

HØRINGSNOTAT

Forslag til revidert lov om anke til Trygderetten

Utsendt: 7. april 2014

Høringsfrist: 10. juli 2014

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Trygderetten	5
3	Bakgrunn for lovforslaget	6
3.1	Innledning	6
3.2	Historikk	7
3.3	Trygderettsloven reflekterer ikke dagens Trygderett	9
3.4	Redaksjonelle endringer	11
4	Trygderettslovens formål	12
4.1	Innledning	12
4.2	Forslag til lovendring	12
5	Trygderettens saklige virkeområde	13
5.1	Innledning	13
5.2	Forslag til lovendringer	14
6	Trygderettens organisasjon mv.	14
6.1	Personalet. Bruk av legmedlemmer	14
6.1.1	Innledning	14
6.1.2	Forslag til lovendringer	15
6.2	Rettens sammensetning i den enkelte sak	18
6.2.1	Innledning	18
6.2.2	Forslag til endringer	18
7	Parter, stedfortredere, prosessfullmektiger	20
7.1	Innledning	20
7.2	Forslag til lovendringer	20
8	Ankefrist og ankeerklæringens innhold mv.	21
8.1	Innledning	21
8.2	Forslag til lovendringer	22
9	Saksforberedelse. Trygderettens saksbehandling og kompetanse	23
9.1	Innledning	23
9.2	Forslag til lovendringer	25

9.2.1	Ankemotpartens saksforberedelse	25
9.2.2	Rettens avgjørelsesgrunnlag	26
9.2.3	Rettens forhold til partenes prosesshandlinger	26
9.2.4	Bevis	33
9.2.5	Partenes rett til innsyn i sakens dokumenter	34
9.2.6	Utsatt iverksetting av vedtak	35
10	Trygderettens avgjørelser	36
10.1	Innledning	36
10.2	Forslag til lovendringer	37
10.2.1	Kjennelser	37
10.2.2	Beslutninger	38
10.2.3	Retting av feil	38
10.2.4	Tilleggskjennelse	39
11	Søksmål og gjenopptak	40
11.1	Søksmål	40
11.1.1	Innledning	40
11.1.2	Forslag til endringer	41
11.2	Gjenopptak	41
11.2.1	Innledning	41
11.2.2	Forslag til lovendringer	42
11.3	Utgifter ved saksbehandlingen	47
11.3.1	Innledning	47
11.4	Forslag til lovendringer	47
11.4.1	Sakskostnader	47
11.4.2	Gebyrfrihet	48
12	Andre forhold - meldinger til partene, taushetsplikt mv.	48
12.1	Innledning	48
12.2	Forslag til lovendringer	48
12.2.1	Trygderettens melding til partene om kjennelse m.v.	48

12.2.2	Innkalling av parter, vitner og sakkyndige til rettsmøte	49
12.2.3	Godtgjøring til vitner og sakkyndige.....	49
13	Anvendelsen av visse saksbehandlingsregler i trygderettsloven ved klagebehandling av saker etter folketrygdloven.....	50
13.1	Innledning.....	50
13.2	Bakgrunn	50
13.3	Forslag til lovendringer	54
13.3.1	Trygderettsloven § 10 fjerde ledd om oppreisning for oversittelse av ankefrist og om avvisning	54
13.3.2	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 58	
14	Økonomiske og administrative konsekvenser mv.....	61
15	Lovtekst.....	63

1 Sammendrag

I dette høringsnotatet foreslås det dels en modernisering og en kodifisering av praksis, samt en del endringer av mer prinsipiell karakter. Dette gjelder bl.a.:

- Forsterke Trygderettens preg av å være en nøytral tvisteløser
- Likestilling av partene
- Innføring av formålsbestemmelse
- Ordningen med legmedlemmer avskaffes
- Retten settes med fem medlemmer i prinsippsaker
- Retten skal være bundet av partenes påstander
- Styrking av kontradiksjonsprinsippet
- Lovfesting av rettsmedlemmenes uavhengighet
- Lovfesting av ordningen med gjenopptak av Trygderettens kjennelser
- Innføring av lovbestemmelser om tilleggskjennelse
- Lovfesting av nye regler om utforming mv. av kjennelser

Det foreslås også endringer av mer redaksjonell karakter:

- Forbedring av lovens systematikk
- Modernisering av tekst
- Bruk av overskrifter for hvert kapittel og hver paragraf

De foreslåtte endringer i trygderettsloven medfører ikke behov for å gjøre endringer i andre lover.

I punkt 13 foreslår departementet en presisering av hvordan noen av saksbehandlingsreglene i trygderettsloven skal anvendes ved behandling av klager etter folketrygdloven.

2 Trygderetten

Trygderetten er et uavhengig, domstolslignende forvaltningsorgan som gir privatpersoner mulighet til å få overprøvd vedtak om folketrygdytelser og en rekke andre trygde- og pensjonsytelser.

Trygderetten er en uavhengig ankeinstans som skal treffe avgjørelser om enkeltpersoners rettigheter og plikter etter lov om folketrygd mfl., jf. lov av 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten.

Trygderetten er formelt sett ingen domstol, men 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.

Sakstilgangen til Trygderetten ble halvert i perioden 2004-2009. I 2012 var saksinngangen på 2 565 saker. Saksinngangen i 2010 og 2011 var noe høyere enn i 2012. I 2011 var saksinngangen på 2 738 saker.

Saksbeholdningen per 1. januar 2012 var på 762 saker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2012 var på litt over fire måneder, en økning fra 2011 da gjennomsnittlig saksbehandlingstid var under fire måneder. Målet er en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på mindre enn fire måneder.

Saksbehandlingstiden varierer noe fra område til område. Om lag 83 pst. av sakene i 2012 ble behandlet innen seks måneder.

76 pst. av alle kjennelser fra Trygderetten var med full grunngiving i 2012, mot 75 pst. i 2011. I alle andre saker ble det gitt en forenklet grunngiving der det går fram hva retten særlig har lagt vekt på i sin avgjørelse. Alle saker avgjort i Trygderetten har dermed en selvstendig begrunnelse.

Trygderetten omgjorde 13,7 pst. av sakene som ble behandlet i 2012. Om lag 10 pst. av sakene ble opphevet og returnert til ny behandling, i hovedsak fordi sakene var for dårlig opplyst. I de resterende sakene ble tidligere vedtak stadfestet.

Trygderettens kjennelser kan bringes inn for domstolene med lagmannsretten som første instans. I 2012 ble det avsagt 37 dommer i lagmannsrettene. Staten ble frifunnet i 25 saker. I 12 saker ble Trygderettens avgjørelse kjent ugyldig eller opphevet. Trygderetten er videre gjort kjent med at lagmannsrettene har avsagt 14 kjennelser i saker som tidligere er avgjort i Trygderetten.

3 Bakgrunn for lovforslaget

3.1 Innledning

Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten (trygderettsloven) trådte i kraft 1. januar 1967 og har nå virket i over 45 år. Loven har vært endret flere ganger. De fleste endringene har vært av liten eller ingen prinsipiell betydning, ofte bare terminologiske forandringer ved endringer i andre lover. Trygderetten har kommet med innspill til endringer i trygderettsloven og til modernisering og forbedring av lovteksten. Departementet har vurdert om det bør lages en helt ny trygderettslov men kommet til at det er tiltrekkelig med en gjennomgående revisjon av dagens lov.

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 formålsorientert; å ivareta bestemte interesser eller mål.

Trygderetten er et av de organene som i organisasjon og arbeidsform minner mest om de alminnelige domstoler. Trygderettens saksbehandling er som hovedregel skriftlig, og det holdes ikke formelle muntlige domskonferanser. 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 tvistemålsloven.

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. I tilnærmingen til sakene har utviklingen gått i retning av å likebehandle partene i større utstrekning enn tidligere. I en økende andel av Trygderettens saker er det dessuten ikke forvaltningen som er den ankende parts motpart, men et forsikringsselskap som 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.

Siktemålet for Trygderetten er å treffe riktige avgjørelser med minst mulig ressursbruk. Etter departementets oppfatning er tiden derfor kommet for å gjennomføre en full likestilling av partene for Trygderetten etter mønster fra de alminnelige domstoler.

3.2 Historikk

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 denne typen 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 innførte lagmannsretten som første overprøvingsinstans for Trygderettens kjennelser. Ved lov 13. juni 1997 nr. 59 ble reglene om retts sammensetningen endret. 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. Forslaget ble imidlertid ikke fulgte opp. På en del punkter avvek 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 hovedregelen er at saken skal opplyses i muntlige hovedforhandlinger. Av effektivitetsgrunner skulle Trygderetten avgjørelser opprinnelig også forberedes av egne saksforberedere som bl.a. utarbeidet utkast til kjennelsene før de gikk til de faste rettsmedlemmene til avgjørelse. Det viste seg imidlertid etter hvert å være en svært lite effektiv arbeidsform.

Andre av avvikene var begrunnet i at det var nødvendig med særskilte tiltak på trygdens område, sammenliknet med ordinær domstolsbehandling, for å oppnå en tilfredsstillende rettsikkerhetssituasjon. 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.:

”Særegt 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 den private parten er sikret kontradiksjon i et slikt tilfelle. 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 domstolsliknende enn det Ankelovutvalget la opp til, ved at det er rettsmedlemmene selv som forberedere sakene, og utarbeider kjennelsene. Saksforberedergruppen er erstattet av rettsfullmektiger, etter mønster av dommerfullmektigordningen i domstolene.

3.3 Trygderettsloven reflekterer ikke dagens Trygderett

Trygderettsloven nærmer seg 50 år. Den er blitt endret noen ganger, spesielt i tilknytning til større endringer i Trygderettens organisasjon og arbeidsform, men det har ikke vært gjort 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.

Loven er nokså gammeldags i formen, og var heller ikke da den ble vedtatt noen utpreget moderne lov. Meningen var å legge saksbehandlingsreglene nokså tett opp til domstolsmodellen. Det er likevel til dels betydelige avvik, og der man mente å følge den daværende tvistemålsloven, 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 det de som laget loven forestilte seg, og slik Trygderetten praktiserte det i en tidligere fase. 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 bl.a. 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 en asymmetri 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. Trygderetten hadde som følge av sin mellomstilling mellom domstol og forvaltningsorgan lenge en vaklende 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 begrænset 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 mellomtiden 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 velferdsetaten, NAV Klageinstans, som har til oppgave å avgjøre klager og

forberede anke (samt ta stilling til erstatningskrav). Tilsvarende gjelder for de sakene som kommer fra Helseøkonomiforvaltningen (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 totrinnsbehandling. 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.

Også situasjonen for den private part har endret seg betydelig. Selv om trygdlovgivningen kan være komplisert, representerer folketrygdloven av 1997 en betydelig forenkling av regelverket sammenliknet med loven av 1966. Antallet forskrifter er også betydelig redusert. Det foreligger også omfattende rundskriv og annet veiledningsmaterieell 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 egne rettigheter og evne og vilje til å fremme disse er i betydelig grad styrket. Ordningen med fri rettshjelp er blitt vesentlig styrket de siste 30 årene. Mens bruk av advokat var nokså lite utbredt i Trygderettens tidlige år, er brukeren nå representert ved advokat i mer enn 40 pst. av sakene. Ofte har de også vært inne i klageomgangen. Når Trygderettens saksinngang likevel har minsket sammenliknet med begynnelsen av 2000-tallet, skyldes det nok ikke at den enkelte i større grad bøyer seg for et avslag enn tidligere, men at det er innført en nasjonal klageinstans, mot den tidligere ordningen der fylkeskontorene var klageinstans for saker etter folketrygdloven, noe som har ført til en mer profesjonalisert behandling i etaten.

Det bildet som Ankelovutvalget tegnet av den ressurssvake pensjonist eller pensjonssøker er derfor etter hvert blitt mindre treffende.

3.4 Redaksjonelle endringer

Departementet har lagt vekt på at trygderettloven skal framstå i moderne drakt, og at det skal være enkelt for leseren å orientere seg i lovteksten. Derfor er det i tråd med moderne lovgivningsteknikk gjort noen redaksjonelle grep, bl.a. er alle paragrafer utstyrt med en overskrift som kort angir hva paragrafen gjelder.

4 Trygderettslovens formål

4.1 Innledning

Det er vanlig at nyere lovgivning har en formålsbestemmelse. Hensikten med en formålsbestemmelse er 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.

4.2 Forslag til lovendring

Etter departementets syn bør trygderettsloven, i likhet med andre nyere lover, inneholde en formålsbestemmelse som angir de overordnede prinsippene for saksbehandlingen i Trygderetten. Det er viktig å fremheve og skape bevissthet om de sentrale hensynene ved behandling av trygde- og pensjonstvister.

Departementet foreslår 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.

Trygderetten er et spesialisert avgjørelsesorgan, og har i motsetning til domstolene avgjørelsesmyndighet i saker innen et relativt begrenset fagfelt og med saker som i hovedsak avgjøres ved skriftlig behandling. Etter departementets vurdering 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 formålsbestemmelse angis de grunnleggende hensyn og hovedformål bak loven. Andre ledd utdyper sider ved prosessen som er viktige for å oppfylle disse hensyn og formål.

Etter departementets syn skal Trygderettens behandling av trygde- og pensjonstvister være betryggende, rask og tillitskapende 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 betydning for den enkelte.

Departementet mener videre at loven bør si noe om hvordan lovens formål og hensyn skal oppfylles.

Dersom avgjørelsesgrunnlaget partene legger frem er mangelfullt, må retten sørge for at nødvendig informasjon innhentes eller legges frem før det tas realitetsavgjørelse. Det bør gå uttrykkelig fram 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.

Det bør videre lovfestes at partene skal få innsyn i og mulighet for å imøtegå motpartens argumentasjon og bevis, og at partene i saken likebehandles og får den nødvendige veiledning, slik at de får samme mulighet til å påvirke utfallet av saken. Sentralt i en betryggende og tillitskapende saksbehandling, er en saksbehandling som sikrer likebehandling av partene. Se pkt. 9.2.3.2.

Departementet foreslår også at det skal gå fram av loven at viktige avgjørelser skal begrunnes. Det vises i denne forbindelsen til lovutkastet § 21 andre ledd, hvor det foreslås tatt inn i loven at kjennelser skal begrunnes som dommer.

Det bør også lovfestes at Trygderettens saksbehandling skal være basert på proporsjonalitet mellom hva som skal avgjøres og de ressurser som settes inn. Et slikt prinsipp gjenspeiler at også Trygderettens ressurser er begrenset og må brukes på en forsvarlig måte.

Se utkastet til ny § 1.

5 Trygderettens saklige virkeområde

5.1 Innledning

Trygderettsloven første kapittel inneholder bestemmelser om Trygderettens virkeområde, dvs. hvilke saker som avgjøres av Trygderetten. Det må dreie seg om konkrete vedtak om individuelle rettigheter og plikter knyttet til tvister om trygde- og pensjonsspørsmål.

Det klart største sakstilfanget springer ut av folketrygdloven. Men også vedtak truffet i medhold av andre lover og andre offentlig regelverk faller inn under virkeområdet, blant annet vedtak om barnetrygd, krigspensjon og ulike supplerende pensjonsordninger. I praksis dreier dette seg om avgjørelser truffet av Arbeids- og velferdsetaten eller HELFO. Videre faller pensjonsordninger innenfor offentlig

sektor inn under virkeområdet. Innenfor denne gruppen kommer det flest saker fra Statens pensjonskasse og Kommunal Landspensjonskasse. Også saker om samordning av pensjons- og trygdeytelser hører inn under Trygderettens virkeområde.

5.2 Forslag til lovendringer

Det foreslås noen redaksjonelle endringer, blant annet for å samle og strukturere bestemmelsen. Dessuten foreslås uttrykket ”den som berøres direkte av vedtaket” erstattet med ”den vedtaket gjelder”, uten at det er ment å bety en realitetsendring i forhold til dagens praksis. Se nedenfor i pkt. 7.2.

Lovens § 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 foreslås derfor 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 foreslås bestemmelsen flyttet til lovens § 26, som handler om søksmål og domstolenes adgang til å prøve lovligheten av Trygderettens kjennelser, der den mer naturlig hører hjemme, se pkt. 11.1.2. Det foreslås også noen mindre redaksjonelle endringer i bestemmelsen.

Se utkastet til § 2.

6 Trygderettens organisasjon mv.

6.1 Personalet. Bruk av legmedlemmer

6.1.1 Innledning

Trygderettsloven §§ 3, 4 og 6 samt § 9 har nærmere regler om personalet i Trygderetten. Den største gruppen er rettsmedlemmene. Med rettsmedlemmer siktes det til personer som kan oppnevnes som medlemmer av retten i konkret ankesak. Denne gruppen består for det første av ansatte rettsmedlemmer – fast ansatte, midlertidige ansatte og rettsfullmektiger (som er en egen gruppe midlertidig ansatte) samt enkelte seniorrådgivere som har fått spesiell fullmakt til å

fungere som rettsmedlemmer. En annen gruppe rettsmedlemmer er legmedlemmene, som inngår i et eget utvalg som oppnevnes av departementet for fire år omgangen. En tredje gruppe er stedfortredere, som kan oppnevnes når et ordinært rettsmedlem har forfall som følge av inhabilitet eller av andre særlige grunner. Legmedlemmene og stedfortrederne er ikke ansatte rettsmedlemmer, og dermed ikke en del av det ordinære personalet i Trygderetten.

I medhold av trygderettsloven § 4 er Trygderetten i dag organisert i fem avdelinger – en administrativ avdeling og fire fagavdelinger.

6.1.2 Forslag til lovendringer

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

6.1.2.1 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.

Det foreslås at ordningen med legmedlemmer skal opphøre. Etter departementets vurdering er det ikke lenger tilstrekkelig behov for å kunne oppnevne legfolk som medlemmer av retten i konkrete ankesaker.

Legmedlemsordningen ble tidligere brukt ganske hyppig. Utviklingen viser imidlertid at legmedlemmer etter hvert ble brukt 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. Etter det departementet er kjent med, har det i dette tidsrommet heller ikke kommet forespørsler fra partene i ankesakene om å få oppnevnt legmedlemmer.

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. 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 nyttes legmedlemmer.

Departementets vurdering er at rettssikkerheten 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 hensynt 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 femte ledd om oppnevning av legmedlemmer i konkrete ankesaker.

6.1.2.2 Trygderettens leder og nestleder

Det anses 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, jf. § 3. En begrensning i lederfunksjonen følger av den særlige uavhengigheten som rettens medlemmer har i forbindelse med behandlingen av en konkret sak, se nærmere pkt. 6.1.2.3.

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

6.1.2.3 Nærmere om rettens og det enkelte rettsmedlems uavhengighet i konkrete ankesaker

Det foreslås at Trygderettens uavhengighet lovfestes, forslaget § 1 første ledd, og tilsvarende det enkelte rettsmedlems, § 3 åttende ledd. Begge deler er i tråd med gjeldende rettsoppfatning, men det fremgår ikke direkte av nåværende lov.

I Trygderettens uavhengighet ligger at den ikke kan instrueres av andre instanser med hensyn til avgjørelsene, heller ikke av regjering eller Stortinget. Slike instruksjoner må i så fall gis i lovs eller forskrifts form.

Tilsvarende kan det enkelte rettsmedlem ikke 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 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 lovs § 6 nr. 1 andre punktum som videreføres i forslag til § 6, 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.

Fordelingen av saker skjer i utgangspunktet etter tilfældighetsprinsippet, men dette er ikke noe absolutt prinsipp. Tildelte saker kan også omfordeles hvis det er nødvendig for å sikre saksavviklingen.

Rettens administrator kan ikke på egen hånd pådra Trygderetten omkostninger i forbindelse med behandlingen av en sak. Men selv om det ikke er tale om ytterlige utgifter, åpner § 6 for at det kan gis retningslinjer for eksempel om i hvilken grad ytterligere opplysninger skal innhentes før saken avgjøres.

6.1.2.4 Andre endringsforslag

De øvrige endringer som foreslås antas 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 finner det likevel naturlig at det lovfestes, og i utgangspunktet på samme måte som for fagdommere ved de alminnelige domstoler, jf. domstoloven § 54 se nytt femte ledd i § 3. At de medisinsk kyndige skal være legeutdannede, har også vært en forutsetning. Forslaget i nytt sjette ledd om at medisinsk kyndige rettsmedlemmer skal ha autorisasjon som lege, representerer derfor ikke noe nytt.

Det anses ikke 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 ber om å få innspill til ny betegnelse på denne kategorien rettsmedlemmer.

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

Når det gjelder det administrative personalet, anses det overflødig å opprettholde bestemmelsen i § 4 første ledd, som bl.a. fastsetter at Trygderetten ”skal ha så mange saksforberedere og tjenestemenn for øvrig som anses nødvendig”.

6.2 Rettens sammensetning i den enkelte sak

6.2.1 Innledning

Etter trygderettsloven § 7 kan Trygderetten i den enkelte sak settes med to, tre, fem eller sju medlemmer. Retten kan bare settes med sju medlemmer i saker der ”avgjørelsen antas å ville bli bestemmende for praksis på vedkommende felt”.

Et juridisk kyndig rettsmedlem skal alltid være administrator i saken. Hvilken kyndighet de øvrige rettsmedlemmer skal ha, avhenger av hva saken gjelder. Legmedlemmer kan bare oppnevnes/tas ut ved loddtrekning i saker som settes med tre, fem eller sju medlemmer. Hovedregelen er ellers at administrator oppnevner øvrige rettsmedlemmer. Trygderettens leder avgjør om retten skal settes med sju medlemmer og oppnevner i et slikt tilfelle de enkelte medlemmer.

6.2.2 Forslag til endringer

Det foreslås 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 foreslås opphevet, se nærmere om dette pkt. 6.1.2.

6.2.2.1 Utvidet rett – fem eller sju medlemmer?

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

Det er etter departementets vurdering 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 liknende saker i framtiden. 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. utkastet til § 2. Avgjørelser som er truffet av en utvidet rett vil generelt kunne bidra dra til å øke rettskildeverdien av Trygderettens avgjørelser og styrke Trygderettens legitimitet.

Departementet mener 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 legger 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, dvs. 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 liknende saker i Trygderetten. Ressursbruken kan også tale for en utvidet rett som består av fem medlemmer.

Departementet går 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.

6.2.2.2 Andre endringer i § 7

Adgangen til å sette retten med to eller tre medlemmer foreslås 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.

6.2.2.3 Habilitet

Det foreslås noen endringer i § 8 om rettsmedlemmenes habilitet. Endringene medfører bl.a. 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.

7 Parter, stedfortredere, prosessfullmektiger

7.1 Innledning

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

Trygderetten avgjør, som domstolene, tvister mellom to parter. Bestemmelsene om hvem som kan være parter, fremgår av lovens § 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".

Som oftest er det klart hvem den ankende part er. Det er bare den personen som vedtaket direkte gjelder eller retter seg mot, som anses å ha rettslig interesse i saken. Det er i det store og hele den som er navngitt i vedtaket.

Ankemotpart er det organ som har fattet det påankede vedtak, jf. trygderettsloven § 12 nr. 2.

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.

7.2 Forslag til lovendringer

Departementet ser ikke behov for å foreslå noen realitetsendring når det gjelder den ankende part i prosessen. Uttrykket "den som berøres direkte av vedtaket" foreslås imidlertid erstattet med "den vedtaket gjelder" og flyttet til leddets innledning. Dette for å tydeliggjøre at ankeretten kun omfatter den person som vedtaket direkte retter seg mot, og som i praksis vil være navngitt der. Se utkastet til ny § 2.

Bestemmelsen i lovens § 12 nr. 2 første punktum om hvem som skal være ankemotpart foreslås omformulert og flyttet til § 11 første ledd første punktum.

Andre punktum foreslås opphevet. De vanligste ankemotparter for Trygderetten er Arbeids- og velferdsetaten, KLP, Helseøkonomiforvaltningen (HELFO) og Statens Pensjonskasse. Disse institusjonene 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. 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, NAV Klageinstans eller den enkelte enhet innen NAV Klageinstans som er formell ankemotpart i ankesakene. Direktoratet vil også få partsstilling dersom Arbeids- og velferdsetaten som en enhet betraktes som ankemotpart.

Etter departementets vurdering bør trygderettsloven ha en egen bestemmelse om prosessdyktighet og stedfortredere, slik det fremgår av § 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.

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 er derfor behov for å lovfeste regler om dette i trygderettsloven.

Departementet foreslår å ta inn dette i lovens § 18 første ledd. Den gjeldende bestemmelsen om prosessfullmektiger i § 18 foreslås videreført og tatt inn som bestemmelsens andre ledd.

8 Ankefrist og ankeerklæringens innhold mv.

8.1 Innledning

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

Det følger av § 10 at fristen for å anke til Trygderetten er seks uker. Dette er betydelig lenger enn ankefristen etter tvisteloven, som er på en måned, og klagefristen etter forvaltningsloven, som er på tre uker. Seksukersfristen ble tidligere ikke praktisert i særlig grad, men det har etter hvert skjedd en vesentlig innstramming.

§ 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. Etter andre ledd skal det blant annet framgå at det er en anke til Trygderetten, og angis hvilket vedtak som påankes, samt hvilken endring som kreves. I paragrafen angis også hvor anken skal settes fram. I Arbeids- og velferdsetaten er dette som hovedregel det lokale NAV-kontoret. For øvrig skal anke settes fram for den institusjon som saken hører under, for eksempel Statens pensjonskasse eller Kommunal landspensjonskasse.

8.2 Forslag til lovendringer

Det foreslås at bare Trygderetten skal kunne gi *oppreisning* for fristoversittelse og ikke lenger også ankemotparten, 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 eventuelt må treffe slik avgjørelse.

Når det gjelder begjæring om *fristforlengelse*, er det 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. Som regel vil ankemotparten være identisk med det organet hvis vedtak det ankes over. Da er det ikke behov for å beholde sistnevnte betegnelse, og den foreslås tatt ut av loven. Bestemmelsen regulerer ikke i detalj hvilken instans innen ankemotpartens organisasjon som har kompetanse til å gi fristforlengelse. Departementet mener at det er mest hensiktsmessig at det overlates til ankemotparten å bestemme hvilken organintern instans som skal ha denne kompetansen.

Se utkastet til § 9 tredje og fjerde ledd.

Det foreslås tatt inn en ny § 10 med bestemmelser som regulerer når anke skal være satt frem. For det første foreslås det en lovfesting av den alminnelige regel om at anken anses framsatt i tide når 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. Imidlertid presiseres det i utkastet 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 domstolloven og forvaltningsloven.

§ 11 omhandler ankeerklæringen og hvem som skal motta den. Her foreslås tatt inn definisjonen på begrepet ankemotpart, angitt som den institusjon som har fattet vedtaket. Den nåværende bestemmelsen om ankemotpart i § 12 nr. 2 foreslås opphevet, se pkt. 7.2. Det foreslås også noen omstruktureringer i § 11 for å skape bedre flyt og logisk sammenheng i bestemmelsen.

9 Saksforberedelse. Trygderettens saksbehandling og kompetanse

9.1 Innledning

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

Ankemotparten forbereder ankesaken for Trygderetten. Dette fremgår av trygderettsloven § 13 i lovens kapittel III. Ankemotparten skal prøve det påankede vedtaket på nytt. Dersom vedtaket ikke blir omgjort, utarbeider ankemotparten et såkalt oversendelsesbrev med en beskrivelse av de opplysninger ankemotparten bygger sitt vedtak på, partenes anførsler og påstander. Den ankende part gis frist for å komme med merknader til oversendelsesbrevet. Fristen er normalt tre uker. Etter at merknadsfristen er utløpt, skal ankemotparten snarest mulig oversende sakens dokumenter sammen med et ekspedisjonsbrev, der ankende parts eventuelle tilsvare kommenteres. Har den ankende part merknader til ekspedisjonsbrevet, sender vedkommende disse direkte til Trygderetten innen samme frist som nevnt over. Forslag til endringer omtales i pkt. 9.2.1.

Trygderettens saksbehandling er i det vesentlige regulert av §§ 19 og 20 i lovens kapittel IV. Retten skal avgjøre saken på grunnlag av den skriftlige fremstilling som partene har gitt og sakens øvrige opplysninger, jf. § 19 første ledd. Retten skal prøve alle sider av saken og basere sin avgjørelse på de opplysninger som foreligger på avgjørelsestidspunktet. Dersom særlige grunner taler for det, kan retten beslutte muntlig saksbehandling, og det avholdes da rettsmøte som normalt går for åpne dører. Muntlig saksbehandling er benyttet i svært liten grad, inntil fem saker per år. Det vises til pkt 9.2.2 for departementets vurderinger og forslag til endringer av § 19.

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 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 i dag ikke likestilt. Fordi rettens kompetanse er knyttet til partenes påstander og de forhold partene har påberopt, er det viktig å avklare hva som er kravet i saken og hva som er partenes påstandsgrunnlag. Retten har et selvstendig ansvar for at saken blir tilstrekkelig opplyst og kan innhente opplysninger på den måte den finner hensiktsmessig, jf. § 15 nr. 1. Retten må ivareta det generelle prinsipp om kontradiksjon. Kravet i saken, påstandsgrunnlag, kontradiksjon, rettens ansvar for å opplyse saken og rettens prøvingsadgang behandles i pkt. 9.2.3.

Bevisbestemmelsene i trygderettsloven §§ 15 og 16 behandles i punkt 9.2.4. Partenes innsynsrett, regulert i §§ 17 og 17 a, og lovens § 14 om oppsettende virkning behandles henholdsvis i pkt. 9.2.5 og 9.2.6.

Utgangspunktet i de ordinære domstoler er at rettens avgjørelser er offentlige. Det samme gjelder rettsmøtene, 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 fins 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 lavterskelstilbud. 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 tilfelle 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.

9.2 Forslag til lovendringer

9.2.1 Ankemotpartens saksforberedelse

Departementet foreslår å videreføre ordningen med at ankemotparten skal forberede ankesaken for Trygderetten. Dette har i store trekk fungert godt. Ankeforberedelsen reguleres av lovens § 13.

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, og 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. § 13 første ledd første punktum foreslås derfor videreført. Sett fra den ankende parts side, er det den samlede saksbehandlingstid fra anken fremmes til kjennelse foreligger fra Trygderetten, som er avgjørende. 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. Gjeldende tredje punktum i første ledd blir nytt andre punktum med den nevnte endring. Videre er *snarest* i tredje ledd foreslått erstattet med *straks*.

Departementet foreslår å klargjøre begrepsbruken i loven slik at den kommer i samsvar med etablert praksis.

Oversendelsesbrevet skal inneholde en samlet fremstilling av sakens faktum, aktuelle rettsregler og partenes påstandsgrunnlag og påstander, jf. første ledd i.f. Departementet foreslår 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" og foreslår derfor at "oversendelsesbrev" erstattes med "innstilling i ankesak". Den ankende part skal som tidligere gis mulighet til å komme med merknader til innstillingen i ankesaken. 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. Se utkastet til § 13 andre ledd.

Departementet foreslår i femte ledd å begrense kravet om rekommandert sending til innstillingen i ankesaken. Kopi av ekspedisjonsbrevet og andre meldinger kan dermed sendes den ankende part på annen, mer hensiktsmessig og rimeligere måte. Videre foreslås det at den ankende part, om mulig, skal sende kopi av eventuelle

merknader til ekspedisjonsbrevet og senere brev til Trygderetten direkte til ankemotparten.

9.2.2 Rettens avgjørelsesgrunnlag

Departementet foreslår å videreføre ordningen med at Trygderetten avgjør ankesakene på bakgrunn av partenes skriftlige fremstilling og sakens øvrige opplysninger, jf. § 19. Skriftlig saksbehandling gir en effektiv sakshåndtering. Åpnes det for en større grad av umiddelbar bevisføring, vil Trygderettens sakshåndtering 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 %. Til sammenligning blir ca. 10 prosent av de sivile tvistemål som behandles av tingrettene anket til lagmannsrettene.

Muntlig saksbehandling med rettsmøte vil fortsatt 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 på avgjørelsestidspunktet. Retten skal med andre ord foreta en nåtidsvurdering av faktum. Dette er innarbeidet i forslaget til § 19 første ledd, men medfører ingen materiell endring.

9.2.3 Rettens forhold til partenes prosesshandlinger

9.2.3.1 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 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.

Etter trygderettsloven behandles partene ulikt og deres disposisjonsfrihet er begrenset. Etter departementets mening er dette prinsipielt uheldig, og bør endres.

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.

Retten kan ved sin avgjørelse gå utover partenes påstander, men kun til gunst for den ankende part, jf. § 20 andre ledd. Partene er med andre ord ikke likestilt. Ved forberedelsen av trygderettsloven ble det reist spørsmål om retten også skulle kunne gå ut over 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 (1992–1993). 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 ankende 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. Høringsrunden viste sterk motstand mot forslaget fra brukersiden, og saken ble stilt i bero.

Retten har i liten grad 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 tvistegenstand. 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 uførepensjon, og retten bør i slike tilfeller ikke kunne tilkjenne full uførepensjon. Det er heller ikke gitt av den ankende part er tjent med å bli tilkjent en annen ytelse enn det anken gjelder.

Hensynet til å oppnå materielt riktige avgjørelser kan tale for å gå utenfor påstandene. Lik praksis i underliggende etater ble fremhevet som et hensyn da departementet, som nevnt over, fremmet lovforslag om at retten kunne endre det påankede vedtak til skade for ankende part. Etter stortingsbehandlingen er det etablert en ny Arbeids- og velferdsetat (NAV) med en nasjonal klageinstans (NAV Klageinstans), med seks klageenheter. Ansvar for saker etter folketrygdloven kapittel 5 er overtatt av HELFO, som har sentralisert klagebehandling ved HELFO

Hovedkontor. Hensynet til å motvirke ulik praksis i underliggende etater veier ikke lenger like tungt.

Departementet mener Trygderetten som et domstolslignende forvaltningsorgan, i større grad bør være et nøytralt avgjørelsesorgan, der partene er likestilt.

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 stønadmottakere 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 har etter en avveining av hensynene som er nevnt ovenfor landet på et forslag om at retten bare skal kunne avgjøre de krav som er reist i saken, det som er gjort til tvistegjenstand. Avgjørelsen må dermed ligge innenfor rammen av partenes påstander. Ordlyden er lagt tett opp mot tvisteloven § 11-2 første ledd. Se utkastet til § 20 første ledd.

Vanligvis vil det være enkelt å avgjøre hva som er tvistegjenstand for Trygderetten selv der ankende part ikke har nedlagt formell påstand. Ankende parts påstand er normalt knyttet til krav om en bestemt trygde- eller pensjonsytelse. Ankemotpartene samt advokater og andre profesjonelle prosessfullmektiger nedlegger i all hovedsak formelle påstander. Departementet ser ikke noe avgjørende behov for å innføre krav til formell påstand slik det er for stevning ved de alminnelige domstoler, jf.

tvisteloven § 9-2. Et krav til skriftlig påstand i anken vil måtte kombineres med økt veiledning av partene, noe skriftlig saksbehandling gir begrensede muligheter for.

9.2.3.2 Prinsippet om at begge parter skal ha hatt anledning til å gjøre seg kjent med motpartens anførsler 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 foreslår 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 vil videre foreslå at partene gis mulighet til å uttale seg dersom retten går utenfor partenes påstandsgrunnlag. Retten er ikke bundet av påstandsgrunnlagene. 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 foreslår 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. Se utkastet til § 20.

Bestemmelsen vil særlig være aktuell for opplysninger som er kommet til 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 stønadssaker eller en ny spesialisterklæring. Rettens foreleggelsesplikt gjelder også opplysninger som retten selv har innhentet. 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 uttrykkelig nevnt i bestemmelsen. 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 foreslår derfor å videreføre gjeldende § 20 første ledd siste punktum.

9.2.3.3 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 uførepensjon, 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 pkt. 9.2.3.2.

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 Tvistelovutvalgets utredning, NOU 2001:32 Rett på sak, punkt 5.2. Tvistelovens 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.

Departementet foreslår 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 %. 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.

At retten ikke er bundet 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 ankemotparten har lagt feil faktum til grunn for avgjørelsen, må retten derfor kunne korrigere dette. Retten har videre et selvstendig ansvar for riktig bruk av rettsreglene, og er ikke bundet av partenes argumentasjon om bevisspørsmål. Departementet foreslår at dette skal gå fram av loven, se utkastet til nytt fjerde ledd. Tvisteloven har tilsvarende bestemmelser i § 11-3 første punktum og § 11-2 andre ledd tredje punktum.

9.2.3.4 Hvilket faktisk 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 gjenstand, 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 at det er hensiktsmessig å opprettholde Trygderettens selvstendige undersøkelsesplikt. 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. 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.

9.2.3.5 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, inntektstoppgaver og lignende. Departementet antok under forberedelsen av trygderettsloven at det i en del tilfeller ville være absolutt nødvendig for retten å innhente slike opplysninger.

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 organ. Vedtakene inneholder skriftlige, ofte omfattende begrunnelser, noe som i liten grad var tilfellet tidligere. Det er også innført en nasjonal klageinstans, mot den tidligere ordningen der fylkeskontorene var klageinstans, for saker etter folketrygdloven, noe departementet antar har 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.

Departementet foreslår 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 pkt. 9.2.4 om bevis.

9.2.3.6 Rettens prøvingsadgang. Materielle avgjørelser

I dag er det ingen begrensninger i rettens prøvingsadgang. I tillegg til 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 grunnlaget for avgjørelsen. Bestemmelsen ble opphevet i 1999. Det vises til Ot.prp. nr. 66 (1998–1999) punkt 17.

I Ot.prp. nr. 42 (1996–97) ble prøvingsadgangen igjen foreslått begrenset, men Stortinget gikk i mot 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 foreslår at det lovfestes at Trygderetten kan prøve alle sider av saken, se utkast til § 20 andre ledd. I den sammenheng skal retten foreta en nåtidsvurdering av sakens faktum, jf. utkast til § 19 første ledd og pkt. 9.2.2.

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 medisinsk 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.

9.2.4 Bevis

Trygderettsloven har i §§ 15 og 16 bestemmelser om bevis. Disse 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.

Bevisreglene i trygderettsloven er detaljerte og dels kompliserte. De er dessuten ikke uttømmende, slik at loven uansett må suppleres med bestemmelser i tvisteloven. 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.

Trygderettens saksbehandlingsregler er 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 at dette hensiktsmessig kan gjøres ved en generell henvisning til tvisteloven. En henvisningsbestemmelse gjør trygderettsloven mer fleksibel i forhold senere endringer av tvisteloven. Skal reglene tas inn i trygderettsloven, vil bestemmelsene få et betydelig omfang. Med den relativt begrensede betydning bevisreglene antas å

få i praksis, mener departementet det er uhensiktsmessig å videreføre detaljerte regler om bevis i trygderettsloven.

Spesielle hensyn kan gjøre seg gjeldende for Trygderetten, noe som kan gjøre det aktuelt å begrense rekkevidden av reglene i tvisteloven. Departementet foreslår derfor at reglene om bevis i tvisteloven gis anvendelse for Trygderetten *så langt de passer*. Departementet foreslår å videreføre § 15 nr. 3 første ledd første punktum, se utkastet til ny § 15 første ledd. 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, jf. utkastet § 15 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 begrensning 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. Departementet går derfor inn for å oppheve § 16.

9.2.5 Partenes rett til innsyn i sakens dokumenter

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 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 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.

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 eventuelt imøtegå saksopplysninger samt kontrollere saksbehandlingen. Partsinnsyn er derfor viktig for rettssikkerheten.

Innsynsrettens begrunnelse gjør 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. Departementet foreslår at reglene på dette punkt skal være i samsvar med innsynsretten ved domstolene.

Departementet foreslår, 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 helseopplysninger om andre enn parten med mindre parten selv er kilden. Det kan likevel i særlige tilfeller oppstå behov for å nekte innsyn, for eksempel av hensyn til kildevern.

Bestemmelsen i § 17 nr. 7 videreføres med noe endret ordlyd.

Se utkastet til ny § 16.

Klageadgangen videreføres. Bestemmelsen er omformulert, men har samme materielle innhold som etter gjeldende lov. Beslutning som nekter innsyn skal være skriftlig og være begrunnet. Se utkastet til ny § 17. Det vises til pkt 10.2.

9.2.6 Utsatt iverksetting av vedtak

Departementet mener utgangspunktet som tidligere 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. Departementet foreslår å videreføre § 14 første ledd. Bestemmelsen er noe omformulert, men dette medfører ingen materiell endring.

Når særlige grunner taler for det, kan Trygderetten bestemme at gjennomføringen av vedtaket helt eller delvis skal utsettes, jf. andre ledd. Det kan settes vilkår for slik

utsettelse. Også ankemotparten kan utsette iverksettelsen av vedtaket. Etter det departementet kjenner til, har retten i liten grad etterkommet begjæringer om oppsettende virkning. Saksbehandlingstiden i Trygderetten er for tiden ca. fire måneder. Dette tilsier at utsatt iverksetting er lite aktuelt i dag. Departementet foreslår likevel å videreføre adgangen til å beslutte utsatt iverksetting av vedtak når særlige grunner taler for det.

10 Trygderettens avgjørelser

10.1 Innledning

Trygderettens prosessordning har to hovedkategorier av rettslige avgjørelser, kjennelser og beslutninger. Kjennelser er omtalt i § 21 og § 22 i gjeldende lov. Loven har ingen generell bestemmelse om beslutninger, bortsett fra at omgjøring av beslutninger er omtalt i § 22 siste ledd.

Realitetsavgjørelser i ankesakene treffes ved alminnelig flertall i grunnlagt kjennelse av rettens medlemmer. I kjennelse prøver Trygderetten vedtak som er fattet om trygde- og pensjonskrav. 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 alminnelig rettergang. Den 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.

Gjeldende lovs § 21 omhandler hvordan kjennelser begrunnes og hvilke slutningsformer som benyttes hvis saken ikke avvises. Lovens § 22 første ledd omhandler avsigelse og underretning om kjennelse, og andre og tredje ledd omhandler retting av feil.

Selv om trygderettsloven ikke har noen generell bestemmelse om beslutninger, inneholder den flere bestemmelser av prosessledende art, som for eksempel § 14 om oppsettende virkning og § 19 andre ledd om muntlig saksbehandling. Avgjørelser som hever en sak som bortfaller uten realitetsavgjørelse treffes også ved beslutning, men dette er ikke regulert i gjeldende lov.

10.2 Forslag til lovendringer

10.2.1 Kjennelser

Etter departementets syn 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. 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 tvistegjenstand, 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. Også her skal det gis en fyllestgjørende begrunnelse, men saksfremstillingen for øvrig er mer summarisk.

Bestemmelsen i lovens § 21 andre ledd, om adgangen til å gi begrenset begrunnelse i den utstrekning rettens grunngiving faller sammen med den som er gitt i ankemotpartens utredning, foreslås tatt ut. Bestemmelsen anses ikke nødvendig da denne type kjennelser uansett fyller kravet til en dom, jf. bestemmelsens første ledd. Andre ledd andre punktum om at grunngiving 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 fordi bestemmelsen henviser til lovens § 17 nr. 2 til nr. 4, som er endret og delvis tatt ut av loven.

Det foreslås 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 lovs § 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. Se utkastet til § 21.

Gjeldende § 22 første ledd om avsigelse og underretning om kjennelse 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 å lovfeste at en kjennelse er avsagt når den er underskrevet av rettens medlemmer.

10.2.2 Beslutninger

Departementet mener videre at det bør gå fram av loven hvilke avgjørelser som treffes i form av beslutning og hvordan dette gjøres. Det foreslås 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, videreført. 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, i tillegg til retten, skal kunne omgjøres av den administrator som har truffet den. I praksis treffes de fleste beslutninger kun av rettens administrator. Det foreslås videre at tvisteloven § 19-10 første og fjerde ledd gis tilsvarende anvendelse. Det foreslås også en bestemmelse som gir hovedregelen om hvilke avgjørelser som kan omgjøres, vilkårene for omgjøring og regler for saksbehandling ved omgjøring.

Se utkastet til § 23.

10.2.3 Retting av feil

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. Det 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 som overflødig.

Det foreslås videre 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.

Se utkastet til § 24.

10.2.4 Tilleggskjennelse

Departementet mener 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.

Departementet ser det som lite hensiktsmessig at gjenopptaksinstituttet benyttes i større grad enn nødvendig. Gjenopptak egner seg bare for de tilfeller hvor tvistesporsmål er avgjort av retten, men hvor en part mener at det hefter kvalifiserte feil ved avgjørelsen, se pkt. 11.2.2.1. 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 etter modell av tvisteloven § 19-9 om tilleggsavgjørelser. Det foreslås at tilleggskjennelse skal kunne avsis 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 ankejenstand, 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 § 26 femte 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. Departementet foreslår at begjæring om tilleggskjennelse må fremmes innen seks uker.

Når det avses tilleggskjennelse, foreslås det at retten skal følge den samme fremgangsmåte som ved tilleggsavgjørelser 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 andre og tredje punktum og tredje ledd.

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. Tilsvarende ordning foreslås for forholdet til søksmålsfristen i trygdesaker.

Se utkastet til ny § 25.

11 Søksmål og gjenopptak

11.1 Søksmål

11.1.1 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.

Etter trygderettsloven § 23 skal søksmål settes fram for lagmannsretten, og uten forutgående behandling i forliksrådet. Søksmålsfristen er seks måneder. Retten kan prøve "lovligheten" av Trygderettens kjennelser, dvs. at retten kan prøve Trygderettens rettsanvendelse, det faktiske grunnlaget for kjennelsen og saksbehandlingen, men som utgangspunkt ikke Trygderettens frie skjønn. I motsetning til Trygderetten kan lagmannsretten ikke avsi dom for realiteten i saken, men kun kjenne Trygderettens avgjørelse ugyldig.

I årene 2007 - 2011 har det i gjennomsnitt vært satt fram i underkant av 60 søksmål per år.

11.1.2 Forslag til endringer

Det foreslås ingen materielle endringer men dagens § 23 blir ny § 26.

Redigeringen er imidlertid noe endret. 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, er ny i § 26, men er overført fra gjeldende § 1 nr. 3 i tilnærmet samme utforming.

11.2 Gjenopptak

11.2.1 Innledning

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

Trygderettsloven har ingen regler om gjenopptak, men ordningen er akseptert av de alminnelige domstoler. 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 - dvs. 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 automatisk at den ankende part gis medhold når det gjelder det underliggende kravet, for eksempel et krav om 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 sentrale elementene i saksbehandlingen mv. er følgende:

- Det er ingen frist for når begjæring om gjenopptak må settes fram
- 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, synes praksis å ha 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 gjennom anke. Trygderetten vurderer om vilkårene for gjenopptak er oppfylt og – eventuelt - om det er grunnlag for omgjøring av den tidligere avgjørelsen.

Ordningen med gjenopptak av Trygderettens kjennelser har en del likheter med ordningen med gjenåpning av avgjørelser som er truffet av de alminnelige domstoler, jf. tvisteloven kapittel 31, men det er også vesentlige ulikheter.

Forskjellene består bl.a. i at begge parter i en sak kan sette fram begjæring om gjenåpning, at det gjelder visse frister for å sette fram begjæring om gjenåpning, at en begjæring om gjenåpning må oppfylle nærmere bestemte krav, og at grunnene for gjenåpning er begrenset til formelle feil ved rettergangen og til (nye) opplysninger som ikke var kjent eller vedkommende burde ha kjent til da den opprinnelige saken ble behandlet.

Tidligere kjennelser av Trygderetten utgjør kjerneområdet for ordningen med gjenopptak. Ordningen omfatter også gjenopptak av vedtak av ankemotparten, når ankefristen er utløpet og det ikke er gitt oppreisning for fristoversittelsen.

Gjenopptak av Trygderettens kjennelser er det vesentlige. Gjenopptak av nevnte vedtak av ankemotparten har etter hvert forekommet stadig sjeldnere.

Det har ikke tidligere vært satt fram for forslag for eller i Stortinget om lovfesting av ordningen med gjenopptak.

11.2.2 Forslag til lovendringer

11.2.2.1 Om behovet for lovfesting

Departementets syn er at ordningen med gjenopptak bør lovfestes, og at lovfestingen skjer i trygderettsloven kapittel 5, som ny § 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".

Etter departementets forslag vil ordningen fortsatt avvike en del fra gjenåpning etter tvisteloven kap. 31, selv om ulikhetene vil bli mindre enn etter den ordning som nå praktiseres. Bl.a. av den grunn foreslår 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 mener at ordningen med gjenopptak bør lovfestes:

Klargjøring av rettstilstanden Trygderetten behandler i dag regelmessig saker om gjenopptak. 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 bør bl.a. 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 mener at det bare bør være Trygderetten som kan ta stilling til om en kjennelse skal gjenopptas eller ikke, også i de tilfelle hvor begjæringen om gjenopptak settes fram av den ankende part, se nedenfor. Ankemotparten bør således tillegges en rent innstillende funksjon i saker om gjenopptak. Det er imidlertid viktig å presisere 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, se pkt. 11.2.2.7.

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 vil som nevnt foreslå til dels vesentlige endringer i den ulovfestede ordningen. En viktig endring er at ikke bare den ankende part, men også ankemotparten, skal kunne sette fram begjæring om gjenopptak. Andre viktige endringer er bl.a. 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 fram begjæring om gjenopptak.

11.2.2.2 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, eller man kan videreføre dagens praksis, slik at også visse vedtak som ikke tidligere har vært prøvd av Trygderetten omfattes.

Departementet har vurdert begge alternativer, og kommet 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, hører systematisk ikke hjemme her.

Departementet vil videre peke 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.

Se utkastet til ny § 27.

11.2.2.3 Gjenopptaksgrunnene

Departementet foreslår at vilkårene for gjenopptak lovfestes, og at de vilkår som har utviklet seg i praksis i det alt vesentlige blir kodifisert. 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.

Se utkastet til ny § 27.

11.2.2.4 Hvem som kan sette fram begjæring om gjenopptak

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal kunne sette fram begjæring om gjenopptak, foreslår departementet at ikke bare privat part i den opprinnelige ankesaken gis adgang til dette, men også at motparten får den samme adgangen. Dette har sammenheng med bl.a. den større likestillingen 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 foreslås at det tas inn en bestemmelse i loven om at begjæring om gjenopptak kan settes fram av begge parter.

Se utkastet til ny § 27.

11.2.2.5 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.

Departementet foreslår at det innføres innholdskrav 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 innholdskravet ikke er oppfylt, skal begjæringen om gjenopptak avvises ved kjennelse, men det bør gjelde en viss plikt til å drive veiledning og avklare uklare punkter i en begjæring om gjenopptak.

Se utkastet til ny § 27.

11.2.2.6 Tidsfrist

Departementet har vurdert om det bør innføres en tidsfrist for adgangen til å kreve en kjennelse gjenopptatt, og er kommet til at de beste grunner taler for at en slik frist blir innført.

Det gjelder ingen tidsfrist for gjenopptak etter den gjeldende ordningen, slik det gjør 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 en det som gjelder for gjenåpning, og seks måneder synes å være en rimelig frist for alle som var parter i den opprinnelige saken.

Det synes imidlertid ikke å være behov for noen absolutt frist, for eksempel en frist på ti år, slik tvisteloven § 31-6 andre ledd fastsetter.

Se utkastet til ny § 27.

11.2.2.7 Saksbehandling og avgjørelse

Departementets forslag til saksbehandlingsregler mv. forslås tatt inn 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 fram 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.

Departementet foreslår at den ankende part skal sette fram 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. 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. Saksforberedelsen skal da skje etter de samme regler som gjelder ved forberedelse av ankesaker dvs. reglene i den reviderte § 13, så langt de passer.

Når ankemotparten selv begjærer gjenopptak, faller det naturlig at begjæringen settes fram for Trygderetten.

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.

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.

Gjenopptas saken, helt eller delvis, vil det neste leddet i saksbehandlingen være å realitetsbehandle saken, dvs. 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 toleddet behandling. Ved realitetsbehandlingen vil retten som utgangspunkt ha den samme kompetansen som når retten tar stilling til tvistespørsmålet 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.

Se utkastet til § 28.

11.3 Utgifter ved saksbehandlingen

11.3.1 Innledning

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.

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.

Det følger av trygderettsloven § 26 første ledd at behandlingen ved Trygderetten er gebyrfri. Den ankende part skal ikke betale noe til Trygderetten for å få behandlet ankesaken.

11.4 Forslag til lovendringer

11.4.1 Sakskostnader

I tvisteloven og forvaltningsloven benyttes betegnelsen *sakskostnader*.

Departementet foreslår 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 sakskostnader 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 Arbeids- og velferdsetaten før saken kommer til Trygderetten. Det har i enkelte tilfeller vært

uklart for advokater om arbeid knyttet til klagesaken, kan dekkes etter trygderettsloven.

Videre presiseres at også utgifter til juridisk bistand i forbindelse med forutgående behandling kan dekkes.

Det er rent unntaksvis at den ankende part pålegges å betale sakskostnader i forbindelse med ankesaken. Trolig har det bare skjedd i et tilfelle, jf. kjennelse 28. oktober 2011 i ankesak nr. 11/01160. 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, etter mønster av forvaltningsloven § 36 tredje ledd sjette punktum, om at sakskostnader som den ankende part pålegges, kan inndrives etter reglene for dommer.

Se utkastet til § 29.

11.4.2 Gebyrfrihet

Departementet foreslår 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.

Se utkastet til § 30.

12 Andre forhold - meldinger til partene, taushetsplikt mv.

12.1 Innledning

Kapittel VII i trygderettsloven har bl.a. regler om på hvilken måte Trygderetten skal gi meldinger til partene, om innkalling av legmedlemmer, sakkyndige og vitner, om godtgjøring til vitner og sakkyndige og om taushetsplikt.

12.2 Forslag til lovendringer

12.2.1 Trygderettens melding til partene om kjennelse m.v.

Trygderettsloven § 27 fastsetter at Trygderetten som hovedregel skal gi partene underretning om blant annet fastsatte frister, framskaffelse av opplysninger, bevis m.v. og underretning om rettens kjennelse ved rekommandert sending.

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.

Se utkastet til § 31.

12.2.2 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 en ny paragraf. Dette fører til at § 28 oppheves. 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.

Se utkastet til § 32.

12.2.3 Godtgjøring til vitner og sakkyndige

Nåværende første ledd i trygderettsloven § 30 er ikke lenger 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 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.

Se utkastet til § 33.

13Anvendelsen av visse saksbehandlingsregler i trygderettsloven ved klagebehandling av saker etter folketrygdloven

13.1 Innledning

Arbeids- og velferdsetaten og Helfo behandler klager i saker etter folketrygdloven. Departementet mener at det er svært viktig at alle saker behandles på samme måte. Arbeids- og velferdsdirektoratet har imidlertid opplyst at det ikke er ensartet praksis når det gjelder hvilket organ i Arbeids- og velferdsetaten som fatter vedtak om avvisning av klager pga. oversittelse av klagefristen, i hvilke situasjoner det gis oppreisning for oversittelse av ankefrist, og i hvilken grad visse av trygderettslovens øvrige bestemmelser gis tilsvarende anvendelse under klagebehandlingen. Departementet foreslår at det tydeliggjøres hvilke saksbehandlingsregler som skal anvendes.

13.2 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 andre, 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 Rikstrygdeverket ble etablert som mellommankeinstans for visse saker. Anvendelsen av trygderettsloven ble ikke nærmere kommentert i proposisjonen som lå til grunn for endringen (Ot.prp. nr. 59 for 1973-1974).

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 forsette 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 for 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 andre 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 fylkeskontoret 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 (1989-1990) 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 tre 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 (1989–1990) 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.

Departementet kan ikke 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 i relasjon til Ot.prp. nr. 29 (1995-96) Ny folketrygdlov hvor tilsvarende bestemmelser ble foreslått tatt inn som henholdsvis § 21-12 sjuende ledd og § 21-11. En særskilt klagefrist og omgjøringsadgang er riktignok særregler i forhold til forvaltningsloven, men det var altså ikke nødvendig å gå veien om trygderettsloven for å oppnå dette.

Koblingen mellom folketrygdloven og trygderettsloven ble igjen 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 andre 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 andre, 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.”

Arbeids- og velferdsdirektoratet 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. 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 § 10 fjerde ledd trygderettsloven, hvoretter det er fast praksis for at det kun er *klageinstansen* som kan avvise. Spørsmålet om hvilket organ som skal ha kompetansen til å avvise en sak behandles i punkt 13.3.1. Der tas også opp problemstillinger knyttet til ankerett til Trygderetten 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 7 foran. Da det ikke er gitt at den samme strenge praksis bør gjelde i klageomgangen, kan det diskuteres om det er hensiktsmessig å opprettholde henvisningen til § 10 fjerde ledd, eller om

forvaltningslovens bestemmelser om oppreisning bør gjelde. Argumentet fra Ot.prp. nr. 47 for 2005-2006 om at etaten kommer i befatning med ankereglene i egenskap av ankemotpart får dessuten mindre relevans dersom praksis i klageomgangen og ankeomgangen skal være forskjellig.

I forlengelsen av foranstående har departementet funnet det naturlig med en full gjennomgang av folketrygdloven § 21-12 tredje ledd, dvs. også en vurdering av anvendelsen av trygderettsloven § 10 første til tredje ledd og §§ 11, 13 og 14 i klageomgangen. Se punkt 13.3.

13.3 Forslag til lovendringer

13.3.1 Trygderettsloven § 10 fjerde ledd om oppreisning for oversittelse av ankefrist og om avvisning

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 framsatt 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, f. eks. sykdom. Ordningen er en annen etter forvaltningsloven § 31, som åpner for at man bl.a. kan skjele 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 klage og anke. 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 behandling av klager som følger av forvaltningsloven bør gjelde i klagesakene. Det er imidlertid en lite heldig løsning at en regel i trygderettsloven eventuelt 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 § 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. Etter forvaltningsloven er ordningen slik at klageinstansen kan avslå, selv om underinstansen har gitt oppreisning.

Departementet foreslår i punkt 7 at oppreisning i ankeomgangen bare skal kunne gis av Trygderetten. Som det framgår 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 oversitting av ankefristen tilligger ankeinstansen.

Uten særskilt regulering for klagesaker vil konsekvensen av den foreslåtte endringen være at det kun er *klageinstansen* som kan gi 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 forvaltningsloven anvendelse i klagesaker etter folketrygdloven. Dette vil også harmonere med forslaget i punkt 13.2.3 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.

Avvisning

Trygderettsloven § 10 tar ikke uttrykkelig standpunkt til hvem som kan *avvise* saken hvis ankefristen er oversittet (og oppreisning ikke gis), men 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 tilfelle

nedlegges prinsipalt 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 henvisning 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 den nye 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 ytelser etter folketrygdloven kapittel 4 og 11, slik at underinstansen gjør vedtak om avvisning.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at mange saksbehandlere i etaten mener regelverk og praksis er uoversiktlig. Departementet mener at forvaltningsloven bør legges til grunn i saker om avvisning 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 avvisning overfor klageinstansen og har en subsidiær behandling av det materielle, synes unødvendig ressurskrevende og lite brukervennlig. Det synes hensiktsmessig at samme organ som har myndighet til å akseptere en for sent innkommet klage, også kan avvise den. Avvisningsvedtaket 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 framsatt 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 avvisningsvedtak avskjæres under henvisning til at forvaltningsloven § 28 tredje ledd hvoretter klageinstansens avvisningsvedtak er endelig der underinstansen har avvist saken i første omgang.

Departementet mener dette er en uriktig lovtolkning. En videre ankerett vil følge av folketrygdloven § 21-12 første ledd (som er en særbestemmelse i forhold til forvaltningsloven, jf. folketrygdloven § 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-20011-2073 (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 avvisningsavgjørelser, foreslås at dette presiseres i loven, jf. forslaget til endring i folketrygdloven § 21-12 første ledd tredje punktum.

13.3.2 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 avvisning ved oversittelse av klagefrist skal gjelde ved klagebehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten og HELFO, er det naturlig å vurdere de øvrige bestemmelsene i trygderettsloven som er gitt tilsvarende anvendelse under klagebehandlingen.

Som nevnt i punkt 1.1. 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 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 gir til kjenne for når det gjelder avvisningsspørsmål, vitner også om dette, jf. punkt 13.2.

Departementet viser til at forvaltningsloven §§ 32, 33 og 42 har bestemmelser som er tilnærmet identiske med bestemmelsene i trygderettsloven § 11, 13 og 14.

Departementet går derfor i utgangspunktet inn for at de nevnte bestemmelsene i forvaltningsloven gis anvendelse i klagesaker etter folketrygdloven. Det synes imidlertid hensiktsmessig å gå noe nærmere inn på de enkelte bestemmelsene for 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. § 10 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, jf. også forslagene i punkt 1.4.1.

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.

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 9.2.1 10.2.4 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, bl.a. 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 det organet 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 (utsettende) 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 utsettingen. 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.

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 ytelser og til tilbakekrevingens 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 andre 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 tilbakekrevingssaker 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. Overgangen til forvaltningsloven får imidlertid til konsekvens 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. Departementet foreslår etter dette at henvisningen til trygderettsloven § 14 utgår.

I samsvar med foranstående foreslår departementet at folketrygdloven § 21-12 tredje ledd tredje punktum tas ut av loven.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser mv.

Det er liten grunn til å tro at lovendringene vil føre til en økning av Trygderettens sakstilfang, med økte utgifter til saksbehandlingen som konsekvens, for eksempel ved styrking av bemanningen. Viktig her er bl.a. at lovendringene ikke innebærer noen utvidelse av Trygderettens saklige virkeområde, se ovenfor. 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 fram 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 fram begjæring om at en sak gjenopptas.

Det foreslås ikke endringer om organiseringen av Trygderetten som vil få særlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Dette gjelder både organiseringen av institusjonen Trygderetten, jf. §§ 3-6 og 9, og rettens sammensetning i den enkelte sak, jf. § 7.

Tilleggskjennelse er en nyordning, men departementet regner med at vil være få saker som nødvendiggjør slike kjennelser. Sakene vil dessuten i alminnelighet kunne behandles relativt enkelt og summarisk. Det er ellers noe vanskelig å overskue de økonomiske og administrative konsekvenser av endringene i trygderettsloven § 20 om rettens kompetanse mv. En kan ikke se bort fra at endringene vil gi merarbeid for retten, men merarbeidet vil neppe bli av noe omfang.

De gjeldende bestemmelser om muntlig saksbehandling opprettholdes. Skriftlig behandling vil fortsatt være hovedregelen. Lovforslaget legger således ikke opp til bruk av muntlig saksbehandling i større utstrekning enn i dag. Mer omfattende bruk av muntlighet som behandlingsform vil ellers kunne ha fått til dels betydelige økonomiske og administrative konsekvenser.

Det foreslås ingen endringer i de gjeldende bestemmelser om at en ankende part i en sak for Trygderetten kan la seg bistå av en advokat eller annen prosessfullmektig i samsvar med reglene i tvisteloven, jf. trygderettsloven § 18.

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 legfolks deltakelse 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.

For private parter vil Trygderetten fortsatt være et lavterskeltilbud. Et uttrykk for dette er at den gjeldende ordningen med gebyrfrihet videreføres, dvs. at den ankende part heller ikke i framtiden skal betale et eget gebyr for å få sin sak behandlet i Trygderetten. Et annet uttrykk lavterskeltilbudet er at en ankende part bare i særlige tilfelle kan pålegges å betale sakskostnader. I tillegg kommer reglene om fri rettshjelp. Konklusjonen er at det fortsatt vil være liten økonomisk risiko knyttet til å anke en avgjørelse inn for Trygderetten.

Det foreslås heller ingen nye ordninger som på annen måte begrenser en privat parts adgang til å bringe sak inn for Trygderetten. For eksempel foreslås ingen

(ytterligere) begrensninger når det gjelder unntak av spesielle sakstyper fra retten til anke.

Ankemotparten berøres direkte av bl.a. de endringer som knytter seg oversendelsesbrevet (foreslått endret til innstilling i klagesak) , jf. trygderettsloven § 18, til bevisføringen, jf. § 15, til rettens forhold til partenes prosesshandlinger, jf. § 20, til lovfestingen av ordningen med gjenopptak, jf. §§ 23 a – 23 c, og til lovfestingen av ordningen med tilleggskjennelser, jf. § 22 c. 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 som tyder på at endringene vil føre til flere søksmål.

Oppsummert er det liten grunn til å tro at de forslag til endringer som legges fram i dette høringsnotatet vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av vesentlig betydning for Trygderettens egen virksomhet. Det samme gjelder i enda større grad for statlige forvaltningsorganers virksomhet inn mot Trygderetten, for eksempel når det gjelder sentraladministrasjonen og statlige klageinstanser/ankemotparter. Også for andre ankemotparter enn statlige forvaltningsorganer, bl.a. Kommunal Landspensjonskasse, vil konsekvensene bli små. Konsekvensene for domstolene vil bli ubetydelige. For de ankende parter vil Trygderetten fortsatt representere et markant lavterskeltilbud.

Forslagene til presisering av hvordan noen av saksbehandlingsreglene i trygderettsloven skal anvendes ved behandling av klager etter folketrygdloven antas ikke å ha økonomiske konsekvenser og svært beskjedne administrative konsekvenser.

15 Lovtekst

Utkast til lov om endringer i lov om anke til Trygderetten av 16. desember 1966 nr. 9 (trygderettsloven)

Kapittel 1 Formål og virkeområde

Ny § 1 skal lyde:

§ 1 Lovens formål

- (1) *Loven skal legge til rette for en betryggende, rask og tillitsskapende 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 rimelig forhold til sakens betydning.*

Nåværende § 2 oppheves.

Nåværende § 1 blir § 2 og skal lyde:

§ 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) lov 7. juni 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser
- 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 *annet* ledd.

(4) Trygderetten kan ikke 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 ankeinstitusjon.

(5) Vedtak truffet av Kongen eller et departement kan ikke ankes inn for Trygderetten.

Kapittel 2 Trygderettens organisasjon mv.

§ 3 skal lyde:

§ 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 beskikke 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 domstolloven § 54 første ledd tilsvarende. Ved utnevning av andre juridisk kyndige medlemmer etter annet og tredje ledd gjelder domstolloven § 54 annet ledd tilsvarende. For rettsfullmektiger gjelder domstolloven § 54 tredje ledd tilsvarende.*

(6) *Medisinsk kyndige medlemmer skal ha autorisasjon som lege.*

(7) Domstolloven §§ 53 og 60 gjelder tilsvarende.

(8) *Et rettsmedlem er uavhengig i sin behandling av ankesaker og saker om gjenopptak, og skal utøve sin virksomhet på en måte som inngir alminnelig tillit og respekt.*

§ 4 skal lyde:

§ 4 Avdelinger

Kongen kan bestemme at Trygderetten skal deles i avdelinger og kan fastsette nærmere regler om rettens arbeidsordning og administrasjon.

§ 5 skal lyde:

§ 5 Trygderettens lokalisering

(1) Trygderetten har sitt sete i Oslo.

(2) Etter beslutning av Trygderettens leder kan det holdes møte utenfor Oslo.

§ 6 skal lyde:

§ 6 Regler om rettens sammensetning og saksforberedelse

Trygderettens leder kan gi nærmere regler om saksforberedelse og om rettens sammensetning i den enkelte sak.

§ 7 skal lyde:

§ 7 Rettens sammensetning i den enkelte sak. Administrator

(1) Retten i den enkelte sak settes med to medlemmer, 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 eller et medisinsk kyndig medlem eller et utføringskyndig 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 bevisspørsmål,

d) når Trygderettens leder bestemmer det.

(3) I de tilfelle hvor det må antas at rettens avgjørelse kan bli bestemmende for praksis på et saksområde, kan retten settes med fem medlemmer. Alle medlemmer skal være faste medlemmer.

(4) Et juridisk kyndig medlem skal være rettens administrator. Midlertidig ansatte medlemmer og rettsfullmektiger kan være administratorer, se likevel tredje ledd.

(5) Avgjørelser om rettens sammensetning treffes av rettens administrator, se likevel annet ledd bokstav d. Dersom det er spørsmål om å sette retten med fem medlemmer, avgjøres spørsmålet av Trygderettens leder.

§ 8 skal lyde:

§ 8 Habilitet

(1) Reglene om ugildhet i domstolsloven §§ 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 ugild avgjøres av retten selv, men vedkommende medlem skal ikke delta ved avgjørelsen. Avgjørelsen treffes av Trygderettens leder dersom det er spørsmål om ugildhet for rettens administrator. Rettens administrator avgjør om en saksforbereder er ugild.

(4) Trygderettens leder avgjør selv om han eller hun er ugild.

Kapittel 3 Anke og saksforberedelse

Nåværende § 9 oppheves.

Nåværende § 10 blir § 9 og skal lyde:

§ 9 Ankefrist

(1) Fristen for anke til Trygderetten er seks uker fra det tidspunkt skriftlig melding 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 annet 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.*

Ny § 10 skal lyde:

§ 10 Når anken må være fremsatt

For at en anke skal være fremsatt i tide, er det tilstrekkelig at erklæringen før utløpet av fristen er avgitt til postoperatør i Norge som skal sørge for å få sendingen frem til mottaker eller at den er kommet frem til den elektroniske adressen som i det påankede vedtaket er oppgitt for mottak av elektronisk anke. Kommer erklæringen ikke frem, må den gjentas innen en uke etter at vedkommende har fått vite om dette eller burde ha forstått det. Reglene om beregning av frist i domstolloven §§ 148 og 149 gjelder tilsvarende.

§ 11 skal lyde:

§ 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 lovgivning som hører under Arbeids- og velferdsdirektoratet skal settes fram for *det felles lokale* kontoret i arbeids- og velferdsforvaltningen, med mindre Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer noe annet.

(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 skal lyde:

§ 12 Utnyttelse av klageadgang

Dersom et vedtak kan påklages etter folketrygdloven § 21–12, barnetrygdloven § 15 eller etter bestemmelser i andre lover, kan saken bringes inn for Trygderetten først etter at klageadgangen er nyttet.

§13 skal lyde:

§ 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 en innstilling i ankesak til Trygderetten. Innstillingen i ankesaken skal inneholde en beskrivelse av *det faktiske grunnlag* ankemotparten bygger på, *partenes påstandsgrunnlag og partenes påstander*.

(2) *Innstillingen i klagesaken* 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 skal lyde:

§ 14 Utsatt iverksetting av vedtak

(1) *Anken medfører ikke utsettelse av iverksettingen av vedtaket.*

(2) Når særlige grunner taler for det, kan *Trygderetten* eller ankemotparten bestemme at *iverksettingen* av det påankede vedtak helt eller delvis skal utsettes til anken er avgjort. Det kan settes vilkår for slik utsetting.

§ 15 skal lyde:

§ 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.

Nåværende § 16 Oppheves

Nåværende § 17 blir § 16 og skal lyde:

§ 16

Partenes rett til innsyn i sakens dokumenter

(1) En part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Dette gjelder ikke 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) Retten bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvordan dokumentene skal gjøres tilgjengelig for partene. På anmodning skal en part gis kopi av dokumentene.

Nåværende § 17 a blir § 17 og skal lyde:

§ 17 Klageadgang

Den part som er nektet innsyn kan påklage rettens beslutning til departementet i samsvar med reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte skal fremgå av beslutningen som nekter innsyn.

§ 18 skal lyde:

§ 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 fastsatt i tvisteloven kapittel 3 i søksmål for lagmannsrett og for tingrett.

Kapittel 4 Ankebehandling

§ 19 skal lyde:

§ 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 skal lyde:

§ 20 Rettens forhold til partenes prosesshandlinger

(1) Retten kan bare avgjøre de krav som er reist i saken. Avgjørelsen må ligge innenfor rammen av partenes påstander.

(2) Retten kan prøve alle sider av saken og selv treffe realitetsavgjørelse.

(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 bevisspørsmål.

(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 videre være gitt 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 skal lyde:

§ 21 Kjennelser

(1) Rettens avgjørelser av krav som er tvistegenstand, 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, se likevel tredje ledd. I kjennelsen skal saksfremstillingen og redegjørelsen for påstandsgrunnlagene beskrive det rettsforhold som er tvistegenstand, sakenes 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. 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/eller hjemvise saken til ny behandling.

22 skal lyde:

§ 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) En kjennelse skal straks meddeles partene. I meddelelsen skal partene gjøres oppmerksom på søksmålsfristen etter § 26 femte ledd.

Ny § 23 skal lyde:

§ 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 tilsvarende.

Ny § 24 skal lyde:

§ 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 meddelelsen om rettelsen er mottatt.

(2) Tvisteloven § 19-8 tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende.

Ny § 25 skal lyde:

§ 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 melding er kommet fram til vedkommende part. Tvisteloven § 19-8 andre ledd andre og tredje punktum og tredje ledd gjelder tilsvarende 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

Nåværende § 23 blir § 26 og skal lyde:

§ 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 § 1 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 melding 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.

Ny § 27 skal lyde:

§ 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, uforsvarlig 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. Paragraf 11 tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende.

(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.

Nåværende § 28 Oppheves

Ny § 28 skal lyde:

§ 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 tilsvarende så langt de passer.

Kapittel 6 Utgifter ved saksbehandlingen

Nåværende § 25 blir § 29 og skal lyde:

§ 29 Sakskostnader

(1) Hvis Trygderettens kjennelse er til gunst for den ankende part, skal retten pålegge ankemotparten helt eller delvis å erstatte de kostnader som har vært nødvendige for å få endret det påankede vedtaket. Dette gjelder også nødvendige kostnader den ankende part har hatt i forbindelse med tidligere behandling, og kostnader som er pådratt etter bestemmelsene i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp.

(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 om fri rettshjelp. 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 tilsvarende. Ankedomstol 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.

Nåværende § 26 blir § 30 og skal lyde:

§ 30 Gebyrfri behandling

Behandling i Trygderetten er gebyrfri.

Kapittel 7 Forskjellige bestemmelser

Nåværende § 27 blir § 31 og skal lyde:

§ 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 slik anmodning, sendes melding som nevnt i første ledd til vedkommendes sist kjente adresse.

Nåværende § 29 blir § 32 og skal lyde:

§ 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.

Nåværende § 30 blir § 33 og skal lyde:

§ 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.

Nåværende § 31 blir § 34 og skal lyde:

§ 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.

Nåværende § 32 blir § 35 og skal lyde:

§ 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 strengere straffebud.

Nåværende § 33 blir ny § 36 og skal lyde:

36 Forskrifter

(1) Kongen kan fastsette nærmere bestemmelser om gjennomføringen av denne lov.

(2) Kongen kan ved forskrift gjøre de unntak fra loven og gi de supplerende regler som er nødvendige til oppfylling av plikter som følge av overenskomst med fremmed stat.

Nåværende § 33a blir ny § 37 og skal lyde:

§ 37 Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder ikke ved behandlingen av saker etter denne lov.

Overskriften til kap. VIII skal lyde:

Kapittel 8 Ikrafttreden. Overgangsbestemmelser

Nåværende § 34 blir ny § 38

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, *herunder 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 tredje punktum oppheves.

III

Endringene trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.