig under henvisning til at saksfordelingen har hatt betydning for sakens utfall. Ved omfordeling i slike tilfeller skal saken fordeles tilfeldig blant de administratorer som har ledig kapasitet.

Departementet foreslår etter dette at prinsippet om tilfeldig fordeling av sakene lovfestes. Departementet foreslår å innta en reservasjon for tilfeller hvor saklige grunner gjør at slik fordeling likevel ikke kan skje. Det kan gis forskrift med

nærmere regler om saksfordelingen, jf. trygderettsloven § 4.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 7 fjerde og femte ledd.

8.3.4.4 *Habilitet*

Reglene om rettsmedlemmenes habilitet bør i det alt vesentlige kunne opprettholdes. At disse reglene i hovedsak er de samme som de gjelder for dommere ved de alminnelige domstolene, ivaretar hensynet til rettssikkerheten på en betryggende måte. Reglene synes også å ha fungert godt i praksis, og departementet ser ikke noe behov for å foreta særlige endringer.

Departementet mener imidlertid at domstoloven § 109 bør gjelde tilsvarende for rettsfullmektiger. Bestemmelsen lyder slik: «Er domstolens formann eller den tingrettsdommer som har tilsyn med dommerfullmektigen ugild, er også dommerfullmektigen utelukket med mindre partene samtykker i at dommerfullmektigen ikke viker sete.»

Som tidligere nevnt er det betydelige likhetspunkter mellom tingrettens dommerfullmektiger og Trygderettens rettsfullmektiger. Begge stillingene har i utgangspunktet klare trekk av å være opplæringsstillinger under tilsyn av en ordinær dommer/fast rettsmedlem. Dette gjør det naturlig å ha tilnærmet like bestemmelser om habilitet. Forslaget om at domstoloven § 109 skal gjelde tilsvarende for rettsfullmektiger er tatt inn som nytt andre ledd i § 8.

Departementet foreslår ellers at bestemmelsen i § 8 andre ledd siste punktum om at Trygderettens leder kan forelegge spørsmålet om egen habilitet for Høyesteretts ankeutvalg, blir opphevet. Det samme gjelder adgangen til å la ankeutvalget prøve habilitetsspørsmålet når det er spørsmål om å utelukke to av Trygderettens faste medlemmer. Etter det departementet kjenner til, har foreleggelsesadgangen aldri vært brukt i praksis og kan ikke sies å dekke noe behov.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 8.

9 Parter, stedfortredere, prosessfullmektiger

9.1 Innledning

I tvisteloven er bestemmelser om parter, prosessdyktighet og stedfortredere samlet i kapittel 2, og bestemmelser om prosessfullmektiger og rettslige medhjelpere er samlet i kapittel 3. I trygderettsloven er parter omtalt i § 1 og § 12 nr. 2, og prosessfullmektiger i § 18. Trygderettsloven har i gjeldende lov ingen bestemmelse om prosessdyktighet og stedfortredere.

Trygderetten avgjør, som domstolene, tvister mellom to parter. Bestemmelsene om hvem som kan være parter, fremgår av loven § 1 første ledd i.f. som «den som berøres direkte av vedtaket» og av § 12 nr. 2 som «det organ som har truffet det påankede vedtaket».

Av trygderettsloven § 18 fremgår at en part har rett til å la seg bistå av prosessfullmektig etter samme regler som fastsatt i tvisteloven kapittel 3 i søksmål for lagmannsrett og for tingrett.

Ut over dette har ikke trygderettsloven egne bestemmelser om partsevne, prosessdyktighet og stedfortredere. I avsnitt 9.2 redegjøres det nærmere for gjeldende regler.

9.2 Gjeldende rett

9.2.1 Parter

Den ankende part er den som direkte berøres av vedtaket og som kan anke vedtaket inn for Trygderetten, jf. trygderettsloven § 1 første ledd. Som oftest er det klart hvem dette er. Det er bare den personen som vedtaket direkte gjelder eller retter seg mot, som anses å ha rettslig interesse i saken. Det er den som er navngitt i vedtaket.

Man blir i utgangspunktet ikke part i en sak for Trygderetten ved å ha avledede interesser i saken, slik situasjonen kan være i sivilprosessen og i forvaltningssaker. Dette betyr at personenes familiemedlemmer, slektninger eller andre, ikke kan bringe saken inn for Trygderetten. Dette gjelder selv om utfallet kan være av stor betydning for vedkommende, praktisk eller økonomisk. Det samme gjelder andre som indirekte kan ha interesse av sakens utfall, for eksempel arbeids-

giver, forsikringsselskap, kreditor mv. Interesseorganisasjoner gis ikke partskompetanse, om interesseorganisasjoners adgang til å tre inn som partshjelp, se punkt 9.5

Men dersom den vedtaket retter seg mot, faller fra, vil dødsboet etter omstendighetene kunne forfølge kravet til Trygderetten. Dersom vedtaket er påanket og den ankende part dør, skal behandlingen stanses inntil arvingene/dødsboet eventuelt bekrefter at de ønsker at saken skal fortsette.

Folketrygdloven gir en selvstendig ankerett til medlemmets arbeidsgiver i enkelte situasjoner. Folketrygdloven har bestemmelser om rettigheter for arbeidsgivere, for eksempel i § 8-20 og § 22-3, der det er lagt til grunn at arbeidsgiver er gitt en selvstendig ankerett.

I tillegg til den ankende part selv, vil den ankende parts lovlige stedfortreder, og den ankende parts prosessfullmektig, kunne fremsette en ankeerklæring.

Ankemotpart er det organ som har fattet det påankede vedtak på Trygderettens saklige virkeområde, jf. trygderettsloven § 12 nr. 2. I de fleste tilfeller er ankemotparten NAV Klageinstans. Det kan også være HELFO klage, anke og regelverk, jf. folketrygdloven § 21-11 a første ledd om at Helsedirektoratet skal forvalte lovens kapittel 5 (Stønad ved helsetjenester). For denne type saker fremgår det av folketrygdloven § 21-12 første ledd siste punktum at Trygderetten skal være ankeinstans. Videre kan pensjonskassene være part i saken.

Det er ankemotparten, normalt vedtaksorganet, som forbereder ankesaken for Trygderetten, det vil si Arbeids- og velferdsetaten, HELFO eller en pensjonskasse. Der det er innført en intern klageinstans, slik det er hos Arbeids- og velferdsetaten og HELFO, må klagemuligheten utnyttes internt først, før saken kan bringes inn til Trygderetten ved anke.

Intern organisering hos vedtaksorganet avgjør hvilket kontor som får ansvar for ankeforberedelsen. NAV Klageinstans er per i dag lokalisert slik: NAV Klageinstans Sør, NAV Klageinstans Øst, NAV Klageinstans Vest, NAV Klageinstans Oslo og Akershus, NAV Klageinstans Midt-Norge og

NAV Klageinstans Nord. Disse kontorer foretar klagebehandling og forbereder anken for Trygderetten.

Klage på vedtak gjort av HELFO behandles av HELFO klage, anke og regelverk. HELFO klage, anke og regelverk sitt vedtak er deretter gjenstand for anke til Trygderetten. Anken fremsettes for HELFO som videresender saken til HELFO klage, anke og regelverk, som forbereder ankebehandlingen for Trygderetten.

9.2.2 Prosessdyktighet

Trygderettsloven inneholder ingen regler om prosessdyktighet, i motsetning til tvisteloven. Etter tvisteloven § 2-2 første ledd er prosessdyktighet «evnen til selv å opptre i en retts sak, herunder reise og ta imot søksmål». På Trygderettens område er prosessdyktighet evnen til selv å opptre i en trygde- og pensjonstvist, for eksempel evnen til å påanke et vedtak og til å være ankemotpart, foreta prosesshandlinger underveis m.v.

Myndige personer har prosessdyktighet med mindre de på grunn av sin psykiske helsetilstand ikke er i stand til å vareta sine egne interesser under saken. Hvis ikke personen har en hjelpeverge, skal retten sørge for at verge oppnevnes.

Umyndige personer er i utgangspunktet ikke prosessdyktige. Det gjelder de mindreårige og de umyndiggjorte. Prosesshandlingen må for de umyndige foretas av partens lovlige stedfortreder, oftest er det vergen eller hjelpevergen. Eventuelt kan prosesshandlingene foretas av en prosessfullmektig som opptre etter fullmakt fra den lovlige stedfortrederen. At vedkommende har prosessfullmektig, avbøter imidlertid ikke prosessdyktighet.

9.2.3 Stedfortreder

Trygderettsloven har ingen regler om stedfortreder. Trygderetten har i utgangspunktet i praksis lagt til grunn tvistelovens forståelse av begrepet. Man har imidlertid et noe mer liberalt krav til prosessegnethet i Trygderetten, hvor tilgangen også er gratis.

For personer som ikke er prosessdyktige, ivaretar stedfortrederen alle partens rettigheter og plikter i rettsaken, jf. tvisteloven § 2-3 første ledd. Det aktuelle for Trygderetten er at lovlige stedfortreder opptre i den ankende parts sted. For fysiske personer som ikke er prosessdyktige, vil det være vergen for en umyndig person (person som er mindreårige eller som er umyndiggjort) eller hjelpeverge (for en ellers myndig person)

som er lovlige stedfortreder, eventuelt overformynderiet, jf. tvisteloven § 2-3 og § 2-4.

9.2.4 Prosessfullmektig

Trygderettsloven § 18 har regler om hvem som kan opptre som prosessfullmektig. Her fremgår det at reglene i tvisteloven kapittel 3 gjelder tilsvarende.

Prosessfullmektiger opptre i forholdsvis mange saker i Trygderetten. Før var det få som benyttet prosessfullmektig, bortsett fra i en del krigspensjonssaker. I 1993 var prosessfullmektig representert i 7 til 8 prosent av sakene. Etter dette har det vært en jevn økning frem til 2010 hvor det var prosessfullmektig i ca. 40 prosent av sakene. Det ser ut til at bruken foreløpig har stabilisert seg på dette nivået. Prosessfullmektig er mest brukt i yrkesskadesakene og i saker om uføretelse, hvor det i 2010 var prosessfullmektig i ca. 60 prosent av sakene.

Mens en lovlige stedfortreder trer inn i den ankende parts sted, vil en prosessfullmektig kun handle på vegne av den ankende part, eller hennes/hans lovlige stedfortreder. En part kan alltid velge å la seg representere for Trygderetten ved en prosessfullmektig, men det er ikke noen plikt til å ha det. Det vil kun gjelde i det særlige tilfellet hvis en part ikke kan fremstille sin sak på en forståelig måte, jf. tvisteloven § 3-2.

I de fleste tilfeller vil prosessfullmektiger være advokater. En autorisert advokatfullmektig kan opptre som advokat. Videre kan en av partens nærmeste være prosessfullmektig. Retten kan også tillate at en annen skikket myndig person opptre som prosessfullmektig. Personer som driver ervervsmessig eller stadig rettshjelpvirksomhet, kan bare være prosessfullmektig hvis de oppfyller vilkårene i domstoloven § 218. En part kan også la seg bistå av en rettslig medhjelper. Disse må fylle vilkårene for å være prosessfullmektig i tvisteloven § 3-3.

Som hovedregel må den som skal opptre som prosessfullmektig, legge frem skriftlig fullmakt, jf. tvisteloven § 3-4. Advokater trenger vanligvis ikke å legge frem egen fullmakt eller dokumentasjon på at de har advokatbevilling eller for øvrig fyller kravene i domstoloven.

9.3 Høringsnotatet

Departementet foreslo ingen realitetsendring når det gjelder den ankende part i ankeprosessen. Uttrykket «den som berøres direkte av vedtaket»

foreslås imidlertid erstattet med «den vedtaket gjelder». Dette for å tydeliggjøre at ankeretten kun omfatter den person som vedtaket direkte retter seg mot, og som i praksis vil være navngitt i vedtaket.

Bestemmelsen i loven § 12 nr. 2 første punktum om hvem som skal være ankemotpart ble foreslått omformulert. De vanligste ankemotparter for Trygderetten er Arbeids- og velferdsetaten, KLP, HELFO og Statens pensjonskasse (SPK). Disse institusjonene organiserer selv den interne vedtaksmyndighet og ankeforberedelse for Trygderetten, og departementet fant det lite hensiktsmessig å ha bestemmelser i trygderettsloven som regulerer hvilket organ som er ankemotpart der slik intern organisering er foretatt, slik som hos Arbeids- og velferdsetaten. Som en konsekvens av forslaget til lovendring vil Arbeids- og velferdsetaten være ankemotpart uavhengig av hvilket organ innen etaten som har fattet det vedtak som er gjenstand for anke. Gjeldende lov har skapt noe usikkerhet om det er Arbeids- og velferdsetaten eller NAV Klageinstans som er formell ankemotpart i ankesakene. Direktoratet vil få partsstilling dersom Arbeids- og velferdsetaten som en enhet betraktes som ankemotpart.

I høringsnotatet ble det videre foreslått å ta inn en egen bestemmelse om prosessdyktighet og stedfortredere. På trygderettens område er prosessdyktighet evnen til selv å opptre i trygde- og pensjonstvist. For personer som ikke er prosessdyktige, og for upersonlige rettssubjekter, ivaretar stedfortrederen alle partens rettigheter og plikter i rettssaken, jf. tvisteloven § 2-3 første ledd. Det aktuelle for Trygderetten er at lovlig stedfortreder opptre i den ankende parts sted. Temaene er behandlet i tvisteloven kapittel 2. Departementet foreslo at reglene om prosessdyktighet og stedfortredere i tvisteloven kapittel 2 skal gis tilsvarende anvendelse så langt de passer.

I tillegg til at bestemmelser om dette hører hjemme i en prosesslov, tilsier sakenes art at spørsmål om prosessuell handleevne og stedfortredere ofte er aktuelle. Stedfortredere benyttes en del i ankesakene, for eksempel verge eller hjelpeverge. Det ble derfor foreslått å lovfeste dette i trygderettsloven.

9.4 Høringsinstansene

Unio peker på behovet til interesseorganisasjoner hva gjelder å kunne gå inn i saken som partshjelper, og ønsker at dette presiseres på linje med det som gjelder i rettspleien for øvrig.

9.5 Departementets vurderinger og forslag

I tråd med høringsnotatet kan ikke departementet se behov for å foreslå realitetsendring eller redaksjonell endring når det gjelder den ankende part i prosessen. Uttrykket «den som berøres direkte av vedtaket», foreslås i tråd med høringsforslaget erstattet med «den vedtaket gjelder», se lovforslaget § 2 første ledd. Dette for å tydeliggjøre at ankeretten kun omfatter den person som vedtaket direkte retter seg mot, og som i praksis vil være navngitt i vedtaket.

Bestemmelsen i loven § 12 nr. 2 første punktum om hvem som skal være ankemotpart, foreslås omformulert og flyttet til § 11 første ledd første punktum i samsvar med høringsforslaget. De vanligste ankemotparter for Trygderetten er Arbeids- og velferdsetaten, KLP, HELFO eller Statens Pensjonskasse (SPK). Disse institusjoner organiserer selv den interne vedtaksmyndighet og ankeforberedelse for Trygderetten, og det er lite hensiktsmessig å ha bestemmelser i trygderettsloven som regulerer hvilket organ som er ankemotpart der slik intern organisering er foretatt, slik som hos Arbeids- og velferdsetaten.

Gjeldende lov har skapt noe usikkerhet om det er Arbeids- og velferdsetaten eller NAV Klageinstans som er formell ankemotpart i ankesakene. Som en konsekvens av forslaget til lovendring vil Arbeids- og velferdsetaten være ankemotpart uavhengig av hvilket organ innen etaten som har fattet vedtaket som er gjenstand for anke.

Siden det er Arbeids- og velferdsetaten som en enhet betraktes som ankemotpart, vil også Arbeids- og velferdsdirektoratet kunne opptre i ankesaken for Trygderetten. Bestemmelsen i § 12 nr. 2 andre punktum om at Arbeids- og velferdsdirektoratet skal være ankemotpart i visse saker etter andre lover enn folketrygdloven og barne-trygdloven foreslås opphevet som overflødig etter dette.

Departementet følger opp forslaget fra høringsnotatet om å ta inn en bestemmelse om prosessdyktighet og stedfortredere i trygderettsloven, jf. § 18 første ledd i lovforslaget. På trygderettens område er prosessdyktighet evnen til selv å opptre i trygde- og pensjonstvist. For personer som ikke er prosessdyktige, og for upersonlige rettssubjekter, ivaretar stedfortrederen alle partens rettigheter og plikter i rettssaken, jf. tvisteloven § 2-3 første ledd. Det aktuelle for Trygderetten er at lovlig stedfortreder opptre i den ankende parts sted. Temaene er behandlet i tvisteloven kapittel 2. Departementet finner at det bør

fremgå av trygderettsloven at reglene om prosessdyktighet og stedfortredere i tvisteloven kapittel 2 skal gis tilsvarende anvendelse så langt de passer.

Den gjeldende bestemmelsen om prosessfullmektiger i § 18 foreslås videreført og tatt inn som paragrafens andre ledd.

Et særlig spørsmål som nylig har aktualisert seg i Trygderetten er interesseorganisasjoners adgang til å tre inn som partshjelper. I sivile saker for de alminnelige domstoler er det på visse vilkår en adgang til å tre inn som partshjelper (tidligere hjelpeintervensjon). Den sentrale bestemmelsen er tvisteloven § 15-7. Trygderettsloven har ingen regler om partshjelp, og det er heller ingen generell henvisningsbestemmelse til tvisteloven.

UNIO ønsker en klargjøring av interesseorganisasjoners mulighet til å gå inn som partshjelper. Spørsmålet har vært oppe i en ankesak (11/01213), hvor retten kom til at det ikke skulle tillates partshjelp.

Trygderetten kan, i motsetning til de alminnelige domstoler, ta hensyn til skriftlige dokumenter som innkommer i tilknytning til saken fra ulike interesseorganisasjoner. Avgjørelsesgrunnlaget i Trygderetten er ikke begrenset til det grunnlag

som følger av tvisteloven § 11-1 (behandling i muntlig rettsmøte), eventuelt supplert med skriftlig innlegg etter § 15-8. I motsetning til for de alminnelige domstoler er derfor ikke nødvendig for en interesseorganisasjon å opptre som partshjelper for å kunne fremføre og få vurdert sine argumenter i en sak for Trygderetten.

En partshjelper vil med hjemmel i tvisteloven § 14-1 tredje ledd få innsyn i sakens dokumenter. Opplysninger i saksdokumenter for Trygderetten er underlagt lovbestemt taushetsplikt med rett til innsyn for partene etter trygderettsloven § 17. Dette skiller Trygderetten fra de alminnelige domstoler. Innsynsretten i taushetsbelagte opplysninger kan tale mot å innføre partshjelp i saker for Trygderetten. Videre vil en partshjelper kunne forsinke saksbehandlingen for Trygderetten.

Departementet er på bakgrunn av de ovennevnte vurderingene kommet til at det ikke er et tilsvarende behov i Trygderetten, som for de alminnelige domstoler, til å ha en egen bestemmelse om interesseorganisasjoners mulighet til å gå inn som partshjelper.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven §§ 11, 12 og 18.

10 Ankefrist og ankeerklæringens innhold mv.

10.1 Innledning

Når det ankes til Trygderetten, stilles det en del formelle krav som skal være oppfylt for å få anken behandlet. Det gjelder både fremgangsmåte, hva en ankeerklæring skal inneholde, og at det er en ankefrist på seks uker fra mottak av vedtaket som må overholdes. Bestemmelser om dette er tatt inn i lovens kapittel III, særlig §§ 10 og 11. Hvis vilkårene ikke er oppfylt, skal anken i utgangspunktet avvises uten realitetsbehandling.

En del vesentlige spørsmål er imidlertid ikke lovregulert, men har funnet sin løsning gjennom Trygderettens praksis, ofte med støtte i de lovbestemte reglene som gjelder for de alminnelige domstoler eller for forvaltningen. Dette gjelder ikke minst den konkrete praktiseringen av ankefristen, hvor det har skjedd en betydelig innskjerping de senere år. Det foreslås tatt inn relevante bestemmelser i trygderettsloven, uten at det er ment å utgjøre noen realitetsendringer i forhold til nåværende praksis. Samtidig legges det til rette for at det i fremtiden kan tas i bruk elektronisk anke.

10.2 Gjeldende rett

Når det ankes til Trygderetten, stilles det en del formelle krav som må være oppfylt for å få anken behandlet. Det gjelder blant annet fremgangsmåte, hva en ankeerklæring skal inneholde, og frist for å anke. Noe er regulert i lovens kapittel III, særlig §§ 10 og 11.

Det følger av § 10 at fristen for å anke til Trygderetten er seks uker. Dette er lenger enn ankefristen etter tvisteloven, som er på en måned, og klagefristen etter forvaltningsloven, som er på tre uker.

Paragraf 10 inneholder en bestemmelse om at ankefristen i særlige tilfeller kan forlenges, se tredje ledd. Videre åpner loven i fjerde ledd for at man kan se bort fra at fristen er oversittet når særlige grunner taler for det. Slike særlige grunner må ha direkte sammenheng med årsaken til fristoversittelsen, for eksempel akutt alvorlig sykdom

som forhindrer personen i å ivareta sine interesser.

En anke kan settes frem skriftlig eller muntlig, se § 11 første ledd. Den som mottar muntlig anke, skal sørge for å få den satt opp skriftlig og underskrevet. I paragrafen angis også hvor anken skal settes frem. I saker under Arbeids- og velferdsetaten er dette som hovedregel det lokale NAV-kontoret. For øvrig skal anke settes frem for den institusjon som saken hører under, for eksempel KLP eller det aktuelle forsikringsselskapet hvor personen har tjenestepensjon.

Av trygderettsloven § 12 første ledd følger det at dersom et vedtak kan påklages etter folketrygdloven § 21-12, barnetrygdloven § 15 eller etter bestemmelser i andre (sær)lover, kan saken ikke bringes inn for Trygderetten før denne klageadgangen er benyttet. Det samme går også frem av folketrygdloven § 21-12 første ledd tredje punktum.

Bare Trygderetten kan avgjøre om en anke skal avvises. Ankemotparten eller annet forvaltningsorgan kan ikke avvise en ankesak.

Når det gjelder fristoversittelse, følger det av loven at også ankemotparten kan gi oppreisning, det vil si avgjøre at anken skal behandles til tross for fristoversittelsen, jf. § 10 fjerde ledd. Det dreier seg om ganske mange forskjellige instanser, som kan ha ulik praksis. Tidligere var man ikke så opptatt av å håndheve ankefristen, og dermed vurdere oppreisning, slik at spørsmålet ofte ikke ble problematisert. Situasjonen er imidlertid vesentlig endret etter en mer restriktive praksis i Trygderetten.

10.3 Høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at bare Trygderetten skal kunne gi oppreisning for fristoversittelse og ikke også ankemotparten som i dag, idet dette best sikrer en forutsigbar og enhetlig praksis på området. Forslaget bringer for øvrig forholdene mer i samsvar med hva som gjelder ved de alminnelige domstoler, der det er ankeinstansen som treffer en slik avgjørelse.

Når det gjelder begjæring om fristforlengelse, ble det vist til at det er praktisk at også ankemotparten, og ikke bare Trygderetten, kan ta stilling til dette, ikke minst på grunn av tidsaspektet. Ankemotparten kjenner allerede saken og har den sannsynligvis tilgjengelig. Departementet foreslo ikke å regulere i detalj hvilken instans innen ankemotpartens organisasjon som har kompetanse til å gi fristforlengelse. Det ble vist til at det er mest hensiktsmessig at det overlates til ankemotparten å bestemme hvilken organintern instans som skal ha denne kompetansen.

I høringsnotatet ble det videre foreslått tatt inn en ny § 10 med bestemmelser som regulerer når anke skal være ansett satt frem. Før det første ble det foreslått en lovfesting av den alminnelige regel om at anken anses fremsatt på det tidspunktet den er avgitt til posten. Dette er i samsvar med fast praksis i Trygderetten, som bygger på den ordning som gjelder både for de alminnelige domstoler etter domstoloven § 146 andre ledd og i forvaltningen etter forvaltningsloven § 30. Den foreslåtte ordlyden tar utgangspunkt i sistnevnte. Det ble imidlertid presisert i lovutkastet at regelen bare gjelder ved innenlands post. Dette er i samsvar med fast praksis i de alminnelige domstoler. Samtidig legges det til rette for fremtidig bruk av elektronisk anke, slik det nå er gjort både i domstoloven og forvaltningsloven.

Trygderettsloven § 11 omhandler ankeerklæringen og hvem som skal motta den. I høringsnotatet ble det foreslått at definisjonen av begrepet ankemotpart, angitt som den institusjon som har fattet vedtaket, blir tatt inn i paragrafen. Den nåværende bestemmelsen om ankemotpart i § 12 nr. 2 ble foreslått opphevet, se punkt 9.5. Det ble endelig foreslått noen omstruktureringer i § 11 for å skape bedre flyt og logisk sammenheng i bestemmelsen.

10.4 Høringsinstansene

Enkelte av høringsinstansene, blant annet *Oslo Pensjonsforsikring* og *Pensjonskasseforeningen*, tar til orde for at også ankemotparten bør gis rett til å gi oppreisning for fristoversittelse. Begrunnelsen er at ankemotparten kan ha innsikt i forhold som gjør at oppreisning bør gis. Videre har *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* fremhevet at slik mulighet bør tillegges ankemotparten, og viser til at forslaget fremstår som unødig tungvint. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* støtter forslaget, og fremhever at dette vil skape enhetlig praksis.

Enkelte av høringsinstansene påpeker forhold knyttet til postgang, manglende datostempler, post fra utlandet, med videre. *Helsedirektoratet* ber departementet vurdere å etablere egne regler i lovs form for anke sendt fra utlandet, mens *Jussformidlingen* påpeker at det er behov for tilsvarende regler. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* ber om at det ikke stilles krav om rekommandert sending for oversendelsesbrevet (innstillingen i ankesaken), da denne ikke har rettsvirkninger. Direktoratet viser til at oversendelsesbrevet er det eneste som de fortsatt sender rekommandert, og viser samtidig til at vedtak og andre brev ikke siden 2006 har blitt sendt på denne måten, uten at det har kommet reaksjoner på dette. De viser til at posten i all hovedsak kommer frem, og at det bør unngås en svært kostbar postgang i form av rekommandert sending. *Jussformidlingen* på sin side, hevder at det av hensyn til å kunne dokumentere når brev er mottatt, bør rekommandert sending benyttes.

10.5 Departementets vurderinger og forslag

10.5.1 Ankefristen

Ankefristen er på seks uker. Fristen starter å løpe når skriftlig melding om vedtaket og om ankeadgang og ankefrist er kommet frem til vedkommende. Fristen avbrytes når ankemotparten, for eksempel Arbeids- og velferdsetaten, har mottatt anken fra vedkommende, eller når anken er postlagt, jf. domstoloven § 146 andre ledd.

Ved den eksakte utmålingen antas prinsippet i domstoloven § 148 andre ledd å komme til anvendelse. Hvis fristen tar til på en onsdag, løper den ut ved utløpet av onsdagen seks uker senere.

Det kan være usikkert når fristen begynner å løpe og når den avbrytes. Dette skyldes at det kan være vanskelig å dokumentere eller på annen måte sannsynliggjøre når vedtaket er kommet frem til vedkommende og igjen når anken er mottatt ankemotparten.

Hvis vedtak sendes gjennom posten, vil friststart nødvendigvis være noe senere enn vedtakstidspunktet, idet både utsendelsen og postgangen vil ta noe tid. Hvis man ikke kjenner det eksakte mottakstidspunktet, vil det være riktig å legge til grunn at mottakelsen skjedde flere dager etter at vedtaket ble fattet. Hvis den ankende part anfører at vedtaket ikke har kommet frem til vedkommende, eller at det er kommet frem senere enn normal utsending og postgang skulle tilsi, kan det på grunn av manglende bevis bli et spørsmål om

hva som skal legges til grunn som mest sannsynlig. I praksis vil den ankende part sitte med risikoen for at vedtaket kommer frem til vedkommende på normal måte.

Loven sier ikke noe om hva som skal til for at ankefristen skal anses overholdt. Det selvsagte utgangspunkt er at anken må være kommet frem til mottaker innen fristen. I praksis har man også anvendt prinsippene i domstoloven § 146 andre ledd, hvilket betyr at ved postforsendelse er det nok at ankeskriftet er avgitt til postoperatør, det vil si postlagt, før utløpet av fristen.

Det kan imidlertid også herske noe usikkerhet om hvorvidt eller når en anke er blitt postlagt. En poststemplett konvolutt vil kunne gi en indikasjon. En eventuell datering av anken er ikke nødvendigvis sammenfallende med postleggingen. Heller ikke registreringen inn hos mottaker gir klart svar på når anken er postlagt, men den kan være den beste indikasjonen man har. I noen tilfeller foreligger det ikke noen anke, men kun en påstand om at anke er postlagt eller levert på annen måte, samt sannsynlig tidspunkt for dette. Også i disse tilfellene blir det spørsmål om hvilket faktum som skal legges til grunn. På samme måte som ved mottak av vedtaket blir det her lett til at den ankende part bærer risikoen.

I praksis kan det altså knytte seg usikkerhet både til starten av seksukers fristen, det vil si mottak av vedtaket, og til om postlegging eller annen levering av anken er skjedd innen fristens utløp.

I femmedlemskjennelsen i ankesak nr. 09/00960 var dette et tema. Retten uttalte at i de tilfellene det er kvalifisert tvil om disse tidspunktene, taler gode grunner for at man av praktiske bevismessige hensyn etter en *konkret vurdering* kan legge inn en viss sikkerhetsmargin i tidsberegningen.

Departementet støtter denne forståelsen. Det sentrale er at det foretas en konkret vurdering av spørsmålet i den enkelte sak.

Ankemotpartene (særlig Arbeids- og velferdsetaten), benytter B-post ved utsendelse av vedtak. Dersom A-post benyttes, er vurderingen av når vedtaket har kommet til korrekt mottaker enklere enn dersom B-post benyttes. Det har vært fremmet et ønske fra en høringsinstans om at det stilles krav om at vedtak sendes som A-post. Departementet finner det ikke hensiktsmessig eller nødvendig å operere med et slik krav, fordi tidspunktet for når ankefristen starter og avbrytes, vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Når digital post i fremtiden vil erstatte dagens postforsendelse, vil det forøvrig være enklere å fastslå disse tidspunktene.

Enkelte av høringsinstansene ber departementet vurderer å etablere egne regler i lovs form for anke sendt fra utlandet. Det er ingen fast praksis for beregning av ankefristen i utenlandssaker. Fristen beregnes ulikt avhengig av hvilket land det dreier seg om. Det må for eksempel legges til grunn at posten går raskere til Sverige, enn til for eksempel Mexico eller Thailand. I enkelte land kan det skje at posten sendes feil, er på vandring eller på andre måter kommer bort. Det kan derfor ta lenger tid før posten kommer frem. Hvis brukeren gir en troverdig forklaring på hvorfor vedtaket først er mottatt etter så lang tid, legges det til grunn.

Departementet legger etter dette til grunn at beregningen av fristen i utenlandssaker må vurderes konkret i hvert enkelte tilfelle, hvor det tas det hensyn til hva som er normal postgang i de ulike landene, samt at det legges vekt på brukerens forklaring.

Forøvrig vises det til lovforslaget § 9 tredje ledd om at ankefristen kan forlenges i særlige tilfeller. Den private parten kan få utsatt fristen ved å kontakte ankemotparten, men da må dette gjøres før fristen er utløpt.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 9.

10.5.2 Beregning av ankefrist

I tråd med høringsnotatet foreslår departementet en ny § 10 som regulerer når anken anses å være satt frem i tide. For det første foreslås det en lovfesting av den alminnelige regel om at anken anses fremsatt på det tidspunktet den er avgitt til posten. Dette er i samsvar med fast praksis i Trygderetten, som i sin tur bygger på den ordning som gjelder både for de alminnelige domstoler etter domstoloven § 146 andre ledd og i forvaltningen etter forvaltningsloven § 30. Den foreslåtte ordlyden tar utgangspunkt i sistnevnte. Imidlertid presiseres det i utkastet at regelen bare gjelder ved innenlands post. Dette er i samsvar med fast praksis i de alminnelige domstoler. Se blant annet Rt. 2008 s. 472.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 10.

10.5.3 Elektronisk anke

Elektronisk kommunikasjon blir mer og mer vanlig. Det er derfor hensiktsmessig å ta med en bestemmelse som regulerer dette slik det nå er gjort både i domstoloven og forvaltningsloven. Den foreslåtte bestemmelsen i § 10 er utformet slik at den åpner for muligheten av å sette frem en anke elektronisk. Det er imidlertid en viktig forut-

setning at det er lagt til rette for slik elektronisk kommunikasjon, blant annet ved at mottaker har et offisielt og sikkert system for mottak av elektronisk post. Det må for det første foreligge en spesifikk elektronisk adresse til dette bruk. For det andre må denne adressen være oppgitt i det vedtaket som påankes. Dette innebærer at man ikke med rettslig virkning kan benytte elektronisk anke uten at det er åpnet for det i det aktuelle vedtaket. Tilsvarende innebærer det at man ikke kan sende en anke til en hvilken som helst elektronisk adresse hos det mottakende organ.

Domstoloven § 146 andre ledd og forvaltningsloven § 30 opererer med ulike skjæringspunkter for fristavbrytelse ved elektronisk erklæring, henholdsvis «avgitt til ...» og «kommet fram til ...». Under normale (drifts)forhold online vil det tidsmessig være ubetydelig forskjell på disse tidspunktene, altså annerledes enn ved postforsendelse. Imidlertid taler bevismessige hensyn for å velge mottaket som det avgjørende tidspunkt, idet det må antas at dette tidspunktet vil la seg dokumentere enklere og sikrere, og dermed gi større notoritet.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 10.

10.5.4 Oppreisning og fristforlengelse

Det følger av trygderettsloven § 10 siste ledd at Trygderetten eller ankemotparten kan se bort fra at ankefristen er oversittet når de finner at særlige grunner taler for det.

Praksis er nå slik at kravet til særlig grunn bare går på selve årsaken til oversittelsen. Det er ikke relevant å ta hensyn til sakens betydning for den ankende part, eller i hvilken utstrekning vedkommende ville ha utsikt til å vinne frem ved en realitetsbehandling. Departementet mener denne praksisen bør videreføres.

Svært ulike grunner kan ses oppgitt som årsak til ankefristoversittelse. Det vil bero på en vurdering av de konkret omstendighetene hvorvidt det kan sies å foreligge en særlig grunn. Sykdom, somatisk eller psykisk, er noe som oftest påberopes som hindring. Generelt kan man slå fast at det er langt fra kurant å få oppreisning, selv ikke når det er helseproblematikk inne i bildet. Utfallet beror i stor grad på om sykdommen gjør den ankende part ute av stand til å fremme anke. Hvis det dreier seg om innleggelse på sykehus eller lignende, er dette et moment som kan få betydning. Generelt mener departementet at oppreisning ikke bør være hovedregelen, men praktiseres som et unntak.

Andre forhold som man kan se påberopt er vanskelige sosiale forhold, dårlige språkkunnskaper, komplisert ankegrunnlag, eller manglende samhandling med eller reaksjon fra prosessfullmektig. Det er imidlertid svært sjelden at slike anførsler fører frem i praksis når Trygderetten avgjør slike saker.

Etter dagens ordning kan både Trygderetten og ankemotparten gi oppreisning for fristoversittelse, jf. § 10 fjerde ledd. I samsvar med høringsnotatet foreslås at bestemmelsen endres, slik at oppreisning bare kan gis av Trygderetten. Etter departementets syn vil det best sikre en forutsigbar og enhetlig praksis på dette området, særlig etter at ankefristen nå praktiseres etter lovens ordlyd. Antakeligvis vil det heller ikke bety noen vesentlig større arbeidsbelastning, verken for ankemotparten eller Trygderetten, idet det må antas at de fleste av de saker der ankemotparten faktisk gir oppreisning vil gå videre til Trygderetten til realitetsbehandling. Noe annet er at ankemotparten på selvstendig grunnlag selv kan endre sitt vedtak til gunst for den ankende part, for eksempel etter forvaltningens generelle regler om omgjøring.

Den foreslåtte endringen vil også harmonere godt med den ordningen som eksisterer ved de alminnelige domstoler. Det er ankeinstansen som avgjør ankefristspørsmål og ikke den instans hvis avgjørelse er påanket. For sivile saker vises det til tvisteloven § 29-10 første ledd andre punktum som gjelder anke til lagmannsrett, og som etter § 30-3 gis tilsvarende anvendelse ved anke til Høyesterett.¹

Det er praktisk at også ankemotparten kan ta stilling til begjæring om fristforlengelse etter tredje ledd, ikke minst på grunn av tidsaspektet.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 9 tredje og fjerde ledd.

10.5.5 Hvem som skal motta en anke mv.

Forslaget til § 11 i trygderettsloven er i tråd med høringsnotatet, hvor det er foreslått en del omstrukturering av nåværende første og tredje ledd. Dette vil etter departementets vurdering skape bedre logisk sammenheng og flyt, men uten materiell endring.

I første ledd foreslås det at bestemmelsene i første og andre punktum bytter plass, slik at den generelle regelen kommer først. Gjeldende bestemmelse om at anker over vedtak etter lovgiv-

¹ For straffesaker, se straffeprosessloven §§ 317 og 318, samt § 320.

ning som hører under Arbeids- og velferdsdirektoratet skal settes frem for det felles lokale i arbeids- og velferdsforvaltningen (med mindre direktoratet bestemmer noe annet), foreslås endret i tråd med synspunktene som ligger til grunn for forslaget i punkt 9.5 om endringer i lovens angivelse av hvem som skal være ankemotpart. Det foreslås at

anke skal settes frem for den enhet som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer. Nåværende første ledd tredje punktum foreslås som nytt andre ledd sammen med innholdet fra nåværende tredje ledd.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 11.

11 Saksforberedelse. Trygderettens saksbehandling og kompetanse

11.1 Innledning

Kapitlet omhandler ankemotpartens forberedelse av anken samt rettens saksbehandling og dens materielle kompetanse.

Ankemotparten forbereder ankesaken for Trygderetten og fremstiller den i oversendelsesbrev som sendes den ankende part med frist for merknader, jf. trygderettsloven § 13. Dette behandles i punkt 11.2. Ankesakene er dermed hovedsakelig ferdig forberedt når de sendes til Trygderetten. Retten har imidlertid et ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst og kan for dette formål selv innhente opplysninger.

Trygderettens saksbehandling er i det vesentlig regulert av §§ 19 og 20. Retten skal som hovedregel avgjøre saken på grunnlag av den skriftlige fremstilling som partene har gitt og sakens øvrige opplysninger. Muntlig saksbehandling kan benyttes i særlige tilfeller. Dette behandles i punkt 11.3.

Trygderettsloven § 20 omhandler rettens forhold til partenes prosesshandlinger. Retten skal som et utgangspunkt avgjøre saken innenfor rammen av partenes påstander, men kan gå utover påstandene til gunst for den ankende part. Retten kan videre legge til grunn forhold som ikke er påberopt av partene, men skal da gi den ankende part adgang til å uttale seg om forholdet dersom det antas å være til ugunst at det legges til grunn for avgjørelsen. Partene er med andre ord ikke likestilt. Rettens kompetanse er knyttet til partenes påstander og de forhold partene har påberopt som grunnlag for avgjørelsen. Departementet behandler spørsmål knyttet til kravet i saken, påstandsgrunnlag, kontradiksjon, rettens ansvar for å opplyse saken og rettens prøvingsadgang i punkt 11.4.

Bestemmelser om bevis behandles under punkt 11.5. Partenes rett til innsyn i sakens dokumenter og bestemmelsen om utsatt iverksetting av vedtak behandles i henholdsvis punkt 11.6 og 11.7.

11.2 Ankemotpartens saksforberedelse

11.2.1 Gjeldende rett

Det er ankemotparten som forbereder ankesaken for Trygderetten, det vil si Arbeids- og velferdsetaten, HELFO eller den enkelte pensjonskasse. Intern organisering hos vedtaksorganet avgjør hvilket kontor som får ansvar for ankeforberedelsen. Arbeids- og velferdsetaten er per i dag delt i seks regionale kontorer som behandler klager og forbereder ankesaker for Trygderetten. Ankeforberedelse for saker etter folketrygdloven kapittel 5 foregår ved HELFO klage, anke og regelverk. Se også punkt 9.2.1 om parter.

Ankemotparten skal ta det påankede vedtak opp til ny prøving. Det fremgår av trygderettsloven § 13 første ledd. Saken skal med andre ord vurderes på nytt med de opplysninger som foreligger på dette tidspunkt. Prøvingen kan føre til at det blir fattet nytt vedtak eller at vedtaket blir opphevet og saken hjemvist for ny behandling i underliggende instans. Dersom vedtaket blir opprettholdt, utarbeider ankemotparten et oversendelsesbrev til Trygderetten. Oversendelsesbrevet skal inneholde en beskrivelse av det faktum ankemotparten legger til grunn. Den ankende parts anførsler (påstandsgrunnlag) og eventuelle påstand skal gjengis. Videre skal ankemotparten gi sin begrunnelse for vedtaket, drøfte ankende parts anførsler og nedlegge påstand. Begrunnelsen i oversendelsesbrevet vil normalt sammenfalle med vedtakets begrunnelse. Påstanden vil nesten uten unntak være at det påankede vedtaket stadfestes, eventuelt med mindre endringer.

Oversendelsesbrevet sendes til den ankende part med en frist for bemerkninger som ikke må være kortere enn 14 dager fra den dag meldingen er mottatt. I praksis settes fristen til tre uker fra ankende part mottar oversendelsesbrevet. Arbeids- og velferdsetaten sender dette brevet rekommandert. Dersom det ikke innkommer bemerkninger fra den ankende part, blir saken sendt til Trygderetten etter merknadsfristens

utløp. Kommer det merknader til oversendelsesbrevet fra den ankende part (såkalt tilsvarebrev) innen fristen og disse ikke fører til at saken tas opp til ny behandling, blir merknadene kommentert av ankemotparten i et tilleggsbrev til Trygderetten. Dette brevet kalles ekspedisjonsbrevet og blir sendt til Trygderetten sammen med oversendelsesbrevet og sakens øvrige dokumenter. Ekspedisjonsbrevet blir sendt i kopi til den ankende part dersom vedkommende har gitt tilsvare med mulighet for merknader innen samme frist som for oversendelsesbrevet. Eventuelle merknader til ekspedisjonsbrevet skal gis direkte til Trygderetten, jf. § 13 fjerde ledd.

Etter femte ledd gjelder trygderettsloven § 27 for ankemotpartens meldinger til den ankende part etter § 13 andre og fjerde ledd. Dette betyr at oversendelsesbrevet og ekspedisjonsbrevet skal sendes den ankende part ved rekommandert sending med mindre den ankende part erkjenner å ha mottatt melding på annen måte.

11.2.2 Høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å videreføre ordningen med at ankemotparten skal forbedre ankesaken for Trygderetten. Det vises til at dette i store trekk har fungert godt.

Arbeids- og velferdsetaten, som behandler storparten av de saker som bringes inn for Trygderetten, og HELFO, har intern klageordning, og kravet er derfor på de fleste områder behandlet i flere omganger forut for anke. Prøving kan hindre unødvendige ankesaker. Ankemotparten må uansett foreta en vurdering av saken, og særlig vurdere vedtaket i lys av opplysninger som eventuelt er tilkommet etter at det ble fattet vedtak. Trygderettsloven § 13 første ledd første punktum ble derfor foreslått videreført. Sett fra den ankende parts side, er det den samlede saksbehandlingstid fra anken fremmes til kjennelse foreliggende fra Trygderetten, som er avgjørende. Departementet foreslo å ta inn at ankemotparten snarest mulig skal utarbeide oversendelsesbrevet til Trygderetten. Det pekes på at en rettslig standard som dette lettere kan tilpasses den enkelte sak enn en absolutt frist.

Oversendelsesbrevet skal inneholde en samlet fremstilling av sakens faktum, aktuelle rettsregler og partenes påstandsgrunnlag og påstander, jf. § 13 første ledd i.f. Departementet foreslo at dette videreføres. Departementet viser likevel til at Arbeids- og velferdsetaten har gode erfaringer med den endringen som er gjort i klagesakene, der «oversendelsesbrev» er erstattet med «innstilling i klagesak». Departementet vurderer at det

ikke er hensiktsmessig å endre dette, da det kan virke forvirrende at man benytter «innstilling» all den tid NAV Klageinstans ikke innstiller overfor Trygderetten.

Den ankende part skal som tidligere gis mulighet til å komme med merknader til oversendelsesbrevet. Dette vil være viktig av hensyn til den ankende parts rettssikkerhet. Dessuten effektiviserer det ankebehandlingen i Trygderetten. Saken blir mer oversiktlig, og retten kan henvise til ankemotpartens begrunnelse. Departementet har ikke sett behov for at lovens frist for merknader skal være fleksibel, og foreslår at fristen settes til tre uker, noe som også er praksis i dag.

Departementet foreslo å begrense kravet om rekommandert sending til innstillingen i ankesaken (oversendelsesbrevet). Kopi av ekspedisjonsbrevet og andre meldinger kan dermed sendes den ankende part på annen, mer hensiktsmessig og rimeligere måte. Videre ble det foreslått at den ankende part, om mulig, skal sende kopi til ankemotparten av eventuelle merknader til ekspedisjonsbrevet og senere brev til Trygderetten.

11.2.3 Høringsinstansene

Landsorganisasjonen i Norge (LO) mener at kravet om at ankemotparten skal utarbeide oversendelsesbrevet til Trygderetten «snarest mulig», bør erstattes med en absolutt frist.

Helsedirektoratet på den annen side støtter den foreslåtte formulering «snarest mulig». En slik bestemmelse gir etter direktoratets mening nødvendig fleksibilitet samtidig som det klart går frem at kravet med hensyn til ankemotpartens saksbehandlingstid er strengt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort departementet oppmerksom på at man i etaten ikke har sendt andre brev enn oversendelsesbrevet med tilsvarebrev rekommandert. Kopi av ekspedisjonsbrev og andre meldinger er dermed sendt som vanlig post. Videre ber Arbeids- og velferdsdirektoratet departementet på nytt vurdere om ikke også kopi av innstilling i ankesak med tilsvarebrev kan sendes med vanlig post. Dette brevet har ikke rettsvirkninger, slik som vedtak og kjennelser. Direktoratet viser til at en del parter ikke henter de rekommanderte sendingene, slik at de kommer i retur til ankemotparten, som sender det ut på nytt med vanlig post. Posten kommer i all hovedsak frem til mottaker uansett, og ankemotpartene vil slippe den forholdsvis betydelige ekstra kostnaden denne praksisen medfører.

Arbeids- og velferdsdirektoratet anmoder om at det presiseres i proposisjonen at ny prøving

også omfatter ankemotpartens adgang til å omgjøre eget vedtak i klagesak i ankeomgangen slik at det påklagde vedtak blir opphevet og saken hjemvist til ny behandling i underinstansen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår videre å lovfeste at når den ankende part sender eventuelle merknader direkte til Trygderetten, skal Trygderetten sende kopi til ankemotparten. Direktoratet viser til at dette vil sikre at ankemotparten får kopi av den ankende parts merknader og at dette er i overensstemmelse med målsettingen om økt likestilling mellom partene og økt kontradiksjon.

11.2.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementets forslag går ut på at ankemotparten fortsatt skal forberede ankesaken for Trygderetten. Denne ordningen har i store trekk fungert godt.

Det kan diskuteres hvor grundig ankemotparten skal prøve saken i forbindelse ankeforberedelsen. Innføringen av intern klageinstans for vedtak etter folketryktdoven, som utgjør hovedtyngden av ankesakene, har ført til at disse vedtak har blitt prøvd en ekstra omgang.

Et viktig hensyn bak ankemotpartens prøving er å unngå unødvendige anketvister. Ankemotparten må særlig prøve vedtaket i lys av opplysninger som eventuelt er tilkommet etter at ankemotparten fattet sitt vedtak. Dersom det på grunnlag av anken og eventuelle nye opplysninger ikke er grunnlag for å opprettholde tidligere vedtak, vil ankemotparten fatte nytt vedtak, og ankesaken bortfaller. Gjennom ankeforberedelsen vil ankemotparten uansett måtte foreta en vurdering av saken. Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen om ny prøving.

I en del saker går det svært lang tid fra vedtaket blir anket til saken oversendes Trygderetten. Dette kan ha flere årsaker. Avklaringer av forhold som er tilkommet i ankerunden, behov for medisinske eller andre opplysninger kan føre til at prøving av vedtaket, og ankeforberedelsen trekker ut i tid. Innhenting av spesialisterklæringer etter medisinsk undersøkelse av pasienten kan ta særlig lang tid.

Sett fra den ankende parts side, er den samlede saksbehandlingstid avgjørende, fra anken fremsettes til kjennelse foreligger fra Trygderetten. Departementet foreslår å ta inn at ankemotparten snarest mulig skal utarbeide oversendelsesbrevet til Trygderetten. En rettslig standard som dette kan lettere tilpasses den enkelte sak enn en absolutt frist. En frist kan vise seg vanske-

lig å holde, og en måtte vurdere å ta inn et generelt eller bestemte forbehold. Uten en tidsbegrensning for ankemotpartens ankeforberedelse vil loven bli mer fleksibel. Videre er «snarest» i tredje ledd foreslått erstattet med «straks».

Departementet foreslår at oversendelsesbrevet, som i dag, skal inneholde en samlet fremstilling av sakens faktum, aktuelle rettsregler og partenes påstandsgrunnlag og påstander, jf. § 13 første ledd fjerde punktum. Det vises til Ot.prp. nr. 10 (2003–2004) som redegjør for bakgrunnen for gjeldende bestemmelse. Den ankende part skal som tidligere gis mulighet til å komme med merknader til oversendelsesbrevet. Dette vil være viktig av hensyn til den ankende parts rettssikkerhet. Dessuten effektiviserer det ankebehandlingen i Trygderetten. Saken blir mer oversiktlig, og retten kan henvisse til ankemotpartens begrunnelse.

Departementet ser ikke noe behov for at uttalelsesfristen skal kunne varieres fra to uker og oppover. To uker kan være knapp tid, særlig til å gjennomgå og kommentere oversendelsesbrevet. Departementet foreslår i tråd med høringsnotatet at det settes en fast frist på tre uker for merknader, noe som også stort sett er praksis i dag. Der den ankende part ikke har mulighet til å overholde denne fristen, må ankemotparten kunne gi utsettelse eller sende saken til Trygderetten med informasjon om at bemerkninger blir ettersendt. Det er imidlertid en fordel at saken er ferdig forberedt ved oversendelse til Trygderetten.

Departementet har videre sett et behov for å klargjøre begrepsbruken. Begrepet påstandsgrunnlag foreslås å erstatte det mer upresise begrepet anførsler. Det vises til punkt 11.4.4.2 og utkastet til § 20 tredje ledd.

Ankemotpartens oversendelsesbrev, den ankende parts tilsvarebrev og ankemotpartens ekspedisjonsbrev er begreper som allerede er godt innarbeidet. Lovteksten foreslås endret i tråd med praksis.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i høringsrunden gjort departementet oppmerksom på at man i etaten ikke har sendt andre brev enn oversendelsesbrevet med tilsvarebrev rekommandert.

For Trygderetten kan det være en fordel om kopien av oversendelsesbrevet fortsatt blir sendt rekommandert. Det vil skape større notoritet rundt spørsmålet om brevet er forelagt den ankende part. På denne måten vil man kunne unngå en del begjæringer om gjenopptak begrunnet med at brevet ikke er kommet frem til ved-

kommende. Likevel vil en slik begrunnelse ikke i seg selv foranledige en gjenopptakelse, slik at konsekvensene antakelig ikke blir så omfattende. Departementet foreslår at kopien av oversendelsesbrevet fortsatt blir sendt rekommandert, jf. § 31.

I de tilfeller der den ankende part ikke har gitt tilsvaret, er det i dag ikke noe krav om å sende kopi av ekspedisjonsbrevet til den ankende part. Ekspedisjonsbrevet inneholder i slike tilfeller lite informasjon utover at merknader ikke er innkommet og at saken blir sendt til Trygderetten. Den ankende part skal etter forslaget få tilsendt kopi av ekspedisjonsbrevet i alle tilfeller, men ikke rekommandert. Kopi av ekspedisjonsbrevet kan dermed sendes på annen og billigere måte. Der som det i det enkelte tilfellet er ønskelig med større sikkerhet for at ekspedisjonsbrevet kommer til mottakers kunnskap, er det imidlertid ingen hindringer for å benytte rekommandert brev. Rask og betryggende kommunikasjon vil kunne korte ned den totale saksbehandlingstid sammenlignet med i dag.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har foreslått å lovfeste at når den ankende part sender merknader direkte til Trygderetten, skal Trygderetten sende kopi til ankemotparten.

Departementet mener at dette ikke bør være et lovkrav. Dette vil i ytterste konsekvens innebære at alt Trygderetten mottar, skal sendes videre til ankemotparten. Trygderetten må vurdere hva det er naturlig at partene får anledning til å kommentere. Dette vil følge av kontradiksjonsprinsippet, som gjennom lovforslaget er styrket, jf. forslag til nytt sjuende ledd i § 20.

Departementet følger opp forslaget om at den ankende part «så vidt mulig» skal sende kopi av sine merknader til ankemotparten. I en stor andel av sakene har den ankende part advokat, som rutinemessig sender sine prosesskrifter til motparten. Kopimottakere fremgår normalt av slike dokumenter. Direkte oversendelse der parten har advokat er et krav etter tvisteloven § 12-3. Dersom administrator er i tvil om ankemotparten er tilsendt merknadene, vil administrator måtte vurdere å gjøre det, jf. det som er nevnt foran om kravet til kontradiksjon.

Departementet er enig med Arbeids- og velferdsdirektoratet i at ny prøving også omfatter ankemotpartens adgang til å omgjøre eget vedtak i klagesak i ankeomgangen slik at det påklagde vedtak blir opphevet og saken hjemvist til ny behandling i underinstansen.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven §§ 13, 20 og 31.

11.3 Rettens avgjørelsesgrunnlag

11.3.1 Gjeldende rett

Trygderetten avgjør ankesakene på grunnlag av den skriftlige fremstilling partene har gitt og sakens øvrige opplysninger. Dette fremgår av trygderettsloven § 19 første ledd. Denne ordningen har vært den samme siden Trygderetten ble opprettet i 1967. Ankemotparten gir en fremstilling av sakens faktum i oversendelsesbrevet til Trygderetten. Den ankende part får mulighet til å kommentere det faktum som ankemotparten har lagt til grunn for sitt vedtak. I de fleste tilfeller er det liten eller ingen uenighet om faktum. Trygderetten mottar alle dokumenter i saken, gjennomgår disse og foretar en selvstendig vurdering av sakens faktiske forhold. Dersom retten finner uklarheter i faktum som vil være av betydning for avgjørelsen, vil retten kunne innhente opplysninger eller oppheve vedtaket og hjemvise saken til ny behandling. De fleste ankesaker har blitt behandlet i to forvaltningsinstanser og er normalt godt opplyst.

I særlige tilfeller kan retten beslutte muntlig saksbehandling. Det vil si at det avholdes et rettsmøte der partene kan fremstille sin sak. Partene får dermed mulighet til å forklare seg direkte for den dømmende rett, samt føre vitner. Trygderetten har benyttet muntlig saksbehandling i svært liten grad. I årene 2004 til 2011 har Trygderetten avsagt realitetskjenning i 24 saker etter muntlig saksbehandling. Muntlig saksbehandling er utover dette blitt besluttet i noen saker, som har blitt hevet, antakelig som følge av at Arbeids- og velferdsetaten har omgjort sitt eget vedtak.

Rettsmøtet holdes for åpne dører. Sakens administrator kan i særlige tilfeller eller når ankende part begjærer det, beslutte at forhandlingene helt eller delvis skal skje for lukkede dører. Det har sjelden vært tilhørere ved slike rettsmøter.

11.3.2 Høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å videreføre ordningen med at Trygderetten avgjør ankesakene på bakgrunn av partenes skriftlige fremstilling og sakens øvrige opplysninger, jf. § 19. Det fremheves at skriftlig saksbehandling gir en effektiv sakshåndtering. Åpnes det for en større grad av umiddelbar bevisføring, vil Trygderettens saksbehandling bli mindre effektiv. Tilbøyeligheten til å bringe Trygderettens kjennelser inn for domstolene tilsier heller ikke noen endring av rettens

avgjørelsesgrunnlag. Andelen av Trygderettens kjennelser som bringes inn for domstolene er lav. I perioden 2000–2011 har den ligget relativt stabilt rundt 2 prosent. Til sammenligning blir ca. 10 prosent av de sivile tvistemål som behandles av tingrettene anket til lagmannsrettene.

Departementet peker videre på at muntlig saksbehandling med rettsmøte fortsatt vil bli benyttet rent unntaksvis. Det vurderes særskilt om saken skal føres muntlig, og det er ikke tilstrekkelig at en av partene ønsker muntlig forhandling. Trygderettens utstrakte bruk av skriftlighet med mulighet for muntlig saksbehandling i særlige tilfeller, oppfyller etter departementets vurdering det alminnelige krav til rettferdig rettergang i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 (1).

Om retten ved sin prøving skulle legge til grunn faktum slik det er på tidspunktet for rettens kjennelse eller på det tidspunkt da det påankede vedtaket ble fattet, var tidligere noe uklart. I Rt. 2008 s. 688 kom Høyesterett til at Trygderetten skal foreta en fullstendig prøving av de faktiske forhold slik de foreligger når Trygderetten behandler saken. Retten skal med andre ord foreta en nåtidsvurdering av faktum. Det ble foreslått å innarbeide dette i utkastet til § 19 første ledd.

11.3.3 Høringsinstansene

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener ordningen med muntlig saksbehandling bør vurderes fjernet fordi den er i bruk i svært få saker, og det er noe uklart hvilke saker som velges ut, jf. at begrepet «særlige grunner» ikke er underbygget nærmere. Dersom ordningen skal videreføres, ønsker Arbeids- og velferdsdirektoratet at departementet tar inn eksempler på hva som kan være særlige grunner i forarbeidene. Ved en videreføring foreslår direktoratet dekning av reise- og oppholdsutgifter ved rettsmøter, slik at alle, uavhengig av bosted og økonomi, kan benytte muligheten.

11.3.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår i samsvar med høringsnotatet å videreføre ordningen med at Trygderetten avgjør ankesakene på bakgrunn av partenes skriftlige fremstilling og sakens øvrige opplysninger. I forarbeidene til loven var det bred enighet om å bygge på partenes skriftlige fremstilling, jf. Ot.prp. nr. 5 (1966–67) side 25 andre spalte. Ankelovutvalget uttaler på side 38:

«I tvister av den art det her gjelder vil muntlig behandling som regel være unødvendig og – som alminnelig regel – heller ikke være praktisk mulig.»

Skriftlig saksbehandling i Trygderetten gjør det mulig med høy produksjon. Trygderetten har i perioden 2000 til 2011 behandlet mellom 2400 og 5700 saker per år. Saksinngangen og produksjonen har i årene 2009 til 2011 ligget rundt 2500 saker. Åpnes det for en større grad av umiddelbar bevisføring, antas Trygderettens produksjon å falle, med mindre det tilføres øke ressurser. Også i forarbeidene til tvisteloven ble skriftlig behandling fremhevet som et virkemiddel for økt effektivitet, jf. Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) punkt 14.

Tilbøyeligheten til å bringe Trygderettens kjennelser inn for domstolene kan belyse partenes syn på rettens bevisgrunnlag. I årene 2000–2011 har denne prosentandelen ligget relativt stabilt rundt 2 prosent. Når det tas hensyn til at rundt 75 prosent av vedtakene blir stadfestet, utgjør søksmålsandelen 2,5 prosent. En så lav andel søksmål er ikke noe argument for å gjøre endringer i bevisgrunnlaget for Trygderetten. Til sammenligning blir ca. 10 prosent av de sivile tvistemål som behandles av tingrettene anket til lagmannsrettene.

Rettens adgang til å behandle ankesaken muntlig med rettsmøte foreslås opprettholdt, selv om den i svært liten grad har blitt benyttet. Muntlig saksbehandling kan være aktuelt der det er stor uenighet om faktum eller partenes troverdighet er avgjørende for sakens utfall. I hvor stor andel av ankesakene der dette er tilfellet er usikkert. Retten vil vanligvis benytte seg av muligheten til å oppheve vedtaket og hjemvise saken dersom den er for dårlig opplyst. Det kan være gode grunner til at ankemotparten i første omgang supplerer saken med nye opplysninger og vurderer kravet på nytt. Departementet antar at muntlig saksbehandling fortsatt vil skje helt unntaksvis og at antallet ikke vil øke i særlig grad.

Etter trygderettsloven § 19 andre ledd må det foreligge «særlige grunner» for at muntlig saksbehandling skal kunne besluttes. Loven gir ingen veiledning for administrators vurdering av om det foreligger «særlige grunner». Hensynet til sakens opplysning vil veie tungt i vurderingen av om det foreligger særlige grunner. I en sak hvor faktum er omtvistet eller uklart, kan muntlig saksbehandling være egnet. Andre hensyn av betydning vil blant annet være partenes særlige interesse for muntlig saksbehandling og prosedyre og effektivitets- og hensiktsmessighetshensyn. Videre vil avgjørelsens betydning utenfor den foreliggende

sak, om muntlig saksbehandling vil kunne tilføre saken nye opplysninger og om den ankende parten ønsker det, være hensyn som kan tale for muntlig saksbehandling.

Sannsynligheten for at en anke vil kunne føre frem, vil også være av betydning. For eksempel dersom det synes rimelig klart at den ankende part ikke vil få medhold, vil det tale mot å beslutte muntlig saksbehandling. Muligheten for at saken blir avvist er et annet moment. Jo større sannsynlighet for at saken vil bli avvist, desto mindre aktuelt vil det være med muntlig saksbehandling. Kostnadene ved muntlig saksbehandling, blant annet sett i forhold til tvistegjenstandens verdi, er et annet moment i denne vurderingen. Hvor viktig eller inngripende saken er for den ankende part kan også være av betydning for vurderingen. Hensynene er ikke skrevet i prioritetsrekkefølge, og vil variere avhengig av den konkrete saken.

Hvis det besluttes muntlig saksbehandling, dekkes etter gjeldende praksis reise- og oppholdsutgifter i de tilfellene hvor retten omgjør, eller opphever og hjemviser vedtaket til en ny behandling i førsteinstansen, men ikke hvor retten stadfester det påankede vedtaket. Departementet følger opp forslaget fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, slik at alle får dekket reise- og oppholdsutgifter ved beslutning om muntlig saksbehandling. På denne måten vil alle, uavhengig av bosted og økonomi, ha samme mulighet.

Dersom det besluttes muntlig saksbehandling i Trygderetten, holdes rettsmøtet for åpne dører. Det er et mål om størst mulig åpenhet både i domstolene og forvaltningen. På den annen side inneholder ankesakene for Trygderetten personopplysninger som i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt. Problemstillingen er ikke drøftet av Ankelovutvalget. Departementet har vurdert om rettsmøtene som hovedregel skal holdes for lukkede dører. Den ankende part, som taushetsplikten primært skal beskytte, kan imidlertid be om at dørene lukkes. Departementet foreslår å videreføre at rettsmøtene skal være åpne med en adgang til å lukke dørene av hensyn til partene eller der andre sterke grunner taler for det. Departementet foreslår å endre ordlyden i § 19 andre ledd for å tydeliggjøre at retten skal foreta en vurdering av de kryssende hensyn. Noen realitetsendring er ikke tilsiktet. En begjæring fra partene fører ikke uten videre til lukkede dører, men vil måtte veie tungt ved rettens vurdering. Offentligheten får innsyn i avgjørelser gjennom publisering på Trygderetten.no og på Lovdata.no. Disse avgjørelsene er anonymisert.

Trygderettens utstrakte bruk av skriftlighet med mulighet for muntlig saksbehandling i særlige tilfeller må anses å oppfylle det alminnelige krav til rettferdig rettergang i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 (1).

Som det redegjøres for i høringsnotatet var det tidligere noe uklart om retten ved sin prøving skulle legge til grunn faktum slik det er på tidspunktet for rettens kjennelse eller på det tidspunkt da det påankede vedtaket ble fattet. I Rt. 2008 s. 688 kom Høyesterett til at Trygderetten skal foreta en fullstendig prøving av de faktiske forhold på avgjørelsestidspunktet. Sakens opplysninger slik de foreligger når retten avgjør saken, danner dermed grunnlaget for rettens avgjørelse. Departementet følger opp forslaget fra høringsnotatet om å lovfeste dette, jf. § 19 første ledd. Trygderetten behøver ikke uten videre å undersøke om det har skjedd endringer etter underinstansens vedtak. Det vises til punkt 11.4.4.5. vedrørende rettens prøvingsadgang.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 19.

11.4 Rettens forhold til partenes prosesshandlinger

11.4.1 Gjeldende rett

11.4.1.1 *Kravet i saken. Påstanden*

I sivile saker for domstolene avgrenses saken av de krav partene fremsetter. Retten kan ikke gå utover de påstander partene har nedlagt, og den kan heller ikke bygge på andre påstandsgrunnlag enn dem partene har påberopt seg.

Trygderetten kan ved sin avgjørelse gå utover partenes påstander, men kun til gunst for den ankende part, jf. § 20 andre ledd. Dette betyr at den ankende part ved behandlingen av anken kan komme ut med et bedre resultat enn det som følger av den ankende parts påstand. Partene er med andre ord ikke likestilt. Ved forberedelsen av trygderettsloven ble det reist spørsmål om retten også skulle kunne gå utover påstandene til ugunst for den ankende part, omtalt som omgjøring av vedtaket slik at en tilstått ytelse reduseres eller faller bort, men departementet mente det ikke var noe behov for det da retten ville kunne hjemvise saken til ny behandling, jf. Ot.prp. nr. 5 (1966–67) side 26.

Spørsmålet ble tatt opp på nytt i Ot.prp. nr. 25 (1992–93). Departementet mente det ville være hensiktsmessig om retten kunne avgjøre en sak til ugunst, men fremmet den gang ikke noe forslag

om lovendring. I Ot.prp. nr. 9 (2000–2001) fremmet departementet forslag om at retten kunne endre det påankede vedtak til skade for ankene part dersom det er klart at vilkårene ikke er oppfylt eller det er innvilget for høy ytelse. Sosialkomiteens flertall tok ikke stilling til spørsmålet og ba departementet fremme saken på nytt etter at lovforslaget hadde vært ute på høring. Komiteens mindretall, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, gikk med ulike begrunnelser imot lovforslaget. Etter en høringsrunde, der det ble reist innvendinger til lovforslaget fra brukersiden, ble saken stilt i bero.

Det er ikke noe formelt krav om å angi påstand som uttrykk for ønsket resultat i en anke for Trygderetten, slik det er for stevning ved de alminnelige domstoler, jf. tvisteloven § 9-2 andre ledd bokstav c. Det er heller ikke vanlig at ankende part nedlegger formell påstand. Advokater og andre profesjonelle prosessfullmektiger benytter derimot i all hovedsak formelle påstander. Det samme gjelder for ankemotpartene.

Der påstand ikke er angitt, må tvistegjenstanden avgjøres etter en tolkning av ankende parts krav og påstandsgrunnlagene. Vanligvis er det enkelt å avgjøre hva som er ankegjenstand for Trygderetten selv der ankende part ikke har nedlagt formell påstand.

11.4.1.2 Påstandsgrunnlag. Kontradiksjon

Innenfor påstandene står retten relativt fritt med hensyn til hvilke forhold den skal legge til grunn for avgjørelsen. Den er ikke bundet av det partene bygger sitt standpunkt på, jf. trygderettsloven § 20 første ledd. Den er heller ikke bundet av partenes oppfatning av rettsspørsmål selv om dette ikke er kommet til uttrykk i loven. Retten har både rett og plikt til å foreta en korrekt bruk av rettsreglene.

I anken skal «så vidt mulig de nærmere omstendigheter som anføres til støtte for anken» nevnes, slik det fremgår av § 11 andre ledd bokstav d. Ankemotparten oppsummerer og presenterer dette som den ankende parts anførsler i oversendelsesbrevet, jf. § 13 første ledd. Ankemotpartens egne anførsler fremgår som regel av begrunnelsen for vedtaket.

Avgjør retten saken på et annet grunnlag enn det som er påberopt av partene, skal den gi den ankende part adgang til å uttale seg dersom det antas at vedkommende ikke er kjent med forholdet og det vil være til ugunst for vedkommende at dette blir lagt til grunn, jf. § 20 første ledd andre punktum. Begrepet «forhold» må forstås slik at det også omfatter bevis. Kravet til kontra-

diksjon tilsier at ankende part må være kjent med det beviset som inngår i avgjørelsesgrunnlaget og har rett til å uttale seg om det. Trygderetten skal etter § 17 nr. 6 sørge for at en part gjøres kjent med en faktisk opplysning som det er av betydningen at parten er kjent med. Utover dette avgjør rettens administrator om partene skal gis adgang til å uttale seg, jf. § 20 første ledd tredje punktum. Loven stiller ikke samme krav til fremleggelse for ankemotparten som for den ankende part.

11.4.2 Høringsnotatet

11.4.2.1 *Prinsippet om at en domstol ikke kan tilkjenne saksøkeren mer enn vedkommende har påstått eller avgjøre krav som ikke er reist i saken (disposisjonsprinsippet)*

I høringsnotatet gjøres innledningsvis rede for at det i sivile saker for domstolene avgrenses saken av de krav partene fremsetter. Retten kan ikke gå utover de påstander partene har nedlagt, og den kan heller ikke bygge på andre påstandsgrunnlag enn dem partene har påberopt seg.

Etter trygderettsloven behandles partene ulikt og deres disposisjonsfrihet er begrenset. Departementet ga uttrykk for at dette prinsipielt er uheldig, og at det bør endres.

I høringsnotatet vises videre til at disposisjonsprinsippet ikke gjelder rettsspørsmål. Her er retten ubundet av partenes syn. Den skal ikke behøve å legge til grunn en rettsoppfatning den ikke deler. Departementet peker her på at Trygderettens praksis til dels har 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 parten. Etter departementets oppfatning er dette lite ønskelig.

Trygderetten kan ved sin avgjørelse gå utover partenes påstander, men kun til gunst for den ankende part, jf. § 20 andre ledd. Departementet viste til at Trygderetten i liten grad har benyttet sin adgang til å gå utover påstandene til gunst for den ankende part, det vil si tilkjent noe mer enn eller en annen ytelse enn det den ankende part har krevd. Forhold som det ikke er anket over kan være dårlig opplyst, og retten har normalt lite opplysninger til å avgjøre noe som ikke er gjort til tvistegjenstand. Dette er dessuten forhold som ikke har vært omfattet av kontradiksjon. Den ankende part kan ha sine grunner til eksempelvis å begrense kravet til gradert uføreytelse, og retten bør i slike tilfeller ikke kunne tilkjenne full

uføreytelse. Det er heller ikke gitt av den ankende part er tjent med å bli tilkjent en annen ytelse enn det anken gjelder.

I høringsnotatet pekes det på at hensynet til å oppnå materielt riktige avgjørelser kan tale for å gå utenfor påstandene. Departementet mente Trygderetten som et domstolslignende forvaltningsorgan, i større grad bør være et nøytralt avgjørelsesorgan, der partene er likestilt. Det ble vist til at alternativet til at retten er bundet av partenes påstander vil da være at retten kan gå utover påstandene til ugunst for begge parter. En regel om omgjøring til ugunst kan føre til at stønads-mottakere som har grunn til å anke unnlater dette av frykt for å miste den innvilgede ytelse. En slik virkning er ikke ønskelig.

Det kan videre være uheldig at Trygderetten fatter vedtak uten at ankemotparten har vurdert saksforholdet og fattet vedtak først. Trygderetten får da ikke den samme karakter av overprøvingsinstans. Trygderetten står i en annen stilling enn ordinære forvaltningsorganer. Ved lov av 5. juni 1987 nr. 27 ble lagmannsrettene første domstolsinstans for saker avgjort av Trygderetten. Trygderetten erstatter ved dette tingrettene på Trygderettens saklige virkeområde. Det kontradiktoriske prinsipp gjelder dermed for forhold som ligger utenfor påstandene. Gjennomgående ville retten også hatt et behov for å innhente opplysninger, noe som ville forsinket saksbehandlingen. Videre er ikke styrkeforholdet mellom partene så ulikt som Ankelovutvalget så for seg. Innslaget av prosessfullmektiger har dessuten økt i de senere år.

Departementet kom etter en avveining av hensynene som er nevnt ovenfor til et forslag om at retten bare skal kunne avgjøre de krav som er reist i saken, det som er gjort til tvistegjenstand. Avgjørelsen må videre ligge innenfor rammen av partenes påstander. Ordlyden er lagt tett opp mot tvisteloven § 11-2 første ledd.

11.4.2.2 Prinsippet om at begge parter skal ha hatt anledning til å gjøre seg kjent med motpartens anførelser og uttalt seg om disse før dom blir avsagt (kontradiksjon)

Trygderetten ble etablert som et frittstående forvaltningsorgan basert på rettspleieprinsipper om kontradiksjon og partsoffentlighet. Målet var å gi de samme rettsgarantier som ved domstolsbehandling. Ankelovutvalget forutsatte at ankende part som den klare hovedregel skulle ha tilgang til de opplysninger som ble innhentet, Innstillingen side 39 første spalte.

Kontradiksjonsprinsippet er kommet til uttrykk flere steder i loven, blant annet i § 13, § 17 nr. 6 og § 20. I § 17 nr. 6 heter det at Trygderetten skal sørge for at en part skal gjøres kjent med faktisk opplysning som kan få betydning ved avgjørelsen og som det antas å være av betydning for parten at han gjøres kjent med. Det er likevel uklart hvor langt kontradiksjonsprinsippet rekker i saker for Trygderetten, noe som kan ha ført til noe uensartet praksis. Partene er dessuten ikke likestilt med hensyn til kontradiksjon slik loven er i dag.

Departementet foreslo i høringsnotat å styrke kontradiksjonen i Trygderetten. For det første bør partene likestilles. Dette betyr at begge parter får anledning til å uttale seg, og uavhengig av om forholdet er til gunst eller ugunst for vedkommende.

Departementet foreslo videre at partene gis mulighet til å uttale seg dersom retten går utenfor partenes påstandsgrunnlag. Retten er ikke bundet av påstandsgrunnlagene, se nedenfor. At partene får uttale seg før saken blir avgjort på et annet grunnlag enn partene har prosedert på, er naturlig. Partene kan også ha opplysninger av betydning for dette avgjørelsesgrunnlaget som ikke har fremkommet tidligere.

Generelt skal partene før retten avgjør saken ha hatt mulighet til å uttale seg om faktiske forhold som vil kunne være av betydning for rettens avgjørelsesgrunnlag. Dette ivaretas normalt gjennom ankemotpartens saksforberedelse. Trygderetten har imidlertid et særlig ansvar for at kravene til kontradiksjon er ivaretatt før retten treffer sin avgjørelse.

Departementet foreslo en generell bestemmelse om kontradiksjon. Begge parter får med dette en oppfordring til å belyse og uttale seg om de faktiske forhold som kan bli avgjørende for saken.

Når det gjelder opplysninger som er en del av sakens dokumenter, og var det ved oversendelse til Trygderetten og dermed kjent for ankemotparten, må retten foreta en konkret vurdering av om disse skal forelegges for den ankende part.

Selv om opplysningene er kjent fra tidligere, kan begge parter ha behov for å kommentere forholdet dersom de er klar over at dette vil kunne bli en del av rettens avgjørelsesgrunnlag. Opplysningene kan være unyanserte, kontroversielle eller direkte uriktige.

Retten bør dessuten ha adgang til å la partene uttale seg. For eksempel kan det unntaksvis være aktuelt å få partenes syn på rettslige problemstillinger som saken reiser. Departementet foreslo derfor å videreføre gjeldende § 20 første ledd siste punktum.

11.4.2.3 Påstandsgrunnlag

Trygderetten er ikke bundet av det partene har påberopt som grunnlag for sin påstand, jf. trygderettsloven § 20 første ledd første punktum. Innenfor rammen av påstandene står retten dermed fritt med hensyn til hvilke forhold den skal legge til grunn for avgjørelsen.

Retten kan dermed prøve alle vilkår for den trygde- eller pensjonsytelse som er krevd. Gjelder kravet uføretrygd, kan retten prøve medlemskapsvilkåret eller attføringsvilkåret der Arbeids- og velferdsetaten har påberopt seg at sykdomsvilkåret ikke er oppfylt. På samme måte kan retten prøve alle vilkår der kravet retter seg mot den ankende part, slik som ved tilbakekreving av feilutbetalte ytelser. Retten må for eksempel kunne prøve om tilbakebetalingskravet helt eller delvis er foreldet selv om den ankende part ikke har tatt med dette som et av påstandsgrunnlagene. Retten må imidlertid ivareta kontradiksjonsprinsippet, se punkt 11.4.4.3.

Twisteloven innførte begrepet påstandsgrunnlag i stedet for det mer upresise uttrykket anførsler. Dette var ikke ment som en realitetsendring, men som en klargjøring av at anførsler i denne sammenheng er de rettsstiftende faktiske forhold som partene har påberopt som grunnlag for kravet, også kalt rettsfakta. Det vises til Twistelovutvalgets utredning, NOU 2001: 32 Rett på sak, punkt 5.2. Twistelovens terminologi foreslås innført i trygderettsloven. Departementet foreslo å lovfeste definisjonen av påstandsgrunnlag i § 20 tredje ledd andre punktum. Ordlyden er den samme som i tvisteloven § 11-2 første ledd tredje punktum.

Departementet foreslo å videreføre ordningen med at Trygderetten står fritt i forhold til partenes påstandsgrunnlag, jf. utkastet til § 20 tredje ledd, men derimot ikke den skjevhet i forhold til kontradiksjonsprinsippet som følger av andre punktum. Ankene er som regel kortfattede, og den ankende part går i liten grad inn på de ulike vilkår for å få innvilget ytelsen. Partene benytter prosessfullmektig i større grad enn tidligere, men andelen ligger fortsatt under 50 prosent. Dersom retten skulle være bundet av partenes påstandsgrunnlag, vil det forutsette en mer formalisert prosess. Departementet anser ikke dette som hensiktsmessig. Det vil også kreve en høyere bevissthet hos partene om betydningen av å ta med eller unnlate ulike påstandsgrunnlag. Veiledning av partene vil kunne være avgjørende, noe som er utfordrende ved skriftlig behandling der saken skal avgjøres innen rimelig tid.

Departementet antok i høringsnotatet at en ordning hvoretter retten ikke er bundet av partenes påstandsgrunnlag gir flest materielt riktige avgjørelser. Dette kan slå ut både til gunst og ugunst for den ankende part. Forvaltningen har imidlertid ikke kompetanse til å tilstå ytelser uten hjemmel i lov. Dersom Trygderetten vil legge et annet rettsfaktum til grunn enn ankemotparten, står retten fritt til dette. Trygderetten har videre et selvstendig ansvar for riktig bruk av rettsreglene, og er ikke bundet av partenes argumentasjon om bevissspørsmål. Departementet foreslo at dette skal gå frem av loven.

11.4.2.4 Hvilke faktiske forhold skal retten legge til grunn? (forhandlingsprinsippet)

I sivile saker for domstolene har partene hovedansvaret for å bringe frem det faktiske grunnlag retten skal bygge på. Dette gjelder også i saker hvor partene mangler fri rådighet over sakens gjensstand, men her har retten en selvstendig plikt til å sørge for alle de opplysninger som er nødvendige for å sikre en riktig avgjørelse.

I høringsnotatet fant departementet det hensiktsmessig å opprettholde Trygderettens selvstendige undersøkelsesplikt. Det ble imidlertid fremhevet at det er viktig at saksbehandlingen – og kostnadene – står i et rimelig forhold til sakens betydning, og at det ikke settes inn større innsats enn nødvendig for å få et forsvarlig grunnlag for avgjørelsen, jf. også forslaget til ny formålsbestemmelse i § 1. Det er også av tidsmessige grunner lite hensiktsmessig om Trygderetten selv i større utstrekning innhenter nye opplysninger eller vurderinger. Den praksis som etter hvert har utviklet seg med at mangelfullt opplyste saker hjemvises til ny behandling hos ankemotparten, er etter departementets oppfatning en mer hensiktsmessig måte å gripe disse tilfellene an på.

11.4.2.5 Rettens ansvar for å opplyse saken

Trygderetten skal sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst. Retten kan innhente opplysninger på den måte den anser hensiktsmessig, jf. § 15 nr. 1. Dette kan være forklaring fra parter og vitner, eller skriftlige opplysninger som legeerklæringer, inntektstoppogaver og lignende.

Trygderetten har de senere år i liten grad benyttet seg av muligheten til å innhente nye bevis. Dette kan ha sammenheng med at sakene i store trekk er bedre opplyst gjennom den saksbehandling som har foregått i underliggende instans. Med mindre det gjelder enkle avklaringer

av faktum, anser departementet det mer hensiktsmessig at ankemotparten foretar de nødvendige undersøkelser og at Trygderetten i slike tilfeller benytter seg av muligheten til å hjemvise saken til ny behandling.

Retten må sørge for å ha et forsvarlig grunnlag for sin avgjørelse, men saken skal ikke utredes i større omfang enn nødvendig. Etter innføringen av tvisteloven legger domstolene større vekt på å avpasse saksbehandlingen slik at den står i et rimelig forhold til sakens betydning.

Departementet foreslo at bestemmelsen i gjeldende § 15 nr. 1 gis en noe annen ordlyd og blir nytt femte ledd i § 20. Retten kan som tidligere innhente de opplysninger den finner nødvendig for avgjørelsen. Det vises til punkt 11.5 om bevis.

11.4.2.6 Rettens prøvingsadgang. Materielle avgjørelser

Departementet foreslo at det lovfestet at Trygderetten kan prøve alle sider av saken. I den sammenheng skal retten foreta en nåtidsvurdering av sakens faktum, se punkt 11.3.4.

Departementet foreslo videre at Trygderettens kompetanse til å fatte materielle avgjørelser videreføres, og at også dette lovfestet.

11.4.3 Høringsinstansene

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Jussformidlingen, KLP, Landsorganisasjonen i Norge (LO), Unio, Juss-Buss og Pensjonskasseforeningen hadde merknader til dette punktet i høringsrunden.

LO mener at Trygderetten bør gå utenfor partenes påstander så lenge dette er til gunst for brukeren. Det kan etter LOs vurdering være slik at den private part mister rett til ytelser eller får begrensede ytelser bare fordi man ikke tenkte seg om da krav på ytelser fremsettes.

LO tar videre opp Trygderettens forhold til påstandsgrunnlag og rettsanvendelsen her:

«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 fremgår 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 tilslidesettelse 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.»

Unio viser til at alle grep som søker å likestille partene er uheldig, under henvisning til at den svake part ikke kan likestilles med ankemotparten. Flere høringsinstanser har samme syn, blant andre *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*.

Juss-Buss mener at trygdesøker risikerer å lide rettstap dersom Trygderettens adgang til å avgjøre kjennelse ut over rammen av partenes påstander fjernes. Videre mener de at styrkeforholdet mellom partene i trygderettsaker ennå ikke er likestilt nok til at det er forsvarlig å fjerne denne sikkerheten.

Jussformidlingen er under tvil kommet til at Trygderetten skal være bundet av partenes påstander.

Pensjonskasseforeningen støtter departementets ulike forslag for å fremme likeverdighet mellom partene i Trygderetten. Herunder anser Pensjonskasseforeningen det formålstjenlig at rettens avgjørelse må ligge innenfor rammene av partenes påstander.

KLP legger til grunn at brudd på det foreslåtte lovfestede prinsippet om kontradiksjon i loven § 20 vil være en alvorlig saksbehandlingsfeil, som vil kunne føre til gjenopptakelse. *KLP* slutter seg ellers til departementets forslag

11.4.4 Departementets vurderinger og forslag

11.4.4.1 Trygderettens forhold til kravet og påstandene

I lys av høringsinnspillene, særlig fra *Unio*, *FFO* og *LO*, har departementet kommet til at gjeldende

ordning bør opprettholdes. Hensynet til å oppnå materielt riktige avgjørelser bør veie tyngst, ikke hvorvidt den enkelte har truffet riktig på ytelse og nivå på ytelsen.

Retten har som nevnt i liten grad benyttet seg av adgangen til å tilkjenne en annen ytelse eller noe mer enn den ankende part har krevd. Forhold som det ikke er anket over kan være dårlig opplyst, og retten har normalt lite opplysninger til å avgjøre noe som ikke er gjort til tvistegjenstand, og å innhente supplerende opplysninger i en sak vil nødvendigvis forsinke saksbehandlingen. Departementet antar at den moderate bruken av adgangen til å gå utenfor påstanden vil fortsette.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 20 andre ledd.

11.4.4.2 Trygderettens forhold til påstandsgrunnlagene. Rettsanvendelsen

Twisteloven innførte begrepet påstandsgrunnlag i stedet for det mer upresise uttrykket anførsler, jf. punkt 11.4.2.3. Twistelovens terminologi foreslås innført i trygderettsloven. Departementet foreslår å lovfeste definisjonen av påstandsgrunnlag i § 20 tredje ledd andre punktum. Ordlyden er den samme som i tvisteloven § 11-2 første ledd tredje punktum.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) mener at Trygderetten ikke bør ha kompetanse til å prøve andre vilkår enn de som er stridens kjerne. Dette opphever etter LOs vurdering en praksis som er utviklet av Trygderetten for å ivareta den private parts interesse, og viser blant annet til uttalelser fra Narvland og Øie i publiserte artikler. *LO* vurderer at en utvidet rett for Trygderetten til å overprøve etatens rettsanvendelse i forhold som går til gunst for den ankende part kan føre til at brukere vegrer seg til å benytte seg av ankemuligheten, og fratar Trygderetten karakter av å være et lavterskeltilbud.

Departementet skal til dette bemerke at det er flere eksempler på at Trygderetten har gått utenfor påstandsgrunnlaget til ugunst for den ankende part. Lovforslaget representerer derfor ingen utvidelse av Trygderettens kompetanse på dette punkt.

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om å videreføre at retten ikke er bundet av partenes påstandsgrunnlag, jf. punkt 11.4.2.3, se § 20 tredje ledd i lovforslaget. Retten kan dermed prøve alle vilkår for den trygde- eller pensjonsytelse som er krevd. Da Trygderetten ikke kan gå utenfor påstandene til ugunst for den ankende part, se punkt 11.4.4.1, kan imidlertid

ikke retten frata parten en innvilget ytelse, selv om retten avgjør saken på et annet grunnlag enn det som er påberopt.

På samme måte kan retten prøve alle vilkår der kravet retter seg mot den ankende part, slik som ved tilbakekreving av feilutbetalte ytelser. Retten må for eksempel kunne prøve om tilbakebetalingskravet helt eller delvis er foreldet selv om den ankende part ikke har tatt med dette som et av påstandsgrunnlagene. Retten må imidlertid ivareta kontradiksjonsprinsippet, se punkt 11.4.4.3.

At retten er ubundet av partenes påstandsgrunnlag antas å gi flest materielt riktige avgjørelser. Dette kan slå ut både til gunst og ugunst for den ankende part. Forvaltningen har imidlertid ikke kompetanse til å tilstå ytelser uten hjemmel i lov.

Dersom Trygderetten ikke er enig i ankemotpartens påstandsgrunnlag, må retten kunne bruke det påstandsgrunnlag som retten mener er egnet til å gi et rettsriktig resultat.

Retten har videre et selvstendig ansvar for riktig bruk rettsreglene og er ikke bundet av partenes argumentasjon om bevissspørsmål. Departementet foreslår at dette fremgår av loven, se utkastet til § 20 nytt fjerde ledd. Tvisteloven har tilsvarende bestemmelser i § 11-3 første punktum og § 11-2 andre ledd tredje punktum.

Departementet antar det særlig vil være aktuelt å gå utover påstandsgrunnlagene ved akseptoriske grunnlag som foreldelse. Men det kan også tenkes at retten finner grunn til å prøve et vilkår for en trygde- eller pensjonsytelse, som ankemotparten av ulike grunner ikke har tatt stilling til eller uten drøfting har lagt til grunn at er oppfylt. Det forutsettes ikke at Trygderetten skal gå dypt inn i alle påstandsgrunnlag.

Når det gjelder Trygderettens rettsanvendelse, har LO rett i at Trygderetten har vært tilbakeholden med å legge til grunn en strengere rettsoppfatning (hvilket er noe annet enn påstandsgrunnlag) enn ankemotparten. Som det fremgår av sitatet fra Narvland med videre henvisning til Øie, bygger dette imidlertid ikke på en forestilling om at Trygderetten er rettslig avskåret fra å legge en slik strengere lovforståelse til grunn.

Departementet mener at Trygderetten fortsatt skal være ubundet av partenes syn på rettsanvendelsen. Retten skal ikke behøve å legge til grunn en rettsoppfatning den ikke deler. Retten har en selvstendig plikt til å sørge for, innenfor sakens rammer, at rettsanvendelsen blir riktig. Forslaget til trygderettsloven § 20 fjerde ledd om at retten

av eget tiltak skal anvende gjeldende rettsregler, innebærer en kodifisering av gjeldende rett. Lovteksten er utformet etter modell av tvisteloven § 11-3 og 11-2 andre ledd.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 20 tredje ledd og fjerde ledd.

11.4.4.3 Kontradiksjon

Trygderetten ble etablert som et frittstående forvaltningsorgan basert på rettspleieprinsipper om kontradiksjon og partsøffentlighet. Målet var å gi de samme rettsgarantier som ved domstolsbehandling. Trygderetten skal «utøve faktisk om ikke formell, rettspleie», slik det heter i Ot.prp. nr. 5 (1966–67) side 20.

Kontradiktorisk saksbehandling ble sammen med partsøffentlighet dermed fremhevet som sentrale begrunnelser for opprettelse av Trygderetten. Det vises også til Ankelovutvalget side 18 første spalte, der det heter: «En slik omlegging vil stille økte krav til administrasjonen, men dette er omkostninger som det er rimelig å ta for å trygge rettsikkerheten». Ankelovutvalget forutsatte at ankende part som den klare hovedregel skulle ha tilgang til de opplysninger som ble innhentet, Innstillingen side 39 første spalte.

Kontradiksjonsprinsippet er kommet til uttrykk flere steder i loven. Etter § 13 skal den ankende part få ankemotpartens oversendelsesbrev og ekspedisjonsbrev til uttalelse. I § 17 nr. 6 heter det at en part skal gjøres kjent med faktisk opplysning som kan få betydning ved avgjørelsen og som det antas å være av betydning at parten gjøres kjent med. Den ankende part skal i alle tilfeller underrettes dersom opplysningen ikke er til gunst for vedkommende. Dersom retten ved avgjørelsen går utover partenes påstandsgrunnlag til ugunst for den ankende part, skal den ankende part etter § 20 gis adgang til å uttale seg dersom det antas at vedkommende ikke er kjent med forholdet. Kontradiksjonsprinsippet ivaretas også ved at vitneforklaringer tas opp etter reglene for bevisopptak eller i rettsmøte med begge parter til stede. Det er noe uklart hvor langt kontradiksjonsprinsippet rekker i saker for Trygderetten, noe som kan ha ført til uensartet praksis. Partene er dessuten ikke likestilt med hensyn til kontradiksjon slik loven er i dag.

Departementet følger opp forslaget i høringsnotatet om å styrke kontradiksjonen i Trygderetten, slik at begge parter gis mulighet til å uttale seg, uavhengig av om forholdet er til gunst eller ugunst. Departementet vil som følge av dette foreslå at også ankemotparten gis mulig-

het til å uttale seg dersom retten går utenfor partenes påstandsgrunnlag. Retten er ikke bundet av påstandsgrunnlagene, jf. utkastet til § 20 tredje ledd. At partene får uttale seg før saken blir avgjort på et annet grunnlag enn partene har prosedert på, er naturlig. Partene kan også ha opplysninger av betydning for dette avgjørelsesgrunnlaget som ikke har fremkommet tidligere. Det vises til utkastet til § 20 sjette ledd.

Generelt skal partene, før retten avgjør saken, ha hatt mulighet til å uttale seg om faktiske forhold som vil kunne være av betydning for rettens avgjørelsesgrunnlag. Dette ivaretas normalt gjennom ankemotpartens saksforberedelse. Trygderetten har imidlertid et særlig ansvar for at kravene til kontradiksjon er ivaretatt før retten treffer sin avgjørelse.

Departementet foreslår en generell bestemmelse om kontradiksjon, se utkastet til § 20 sjuende ledd første punktum. Begge parter får med dette en oppfordring til å belyse og uttale seg om de faktiske forhold som kan bli avgjørende for saken. Bestemmelsen vil særlig være aktuell for opplysninger som er tilkommet etter at ankemotparten har avsluttet ankeforberedelsen og sendt saken til Trygderetten. Det kan for eksempel dreie seg om nye helseopplysninger eller endret arbeidstilknytning hos den ankende part, avgjørelser i andre stønadsaker eller en ny spesialisterklæring. Rettens foreleggelsesplikt gjelder også opplysninger som retten selv har innhentet, jf. § 20 femte ledd. Nye opplysninger helt uten betydning for avgjørelsen eller vitterligere kjensgjerninger vil kunne unntas fra kontradiksjon.

Når det gjelder opplysninger som er en del av sakens dokumenter, og var det ved oversendelse til Trygderetten og dermed kjent for ankemotparten, må retten foreta en konkret vurdering av om disse skal forelegges for den ankende part. Sentrale momenter vil være hvor viktig den faktiske opplysning er for rettens avgjørelsesgrunnlag, hvem som er kilden for opplysningen, hvor sannsynlig det er at den ankende part er kjent med den og om vedkommende vil ha interesse av å kommentere forholdet.

Selv om opplysningene er kjent fra tidligere, kan begge parter ha behov for å kommentere forholdet dersom de er klar over at dette vil kunne bli en del av rettens avgjørelsesgrunnlag. Opplysningene kan være unyanserte, kontroversielle eller direkte uriktige.

Kontradiksjonsprinsippet kan favne videre enn de situasjoner som er nevnt i utkastet til § 20 sjette og sjuende ledd første punktum. Retten bør dess-

uten ha en adgang til å la partene uttale seg. For eksempel kan det unntaksvis være aktuelt å få partenes syn på rettslige problemstillinger som saken reiser. Departementet foreslår derfor å videreføre gjeldende § 20 første ledd siste punktum som andre punktum i sjuende ledd.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 20 sjette og sjuende ledd.

11.4.4.4 Rettens ansvar for å opplyse saken

Trygderetten skal sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst. Trygderetten kan innhente opplysninger på den måte den anser hensiktsmessig, jf. § 15 nr. 1. Dette kan være forklaring fra parter og vitner eller skriftlige opplysninger som legeerklæringer, inntekstoppgaver og lignende. Departementet antok under lovforberedelsen at det i en del tilfeller ville være absolutt nødvendig for retten å innhente slike opplysninger. Departementet fremholdt videre at det måtte være opp til Trygderetten å avgjøre hvordan den på best måte skal sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst, jf. Ot.prp. nr. 5 (1966–67) side 25 første spalte.

Trygderetten har de senere år i liten grad benyttet seg av muligheten til å innhente nye bevis. Dette kan ha sammenheng med at sakene i store trekk er bedre opplyst gjennom den saksbehandling som har foregått i underliggende instans. Vedtakene inneholder skriftlige, ofte omfattende begrunnelser, noe som i liten grad var tilfellet tidligere. Det er også innført en klageinstans for saker etter folketrygdloven, som må anses å ha bidratt til å opplyse ankesakene for Trygderetten på en bedre måte. Erfaringene har dessuten vist at saksutredning i Trygderetten kan føre til svært lang saksbehandlingstid. Med mindre det gjelder enkle avklaringer av faktum, anser departementet det mer hensiktsmessig at ankemotparten foretar de nødvendige undersøkelser og at Trygderetten i slike tilfeller benytter seg av muligheten til å hjemvise saken til ny behandling.

Retten må sørge for å ha et forsvarlig grunnlag for sin avgjørelse, men saken skal ikke utredes i større omfang enn nødvendig. Etter innføringen av tvisteloven legger domstolene større vekt på å avpasse saksbehandlingen slik at den står i et rimelig forhold til sakens betydning. Det vises til Ot.prp. nr. 51 (2004–2005), særlig punkt 13. En tilpasning til det såkalte proporsjonalitetsprinsippet ble også gjort ved vedtakelsen av nye saksbehandlingsregler for fylkesnemndene i barnevernloven kapittel 7, lov av 1. desember 2006 nr. 65. Det vises også til punkt 6.4 om ny formålsbestemmelse.

Departementet foreslår at bestemmelsen i § 15 nr. 1 gis en noe annen ordlyd og blir nytt femte ledd i § 20. Retten kan som tidligere innhente de opplysninger den finner nødvendig for avgjørelsen. Det vises til pkt. 11.5 om bevis. Hvis det ikke foreligger et forsvarlig grunnlag for enten å stadfeste vedtaket eller omgjøre det, kan Trygderetten alternativt oppheve vedtaket og hjemvise saken til ny behandling.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 20 femte ledd.

11.4.4.5 Rettens prøvingsadgang. Materielle avgjørelser

Som det redegjøres for i høringsnotatet, er det i dag ingen begrensninger i rettens prøvingsadgang. For uten at retten kan prøve at rettsanvendelsen og saksbehandlingen er korrekt, kan retten foreta en full prøving av bevisene og prøve ankemotpartens skjønnsutøvelse fullt ut. Prøvingsadgangen har tidligere vært begrenset i noen sakstyper, ved at retten ikke kunne prøve det faktiske grunnlag for avgjørelsen, jf. folketrygdloven av 1966 § 14-7 nr. 3 tredje ledd. Bestemmelsen ble ikke videreført i loven av 1997. Det vises til NOU 1990: 20 side 662, der utvalget argumenterte for at bestemmelsen i praksis ikke begrenset rettens prøvingsadgang.

I Ot.prp. nr. 42 (1996–97) ble prøvingsadgangen foreslått begrenset, men Stortinget gikk imot forslaget. Departementet mener det ikke er grunn til å begrense den prøvingsadgang Trygderetten har i dag, verken av kapasitetsgrunner eller av andre årsaker.

Saksbehandlingstiden er gått vesentlig ned etter omorganiseringen av Trygderetten i 1997. I 1994 var saksbehandlingstiden for begrunnede kjennelser over to år. De siste årene har gjennomsnittlig saksbehandlingstid ligget på ca. fire måneder.

Departementet følger opp forslaget fra høringsnotatet om å lovfeste at retten kan prøve alle sider av saken, se § 20 første ledd i lovforslaget.

Departementet foreslår videre at Trygderettens kompetanse til å fatte materielle avgjørelser videreføres, og at også dette lovfestes. Trygderetten, som i tillegg til juridisk kyndige rettsmedlemmer, har faste medisinske kyndige og attføringskyndige rettsmedlemmer, er godt egnet til å avgjøre det materielle kravet, det vil si fatte realitetsvedtak. At Trygderetten på denne måte kan omgjøre ankemotpartens vedtak, vil dessuten korte ned tiden det tar før den ankende part får endelig realitetsvedtak. Dersom Trygderetten

kun skulle kunne oppheve det påankede vedtaket – eller kjenne det ugyldig – måtte ankemotparten fatte et nytt vedtak som i sin tur ville vært gjenstand for anke til Trygderetten.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 20 første ledd.

11.5 Bevis

11.5.1 Gjeldende rett

Trygderettsloven har i §§ 15 og 16 bestemmelser om bevis. Til § 15 heter det i Ot.prp. nr. 5 (1966–67) side 24 andre spalte: «Bestemmelsene i denne paragraf bygger på tvistemålslovens regler og vil gi retten hjemmel for å innhente alle nødvendige opplysninger og forklaringer, fra parter, vitner og sakkyndige». Reglene var i samsvar med tvistemålslovens hovedregler, men var tilpasset det behov som var antatt å foreligge ved Trygderettens saksbehandling. Arbeidstvistloven §§ 19, 21 og 22 ble brukt som modell, jf. Ankeutvalgets spesialmotiver til § 15, innstillingen side 46 første spalte. Bestemmelsene skiller seg fra forvaltningsloven § 17, der forvaltningsorganet skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig.

Tvistemålslovens bevisregler ble dels gjengitt, som i § 16, og det ble dels vedtatt henvisningsbestemmelser. Vedtakelsen av tvisteloven i 2005 nødvendiggjorde nye henvisninger, noe som ble foretatt ved endringslov av 26. januar 2007 nr. 3. Det ble ikke den gang foretatt en nærmere vurdering av bevisreglene i trygderettsloven.

Retten skal sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst og kan innhente bevis på den måte den finner hensiktsmessig. Den kan oppta forklaringer av parter og vitner og andre som antas å ha opplysninger av betydning for saken, for eksempel sakkyndige, jf. § 15 nr. 2. Forklaring kan tas mot av retten selv, en av dens medlemmer eller av saksforberedere. Det mest praktiske er at retten tar imot forklaring under det rettsmøte som avholdes i forbindelse med muntlig saksbehandling, jf. § 19 andre ledd. Men det kan også holdes bevisopptak uten at det besluttet muntlig saksbehandling. Dette er gjort i liten grad. Forklaringer kan også tas opp ved de alminnelige domstoler eller hos politiet. Etter det departementet er kjent med, har Trygderetten aldri benyttet seg av denne muligheten.

I den utstrekning noen plikter å gi opplysninger til ankemotparten har vedkommende samme plikt overfor Trygderetten, jf. § 15 nr. 3. Det mest aktuelle er at retten kan ta imot forklaring fra leger eller andre behandlere som i utgangspunkt

tet har lovbestemt taushetsplikt, jf. folketrygdloven § 21-4 til § 21-5. For øvrig plikter enhver å avgi forklaring for Trygderetten så fremt det ikke foreligger bevisfritak eller bevisforbud etter tvisteloven kapittel 22. Den som opptar forklaring, kan etter tredje punktum frita en parts forlovede, fosterforeldre, fosterbarn og fostersøsken for bevisplikt etter tvisteloven § 22-8 andre ledd og kan etter en avveining gi pålegg om å fremlegge bevis som røper forretnings- eller driftshemmelighet dersom den finner det påkrevd, jf. § 22-10 andre punktum.

Når det anses å være av betydning for avgjørelsen å skaffe opplysninger om den ankende parts helse, ervervsevne eller ervervsmuligheter, kan retten etter nr. 3 andre ledd bestemme at vedkommende skal la seg undersøke eller intervjuet av lege eller sakkyndig. Retten er m.a.o. ikke avhengig av samtykke fra den ankende part. Bestemmelsen har sin parallell i folketrygdloven § 21-3 tredje ledd, som gjelder medlemmets opplysningsplikt overfor ankemotparten.

Retten kan etter § 15 nr. 4 første ledd kreve at den som besitter et bevis legger det frem eller gir tilgang til det med mindre det foreligger bevisfritak eller bevisforbud etter tvisteloven kapittel 22. Tvisteloven § 26-7 vedrørende tvist om bevis tilgang gjelder tilsvarende. Hvis besitteren plikter å gjøre beviset kjent for en part i saken, kan retten etter krav eller samtykke fra parten, pålegge besitteren å legge det frem uavhengig av bestemmelsen i første ledd. Retten kan pålegge en part eller et vitne å undersøke registrerte regnskapsopplysninger og lignende og redegjøre for disse. Tilsvarende plikt har vitner for de alminnelige domstoler etter tvisteloven § 24-4 andre ledd, som er en videreføring av tvistemålsloven § 202 andre ledd, hvor ordlyden lå tett opp til trygderettsloven § 15 nr. 4 tredje ledd.

Retten kan etter § 15 nr. 5 foreta granskning selv eller ved et eller flere av sine medlemmer eller ved oppnevnte sakkyndige. De avgjørelser som skal tas etter § 15, kan treffes av rettens administrator eller den samlede rett, jf. § 15 nr. 6.

Etter § 16 nr. 1 første ledd har enhver plikt til å møte som vitne dersom avstanden til møtestedet er 300 km med rutegående transportmiddel eller 100 km på annen måte eller tilsvarende veilengde dels på den ene måte og dels på den annen. Bestemmelsen er tilnærmet likelydende med – og materielt sett den samme – som tvistemålsloven § 199 hva gjaldt møteplikten for lagmannsrettene, slik bestemmelsen lød da trygderettsloven ble vedtatt. Tvistemålsloven § 199 er endret flere ganger etter dette, og ved vedtakelsen av tvisteloven

ble den geografiske begrensning opphevet. Trygderettsloven § 16 har imidlertid blitt stående uforandret siden 1966.

Rettens administrator kan etter andre ledd utvide møteplikten dersom det er særlig maktpåliggende at vitnet møter. Bestemmelsen tilsvarende tvistemålsloven § 199 fjerde ledd, slik den lød ved vedtakelsen av trygderettsloven.

Vitner som har møtt frem, kan få pålegg om å forklare seg uten opphold og om å komme tilbake for å forklare seg senere, jf. § 16 nr. 1 tredje ledd. Etter § 16 nr. 2 gjelder de samme avstander til møtesteder etter § 15 nr. 2 andre punktum, det vil si ved oppmøte hos politiet, en domstol eller et annet sted der bevisopptak kan holdes. Partene har samme møteplikt som vitner dersom de får særlig pålegg om det, jf. § 16 nr. 3. Tilsvarende bestemmelse er inntatt i tvisteloven § 23-1.

Trygderetten har i liten grad benyttet muligheten til å foreta parts- og vitneforklaringer. Tilnærmet alle saker behandles skriftlig. Det vises til punkt 11.3.1. Bestemmelsene om utleveringspålegg og granskning har, etter det departementet forstår, sjelden vært benyttet.

11.5.2 Høringsnotatet

Trygderettsloven bestemmelser om bevis (§§ 15 og 16) var i samsvar med tvistemålslovens hovedregler, men var tilpasset det behov som var antatt å foreligge ved Trygderettens saksbehandling. Bevisreglene har i svært liten grad blitt benyttet fordi Trygderetten, i hvert fall i de senere år, sjelden har innhentet opplysninger, og sakene nesten uten unntak har blitt avgjort etter skriftlig saksbehandling.

I høringsnotatet ble det pekt på at Trygderettens saksbehandlingsregler er lagt tett opp til rettspleiens prinsipper og normer, og etter departementets mening bør det være en tilnærmet parallellitet mellom reglene om vitne- og dokumentbevis for Trygderetten, og det som følger av den alminnelige prosesslovgivning.

Når det gjelder utformingen av bestemmelsene om bevis, mente departementet at dette hensiktsmessig kan gjøres ved en generell henvisning til tvisteloven. Det ble vist til at en henvisningsbestemmelse gjør trygderettsloven mer fleksibel i forhold senere endringer av tvisteloven.

Spesielle hensyn kan gjøre seg gjeldende for Trygderetten, noe som kan gjøre det aktuelt å begrense rekkevidden av reglene i tvisteloven. Departementet foreslo derfor at reglene om bevis i tvisteloven gis anvendelse for Trygderetten så *langt de passer*.

Departementet foreslo å videreføre en klar hjemmel i trygderettsloven for å pålegge den ankende part å fremstille seg for lege eller sakkyndig som grunnlag for en erklæring eller sakkyndigvurdering.

Departementet fant ikke grunn til å videreføre særregler om hvem som kan oppta forklaringer.

Den geografiske begrensing av møteplikten for vitner ble opphevet da tvisteloven ble innført. Departementet så ikke grunn til å videreføre særregler for Trygderetten som neppe har hatt noen praktisk betydning. Departementet gikk derfor inn for å oppheve § 16.

11.5.3 Høringsinstansene

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til dette punktet i høringsnotatet.

11.5.4 Departementets vurderinger og forslag

Trygderettsloven §§ 15 og 16 er detaljerte, men ikke uttømmende, slik at loven uansett må suppleres med bestemmelser i tvisteloven. Bevisreglene har i svært liten grad blitt benyttet fordi Trygderetten – i hvert fall i de senere år – sjelden har innhentet opplysninger, og sakene nesten uten unntak har blitt avgjort etter skriftlig saksbehandling. Tvisteloven har videre blitt endret flere ganger uten at det er foretatt tilsvarende endringer i trygderettsloven. Bevisreglene er dermed blitt svært ulike i de to lovene.

Som det fremgår av høringsnotatet er Trygderettens saksbehandlingsregler lagt tett opp til rettspleiens prinsipper og normer, og det bør være en tilnærmet parallellitet mellom reglene om vitne- og dokumentbevis for Trygderetten og det som følger av den alminnelige prosesslovgivning. Også de øvrige bevisregler vil i all hovedsak kunne praktiseres på samme måte i Trygderetten som ved de alminnelige domstoler. Når det gjelder utformingen av bestemmelsene om bevis, mener departementet, som i høringsnotatet, at dette hensiktsmessig kan gjøres ved en henvisning til tvisteloven.

En henvisningsbestemmelse gjør trygderettsloven mer fleksibel i forhold senere endringer av tvisteloven. Skal reglene tas inn i trygderettsloven, vil bestemmelsene dessuten få et betydelig omfang. Med den relativt begrensede betydning bevisreglene antas å få i praksis, mener departementet det er u hensiktsmessig å videreføre detaljerte regler om bevis i trygderettsloven.

Spesielle hensyn kan gjøre seg gjeldende for Trygderetten, noe som kan gjøres det aktuelt å

begrense rekkevidden av reglene i tvisteloven. I tråd med høringsnotatet foreslås det derfor at reglene om bevis i tvisteloven gis anvendelse for Trygderetten *så langt de passer*. Dette kan gjøre bestemmelsen noe upresis, men det anses mindre betenkelig da dette er prosessuelle bestemmelser som primært retter seg mot Trygderetten, som vil være nærmest til å trekke opp de nærmere grenser gjennom sin praksis.

Departementet foreslår å videreføre § 15 nr. 3 første ledd første punktum. Trygderetten har dermed samme mulighet som ankemotparten til å motta opplysninger uavhengig av lovbestemt taushetsplikt.

Etter tvisteloven § 26-4 plikter personer å stille seg til rådighet for undersøkelse i den utstrekning dette kan gjennomføres uten uforholdsmessig belastning eller er krenkende. Dette er en generell bestemmelse for realbevis som åpner for en bred vurdering av ulike hensyn. Departementet foreslår å videreføre en klar hjemmel i trygderettsloven for å pålegge den ankende part å fremstille seg for lege eller sakkyndig som grunnlag for en erklæring eller sakkyndigvurdering. Paragraf 15 nr. 3 andre ledd foreslås derfor som nytt andre ledd.

Departementet ser ikke behov for å videreføre særregler om hvem som kan oppta forklaringer. I den utstrekning det blir behov for parts- og vitneforklaringer vil tvistelovens regler være tilstrekkelig fleksible, slik departementet ser det.

Den geografiske begrensing av møteplikten for vitner ble opphevet da tvisteloven ble innført. Departementet ser ikke grunn til å videreføre særregler for Trygderetten som neppe har hatt noen praktisk betydning. Fjernavhør etter tvisteloven § 21-10 kan benyttes, eventuelt bevisopptak ved domstolene. I samsvar med høringsnotatet foreslår departementet at § 16 oppheves.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 15 og opphevelse av § 16.

11.6 Partenes rett til innsyn i sakens dokumenter

11.6.1 Gjeldende rett

Reglene om innsynsrett i trygderettsloven samsvarer med forvaltningsloven §§ 18 til 21. En part har rett til innsyn i sakens dokumenter. Det er noen begrensninger i dette, blant annet for Trygderettens interne dokumenter. Med mindre det er av vesentlig betydning har en part heller ikke rett til å gjøre seg kjent opplysninger i et dokument som gjelder andre personers helsefor-

hold eller andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre, jf. § 17 nr. 3. Innsyn kan videre nektes i opplysninger som det vil være utilrådelig at vedkommende får kjennskap til, § 17 nr. 4. Unntak er tolket snevert. Innsyn ble gitt i ankesak 97/01453. Departementet er ikke kjent med at innsyn er nektet etter 1980, da sjuemedlemskjennelse i ankesak 488/75 ble avsagt.

En representant for parten skal på anmodning få gjøre seg kjent med opplysningene når ikke særlige grunner taler mot det. Får parten kjennskap til opplysninger som i utgangspunktet er unntatt fra innsyn, kan parten bare bruke dem for å ivareta sine interesser i saken. Taushetsplikt kan pålegges. Brudd på denne kan straffes dersom vedkommende er gjort oppmerksom på det.

Rettsens administrator bestemmer ut fra hensyn til forsvarlig saksbehandling hvordan dokumentene skal gjøres tilgjengelig for partene. Avskrift, utskrift eller kopi skal gis på partens anmodning. Delvis innsyn kan gis ved utdrag dersom rettsens administrator finner det hensiktsmessig. Bestemmelsen ble ved lovendring i 1997 brakt i overensstemmelse med forvaltningsloven § 20, jf. Ot.prp. nr. 42 (1996–97) punkt 5. Forvaltningsloven § 20 er senere endret.

Ankemotparten har dokumentene i saken, og bestemmelsene om innsyn gjelder i praksis for den ankende part.

Etter § 17 nr. 6 skal en part gjøres kjent med en faktisk opplysning som han antas ikke å være kjent med og som kan få betydning for avgjørelsen dersom det antas å være av betydning for parten blir kjent med opplysningen. Går opplysningen parten imot, skal hun eller han i alle tilfeller underrettes. Bestemmelse er viktig av hensyn til gjennomføring av det kontradiktoriske prinsipp. Det vises til punkt 10.4.5.3.

Bestemmelsen i § 17 a om klageadgang ved avslag på innsyn etter trygderettsloven ble innført i 1997, se Ot.prp. nr. 42 (1996–97). Allerede i 1977 ble det vedtatt tilsvarende bestemmelse om klageadgang ved nektelse av innsyn etter forvaltningsloven. Forut for dette ble avslag på innsyn betraktet som en prosessuell avgjørelse som ikke ga grunnlag for klage etter forvaltningsloven § 24 og § 28 flg. Klageadgang forelå imidlertid dersom avslaget var hjemlet i offentlighetsloven. Tilsvarende kunne Trygderettens avslag om innsyn etter offentlighetsloven § 9 påklages til departementet. Klageadgangen ble ved lovendringen i 1997 dermed gjort uavhengig av rettsgrunnlaget. Det var antatt at klageadgangen til departementet ikke kom i strid med Trygderettens uavhengighet. Klageadgangen har nesten ikke blitt benyttet,

noe som må sees i sammenheng med at innsyn er nektet i svært få tilfeller.

11.6.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet vises det til at partene i domstolene har rett til å gjøre seg kjent med samtlige dokumenter som foreligger i saken, bortsett fra rettens interne dokumenter, jf. tvisteloven § 14-1. Også i forvaltningen er partsinnsynsretten omfattende, men noe mer begrenset, jf. forvaltningsloven §§ 18 til 19. Trygderettsloven ligger her tett opp mot forvaltningsloven, ved at dokumenter kan unntas av hensyn til den private parts helse eller forhold til personer som står ham nær.

I praksis har det knapt nok hendt at dokumenter har vært unntatt fra partsoffentlighet. Departementet mente derfor at det er forsvarlig å gi partsoffentlighetsprinsippet en videre rekkevidde enn i dag.

Partsoffentlighet var et av de sentrale hensynene ved innføring av trygderettsloven. Departementet viste til at innsynsrettens begrunnelse gjør seg særlig gjeldende i forhold til de faktiske opplysninger. Et annet spørsmål er om en skal gi innsyn i interne dokumenter. Departementet ga uttrykk for at Trygderettens vurderinger og interne dokumenter bør unntas fra innsyn, og foreslo at reglene på dette punkt skal være i samsvar med innsynsretten ved domstolene.

Departementet foreslo å videreføre bestemmelsen i § 17 nr. 3 om at parten, med mindre det er av vesentlig betydning for han, ikke har krav på innsyn i dokumenter som gjelder andre personers helseforhold eller andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre.

Klageadgangen i gjeldende § 17 a ble foreslått videreført (som § 17). Bestemmelsen ble foreslått omformulert, men har samme materielle innhold som etter gjeldende lov. Beslutning som nekter innsyn skal være skriftlig og være begrunnet.

11.6.3 Høringsinstansene

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til dette punktet i høringsnotatet.

11.6.4 Departementets vurderinger og forslag

Partsoffentlighet var et av de sentrale hensyn ved innføring av trygderettsloven. I dag er det en selvfølge at en part skal ha rett til innsyn i sakens dokumenter. Ved innsyn vil parten kunne kontrollere det faktiske grunnlaget for vedtaket og even-

tuelt imøtegå saksopplysninger samt kontrollere saksbehandlingen. Som det ble fremholdt i høringsnotatet, er partsinnsyn viktig for rettsikkerheten. Retten bestemmer på hvilken måte opplysningene skal gjøres kjent for parten.

Som det fremgår av høringsnotatet gjør innsynsrettens begrunnelse seg særlig gjeldende i forhold til de faktiske opplysninger. Et annet spørsmål er om en skal gi innsyn i interne dokumenter. Slike dokumenter er unntatt fra partsinnsyn ved de alminnelige domstoler, jf. tvisteloven § 14-1. Domstolene gir heller ikke partene tilgang til rådslagningsmøter. Trygderettens interne dokumenter vil, som følge av behandlingsmåten i Trygderetten, tilsvare de opplysninger som kommer frem under rettens rådslagning ved de alminnelige domstoler. Trygderettens vurderinger og interne dokumenter bør derfor unntas fra innsyn. I tråd med høringsforslaget foreslår departementet at reglene på dette punkt skal være i samsvar med innsynsretten ved domstolene.

Som i høringsforslaget foreslås å videreføre bestemmelsen i § 17 nr. 3 om at parten, med mindre det er av vesentlig betydning for han, ikke har krav på innsyn i dokumenter som gjelder andre personers helseforhold eller andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre. Forvaltningsloven § 19 andre ledd har tilsvarende bestemmelse. Det er sjelden at sakens dokumenter inneholder slike helseopplysninger med mindre parten selv er kilden. Det kan likevel i særlige tilfeller oppstå behov for å nekte innsyn, for eksempel av hensyn til kildevern.

Etter departementets forslag videreføres ikke unntaket i § 17 nr. 4 som gjelder nektelse av innsyn begrunnet i den ankende part egen helse. Unntaket har vært ment for de ekstraordinære tilfeller, og innsyn er knapt nok nektet på dette grunnlag.

Når retten til partsinnsyn forslås utvidet, ser departementet ikke noe behov for å videreføre bestemmelsen om at en representant for parten kan gis tilgang til opplysninger i de tilfeller der innsyn blir nektet. Bestemmelsene i § 17 nr. 5 blir dermed overflødige og forslaget om å oppheve disse foreslås fulgt opp.

Retten bestemmer ut fra hensyn til forsvarlig saksbehandling hvordan dokumentene skal gjøres tilgjengelig for partene. Kopi av dokumentene skal gis på partens anmodning. Dette kan gis ved papirkopi eller elektronisk. Bestemmelsen i § 17 nr. 7 videreføres med noe endret ordlyd.

Klageadgangen til departementet i § 17 a videreføres som foreslått i høringsnotatet. Parten skal

gjøres kjent med klageadgangen, klagefrist og fremgangsmåte samtidig med at det blir tatt beslutning om å nekte innsyn. Klagefristen starter ikke å løpe før ankende part har fått slik underretning. Beslutningen som nekter innsyn skal være skriftlig og begrunnet.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven §§ 16 og 17.

11.7 Utsatt iverksetting av vedtak

11.7.1 Gjeldende rett

En anke har ikke oppsettende virkning. Det fremgår av trygderettsloven § 14. At anken ikke har oppsettende virkning betyr at det påankede vedtaket kan iverksettes eller gjennomføres til tross for at det er anket, og saken ikke er endelig avgjort. Når særlige grunner taler for det, kan Trygderetten bestemme at gjennomføringen av vedtaket helt eller delvis skal utsettes, jf. § 14 andre ledd. Det kan settes vilkår for slik utsettelse. Også ankemotparten kan utsette iverksettelsen av vedtaket.

Underliggende forvaltningsorgan kan ved klage og søksmål utsette iverksetting av vedtaket etter forvaltningsloven § 42. De fleste ankesaker for Trygderetten har vært klagebehandlet. Vedtak som er gjenstand for anke har som regel blitt iverksatt før anken fremsettes. Når anken ikke gis oppsettende virkning, medfører det at ankemotparten ikke trenger å stanse gjennomføringen av vedtaket.

Oppsettende virkning kan være aktuelt i forbindelse med vedtak om reduksjoner eller stans i utbetalinger og tilbakekreving av feilutbetalinger. Etter det departementet kjenner til, har retten i liten grad mottatt og etterkommet begjæring om oppsettende virkning. Trygderetten har i noen tilfeller blitt forelagt spørsmål om oppsettende virkning før ankesaken er ferdig forberedt. Der ankesaken oversendes retten med spørsmål om oppsettende virkning, har retten avgjort saken raskt, og det har vært lite aktuelt å avgjøre spørsmålet om oppsettende virkning.

11.7.2 Høringsnotatet

Departementet mente at utgangspunktet fortsatt må være at en anke ikke har oppsettende virkning, jf. trygderettsloven § 14. Vedtak kan dermed iverksettes eller gjennomføres uavhengig av om det er påanket. En anke vil for eksempel ikke igangsette en stanset ytelse eller avbryte en iverksatt tilbakekreving.

Når særlige grunner taler for det, kan Trygderetten etter § 14 andre ledd bestemme at gjennomføringen av vedtaket helt eller delvis skal utsettes. Det kan settes vilkår for slik utsettelse. Også ankemotparten kan utsette iverksettelsen av vedtaket. Det går frem av høringsnotatet at Trygderetten i liten grad etterkommet begjæringer om oppsettende virkning. Departementet pekte på at saksbehandlingstiden i Trygderetten for tiden er ca. fire måneder, og at dette tilsier at utsatt iverksetting er lite aktuelt i dag. Departementet foreslo likevel å videreføre adgangen til å beslutte utsatt iverksetting av vedtak når særlige grunner taler for det.

11.7.3 Høringsinstansene

Flere høringsinstanser, blant annet *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)* og *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* påpeker at det bør åpnes for større bruk av utsatt iverksetting av vedtak. FFO mener at dette bør gjøres i større grad, og peker på at slik manglende mulighet uthuler klageretten. FFO mener at det særlig i saker om tilbakekreving bør gis utsatt iverksetting. Dette siste støttes av flere andre høringsinstanser, blant annet *LO* og *Norsk Forbund for Utviklingshemmede*.

11.7.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet følger opp forslaget fra høringsnotatet om å videreføre bestemmelsen om at en anke ikke har oppsettende virkning. Vedtak kan

dermed iverksettes eller gjennomføres uavhengig av at det er påanket. En anke vil for eksempel ikke igangsette en stanset ytelse eller avbryte en iverksatt tilbakekreving.

Departementet foreslår begrepet «utsettelse av iverksettingen» i stedet for «oppsettende virkning». Begrepet oppsettende virkning er riktignok et innarbeidet juridisk uttrykk og er opprettholdt i tvisteloven, for eksempel i § 36-10, men i forvaltningsloven benyttes utsatt iverksetting, som er mer informativt.

Både Trygderetten og ankemotparten kan bestemme at gjennomføring av det påankede vedtaket utsettes og eventuelt sette vilkår for dette. Utsatt iverksetting kan være aktuelt der vedtaket er særlig byrdefyllt i kombinasjon med at ankende part ligger an til å få medhold, og det av ulike grunner vil ta tid før saken avgjøres. Departementet følger opp forslaget fra høringsnotatet om å videreføre adgangen til å beslutte utsatt iverksetting. Avgjørelse om utsatt iverksetting tas ved beslutning. Beslutningen skal være skriftlig og være begrunnet.

Det foreslås at ankemotparten fortsatt gis hjemmel i trygderettsloven § 14 for å utsette iverksetting av vedtak ved anke. Forvaltningsloven § 42 dekker de situasjoner der vedtaket påklages eller det er aktuelt å bringe det inn for de alminnelige domstoler, men det er tvilsomt om denne bestemmelsen kan nyttes ved en anke til Trygderetten.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 14.

12 Trygderettens avgjørelser

12.1 Innledning

Trygderettens prosessordning har to hovedkategorier av rettslige avgjørelser, kjennelser og beslutninger. Valget mellom disse har særlig betydning for kravene til avgjørelsens innhold og form, og for adgangen til overprøving ved rettsmidler.

Kjennelser er omtalt i §§ 21 og 22 i gjeldende lov. I disse bestemmelsene omtales rettens grunngeving, de formelle krav til avgjørelsens innhold, de ulike typer slutninger, fremgangsmåte ved avviselsen og retting av feil.

Loven har ingen generell bestemmelse om beslutninger, bortsett fra at omgjøring av beslutninger er omtalt i § 22 siste ledd.

I kapitlet her foreslås redaksjonelle og innholdsmessige endringer i lovens bestemmelser for å skape bedre klarhet og oversikt. Det foreslås også å innføre en bestemmelse om tilleggskjennelse.

12.2 Gjeldende rett

12.2.1 Kjennelser

Realitetsavgjørelser i ankesakene treffes ved alminnelig flertall i grunnlagt kjennelse av rettens medlemmer.

I en kjennelse prøver Trygderetten gyldigheten av vedtak som er fattet vedrørende trygde- og pensjonskrav. Retten har også kompetanse til å fatte materielle vedtak, noe som gjøres med mindre saken er for dårlig forberedt. Kjennelsesformen anvendes også i saker som avvises. Avvisning kan skje på grunn av oversittet ankefrist, eller fordi andre prosessforutsetninger mangler. Avgjørelser om oppreisning for oversittet ankefrist treffes også ved kjennelse.

Kjennelsene er etter praksis i Trygderetten bygget opp etter mønster av en dom i sivile saker. En vanlig grunnlagt kjennelse inneholder innledning med angivelse av formalia, kortfattet fremstilling av saksgang, redegjørelse for de relevante fakta i saken, gjengivelse/oppsummering av partenes anførsler, rettens bemerkninger og rettens slutning.

Etter trygderettsloven § 21 andre ledd er det adgang til å vise til ankemotpartens utredning i oversendelsesbrevet når rettens grunngeving faller sammen med ankemotpartens grunngeving. I tillegg til en henvisning til ankemotpartens begrunnelse skal det etter fast praksis gis en selvstendig bemerkning fra retten. Det fremgår av loven § 17 nr. 2 at grunngeving kan unnlates i den utstrekning den ikke kan gis uten å røpe opplysningen som en part ikke har rett til å gjøre seg kjent med. Dette unntaket har i Trygderetten hatt liten praktisk betydning.

Etter loven § 21 tredje ledd er det tilstrekkelig at retten, dersom den finner det klart at anken ikke kan føre frem, og avgjørelsen antas ikke å få betydning utenfor den foreliggende sak, lar kjennelsen inneholde en kort beskrivelse av hva saken gjelder og en redegjørelse for de momenter som retten har lagt avgjørende vekt på. Disse kjennelsene betegnes i praksis som «kjennelser med forenklet grunngeving» og utgjør ca. en fjerdedel av Trygderettens totale antall kjennelser. Denne kjennelsesformen ble innført etter en lovendring med virkning fra 1. januar 2004. Før dette var det på visse vilkår adgang til helt å unnlate å grunnge avgjørelser.

Det fremgår av § 21 fjerde ledd at hvis ikke saken avvises, skal avgjørelsen gå ut på å stadfeste eller omgjøre det påankede vedtak eller oppheve det og hjemvise saken til ny behandling. Slutningen går ut på avvisning dersom retten ikke har funnet grunnlag for å realitetsbehandle saken. Gis den ankende part medhold, går slutningen ut på at det påankede vedtak omgjøres. I motsetning til de ordinære domstoler som treffer Trygderetten realitetsavgjørelser. Dersom retten mener at det ikke foreligger forsvarlig grunnlag for å avgjøre saken, går slutningen ut på at vedtaket oppheves og saken hjemvises til ny behandling i forvaltningen.

Dersom det er krevet saksomkostninger, tas det standpunkt til dette i kjennelsen. Hvis kjennelsen er til gunst for den ankende part, skal retten pålegge ankemotparten helt eller delvis å dekke de nødvendige utgifter som saken har medført, jf. trygderettsloven § 25. En kjennelse med slutning

om at vedtaket oppheves og saken hjemvises til ny behandling, anses å være til gunst for den ankende part. Rettens standpunkt vedrørende saksomkostninger fremgår av slutningen.

Kjennelser som avgjøres med stadfestelse utgjør ca. 75-80 prosent av Trygderettens totale saksmengde. Av kjennelsene som blir endret blir ca. 60 prosent omgjort og ca. 40 prosent opphevet.

Det fremgår av loven § 22 første ledd at kjennelsen skal avsies snarest mulig etter at saksbehandlingen er slutt og straks meddeles partene. Partene skal samtidig gjøres oppmerksom på søksmålsfristen for lagmannsretten etter § 23 fjerde ledd.

12.2.2 Beslutninger

Selv om trygderettsloven ikke har noen generell bestemmelse om beslutninger, inneholder den flere bestemmelser av prosessledende art. Avgjørelser som hever en sak som bortfaller uten realitetsavgjørelse treffes også ved beslutning.

Prosessledende avgjørelser treffes normalt ved beslutning av rettens administrator, eller av rettsmedlemmene som deltar i saken. Med prosessledende avgjørelser siktes det til avgjørelser som skjer under sakens gang og som bare gjelder saksbehandlingen. Eksempler her er beslutning om oppsettende virkning etter trygderettsloven § 14, om muntlige forhandlinger etter § 19 andre ledd første punktum, om en muntlig forhandling skal skje for åpne eller lukkede dører, jf. loven § 19 andre ledd andre punktum, om fritak for vitneplikt, jf. loven § 15 nr. 3. Flere eksempler på prosessledende avgjørelser finnes i blant annet trygderettsloven §§ 15 og 16, men er lite praktiske.

Trygderettsloven har ingen nærmere bestemmelser som sier noe om hvilke avgjørelser som skal treffes ved beslutning. I praksis synes det som om alle prosessledende avgjørelser treffes i form av beslutninger. Kjennelsesformen er ellers reservert for realitetsavgjørelser og for avgjørelser om avvisning. Den praktiske forskjellen er at beslutninger er utformet på en enklere og mer kortfattet måte enn kjennelser.

Det er i utgangspunktet ingen adgang til å angripe de beslutninger Trygderetten treffer under forberedende saksbehandling, for de alminnelige domstoler. Disse må i tilfelle brukes som grunnlag for et angrep på selve avgjørelsen av saken. Når det gjelder avgjørelser om fri sakførsel, er lagmannsrett ankeinstans for alle avgjørelser av Trygderetten. Rettens avgjørelse om å nekte innsyn kan påklages til departementet i

samsvar med reglene i forvaltningsloven kap. VI, jf. trygderettsloven § 17 a andre ledd.

Av trygderettsloven § 22 fjerde ledd fremgår det at retten kan omgjøre prosessledende kjennelser og beslutninger hvis ingen ervervet rett er til hinder for det. Det fremgår av lovens forarbeider at bestemmelsen er i samsvar med tilsvarende bestemmelse i arbeidstvistloven § 25 nr. 4.

Begrepet «ervervet rett» er hentet fra tilsvarende bestemmelser i den tidligere tvistemålsloven av 13. august 1915 nr. 6 § 164 tredje ledd (omgjøring av prosessledende kjennelser) og § 165 tredje ledd (omgjøring av beslutninger). Disse bestemmelsene er, med en annen form og ordlyd, tatt inn i den nye tvisteloven § 19-10. Første ledd lyder slik: «Beslutning og saksstyrende kjennelser kan omgjøres av den rett som har avsagt dem hvis hensynet til lovens formål tilsier det, og omgjøring ikke er uforholdsmessig tyngende for en part som har innrettet seg etter avgjørelsen». Denne formuleringen er ment å tilsvare innholdet av begrepet «ervervet rett» i den tidligere tvistemålslovens § 164 tredje ledd og § 165 tredje ledd. I kommentaren til denne bestemmelsen i Norsk Lovkommentar uttales det blant annet følgende: «Avveiningen må bero på en konkret vurdering av om avgjørelsen har skapt forventninger det vil være urimelig å gripe inn i».

Det fremgår ellers av tvisteloven § 19-10 fjerde ledd at retten kan omgjøre både av eget tiltak og etter krav fra en part. Det samme må gjelde omgjøring etter trygderettsloven § 22 fjerde ledd, selv om dette ikke uttrykkelig fremgår av bestemmelsen.

12.2.3 Retting av feil

Det fremgår av trygderettsloven § 22 andre ledd at kjennelser kan rettes av rettens administrator av eget tiltak dersom det foreligger skrivefeil, regnefeil og andre åpenbare feil. I praksis foretas rettingen ved tilføyelse, overstrykning mv. på det aktuelle stedet i den originale kjennelsen. Dato for rettingen påføres kjennelsen og undertegnes av rettens administrator. Innen en uke etter at melding om rettelsen er mottatt av parten kan vedkommende kreve saken forelagt for retten til ny vurdering.

En mer omfattende retting kan skje av retten dersom kjennelsen er ufullstendig eller uklar, jf. loven § 22 tredje ledd. En slik retting kan først skje etter at begge parter er hørt. Denne bestemmelsen har vært anvendt dersom det ikke har blitt tatt stilling til krav om saksomkostninger, eller dersom det ikke går frem av kjennelsen at den

ankende parten eller prosessfullmektigen hadde gitt merknader i saken. Rettingen foretas på samme måte som ved retting av åpenbare skrivefeil m.v. men i disse tilfellene må alle rettens medlemmer i saken undertegne rettingen.

12.3 Høringsnotatet

12.3.1 Kjennelser

Departementet mener i høringsnotatet at det bør det fremgå av loven hvilke avgjørelser som treffes i form av kjennelse og hvordan dette gjøres.

Det bør etter departementets syn også fremgå av loven at kjennelser skal begrunnes som dommer og hvordan de ellers skal utformes.

Bestemmelsen i § 21 tredje ledd om adgangen til på visse vilkår å avsi kjennelser med forenklet begrunnelse ble foreslått opprettholdt. Også her skal det gis en fyllestgjørende begrunnelse, men saksframstillingen for øvrig er mer summarisk.

Bestemmelsen i lovens § 21 andre ledd, om adgangen til å gi begrenset begrunnelse i den utstrekning rettens grunngeving faller sammen med den som er gitt i ankemotpartens utredning, ble foreslått tatt ut. Det ble vist til at bestemmelsen ikke anses nødvendig da denne type kjennelser uansett fyller kravet til en dom, jf. bestemmelsens første ledd.

I høringsnotatet ble det foreslått å ta inn ordlyden i tvisteloven § 19-6 syvende ledd om dommer og kjennelsers slutninger, ved at det nå fremgår at kjennelser skal inneholde en slutning som nøyaktig angir resultatet for de avgjørelser som treffes. I tillegg til dette finner departementet at de vanligste slutningsformene som benyttes ved realitetsavgjørelser i Trygderetten fortsatt skal fremgå av loven, av informasjonshensyn. Ordlyden ble imidlertid foreslått endret. Av gjeldende lov § 21 tredje ledd fremgår hvilke slutningsformer som benyttes hvis saken ikke *avvises*. Dette ble foreslått endret til hvilke slutningsformer som benyttes når retten avgjør *realiteten* i saken. Det ligger ikke noen realitetsendring i dette. Videre ble det foretatt en omredigering og tilføyelse for å klargjøre og fremheve at oppheving og/eller hjemvisning av vedtak kun kan skje hvis det ikke foreligger et forsvarlig grunnlag for å avgjøre saken. Nytt i bestemmelsen er at en sak kan hjemvises uten at vedtaket oppheves. Det kan for eksempel være aktuelt i avvisningssak hvor det gis oppreisning for oversittet ankefrist, og saken ikke er realitetsbehandlet av ankemotparten. Det kan også være aktuelt i sak om tilbakekreving hvor det uklart hvor

langt foreldelsen rekker. Ut over dette fant ikke departementet ikke grunn til, eller behov for, å lovfeste de ulike aktuelle slutningsformer av prosessuell karakter.

Gjeldende § 22 første ledd om avsigelse og underretning om kjennelse ble med noen redaksjonelle endringer foreslått opprettholdt i § 22. Nytt i bestemmelsen er en lovfesting av at en kjennelse er avsagt når den er underskrevet av rettens medlemmer.

12.3.2 Beslutninger

Departementet mente at det bør gå frem av loven hvilke avgjørelser som treffes i form av beslutning og hvordan dette gjøres. Det ble foreslått en egen bestemmelse om beslutninger i § 23. Beslutningsformen skal være knyttet til saksstyrende avgjørelser. Av lovutkastet fremgår det at også rettens avgjørelser som hever en sak som bortfaller uten realitetsavgjørelse treffes ved beslutning.

Nåværende § 22 fjerde ledd om omgjøring av beslutninger ble, med noen endringer, foreslått videreført.

12.3.3 Retting av feil

Bestemmelsen om retting av feil i gjeldende § 22 andre ledd ble foreslått flyttet til ny § 24. Den nye bestemmelsen skal omfatte både retting av kjennelser og retting av beslutninger. Det ble foreslått at gjeldende ordlyd erstattes med ordlyden i tvisteloven § 19-8 første ledd om retting av feil, da denne er mer klargjørende og også fanger opp begrepet «uklar» i gjeldende tredje ledd. Gjeldende § 22 andre ledd femte punktum, om at rettens administrator uten opphold skal forelegge saken for retten, ble foreslått tatt ut da den er overflødig.

Det ble videre foreslått at tvisteloven § 19-8 tredje og fjerde ledd skal gjelde tilsvarende så langt de passer. Her angis fremgangsmåten ved retting, og det fremgår at det er uten betydning for ankefristen at avgjørelsen rettes eller begjæres rettet.

12.3.4 Tilleggskjennelse

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at det er behov for å lovfeste en adgang til å avsi tilleggskjennelse for de situasjonene hvor retten ikke tok stilling til ett eller flere tvistesporsmål, eller andre krav.

Det ble foreslått å lovregulere Trygderettens adgang til å avsi tilleggskjennelse etter modell av

tvisteloven § 19-9 om tilleggsavgjørelser. Det ble foreslått at tilleggskjennelse skal kunne avsies når en av partene setter frem begjæring om det.

En begjæring om tilleggskjennelse må rette seg mot et rettsforhold som er reist i saken og som ikke er avgjort. En kjennelse som ikke tar en begjæring om tilleggskjennelse til følge kan angripes ved søksmål. Domstolene skal bare prøve om det var grunnlag for å avsi tilleggskjennelse, og ikke sakens realitet.

Det ble foreslått innført en tidsfrist for adgangen til å fremme begjæring om tilleggskjennelse på seks uker.

Når det avsies tilleggskjennelse, ble det foreslått at retten skal følge den samme fremgangsmåte som ved tilleggsavgjørelser i tvisteloven § 19-9 første ledd andre punktum.

12.4 Høringsinstansene

Kun et fåtall instanser hadde merknader til dette punktet i høringsnotatet. *Jussformidlingen* slutter seg til departementets forslag om å opprettholde muligheten for forenklet begrunnelse i § 21. Det vises til at dette kun skal skje i unntakstilfeller hvor resultatet er klart, og vil være både tids- og kostnadsbesparende, uten at Jussformidlingen kan se at dette går utover rettsikkerheten. Jussformidlingen mener videre at det er hensiktsmessig, slik departementet foreslår, at det i kjennelsene avgis en klar slutning hvor resultatet kommer frem. De mener at det i denne slutningen ikke bare bør fremkomme om vedtaket stadfestes, oppheves eller hjemvises, men også hva virkningen av dette er. Eksempelvis at vedtaket stadfestes, slik at tilbakebetalingskravet opprettholdes. Dette fordi mange av de ankende parter er privatpersoner som Jussformidlingen erfarer trenger forklart virkningen av de ulike konklusjonene.

Pensjonskasseforeningen uttaler:

«Departementet foreslår at Trygderettens adgang til å avsi kjennelser med forenklet begrunnelse opprettholdes. Dette kan være rasjonelt for det tilfellet at saksinngangen i fremtiden øker. Etter vår oppfatning er det likevel klart å foretrekke at retten avsier selvstendige kjennelser, som i størst mulig grad gir en helhetlig fremstilling av saksforholdet og rettens vurderinger. I praksis er det ønskelig at kjennelser med utpregede henvisninger til partenes fremstillinger unngås. Partenes tillit til rettens behandling er vesentlig, og kan svek-

kes noe ved henvisnings- og sitatbaserte avgjørelser.

Pensjonskasseforeningen støtter departementets forslag om lovfestet hjemmel til å avsi tilleggskjennelser. Det antas at adgangen i praksis vil bli benyttet i få tilfeller. ...»

12.5 Departementets vurderinger og forslag

12.5.1 Kjennelser

Departementet følger opp forslaget fra høringsnotatet om å lovfeste hvilke avgjørelser som treffes i form av kjennelse og hvordan dette gjøres, se § 21 første ledd i lovforslaget.

Det bør etter departementets syn fremgå av loven at kjennelser skal begrunnes som dommer og også hvordan de ellers skal utformes, slik det er foreslått i § 21 andre ledd. Det vises i bestemmelsen til at tvisteloven § 19-6 om dommers utforming og begrunnelse gjelder tilsvarende så langt den passer. Tvisteloven § 19-6 femte ledd første og andre punktum om dommers og kjennelsers innhold er i tillegg tatt inn i andre ledd av informasjonshensyn. Det fremgår her at i kjennelsen skal saksfremstillingen og redegjørelsen for påstandsgrunnlagene konsentrert beskrive det rettsforhold som er tvistegenstand, sakens bakgrunn og partenes rettslige og faktiske anførsler så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen. Deretter gjør retten rede for den bevisvurdering og rettsanvendelse avgjørelsen er bygd på.

Bestemmelsen i § 21 tredje ledd om adgangen til på visse vilkår å avsi kjennelser med forenklet begrunnelse foreslås likevel opprettholdt, som i høringsforslaget. Også her skal det gis en fyllestgjørende begrunnelse, men saksfremstillingen for øvrig er mer summarisk.

Bestemmelsen i loven § 21 andre ledd, om adgangen til å gi begrenset begrunnelse i den utstrekning rettens grunngeving faller sammen med den som er gitt i ankemotpartens utredning, tas ut, i samsvar med høringsforslaget. Bestemmelsen anses ikke nødvendig da denne type kjennelser uansett fyller kravet til en dom, jf. bestemmelsens første ledd. Andre ledd andre punktum om at grunngeving kan unnlates i den utstrekning den ikke kan gis uten å røpe opplysninger som en part ikke har rett til å gjøre seg kjent med, foreslås tatt ut. Dette fordi bestemmelsen henviser til loven § 17 nr. 2 til nr. 4, som er endret og delvis tatt ut av loven.

I loven § 21 fjerde ledd, som omhandler kjennelsens slutning, foreslås det i tråd med hørings-

forslaget å ta inn ordlyden i tvisteloven § 19-6 syvende ledd om dommer og kjennelsers slutninger, ved at det nå fremgår at kjennelser skal inneholde en slutning som nøyaktig angir resultatet for de avgjørelser som treffes. I tillegg til dette finner departementet at de vanligste slutningsformene som benyttes ved realitetsavgjørelser i Trygderetten fortsatt skal fremgå av loven, av informasjonshensyn. Ordlyden foreslås imidlertid endret. Av gjeldende lov § 21 tredje ledd fremgår hvilke slutningsformer som benyttes hvis saken ikke avvises. Dette foreslås endret til hvilke slutningsformer som benyttes når retten avgjør realiteten i saken. Det ligger ikke noen realitetsendring i dette. Videre er det foretatt en omredigering og tilføyelse for å klargjøre og fremheve at oppheving og/eller hjemvisning av vedtak kun kan skje hvis det ikke foreligger et forsvarlig grunnlag for å avgjøre saken. Nytt i bestemmelsen er at en sak kan hjemvises uten at vedtaket oppheves. Det kan for eksempel være aktuelt i avvisningssak hvor det gis oppreisning for oversittet ankefrist, og saken ikke er realitetsbehandlet av ankemotparten. Det kan også være aktuelt i sak om tilbakekreving hvor det uklart hvor langt foreldelsen rekker. Ut over dette har departementet ikke funnet grunn til, eller behov for, å lovfeste de ulike aktuelle slutningsformer av prosessuell karakter. Forslagene her følger opp høringsforslaget.

Jussformidlingen mener at det i slutningen ikke bare bør fremkomme om vedtaket stadfestes, oppheves eller hjemvises, men også hva virkningen av dette er. Eksempelvis at vedtaket stadfestes, slik at tilbakebetalingskravet opprettholdes.

Departementets lovforslag bygger på tvistelovens bestemmelser om hvordan dommer skal utformes, herunder at slutningen nøyaktig skal angi resultatet for de avgjørelser som treffes. Ved omgjøring i Trygderetten vil slutningen derfor måtte angi virkningen, for eksempel slik: «NAV Klageinstans sitt vedtak omgjøres slik at det beløp Ap skal tilbakebetale til NAV settes til kr 5 000.» Ved stadfesting vil virkningen av Trygderettens kjennelse følge av det påankede vedtaket, som er gjengitt først i Trygderettens kjennelse. Departementet mener dette må være tilstrekkelig for at den ankende part skal kunne sette seg inn i avgjørelsen, og foreslår på denne bakgrunn ingen endringer i forhold til høringsforslaget.

Gjeldende § 22 første ledd om avsigelse og underretning om kjennelsen er med noen redaksjonelle endringer foreslått opprettholdt i § 22. Bestemmelsens nåværende første ledd foreslås delt opp i tre ledd. Nytt i bestemmelsen er at

departementet har foreslått lovfestet at en kjennelse er avsagt når den er underskrevet av rettens medlemmer.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven §§ 21 og 22.

12.5.2 Beslutninger

Departementet mener videre at det bør fremgå av loven hvilke avgjørelser som treffes i form av beslutning og hvordan dette gjøres. Det foreslås i tråd med høringsnotatet en egen bestemmelse om beslutninger i § 23. Beslutningsformen skal være knyttet til saksstyrende avgjørelser. Av lovforslaget fremgår det at også rettens avgjørelser som hever en sak som bortfaller uten realitetsavgjørelse treffes ved beslutning.

Tidligere § 22 fjerde ledd om omgjøring av beslutninger foreslås, med noen endringer, flyttet til ny § 23 andre ledd. Begrepet «prosessledende kjennelser» er tatt ut i den nye bestemmelsen fordi prosessledende avgjørelser kun treffes ved beslutninger i Trygderetten. Det foreslås at en beslutning også skal kunne omgjøres av den administrator som har truffet den. I praksis treffes de fleste beslutninger kun av rettens administrator. I bestemmelsens andre punktum foreslås det at tvisteloven § 19-10 første og fjerde ledd gis tilsvarende anvendelse. Bestemmelsens første ledd første punktum gir hovedregelen om hvilke avgjørelser som kan omgjøres, og om vilkårene for omgjøring. Bestemmelsens fjerde ledd gir regler om saksbehandling ved omgjøring.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 23.

12.5.3 Retting av feil

Forslagene i dette punkt er i samsvar med høringsforslaget. Bestemmelsen om retting av feil i gjeldende § 22 andre ledd foreslås flyttet til ny § 24. Den nye bestemmelsen omfatter ikke bare retting av kjennelser, slik gjeldende bestemmelse gjør, men også retting av beslutninger. I bestemmelsens første ledd foreslås det at gjeldende ordlyd erstattes med ordlyden i tvisteloven § 19-8 første ledd om retting av feil, da denne er mer klargjørende og også fanger opp begrepet «uklar» i gjeldende tredje ledd. Gjeldende § 22 andre ledd femte punktum, om at rettens administrator uten opphold skal forelegge saken for retten, foreslås tatt ut fordi det anses overflødig.

I andre ledd foreslås det at tvisteloven § 19-8 tredje og fjerde ledd skal gjelde tilsvarende så langt de passer. Her angis fremgangsmåten ved retting,

og det fremgår at det er uten betydning for ankefristen at avgjørelsen rettes eller begjæres rettet.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 24.

12.5.4 Tilleggskjennelse

Departementet følger her opp forslagene i høringsnotatet. Som der nevnt er det behov for å lovfeste en adgang til å avsi tilleggskjennelse for de situasjonene hvor retten ikke tok stilling til ett eller flere tvistes spørsmål eller andre krav. Slike saker har i flere tilfeller vært gjenopptatt.

Departementet ser det som lite hensiktsmessig at gjenopptaksinstituttet benyttes i større grad enn nødvendig. Gjenopptak egner seg bare for de tilfeller hvor tvistes spørsmål er avgjort av retten, men hvor en part mener at det hefter kvalifiserte feil ved avgjørelsen, se punkt 13.3.

Et tosporet system med tilleggskjennelse for spørsmål som ikke ble tatt stilling til og gjenopptak av alt avgjorte forhold, der vilkårene for dette er oppfylt, vil også bidra til klarere linjer for retting av mangelfulle eller uriktige kjennelser.

Det foreslås på denne bakgrunn å lovregulere Trygderettens adgang til å avsi tilleggskjennelse i lovens § 25, etter modell av tvisteloven § 19-9 om tilleggsavgjørelser.

Det fremgår av forslag til § 25 første ledd at tilleggskjennelse avsies når en av partene setter frem begjæring om det.

En begjæring om tilleggskjennelse må rette seg mot et rettsforhold som er reist i saken og som ikke er avgjort. Det kan tenkes å oppstå uenighet om hva retten har tatt stilling til i kjennelsen. Dersom rettens vurdering er at det forhold som det begjæres tilleggskjennelse om alt er avgjort, vil det ikke være grunnlag for å ta begjæringen til følge. Retten skal da avsi kjennelse der slutningen går ut på at begjæringen ikke tas til følge. Vurderingen av hva som alt er avgjort beror på en tolkning av hva som var ankegenstand, sammenholdt med slutningen og premissene i

kjennelsen, og må gjøres konkret. En kjennelse som ikke tar en begjæring om tilleggskjennelse til følge kan angripes ved søksmål. I tilfelle skal domstolene bare prøve om det var grunnlag for å avsi tilleggskjennelse, og ikke sakens realitet.

Departementet presiserer at ordningen med tilleggskjennelse ikke er ment som en hjemmel for å avkreve retten en tilleggsbegrunnelse for de tvistetemaer som alt er avgjort.

I likhet med ordningen med tilleggsavgjørelser i sivilprosessen foreslås det innført en tidsfrist for adgangen til å fremme begjæring om tilleggskjennelse. Etter tvisteloven § 19-9 må begjæring settes frem innen ankefristen. Departementet mener at en frist på seks uker i denne sammenheng er en naturlig frist, tilsvarende fristen for anke til Trygderetten i trygderettsloven § 10. Søksmålsfristen i lovens § 23 fjerde ledd på seks måneder er etter departementets syn for lang, da det anses som svært viktig for de berørte parter at det tas stilling til uavklarte spørsmål så raskt som mulig etter at den mangelfulle kjennelsen er avsagt. Tidsfristen fremgår av lovens § 25 første ledd første punktum.

Det foreslås at retten ved avsigelse av tilleggskjennelse skal følge den samme fremgangsmåte som ved tilleggsavgjørelser i tvisteloven § 19-9 første ledd andre punktum. Der vises det til bestemmelsen om retting av feil som fremgår av tvisteloven § 19-8 andre ledd annet og tredje punktum og tredje ledd, se lovforslaget § 25 første ledd andre punktum.

Tvistelovens ordning er at en begjæring om tilleggsavgjørelse stopper ankefristen. Dersom tilleggsavgjørelse blir avsagt, løper ny ankefrist. Den opprinnelige fristen fortsetter å løpe dersom tilleggsavgjørelse ikke blir avsagt. Departementet foreslår en tilsvarende ordning for forholdet til søksmålsfristen i trygdesaker tatt inn i trygderettsloven § 25 andre ledd.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 25.

13 Søksmål og gjenopptak

13.1 Innledning

Trygderettens kjennelser kan prøves på to måter. Den ordinære måten (rettsmiddelet) er søksmål. Den andre er gjenopptak. Søksmålsadgangen er lovfestet i trygderettsloven § 23. Ordningen med gjenopptak av Trygderettens kjennelser er ulovfestet, skapt gjennom Trygderettens egen praksis.

Kapittel 13 her er i særlig grad viet ordningen med gjenopptak. De gjeldende regler om søksmål foreslås videreført, med noen mindre endringer av redaksjonell art.

Den sentrale problemstillingen knyttet til gjenopptak, er om denne ordningen skal lovfestes og – i så fall – hvorledes dette skal skje. Spørsmål som melder seg her er hvem som eventuelt skal kunne utløse en sak om gjenopptak, hvilke avgjørelser som skal kunne gjenopptas og hvilke materielle vilkår som må oppfylles før gjenopptak kan skje. Videre vil det blant annet bli vurdert om det skal lovfestes regler om frister for gjenopptak og nærmere regler om saksbehandlingen. Ordningen med gjenopptak har sin parallell i ordningen med gjenåpning av dommer etter tvisteloven kapittel 31.

13.2 Søksmål

13.2.1 Gjeldende rett

Partene i en ankesak for Trygderetten kan bringe rettens kjennelse inn for lagmannsretten ved søksmål, uten forutgående behandling i forliksrådet, jf. trygderettsloven § 23. Søksmålsfristen er seks måneder. Overprøvingen er knyttet til lovligheten av Trygderettens kjennelse.

I årene 2007–2011 har det i gjennomsnitt vært satt frem i underkant av 60 søksmål per år. I de alt overveiende tilfelle er det den ankende part i saken for Trygderetten som står som saksøker. Ca. halvparten av saken pådømmes. De øvrige sakene avsluttes ved at de forlikes eller ved at saksøker trekker søksmålet.

13.2.2 Høringsnotatet

Det foreslås ingen materielle endringer i bestemmelsene om søksmål. Dagens § 23 ble foreslått som § 26, og foreslått omredigert.

I hovedsak dreier dette seg om endringer i rekkefølgen av de enkelte ledd. Bestemmelsen i andre ledd om at tvist som nevnt i § 1 ikke kan bringes inn for lagmannsretten før Trygderettens avgjørelse foreligger, ble foreslått flyttet fra § 1. nr. 3 til søksmålsparagrafen, i tilnærmet samme utforming.

13.2.3 Høringsinstansene

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til dette punktet i høringsnotatet.

13.2.4 Departementets vurderinger og forslag

Etter departementets oppfatning er det ikke grunn til å foreta særlige endringer i bestemmelsene om søksmål. Det foreslås imidlertid at bestemmelsen i trygderettsloven § 1 nr. 3 overføres til § 26 som nytt andre ledd. Det foreslås også visse språklige og redaksjonelle endringer i samsvar med høringsnotatet.

Departementet har ellers vurdert om søksmålsfristen fortsatt skal være seks måneder.

Fristen kan fremstå som lang, sett i forhold til andre frister for søksmål og anke. For eksempel er søksmålsfristen for avgjørelser som treffes av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker to måneder, jf. barnevernloven § 7-24 andre ledd. Fristen for å anke avgjørelser av tingretten og av lagmannsretten er en måned, jf. tvisteloven § 29 femte ledd. Det er også i denne sammenheng et poeng at langt de fleste saker som Trygderetten avgjør, tidligere er behandlet i to instanser.

På den annen side er det ingen frist for overprøving av vedtak av et domstollignende organ som kontrollkommissjonen for psykisk helsevern. Det er heller ikke fastsatt noen søksmålsfrist for vedkommende utlending som vil bringe utlendingsnemndas vedtak inn for tingretten. Fristen for departementet er derimot fire måneder, jf. utlendingsloven

§ 79. For pasientskadeerstatningsnemndas vedtak er søksmålsfristen seks måneder, jf. pasientskadeerstatningsloven § 18 andre ledd.

Etter departementets oppfatning kan man ikke uten videre sammenligne søksmålsfristene for de ulike domstollignende organene. Som den korte gjennomgangen viser, er fristene til dels meget forskjellige, noe som kan tyde på at behovene er forskjellige. Når det gjelder den korte ankefristen for avgjørelser av tingretten/lagmannsretten i sivile saker, er det grunn til å merke seg at saksbehandlingen i domstolene gjennomgående er meget grundig, særlig fordi sakene i alminnelighet avgjøres etter muntlige forhandlinger, og at begge partene vanligvis er representert av advokat.

På denne bakgrunn ønsker ikke departementet å foreslå endring av den gjeldende søksmålsfristen.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 26.

13.3 Gjenopptak

13.3.1 Gjeldende rett

Gjennom Trygderettens praksis er det utviklet en ordning som åpner for gjenopptak av tidligere kjennelser av Trygderetten, det vil si at den tidligere saken kan behandles på nytt av ankemotparten/Trygderetten. Ordningen har vært praktisert omtrent fra det tidspunktet Trygderetten ble opprettet, det vil si fra 1967.

Det er ingen lovgivning som regulerer gjenopptak, men ordningen er akseptert av de alminnelige domstoler. Gjenopptak må anses som et ekstraordinært rettsmiddel ved siden av det ordinære rettsmiddelet som er søksmål. I utgangspunktet kan gjenopptak bare foretas til gunst for vedkommende private part.

Gjenopptak kan skje etter begjæring fra den som var ankende part i ankesaken. Det er også praksis for at Trygderetten gjenopptar en sak når Sivilombudsmannen har henstilt til Trygderetten om å foreta en ny vurdering av en tidligere kjennelse. Videre har det forekommet at Trygderetten har gjenopptatt en sak av eget tiltak.

Gjenopptaksgrunnene – det vil si de forhold ved den aktuelle avgjørelsen som kan gi grunnlag for gjenopptak – kan i korte trekk oppsummeres slik, jf. kjennelsen i ankesak nr. 01/05935:

- Nye faktiske opplysninger som er egnet til at privat parts opprinnelige krav må gis medhold
- Alvorlige saksbehandlingsfeil
- Uforsvarlig rettsanvendelse
- Uforsvarlig skjønnsutøvelse.

Det er tilstrekkelig at en av disse grunnene foreligger. Dersom vilkårene for gjenopptak foreligger, medfører ikke det at det opprinnelige vedtaket automatisk blir omgjort, med den følge at den ankende part gis rett til den aktuelle ytelsen eller fritas for en plikt, for eksempel til å tilbakebetale det som er utbetalt for mye i uførepensjon. Det må i tillegg foretas en selvstendig, konkret drøftelse av realiteten.

Nye opplysninger er det grunnlaget som i klart størst utstrekning anføres som begrunnelse for gjenopptak. De nye opplysningene må gjelde det rådende faktum på tidspunktet for den tidligere avgjørelsen. Videre må det dreie seg om opplysninger som kan være egnet til å føre til at vedkommende gis helt eller delvis medhold i kravet.

Den andre hovedkategorien gjenopptaksgrunnlag er feil ved den tidligere avgjørelsen i form av alvorlige saksbehandlingsfeil, uforsvarlig rettsanvendelse eller at det er anvendt skjønn utenfor rammene for et forsvarlig skjønn. I praksis er det forutsatt at ikke enhver feil kan gi grunnlag for gjenopptak, i det feilen må kunne ha hatt en viss betydning for resultatet. Helt ubetydelige feil sjaltes ut som grunnlag for gjenopptak. Det er heller ikke tilstrekkelig at retten er uenig i den tidligere avgjørelsen. Det må dreie seg om konkrete, påvisbare feil.

Sentrale elementene i saksbehandlingen mv. er følgende:

- Det er ingen frist for når begjæring om gjenopptak må settes frem.
- Det stilles heller ikke konkrete betingelser til innholdet av en begjæring om gjenopptak.
- Begjæring om gjenopptak skal i utgangspunktet først behandles av ankemotparten i den opprinnelige saken (eller av det organ som nå har denne kompetansen).
- Dersom vilkårene foreligger, har praksis vært at ankemotparten har hatt kompetanse til å gjenoppta og eventuelt treffe nytt vedtak til gunst for den ankende part.
- Dersom ankemotparten avslår å gjenoppta, eller gjenopptar, men ikke gir den ankende part medhold i realiteten, kan hun/han bringe avgjørelsen inn for Trygderetten til overprøving. Trygderetten vurderer om vilkårene for gjenopptak er oppfylt og – eventuelt – om det er grunnlag for omgjøring av den tidligere avgjørelsen.

Tidligere kjennelser av Trygderetten utgjør kjerneområdet for ordningen med gjenopptak. Det er sikker praksis for at ordningen også omfatter gjenopptak av vedtak av trygdeforvaltningen

og av andre aktuelle pensjonsordninger, når ankefristen er utløpet og det ikke er gitt oppreisning for fristoversittelsen. Noen rettslig plikt for Trygderetten til å gjenoppta i disse tilfellene antas ikke å foreligge.

Gjenopptak av Trygderettens kjennelser er det vesentlige. Gjenopptak av vedtak av trygdeforvaltningen/andre ankemotparter forekommer stadig sjeldnere.

De alminnelige domstolers parallell til Trygderettens gjenopptaksinstitutt er gjenåpning. I motsetning til gjenopptak er gjenåpning lovregulert – og ganske detaljert – i kapittel 31 i tvisteloven. Begrepsbruken kan tyde på at det er likhetspunkter mellom de to ordningene. Visse likhetspunkter foreligger, men ulikhetene er betydelige. Ulikhetene kan – noe grovt – oppsummeres slik:

- Virkeområdet. Gjenåpning: Gjenåpning gjelder som hovedregel bare «Rettskraftige avgjørelser som avslutter behandlingen av en sak», jf. tvisteloven § 31-2 første ledd. Gjenopptak: Kjerneområdet er realitetsavgjørelser av Trygderetten, men instituttet omfatter også vedtak av trygdeforvaltningen eller vedtak av andre pensjonsordninger, dersom ankefristen er oversittet og det ikke er gitt oppreisning for oversittelsen.
- Hvem kan begjære gjenåpning/gjenopptak. Gjenåpning: Begge (alle) parter. Gjenopptak: Bare den private part, i alle fall som utgangspunkt.
- Grunnene for gjenåpning/gjenopptak. Gjenåpning: Bare (formelle) feil ved rettergangen, for eksempel at en dommer var inhabil, og nye faktiske opplysninger som ikke kunne vært påberopt i samband med den opprinnelige saken, jf. tvisteloven §§ 31-3 og 31-4. Se også § 31-5. Gjenopptak: Nye faktiske opplysninger, uforsvarlig rettsanvendelse, alvorlige feil i saksbehandlingen og uforsvarlig skjønn.
- Begjæring om gjenåpning/gjenopptak – innhold. Gjenåpning: Detaljerte krav i tvisteloven § 31-7. Gjenopptak: Ingen krav.
- Begjæring om gjenåpning/gjenopptak – frist. Gjenåpning: Begjæringen må settes fram innen seks måneder etter at vedkommende part «ble kjent med det forhold som kravet bygger på, eller burde skaffet seg kunnskap om dette, se tvisteloven § 31-6 første ledd. I tillegg fastsetter § 31-6 en absolutt frist på ti år. Gjenopptak: Ingen frist.
- Gjenåpning/gjenopptak av eget tiltak. Gjenåpning: Vedkommende domstol (sideordnet lagmannsrett eller Høyesterett) kan ikke gjenåpne en sak av eget tiltak, bare etter begjæring

fra en av partene, jf. tvisteloven § 31-1. Gjenopptak: Trygderetten kan av eget tiltak gjenoppta et vedtak av trygdeforvaltningen/annen pensjonsordning når ankefristen er oversittet, og det ikke er gitt oppreisning for fristoversittelsen.

- Saksbehandling. Gjenåpning: Hovedregelen er at sideordnet domstol behandler og avgjør krav om gjenåpning, jf. tvisteloven § 31-1. Gjenopptak: Utgangspunktet er at saken i første omgang behandles av ankemotparten i den opprinnelige saken. Ankemotparten (eventuelt underinstansen) kan – hvis vilkårene for gjenopptak foreligger – selv omgjøre den aktuelle avgjørelsen av Trygderetten. Ellers skal ankemotparten forberede saken for Trygderetten i samsvar med trygderettsloven § 13.

Trygdeforvaltningens adgang til å behandle på nytt og omgjøre egne vedtak kan også sies å være en parallell til gjenopptaksinstituttet, særlig når det gjelder ugyldige vedtak.

Spørsmålet om lovregulering av gjenopptak ble vurdert i forarbeidene til trygderettsloven. Det lovforberedende, departementsoppnevnte utvalget som utarbeidet forslag til ny lov om Trygderetten, utarbeidet også en særskilt lovbestemmelse om gjenopptak. Denne lovbestemmelsen, tatt inn som § 23 i utvalgets lovutkast, hadde sterke likhetstrekk med de tilsvarende bestemmelser om gjenopptagelse i kap. 27 i dagjeldende tvistemålslov av 13. august 1915 nr. 6. Forslaget ble ikke fulgt opp av departementet i lovproposisjonen og ikke av Stortinget. Konkrete lovforslag om gjenopptak er heller ikke senere fremmet for Stortinget.

13.3.2 Høringsnotatet

13.3.2.1 Om behovet for lovfesting

Departementets fremholdt det syn i høringsnotatet at ordningen med gjenopptak bør lovfestes.

Etter departementets forslag vil ordningen fortsatt avvike en del fra gjenåpning etter tvisteloven kapittel 31, selv om ulikhetene vil bli mindre enn etter den ordning som nå praktiseres. Blant annet av den grunn foreslo departementet at begrepsbruken bør være forskjellig, og da synes det – fortsatt – naturlig å anvende «gjenopptak» om ordningen etter trygderettsloven.

Det er særlig tre grunner til at departementet mente at ordningen med gjenopptak bør lovfestes:

Klargjøring av rettstilstanden. Trygderetten behandler i dag regelmessig saker om gjenopp-

tak. Selv om ordningen med gjenopptak er anerkjent av domstolene, synes det å herske en viss grad av usikkerhet i tilknytning til grunnlaget for ordningen og dens innhold. Denne usikkerheten synes særlig å gjøre seg gjeldende blant ankende parter, men også i domstolene og blant ankemotpartene og advokater/rettshjelpere råder det usikkerhet. Lovfesting vil sørge for at ordningen får klarere rammer, både når det gjelder innhold og saksbehandlingsregler.

Det går frem av høringsnotatet at det blant annet bør trekkes opp klarere linjer mellom ordningen med gjenopptak av Trygderettens kjennelser og ny prøving av ankemotpartenes/trygdeforvaltningens egne vedtak. I praksis vil dette særlig gjelde Arbeids- og velferdsetatens vedtak. Departementet mente at det bare bør være Trygderetten som kan ta stilling til om en kjennelse skal gjenopptas eller ikke, også i de tilfellene hvor begjæringen om gjenopptak settes frem av den ankende part, se nedenfor. Ankemotparten bør således tillegges en rent innstillende funksjon i saker om gjenopptak. Det ble imidlertid presisert at en begjæring fra den ankende part om gjenopptak av en kjennelse ikke vil være til hinder for at ankemotparten, der denne er et ordinært forvaltningsorgan, vil kunne benytte seg av sin alminnelige adgang til å omgjøre forvaltningsvedtak etter forvaltningsrettslige regler, jf. særlig forvaltningsloven § 35.

Informasjonshensynet. Ettersom gjenopptak i dag er ulovfestet, forutsettes det relativt inngående kjennskap til ordningen som sådan og kjennskap til de nærmere vilkårene for gjenopptak og gjeldende saksbehandlingsregler. Dette gjelder i særlig grad de ankende parter og også deres prosessfullmektiger. Dermed kan det bli noe tilfeldig hvem som påberoper seg gjenopptak.

Vesentlige endringer. Departementet foreslo som nevnt til dels vesentlige endringer i den ulovfestede ordningen. En viktig endring er at ikke bare den ankende part, men også ankemotparten, skal kunne sette frem begjæring om gjenopptak. Andre viktige endringer er blant annet at ordningen med gjenopptak utelukkende skal gjelde kjennelser, at det bare er Trygderetten som i første instans kan ta stilling til en begjæring om gjenopptak, og at det fastsettes en frist for når det kan settes frem begjæring om gjenopptak.

13.3.2.2 Virkeområdet

I høringsnotatet ble det trukket opp to alternativer med hensyn til virkeområdet for gjenopptak ved lovfesting av ordningen. Man kan enten inn-

skrenke dagens praksis, slik at bare Trygderettens kjennelser kan kreves gjenopptatt, eller man kan videreføre dagens praksis, slik at også visse vedtak som ikke tidligere har vært prøvd av Trygderetten omfattes. Departementet kom til at det ved lovfesting bare bør tas sikte på gjenopptak av Trygderettens kjennelser.

Trygderettsloven regulerer prosessordningen i Trygderetten. Regler om ekstraordinær, ny prøving av vedtak som retten ikke tidligere har behandlet, mente departementet systematisk ikke hører hjemme her.

Departementet pekte videre på at man ved å la gjenopptak omfatte mer enn Trygderettens kjennelser, vil bevege seg langt inn i den alminnelige forvaltningsretten og læren om omgjøring av ugyldige vedtak.

13.3.2.3 Gjenopptaksgrunnene

Departementet foreslo at vilkårene for gjenopptak lovfestet, og at de vilkår som har utviklet seg i praksis i det alt vesentlige blir kodifisert. Det ble vist til at disse vilkårene er godt innarbeidet i praksis og synes å fungere rimelig bra. Reglene vil også kunne anvendes når det er ankemotparten som begjærer gjenopptak.

13.3.2.4 Hvem som kan sette frem begjæring om gjenopptak

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal kunne sette frem begjæring om gjenopptak, foreslo departementet at ikke bare privat part i den opprinnelige ankesaken gis adgang til dette, men også at motparten får den samme adgangen. Det ble trukket frem at dette har sammenheng med blant annet økt likestilling mellom partene, som generelt tilstrebes i forslaget til revidert trygderettslov. Det gir en rasjonell mulighet for å få endret en feil avgjørelse i favør av (også) ankemotparten og bidrar dermed ytterligere til at Trygderetten treffer rettsriktige avgjørelser.

Det ble foreslått at det tas inn en bestemmelse i loven om at begjæring om gjenopptak kan settes frem av begge parter.

13.3.2.5 Begjæringens innhold

Departementet foreslo at det innføres krav til innholdet av en begjæring om gjenopptak etter de samme regler som gjeldet for innholdet av en ankeerklæring, jf. trygderettsloven § 11, men likevel slik at det kreves presisert om begjæringen retter seg mot hele eller deler av kjennelsen, se til

sammenligning tvisteloven § 31-7 andre ledd bokstav d). Dersom kravene til innholdet ikke er oppfylt, skal begjæringen om gjenopptak avvises ved kjennelse. Det bør imidlertid gjelde en viss plikt til å drive veiledning og avklare uklare punkter i en begjæring om gjenopptak.

13.3.2.6 Tidsfrist

Departementet vurderte om det bør innføres en tidsfrist for adgangen til å kreve en kjennelse gjenopptatt, og kom til at de beste grunner taler for at en slik frist blir innført. Det ble vist til at det gjelder frister for gjenåpning etter tvistelovens regler.

En bestemt tidsfrist for begjæring om gjenopptak vil etter departementets oppfatning bidra til at det skapes mer ryddighet rundt ordningen. Fristen bør ikke settes kortere enn det som gjelder for gjenåpning, og seks måneder synes å være en rimelig frist for alle som var parter i den opprinnelige saken.

Departementet mente imidlertid at det ikke synes å være behov for noen absolutt frist, for eksempel en frist på ti år, slik tvisteloven § 31-6 andre ledd fastsetter.

13.3.2.7 Saksbehandling og avgjørelse

Departementet foreslo at den ankende part skal sette frem begjæring om gjenopptak for ankemotparten, jf. § 28. For ankemotparter som er ordinære forvaltningsorganer vil dette – som tidligere nevnt – gi en mulighet for å vurdere om den ankende part skal gis medhold i sitt underliggende krav, knyttet til forvaltningsrettslige omgjøringsregler. Når det gjelder ankemotparter som ikke er ordinære forvaltningsorganer, vil også disse kunne omgjøre sine tidligere avgjørelser, men da etter andre regler enn de forvaltningsrettslige.

Når ankemotparten selv begjærer gjenopptak, faller det naturlig at begjæringen settes frem for Trygderetten.

Gjenopptas saken, helt eller delvis, vil det neste leddet i saksbehandlingen være å realitetsbehandle saken, det vil si å ta stilling til om Trygderettens kjennelse skal endres og på hvilken måte.

13.3.3 Høringsuttalelsene

Flertallet av høringsinstansene har uttalt seg positive til forslaget om å lovfeste gjenopptakelsesinstituttet, blant andre *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)*, *KLP*, *Legeforeningen* og *Pensjonskasseforeningen*.

Blant andre er *Norsk Forbund for Utviklingshemmede, FFO, Landsorganisasjonen i Norge (LO)* og *UNIO* negative til at også ankemotparten skal kunne begjære gjenopptak. Det er særlige hensynet til den private part, og dennes behov for å kunne innrette seg etter en kjennelse som fremheves i denne sammenheng. *LO* viser også til at begrepet gjenopptak bør endres til begrepet gjenåpning, for å gjøre dette likt som tvistelovens og straffeprosesslovens bestemmelser.

I boken «*Kompetanse og plikt til gjenopptak av trygdesaker til gunst for den private part*» av professor Bjørn Henning Østenstad, (Fagbokforlaget, Bergen 2015), er det vist til at departementet i høringsnotatet foreslår en lovfesting av de vilkår som i dag blir praktisert, og at den uklarhet om forståelsen av vilkårene for gjenopptak som blir dokumentert i boken, likevel ikke blir sett, langt mindre omtalt. Forfatteren viser til at boken derfor også er et innspill til høringsnotatet om revidert trygderettslov.

Østenstad mener Trygderettens praksis mht vilkår for gjenopptak ikke har tilstrekkelig hjemmel, ikke minst gjelder det når en opererer med en uforsvarlighetsterskel ved påståtte feil i rettsanvendelsen. Han mener dette vil kunne binde domstolene til ikke å gå dypere i prøvingen, slik de alminnelige normene for domstolsprøving av forvaltningsvedtak ellers skulle tilsi. Han er videre kritisk til forslaget om at gjenopptakelsesinstituttet skal være forbeholdt Trygderettens egne kjennelser, og ikke også avgjørelser i trygdeforvaltningen. Han viser til at en slik ordning innebærer at søksmål om legaliteten av en avgjørelse i forvaltningen om å nekte gjenopptak må reises for tingretten, og at en slik av avgrensing vil ha som resultat at veien fram til rettferdighet blir lengre og vanskeligere for den private part.

Da departementet først over et halvt år etter at høringsfristen for forslaget til en revidert ankelov ble oppmerksom på Østenstad bok, har departementet ikke hatt anledning til å vurdere forfatterens synspunkter i sin fulle bredde. Enkelte problemstillinger kommenteres likevel i det følgende.

13.3.4 Departementets vurderinger og forslag

13.3.4.1 Om behovet for lovfesting

Departementet opprettholder det syn at ordningen med gjenopptak bør lovfestes, og at lovfestingen skjer i trygderettsloven kapittel 5, som nye §§ 27 og 28. Dette medfører at kapittel 5 vil omfatte både det ordinære rettsmiddelet søksmål

og det ekstraordinære rettsmiddelet gjenopptak. Av den grunn foreslås kapitteloverskriften endret fra «Søksmål» til «Søksmål og gjenopptak».

Lovfestingen bør kunne skje med utgangspunkt i de retningslinjene som har utviklet seg gjennom Trygderettens praksis, men det synes likevel å være behov for ganske vesentlige endringer.

Etter departementets forslag vil ordningen fortsatt avvike en del fra gjenåpning etter tvisteloven kapittel 31, selv om ulikhetene vil bli mindre enn etter den ordning som nå praktiseres. Blant annet av den grunn foreslår departementet at begrepsbruken bør være forskjellig, og da synes det – fortsatt – naturlig å anvende «gjenopptak» om ordningen etter trygderettsloven.

Når det gjelder begrunnelsen for å lovfeste ordningen med gjenopptak vises til redegjørelsen fra høringsnotatet i punkt 13.3.2.1 foran.

13.3.4.2 Virkeområdet

Ved lovfesting av ordningen med gjenopptak står valget mellom to alternativer når det gjelder virkeområdet. Man kan enten innskrenke dagens praksis, slik at bare Trygderettens kjennelser kan kreves gjenopptatt med hjemmel i den nye lovbestemmelsen i lov om anke til Trygderetten, eller man kan videreføre dagens praksis, slik at også visse vedtak som ikke tidligere har vært prøvd av Trygderetten omfattes.

Trygderettsloven regulerer prosessordningen i Trygderetten. I utgangspunktet hører da regler om ekstraordinær, ny prøving av vedtak som retten ikke tidligere har behandlet, systematisk ikke hjemme her.

Østenstad viser til at forslaget i høringsnotatet innebærer at søksmål om legaliteten av en avgjørelse i trygdeforvaltningen om å nekte gjenopptak må reises for tingretten og ikke via Trygderetten. I slike tilfeller må domstolene naturlig nok basere seg på alminnelige normer for legalitetsprøving av forvaltningsvedtak, det vil si at det da ikke er rom for en særlig uforsvarlighetsstandard ved svikt i rettsanvendelsen. Forfatteren mener videre at et slikt tosporet system i seg selv gir en særlig styrke til argumentene mot å forstå uforsvarlighetsterskelen som noe annet enn en henvisning til de alminnelige prinsippene for legalitetsprøving. Han hevder dessuten at forholdet mellom Trygderettens og trygdeforvaltningens praksis trenger en nærmere gjennomgang ved lovrevisjonen. Han viser til at tendensen synes å være at også trygdeforvaltningen tar opp og baserer seg på Trygderettens vilkår for gjenopptak.

Departementet foreslår at det kun er Trygderetten som skal kunne ta stilling til om en *kjennelse* skal gjenopptas eller ikke. Ankemotparten skal dermed ikke lenger gjøre vedtak om å omgjøre den aktuelle avgjørelsen i Trygderetten på basis av gjeldende kriterier for gjenopptak, herunder uforsvarlighetsstandard med hensyn til rettsanvendelsen, se nærmere punkt 13.3.4.3 nedenfor. Ankemotparten skal heller ikke kunne nekte gjenopptak, med ankeadgang til Trygderetten. Ankemotparten tillegges således en rent innstillende funksjon i saker om gjenopptak. Det er imidlertid forutsatt at ankemotparten også i den lovfestede ordningen vil kunne benytte seg av sin alminnelige adgang til å omgjøre sitt vedtak etter forvaltningsrettslige regler, det vil si etter en lavere terskel for omgjøring, jf. lovforslaget § 28 første ledd. Dette støttes av *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, som viser til at dette vil medføre en forenkling sammenlignet med dagens praksis, der ankemotparten først tar stilling til begjæring om gjenopptak etter de ulovfestede reglene, og så vurderer om det er grunnlag for å gjøre om det tidligere vedtaket.

Forslagene om at ordningen med at den lovfestede gjenopptaksordningen forbeholdes Trygderettens egne avgjørelser, og at det kun er Trygderetten som skal treffe en avgjørelse etter de opptrukne kriterier, vil samlet sett skape klarere linjer med hensyn til vilkårene for henholdsvis gjenopptak av Trygderettens kjennelser og ny prøving av ankemotpartens/trygdeforvaltningens egne vedtak.

Arbeids- og velferdsetatens gjenopptakspraksis for *egne vedtak* etter de samme kriterier som gjelder for Trygderettens egne avgjørelser og med ankerett til Trygderetten, avskaffes ikke med lovforslaget. Dette er et eget rettsinstitutt som står på egne ben, regulert i rundskriv.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 27 første ledd.

13.3.4.3 Gjenopptaksgrunnene

I høringsnotatet ble det foreslått at vilkårene for gjenopptak lovfestes, og at de vilkår som har utviklet seg i praksis i det alt vesentlige blir kodifisert. Det ble vist til at disse vilkårene er godt innarbeidet i praksis og synes å fungere rimelig bra. Reglene vil også kunne anvendes når det er ankemotparten som begjærer gjenopptak.

Som det går fram av punkt 13.3.3 foran mener *Østenstad* at Trygderettens praksis med hensyn til vilkår for gjenopptak ikke har tilstrekkelig hjemmel, ikke minst gjelder det når en opererer med

en uforsvarlighetsterskel ved påståtte feil i rettsanvendelsen. Han mener dette vil kunne binde domstolene til ikke å gå dypere i prøvingen, slik de alminnelige normene for domstolsprøving av forvaltningsvedtak ellers skulle tilsi.

Departementet skal bemerke at utgangspunktet for gjenopptaksinstituttet er at saken allerede har vært gjenstand for klage og anke til Trygderetten, og med mulighet for søksmål for lagmannsretten der retten har full prøvingsadgang over Trygderettens avgjørelse. Vilkårene for å kunne kreve en sak gjenopptatt dreier seg om vilkår for å få det endelige vedtaket prøvd ytterligere en gang, etter at de ordinære lovfestede overprøvningsmuligheter er uttømt.

Når det gjelder det nærmere innhold i kriteriene for gjenopptak viser departementet til Trygderettens uttalelser om dette, blant annet i TRR-2006-1254:

«Retten vil innledningsvis bemerke at verken trygderettsloven eller folketrygdloven har bestemmelser om gjenopptakelse av tidligere avgjorte saker. Det har i Trygderettens praksis utviklet seg visse vilkår for ny realitetsbehandling. Etter praksis må det foreligge bestemte holdepunkter for å anta at utfallet av ny realitetsbehandling kan bli annerledes enn ved den tidligere behandlingen. En sak gjenopptas dersom det er kommet til opplysninger om det tidligere faktiske forholdet som er egnet til å føre til at kravet helt eller delvis må gis medhold. Det samme gjelder dersom det blir påvist at det tidligere var begått alvorlige saksbehandlingsfeil, at den tidligere rettsanvendelsen var uforsvarlig eller at skjønnsutøvelsen falt utenfor rammene for et forsvarlig skjønn.

I og med at spørsmålet i saken dreier seg om gjenopptakelse innebærer dette at kriteriene er strengere enn at retten bare er uenig i et tidligere vedtak, eller i hvordan saken har vært håndtert, jf. de ovennevnte vilkårene for gjenopptakelse. Saksbehandlingsfeilen må være «alvorlig», eller rettsanvendelsen «uforsvarlig».

Det foreligger ingen dom i Høyesterett som eksplisitt tar stilling til Trygderettens praksis med hensyn til de ulovfestede vilkår for gjenopptak. Til illustrasjon av kriteriet «uforsvarlig rettsanvendelse» viser departementet til dommen i Gulating lagmannsrett (LG-2010-167678):

«Lagmannsretten er i likhet med Trygderetten kommet til at rettsanvendelsen ikke var uforsvarlig. Lagmannsretten er ikke enig med sak-

søker i at enhver uriktig rettsanvendelse kan defineres som uforsvarlig i forhold til hva som skal kreves for gjenopptakelse. For at det skal foreligge en uforsvarlig rettsanvendelse må det kreves noe mer. Lagmannsretten er videre enig med saksøker i at dersom rettsanvendelsen bygger på et rettskildebilde og en metodebruk som ikke avviker fra det allment aksepterte må rettsanvendelsen anses forsvarlig.»

Ut fra den grundige saksbehandlingen som skjer i Trygderetten, foreslår departementet at dagens praksis med en noe høyere terskel når det gjelder å få gjenopptatt en sak (uforsvarlig rettsanvendelse) videreføres i den lovfestede ordningen. En ordning hvoretter Trygderetten skulle være forpliktet til å underkaste en sak full ny behandling etter kun en påstand om at retten har tatt feil i sin rettsanvendelse, ville innebære at reglene om klage- og ankefrister ble uten praktisk innhold.

Departementet vil også vise til at vilkårene for å få en sak som er endelig avgjort av de alminnelige domstoler gjenåpnet etter tvisteloven §§ 31-3 og 31-4 (som svarer til Trygderettens gjenopptak), er meget snevre. Et minstevilkår er at det enten må være alvorlige feil ved rettergangen eller det er fremkommet opplysninger om faktiske forhold som var ukjent da saken ble avgjort, og som tilsier at avgjørelsen høyst sannsynlig ville blitt en annen. En påstand om at dommen bygger på feil rettsanvendelse, gir ikke grunnlag for gjenåpning, og skal ikke engang vurderes av den domstol som skal ta stilling til gjenåpningsspørsmålet.

Som Østenstad redegjør for i sin bok, foreligger en noe fragmentert domstolspraksis med hensyn til forståelsen av vilkåret for gjenopptak med påstand om svikt i rettsanvendelsen. Han hevder at de tolkningsproblemene som han dokumenterer med hensyn til forståelsen av uforsvarlighetsstandarden, videreføres ved en lovforankring, i og med at departementet har som siktemål å «videreføre gjeldende rett». Departementet vurderer det slik at en lovforankring av kriteriet «uforsvarlig rettsanvendelse» vil medføre en større bevissthet i domstolene på dette, og at de tolkningsproblemer omkring dette som måtte foreligge, da vil få en nærmere avklaring.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 27 andre ledd.

13.3.4.4 *Hvem kan sette frem begjæring om gjenopptak*

Flere av høringsinstansene er svært kritiske til forslaget om at også ankemotparten skal kunne

begjære gjenopptak. Det vises blant annet til behovet til den ankende part til å kunne innrette seg i tråd med Trygderettens kjennelse.

Departementet foreslår likevel at høringsforslaget følges opp, slik at ikke bare privat part i den opprinnelige ankesaken gis adgang til dette, men også at motparten får den samme adgangen. Det gir en rasjonell mulighet for å få endret en feil avgjørelse i favør av (også) ankemotparten og bidrar dermed ytterligere til at Trygderetten trefter rettsriktige avgjørelser.

Departementet vil i tillegg bemerke at i saker hvor Trygderetten har omgjort vedtaket, men hvor det i ettertid viser seg at Trygderetten har lagt feil faktum til grunn, kan ikke ankemotparten i dag omgjøre med hjemmel i forvaltningsloven § 35 eller folketrygdloven § 21-6 om nytt vedtak på grunn av endrede forhold. Det kan bety at brukere kan motta ytelse på feilaktig grunnlag i mange år. Det er åpenbart et behov for å kunne rette opp i disse feilene uten å belaste domstolene og pådra bruker store utgifter og den belastningen en slik prosess er for bruker. Hensynet til bruker, domstolene og ankemotparten taler derfor for en adgang for sistnevnte til å begjære gjenopptak av Trygderettens kjennelse. Forslaget om at begjæring om gjenopptak kan settes frem av begge parter, er tatt inn som ny § 27 første ledd.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 27 første ledd.

13.3.4.5 Begjæringens innhold

Etter den ordning som praktiseres nå, stilles det ingen spesifikke krav til innholdet av en begjæring om gjenopptak. Departementet finner det naturlig at det innføres slike krav, og foreslår at de tas inn i ny § 27 fjerde ledd.

Departementet foreslår at det innføres krav til innhold etter de samme regler som gjelder for innholdet av en ankeerklæring, men likevel slik at det kreves presisert om begjæringen retter seg mot hele eller deler av kjennelsen, se til sammenligning tvisteloven § 31-7 andre ledd bokstav d. Dersom kravene til innhold ikke er oppfylt, skal begjæringen om gjenopptak avvises ved kjennelse, men retten har en viss plikt til å drive veiledning og avklare uklare punkter i et krav om gjenopptak.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 27 fjerde ledd.

13.3.4.6 Tidsfrist

En bestemt tidsfrist for begjæring om gjenopptak vil etter departementets oppfatning bidra til at det

skapes mer ryddighet rundt ordningen. Fristen bør ikke settes kortere en det som gjelder for gjenåpning, og seks måneder synes å være en rimelig frist for alle som var parter i den opprinnelige saken. På bakgrunn av dette foreslås at fristen for å begjære gjenopptak settes til seks måneder etter at parten ble kjent med det forhold som begjæringen bygger på. Uten at det har vært avgjørende for departementet, kan det pekes på at også søksmålsfristen etter trygderettsloven § 23 er seks måneder.

Det synes imidlertid ikke, som også antydnet i høringsnotatet, å være behov for noen absolutt frist, for eksempel en frist på ti år, slik tvisteloven § 31-6 andre ledd fastsetter. Hovedbegrunnelsen for dette er at en uriktig kjennelse av Trygderetten ikke bør bli stående, selv om kjennelsen er avsagt for lang tid tilbake.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 27 tredje ledd.

13.3.4.7 Saksbehandling og avgjørelse

Departementets forslag til saksbehandlingsregler mv. er tatt inn i trygderettsloven som ny § 28. Forslaget er for det første basert på at saksbehandlingsreglene i stor grad skal være de samme, uavhengig av om det den ankende part eller ankemotparten som setter frem begjæring om gjenopptak. For det andre bygger forslaget på at lovens øvrige regler i utgangspunktet skal gjelde tilsvarende, så langt de passer. Et tredje hovedmoment er at ordningen med gjenopptak nødvendiggjør visse spesialregler. Forslaget er i samsvar med høringsnotatet.

Departementet foreslår at den ankende part skal sette frem begjæring om gjenopptak for ankemotparten, jf. § 28 første ledd. For ankemotparter som er ordinære forvaltningsorganer vil dette – som tidligere nevnt – gi en mulighet for å vurdere om den ankende skal gis medhold i sitt underliggende krav, knyttet til forvaltningsrettslige omgjøringsregler. Når det gjelder ankemotparter som ikke er ordinære forvaltningsorganer, vil også disse kunne omgjøre sine tidligere avgjørelser, men da etter andre regler enn de forvaltningsrettslige. Normalt vil det være spørsmål om hvilke regler vedkommende ankemotpart har utviklet i praksis om dette.

Dersom ankemotpartens prøving etter forvaltningsrettslige regler/institusjonell praksis gir den ankende part medhold fullt ut, vil grunnlaget for begjæringen om gjenopptak falle bort. I motsatt fall går departementets forslag ut på at ankemotparten skal fremme sak for Trygderetten, jf. § 28

første ledd. Saksforberedelsen skal da skje etter de samme regler som gjelder ved forberedelse av ankesaker, så langt de passer, jf. lovens § 13. Dette følger av bestemmelsen i § 28 femte ledd.

Når ankemotparten selv begjærer gjenopptak, faller det naturlig at begjæringen settes frem for Trygderetten. Forslag om dette er tatt inn i § 28 andre ledd.

Det er viktig at hensynet til kontradiksjon ivaretas. Når begjæringen fremmes av den ankende part, vil dette hensynet i stor grad være ivaretatt ved at ankemotpartens saksforberedelse skal baseres på reglene i § 13. Er det ankemotparten som begjærer gjenopptak, foreslår departementet at det tas inn en uttrykkelig bestemmelse om at Trygderetten ikke kan avgjøre spørsmålet om gjenopptak før den ankende part har fått anledning til å uttale seg, jf. § 28 andre ledd.

Trygderetten vil kunne avvise en begjæring om gjenopptak dersom en prosessforutsetning ikke er oppfylt, for eksempel dersom fristen for gjenopptak er oversittet, og det ikke er grunnlag for å gi oppreisning for oversittelsen. Dersom det ikke er grunnlag for å avvise begjæringen, vil resultatet enten bli at begjæringen ikke tas til følge eller at saken gjenopptas. Departementet foreslår at dette lovfestes i § 28 tredje ledd.

Gjenopptas saken, helt eller delvis, vil det neste leddet i saksbehandlingen være å realitetsbehandle saken, det vil si å ta stilling til om Trygderettens kjennelse skal endres og på hvilken måte. Man må det se det slik at integrert i begjæringen om gjenopptak ligger et krav om ny realitetsavgjørelse.

I disse tilfellene vil man således få en to-leddet behandling. Ved realitetsbehandlingen vil retten som utgangspunkt ha den samme kompetansen som når retten tar stilling til tvistes spørsmålet i en konkret ankesak. Det sentrale er at retten kan avsi (ny) kjennelse som setter den tidligere kjennelsen til side – så langt endringen rekker – og gi parten medhold i den opprinnelige påstanden. Et eksempel: Retten stadfestet i den opprinnelige kjennelsen ankemotpartens avslag på den ankende parts krav om 100 prosent uførepensjon. Den ankende part setter frem begjæring om gjenopptak. Retten gjenopptar saken og behandler realiteten. Retten kommer nå til at vilkårene for 100 prosent uførepensjon var oppfylt og gir henne/ham rett til slik pensjon. Virkningstidspunktet vil bli det samme som om han hadde fått medhold i sitt opprinnelige krav om 100 prosent uførepensjon.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 28.

14 Utgifter ved saksbehandlingen

14.1 Innledning

I dette kapitlet behandles forslag om enkelte endringer i trygderettsloven § 25 om dekning av sakskostnader. Hensikten er å klargjøre innholdet i bestemmelsen, særlig hvilke kostnader som dekkes.

Videre foreslås at sakskostnader som den ankende part pålegges, kan tvangsfullbyrdes etter reglene for dommer.

Det foreslås ingen endringer i trygderettsloven § 26 når det gjelder gebyr. Den ankende part skal fortsatt ikke betale noe til Trygderetten for å få behandlet ankesaken.

14.2 Gjeldende rett

14.2.1 Sakskostnader

Bruken av advokater og rettshjelpere med tillatelse til å drive rettshjelpsvirksomhet fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, har økt betydelig i Trygderetten de senere årene. I årene 1989 til 1993 var det prosessfullmektig i 7-8 prosent av sakene. Fra 1994 til 2008 har det vært en jevn økning opp til ca. 40 prosent av sakene. De aller fleste prosessfullmektiger er advokater eller rettshjelpere. Spørsmål om dekning av sakskostnader er derfor et tema i et betydelig antall saker i Trygderetten.

Trygderettsloven § 25 har bestemmelser om å pålegge en part, helt eller delvis, å dekke utgifter som saken har medført for motparten og Trygderetten. Første ledd omhandler dekning av den ankende parts utgifter, mens andre ledd gjelder utgifter «som saken har medført for Trygderetten og ankemotparten».

For at Trygderetten skal pålegge ankemotparten å dekke den ankende parts saksomkostninger, må kjennelsen være «til gunst» for vedkommende.

Avgjørelser som går ut på å omgjøre det påankede vedtaket må uten videre anses å være til gunst. Etter Trygderettens praksis vil også kjennelser som resulterer i oppheving og hjemvisning, anses for å være til gunst for den ankende part. Trygderetten mente tidligere at ikke alle slike kjennelser kunne anses for å være til gunst, men

praksis ble endret etter en uttalelse fra Sivilombudsmannen i 2004.

Det er sikker praksis for at det kun er de utgiftene som har påløpt i anledning anken, samt eventuell forutgående klage, som kan erstattes.

Vanligvis vil det være utgifter til advokat som erstattes, men det kan også være andre utgifter. I enkelte tilfeller er ankemotparten pålagt å dekke den ankende parts utgifter ved innhenting av medisinske opplysninger. Forutsetningen har vært at erklæringene har vært nødvendige for å få en kjennelse til gunst.

Uttrykket «nødvendige utgifter» innebærer at bare de utgiftene som er nødvendig for å få saken betryggende utført, kan dekkes etter § 25. Er det utført arbeid ut over det som er nødvendig, vil salærkravet bare delvis bli godtatt.

Trygderetten vil normalt anse at det forholdet at vedtaket blir endret til gunst som tilstrekkelig grunnlag for å anse advokatutgifter som nødvendige. Hvis det derimot er klart at ingen av anførselene har ført frem, men rettens avgjørelse er til gunst på et helt annet grunnlag, kan neppe utgiftene anses nødvendige i relasjon i forhold til § 25. Som eksempel kan nevnes at den ankende part har påberopt god tro med hensyn til feilutbetaling, men retten er uenig i dette. Retten finner imidlertid at noe av tilbakebetalingskravet bortfaller på grunn av foreldelse. I en slik situasjon synes det lite rimelig å pålegge ankemotparten å dekke omkostningene.

Det er bare unntaksvis at det vil være aktuelt å pålegge den ankende part å betale saksomkostninger etter trygderettsloven § 25 andre ledd. I Ot.prp. nr. 5 (1966–67) fremgår det at formålet med bestemmelsen er å hindre at prosesslystne personer i utrengsmål legger beslag på rettens tid og arbeidskraft. Bestemmelsen er bare ment å komme til anvendelse rent unntaksvis og bare i de tilfeller hvor vedkommende «åpenbart uten grunn har fremsatt eller opprettholdt anke». Forarbeidene gir liten veiledning i vurderingen, men uttaler at «Man tenker nærmest på tilfelle hvor det ville synes åpenbart urimelig at den ankende part i tilfelle var fritatt for å dekke de utgifter som ankesaken har medført». Trygderetten har visstnok bare i ett tilfelle

pålagt den ankende part å betale saksomkostninger. Det gjelder kjennelse av 28. oktober 2011 i ankesak nr. 11/01060. Vedkommende hadde gjen-tatte ganger fremmet samme krav uten å nå frem. Ankemotparten hadde lagt ned påstand om dekning av saksomkostninger. Retten tilkjente ankemotparten 2000 kroner i saksomkostninger.

Trygderettsloven § 25 tredje ledd slår fast at det bare skal tilkjennes saksomkostninger når den ankende part har krevd dette. Dersom det skulle bli aktuelt å ilegge den ankende part saksomkostninger etter trygderettsloven § 25 andre ledd, vil dette forutsette at ankemotparten har krevd saksomkostningene dekket.

Etter § 25 fjerde ledd kan Trygderettens avgjørelser påankes særskilt til lagmannsretten. Før lovendring i 2001 var det ingen adgang til å få en særskilt prøving av spørsmålet om saksomkostnader etter § 25, og hele saken måtte bringes inn for lagmannsretten selv om det bare var spørsmålet om saksomkostnader man ønsket overprøvd.

14.2.2 Fri sakførsel

I mange tilfeller vil også Trygderetten behandle spørsmål om innvilgelse av fri sakførsel i medhold av rettshjelploven.

Etter rettshjelploven § 17 kan det innvilges fri sakførsel i ankesaker for Trygderetten. Trygderetten kan selv innvilge fri sakførsel etter rettshjelploven § 19.

Trygderettens avgjørelser om fri rettshjelp er forvaltningsvedtak. Det er forvaltningslovens bestemmelser som kommer til anvendelse, sammen med særreglene i rettshjelploven. Avgjørelser truffet av Trygderetten om fri sakførsel, kan ankes til Borgarting lagmannsrett etter rettshjelploven § 27.

Det følger av rettshjelploven § 5 at bistand etter loven er subsidier i forhold til bistand som kan dekkes av andre ordninger eller som kan erstattes på annen måte. Lovbestemmelsen gir en del eksempler på alternativ bistand/erstatninger, blant annet forvaltningsloven § 36.

Trygderettsloven § 25 er ikke spesielt nevnt, men rettshjelploven må nok i prinsippet anses subsidier også i forhold til denne.

Revisjonen av trygderettsloven får ikke betydning i forholdet til rettshjelploven.

14.2.3 Dekning av Trygderettens utgifter

Det følger av trygderettsloven § 26 første ledd at behandlingen ved Trygderetten er gebyrfri. I Ot.prp. nr. 5 (1966–67) side 43 uttales om dette:

«Utvalget har foreslått at behandlingen ved Trygderetten skal være gebyrfri. Selv et beskjedent gebyr kan bety en økonomisk belastning for en pensjonist eller pensjons-søker og kan i tilfelle innebære en faktisk begrensning av den formelle ankerett.»

Etter § 26 andre ledd dekkes utgiftene til Trygderetten av staten mot refusjon fra de trygder og pensjonsordninger som omfattes av ankeordningen. Departementet kan gi nærmere regler om fordelingen av utgiftene. Slike regler er ikke gitt. Bestemmelsen har ingen praktisk betydning.

14.3 Høringsnotatet

14.3.1 Saksomkostnader

I tvisteloven og forvaltningsloven benyttes betegnelsen saksomkostnader. Departementet foreslo at denne betegnelsen også benyttes i trygderettsloven.

Den økende bruk av advokater/retthjelpere har også medført at Trygderetten oftere må ta stilling til dekning av saksomkostnader etter trygderettsloven. Det har vist seg i praksis et behov for en nærmere presisering av bestemmelsen, særlig når det gjelder hvilke kostnader som dekkes. I saker hvor NAV Klageinstans er ankemotpart, vil det nesten alltid ha vært en forutgående klagebehandling i NAV Klageinstans før saken kommer til Trygderetten. Det har i enkelte tilfeller vært uklart for advokater om arbeid knyttet til klagesaken, kan dekkes etter trygderettsloven.

I høringsnotatet ble det foreslått presisert at også utgifter til juridisk bistand i forbindelse med forutgående behandling kan dekkes.

Det er rent unntaksvis at den ankende part pålegges å betale saksomkostnader i forbindelse med ankesaken. Departementet fant det likevel riktig at Trygderetten har adgang til dette i særlige tilfeller. Når denne adgangen nyttes, er det også hensiktsmessig at kostnadene kan inndrives på en enkel måte. Departementet foreslo derfor en bestemmelse, etter mønster av forvaltningsloven § 36 tredje ledd sjette punktum, om at saksomkostnader som den ankende part pålegges, kan inndrives etter reglene for dommer.

14.3.2 Gebyrfrihet

Departementet foreslo ingen realitetsendringer når det gjelder gebyr. Gebyrfriheten markerer at overprøving i Trygderetten skal være et lavterskeltilbud. Det kan også vises til at det ikke

skal betales gebyr for å få en kjennelse av Trygderetten overprøvd i lagmannsretten.

14.4 Høringsinstansene

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at det er ulik praksis i Trygderetten og Arbeids- og velferdsetaten når det gjelder dekning av sakskostnader, der resultatet i anke- og klagesak er at det påankede / påklagede vedtaket blir opphevet og saken hjemvist til ny behandling i underinstansen. Trygderetten tolker «til gunst» i trygderettsloven § 25 slik at alle kjennelser som resulterer i oppheving og hjemvisning er til gunst for den ankende part. Trygderetten endret sin praksis etter en uttalelse fra Sivilombudsmannen i 2004 (SOM-2004-60).

Direktoratet uttaler videre:

«Arbeids- og velferdsetaten gjør en nærmere vurdering av vilkåret «endret til gunst» i forvaltningsloven § 36. Etatens praksis i de såkalte «gruppe 3-tilfellene», følger Lovavdelingens uttalelser i JDLOV-2003-5695 og JDLOV-2009-1962. Lovavdelingen støtter sin tolkning først og fremst i forarbeidene til forvaltningsloven § 36, jf. Ot.prp. nr. 75 (1968–69) og i «en temmelig entydig forvaltningspraksis».

Gruppe 3-tilfellene er de opphevelsene som verken varig eller midlertidig medfører noen endring av rettstilstanden for klageren. Dette gjelder typisk ved opphevelse av et vedtak der krav om ytelse etter folketrygdloven er avslått. Årsaken til at avslaget oppheves, kan være både feil i faktum, feil rettsanvendelse, saksbehandlingsfeil eller andre ugyldighetsgrunner. Opphevelsene er uansett prosessledende beslutninger, som i utgangspunktet ikke gir rettskrav på sakskostnader.

Situasjonen for klagerne i gruppe 3 vil være at de har fått medhold i at underinstansens vedtak lider av feil – og kan dermed innkassere en prosessuell seier. Materielt står de imidlertid på stedet hvil: Før kravet ble satt frem hadde de ikke ytelsen, de fikk det ikke ved underinstansens avslag, og de har det fortsatt ikke etter at avslaget ble opphevet.

Hver sak må likevel vurderes konkret, og det kan tenkes tilfeller der Arbeids- og velferdsetaten likevel vil dekke sakskostnader i et gruppe 3-tilfelle. Momenter i denne vurderingen vil være i hvilken grad etaten er å bebreide for feilen som førte til opphevelse av underin-

stansvedtaket, om parten (også) er å bebreide for feilen, hvor viktig saken er for parten, hvor store «nødvendige» kostnader parten har pådratt seg for å få underinstansens negative vedtak opphevet, og hvor sannsynlig det er at parten vil få medhold ved underinstansens fornyete behandling av saken.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er kjent med uenigheten mellom Sivilombudsmannen og Lovavdelingen om det er en endring til gunst for parten, som gir rett til dekning av sakskostnader, når resultatet i saken er oppheving og hjemvisning. Etter vårt syn har Lovavdelingens begrunnelse for at det bare helt unntaksvis skal gis dekning av sakskostnader i gruppe 3- tilfellene godt rettskildemessig grunnlag og fremstår etter vår oppfatning som rimelig for parten. Vi mener departementet bør vurdere å uttale seg om denne problemstillingen i forarbeidene til ny trygderettslov. Vi kan ikke se at den lille forskjellen i ordlyden i forvaltningsloven § 36 og trygderettsloven § 25, gir grunnlag for den ulike praksisen som nå er i disse sakene. Det er uheldig at det alltid gis dekning av sakskostnader når Trygderetten opphever og hjemviser i ankeomgangen, mens det bare helt unntaksvis gis dekning av sakskostnader når Arbeids- og velferdsetaten opphever og hjemviser i klageomgangen.»

Direktoratet bemerker videre at det er ryddig når departementet nå foreslår hjemmel i trygderettsloven § 29 første ledd andre punktum for at Trygderetten pålegger ankemotparten å dekke sakskostnadene i klagesaken også, dersom kjennelsen er til gunst for den ankende part. Direktoratet viser til at det her har vært en del uklarhet, og ulik praksis, fordi det nå mangler klar hjemmel i trygderettsloven § 25 til å pålegge ankemotparten å dekke også disse kostnadene i ankeomgangen, og fordi ordlyden i forvaltningsloven § 36 tredje ledd kan gi grunnlag for avslag av etterfølgende krav om dekning av sakskostnader for klageomgangen.

Pensjonskasseforeningen finner det ikke åpenbart at enhver kjennelse som resulterer i oppheving og hjemvisning skal lede til dekning av saksomkostninger. En skranke ligger selvsagt i at den ankende part kun skal ha dekket utgifter som betraktes som nødvendige, men det er foreningens utgangspunkt at omkostninger som et utgangspunkt bare burde dekkes automatisk der retten foretar en omgjøring av det påankende vedtaket og omkostningene anses som nødvendige i denne kontekst. Et rettsgrunnlag for unntaksvis å

kunne pålegge den ankende part å dekke anke- motpartens kostnader bør fremgå av trygderetts- loven. Det vil kunne være situasjoner der det er rimelig at den ankende part belastes slike utgifter.

Helsedirektoratet ønsker å vise til at HELFO ikke anser alle vedtak som går ut på å oppheve og hjemvise en sak til ny behandling for å være «til gunst» for parten, slik at parten får rett til dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36. Støtte for dette syn finnes i uttalelser fra Justis- departementets lovavdeling.

KLP ber Arbeids- og sosialdepartementet vur- dere å ta inn i bestemmelsen at det skal være dokumenterte utgifter som den ankende part selv har hatt i forbindelse med ankesaken som kan kre- ves dekket. Videre opplever *KLP* også at Trygde- retten tilstår saksomkostninger når det er anvendt prosessfullmektig som ikke fyller vilkårene for å drive ervervsmessig rettshjelpsvirksomhet, jf. tvisteloven § 3-3. Slik *KLP* ser det er det ikke lovlig adgang til dette. *KLP* ber derfor departementet vurdere om henvisningen i lovforslagets § 18 utvi- des til også kapittel 3 i tvisteloven, slik at det ble nærmere presisert hvem som kan opptre som prosessfullmektig under nærmere forutsetninger.

Etter *Oslo Pensjonsforsikrings* oppfatning er det viktig at det gis tydelige regler for når retten kan pålegge sakskostnader og hvilket omfang et slikt pålegg skal ha. De mener formuleringene som er foreslått i høringsnotatet ikke er entydige og det vil kunne oppstå tvil knyttet til hva som er «nød- vendige (kostnader) for å få endret det påankede vedtak». Det stilles spørsmål om ikke bestemmel- sen bør ha en forklaring på hva som menes med «nødvendig», på samme måte som tvisteloven § 20-5, eventuelt en henvisning til tvistelovens regler så langt det passer.

14.5 Departementets vurderinger og forslag

14.5.1 Sakskostnader – presisering av hvilke kostnader som dekkes m.m.

I tvisteloven og forvaltningsloven benyttes beteg- nelsen «sakskostnader». I samsvar med høringsnotatet foreslår departementet at denne betegnelsen også benyttes i trygderettsloven.

Som det redegjøres for i høringsnotatet har den økende bruk av advokater/rethjelpere også medført at Trygderetten oftere må ta stilling til dekning av sakskostnader etter trygderettsloven § 25.

Departementet foreslår at det presiseres i § 29 at Trygderetten skal kunne bestemme at kost-

nadsdekningen også skal omfatte utgiftene den ankende part har hatt i forbindelse med forutgå- ende klagebehandling. Som det fremgår av punkt 14.4 foran mener også *Arbeids- og velferdsdirekto- ratet* at dette er en ryddig ordning.

Som det fremgår av punkt 14.4, mener *Arbeids- og velferdsdirektoratet* det er uheldig at det alltid gis dekning av sakskostnader når Trygderetten opphever og hjemviser i ankeomgangen, mens det bare helt unntaksvis gis dekning av sakskost- nader når Arbeids- og velferdsetaten opphever i klageomgangen.

Departementet vil innledningsvis vise til at når lagmannsretten opphever en trygderettskjennelse, får vedkommende saksomkostninger selv om det ikke er sikkert at vedkommende vil komme til å få innvilget sitt krav på vedkommende ytelse. Tilsva- rende gjelder generelt ved domstolsbehandling av forvaltningsvedtak. Siden Trygderetten erstatter førsteinstansbehandlingen i de alminnelige dom- stoler, kan det tilsi at saksomkostninger tilkjennes også ved oppheving i Trygderetten.

Departementet viser også til Sivilombudsman- nens uttalelse i Årsmeldingen for 2004, hvor det uttales (s. 234) blant annet:

«... En ordning der Trygderetten også ved kjennelser om å oppheve tidligere vedtak selv tar stilling til sakskostnadskravet fremfor å sende det videre for senere avgjørelse, vil kan- skje også medføre at forutsetningene for vur- deringen av kravet er bedre. For den ankende part fremstår det også som en klar fordel at saksomkostninger tilkjennes i tid nær opp til tidspunktet da de er pådratt. Dette kan tale for i fremtiden å endre praksis slik at krav som ellers ville bli sendt videre i systemet blir avgjort av Trygderetten og da som hovedregel innvilget.»

Departementet viser til dette og foreslår å opprett- holde gjeldende ordning slik at alle kjennelser i Trygderetten som resulterer i oppheving og hjem- visning skal anses å være til gunst for den ankende part, med omkostningsansvar for anke- motparten som konsekvens (med mindre kost- nadene ikke var å anse som «nødvendige»).

Som nevnt har Arbeids- og velferdsetaten bygd på en annen løsning ved tolkningen av for- valtningsloven § 36, slik at det bare helt unntaks- vis gis dekning av sakskostnader når Arbeids- og velferdsetaten opphever og hjemviser i klageom- gangen. Departementet er enig i at det kan synes noe uheldig at den lille forskjellen i ordlyden i trygderettsloven § 25 og forvaltningsloven § 36

skulle gi grunnlag for den ulike praksisen i Trygderetten og i Arbeids- og velferdsetaten ved klagebehandling.

Departementet vil i denne forbindelse nevne at det er besluttet at det skal settes ned et offentlig utvalg til å revidere forvaltningsloven, og det er i mandatet nevnt særskilt at sakskostnadsreglene i forvaltningsloven § 36 skal vurderes. Departementet vil avvente utvalgets utredning før forholdet mellom trygderettsloven og forvaltningsloven på dette punkt vurderes nærmere.

Som det fremgår av punkt 14.4 mener *Oslo Pensjonsforsikring* at formuleringene som er foreslått i høringsnotatet ikke er entydige og reiser spørsmål om ikke bestemmelsen bør ha en forklaring på begrepet «nødvendig», på samme måte som tvisteloven § 20-5, hvor det er bestemt at det ved vurderingen av om kostnadene har vært nødvendige, «... legges [...] vekt på om det ut fra betydningen av saken har vært rimelig å pådra dem». Departementet antar imidlertid at et slikt krav om rimelighet i liten utstrekning vil bidra til en presisering av nødvendighetsvilkåret. Som nevnt i punkt 14.2.1 vil Trygderetten normalt anse det forholdet at vedtaket blir endret til gunst som tilstrekkelig grunnlag for å anse advokatutgifter som nødvendige. Hvis det derimot er klart at ingen av anførselene har ført frem, men rettens avgjørelse er til gunst på et helt annet grunnlag, kan neppe utgiftene anses nødvendige etter § 25.

KLP ber Arbeids- og sosialdepartementet vurdere å ta inn i bestemmelsen at det skal være dokumenterte utgifter som den ankende part selv har hatt i forbindelse med ankesaken som kan kreves dekket. Departementet forutsetter at det bare er de nødvendige utgiftene den ankende part har hatt, som kan kreves dekket. Departementet finner likevel ikke grunn til å lovfeste dette.

Videre opplever *KLP* også at Trygderetten tilstår saksomkostninger når det er anvendt prosessfullmektig som ikke fyller vilkårene for å drive ervervsmessig rettshjelpsvirksomhet, jf. tvisteloven § 3-3. Slik *KLP* ser det er det ikke lovlig adgang til dette. Departementet viser til at det i trygderettsloven § 18 er henvist til tvisteloven kapittel 3. Tvisteloven § 3-3 fjerde ledd åpner i utgangspunktet for at enhver myndig person kan være prosessfullmektig etter særskilt tillatelse fra retten i den enkelte sak. De som driver ervervsmessig eller stadig rettshjelpsvirksomhet kan bare være prosessfullmektig hvis de i tillegg oppfyller vilkårene i domstolloven § 218. Foruten advokater, kan også den som har juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap yte rettshjelp, jf. domstolloven § 218 andre ledd nr. 1.

Dessuten kan ikke-jurister drive rettshjelpsvirksomhet, men da må vedkommende ha tillatelse fra retten i den enkelte sak. Hvis retten godkjenner en rettshjelper som prosessfullmektig, kan saksomkostninger tilkjennes etter de alminnelige reglene om dette. Dette er gjeldende rett etter trygderettsloven § 25, se forslaget til trygderettsloven § 29.

Som nevnt under 14.2.1 er det rent unntaksvis at den ankende part pålegges saksomkostnader i forbindelse med ankesaken. Departementet finner det likevel riktig at Trygderetten har adgang til dette i særlige tilfeller. Når denne adgangen nyttes, er det også hensiktsmessig at kostnadene kan inndrives på en enkel måte. Departementet foreslår derfor en bestemmelse i § 25 andre ledd, etter mønster av forvaltningsloven § 36 tredje ledd sjette punktum, om at saksomkostnader som den ankende part pålegges, kan inndrives etter reglene for dommer.

Departementet har vurdert om overprøving av Trygderettens avgjørelse om saksomkostnader og søksmål over Trygderettens kjennelse bør samles i en paragraf. Departementet har likevel funnet det mest hensiktsmessig at alle forhold knyttet til spørsmålet om saksomkostnader reguleres i en egen paragraf.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 29.

14.5.2 Gebyr

Spørsmålet om innføring av et ankegebyr for å begrense saksinngangen til Trygderetten har vært vurdert flere ganger, blant annet i Ot.prp. nr. 25 (1992–93). Både Statskonsult og Trygderetten ba departementet vurdere om innføring av et ankegebyr var hensiktsmessig for å begrense sakstilgangen i Trygderetten. Departementet fant ikke å ville foreslå innføring av gebyr, men uttalte at det var aktuelt å komme tilbake til spørsmålet dersom andre tiltak ikke skulle ha tilfredsstillende virkning på anketilbøyeligheten.

I dagens situasjon er det ikke aktuelt å innføre ankegebyr. Det vises ellers til at etter rettsgebyrloven (lov 17.12.1982 nr. 86) § 10 nr. 9 skal det ikke betales gebyr når en privat part går til sak «mot Arbeids- og velferdsdirektoratet eller ellers i henhold til pensjons- og trygdellovgivningen».

Departementet foreslår at trygderettsloven nåværende § 26 andre ledd oppheves. I dag dekkes ikke statens utgifter til Trygderetten mot refusjon fra de trygde- og pensjonsordninger som omfattes av ankeordningen. Bestemmelsen om gebyr er tatt inn som § 30 i lovforslaget.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 30.

15 Andre forhold – meldinger til partene, taushetsplikt mv.

15.1 Innledning

Trygderettsloven kap. VII inneholder i hovedsak bestemmelser om frister, underretning til partene om blant annet kjennelse, innkalling av legmedlemmer, sakkyndige og vitner, samt godtgjøring og dekning av reiseutgifter m.v. Videre er det bestemmelser om taushetsplikt og forholdet til forvaltningsloven.

I dette kapitlet behandles forslag til forenkling av enkelte rutiner ved utsendelse av meldinger fra Trygderetten til partene. Videre behandles forslag til enkelte endringer i flere av bestemmelsene, hovedsakelig med sikte på forenklinger og endringer av språklig og redaksjonell art.

15.2 Gjeldende rett

Trygderettsloven § 27 omhandler melding til partene om frister, fremskaffelse av opplysninger, bevis mv. og innkalling til møter og om rettens kjennelse. Meldingen anses for mottatt to uker etter innlevering hos postoperatør, dersom vedkommende ikke har fått brevet tidligere.

Hovedregelen er at meldingene skal gis gjennom rekommandert brev. Melding kan likevel gis på annen måte, dersom mottakeren erkjenner å ha mottatt den.

Hvis en part eller partens fullmektig er bosatt i utlandet, kan retten pålegge vedkommende innen en fastsatt frist å oppgi en person som er bosatt i Norge, til hvem meldinger under saken kan rettes til.

Trygderettsloven § 28 gjelder innkalling legmedlemmer og sakkyndige. Bestemmelsen har mindre praktisk betydning, idet Trygderetten ikke har benyttet adgangen til å sette retten med legmedlemmer på mange år. Innkalling av sakkyndige kan være aktuelt i saker med muntlig saksbehandling.

Vitner som innkalles i forbindelse med muntlig saksbehandling, innkalles gjennom forkyning av vitnestevning, jf. trygderettsloven § 29.

Trygderettsloven § 30 omhandler godtgjøring til stedfortreder for fast medlem av Trygderetten og til legmedlemmer som gjør tjeneste i retten,

samt vitner og sakkyndige som er innkalt til retten. Bestemmelsene om godtgjøring til stedfortreder har ikke lenger noen praktisk betydning. Vitner og sakkyndige har krav på godtgjøring etter de samme regler som er fastsatt for vitne og sakkyndige i alminnelige sivile saker. Nærmere regler er gitt i lov 21 juli 1916 nr. 2 om vidner og sakkyndiges godtgjørelse m.v.

I trygderettsloven § 31 er det tatt inn bestemmelser om taushetsplikt for enhver som i medhold av stilling eller verv etter loven får kjennskap til private forhold eller en virksomhets innretninger eller forretningsforhold som ikke er alminnelig kjent.

Trygderettsloven § 32 har bestemmelser om straffereaksjon mot den som mot bedre vitende gir uriktige opplysninger, fortier vesentlige opplysninger eller unnlater å etterkomme påbud som gis med hjemmel i loven.

Kongen kan etter trygderettsloven § 33 første ledd fastsette nærmere bestemmelser om gjennomføringen av loven. Det har skjedd et par ganger og gjaldt virkeområde og funksjonstid for de tidligere ankenemnder.

Etter § 33 andre ledd kan Kongen ved forskrift gjøre de unntak fra loven og gi de supplerende regler som er nødvendig for oppfølging av plikter som følge av overenskomst med fremmed stat. Det har aldri vært gitt forskrifter i medhold av denne bestemmelsen.

Det følger av trygderettsloven § 33a at forvaltningsloven ikke gjelder ved behandlingen av saker etter denne loven. Bestemmelsen ble tilføyd ved lov 19 juni 1969 som gjaldt ikrafttredelse av forvaltningsloven.

15.3 Høringsnotatet

Trygderettens melding til partene om kjennelse mv.

I høringsnotatet viser departementet til at trygderettsloven § 27 fastsetter at Trygderetten som hovedregel skal gi partene underretning om blant annet fastsatte frister, fremskaffelse av opplysninger, bevis mv. og underretning om rettens kjennelse ved rekommandert sending.

Departementet ga departementet uttrykk for at det vil være hensiktsmessig å forenkle Trygderettens rutiner ved slike meldinger, herunder redusert bruk av rekommandert sending.

Innkalling av parter, vitner og sakkyndige til rettsmøte

Når ordningen med legmedlemmer bortfaller, fant departementet det hensiktsmessig at reglene om innkalling av vitner og sakkyndige samles i en ny paragraf. Departementet mener også at det kan være hensiktsmessig å ta inn en bestemmelse om innkalling av partene. Bestemmelsen vil da omhandle innkalling av parter, vitner og sakkyndige til rettsmøte ved muntlig saksbehandling.

Godtgjøring til vitner og sakkyndige

I høringsnotatet viser departementet til at nåværende første ledd i trygderettsloven § 30 ikke lenger er aktuell når ordningen med legmedlemmer og stedfortreder for fast medlem i Trygderetten bortfaller.

Bestemmelsen for øvrig gjelder godtgjørelser for vitner og sakkyndige som innkalles av retten. Godtgjørelse gis etter samme regler og satser som er fastsatt for vitne og sakkyndig i alminnelige sivile saker. Godtgjøring gis etter reglene i lov 21. juli 1916 nr. 2 om vidners og sakkyndiges godtgjørelse m.v.

Departementet fant at det er tilstrekkelig med en henvisning til bestemmelsene i vitnegodtgjøringsloven.

15.4 Høringsinstansene

Jussformidlingen mener at det er svært viktig at det sikres at partene får alle meldinger fra retten. Det er videre viktig at det kan dokumenteres at meldingen både er sendt og mottatt, i likhet som ved innstillingen til Trygderetten. De påpeker at hensynene gjør seg særlig gjeldende i tilfeller hvor manglende melding kan gjøre at parten mister sin rett til å forsvare sin sak.

15.5 Departementets vurderinger og forslag

Etter departementets syn er det hensiktsmessig å forenkle Trygderettens rutiner ved slike meldinger. Det er unødvendig med så utstrakt bruk av

rekommandert sending. Det sentrale er at underretning om rettens kjennelse til den ankende part sendes rekommandert. Ankemotparten er en profesjonell part og har ikke tilsvarende behov for å få slike meldinger tilsendt ved rekommandert brev. Departementet følger etter dette opp forslaget fra høringsnotatet.

I samsvar med Trygderettens praksis bør det fremgå av § 31 første ledd at beslutninger som hever en sak som bortfaller uten realitetsavgjørelse, også sendes rekommandert til den ankende part.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 31.

15.5.1 Innkalling av parter, vitner og sakkyndige til rettsmøte

Trygderettsloven har i dag bestemmelser om innkalling av legmedlemmer og sakkyndige i § 28 og innkalling av vitner i § 29. Når ordningen med legmedlemmer bortfaller, finner departementet det hensiktsmessig at reglene om innkalling av vitner og sakkyndige samles i § 29. Dette fører til at § 28 kan oppheves. Departementet mener også at det kan være hensiktsmessig å ta inn en bestemmelse om innkalling av partene.

Departementet følger opp forslaget fra høringsnotatet. Trygderettsloven § 32 vil da omhandle innkalling av parter, vitner og sakkyndige til rettsmøte ved muntlig saksbehandling.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 32.

15.5.2 Godtgjøring til vitner og sakkyndige

Någjeldende første ledd i trygderettsloven § 30 er, som det redegjøres for i høringsnotatet, ikke lenger aktuell.

Bestemmelsen for øvrig gjelder godtgjørelser for vitner og sakkyndige som innkalles av retten. Godtgjørelse gis etter samme regler og satser som er fastsatt for vitne og sakkyndig i alminnelige sivile saker.

Departementet finner at det er tilstrekkelig med en henvisning til bestemmelsene i vitnegodtgjøringsloven. Denne loven har også regler om reise- og kostgodtgjørelse. Det er derfor unødvendig å ha bestemmelser om dette i trygderettsloven. Lovforslaget er i samsvar med høringsnotatet.

Det vises til lovforslaget, trygderettsloven § 33.

16 Anvendelsen av visse saksbehandlingsregler i trygderettsloven ved klagebehandling av saker etter folketrygdloven

16.1 Gjeldende rett. Bakgrunn

Folketrygdloven § 21-1 slår fast at forvaltningsloven gjelder for saksbehandlingen i trygdesaker med de særlige bestemmelser som følger av folketrygdloven kapittel 21.

Klage og anke i trygdesaker er behandlet i folketrygdloven § 21-12. I første ledd slås det fast at vedtak etter folketrygdloven kan påklages til nærmeste overordnede organ eller til det organ som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer. Vedtak etter kapittel 5 om stønad ved helsetjenester kan påklages til nærmeste overordnede organ eller til det organ som Helsedirektoratet bestemmer. Etter at denne klageadgangen er benyttet, kan klageinstansens vedtak ankes inn for Trygderetten etter reglene i lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten. Etter forvaltningsloven er ordningen slik at klageinstansens vedtak i klagesak (som den store hovedregel) ikke kan påklages, jf. § 28 første ledd siste punktum.

Folketrygdloven § 21-12 tredje ledd bestemmer at nærmere angitte bestemmelser i trygderettsloven skal gjelde ved den interne klagebehandling i Arbeids- og velferdsetaten og HELFO, og altså ikke forvaltningslovens bestemmelser. Det gjelder § 10 om ankefrist og forlengelse av fristen samt oppreisning for oversittelse av fristen, § 11 annet, tredje og fjerde ledd om ankens form og innhold, samt forvaltningens veiledningsplikt i den forbindelse, § 13 om at vedtaket skal tas opp til ny prøving samt § 14 om oppsettende virkning.

Tilsvarende bestemmelser finnes i forvaltningsloven henholdsvis § 29 (klagefrist og forlengelse av fristen), § 31 (oppreisning for oversittelse av klagefristen), § 32 (klagens adressat, form og innhold) og § 42 (utsatt iverksetting av vedtak).

Bestemmelser om anvendelse av de nevnte paragrafene i trygderettsloven ble tatt inn i folketrygdloven av 17. juni 1966 nr. 12 ved endringslov 14. juni 1974 nr. 43, da daværende Riks-

trygdeverket ble etablert som mellomankeinstans for visse saker. Anvendelsen av trygderettsloven ble ikke nærmere kommentert i proposisjonen som lå til grunn for endringen (Ot.prp. nr. 59 (1973–74)).

I NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov foreslo Trygdelovutvalget at klagebehandlingen i trygdeetaten skulle reguleres av forvaltningslovens regler. Begrunnelsen (s. 661) var at det var lite praktisk at klagebehandlingen skulle fortsette å være regulert av to regelverk samt at bestemmelsene om klage som er gitt i forvaltningsloven garanterte tilstrekkelig rettsikkerhet. Det ble videre påpekt at forslaget neppe ville innebære særlige faktiske endringer.

Etter lovendring 18. desember 1992 nr. 144 (Ot.prp. nr. 25 (1992–93)) ble Rikstrygdeverket fra 1. januar 1994 klageinstans for alle trygdekontorets avgjørelser, jf. daværende folketrygdlov § 14-7 nr. 3 første ledd. Rikstrygdeverket skulle kunne overlate sin myndighet som klageinstans til fylkestygdekontorene. I proposisjonen punkt 5.4 ble spørsmål om forvaltningsloven eller trygderettsloven skal gjelde ved ankebehandling i trygdeetaten drøftet særskilt:

«Trygdelovutvalget foreslår i NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov at trygdeforvaltningens ankebehandling bør foretas etter forvaltningslovens bestemmelser.

Når Rikstrygdeverket i dag ankebehandler trygdekontorets avgjørelser om medisinsk stønad, sykepenger og fødselspenger m.v., får bestemmelsene i loven om anke til Trygderetten §§ 10-12, 13 første og annet ledd og § 14 tilsvarende anvendelse så langt de passer. Dette innebærer bl.a. avvikende bestemmelser fra forvaltningslovens regler om ankefrist. Denne fristen er etter trygderettsloven 6 uker mens den etter forvaltningsloven er 3 uker. Etter folketrygdloven § 14-6 kan Rikstrygdeverket – og fylkestkontoret på sine spesielle fagområder – omgjøre underinstansens vedtak uten å være

bundet av forvaltningslovens bestemmelser om frist for omgjøring til ugunst. Det vises nærmere til Rikstrygdeverkets uttalelse om problemet i Ot.prp. nr. 44 (1989–90) avsnitt 8.2, hvor det bl.a. heter:

«For det første anser vi det nyttig og opplysende å ha en uttrykkelig omgjøringsregel i folketrygdloven, ikke minst for å få kodifisert fylkeskontorenes adgang til dette på visse områder.

For det andre er tidsfristene i forvaltningsloven uhyre strenge og vil i praksis avskjære Rikstrygdeverkets og fylkeskontorenes adgang til omgjøring så lenge vi som overordne organer ikke mottar kopier av vedtak. Feil lovanvendelse eller uriktig skjønn som fører til ukorrekte vedtak, kan få alvorlige økonomiske konsekvenser i lang tid, f.eks. godkjenning av en yrkesskade. Vi vil likevel presisere at vi i de tilfellene det kan være aktuelt å omgjøre vedtak selvfølgelig følger de prinsipper forvaltningsloven § 35 inneholder ved siden av det alminnelige husbondansvar, og det er svært sjeldent at formelt riktige vedtak omgjøres til ugunst for en trygdet.»

Etter departementets oppfatning vil det være lite heldig å benytte forvaltningslovens bestemmelser fullt ut ved behandling av ankesaker i trygdeetaten. Bl.a. synes en 3 ukers ankefrist å være for kort tid dersom den trygdede skal kunne få vurdert saken grundig med henblikk på en eventuell anke.

Som påpekt i Ot.prp. nr. 44 (1989–90) bør dessuten trygdeetaten ha mulighet til å gjøre om en feilaktig avgjørelse selv om den blir til ugunst – i hvertfall med virkning for framtidige ytelser. Forvaltningslovens bestemmelser med en tidsfrist på 3 måneder for omgjøring til ugunst vil ofte kunne bli utilstrekkelig.

På denne bakgrunn mener departementet at saksbehandlingsreglene i trygderettsloven også bør gjelde under trygdeetatens behandling av ankesaker som kan påankes videre til Trygderetten. Det foreslås følgelig ingen lovendringer på dette punkt.»

Ved departementets oppfølging av NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov i Ot.prp. nr. 29 (1995–96) ny lov om folketrygd, sluttet departementet seg til uttalelsene gitt i Ot.prp. nr. 25 (1992–93) om endringer i ankeordningen under Rikstrygdeverket. Resultatet ble dermed at saksbehandlingsreglene i trygderettsloven fortsatt skulle gjelde for trygdeetatens behandling av saker som kan påankes videre til Trygderetten.

16.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet viser departementet til at en i dag ikke kan se at begrunnelsene fra Ot.prp. nr. 25 (1992–93) om å anvende trygderettsloven hadde særlig relevans, da fristen på seks uker for klage til Rikstrygdeverket etter forslag i proposisjonen ble lovfestet særskilt i dagjeldende folketrygdlov § 14-7 og den utvidede omgjøringsadgangen allerede var regulert i § 14-6. Det samme må sies om Ot.prp. nr. 29 (1995–96) om ny folketrygdlov hvor tilsvarende bestemmelser ble foreslått tatt inn som henholdsvis § 21-12 sjuende ledd (klagefrist) og § 21-11 (omgjøring). En særskilt klagefrist og omgjøringsadgang er dermed særregler i forhold til forvaltningsloven, men det var altså ikke nødvendig å gå veien om trygderettsloven for å oppnå dette.

Departementet viser i høringsnotatet videre til at koblingen mellom folketrygdloven og trygderettsloven igjen ble vurdert i forbindelse med sammenslåingen av tidligere Aetat og trygdeetaten til Arbeids- og velferdsetaten (NAV-reformen). I Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen uttalte departementet (merknaden til endringer i folketrygdloven § 21-12):

«*Tredje ledd annet punktum* er en videreføring av gjeldende § 21-12 fjerde ledd hvor det bestemmes at nærmere angitte bestemmelser i trygderettsloven skal gjelde ved den interne klagebehandling i trygdeetaten. Det gjelder § 10 om ankefrist (se også femte ledd) og forlengelse av fristen, § 11 annet, tredje og fjerde ledd om ankens form og innhold, samt forvaltningens veiledningsplikt i den forbindelse, § 13 om at vedtaket skal tas opp til ny prøving og § 14 om oppsettende virkning. § 21-12A har ingen tilsvarende henvisning slik at forvaltningsloven kommer til anvendelse på saker under Aetat. Departementet mener at det bør være ensartede saksbehandlingsregler for alle klager uansett sakstype. Det synes hensiktsmessig å benytte trygderettslovens bestemmelser i klageomgangen da dette er innarbeidet i trygdeetaten. Begge etatene kommer dessuten i befatning med enkelte av de aktuelle bestemmelsene i trygderettsloven i egenskap av ankemotpart eller som første instans i ankeomgangen. Da forvaltningsloven har tilnærmet parallelle bestemmelser som trygderettsloven (§ 29 fjerde ledd om forlengelse av klagefristen, § 31 om oppreisning for oversittelse av klagefristen og § 42 om oppsettende virkning),

vil det i praksis ikke innebære noen vesentlig endring i saksbehandlingen for de saker som i dag hører under Aetat.»

I høringsnotatet ble det vist til at Arbeids- og velferdsdirektoratet i henvendelser til departementet har gitt til kjenne at det fortsatt er ulik praksis i etaten når det gjelder *hvilket organ* som gjør vedtak om *avvisning* på grunn av oversittelse av klagefristen. En avvisning innebærer at innholdet i avgjørelsen det klages over, ikke vil bli vurdert på nytt. Saker etter folketrygdloven kapitlene 4 (dagpenger under arbeidsløshet) og 11 (arbeidsavklaringspenger mv) behandles etter forvaltningsloven hvoretter *underinstansen* gjør vedtak om avvisning, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd, mens spørsmål om avvisning i saker om øvrige ytelser etter folketrygdloven vurderes etter trygderettsloven § 10 fjerde ledd, hvoretter det er fast praksis for at det kun er *klageinstansen* som kan avvise. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det er usikkerhet blant saksbehandlere i etaten om dette, og at mange mener regelverk og praksis er uoversiktlig. Direktoratet foreslår at forvaltningsloven skal gjelde for alle saker, og viser til at en lik praksis for alle ytelsene vil innebære forenkling, ressursbesparelse og et mer forståelig klagesystem for brukerne.

Departementet uttrykte i høringsnotatet enighet med direktoratet i at det er forsvarlig at underinstansen gis kompetanse til å treffe avvisningsvedtak i første instans, og foreslo derfor at forvaltningsloven gis anvendelse i klagesakene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet synes å være av den oppfatning at en anvendelse av forvaltningslovens regler om avvisning har til konsekvens at videre ankerett til Trygderetten over avvisningsvedtak i trygdesaker avskjæres, under henvisning til forvaltningsloven § 28 tredje ledd andre punktum hvoretter klageinstansens avvisningsvedtak ikke kan påklages videre når også underinstansen har avvist klagen. Departementet ser dette annerledes. Bestemmelsene i forvaltningsloven hviler på det grunnsyn at avvisningsspørsmål bare skal kunne prøves to ganger, i tråd med behandling av klager over realiteten, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd første punktum. Anke til Trygderetten sikrer derimot en rett til tretrinnsbehandling av vedtak i trygdesaker, jf. § 21-12 første ledd tredje punktum, jf. trygderettsloven § 1. Det er ikke gjort unntak for avvisningsavgjørelser. Departementet foreslo derfor at folketrygdloven § 21-12 første ledd suppleres med en presisering om videre ankerett over avvisningsavgjørelser.

Ytterligere et forhold som tilsier at koblingen mellom folketrygdloven og trygderettsloven vurderes på nytt, er en ny og strengere praksis i Trygderetten når det gjelder å akseptere en for sent innkommet anke (*gi oppreisning for fristoversittelse*) etter trygderettsloven § 10 fjerde ledd, se punkt 10.5.1.4 i proposisjonen her hvor en streng praksis foreslås opprettholdt. Da det ikke er gitt at den samme strenge praksis bør gjelde i klageomgangen, kan det reises spørsmål om det er hensiktsmessig å opprettholde henvisningen til § 10 fjerde ledd. At en og samme bestemmelse skal tolkes forskjellig, alt etter som det gjelder en klage eller en anke til Trygderetten, anser departementet for en lite heldig løsning. Argumentet som ble anført i Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) om at anvendelsen av trygderettslovens bestemmelser var vel innarbeidet i daværende trygdeetaten. At etatene kommer i befatning med de aktuelle bestemmelsene i egenskap av ankemotpart i ankeomgangen, vil dessuten ha liten relevans med en slik ulik praktisering i klage- og ankeomgangen.

I høringsnotatet ble det vist til at forvaltningsloven § 31 åpner for en lempeligere adgang til å gi oppreisning enn praksis etter trygderettsloven, og departementet vurderte det slik at det for klager i trygdesaker ikke bør være snevrere adgang til å gi oppreisning enn forvaltningsloven gir anledning til.

I høringsnotatet fant departementet det hensiktsmessig med en gjennomgang av henvisningen til trygderettsloven i folketrygdloven § 21-12 tredje ledd tredje punktum i sin helhet. Utover avvisning og oppreisningsspørsmålet gjelder det trygderettsloven § 10 om ankefrist og forlengelse av fristen, § 11 annet, tredje og fjerde ledd om ankens form og innhold, samt forvaltningens veiledningsplikt i den forbindelse, § 13 om at vedtaket skal tas opp til ny prøving samt § 14 om oppsettende virkning. Ut fra en vurdering at det ikke vil ha særlige faktiske konsekvenser å la forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelde fullt ut ved klagebehandling av saker etter folketrygdloven, ble det i høringsnotatet foreslått å oppheve folketrygdloven § 21-12 tredje ledd tredje punktum.

16.3 Høringsinstansenes syn

Av høringsinstansene var det kun *Jussformidlingen*, *Helsedirektoratet* og *Arbeids- og velferdsdirektoratet* som hadde synspunkter på forslaget om at forvaltningsloven skal gjelde fullt ut ved behandling av klagesaker etter folketrygdloven. *Jussfor-*

midlingen er enig i at det er viktig med en presisering vedrørende hvilke regler som brukes i hvilke situasjoner, slik at like tilfeller behandles likt.

Helsedirektoratet uttaler:

«Etter forslaget som presenteres skal forvaltningslovens bestemmelser om oppreisning for oversittet klagefrist gjelde i klagesaker etter folketrygdloven. Helsedirektoratet oppfatter dagens rettskildebilde slik at den materielle rettslig sett lempeligere løsning som følger av forvaltningsloven § 31 allerede må gjelde for trygderettsaker, og vi støtter således en oppdatering av regelverket som tilgjengeliggjør denne forståelse.

Når det gjelder kompetansespørsmålet – som behandles i notatets s. 49 flg. – har vi ingen kommentarer utover at vi er syns det er positivt at det tas stilling til saksbehandlingen ved avvisningsspørsmål ettersom dette har vært noe uklart og følgelig et diskusjonstema.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet finner det hensiktsmessig at forvaltningslovens regler skal gjelde fullt ved behandling av klagesaker etter folketrygdloven.

Visse konkrete merknader fra høringsinstansene er kommentert nedenfor under de respektive forslagene.

16.4 Departementets vurdering og forslag

16.4.1 Trygderettsloven § 10 fjerde ledd om oppreisning for oversittelse av ankefrist og om avvisning

16.4.1.1 Oppreisning

Trygderettsloven § 10 fjerde ledd har følgende ordlyd:

«Trygderetten eller ankemotparten kan se bort fra at ankefristen er oversittet, når de finner at særlige grunner taler for det.»

Tidligere praktiserte Trygderetten bestemmelsen slik at det kunne tas hensyn til sakens betydning for den ankende part, eller i hvilken utstrekning vedkommende ville ha utsikt til å vinne frem ved en realitetsbehandling i vurderingen av om en for sent fremsatt anke skulle behandles.

Over de senere år har trygderetten imidlertid foretatt en innstramming av sin praksis. Det vises til ankesak TRR-2009-960, der retten var satt med

fem medlemmer på grunn av at rettens avgjørelse ble antatt å kunne være av prinsipiell betydning.

Praksis i Trygderetten er nå slik at kravet til særlig grunn bare går på selve årsaken til forsinkelsen, for eksempel sykdom, se omtalen i punkt 10.5.1.4 foran, hvor dette foreslås opprettholdt. Ordningen er en annen etter forvaltningsloven § 31, som åpner for at man blant annet kan skjule til sakens realiteter ved vurderingen av om klagen skal tas under behandling, se Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer, Oslo 1999 s. 406 flg.

Henvisningen i folketrygdloven § 21-12 tredje ledd til trygderettsloven § 10 vil forutsetningsvis medføre at det som utgangspunkt skal gjelde de samme regler under klagebehandling i Arbeids- og velferdsetaten/HELFO som i ankeomgangen for Trygderetten. Med den tidligere liberale håndheving av ankefristen, var det ikke noen stor grunn til å problematisere hvorvidt bestemmelsene i trygderettsloven § 10 skulle praktiseres forskjellig i ankeomgangen og klageomgangen. Med den nevnte innstrammingen av praksis i anketilfellene, er dette spørsmålet blitt mer aktuelt.

I en senere kjennelse (TRR-2010-2607) viser Trygderetten til avgjørelsen omtalt foran og uttaler:

«I nevnte sak la retten blant annet vekt på at innføring av en intern klageinstans i NAV kunne forsvare en tilstramming av praksis. Slik denne rett ser det, taler dette moment mot en tilsvarende innstramming av klagefristen i § 21-12 tredje ledd. Retten er ukjent med om problemstillingen har vært vurdert av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Rundskrivet har stått uendret siden 23. april 2008. Det er ikke gitt at innstrammingen av trygderettsloven § 10 skal få tilsvarende virkning for praktiseringen av klageadgangen i § 21-12.»

Departementet mener det kan anføres prinsipielle argumenter for at fristspørsmålet bør håndteres forskjellig ved anke og klage. Anke til Trygderetten har nært slektskap med anke og andre prosessuelle handlinger for de alminnelige domstoler. Mye taler da for at ankefristen praktiseres etter de samme strenge prinsipper som ved domstolene. Når en sak kommer for Trygderetten, har realiteten i saken vært vurdert minst to ganger, og dette tilsier en strengere håndtering av fristspørsmål, jf. det som ble sagt i sistnevnte avgjørelse fra Trygderetten. Klage over et vedtak etter folketrygdloven er en typisk forvaltningsklage, hvilket taler for at de generelle prinsippene for behand-

ling av klager som følger av forvaltningsloven bør gjelde i klagesakene. Det er imidlertid en lite heldig løsning at en regel i trygderettsloven skal gis forskjellig innhold (praktiseres forskjellig), alt etter som det gjelder klagebehandling eller en anke til Trygderetten. Dette taler for at forvaltningsloven § 31, som åpner for en lempeligere håndtering av klagefristen, (hvor det blant annet vil kunne være et moment for oppreisning at realitetsavgjørelsen truffet av underinstansen er tvilsom rettslig sett), formelt gis anvendelse i klagesaker etter folketrygdloven.

Et annet forhold som tilsier en overgang til forvaltningsloven er følgende:

Etter dagens ordning kan både Trygderetten og ankemotparten gi oppreisning for fristoversittelse ved anke til trygderetten, jf. trygderettsloven § 10 fjerde ledd. Dersom ankemotparten har sett bort fra oversittelsen, er Trygderetten bundet av dette, jf. Innst. O. nr. 45 (1993–94).

Henvisningen til trygderettsloven § 10 i folketrygdloven § 21-12 tredje ledd vil forutsetningsvis innebære at underinstansen (klagemotparten) på samme måte kan gi oppreisning i klagesak, og at klageinstansen ikke kan overprøve underinstansens oppreisningsvedtak.

Departementet foreslår i proposisjonen her at oppreisning i ankeomgangen bare skal kunne gis av Trygderetten, se punkt 10.5.1.4. Som det fremgår vil det best sikre en forutsigbar og enhetlig praksis på dette området, særlig etter at ankefristen er innskjerpet i Trygderetten. Det vises også der til at forslaget harmonerer godt med den ordningen som eksisterer ved de alminnelige domstoler, se tvisteloven § 29-10 hvoretter avgjørelse om å behandle en sak ved oversittelse av ankefristen tilligger ankeinstansen.

Uten særskilt regulering for klagesaker vil konsekvensen av den foreslåtte endringen være at det kun er *klageinstansen* som kan gi oppreisning for oversittelse av klagefristen. Da begrunnelsen for endringen i ankesaker ikke kan gjøres gjeldende for klagesaker, må dette vurderes på fritt grunnlag. Etter forvaltningsloven er *underinstansen* gitt myndighet til å treffe avgjørelse om å behandle en klage der klagefristen er oversittet, se forvaltningsloven § 33 andre ledd tredje punktum, jf. § 31. Det er da nærliggende å gi forvaltningslovens anvendelse i klagesaker etter folketrygdloven. Dette vil også harmonere med forslaget i punkt 16.4.1.2 nedenfor om at underinstansen skal ha myndighet også til å avvise en klage som kommer inn etter fristen.

En overgang til forvaltningsloven vil medføre den forskjell fra i dag at klageinstansen i saker

etter folketrygdloven ikke lenger vil være bundet av underinstansens oppreisningsvedtak, jf. forvaltningsloven § 34 første ledd, hvoretter klageinstansen forutsettes å foreta en selvstendig vurdering av spørsmålet. Departementet kan ikke se noen grunner til at ikke dette også bør gjelde i trygdeklager.

Departementet foreslår etter dette at forvaltningslovens bestemmelser om oppreisning for oversittet klagefrist skal gjøres gjeldende for saker etter folketrygdloven.

16.4.1.2 Avvisning

Trygderettsloven § 10 tar ikke uttrykkelig standpunkt til hvem som kan *avvise* saken hvis ankefristen er oversittet (og oppreisning ikke gis). Etter fast praksis i Trygderetten fatter ikke ankemotparten vedtak om avvisning, men legger kun ned påstand om dette overfor Trygderetten, som enten avviser eller aksepterer en for sent innkommet anke og realitetsbehandler saken. Også i saker for de ordinære domstoler er ordningen den at ankeinstansen som avgjør om en anke skal avvises, jf. tvisteloven § 29-10 første ledd.

Dersom ankefristen er oversittet, er det praksis for at realiteten i saken som hovedregel skal behandles i ankemotpartens oversendelsesbrev. I slike tilfeller nedlegges prinsippalt påstand om at anken avvises, subsidiært at vedtaket stadfestes/omgjøres. Unntaket er hvis ankemotparten anser det som åpenbart at det ikke er grunn til å se bort fra fristoversittelsen, da er det tilstrekkelig å behandle kun dette spørsmålet i oversendelsesbrevet. Hvis Trygderetten likevel skulle komme til at det skal ses bort fra fristoversittelsen, vil saken bli hjemvist til realitetsbehandling.

Ved klagesaksbehandling i trygdesaker følges samme saksgang i saker som før NAV-reformen sorterte under trygdeetaten, slik at underinstansen påstår avvisning overfor klageinstansen, som avgjør spørsmålet. Avvisningsvedtaket kan ankes inn for Trygderetten, jf. folketrygdloven § 21-12 og trygderettsloven § 1.

Etter forvaltningsloven tilligger det *underinstansen* å avvise en klagesak på grunn av oversittet klagefrist, se forvaltningsloven § 33 andre ledd.

Saker om ytelser etter folketrygdloven kapittel 4 (dagpenger under arbeidsløshet) og kapittel 11 (den gang ytelser under yrkesrettet attføring), ble før NAV-reformen behandlet etter forvaltningslovens regler. Dette skyldtes at tidligere folketrygdloven § 21-12 A (Klage og anke i trygdesaker- Aetat) ikke hadde en tilsvarende henvis-

ning til trygderettsloven. Til tross for en lovendring 16. juni 2006 nr. 20 hvor § 21-12A ble opphevet, slik at henvisningen i folketrygdloven § 21-12 tredje ledd til trygderettsloven ble gjort gjeldende for alle sakstyper i Arbeids- og velferdsetaten, jf. Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) arbeids- og velferdsforvaltningsloven under merknadene til § 21-12, er departementet gjort kjent med at det fortsatt er praksis for å anvende forvaltningslovens regler for ytelse etter folketrygdloven kapittel 4 og 11, slik at underinstansen gjør vedtak om avvissning.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at mange saksbehandlere i etaten mener regelverk og praksis er uoversiktlig og foreslår at loven endres slik at forvaltningslovens regler skal gjelde i alle saker om ytelse etter folketrygdloven, noe som vil sikre lik praksis i klagesaken. Direktoratet viser til at et avvissningsvedtak fra underinstansen vil være lettere for brukeren å forstå enn en påstand om avvissning og etterfølgende avvissningsvedtak fra klageinstansen. Det vises videre til at vedtaket kan påklages. En lik praksis for alle ytelsene vil etter direktoratets oppfatning innebære forenkling, ressursbesparelse og et for brukeren mer forståelig system.

Departementet er enig i at forvaltningsloven bør legges til grunn i saker om avvissning i klageomgangen, for så vidt gjelder hvem som skal ha myndighet til å avvise i første instans. Dagens ordning, hvoretter underinstansen i mange saker – i tråd med praksis i ankeomgangen for Trygderetten – påstår avvissning overfor klageinstansen og har en subsidiær behandling av det materielle, synes unødvendig ressurskrevende og lite brukervennlig. Det synes hensiktsmessig at samme instans som har myndighet til å akseptere en for sent innkommet klage, også kan avvise den. Avvissningsvedtaket kan i eventuelt påklages, jf. folketrygdloven § 21-12 første ledd.

Departementet foreslår etter dette at forvaltningslovens regler om underinstansens kompetanse/plikt til å avvise en klage fremsatt etter fristen (med mindre det gis oppreisning) gjøres gjeldende i klagesaker etter folketrygdloven.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har lagt til grunn at videre ankerett til Trygderetten over avvissningsvedtak avskjæres under henvisning til at forvaltningsloven § 28 tredje ledd hvoretter klageinstansens avvissningsvedtak er endelig der underinstansen har avvist saken i første omgang. Departementet er ikke enig i denne lovtolkningen. En videre ankerett vil følge av folketrygdloven § 21-12 første ledd (som er en særbestemmelse i forhold til forvaltningsloven, jf. folketrygd-

loven § 21-1) og trygderettsloven § 1. Dette er også lagt til grunn av Trygderetten (og ankemotparten) i flere saker, jf. for eksempel TRR-2008-1972 (yrkesrettet attføring), TRR-2009-119 (yrkesrettet attføring), TRR-2010-1440 (dagpenger) og TRR-2011-2073 (dagpenger). Departementet vurderer det slik at den ekstra rettsikkerhetsgarantien som gjelder i retten til å bringe vedtak i trygdesaker som har vært klagebehandlet inn for Trygderetten, fortsatt bør gjelde også for vedtak om å avvise en klage.

For å avskjære enhver tvil om videre ankerett for avvissningsavgjørelser, foreslås at dette presiseres i loven.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 21-12 første ledd tredje punktum.

16.4.2 Anvendelse av trygderettsloven § 10 første til tredje ledd, § 11 andre, tredje og fjerde ledd, § 13 første ledd første og andre punktum og § 14 i klagesak

I forlengelsen av at departementet foreslår at forvaltningslovens regler om oppreisning og avvissning ved oversittelse av klagefrist skal gjelde ved klagebehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten og HELFO, synes det naturlig å vurdere de øvrige bestemmelsene i trygderettsloven som er gitt tilsvarende anvendelse under klagebehandlingen.

Som nevnt foran er begge de nevnte begrunnelsene fra Ot.prp. nr. 25 (1992–93), jf. Ot.prp. nr. 29 (1995–96) for å anvende trygderettslovens bestemmelser uten relevans, da klagefristen på seks uker står på egne ben og er bestemt i folketrygdloven § 21-12 femte ledd, og Arbeids- og velferdsetatens adgang til omgjøring av vedtak uavhengig av forvaltningslovens frister følger av folketrygdloven § 21-11.

I likhet med Trygdelovutvalget, se punkt 16.1 foran, finner departementet det i utgangspunktet lite praktisk at klagebehandlingen i saker etter folketrygdloven reguleres av to regelverk. Den usikkerhet om regelverket som Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt til kjenne når det gjelder spørsmålet om kompetanse til å avvise en sak, vitner også om dette, jf. punkt 16.4.1.2 foran.

Arbeids- og velferdsdirektoratet finner det uproblematisk å fjerne de aktuelle henvisningene. Direktoratet viser til at forvaltningsloven §§ 32, 33 og 42 har bestemmelser som er tilnærmet identiske med bestemmelsene i trygderettsloven §§ 11, 13 og 14, og at forvaltningslovens regler gir brukerne tilstrekkelig rettsikkerhet.

Departementet viser til dette og følger opp forslaget fra høringsnotatet om at de nevnte bestem-

melsene i forvaltningsloven gis anvendelse i klagesaker etter folketrygdloven. Departementet vil i forlengelsen av dette gå nærmere inn på de enkelte bestemmelsene i trygderettsloven som i dag er gitt anvendelse, med sikte på å peke på eventuelle ulikheter i regelverkene og mulige konsekvenser for saksbehandlingen i etatene.

Trygderettsloven § 10 første til tredje ledd har bestemmelser om henholdsvis seks ukers ankefrist, avbrytelse av ankefristen ved krav om begrunnelse for vedtaket, samt forlengelse av ankefristen etter beslutning av trygderetten eller ankemotparten.

Folketrygdloven § 21-12 femte ledd slår som nevnt fast en klagefrist på seks uker for alle saker etter folketrygdloven. Henvisningen til § 10 første ledd er derfor overflødig. Bestemmelsens andre ledd om avbrytelse av ankefrist er identisk med forvaltningsloven § 29 tredje ledd, og § 10 tredje ledd om forlengelse av ankefristen er innholdsmessig identisk med forvaltningsloven § 29 fjerde ledd. En overgang til forvaltningslovens bestemmelser vil således ikke medføre faktiske endringer. Henvisningen til trygderettsloven § 10 kan etter dette tas ut i sin helhet.

Trygderettsloven § 11 andre, tredje og fjerde ledd om ankens form og innhold er tilnærmet identisk med forvaltningsloven § 32. En overgang til forvaltningsloven vil dermed ikke ha særlige konsekvenser, verken for brukerne eller etatene.

Det er imidlertid ett unntak fra dette. Etter trygderettsloven § 11 kan den ankende part velge om anken skal settes fram skriftlig eller muntlig. Ved muntlig anke skal mottaker sørge for å sette opp anken skriftlig og underskrive den sammen med den ankende part.

Etter forvaltningsloven § 32 første ledd bokstav kan muntlig klage kun fremsettes dersom dette «er tillatt». Eksempler på dette er forvaltningsloven § 14 om klage ved pålegg om å gi opplysninger, og § 15 om klage over beslutning om granskning.

Ved kun å fjerne henvisningen til trygderettsloven i folketrygdloven § 21-12, ville valgmuligheten i klagesaker etter folketrygdloven falle bort. Departementet mener imidlertid at gode grunner taler for å videreføre adgangen til også å kunne fremsette klagen muntlig, særlig av hensyn til ressursvake grupper.

Departementet foreslår derfor at det i folketrygdloven § 21-12 slås fast at en klage kan settes frem skriftlig eller muntlig. Det vil da følge av forvaltningsloven § 32, jf. folketrygdloven § 21-1, at den som mottar en muntlig klage skal sette den opp skriftlig.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 21-12 tredje ledd første punktum.

Departementet finner ikke grunn til å beholde det eksplisitte pålegget om at den som skal sette opp en muntlig klage skriftlig, skal underskrive den sammen med den ankende part, da dette likevel antas å følge av god forvaltningsskikk.

Trygderettsloven § 13 første ledd bestemmer at ankemotparten *skal ta det påankede vedtak opp til ny prøving*. Saken skal med andre ord vurderes på nytt med de opplysninger som foreligger på dette tidspunkt. Prøvingen kan føre til at vedtaket blir omgjort eller opphevd og sendt underinstansen for ny behandling. I punkt 11.2.4 i proposisjonen her vurderes bestemmelsen om ny prøving hos ankemotparten i ankesaker for Trygderetten, og ordningen foreslås videreført.

Gjennom henvisningen i folketrygdloven § 21-12 tredje ledd er regelen om ny prøving gitt anvendelse i klagesaker etter folketrygdloven. I klagesaker etter forvaltningsloven er underinstansen ikke forpliktet til å ta realiteten opp til ny overveielse, men den har adgang til det, jf. forvaltningsloven § 33. Etter det departementet kjenner til, tar underinstansen i praksis alltid realiteten opp til ny prøving også i klagesaker etter folketrygdloven som ikke kan påankes (videre) til Trygderetten, og som dermed reguleres av forvaltningslovens regler, jf. folketrygdloven § 21-12 fjerde ledd. Det gjelder vedtak etter folketrygdloven som eksplisitt er unntatt fra anke til Trygderetten ved forskrift 15. april 1997, fastsatt i medhold av folketrygdloven § 21-12 fjerde ledd, blant annet vedtak om bidrag til spesielle formål etter folketrygdloven § 5-22, vedtak om tap av retten til å praktisere for trygdens regning etter § 25-6 og vedtak om utelukkelse fra å utstede legeerklæring etter § 25-7. Også i klagesaker utenfor folketrygdloven som behandles i Arbeids- og velferdsetaten, for eksempel vedtak om saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36 og avslag på dokumentinnsyn etter offentleglova, er det praksis for at klagemotparten vurderer realiteten på nytt.

Også i Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til forvaltningsloven legges det opp til at den instansen som har fattet det påklagde vedtaket, *skal* vurdere hvorvidt det er grunn til å endre eller oppheve sitt tidligere vedtak før saken sendes klageinstansen. Det må dermed antas at en fjerning av koblingen til trygderettsloven ikke vil ha nevneverdige konsekvenser for klagesaksbehandlingen. Departementet foreslår etter dette at henvisningen til trygderettsloven § 13 utgår.

Etter trygderettsloven § 14 første ledd har en anke i utgangspunktet *ikke oppsettende (utset-*

tende) virkning. Det betyr at det påankede vedtaket kan iverksettes eller gjennomføres til tross for at det er anket, og saken ikke endelig avgjort. For eksempel vil et vedtak om tilbakekreving av feilutbetalt ytelse etter folketrygdloven § 22-15, medføre at beløpet skal innkreves og tilbakebetales selv om vedkommende anker over avgjørelsen. Når «særlige grunner» taler for det kan Trygderetten eller ankemotparten bestemme at gjennomføringen av det påankede vedtak helt eller delvis skal utsettes til anken er avgjort, jf. § 14 andre ledd. Det kan settes vilkår for utsettningen. Dersom ankemotparten gir anken oppsettende virkning, skal Trygderetten skal legge dette til grunn uten å foreta en egen vurdering av spørsmålet, jf. Innst. O. nr. 45 for 1993-94.

Som det fremgår i punkt 11.7.4 foran foreslår departementet at utgangspunktet fortsatt skal være at en anke til Trygderetten ikke har oppsettende virkning. Det foreslås også å videreføre adgangen til å beslutte utsatt iverksetting ved anke, og at også ankemotparten fortsatt gis hjemmel til dette. Det foreslås at begrepet oppsettende virkning erstattes med «utsettelse av iverksettingen», i tråd med forvaltningslovens begrepsbruk.

Trygderettsloven § 14 kommer som nevnt til anvendelse ved klagebehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten og HELFO, jf. folketrygdloven § 21-12 tredje ledd tredje punktum. Bestemmelsen praktiseres strengt, slik at det kun er i helt spesielle tilfeller et vedtak gis oppsettende virkning. I Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til Trygderettsloven § 14 heter det:

«I tilknytning til vedtak om opphør av løpende ytelse og til tilbakekrevings vedtak etter §§ 22-15 og 22-16 vil det ikke være uvanlig at den som vedtaket er rettet mot, ber om at gjennomføringen av vedtaket utsettes. At den det gjelder kan få økonomiske problemer når en løpende ytelse opphører eller reduseres, er noe som vil gjelde i en rekke av slike saker. Eventuelle økonomiske problemer bør kunne reduseres ved at det trekkes et mindre beløp. Det må derfor være noe spesielt i saken for at vedtaket ikke skal iverksettes.»

I praksis er det et moment for unntak i saker hvor det hersker betydelig tvil om utfallet av klage eller ankebehandlingen.

Forvaltningsloven § 42 forutsetter på samme måte som trygderettsloven § 14 at vedtak kan iverksettes straks det er truffet, men underinstansen, klageinstans eller annet overordnet organ «kan beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort». Avgjørelsen er altså i prinsippet underlagt forvaltningens frie skjønn (det oppstilles ikke et vilkår om «særlige grunner» som i trygderettsloven § 14), men den hindrer på den annen side ikke at den strenge praksis som er etablert i tilbakekrevingsaker etter folketrygdloven opprettholdes.

Det må etter dette antas at det ikke vil ha faktiske konsekvenser for vurderingen av om en klage skal gis oppsettende virkning å gi forvaltningslovens bestemmelser om utsatt iverksetting anvendelse i trygdesaker, for så vidt gjelder vurderingen av spørsmålet om oppreisning skal gis. Det blir imidlertid den endring at klageinstansen ikke lenger vil være bundet av at underinstansen har gitt oppsettende virkning, klageinstansen kan m.a.o. bestemme at vedtaket skal iverksettes straks.

Jussformidlingen er av den oppfatning at det er uheldig at ordlyden i forvaltningsloven § 42 ikke gir uttrykk for den strenge terskel som foreligger for å gi oppsettende virkning, dersom meningen er at en slik streng terskel skal opprettholdes. Det vises til at bestemmelsen gir anvisning på et kan-skjønn, og gir på ingen måte veiledning til hvilke tilfeller dette skal gis.

Departementet skal bemerke at et kan-skjønn gir foranledning til å gi retningslinjer for praktiseringen av regelen, slik det er gjort på Arbeids- og velferdsetatens område, se foran. Disse retningslinjene er åpent tilgjengelig på Arbeids- og velferdsetatens hjemmeside. Forvaltningsloven § 42 legger på den annen side ingen hindringer for å eventuelt revurdere retningslinjene for praktisering, for eksempel i retning av å lempe på vilkårene for å gi oppsettende virkning, dersom det synes hensiktsmessig. Departementet foreslår etter dette at forslaget i høringsnotatet opprettholdes, slik at henvisningen til trygderettsloven § 14 utgår.

I samsvar med foranstående foreslår departementet at folketrygdloven § 21-12 tredje ledd tredje punktum oppheves.

Det vises til lovforslaget, oppheving av folketrygdloven § 21-12 tredje ledd tredje punktum.

17 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovendringene vil i særlig grad berøre Trygderetten. Det er liten grunn til å tro at lovendringene vil føre til en økning av Trygderettens sakstiltfang, med økte utgifter til saksbehandlingen som konsekvens. Viktig her er blant annet at lovendringene ikke innebærer noen utvidelse av Trygderettens saklige virkeområde, se kapittel 7 foran. Heller ikke for øvrig er det fremmet forslag til ordninger som vil få vesentlige økonomiske konsekvenser.

En usikkerhetsfaktor er imidlertid lovfesting av ordningen med gjenopptak av tidligere kjennelser av Trygderetten. Gjennom lovfesting vil ordningen bli bedre kjent blant private parter, og departementet vil ikke se bort fra at dette i seg selv kan føre til en viss økning av antall saker om gjenopptak. På den annen side skjerpes de formelle vilkårene, kanskje særlig ved at det innføres en frist for å sette frem begjæring om gjenopptak. Det dreier seg dessuten om et ekstraordinært rettsmiddel. Søksmål vil fortsatt være det ordinære rettsmiddelet. En liten økning i den samlede bruken av gjenopptak vil antakelig kunne forventes som følge av at lovforslaget åpner for at også en ankemotpart kan sette frem begjæring om at en sak gjenopptas.

Etter dette er det lite sannsynlig at de foreslåtte lovendringer vil medføre økte utgifter av noe omfang i samband med Trygderettens virksomhet. På den annen side er det vanskelig å påvise klare tegn på at utgiftene for Trygderettens

del vil bli redusert som følge av lovendringene, selv om disse vil bidra til å gjøre saksbehandlingen mer rasjonell og hensiktsmessig. For eksempel vil bortfall av ordningen med legmannsdeltakelse som medlemmer av retten i ankesaker få liten eller ingen betydning. Årsaken er at legmedlemmer ikke har vært oppnevnt som rettsmedlemmer på mange år, og at årsbudsjettene for Trygderetten i realiteten har vært tilpasset denne praksisen.

Ankemotparten berøres direkte av blant annet de endringer som knytter seg oversendelsesbrevet, jf. trygderettsloven § 13, til bevisføringen, jf. § 15, til rettens forhold til partenes prosesshandling, jf. § 20, til lovfesting av ordningen med gjenopptak, jf. §§ 27 og 28, og til lovfesting av ordningen med tilleggskjennelser, jf. § 25. Det er grunn til å tro at ankemotpartene vil kunne tilpasse seg disse – og andre – endringer uten spesielle vansker og uten økt ressursbruk av betydning, i alle fall etter en overgangsperiode.

Virkningene antas å ville bli minimale for de alminnelige domstoler, særlig fordi det er lite trolig at endringene vil føre flere søksmål.

Samlet sett vil forslagene til ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av vesentlig betydning for Trygderettens virksomhet. Det samme gjelder for ankemotpartene. Konsekvensene for domstolene vil bli ubetydelige. For de ankende parter vil Trygderetten fortsatt representere et markant lavterskeltilbud.

18 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

18.1 Innledning

I forbindelse med revisjonsarbeidet har man lagt vekt på at trygderettsloven skal fremstå i moderne drakt, og at det skal være enkelt for leseren å orientere seg i lovteksten. Derfor er det gjort noen redaksjonelle grep, hvorav flere er gjennomgående i loven.

For det første er alle aktive paragrafer utstyrt med en overskrift som kort angir hva paragrafen gjelder. Overskriften er satt i kursiv. For eksempel slik: **§ 2 Trygderettens saklige virkeområde. Ankerett.**

For det andre er leddene nummerert i paragrafer som inneholder mer enn ett ledd. Det er brukt arabertall satt innenfor en parentes: (3).

Trygderettsloven er allerede inndelt i kapitler. Systematikken og de konkrete kapitlene er beholdt, men man har valgt å skrive ordet kapittel fullt ut. Samtidig er kapitlene nummerert med arabertall, og ikke romertall slik som nå.

Departementet foreslår at «trygderettsloven» blir den formelle korttittelen på loven.

18.2 Merknader til endringer i lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten

Til § 1 Lovens formål

Bestemmelsen om formål er ny.

Twisteloven § 1-1 om lovens formål og barnevernloven § 7-3, som inneholder hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda, er brukt som modeller for bestemmelsen.

Første ledd angir de grunnleggende hensyn og hovedformål. *Andre ledd* utdyper hovedformålene og angir virkemidlene. Det vises for øvrig til punkt 6.4.

Til § 2 Trygderettens saklige virkeområde. Ankerett

Paragrafen svarer til nåværende § 1, og omhandler Trygderettens saklige virkeområde og ankerett. Nåværende § 2 foreslås opphevet, idet innholdet i sin helhet tas inn som fjerde og femte ledd i den nye § 2.

Adgangen til å bringe spørsmål av prinsipiell art inn for Trygderetten til uttalelse opphører. Gjeldende § 1 nr. 4 oppheves i sin helhet. For øvrig gjøres det ingen realitetsendringer. Det vises til de generelle motiver punkt 7.5.

Uttrykket «den som berøres direkte av vedtaket» i *første ledd* erstattes med «den vedtaket gjelder». Dette er ingen realitetsendring sett i forhold til eksisterende praksis. Forslaget griper ikke inn i partens anledning til å la seg representere eller bistå av andre i saken, eller i dødsboets eller arvingers eventuelle anledning til å tre inn i en sak etter partens død. Den person som har ankeretten kalles i loven den ankende part.

Nåværende § 1 nr. 1 andre ledd som omhandler saker som etter særlig lovbestemmelse hører under Trygderetten, foreslås omredigert og føyd til som *ny bokstav f* på listen over regelverk som er omfattet.

Andre ledd tilsvarende § 1 nr. 2 første ledd, med en liten redaksjonell endring.

Tredje ledd tilsvarende § 1 nr. 2 andre ledd.

Fjerde ledd tilsvarende § 2 første ledd og slår fast at Trygderetten ikke kan prøve vedtak i den utstrekning dette etter bestemmelse i lov eller i vedtekt eller i medhold av lov eller vedtekt ikke er gjenstand for anke eller som kan ankes inn for en annen ankeinstusjon.

Femte ledd tilsvarende § 2 andre ledd og bestemmer at vedtak truffet av Kongen eller et departement ikke kan ankes inn for Trygderetten.

Gjeldende § 1 nr. 3, om at tvist kan bringes inn for de alminnelige domstoler først etter at den er behandlet av Trygderetten, flyttes til § 26 andre ledd.

Til § 3 Trygderettens leder. Rettsmedlemmer

Femte ledd oppheves som følge av at ordningen med legfolk som medlemmer av retten i konkrete ankesaker eller saker om gjenopptak foreslås opphørt, se punkt 8.2.4.3. De øvrige endringene i § 3 er hovedsakelig en kodifikasjon av gjeldende praksis og ellers av redaksjonell art.

Første ledd første og andre punktum svarer til gjeldende § 3 første ledd første og andre punktum. Tredje punktum er – i en noe annen utforming – overført til *nytt andre ledd*.

Tredje ledd er identisk med andre ledd i gjeldende § 3.

Fjerde ledd er identisk med bestemmelsene om rettsfullmektiger i tredje ledd i gjeldende § 3, bortsett fra at adgangen til å oppnevne en rettsfullmektig som administrator i en ankesak er overført til § 7. Følgen av dette er at alle bestemmelser om hvem som kan være administrator samles i § 7. Videre er bestemmelsen i gjeldende § 3 tredje ledd fjerde punktum flyttet til femte ledd.

Det nye i *femte ledd* er at det lovfestes nærmere utdanningskrav til alle juridisk kyndige rettsmedlemmer, ikke bare til Trygderettens leder, nestleder og minst ett øvrige medlem. Lovteknisk er ordningen den at grunnvilkårene for ansettelse av fagdommere i de alminnelige domstoler skal gjelde tilsvarende, jf. domstolloven § 54.

Etter *sjette ledd* må et medisinsk kyndig rettsmedlem ha autorisasjon som lege, jf. helsepersonelloven § 48 første ledd bokstav n. Dette er nytt i trygderettsloven, men representerer ingen realitetsendring.

Sjuende ledd er en videreføring av fjerde ledd i gjeldende lov.

Åttende ledd er nytt, men det har alltid vært forutsatt at rettsmedlemmene i utgangspunktet skulle ha samme uavhengighet som dommere ved de alminnelige domstoler. Domstolloven § 55 tredje ledd har vært modell for utformingen av paragrafen. Det vises ellers til punkt 8.2.4.4.

Til § 4 Avdelinger mv.

Paragrafen svarer til nåværende § 4 andre ledd og gir Kongen myndighet til å bestemme at Trygderetten skal deles i avdelinger og fastsette nærmere regler om rettens arbeidsordning og administrasjon.

Nåværende § 4 første ledd om saksforberedere mv. oppheves. Se punkt 8.2.4.5.

Til § 5 Trygderettens lokalisering

Paragrafen om Trygderettens lokalisering er identisk med nåværende § 5.

Til § 6 Regler om rettens sammensetning og saksforberedelse

§ 6 om at Trygderettens leder kan gi nærmere regler om saksforberedelse og rettens sammen-

setning i den enkelte sak er identisk med nåværende § 6 nr. 1 andre ledd første komma. Andre komma i § 6. nr. 1 andre ledd er utelatt som følge av at legmannsinstituttet er foreslått opphevet. Nåværende § 6 nr. 1 første ledd om at arbeidet i Trygderetten ledes av dens leder, oppheves som overflødig, se nærmere punkt 8.2.4.1.

§ 6 nr. 2 i gjeldende lov om hvem som gjør tjeneste i lederens og nestlederens sted, oppheves som overflødig.

Til § 7 Rettens sammensetning i den enkelte sak. Administrator

Paragrafen omhandler rettens sammensetning i den enkelte sak, og det er gjort flere endringer i bestemmelsen. For det første oppheves ordningen med at retten kan settes med sju medlemmer. En utvidet rett – det vil si en rett som settes med flere enn tre medlemmer – skal heretter bare kunne settes fem medlemmer, se nærmere punkt 8.3.4.1. Videre oppheves reglene i § 7 om legmedlemmers deltakelse. Dette er en følge av at ordningen med legmedlemmer oppheves, se merknader til § 3. Paragrafen er ellers omredigert, særlig på grunn av de nevnte ordningene som utgår.

For øvrig må § 7 ses i sammenheng med § 6, som gir Trygderettens leder myndighet til å gi nærmere regler om saksforberedelse, fastsette nærmere administrative regler om rettens sammensetning i den enkelte sak, som at retten skal settes med tre medlemmer.

Første ledd opprettholdes i hovedsak som nå.

Det nye i *andre ledd* om rett med tre medlemmer er at også Trygderettens leder skal kunne bestemme at retten skal ha en slik sammensetning, jf. bokstav d. For øvrig videreføres gjeldende regler om når retten kan/skal settes med tre medlemmer.

Tredje ledd er delvis nytt. I stedet for å sette retten med sju medlemmer i saker der rettens avgjørelse kan bli «bestemmende for praksis på et saksområde», slik gjeldende § 7 fjerde ledd fastsetter, skal retten heretter settes med fem medlemmer i saker av denne karakter, jf. *første punktum*. Det er bare antall medlemmer som endres i § 7, ikke vilkårene. Spørsmålet om å sette retten med fem medlemmer, avgjøres av Trygderettens leder, se *andre punktum*. Nytt er ellers at alle rettsmedlemmer i saker som settes med fem medlemmer må være faste, jf. *tredje punktum*.

Fjerde ledd første punktum viderefører bestemmelsen i gjeldende § 7 første ledd om at et juridisk kyndig rettsmedlem alltid skal være ret-

tens administrator. Både faste og midlertidige rettsmedlemmer skal fortsatt kunne være administratorer. Dette omfatter også rettsfullmektiger. Det nye er at ingen midlertidige rettsmedlemmer kan være administrator i en sak som settes med fem medlemmer. Det følger av henvisningen til tredje ledd i *andre punktum*. *Tredje punktum* viderefører regelen om at administrator bestemmer rettens sammensetning, det vil si hvor mange medlemmer retten skal ha, og hvilken kyndighet meddommer(ne) skal ha, se ellers andre ledd bokstav d og tredje ledd.

Nytt *femte ledd* bestemmer at administrator og de øvrige medlemmene av retten oppnevnes tilfeldig med mindre saklige grunner tilsier at dette må fravikes. Se punkt 8.3.4.3.

Til § 8 Habilitet

Paragrafen, som omhandler habilitet, er redigert noe annerledes enn gjeldende § 8, men innholdet er i hovedtrekk det samme.

Bestemmelsen i *andre ledd* er ny, og innebærer at rettsfullmektigen vil være inhabil dersom Trygderettens leder eller det rettsmedlem som har tilsyn med rettsfullmektigen – som i alminnelighet vil være vedkommende avdelingsleder – er inhabil.

I *fjerde ledd* opprettholdes den gjeldende bestemmelsen om at Trygderettens leder selv avgjør om han eller hun er inhabil. Den adgangen som lederen har etter gjeldende rett til å forelegge spørsmålet om egen habilitet og habiliteten til «to av Trygderettens faste medlemmer» for Høyesteretts ankeutvalg, er tatt ut av loven.

Til opphevingen av nåværende § 9

Opphevingen skyldes at ordningen med legmedlemmer og stedfortredere opphører. Det vises henholdsvis til punktene 8.2.4.3 og 8.2.4.2.

Til § 9 Ankefrist

Paragrafen svarer til nåværende § 10 og omhandler fristen for å anke en sak inn for Trygderetten.

Første ledd innebærer at ankefristen er seks uker fra det tidspunkt melding om det vedtak som er gjenstand for anke er kommet frem til den vedtaket gjelder, eller vedkommendes fullmektig/stedfortreder. Ankefristen avbrytes ved at den er levert til den instans som har fattet vedtaket, eventuelt etter reglene i § 10, som blant annet innebærer at det er tilstrekkelig at den er avgitt til norsk postoperatør.

I noen tilfeller kan det hefte usikkerhet ved tidspunktet for når vedtaket er kommet frem, og/eller anken er avgitt på forskriftsmessig måte. Loven etablerer ingen tilleggsfrister for disse tilfellene. Retten må her foreta en konkret vurdering av om ankefristen er overholdt. Se også punkt 10.5.1.

I *andre ledd* er siste ord endret fra «ham» til det kjønnsnøytrale «vedkommende».

I *tredje ledd* om forlengelse av ankefristen, strykes uttrykket «det forvaltningsorgan hvis vedtak det ankes over» som overflødig.

Av *fjerde ledd* fremgår at bare Trygderetten kan se bort fra oversittelsen av ankefristen, slik at ankemotparten ikke lenger skal kunne gjøre dette. Se punkt 10.5.4.

Til ny § 10 Beregning av ankefristen

Den nye paragrafen om hva som skal til for at anken anses fremsatt i tide, lovfester i hovedsak de regler som gjelder for de alminnelige domstoler, jf. domstoloven § 146 andre ledd og §§ 148 og 149. Dette innebærer samtidig at det legges til rette for at elektronisk anke kan tas i bruk når det er ønskelig. Selve ordlyden i den foreslåtte bestemmelsen bygger hovedsakelig på forvaltningsloven § 30. En har på samme måte som i forvaltningsloven valgt å ha denne tekniske bestemmelsen i en selvstendig paragraf. Det vises til 10.5.2.

Til § 11 Ankeerklæringen og hvem som skal motta den

Paragrafen omhandler ankeerklæringen og hvem som skal motta den. Bestemmelsen er noe omstrukturert i forhold til tilsvarende bestemmelse i dag for å skape bedre sammenheng, men uten endring av realiteten.

Det er nytt at begrepet ankemotpart tas inn i og blir definert i denne paragrafen, noe som har sammenheng med endringen i § 12. Se punkt 9.5. Som følge av dette er dessuten bestemmelsen om at det felles lokale kontoret i arbeids- og velferdsforvaltningen skal være adressat for en anke, endret. Anken skal settes frem for den enhet som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer.

Til § 12 Benyttelse av klageadgang

Forslaget til endret § 12 om benyttelse av klageadgang, er innholdsmessig identisk med nåværende nr. 1. Begrepet «særlover» er imidlertid erstattet med «andre lover».

Nåværende § 12 nr. 2 om hvem som skal være ankemotpart er tatt ut, da forholdet nå reguleres i § 11. Begrepet ankemotpart har fått en noe annen betydning enn tidligere, se punkt 9.5.

Til § 13 Ankemotpartens forberedelse av ankesaken

Paragrafen omhandler ankemotpartens forberedelse av ankesaken til Trygderetten

Første ledd første punktum er videreført i sin helhet. Gjeldende andre punktum er opphevet. Nytt *andre punktum* viderefører nåværende tredje punktum med den endring at ankeforberedelsen skal skje *snarest mulig*. *Tredje punktum* er en videreføring av nåværende fjerde punktum uten materiell endring. En beskrivelse av de opplysninger ankemotparten bygger på, er erstattet med det faktiske grunnlag. Partenes anførsler er erstattet med partenes påstandsgrunnlag. Det vises til § 20 tredje ledd i lovforslaget, samt punkt 11.4.4.2. Påstandsgrunnlaget dekker også «merknader til den ankende parts anførsler og ankemotpartens begrunnelse». Denne formuleringen er derfor tatt ut.

Andre ledd viderefører nåværende andre ledd med den endring at fristen fastsettes til tre uker, noe som er praksis i dag. Den ankende parts merknader til oversendelsesbrevet omtales gjerne som den ankende parts tilsvaer.

Tredje ledd svarer til gjeldende tredje ledd, men er omformulert. *Snarest* er erstattet med *straks* for å markere at utarbeidelse av ekspedisjonsbrev og oversendelse av sakens dokumenter til Trygderetten skal skje uten unødvendig opphold. Fordi det er de faktiske forhold slik de foreligger på avgjørelsestidspunktet som skal legges til grunn for avgjørelsen, kan det være av betydning at retten får et mest mulig ajourført faktum å bygge sin avgjørelse på. Det vises til merknader til § 19 første ledd første punktum og punkt 11.3.4 samt merknader til § 20 første ledd, jf. punkt 11.4.4.5.

Fjerde ledd viderefører nåværende § 13 fjerde ledd, men den ankende part skal få tilsendt kopi av ekspedisjonsbrevet også i de tilfeller der vedkommende ikke har inngitt tilsvaer. Merknadsfristen settes til tre uker, jf. andre ledd. Den ankende part skal så vidt mulig sende kopi av sine merknader til ankemotparten. Departementet antar at advokater sender kopi til ankemotparten, slik praksis er ved de alminnelige domstoler, jf. tvisteloven § 12-3 andre ledd. Det vises til punkt 11.2.4.

Femte ledd viderefører nåværende femte ledd, men begrenser kravet om melding gjennom rekommandert brev til oversendelsesbrevet, jf.

henvisningen til kun andre ledd. Rekommandert sending av ekspedisjonsbrevet blir dermed ikke noe lovkrav.

Til § 14 Utsetting iverksetting av vedtak

Første ledd presiserer at anken ikke medfører utsettelse av iverksettingen av vedtaket. Endringen medfører kun språklige endringer.

Andre ledd er en videreføring av nåværende § 14 andre ledd med den endring at «rettens administrator» er erstattet med «Trygderetten». Trygderetten kan, som tidligere, ta stilling til spørsmålet før ankemotparten har oversendt anken for realitetsavgjørelse, jf. § 13 fjerde ledd.

Til § 15 Bevis

Første ledd viderefører nåværende § 15 nr. 3 første ledd første punktum.

Andre ledd viderefører nåværende § 15 nr. 3 andre ledd. Bestemmelsen er noe omformulert, men medfører ikke materielle endringer.

Tredje ledd inneholder en generell henvisning til at tvistelovens bevisregler gjelder så langt de passer. Henvisningsbestemmelsen antas å gi tilstrekkelig presisjon for brukerne, som i det vesentlige er profesjonelle. Dette gir Trygderetten den nødvendige fleksibilitet. Utkastet medfører materielle endringer, blant annet vil adgangen til å la andre enn rettens medlemmer oppta forklaring fra parter og vitner begrenses noe. Endringene antas å få liten betydning i praksis. Det vises til punkt 11.5.4.

Til opphevingen av § 16

Bestemmelsene om møteplikt for vitner og parter oppheves. Møteplikten blir i samsvar med tvisteloven, jf. § 15 tredje ledd og merknadene til bestemmelsen.

Til ny § 16 Partenes rett til innsyn i sakens dokumenter

Første ledd viderefører nåværende § 17 nr. 1 og nr. 2 første ledd. Utgangspunktet er at den som er part har rett til innsyn i alle dokumenter i saken. Parten skal ikke ha rett til å få innsyn i den interne saksforberedelse. Andre hensyn gjør seg i større grad gjeldende for denne type dokumenter. Det vises til punkt 11.6.4.

Andre ledd viderefører nåværende § 17 nr. 3 uten endringer. Bestemmelsen tilsvaerer forvaltningsloven § 19 andre ledd.

Tredje ledd om hvordan dokumentene skal gjøres tilgjengelig for partene, viderefører i realiteten nåværende § 17 nr. 7.

Til § 17 Klageadgang

Bestemmelsen viderefører klageretten i nåværende § 17 a, men det er presisert at klageretten er begrenset til den part som er nektet innsyn, jf. *første punktum*. Beslutningen som nekter innsyn skal være skriftlig og begrunnet, jf. merknadene til § 23. Etter *andre punktum* skal klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte fremgå av beslutningen.

Til § 18 Prosessdyktighet og prosessfullmektig

Første ledd er nytt og omhandler prosessdyktighet og stedfortredere. For så vidt gjelder den ankende part legges tvistelovens forståelse av begrepene til grunn. I bestemmelsen gis reglene i tvisteloven kapittel 2 tilsvarende anvendelse så langt de passer.

Gjeldende bestemmelse om retten for en part til å la seg bistå av prosessfullmektig, videreføres med en språklig endring som *andre ledd*.

Det vises til punkt 9.5.

Til § 19 Avgjørelsesgrunnlaget

Første ledd viderefører nåværende bestemmelse om at avgjørelsesgrunnlaget i utgangspunktet skal baseres på partenes skriftlige fremstillinger og sakens øvrige opplysninger. Retten skal foreta en vurdering av faktum slik det foreligger på avgjørelsestidspunktet, jf. Rt. 2008 s. 688. Det vises til punkt 11.3.4.

Andre ledd er omformulert, men det er ikke tilsett materielle endringer. Rettens adgang til å beslutte muntlig saksbehandling med rettsmøte videreføres. Partene kan be om muntlig saksbehandling, men retten må uansett vurdere dette av eget tiltak.

Til § 20 Rettens forhold til partenes prosesshandlinger

Etter *første ledd* kan retten prøve alle sider av saken, det vil si rettsanvendelsen, saksbehandlingen, faktum og det frie forvaltningsskjønn. Det er således ingen begrensninger i prøvingsadgangen, og retten kan fatte materielle vedtak. Bestemmelsen kodifiserer gjeldende rett.

Andre ledd svarer til gjeldende § 20 andre ledd og slår fast at retten kan gå utover partenes påstander til gunst for den ankende part. Det vises

til punkt 11.4.4.1. *Tredje ledd* viderefører gjeldende første ledd. Partenes påstandsgrunnlag binder ikke retten. Dette tilsvarer rettens kompetanse i saker ved de alminnelige domstoler der partene ikke har fri rådighet, jf. tvisteloven § 11-4. Retten skal prøve alle vilkår for den ytelse som er krevd. Det vises til punkt 11.4.4.2. Retten kan bygge avgjørelsen på alle bevis som er fremme i saken, jf. lovforslagets fjerde ledd. Ved tvil om hva som er bevis og hva som er påstandsgrunnlag, må det avgjørende være om retten tilsidesetter de krav som med rimelighet kan stilles til kontradiktorisk behandling, NOU 2001: 32 Rett på sak, punkt 5.2.

Fjerde ledd er en kodifisering av gjeldende rett. Lovteksten er utformet etter modell av tvisteloven § 11-3 om rettens ansvar for rettsanvendelsen og 11-2 andre ledd om at retten ikke er bundet av partenes argumentasjon om bevisspørsmål.

Femte ledd er dels en videreføring av § 15 nr. 1, men utredningsprinsippet neddempes. Bestemmelsen skiller seg fra forvaltningsloven § 17. Retten har et ansvar for et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag. Hvor godt opplyst saken skal være må vurderes mot sakens betydning, jf. proporsjonalitetsprinsippet. Det vises til § 1 andre ledd sjette strekpunkt og punkt 6.4. Retten kan innhente opplysninger dersom den finner det nødvendig. Der retten innhenter nye opplysninger, er det viktig at kontradiksjonsprinsippet blir ivaretatt, jf. sjuende ledd.

Bestemmelsene i sjette og sjuende ledd er nye. Det kontradiktoriske prinsipp har med dette fått større vekt. Partene blir likestilt, også med hensyn til kontradiksjon. Forhold som kan få betydning for avgjørelsen skal partene ha en mulighet til å uttale seg om. Etter *sjette ledd* skal retten gi partene mulighet til å uttale seg før saken blir avgjort på et annet grunnlag enn partene har prosedert på, dersom retten går utenfor partenes påstandsgrunnlag, jf. tredje ledd.

Sjuende ledd slår fast det generelle prinsippet om at partene skal være gitt mulighet til å uttale seg om faktiske forhold som er av betydning for avgjørelsen. Det vises til punkt 11.4.4.3 for bestemmelsens praktiske anvendelsesområde og typetilfeller. Kjerneområdet for bestemmelsen vil være opplysninger som tilkommer etter at ankeparten har forberedt ankesaken og sendt den til Trygderetten. Utover dette vil retten måtte foreta en konkret vurdering. Kontradiksjon kan unnlates der det er klart at opplysningene ikke vil kunne få noen betydning for avgjørelsen. Kontradiksjonsprinsippet kan favne videre enn de situasjoner som er nevnt i sjette og sjuende ledd. Foreleggelsesadgangen etter § 20 første ledd siste

punktum videreføres i andre punktum. Kontradiksjon vil kunne bli tilstrekkelig ivaretatt ved ny behandling hos ankemotparten.

Til § 21 Kjennelser

Paragrafen omhandler Trygderettens kjennelser.

Nytt i *første ledd* er at bestemmelsen angir hvilke avgjørelser som treffes ved kjennelse.

Andre ledd er nytt ved at det nå fremgår av loven at kjennelser skal begrunnes som dommer. Det er tatt inn en henvisning til tvisteloven § 19-6, som gjelder avgjørelsers utforming og begrunnelse. Av informasjonshensyn refereres i tillegg tvisteloven § 19-6 femte ledd første og andre punktum, om hvordan dommer skal utformes. Det er med dette ikke tatt sikte på å skjerpe dagens krav til begrunnelser av kjennelser. Disse skal fortsatt være avhengig av hva som reelt sett blir avgjort. Begrunnelsen skal omfatte en fremstilling av saken, partenes påstandsgrunnlag og rettens vurdering. Retten skal fortsatt kunne hen vise til begrunnelsen i ankemotpartens utredning i oversendelsesbrevet, i den utstrekning rettens grunn giving faller sammen med den som er gitt der, jf. tvisteloven § 19-6 femte ledd siste punktum.

Tredje ledd er en videreføring av gjeldende tredje ledd om adgangen til å nytte såkalt «kjennelse med forenklet grunn giving».

Fjerde ledd om ulike typer slutninger er en videreføring av gjeldende fjerde ledd med noen endringer. Ordlyden i tvisteloven § 19-6 syvende ledd om at kjennelser skal inneholde en slutning som nøyaktig angir resultatet for de avgjørelser som treffes, er tatt inn i *første punktum*. I tillegg til dette vil de vanligste slutningsformene som benyttes ved realitetsavgjørelser i Trygderetten fortsatt være gjengitt i loven, av informasjonshensyn. Ordlyden er imidlertid endret. Av gjeldende lovs § 21 tredje ledd fremgår hvilke slutningsformer som benyttes hvis saken ikke avvises. Dette er endret til hvilke slutningsformer som benyttes når retten avgjør realiteten i saken, jf. *andre punktum*. Det ligger ikke noen realitetsendring i dette. Etter *tredje punktum* er det foretatt en omredigering og tilføyelse for å klargjøre og fremheve at oppheving og/eller henvisning av vedtak kun kan skje hvis det ikke foreligger et forsvarlig grunnlag for å avgjøre sakens realitet. Nytt i bestemmelsen er at en sak kan henvises til ny behandling uten at vedtaket oppheves, dersom det er grunnlag for det. Det kan for eksempel være aktuelt i avvisningssak hvor det gis oppreisning for oversittet ankefrist og saken ikke er realitetsbehandlet av ankemotparten. Det kan også være aktuelt i sak om tilbake-

kreving hvor det uklart hvor langt foreldelsen strekker seg. Ut over dette er det ikke funnet grunn til, eller behov for, å lovfeste de ulike aktuelle slutningsformer av prosessuell karakter.

Det vises til punkt 12.5.1.

Til § 22 Avsigelse og underretning om kjennelse

Første ledd er med enkelte redaksjonelle endringer en videreføring av gjeldende bestemmelse.

Andre ledd er nytt og angir tidspunktet for når en kjennelse skal anses avsagt.

Tredje ledd første punktum om når partene skal underrettes om en kjennelse er en videreføring av gjeldende første ledd første punktum i.f. *Andre punktum* om søksmålsfristen er en videreføring av gjeldende første ledd andre punktum.

Til § 23 Beslutninger

Bestemmelsen er ny.

Første ledd angir hvilke avgjørelser som skal treffes ved beslutning. Beslutningsformen er knyttet til saksstyrende avgjørelser. Av lovforslaget fremgår det at også rettens avgjørelser som hever en sak som bortfaller uten realitetsavgjørelse, treffes ved beslutning. Det stilles ikke krav om begrunnelse av beslutninger. Unntaksvis vil imidlertid dette følge av kravet til forsvarlig saksbehandling, for eksempel ved hevingsbeslutninger.

Andre ledd første punktum er en delvis videreføring av gjeldende lovs § 22 fjerde ledd. Bestemmelsen er utvidet ved at ikke bare retten, men også den administrator som har truffet avgjørelsen, kan omgjøre den. Beslutninger treffes som oftest av rettens administrator og det er derfor et behov for å lovfeste at administrator også skal kunne omgjøre en slik beslutning når dette er forsvarlig. *Andre punktum* med henvisning til tvisteloven § 19-10 første og fjerde ledd er nytt.

Det vises for øvrig til punkt 12.5.2.

Til § 24 Retting av feil

Bestemmelsen om retting av feil er skilt ut som en egen paragraf. I dag finnes det bestemmelser om dette i § 22.

Første ledd første punktum inkorporerer gjeldende § 22 andre ledd første punktum og er hentet fra tvisteloven § 19-8 første ledd. Bestemmelsen gjelder ikke bare retting av kjennelser, slik gjeldende § 22 gjør, men også retting av beslutninger. *Andre punktum* tilsvarer § 22 andre ledd andre punktum. *Tredje punktum* tilsvarer § 22

andre ledd tredje punktum. *Fjerde punktum* tilsvare § 22 andre ledd fjerde punktum. Gjeldende § 22 andre ledd femte punktum, om at rettens administrator uten opphold skal forelegge saken for retten, er tatt ut fordi det anses overflødig.

I *andre ledd* er det tatt inn en henvisning til tvisteloven § 19-8 tredje og fjerde ledd. § 19-8 tredje ledd første punktum angir fremgangsmåten ved retting. Etter andre punktum skal det gis underretning om rettingen etter de samme regler som gjelder for den avgjørelse som er rettet. Av fjerde ledd fremgår at om avgjørelsen rettes, eller begjæres rettet, er dette uten betydning for ankefristen.

Det vises for øvrig til punkt 12.5.3.

Til § 25 Tilleggskjennelse

Bestemmelsen om tilleggskjennelse er ny i loven. Bestemmelsen er formulert etter modell av tvisteloven § 19-9 om tilleggsavgjørelser.

Første ledd angir bestemmelsens virkeområde. Bestemmelsen har videre regler om at det må settes frem begjæring om tilleggskjennelse innen seks uker fra det tidspunkt meddelelse om kjennelsen er kommet frem til vedkommende part. Fristen er satt tilsvarende som for anke til Trygderetten i trygderettsloven § 10 (§ 9 i lovforslaget).

Når det i kjennelse ikke er truffet avgjørelse om noe som skulle vært avgjort, kan tilleggskjennelse avsies. Det er aktuelt i de situasjonene hvor retten ikke tok stilling til ett eller flere tvistesporsmål, eller andre krav.

Tilleggskjennelse skiller seg fra gjenopptak av kjennelse. Gjenopptak dreier seg om de tilfeller hvor tvistesporsmål er avgjort av retten, men hvor en part mener at det hefter kvalifiserte feil ved avgjørelsen, se punkt 13.3. En tilleggskjennelse innebærer at den opprinnelige kjennelsen blir stående for så vidt gjelder de spørsmål som ble tatt stilling til, mens det eller de resterende spørsmål blir særskilt avgjort i en egen, etterfølgende kjennelse.

Tilleggskjennelse kan være aktuelt både når retten har forsømt å avgjøre et krav som var tvistegjenstand under saken og når den har forsømt å ta stilling til andre krav som var reist under saken, for eksempel krav om saksomkostninger. Krav eller påstandsgrunnlag som ikke var fremsatt under forhandlingene, kan parten derimot ikke kreve tilleggskjennelse for.

Tilleggskjennelse er for øvrig underlagt de alminnelige regler for kjennelser, herunder kravene til utforming, avsigelse og forkynnelse.

Når det avsies tilleggskjennelse, skal retten følge den samme fremgangsmåte som ved til-

leggsavgjørelser i tvisteloven § 19-9 første ledd andre punktum hvor det vises til bestemmelsen om retting av feil som fremgår av tvisteloven § 19-8 andre ledd annet og tredje punktum og tredje ledd.

Andre ledd gir regler om søksmålsfristens løp. Det vises for øvrig til punkt 12.5.4.

Til § 26 Søksmål

Paragrafen om søksmål viderefører uten realitetsendringer nåværende § 23. Bestemmelsen i *andre ledd* om at Trygderetten må ha truffet avgjørelse i sak som omfattes av trygderettsloven § 2, før saken kan bringes inn lagmannsretten, er overført fra § 1 nr. 3 i gjeldende lov. Ellers er redigeringen av paragrafen noe endret.

Til § 27 Gjenopptak av Trygderettens kjennelse. Vilkår

Paragrafen er ny og omhandler gjenopptak av Trygderettens kjennelse, se punkt 13.3.

Etter *første ledd* er retten til gjenopptak begrenset til kjennelser, se § 21. Adgangen til gjenopptak vil også gjelde tilleggskjennelser etter § 25. I en konkret sak kan retten omgjøre egne beslutninger, jf. § 23.

Gjenopptak kan bare skje etter begjæring fra en av partene i ankesaken. Trygderetten kan for sin del ikke gjenoppta en sak av eget tiltak. For øvrig vil en ankende parts rettsetterfølger etter omstendighetene også kunne kreve gjenopptak. Dersom det organ som var ankemotpart i ankesaken er erstattet av et annet organ med tilsvarende kompetanse, vil retten til å begjære gjenopptak tilligge dette organet.

Vilkårene for gjenopptak – gjenopptaksgrunnene – i *andre ledd* er alternative, slik at det er tilstrekkelig at ett av vilkårene er oppfylt for at en kjennelse skal kunne gjenopptas.

Etter *andre ledd bokstav a* må det dreie seg om opplysninger om det tidligere faktiske forholdet som retten ikke var kjent med. Senere utvikling av de faktiske forholdene kan ikke danne grunnlag for gjenopptak, men kan eventuelt føre til en ny ankesak. Vilråene i bokstav a forutsettes praktisert i en kvalifisert forstand. Ikke enhver ny faktisk opplysning om det tidligere faktiske forholdet vil kunne danne grunnlag for gjenopptak. Nye opplysninger som må regnes som presiseringer og utfyllinger av tidligere kjente forhold vil ikke kunne danne grunnlag for gjenopptak.

Det kreves ikke at Trygderetten eller den instans som var ankemotpart kan klandres for at

opplysningene ikke var kjent ved første gangs behandling av saken.

Andre ledd bokstav b regulerer situasjon der gjenopptak begjæres på grunn av påståtte feil ved rettens behandling av ankesaken. Det må dreie seg om relativt betydelige feil/mangler. Det er ikke tilstrekkelig at retten i gjenopptakssaken er uenig i utfallet i den saken som kreves gjenopptatt, eller at en annen rettsanvendelse eller skjønnsutøvelse hadde latt seg forsvare.

Uttrykket «kan» i innledningen til første ledd indikerer ikke at det skal foretas en skjønnsmessig vurdering av om gjenopptak skal skje. Er vilkårene oppfylt, skal ankesaken gjenopptas. Uttrykket reflekterer at gjenopptak bare skal skje når det foreligger begjæring om det, og at Trygderetten verken har rett eller plikt til å gjenoppta en ankesak etter eget tiltak.

Ankesaken danner rammen for hva som kan omfattes av en begjæring om gjenopptak. En part kan ikke gjennom en slik begjæring oppnå noe annet eller mer enn det som var tvistegjenstand i ankesaken.

Det vil ellers ikke være noe til hinder for at det settes frem begjæring om gjenopptak av en kjennelse av Trygderetten, selv om det foreligger en rettskraftig dom i saken. Dette ble lagt til grunn av Høyesterett når det gjaldt en begjæring fra den ankende part, jf. HR-2007-00002A. Antakelig vil det også kunne settes frem begjæring om gjenopptak selv om søksmålsfristen ikke er utløpt, jf. samme høyesterettsdom.

Tredje ledd første punktum bestemmer at begjæring om gjenopptak må settes frem innen seks måneder etter at parten ble kjent med det forholdet som begjæringen bygger på. Etter *andre punktum* kan det gis oppreisning for oversittelse av fristen for å begjære gjenopptak, men bare dersom det foreligger «særlige grunner». Med dette siktes det til forhold som er en direkte årsak til at fristen ble oversittet, for eksempel omstendigheter knyttet til kvalifisert sykdom. Bare Trygderetten kan gi oppreisning på grunn av fristoversittelse. Dersom oppreisning ikke gis, kan gjenopptakelsesbegjæringen avvises, se § 28 tredje ledd og merknadene til denne paragrafen. Paragrafen er ikke til hinder for at det settes frem begjæring om gjenopptak flere ganger.

Fjerde ledd henviser til loven § 11 om innholdet av en ankeerklæring, se punkt 13.3.4.5 Videre skal det angis om begjæringen gjelder hele avgjørelsen eller bare deler av kjennelsen.

Femte ledd forutsetter at det skal drives en viss veiledning. Veiledningsplikten vil primært påhvile ankemotparten, når det gjelder begjæring om

gjenopptak fra den ankende part, se § 28 første ledd. Er det ankemotparten som begjærer gjenopptak, er det Trygderetten som må veilede, i og med at det er Trygderetten som er adressat for begjæring fra ankemotparten, se § 28 andre ledd.

Det er bare Trygderetten som har kompetanse til å avvise en begjæring om gjenopptak dersom innholdsvilkåret ikke er oppfylt, uavhengig av om det er den ankende part eller ankemotparten som har satt frem begjæringen.

Til opphevingen av nåværende § 28

Någjeldende § 28 omhandler innkalling av leg-medlemmer og sakkyndige. Ordningen med leg-medlemmer opphører. Innkalling av sakkyndige flyttes til § 32. § 28 kan da oppheves.

Til ny § 28 Behandling av begjæring om gjenopptak mv.

Paragrafen er ny, og omhandler behandlingen av en begjæring om gjenopptak mv., se punkt 13.3.4.7.

Etter *første ledd første punktum* skal den ankende parts begjæring om gjenopptak settes frem for ankemotparten. Dette betyr imidlertid ikke at ankemotparten kan avgjøre om vilkårene for gjenopptak er oppfylt. Det er det bare Trygderetten som kan gjøre. På den annen side vil ankemotparten kunne gi den ankende part medhold i det underliggende kravet, det vil si omgjøre det tidligere påankede vedtaket (sitt eget vedtak) i den aktuelle saken. For ankemotparten som er forvaltningsorganer, medfører dette at vedtaket kan omgjøres etter forvaltningsrettslige regler, jf. særlig forvaltningsloven § 35. For andre ankemotparten vil utgangspunktet være at omgjøringen skjer etter etablerte, egne retningslinjer.

Hvis ankemotparten ikke omgjør, eller bare omgjør delvis, følger det av *andre punktum* i første ledd at ankemotparten må forberede sak om gjenopptak for Trygderetten. Denne saksforberedelsen skal skje med utgangspunkt i de regler som gjelder for ankemotpartens forberedelse av ordinære ankesaker, jf. trygderettsloven § 13. Dette følger av femte ledd.

Ankemotparten skal sette frem begjæring om gjenopptak for Trygderetten, jf. *andre ledd første punktum*. Kravene til begjæringens innhold, jf. § 27 fjerde ledd, vil her representere et minimum. Det må forutsettes at ankemotparten om nødvendig gir en bredere fremstilling av saken, slik at retten med basis i begjæringen og eventuell uttalelse

fra den ankende parten som utgangspunkt får et best mulig grunnlag for å kunne ta stilling til begjæringen, se for øvrig § 13, selv om denne bestemmelsen ikke får direkte anvendelse i denne sammenheng.

Det er rettens ansvar å sørge for at den ankende part gis anledning til å uttale seg, jf. andre ledd *andre punktum*. Etter omstendighetene må ankemotparten gis anledning til å kommentere den ankende parts uttalelse.

Etter *tredje ledd* kan en begjæring om gjenopptak avvises. Bestemmelsen sier ikke noe om i hvilke tilfelle avvisning kan skje, men det siktes til prosessforutsetninger som ikke oppfylles, for eksempel at fristen for å begjære gjenopptak er oversittet, og det ikke foreligger grunnlag for å gi oppreisning for fristoversittelsen. Det vises ellers til spesialbestemmelsen § 27 femte ledd, hvor det er fastsatt at begjæringen kan avvises dersom den ikke oppfyller kravene til innhold.

Er de nødvendige prosessforutsetninger oppfylt, kan begjæringen på dette trinnet av saksbehandlingen få to utfall – enten at begjæringen tas til følge eller at begjæringen ikke tas til følge.

Fjerde ledd fastsetter hva som skal skje etter at en sak er gjenopptatt. Retten skal da ta stilling til realiteten i saken, det vil si det kravet som ligger til grunn for at saken ble begjært gjenopptatt, for eksempel om den ankende part skal gis rett til den uførepensjon som ble avslått i det påankede vedtaket, og som retten stadfestet i sin kjennelse.

I alminnelighet vil nok motparten allerede ha uttalt seg om realiteten i saken. I så fall vil det i utgangspunktet ikke være nødvendig å be motparten om (ny) uttalelse. Men har ikke motparten uttalt seg, fastsetter *fjerde ledd* at denne skal gis anledning til å komme med en uttalelse.

Vanligvis vil det være naturlig at retten tar stilling både til begjæringen om gjenopptak og, eventuelt, til realiteten i saken i en og samme kjennelse.

Femte ledd fastsetter at de øvrige bestemmelser i trygderettsloven skal gjelde tilsvarende i saker om gjenopptak – med de unntak som følger av denne paragrafen og av § 27. De øvrige regler skal imidlertid bare anvendes så langt de passer. Dette åpner for at anvendelsen kan skje smidig og hensiktsmessig måte.

Trygderettens avgjørelse i sak om gjenopptak vil kunne bringes inn for lagmannsretten ved søksmål etter § 26. Dette gjelder både når avgjørelsen er knyttet til begjæringen om gjenopptak og når avgjørelsen er knyttet til realiteten i saken.

Til § 29 Sakskostnader

Paragrafen om sakskostnader svarer til nåværende § 25. Det er foretatt en endring i andre ledd ved at sakskostnader den ankende part pålegges kan inndrives etter reglene for dommer. De øvrige endringer i bestemmelsen er hovedsakelig en kodifisering av gjeldende praksis og ellers av redaksjonell art.

Første ledd første punktum fastsetter at hvis Trygderettens kjennelse er til gunst for den ankende part, har vedkommende krav på å få erstattet nødvendige kostnader i forbindelse med saken.

Kjennelser som går ut på at vedtaket omgjøres, anses å være til gunst for den ankende part. Trygderetten har ansett at også kjennelser som resulterer i oppheving og hjemvisning av det påankede vedtaket, regnes å være til gunst for den ankende part. En kjennelse der det er tatt stilling til om saken skal avvises, men som resulterer i at den fremmes til realitetsbehandling, kan bare sies å være til gunst for vedkommende hvis hun eller han får (helt eller delvis) medhold ved avgjørelsen av sakens materielle spørsmål.

Det må være årsakssammenheng mellom bistanden og vedtaket til gunst for den ankende part.

I *andre punktum* presiseres at også utgifter den ankende part har hatt i forbindelse med forutgående behandling, kan medregnes. Utgifter den ankende part har hatt før førsteinstansvedtaket må holdes utenfor.

I gjeldende bestemmelse står det at den ankende part kan få dekket utgifter Trygderetten er ansvarlig for etter bestemmelsene i lov 13. juni 1980 nr. 35 (rettshjelploven). Trygderetten er ikke lenger ansvarlig for disse utgiftene. Bestemmelsen endres derfor slik at det kun vises til utgifter pådratt etter rettshjelploven.

Andre ledd har – som nå – regler som gir retten adgang til å pålegge den ankende part å erstatte kostnader ankemotparten har hatt i forbindelse med saken. Dette kan skje når den ankende part åpenbart uten grunn har fremsatt eller opprettholdt anke. I någjeldende bestemmelse står det at den ankende part kan pålegges helt eller delvis å bære de utgifter anken har medført for Trygderetten. Det siktes her til utgifter pådratt etter rettshjelploven. Bestemmelsen endres derfor i samsvar med endringen i første ledd.

Det følger av andre ledd *andre punktum* at sakskostnader den ankende part pålegges kan inndrives etter reglene for dommer. Avgjørelsen er tvangsgrunnlag og skal også ellers regnes like

med dom ved anvendelse av reglene i lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangfullbyrdelse og midlertidig sikring.

Til § 30 Gebyrfri behandling

Paragrafen svarer til gjeldende § 26 første ledd og fastsetter at Trygderettens behandling er gebyrfri.

I dag dekkes ikke statens utgifter til Trygderetten mot refusjon fra de trygde- og pensjonsordninger som omfattes av ankeordningen. Gjeldende andre ledd blir derfor ikke videreført.

Til § 31 Melding om kjennelse mv.

Paragrafen omhandler Trygderettens melding om kjennelse mv. Bestemmelsen svarer til nåværende § 27. Det er foretatt endring ved at det stilles krav om at færre meldinger fra Trygderetten må sendes ved rekommandert brev. Det kreves ikke lenger at meldinger til en part om fastsatte frister, fremskaffelse av opplysninger, bevis m.v. sendes ved rekommandert brev. Alternativet om innkalling til møte (rettsmøte) flyttes til § 32. Det foretas videre en omredigering av paragrafen ved at første ledd andre punktum flyttes til andre ledd, mens nåværende andre ledd blir nytt første ledd andre punktum.

Første ledd første punktum endres slik at Trygderettens melding til den ankende part om rettens kjennelse og beslutning som hever en sak som bortfaller uten realitetsavgjørelse, jf. § 23 første ledd andre punktum, gis gjennom rekommandert brev. Etter *andre punktum* gis andre meldinger på den måten retten finner hensiktsmessig. I de fleste tilfeller gis da melding ved vanlig brev.

Andre ledd fastsetter at meldingen anses motatt to uker etter innlevering til postoperatør med mindre vedkommende har fått meldingen tidligere. Denne bestemmelsen har særlig betydning i forhold til søksmålsfristen, jf. § 26 femte ledd.

Tredje ledd opprettholdes med enkelte språklige endringer. Det presiseres at det med part, siktes til den ankende part.

Til § 32 Innkalling av parter, vitner og sakkyndige til rettsmøte

Nåværende § 29 gjelder innkalling av vitner. Det er foretatt endring ved at innkalling av vitner, sakkyndige og parter samles i en bestemmelse.

Det stilles ikke noe krav om at innkalling av vitner skal skje gjennom forkynnelse av vitnestevning.

Første ledd gjelder innkalling av parter, vitner og sakkyndige til rettsmøte. I de fleste tilfeller er innkalling uproblematisk. Forkynning kan være nødvendig dersom den ankende part ikke har advokat, eller dersom advokaten ikke lykkes med å få kontakt med sin klient.

Andre ledd har en henvisning til reglene i domstolloven om forkynning.

Til § 33 Godtgjørelse til vitner og sakkyndige

Paragrafen svarer til gjeldende § 30. Nåværende § 30 første ledd er ikke lenger aktuell når ordningen med legmedlemmer og stedfortreder for faste medlemmer i Trygderetten bortfaller. § 33, som erstatter dagens § 30 andre og tredje ledd, vil i praksis bare gjelde godtgjørelse til vitner og sakkyndige som innkalles til rettsmøte. Bestemmelsen gir reglene i lov 21. juli 1916 nr. 2 om vidners og sakkyndiges godtgjørelse m.v. tilsvarende anvendelse.

Til § 34 Taushetsplikt

Paragrafen er gitt overskriften «Taushetsplikt» og viderefører uendret nåværende § 31.

Til § 35 Straff for å gi uriktige opplysninger mv.

Paragrafen viderefører nåværende § 32 med enkelte språklige endringer. Paragrafen er dessuten gitt overskriften «Straff for å gi uriktige opplysninger».

Til § 36 Forskrifter

Paragrafen viderefører nåværende § 33, og er gitt overskriften «Forskrifter».

Til § 37 Forholdet til forvaltningsloven

Paragrafen gjelder forholdet til forvaltningsloven, og er identisk med nåværende § 33 a.

Til § 38

Bestemmelsen om ikrafttreden mv. viderefører gjeldende § 34.

18.3 Merknader til endringene i folketrygdloven

Til § 21-12 første ledd tredje punktum

Endringen innebærer en presisering av at klageinstansens vedtak som stadfester underinstansens avvisningsvedtak, kan ankes videre inn for Trygderetten, se forvaltningsloven § 28 tredje ledd hvor klageinstansens avvisningsvedtak ikke kan påklages videre dersom også underinstansen har gjort vedtak om avvisning. Saker hvor klageinstansen har truffet avvisningsvedtak i første instans, for eksempel der underinstansen har kommet til at anken bør fremmes til realitetsbehandling, kan ankes direkte til Trygderetten, jf. trygderettsloven § 1.

Til § 21-12 tredje ledd første punktum

Bestemmelsen om at klage eller anke skal settes frem for det felles lokale kontoret i arbeids- og velferdsforvaltningen endres i samsvar med tilsvarende endring i trygderettsloven § 11 første ledd, hvoretter en anke skal settes frem for den enhet som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer, se merknaden til denne bestemmelsen, jf. punkt 10.5.5.

Som følge av at henvisningen til trygderettsloven § 11 er foreslått tatt ut, se merknaden til opphevelsen av § 21-12 tredje ledd tredje punktum, blir det slått fast at en klage kan settes frem skriftlig eller muntlig. Det vil da følge av forvaltningsloven § 32, jf. folketrygdloven § 21-1, at den som mottar en muntlig klage skal sette den opp

skriftlig. Dette tilsvarer trygderettsloven § 11 tredje ledd (§ 11 andre ledd andre punktum i lovforslaget).

Til opphevelsen av § 21-12 tredje ledd tredje punktum

Folketrygdloven § 21-12 tredje ledd tredje punktum oppheves. Endringen innebærer at forvaltningsloven §§ 31 (oversitting av klagefristen), 32 (klagens form og innhold), 33 (saksforberedelsen i klagesak) og 42 (oppsettende virkning) skal gjelde for klagesaker etter folketrygdloven i stedet for trygderettsloven §§ 10, 11, 13 og 14. Se punkt 16 foran.

18.4 Til ikrafttredelses- og overgangsbestemmelsen

Departementet foreslår at loven skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Det foreslås videre en overgangsbestemmelse som innebærer at loven gis virkning for saker som er mottatt i Trygderetten etter lovens ikrafttredelse. Det vises til lovforslaget avsnitt III.

Arbeids- og sosialdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon)

I

Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten skal lyde:

Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten (trygderettsloven)

Kapittel 1 Formål og virkeområde

§ 1 Lovens formål

(1) Loven skal legge til rette for en betryggende, rask og tillitskapende behandling av trygde- og pensjonstvister av en uavhengig og upartisk Trygderett.

(2) For å oppnå formålene i første ledd, skal

- Trygderetten sørge for at bevisførselen gir et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag,
- partene få innsyn i og mulighet for å imøtegå motpartens argumentasjon og bevis,
- partene likebehandles og få den nødvendige veiledning,
- Trygderetten foreta en selvstendig og reell vurdering av avgjørelsesgrunnlaget,
- viktige avgjørelser begrunnes, og
- saksbehandlingen og kostnadene stå i et rimelig forhold til sakens betydning.

§ 2 Trygderettens saklige virkeområde. Ankerett

(1) Vedtak om individuelle rettigheter og plikter etter følgende regelverk kan ankes inn for Trygderetten av den vedtaket gjelder, i loven her kalt den ankende part.

- a) folketrygdloven
- b) barnetrygdloven
- c) lovgivningen om krigspensjonering
- d) bestemmelser for supplerende pensjonsordninger som er fastsatt ved lov eller vedtak av Stortinget
- e) samordningsloven
- f) særlige lovbestemmelser som fastsetter at saker kan ankes til Trygderetten.

(2) Kongen kan bestemme at ankerett etter første ledd også skal gjelde vedtak om individuelle rettigheter og plikter i

- a) supplerende pensjonsordninger for kommunale arbeidstakere
- b) supplerende pensjonsordninger for arbeidstakere i selvstendige statlige og kommunale

foretak og i andre institusjoner av offentlig karakter og

- c) supplerende private pensjonsordninger og herunder fastsette regler om tilpasning av lovens bestemmelser.

(3) For tilleggstrygder kan departementet etter søknad treffe slik bestemmelse som nevnt i andre ledd.

(4) Trygderetten kan ikke prøve vedtak som etter bestemmelse i lov eller i vedtekt eller i medhold av lov eller vedtekt ikke er gjenstand for anke, eller som kan ankes inn for en annen ankeinstitusjon.

(5) Vedtak truffet av Kongen eller et departement kan ikke ankes inn for Trygderetten.

Kapittel 2 Trygderettens organisasjon mv.

§ 3 Trygderettens leder. Rettsmedlemmer

(1) Trygderetten skal ha en leder, nestleder og så mange andre faste medlemmer som Kongen bestemmer. Disse medlemmer utnevnes av Kongen.

(2) Trygderetten skal ha faste juridisk kyndige, medisinsk kyndige og attføringskyndige medlemmer.

(3) Dersom saksmengden eller særlige forhold gjør det påkrevet, kan Kongen besikke midlertidige medlemmer for inntil to år om gangen.

(4) Trygderetten skal ha så mange rettsfullmektiger som Trygderettens leder bestemmer. Rettsfullmektigene tilsettes av Trygderettens leder for en periode på inntil tre år, med mulighet for forlengelse med inntil to år. Rettsfullmektigene kan utføre de oppgaver som etter loven her er tillagt de juridisk kyndige medlemmer av Trygderetten.

(5) Ved utnevning av Trygderettens leder og nestleder gjelder kravene i domstolloven § 54 første ledd. Ved utnevning av andre juridisk kyndige medlemmer etter andre og tredje ledd gjelder kravene i domstolloven § 54 andre ledd. For rettsfullmektiger gjelder kravene i domstolloven § 54 tredje ledd.

(6) Medisinsk kyndige medlemmer skal ha autorisasjon som lege.

(7) Domstolloven §§ 53 og 60 gjelder for rettsmedlemmene og rettsfullmektigene.

(8) *Et rettsmedlem er uavhengig i sin behandling av ankesaker og saker om gjenopptak. Rettsmedlemmene skal utøve sin virksomhet på en måte som inngir alminnelig tillit og respekt.*

§ 4 Avdelinger mv.

Kongen kan bestemme at Trygderetten skal deles i avdelinger og kan fastsette nærmere regler om rettens arbeidsordning og administrasjon.

§ 5 Trygderettens lokalisering

(1) Trygderetten har sitt sete i Oslo.

(2) Etter beslutning av Trygderettens leder kan det holdes møte utenfor Oslo.

§ 6 Regler om rettens sammensetning og saksforberedelse

Trygderettens leder kan gi nærmere regler om saksforberedelse og om rettens sammensetning i den enkelte sak.

§ 7 Rettens sammensetning i den enkelte sak. Administrator

(1) Retten settes med to medlemmer i den enkelte sak, hvis ikke annet er bestemt.

(2) Retten settes med tre medlemmer

a) når sakens art tilsier at retten i tillegg settes med et juridisk kyndig medlem, et medisinsk kyndig medlem eller et attføringskyndig medlem,

b) når retten opprinnelig er satt med to medlemmer, men det viser seg at det ikke er enighet om utfallet av saken,

c) når saken reiser vanskelige retts- eller bevissspørsmål,

d) når Trygderettens leder bestemmer det.

(3) I de tilfellene hvor det må antas at rettens avgjørelse kan bli bestemmende for praksis på et saksområde, kan retten settes med fem medlemmer. Spørsmål om å sette retten med fem medlemmer, avgjøres av Trygderettens leder. Alle medlemmene skal være faste.

(4) Et juridisk kyndig medlem skal være rettens administrator. Midlertidig ansatte medlemmer og rettsfullmektiger kan være administratorer, med unntak for tilfellene nevnt i tredje ledd. Spørsmål om å sette retten med to eller tre medlemmer avgjøres av rettens administrator, med unntak for tilfellene nevnt i andre ledd bokstav d.

(5) Administrator og de øvrige medlemmene av retten oppnevnes tilfeldig med mindre saklige grunner tilsier at dette må fravikes.

§ 8 Habilitet

(1) Reglene om habilitet i domstolloven §§ 106 til 108 og § 113 gjelder tilsvarende for medlemmene av den rett som skal avgjøre saken og for saksforberedere.

(2) For rettsfullmektiger gjelder domstolloven § 109 tilsvarende.

(3) Om et medlem av retten er *inhabil* avgjøres av retten selv, men vedkommende medlem skal ikke delta ved avgjørelsen. Avgjørelsen treffes av Trygderettens leder dersom det er spørsmål om *inhabilitet* for rettens administrator. Rettens administrator avgjør om en saksforbereder er *inhabil*.

(4) Trygderettens leder avgjør selv om han eller hun er *inhabil*.

Kapittel 3 Anke og saksforberedelse

§ 9 Ankefrist

(1) Fristen for anke til Trygderetten er seks uker fra det tidspunkt skriftlig *underretning* om vedtaket og om ankeadgang og ankefrist er kommet fram til vedkommende.

(2) Har en part krevd å få oppgitt begrunnelsen for vedtaket etter forvaltningsloven § 24 andre ledd, avbrytes ankefristen. Ny ankefrist tar til å løpe fra det tidspunkt meddelelse om begrunnelsen er kommet fram til *vedkommende*.

(3) Trygderetten eller ankemotparten kan i særlige tilfeller forlenge ankefristen.

(4) Trygderetten kan se bort fra at ankefristen er oversittet når særlige grunner taler for det.

§ 10 Beregning av ankefristen

(1) For at en anke skal være fremsatt i tide, er det tilstrekkelig at ankeerklæringen før utløpet av fristen

a) er avgitt til postoperatør i Norge som skal sørge for å få sendingen frem til mottaker, eller

b) at den er kommet frem til den elektroniske adressen som i det påankede vedtaket er oppgitt for mottak av elektronisk anke.

(2) Kommer ankeerklæringen ikke frem, må den settes frem på nytt innen en uke etter at vedkommende forsto eller burde ha forstått at erklæringen ikke har kommet frem.

(3) Ved beregning av ankefristen gjelder domstolloven §§ 148 og 149.

§ 11 Ankeerklæringen og hvem som skal motta den

(1) Anke til Trygderetten skal settes fram for den institusjon som har fattet vedtaket, i loven her kalt *ankemotpart*. Anke over vedtak etter lovgiving som hører under Arbeids- og velferdsdirek-

toratet skal settes fram *for den enheten som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer.*

(2) Anken kan settes fram skriftlig eller muntlig. *Ved muntlig anke skal mottaker sørge for å sette opp anken skriftlig og underskrive den sammen med den ankende part.*

(3) Erklæringen om anke må være underskrevet og nevne:

- a) at den er en anke til Trygderetten,
- b) navn, fødselsdag og fødselsår samt adresse til den ankende part,
- c) det vedtak som påankes,
- d) den endring i vedtaket som kreves, og så vidt mulig de nærmere omstendigheter som anføres til støtte for anken,
- e) erklæringer og andre bevis som påberopes,
- f) bilag som følger anken.

(4) Hvis en skriftlig anke er ufullstendig eller uklar, skal den ankende part gjøres oppmerksom på eventuelle mangler ved anken eller andre forhold som kan ha betydning i saken, og gis en frist for å rette opp eller supplere anken.

§ 12 Benyttelse av klageadgang

Dersom et vedtak kan påklages etter folke-trygdloven § 21-12, barnetrygdloven § 15 eller etter bestemmelser i andre lover, kan saken bringes inn for Trygderetten først etter at klageadgangen er benyttet.

§ 13 Ankemotpartens forberedelse av ankesaken

(1) Ankemotparten skal ta det påankede vedtaket opp til ny *prøving*. Hvis anken ikke faller bort, skal ankemotparten tilrettelegge saken og *snarest mulig* fremstille den i et oversendelsesbrev til Trygderetten. Oversendelsesbrevet skal inneholde en beskrivelse av *det faktiske grunnlaget* ankemotparten bygger på, partenes *påstandsgrunnlag og partenes påstander*.

(2) *Oversendelsesbrevet* sendes den ankende part med melding om at mulige merknader må avgis til ankemotparten innen *tre uker regnet fra* og med den dag meldingen er mottatt.

(3) *Straks fristen for merknader er ute, utarbeider ankemotparten et ekspedisjonsbrev med eventuelle tilleggsmerknader og sender sakens dokumenter til Trygderetten.*

(4) *Kopi av ekspedisjonsbrevet sendes den ankende part med frist for merknader på tre uker. Den ankende part sender eventuelle merknader direkte til Trygderetten, så vidt mulig med kopi til ankemotparten. Har ankemotparten ytterligere merknader i saken, sendes disse til Trygderetten og den ankende part innen tre uker.*

(5) Bestemmelsen i § 31 *første ledd første punktum* gjelder tilsvarende for meldinger til den ankende part etter *andre ledd*.

§ 14 Utsatt iverksetting av vedtak

(1) *Anken medfører ikke utsettelse av iverksettingen av det påankede vedtaket.*

(2) Når særlige grunner taler for det, kan Trygderetten eller ankemotparten bestemme at *iverksettingen av vedtaket helt eller delvis skal utsettes* til anken er avgjort. Det kan settes vilkår for slik utsetting.

§ 15 Bevis

(1) I den utstrekning noen plikter å gi opplysninger til ankemotparten har vedkommende samme plikt overfor Trygderetten.

(2) *Retten kan bestemme at den ankende part skal fremstille seg for lege eller annen sakkyndig som grunnlag for en medisinsk eller ervervsmessig vurdering, dersom det anses å være av betydning for rettens avgjørelse.*

(3) *For Trygderetten gjelder reglene om bevis i tvisteloven kapittel 21 til 28 så langt de passer.*

§ 16 Partenes rett til innsyn i sakens dokumenter

(1) En part har rett til å gjøre seg kjent med sakens *dokumenter, også etter at det er truffet vedtak i saken. En part har likevel ikke rett til å gjøre seg kjent med dokumenter* som Trygderetten har utarbeidet for sin interne *saksforberedelse*.

(2) Med mindre det er av vesentlig betydning for parten, har *vedkommende ikke* krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som gjelder en annen persons helseforhold eller andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles *videre*.

(3) *Trygderetten bestemmer* ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvordan dokumentene skal gjøres tilgjengelig for partene. På anmodning skal en part *gis kopi* av dokumentene.

§ 17 Klageadgang

En part som er nektet innsyn, kan påklage Trygderettens beslutning til departementet i samsvar med reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte skal fremgå av beslutningen som nekter innsyn.

§ 18 Prosessdyktighet og prosessfullmektig

(1) Reglene om *prosessdyktighet og stedfortreder* i tvisteloven kapittel 2 gjelder så langt de passer.

(2) En part har rett til å la seg *representere* av prosessfullmektig etter samme regler som fast-

satt i tvisteloven kapittel 3 i søksmål for lagmannsrett og for tingrett.

Kapittel 4 Ankebehandling

§ 19 Avgjørelsesgrunnlaget

(1) Retten behandler tvisten på grunnlag av den skriftlige *fremstillingen* som partene har gitt, og sakens øvrige opplysninger, *slik de foreligger når retten avgjør saken*.

(2) Retten kan holde rettsmøte hvis særlige grunner taler for det. Rettsmøtet holdes for åpne dører. Retten kan beslutte at rettsmøtet skal holdes for lukkede dører av hensyn til partene eller der andre sterke grunner taler for det.

§ 20 Rettens forhold til partenes prosesshandlinger

(1) Retten kan prøve alle sider av saken og selv treffe realitetsavgjørelse.

(2) Retten kan ved sin avgjørelse gå utover partenes påstander hvis det er til gunst for den ankende part.

(3) Retten er ikke bundet av partenes påstandsgrunnlag. Påstandsgrunnlagene er de rettsstiftende faktiske forhold en part bygger sin påstand på.

(4) Retten skal av eget tiltak anvende gjeldende rettsregler og er ikke bundet av partenes argumentasjon om bevissspørsmål.

(5) Retten skal sørge for et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag. Retten kan innhente de opplysninger den finner nødvendig for avgjørelsen.

(6) Partene skal gis mulighet til å uttale seg dersom retten går utenfor partenes påstandsgrunnlag.

(7) Partene skal gis mulighet til å uttale seg om faktiske forhold som er av betydning for rettens avgjørelsesgrunnlag. Ellers avgjør retten om partene skal gis adgang til å uttale seg.

§ 21 Kjennelser

(1) Rettens avgjørelser av krav som er tvistegjenstand, avgjørelser om avvisning og avgjørelser om tilleggskjennelse og gjenopptak treffes ved alminnelig flertall i kjennelse av de rettsmedlemmer som har deltatt i saken.

(2) Kjennelser skal begrunnes som dommer, med unntak for tilfellene nevnt i tredje ledd. I kjennelsen skal saksfremstillingen og redegjørelsen for påstandsgrunnlagene beskrive det rettsforhold som er tvistegjenstand, sakens bakgrunn og partenes rettslige og faktiske anførsler så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen. Deretter gjør retten rede for den bevisvurderingen og rettsanvendelsen avgjørelsen er bygd på. For øvrig gjelder tvisteloven § 19-6 tilsvarende så langt den passer.

(3) Dersom retten finner det klart at anken ikke kan føre fram, og avgjørelsen antas ikke å

få betydning utenfor den foreliggende sak, er det tilstrekkelig at kjennelsen inneholder en kort beskrivelse av hva saken gjelder og en redegjørelse for de momenter som retten har lagt avgjørende vekt på.

(4) *Kjennelser skal inneholde en slutning som nøyaktig angir resultatet for de avgjørelser som treffes. Når retten avgjør realiteten i saken, kan avgjørelsen gå ut på stadfestelse eller omgjøring. Hvis det ikke foreligger et forsvarlig grunnlag for å avgjøre realiteten, kan retten oppheve vedtaket og henvise saken til ny behandling. Dersom det er grunnlag for det, kan retten også henvise uten å oppheve vedtaket.*

§ 22 Avsigelse og underretning om kjennelse

(1) Kjennelse skal avsies snarest mulig etter at Trygderetten har mottatt saken.

(2) En kjennelse er avsagt når den er underskrevet av rettens medlemmer.

(3) Partene skal straks underrettes om kjennelsen. I underretningen skal partene gjøres oppmerksom på søksmålsfristen etter § 26 femte ledd.

§ 23 Beslutninger

(1) Avgjørelser om saksbehandlingen treffes ved beslutning av retten eller rettens administrator. Rettens avgjørelse om å heve en sak som bortfaller uten realitetsavgjørelse, treffes også ved beslutning.

(2) En beslutning kan omgjøres av den rett eller den administrator som har truffet den. Tvisteloven § 19-10 første og fjerde ledd gjelder for slik omgjøring.

§ 24 Retting av feil

(1) Rettens administrator kan beslutte å rette en avgjørelse som på grunn av skrive- eller regnefeil, misforståelser, forglemmelse eller lignende klar feil har fått en utforming som ikke stemte med rettens mening. Partene skal uten opphold underrettes om rettelsen. En part kan kreve rettelsen forelagt for retten. Begjæringen må settes fram for Trygderetten senest en uke etter at underretningen om rettelsen er mottatt.

(2) Tvisteloven § 19-8 tredje og fjerde ledd gjelder for retting etter paragrafen her.

§ 25 Tilleggskjennelse

(1) Er det i kjennelse ikke truffet avgjørelse om noe som skulle ha vært avgjort, kan tilleggskjennelse avsies dersom det settes fram begjæring om det innen seks uker fra det tidspunkt meddelelsen om kjennelsen er kommet fram til vedkommende part. Tvisteloven § 19-9 gjelder for slik tilleggskjennelse så langt det passer.

(2) Ved begjæring om tilleggskjennelse stopper søksmålsfristen. Blir tilleggskjennelse avsagt, løper ny søksmålsfrist. Blir begjæringen ikke tatt til følge, fortsetter fristen å løpe.

Kapittel 5 Søksmål og gjenopptak

§ 26 Søksmål

(1) Partene kan ved søksmål, og uten forliksmekling, bringe Trygderettens kjennelse inn for lagmannsretten i det lagdømme hvor den ankende part for Trygderetten har sitt alminnelige verneting.

(2) Tvist som nevnt i § 2 kan ikke bringes inn for lagmannsretten før Trygderetten har truffet avgjørelse i saken.

(3) Domstolene kan prøve lovligheten av Trygderettens kjennelser.

(4) Når søksmålet reises mot offentlig myndighet, skal det reises mot det organ som var ankemotpart ved sakens behandling for Trygderetten. Dersom Arbeids- og velferdsetaten var ankemotpart, skal søksmålet rettes mot Arbeids- og velferdsdirektoratet.

(5) Fristen for søksmål er seks måneder fra det tidspunkt *underretning* om Trygderettens kjennelse er kommet fram til vedkommende part. Det kan gis oppfriskning mot oversitting av søksmålsfristen etter reglene i tvisteloven §§ 16-12 til 16-14.

§ 27 Gjenopptak av Trygderettens kjennelse. Vilkår

(1) Trygderettens kjennelse kan gjenopptas etter begjæring fra en av partene i saken.

(2) Det er et vilkår for gjenopptak at

- a) det er kommet til nye opplysninger om det tidligere faktiske forholdet som er egnet til å føre til et annet resultat, eller
- b) det foreligger alvorlige saksbehandlingsfeil, uforvarlig rettsanvendelse eller uforsvarlig skjønnsutøvelse.

(3) Begjæring om gjenopptak må settes fram innen seks måneder etter at parten ble kjent med det forholdet som begjæringen bygger på. Retten kan se bort fra at fristen er oversittet når det foreligger særlige grunner.

(4) Begjæring om gjenopptak skal settes fram skriftlig. Reglene i § 11 tredje og fjerde ledd gjelder for slik begjæring. Det skal angis om begjæringen gjelder hele avgjørelsen eller bare deler av den.

(5) Dersom en begjæring om gjenopptak er ufullstendig eller uklar, skal partene gjøres oppmerksom på eventuelle mangler og gis en frist for å rette opp eller supplere begjæringen. Dersom fristen ikke overholdes, skal begjæringen avvises. Avgjørelse om avvising kan bare treffes av Trygderetten.

§ 28 Behandling av begjæring om gjenopptak mv.

(1) Den ankende part setter fram begjæring om gjenopptak for ankemotparten i den aktuelle ankesaken. Dersom det aktuelle vedtaket ikke omgjøres, skal ankemotparten forberede sak om gjenopptak for Trygderetten.

(2) Ankemotparten setter fram begjæring om gjenopptak for Trygderetten. Retten tar stilling til begjæringen etter at den ankende part er gitt anledning til å uttale seg.

(3) Hvis begjæringen ikke avvises, skal avgjørelsen gå ut på at begjæringen ikke tas til følge eller at saken gjenopptas.

(4) Dersom saken gjenopptas, skal motparten om nødvendig gis anledning til å uttale seg før saken realitetsbehandles.

(5) For øvrig skal de alminnelige regler i denne loven gjelde så langt de passer.

Kapittel 6 Utgifter ved saksbehandlingen

§ 29 Sakskostnader

(1) Hvis Trygderettens kjennelse er til gunst for den ankende part, skal retten pålegge ankemotparten helt eller delvis å erstatte de nødvendige *kostnader* som saken har medført for den ankende part. Dette gjelder også nødvendige *kostnader* den ankende part har hatt i forbindelse med tidligere klagebehandling av saken, og *kostnader* som er pådratt etter bestemmelsene i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri retts hjelp.

(2) Hvis den ankende part åpenbart uten grunn har fremsatt eller opprettholdt anke, kan retten bestemme at vedkommende helt eller delvis skal bære de utgifter som anken har medført for ankemotparten og utgifter etter lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri retts hjelp. Sakskostnader som den ankende part pålegges, kan inndrives etter reglene for dommer.

(3) Sakskostnader tilkjennes bare når parten har krevd det. Retten tar avgjørelse om sakskostnader i den kjennelse som avslutter saken.

(4) Rettens avgjørelser om sakskostnader kan ankes separat. Tvisteloven §§ 20-9 og 20-10 gjelder for slik anke. Anke domstol er den lagmannsrett som er nevnt i § 26 første ledd i loven her. Ankefristen er én måned fra den dag vedkommende mottok underretning om avgjørelsen.

§ 30 Gebyrfri behandling

Behandling i Trygderetten er gebyrfri.

Kapittel 7 Forskjellige bestemmelser**§ 31 Melding om kjennelse mv.**

(1) Trygderettens melding til den ankende part om rettens kjennelse og beslutning som hever en sak som bortfaller uten realitetsavgjørelse, gis gjennom rekommandert brev. Andre meldinger gis på den måten retten finner hensiktsmessig.

(2) Meldingen anses for mottatt to uker etter innlevering til postoperatør, hvis ikke vedkommende har fått brevet tidligere.

(3) Hvis den ankende part ikke har bopel i riket, kan retten om nødvendig gjennom melding som nevnt i første ledd, pålegge vedkommende innen en fastsatt frist å oppgi en person som er bosatt i Norge som kan motta meldingen. Forpliktelsen varer til saken er avgjort. Etterkommer vedkommende ikke en slik anmodning, sendes meldingen til vedkommendes sist kjente adresse.

§ 32 Innkalling av parter, vitner og sakkyndige til rettsmøte

(1) Trygderetten innkaller parter, vitner og sakkyndige til rettsmøte, om nødvendig ved forkynning.

(2) Reglene i domstolloven om forkynning gjelder så langt de passer.

§ 33 Godtgjørelse til vitner og sakkyndige

Vitner og sakkyndige har krav på godtgjørelse etter reglene i lov 21. juli 1916 nr. 2 om vidners og sakkyndiges godtgjørelse m.v.

§ 34 Taushetsplikt

(1) Enhver som i medfør av stilling eller verv etter loven får kjennskap til private forhold eller en virksomhets innretninger eller forretningsforhold som ikke er alminnelig kjent, plikter å bevare taushet om det vedkommende har fått kjennskap til, med mindre annet følger av stillingen eller vervet.

(2) Bestemmelsene i første ledd gjelder ikke i tilfelle hvor allmenne interesser tilsier at opplysninger gis, og departementet samtykker i det. Forvaltningsloven §§ 13 til 13 e gjelder ikke.

§ 35 Straff for å gi uriktige opplysninger mv.

Den som mot bedre vitende gir uriktige opplysninger, eller fortier vesentlige opplysninger

av betydning for sak som er brakt inn for Trygderetten eller som unnlater å etterkomme påbud som er gitt i medhold av denne lov, straffes med bøter hvis forholdet ikke går inn under et strengere straffebud.

§ 36 Forskrifter

(1) Kongen kan fastsette forskrift om gjennomføringen av denne lov.

(2) Kongen kan i forskrift gjøre de unntak fra loven og gi de supplerende regler som er nødvendige til oppfylning av plikter som følge av overenskomst med fremmed stat.

§ 37 Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder ikke ved behandlingen av saker etter denne lov.

Kapittel 8 Ikrafttredelse. Overgangsbestemmelser

§ 38 Denne lov trer i kraft 1. januar 1967.

II

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 21-12 første ledd tredje punktum skal lyde:

Etter at denne klageadgangen er benyttet, kan klageinstansens vedtak, også vedtak om å avvise en klage, ankes inn for Trygderetten etter reglene i lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten.

§ 21-12 tredje ledd første punktum skal lyde:

Klage eller anke settes fram skriftlig eller muntlig for den enheten som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer.

§ 21-12 tredje ledd tredje punktum oppheves.

III

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Loven gis virkning for saker som er mottatt i Trygderetten etter lovens ikrafttredelse.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 06/2015

