



Deres ref.: 23/1776

Oslo, 04. sept 2023

## HØRINGSUTTALELSE FRA RETTSPOLITISK FORENING – FORSLAG TIL ENDRINGER I KLAGE- OG ANKESYSTEMET OG ORGANISERING AV NAV OG TRYGDERETTEN

### 1. Om Rettspolitisk forening

Rettspolitisk forening (Rpf) er en uavhengig forening bestående av jurister, studenter i juridiske fag og andre interesserte. Rettspolitisk forening arbeider blant annet for å forsvare rettsstatlige verdier og for å bedre den rettslige situasjonen til sosialt vanskeligstilte grupper.

### 2. Forslaget som helhet

Vi ønsker med dette å knytte noen bemerkninger til utvalgets forslag som medfører omfattende endringer både for rettsanvendere hos NAV, Trygderetten, og brukerne.

Hovedoppdraget til utvalget var å foreslå tiltak for å redusere saksbehandlingstiden, og begrense antallet klage- og ankesaker *“på en måte som gjør systemet bedre for brukerne, etaten og samfunnet”*.

Etter vår forståelse kan forslaget - med unntak for forslagene vi tiltrer - innebære at saksbehandlingen blir raskere for NAV og Trygderetten på bekostning av riktig resultat i sakene.

### 3. Ad. de foreslåtte endringene i NAV

#### 3.1 Bør klagefristen nedsettes fra 6 uker til tre uker?

Utvalget skriver i punkt 1.1 at prosessen frem til første vedtak bør styrkes, for at førsteinstansen skal treffe sine vedtak på et tilstrekkelig godt utredet faktisk grunnlag. Dette synspunktet er uforenlig med utvalgets forslag om å redusere klagefristen til 3 uker, ettersom trygdede i mange tilfeller da ikke har fått innsyn i NAV-journalen sin (erfaringsmessig tar det tre til fem uker).



Utvalget hevder i punkt 1.5.2 tross dette at forvaltningslovens alminnelige klagefrist på tre uker gir brukerne tilstrekkelig tid til å områ seg og ivareta sine interesser, og at en 3 ukers-frist vil sikre at bruker får oppfordring til raskt å avgjøre om vedkommende vil gå videre med saken. Sistnevnte er ikke et behov trygdede har. Trygdede har behov for tilstrekkelig tid til (1) å vurdere enten selv eller med andres hjelp om hen har en god sak for klage/anke, og i så fall (2) behov for tid til å anskaffe nødvendig dokumentasjon. En kortere frist avbøtes for øvrig ikke som utvalget hevder av muligheten for fristforlengelse dersom realiteten for den klagende eller ankende part blir at den reelle klage- eller ankefristen blir vesentlig forkortet grunnet manglende innsyn i egen journal o.l. Utvalgets begrunnelse for at forkortet klagefrist er hensiktsmessig for den trygdede er følgelig vanskelig å følge.

Dette underbygges av at SINTEF-rapporten “omgjøring av vedtak i NAV og Trygderetten” fra 2016 viste at en viktig årsak til at mange klager ble omgjort i førsteinstans er at “søknaden som ble levert var mangelfull, eller saken var for dårlig opplyst når vedtaket ble fattet”. Utvalgets forslag vil medføre at sakene for Klageinstans blir dårligere opplyst, og at store mengder dokumentasjon i mange tilfeller må ettersendes uten å være innflettet i klagen.

Utvalget har ikke problematisert disse problemstillingene i punkt 21.2.2. Utvalget skriver derimot at brukerne ikke trenger å sende inn alle relevante opplysninger i selve klagen. Dette svekker imidlertid sterkt den trygdedes mulighet for å skrive en god klage, enten selv eller ved prosessfullmektig. Ved klageskriving er ikke faktum og juss separat; en må ha all relevant medisinsk dokumentasjon for å skrive en god klage eller anke, og hva som er relevant juss avhenger av faktum.

Utvalget skriver i punkt 22.4.1 om søksmålsfrist for å anke et vedtak inn for Trygderetten at den foreslåtte fristen ikke må hindre at brukeren får reell mulighet til å benytte sine prosessuelle rettigheter. Utvalget ser derimot ikke ut til å ha problematisert dette tilstrekkelig i drøftelsen om foreslått klagefrist etter førsteinstans sine vedtak.

Utvalgets forslag vil føre til at klagen blir av dårligere kvalitet, og foreningen støtter derfor ikke forslaget. Vi foreslår som alternativ løsning at en 3 ukers-frist begynner å løpe når den klagende eller ankende part har mottatt sakens dokumenter.

### **3.2 Bør klager på førsteinstansens vedtak fremsettes direkte for klageinstansen?**

Etter forvaltningsloven § 35 skal vedtaksinstansen ha mulighet til å omgjøre eget vedtak. Utvalgets forslag utgjør følgelig et unntak fra dette forvaltningsrettslige grunnprinsippet.

Utvalget skriver i punkt 15.2.2 at man må anta at eventuelle feil som i dag blir rettet opp i førsteinstansen vil bli korrigert i klageinstansen. Vi mener derimot at dette ikke forsvarliggjør at Klageinstansen må realitetsbehandle en klage som kunne vært omgjort i førsteinstans. Dette er ikke ressursbesparende, og vil dessuten medføre lengre saksbehandlingstid for den trygdede. Utvalget hevder videre at en omgjøringsadgang har en negativ effekt på kvaliteten på det første

vedtaket, ettersom utvalget mener en omgjøringsadgang legger opp til at førsteinstans kan rette opp eventuelle feil i omgjøringsadgangen. Selv om førsteinstansens vedtak på noen områder ofte er ubegrunnede og korte, er vi uenige at dette taler for å fjerne omgjøringsadgangen for førsteinstans. Det taler derimot for at førsteinstansen må forbedre saksbehandlingen.

Utvalget mener det svekker tilliten til NAV at førsteinstans har muligheten til omgjøring. Vi mener derimot at det ville svekke tilliten til NAV dersom førsteinstansen ikke hadde adgang til å omgjøre uriktige vedtak. Vi kan derfor ikke følge utvalgets resonnement når det på denne bakgrunn konkluderer med at hensynet til riktig resultat taler for å sløyfe omgjøringsadgangen. Hensynet til materielt riktig resultat taler tvert om for å beholde omgjøringsadgangen slik at vedtaket får riktig resultat allerede i førsteinstans.

I Riksrevisjonens rapport “Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV” (dokument 3:10 2011-2012) framgår det at hele 35% av klagen hos Arbeid og ytelse (førsteinstans) blir omgjort. Riksrevisjonen fant også at det er “eksempler på at enkelte fylker på noen ytelsesområder har en omgjøringsprosent på nesten 80% av klagesakene”. Riksrevisjonen mente at “den høye omgjøringsprosenten i forvaltningsenhetene er en rettssikkerhetsrisiko for etatens brukere”.

Utvalgets forslag vil følgelig potensielt medføre at 1/3-del av klagebehandlingen til NAV Klageinstans består av klager som burde vært omgjort. Dette er unødvendig ressursbruk for en instans som allerede har stort sakstfang, og det er et rettssikkerhetsproblem for de trygdede. Det framstår som paradoksalt at utvalget i punkt 1.1 “tar som utgangspunkt at når det treffes flest mulige riktige førstegangsvedtak, vil det bli færre brukere som klager og anker”, samtidig som de foreslår at førsteinstans ikke skal ha mulighet til å omgjøre uriktige førstegangsvedtak slik at det nettopp blir flere trygdede som klager og anker.

Det framgår av SINTEF-rapporten “omgjøring av vedtak i NAV og Trygderetten” at SINTEF antok at en av årsakene til den høye omgjøringsprosenten i førsteinstans er at NAV Arbeid og ytelse “ønsker å unngå å belaste NAV Klageinstans”. Utvalgets forslag vil derimot nettopp medføre at Klageinstans blir unødvendig belastet med saker som burde vært omgjort.

### **3.3 Bør Klageinstansen alltid treffe nytt vedtak i en klagesak?**

Vi støtter utvalgets forslag.

### **3.4 Bør samme organ behandle og avgjøre vedtaket når Trygderetten opphever et vedtak?**

Vi støtter utvalgets forslag.

### **3.5 Bør NAVs plikt til å realitetsbehandle en anmodning om å omgjøre et vedtak utenfor klagesak bli begrenset og lovregulert med unntak for de tilfeller hvor parten påviser relevante feil?**

Som utvalget påpeker i punkt 19.3.2 finnes det ikke statistikk over antallet saker som anmodes omgjort verken i førsteinstansen eller i NAV Klageinstans. Inntil dette foreligger mener vi det ikke er forsvarlig å ta stilling til om NAV bør ha en full og ubetinget revurderingsplikt eller ikke. Hensynet til materielt riktig resultat veier tungt, og det bør ikke lovfestes en innskrenking i omgjøringsadgangen uten at tungtveiende grunner taler for dette. Det finnes ikke empiri på at trygdede misbruker adgangen til å sende NAV anmodninger om omgjøring og gjenopptak.

Vi kan heller ikke følge utvalget når det konkluderer med at antallet anmodninger ikke er ubetydelig utelukkende på bakgrunn av at Sivilombudet i 2022 presenterte ulike maler for håndtering av slike anmodninger (Sivilombudets uttalelse i sak 2022/1413).

Utvalget konkluderer videre med at vilkårene for gjenopptak i Trygderettsloven § 27 reflekterer en forsvarlig avveining av de hensyn som gjør seg gjeldende, og foreslår at dette systemet også skal brukes av NAV ved anmodninger om omgjøring og/eller gjenopptak. Vi mener at et uavhengig organ i så fall burde behandle disse anmodningene.

Vi støtter derfor ikke utvalgets forslag.

### **3.6 Bør det lovfestes et krav til internkontroll i NAV, og at NAV utvikler et helhetlig kvalitetssystem for bedre oppfølging av kvalitetsavvik?**

Vi støtter utvalgets forslag.

### **3.7 Bør rettshjelpordningen utvides slik at fritt rettsråd også kan gis for arbeid med å vurdere om det skal settes frem klage?**

Vi støtter forslaget med den bemerkning at vi ikke nødvendigvis tror det vil bidra til færre klager og anker.

## **4. Ad. de foreslåtte endringene i Trygderetten**

### **4.1 Bør krav om overprøving av klageinstansens vedtak fremsettes for Trygderetten som skal pålegge klageinstansen å levere tilsvarende innen en fastsatt frist som normalt skal være tre uker?**

Forslaget innebærer å endre nåværende ordning hvor anke sendes Klageinstans som først vurderer omgjøring før det eventuelt sender oversendelsesbrev til Trygderetten.

Det følger av Riksrevisjonens rapport “Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV” (dokument 3:10 (2011-2012)) at “uavhengig av ytelsesområde omgjør NAV Klageinstans mellom 10 og 20 prosent av vedtakene”. Dette indikerer at Klageinstansen utgjør en viktig silingsfunksjon før saken behandles i Trygderetten. Det er ingen god grunn til at saker som burde vært omgjort behandles i Trygderetten som allerede har enorm restanseproblematikk. Utvalgets forslag innebærer derfor en ineffektiv saksbehandling som ikke avhjelpest av at Klageinstansen eventuelt beholder omgjøringsadgangen etter at Trygderetten har mottatt anken.

Hensynet til materielt riktig resultat må veie tungt, og foreningen støtter derfor ikke delen av forslaget som innebærer at Trygderetten mottar saken før Klageinstans.

Den neste delen av forslaget omhandler å fastsette en frist for tilsvarende på anke for Klageinstans som normalt skal være tre uker.

Riksrevisjonen fant i rapporten “riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten” at om lag halvparten av de 37 000 brukerne som fikk ferdigbehandlet sin klage i NAV Klageinstans måtte vente lenger enn seks måneder før de fikk svar i saken sin. Direktoratet har instruert Klageinstans om en frist på seks måneder.

I lys av dette framstår målsettingen om å gi Klageinstans en frist på 3 uker som vanskelig å oppnå uten omfattende endringer i bevilgning og organisering, og da særlig hensyntatt at departementet også foreslår å frata førsteinstans muligheten til å omgjøre egne vedtak.

Foreningen ser likevel grunn til å støtte denne delen av forslaget på prinsipielt grunnlag under den forutsetning at saksbehandlingen innenfor gitt tidsramme fortsatt blir forsvarlig.

Utvalget foreslår også å sløyfe Klageinstansens adgang etter Trygderettsloven til å forfatte et ekspedisjonsbrev (dette er brevet som eventuelt forfattes av Klageinstans til Trygderetten etter at den ankende part har kommet med merknader til oversendelsesbrevet fra Klageinstans), hvorpå det også som logisk konsekvens er foreslått at den ankende part som konsekvens mister sin adgang til å komme med merknader til ekspedisjonsbrevet. Vi er enig med dette forslaget, da vi oppfatter at denne delen av prosessen før behandling i Trygderetten er overflødig, og at Trygderetten normalt har et forsvarlig grunnlag å behandle saken på etter de har mottatt oversendelsesbrevet. Det bemerkes imidlertid at dersom utvalgets forslag om en 3 ukers-frist for Klageinstans til å besvare anker gjennomføres, så kan det hende at disse oversendelsesbrevene blir av en mye lavere kvalitet. Muligens kan dette avhjelpest ved fristforlengelser og/eller konkrete oppfordringer fra Trygderetten.

## 4.2 Bør Trygderetten som hovedregel sette rett med én juridisk kyndig dommer?

Etter gjeldende rett er utgangspunktet at “retten settes med to medlemmer i den enkelte sak”, jf. Trygderettsloven § 7 (1). Etter § 7 (2) kan retten imidlertid settes med tre medlemmer “når sakens art tilsier at retten i tillegg settes med et juridisk kyndig medlem, et medisinsk kyndig medlem eller et attføringskyndig medlem”.

Departementets forslag vil innebære at Trygderetten i de fleste saker vil miste sin karakter av et domstollignende organ. Til sammenligning har avgjørelser fra Statsforvalteren normalt 2 personer involvert. Den foreslåtte ordningen framstår derfor som et paradoks all den tid departementet også foreslår å lovfeste at Trygderetten skal bli en særdomstol.

Utvalgets forslag harmoniserer dårlig med Riksrevisjonens konklusjon i “riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten” fra 2021 om at Nav og Trygderetten ikke har klart å styrke kapasiteten på nødvendig medisinsk kompetanse i takt med det antallet innkomne saker om helserelevante saker har gått opp. Riksrevisjonen observerte videre at manglende trygdemedisinsk kapasitet i Nav og Trygderetten gir lange ventetider på svar fra rådgivende overleger i Nav og lange ventetider på fagkyndige rettsmedlemmer i Trygderetten. Riksrevisjonen observerte at dette har bidratt til at brukere som klager eller anker på saker om helserelevante ytelser, må vente lenger på svar i sin sak.

Utvalget foreslår i punkt 1.4.3 at dommeren skal kunne tilkalle et medisinsk kyndig og/eller et attføringskyndig medlem bare når hensynet til forsvarlig behandling av den konkrete saken tilsier det. På tilsvarende måte som en dommer ikke burde ha adgang til å beslutte at en kjennelse/dom skal ha forenklet begrunnelse grunnet effektivitetspresset Trygderetten er under, burde heller ikke en dommer ha adgang til å definere hva som er “forsvarlig behandling”. Det fremstår som sannsynlig at dette vil medføre at mange avgjørelser blir avsagt med kun én juridisk kyndig dommer, hvilket undergraver Trygderettens rolle som domstollignende forvaltningsorgan eller eventuelt særdomstol.

Utvalget viser til at det ikke er uvanlig med én dommer i Tingretten. Vi mener dette ikke er en god sammenligning. Domstolsbehandling er inngående regulert i tvisteloven og domstolsloven hvor alle aktørers interesser blir ivaretatt i prosessen, og på denne bakgrunn kan én dommer være forsvarlig. Trygderetten har ikke samme regulering, og utvalgets forslag medfører en effektivisering som gjør at Trygderetten vil ligne mer på et forvaltningsorgan enn en særdomstol.

Foreningen støtter derfor ikke forslaget om at Trygderetten som hovedregel skal sette rett med én juridisk kyndig dommer.

### 4.3 Bør Trygderetten som hovedregel avgjøre en sak innen seks måneder?

Riksrevisjonen fant i rapporten “riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten” fra 2021 at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i ankesaker i Trygderetten har doblet seg i perioden 2014–2019, fra tre og en halv måned til sju måneder. Dette til tross for at Stortinget i 2015 uttrykte at det måtte være et mål for Trygderetten å få ned saksbehandlingstidene.

Riksrevisjonen fant videre at saksbehandlingstiden på klager og anker på helserelaterte saker er gjennomgående lengre enn for andre ytelser. På denne bakgrunn er det åpenbart et presserende behov for bindende fristregler.

Foreningen støtter derfor forslaget, men bemerker at for at forslaget skal ha noen effekt, må også Trygderetten kunne sanksjoneres dersom fristene ikke overholdes. Dersom det ikke knyttes noen konsekvenser til fristoverskridelse, vil ikke en pålagt hovedregel ha noen effekt. Direktoratet stiller allerede krav til saksbehandlingstid, uten at det hjelper.

### 4.4 Bør Trygderetten kunne tilpasse begrunnelses utforming og innhold til sakens karakter?

Det er allerede et problem for trygdede at stadfestelseskjennelsene er knappe i begrunnelsen, og at Trygderetten i utstrakt grad benytter anledningen etter Trygderettsloven § 21 til å vise til Klageinstansens anførsler ved stadfestelseskjennelser. Dette medfører at det ofte er vanskelig for trygdede å vite hvilke avslagsgrunner en eventuell anke til lagmannsretten skal bygge på. Utvalget foreslår i punkt 1.4.3 at Trygderetten i større grad enn i dag bør utforme forenklede begrunnelser i kurante saker. Vi mener at det innebærer stor risiko å tildele slik beslutningsmyndighet til en overbelastet instans med omfattende restanseproblematikk som har et stort behov for å avgjøre saker kjapt.

Utvalget foreslår videre at Trygderetten bør ha anledning til å bygge på NAVs begrunnelser, og at dette bør fremgå “klart” av loven. Vi ser grunn til å advare sterkt mot dette. Utvalget påpeker før dette forslaget i punkt 17.4.3 at begrunnelser er viktige som grunnlag for trygdede til å vurdere resultatet, og eventuell anke. I de tilfeller hvor Trygderetten utelukkende viser til Klageinstansens begrunnelse som begrunnelse er det ofte umulig for trygdede å vite *hva* som er blitt vektlagt og *hvorfor*. Dette er både *materielt* og *formelt* et problem. *Materielt* er det et problem ettersom jussen i Trygderettens avgjørelser forsvinner. *Formelt* er det et problem ettersom det vanskeliggjør at trygdede (med eventuell rettslig bistand fra prosessfullmektig) kan vurdere å påberope eventuelle saksbehandlingsfeil, og/eller vurdere på hvilket grunnlag det skal ankes til Lagmannsretten.

Vi anser ikke at det er tilstrekkelig som utvalget foreslår at Trygderetten skal måtte sitere fra det som eventuelt skal tjene som en del av rettens begrunnelse. Det vil svekke befolkningens tillit til Trygderetten dersom avgjørelsene ikke framstår som selvstendige. Utvalget foreslår at

Trygderetten skal bli en særdomstol. Den foreslåtte siteringsadgangen er derimot uforenlig med den uavhengigheten en særdomstol skal ha i rettsvesenet.

Utvalget begrunner forslaget med at Trygderetten har store restanser og at forslaget derfor er nødvendig. Vi mener at det ikke er riktig framgangsmåte å løse et problem ved å redusere rettsikkerheten til trygdede. Løsningen bør derimot være å finansiere Trygderetten ytterligere slik at Trygderetten har personelle og økonomiske forutsetninger for å behandle anker på en god måte.

Foreningen ser på denne bakgrunn ingen god grunn til å ytterligere forkorte Trygderettens kjennelser, og støtter derfor ikke forslaget.

#### **4.5 Bør Trygderettens adgang til å oppheve et vedtak og sende saken tilbake begrenses?**

Når saker behandles hos Trygderetten er det essensielt at saken er grundig dokumentert både ved den medisinske og faktiske side, og at det ikke hefter saksbehandlingsfeil ved behandlingen av den. Trygderetten bør derfor ikke behandle saker hvor saken ikke er grundig dokumentert og/eller inneholder saksbehandlingsfeil som kan ha innvirket på vedtaket. Dette underbygges også av en rekke anker er framsatt uten prosessfullmektig, og den ankende part har da typisk ikke forutsetninger til å vurdere hvilken dokumentasjon Trygderetten trenger. Trygderetten har plikt til å sørge for et forsvarlig saksgrunnlag, og må i disse tilfellene kunne oppheve vedtaket fordi det bygget på utilstrekkelig dokumentasjonsgrunnlag.

Foreningen støtter derfor ikke utvalgets forslag om en terskel for omgjøring som etter punkt 16.2.3 skal ligge "klart" høyere enn i dag.

Dersom forslaget gjennomføres støtter imidlertid foreningen forslaget om at saker som har kommet i retur fra Trygderetten, alltid skal håndteres og avgjøres av den instansen som traff det opphevede vedtaket, og at sakene skal prioriteres uten ugrunnet opphold. Vi er enige i at dette burde framgå av Trygderettsloven.

#### **4.6 Bør Trygderetten gis status som en særdomstol underlagt domstolsadministrasjonen?**

Utvalgets endringsforslag innebærer at Trygderetten går fra å være et domstolslignende organ til formelt en særdomstol til tross for at utvalget har fremsatt en rekke forslag som medfører at Trygderettens saksbehandling blir mer som et forvaltningsorgan. Dette framstår som lite gjennomtenkt i lys av at det vil medføre at Trygderettens praksis som rettskilde vil få vekt som rettspraksis, og ikke forvaltningspraksis. Dette er ikke heldig, ettersom de foreslåtte endringene innebærer at Trygderettens saksbehandling og rettsanvendelse vil være lite domstolslignende. Den foreslåtte organiseringen av Trygderetten som særdomstol mangler tvistelovens



kontradiksjonsregler, muntlighetsregler, begrunnelsesregler, samt adgangen til meddommere dersom en part ønsker det. Dette taler mot å organisere Trygderetten som en særdomstol.

Utvalget hevder i punkt 1.3.1 at å organisere Trygderetten som en del av den dømmende makt, samt å gi Trygderetten formell status som domstol, vil øke antallet saker som prøves av domstolene med mellom 3500 og 4000 fra 100. Dette er misvisende. Dommene fra Lagmannsretten er av høyere kvalitet grunnet de omfattende forskjeller i regulering mellom Lagmannsretten og Trygderetten, og særlig med utvalgets endringsforslag tatt i betraktning. Utvalget hevder i punkt 18.1 at det vil bidra til bedre rettsavklaring at Trygderettens praksis som rettskilde får vekt som rettspraksis. Vi er uenig i dette. Det virker derimot sannsynlig at færre saker vil bli overprøvd av Lagmannsretten eller Høyesterett med henvisning til hva som følger av «rettspraksis» fra Trygderetten, og at praksisen ofte - som nå - vil grunne på rettskildesløyer<sup>1</sup>.

Rettskildesløyer oppstår når tyngre rettskilder, som lovteksten selv og uttalelser fra Stortinget om hensikten bak denne, blir skjøvet i bakgrunnen. Dette fordi praksisen fra Trygderetten sjelden overprøves i domstolene.

#### **4.7 Bør brukere gis krav på fri sakførsel dersom staten krever overprøving av Trygderettens avgjørelse i lagmannsretten?**

Vi støtter forslaget men bemerker at det presserende problemet i dagens ordning ikke er manglende anker fra staten, men at trygdede gjennomgående ikke har råd til å ta sakene sine til lagmannsretten. Til og med dersom den trygdede selvprosederer må trygdede forvente å måtte betale godt over kr. 100 000 i statens saksomkostninger, ettersom domstolene ikke håndhever tvl. § 20-2 (3) bokstav c (hvor ankende part kan frikjennes fra å betale motpartens saksomkostninger dersom saken eksempelvis er av “stor velferdsmessig betydning”) på en forutsigbar måte.

Utvalget var inne på dette i punkt 4.2 hvor det heter at en formell tilgang til domstolene har liten verdi for borgerne, og at brukerne ofte kan mangle den nødvendige økonomiske evnen til å forfølge sine rettigheter for domstolen. Det er derfor inkonsistent når utvalget i punkt 18.2.2 skriver at gjeldende regulering i tvl. § 20-2 (3) bokstav c ivaretar behovet tilfredsstillende når det gjelder brukerens risiko for saksomkostninger.

Som eksempel på at tvl. § 20-2 (3) bokstav c ikke praktiseres på en tilfredsstillende og forutsigbar måte kan det vises til praksis i saker hvor trygdede anker en stadfestelse om ung ufør-tillegget inn for Lagmannsretten. Alle ung ufør-saker er av “stor velferdsmessig betydning” for trygdede, og en skulle da anta at trygdede i slike saker som hovedregel vil slippe å betale statens saksomkostninger. Undertegnede har gjennomgått 41 lagmannsrettdommer i perioden i perioden 2012-2022 om ung ufør-tillegget for å undersøke hvor ofte trygdede måtte

<sup>1</sup> [https://www.jus.uio.no/ior/forskning/omrader/trygderett/aktuelle%20saker/vekten-av-trygderettens-praksis\\_ikdahl2016.pdf](https://www.jus.uio.no/ior/forskning/omrader/trygderett/aktuelle%20saker/vekten-av-trygderettens-praksis_ikdahl2016.pdf)

betale motpartens saksomkostninger til tross for unntaket om “stor velferdsmessig betydning” i tvisteloven. I hele 14 av de 37 dommene ble saksomkostninger tilkjent staten (LB-2020-57478, LB-2020-83184, LB-2019-139102, LB-2019-68327, LB-2018-138148, LG-2018-138498, LB-2016-49930, LF-2015-174667, LF-2015-126080, LF-2015-135574, LB-2015-73724, LG-2015-37147, LH-2014-207379, LA-2013-115820), mens i 21 av sakene ble saksomkostninger ikke tilkjent staten (LG-2021-102805, LF-2021-112172, LA-2020-27613, LF-2020-132844, LH-2020-78374, LB-2019-175959, LG-2020-12556, LB-2019-170221, LH-2019-46709, LG-2018-33952-2, LA-2017-41639, LA-2016-133441, LA-2016-98120, LA-2015-77593, LG-2014-170808, LB-2014-158509, LH-2014-138752, LG-2014-49670, LB-2013-201024, LA-2013-143014, LA-2012-151917). Gjennomgangen viser altså at det er tilnærmet tilfeldig om trygdede i samme situasjon må betale statens saksomkostninger eller ikke i saker av stor velferdsmessig betydning. Det var ikke særskilte forhold i disse sakene som tilsa at noen skulle måtte betale motpartens saksomkostninger, og andre ikke.

Vi mener derfor det er godt empirisk grunnlag for å slå fast at utvalgets konklusjon om at trygdedes behov blir ivaretatt av tvl. § 20-2 ikke bygger på hvordan praksis faktisk *er*.

Etter praksis knyttet til EMK. art. 6 så må ankerreglene være utformet slik at parten i praksis har reell mulighet til å benytte seg av ankeretten. Slik reglene om saksomkostninger etter tvisteloven er, finnes det ikke en slik reell mulighet for majoriteten av trygdede under dagens system grunnet økonomiske begrensinger. Selv om ikke den manglende reelle adgangen til domstolene nødvendigvis strider med EMK art. 6 etter EMD-praksis, så kan fortsatt Norge tilstrebe å ha mer omfattende rettigheter.

Vi er heller ikke enig i utvalgets antagelse om at staten sannsynligvis avstår fra å anke til Lagmannsretten av hensyn til den trygdede. Tvert om framstår det mer sannsynlig at staten ikke ønsker at riktige kjennelser setter presedens ved tap i Lagmannsretten eller får prejudikat i Høyesterett. Dette underbygges også av statens utstrakte bruk av forlik med ankende part. se punkt 6.7 i høringsnotatet.

Vi mener departementet av hensyn til trygdedes rettssikkerhet må foreslå en ordning for trygdede som medfører at ikke bare staten, men også trygdede, har råd til å anke saker til Lagmannsretten og Høyesterett. Dette burde prioriteres før departementet prioriterer statens ankemuligheter, ettersom staten åpenbart ikke har noen prosessrisiko.

#### **4.8 Bør det settes en frist på seks måneder for Trygderetten til å avgjøre sakene?**

Vi er enige med utvalget i at Trygderetten med god styring skal kunne avgjøre sakene innen seks måneder.

\*\*\*

Rpf takker for anledningen til å delta i høringsrunden. Eventuelle spørsmål kan rettes til [styret2@rpf.no](mailto:styret2@rpf.no).

Med vennlig hilsen

for **Rettspolitisk forening**

Victor Håland