

Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 27. april 2021

Høring – NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring

Innledning

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 27. oktober 2020 vedrørende ovennevnte høring. Fristen for høringssvar er 27. april 2021.

Dette høringssvaret avgis av Juristforbundets medlemsforening i Trygderetten.

Nærmere om Trygderetten

Trygderetten er utformet etter modell av de alminnelige domstolene. Til grunn for trygderettsloven lå en innstilling av 22. oktober 1965 fra det såkalte Ankelovutvalget, hvor det på s. 19 står:

«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.»¹

I proposisjonen uttalte departementet at Trygderetten skal «utøve faktisk, om ikke formell, rettspleie» og at målet «så langt råd er å gi de samme rettsgarantier som ved domstolsbehandling».²

Siden den gang har det gått over 50 år. Gjennom flere endringer i trygderettsloven har likhetstrekkene med de alminnelige domstolene blitt forsterket. Særlig viktige var endringene som ble vedtatt i 2015, hvor trygderettsloven ble modernisert, og hvor Trygderettens preg av å være en nøytral tvisteløser ble forsterket.³ I dag spiller Trygderetten en viktig rolle i rettsutviklingen på trygde- og pensjonsområdet.

Formelt sett tilhører Trygderetten forvaltningen, men i enkelte andre land ville nok instansen ha blitt karakterisert som en særdomstol.⁴ Trygderetten anses som en domstol i relasjon til EMK artikkel 6 og må

¹ Innstillingen er vedlagt Ot.prp. nr. 5 (1966-1967), se også punkt 2.1.1 i Prop. 139 L (2014-2015).

² Ot.prp. nr. 5 (1966-1967) kap. IV punkt 3.

³ Lov 18. desember 2015 nr. 105.

⁴ NOU 2017:8 punkt 3.2.1.

derfor oppfylle kravene til «fair trial» i EMK art. 6.⁵ I likhet med de alminnelige domstolene er Trygderetten uavhengig. Instansen kan ikke instrueres av andre organer, og rettsmedlemmene kan ikke instrueres av Trygderettens leder i ankebehandlingen. De faste medlemmene er embetsmenn og utnevnes av Kongen. Flere av domstollovens regler for dommerne i de alminnelige domstolene gjelder også for rettsmedlemmene i Trygderetten. Saksbehandlingen er basert på en kontradiktorisk partsprosess, hvor partene i det vesentlige er likestilte. Twistelovens regler om bevis gjelder for saksbehandlingen, og Trygderettens avgjørelser skal være styrende for forvaltningen.⁶

I Trygderetten behandles hver ankesak av minst to rettsmedlemmer. Saker av prinsipiell betydning kan behandles av opptil fem medlemmer. Dersom saken reiser medisinske eller attføringsrelaterte spørsmål, deltar gjerne et medisinsk kyndig eller attføringskyndig rettsmedlem. I likhet med forvaltningsdomstoler i flere land kan Trygderetten avgjøre realiteten i saken, mens de alminnelige domstolene i Norge normalt kun prøver gyldigheten av forvaltningsvedtakene. I praksis er saksbehandlingen for Trygderetten skriftlig, men i likhet med forvaltningsdomstolene i flere land kan Trygderetten avholde rettsmøter.⁷ Trygderetten har ikke den samme konstitusjonelle beskyttelsen som de alminnelige domstolene, men det har begrenset betydning i det daglige virket.

Det er få likhetstrekk mellom Trygderetten og et tradisjonelt forvaltningsrettslig klageorgan. Den viktigste forskjellen er at Trygderetten ikke har kompetanse til å kontrollere eller instruere forvaltningen utenfor den enkelte ankesak.⁸ Trygderetten kan heller ikke ta opp saker av eget tiltak. I motsetning til alminnelige klageorganer, behandler Trygderetten ikke bare anker over offentligrettslige forvaltningsvedtak, men avgjør også tvister som gjelder den enkeltes krav mot private pensjonskasser.

Bakgrunnen for at Trygderettens kjennelser angripes ved søksmål for lagmannsretten

Frem til 1987 ble Trygderettens kjennelser brakt inn for herreds- og byrettene. I forarbeidene til bestemmelsen som gjør lagmannsretten til førsteinstans skriver departementet:

«Som det vil fremgå av pkt. 3 nedenfor går en vanlig uføresak gjennom en meget omfattende behandling før det er aktuelt å bringe saken inn for domstolene. Bl.a. har den ankende part først hatt anledning til å gjøre sitt syn gjeldende minst fire ganger.

Når saken så kommer til Trygderetten skjer saksbehandlingen under svært betryggende former. I mange henseender svarer saksbehandlingen til behandlingen ved en domstol. Det vil derfor forenkle behandlingen av slike saker hvis søksmål om en trygderettsavgjørelse behandles direkte av lagmannsretten. Dette vil også kunne forkorte ventetiden før endelig dom foreligger.»⁹

Senere i proposisjonen trekker departementet frem følgende:

«Et viktig argument for å bringe Trygderettens kjennelser direkte inn for lagmannsretten er den lange saksbehandlingstiden før en endelig avgjørelse foreligger. Allerede før saken bringes inn for domstolene kan det ha gått flere år, og prøving både i underrett og lagmannsrett betyr en ytterligere forlenging. Det vil ha en tidsbesparende virkning å sløyfe behandlingen ved by/herredsrettene. Dette er viktig av hensyn til den enkelte trygdede. Det er også viktig av hensyn til en raskest mulig avklaring av rettsspørsmål og enhetlig praktisering av trygde- og pensjonslovene.

⁵ Prop. 139 L (2014-2015) punkt 4.3.3 og 4.3.4.

⁶ Se f.eks. NOU 2020: 9 Blindsonen punkt 11.10.2.

⁷ Denne muligheten blir i liten grad benyttet.

⁸ Trygderettsloven gir ikke grunnlag for å karakterisere Trygderetten som en «hybrid» mellom klageorgan og domstol i den forstand at instansen skulle ha et selvstendig ansvar for å følge opp sine egne avgjørelser overfor NAV. Tvert imot er det sentralt for rettens uavhengighet at Trygderettens ledelsen *ikke* har bestemt hvordan en tidligere kjennelse skal forstås eller følges opp.

Granskningsutvalget ga uttrykk for et annet syn, se NOU 2020: 9 Blindsonen s. 24 og 138.

⁹ Ot.prp. nr. 52 (1986-1987) kap. III punkt 1.

Trygdesakenes betydning for den enkelte og for samfunnet er i seg selv et argument for behandling direkte i lagmannsrett, da trygdesaker kan gjelde titusenvis av kroner for den enkelte og millioner for samfunnet.»¹⁰

I Ot.prp. nr. 74 (2005-2006) drøftet departementet om lagmannsrettens rolle som førsteinstans i søksmål om gyldigheten av Trygderettens kjennelser skulle avvikles. Departementet mente argumentene for søksmål direkte for lagmannsrett var svekket, men foreslo likevel å fastholde ordningen med lagmannsretten som førsteinstans.

Svakheter ved Domstolkommisjonens utredning

Domstolkommisjonen foreslår at Trygderettens kjennelser skal angripes ved søksmål for tingretten i stedet for lagmannsretten, men redegjør i liten grad for bakgrunnen for forslaget. Det er ikke vurdert om det er grunn til å beholde lagmannsretten som førsteinstans på begrensede saksområder eller om forslaget kan ha utilsiktede virkninger. Utredningen inneholder heller ingen drøftelse av om fordelene med å avvikle lagmannsretten som førsteinstansdomstol veier tyngre enn ulempene.

Forslaget om å avvikle lagmannsretten som førsteinstans er omtalt i punkt 25.7. Hovedbegrunnelsen for forslaget er et ønske om å rendyrke lagmannsrettens rolle som overprøver.¹¹ Dette ønsket er i punkt 25.4 begrunnet med at full prøving av en sak i to instanser er lite hensiktsmessig, men kommisjonen går ikke nærmere inn på forslaget om å avvikle lagmannsretten som førsteinstans. Videre viser kommisjonen i punkt 25.7.1 til den generelle drøftelsen av forholdet mellom forvaltningen og domstolene i kapittel 7. Dette kapitlet er fattet i generelle vendinger, og tar ikke hensyn til Trygderettens særtrekk. Kommisjonen gir deretter i punkt 25.7.1 uttrykk for at forvaltningens avgjørelser ikke bør underlegges den mer begrensede prøvingen som forslås for lagmannsrettene, men dette forklarer ikke hvorfor kommisjonen mener at lagmannsretten bør avvikles som førsteinstans. Heller ikke punkt 25.7.2, som gjelder søksmål over gyldigheten av Trygderettens kjennelser, inneholder noen redegjørelse for fordelene og ulempene ved å avvikle lagmannsretten som førsteinstans på trygde- og pensjonsområdet.

Innspill fra Juristforbundet Trygderetten

Det er et sentralt trekk i rettsstaten at det skjer en effektiv domstolkontroll av forvaltningen. Vi er enige med Domstolkommisjonen i at det er særlig grunn til å fremheve betydning av domstolkontroll på trygde- og pensjonsområdet.¹² Regelverket er komplekst og reiser mange tolkningsspørsmål som berører et stort antall mennesker. Det skjer en omfattende rettsutvikling i forvaltningen, både gjennom rundskriv og i forvaltningspraksis. Det kan utvikle seg praksis som er både uriktig og uheldig. Det er derfor avgjørende for den enkeltes rettssikkerhet at forvaltningens rettsanvendelse kontrolleres av en uavhengig instans.

Ved den nærmere utformingen av domstolkontrollen for trygde- og pensjonssaker bør det imidlertid tas hensyn til at det på dette området allerede skjer en uavhengig kontroll av Arbeids- og velferdsetaten. Gjennom en domstollignende kontroll av den underliggende forvaltningen bidrar Trygderetten til å ivareta rettssikkerheten på området. Muligheten til gratis overprøving av forvaltningens vedtak forsterker allmennhetens tillit til trygde- og pensjonsforvaltningen. Trygderetten spiller også en viktig rolle i rettsavklaringen på området. Det var først etter flere kjennelser avsagt av Trygderetten at NAV besluttet å endre praksis i det som omtales som NAV-saken.¹³ Det finnes også flere eksempler på at enkeltkjennelser kan føre til en korrigerende av forvaltningspraksis.¹⁴

Det er ulike syn på om Trygderettens kontroll av den underliggende forvaltningen tilsier at sakene på området bør gå direkte til lagmannsrettene som førsteinstans. I høringsrunden i forkant av Ot.prp. nr. 74 (2005-2006) kom det en felles høringsuttalelse fra landets lagmannsretter om spørsmålet:

«Lagmannsrettene mener det er behov for fornyet vurdering av særregler om instansrekkefølgen:

¹⁰ Ot.prp. nr. 52 (1986-1987) kap. III punkt 4.

¹¹ NOU 2020: 11 punkt 25.7.1.

¹² NOU 2020: 11 punkt 25.7.2.

¹³ NOU 2020: 9 Blindsonen punkt 11.5.

¹⁴ Ett eksempel er Trygderettens kjennelse i ankesak TRR-2017-3346, se NAVs rundskriv R45-00 punkt 12.2.2.

«Dels henger dette sammen med at tvistemålsreformen i seg selv bringer inn nye premisser. Dels henger det sammen med at forutsetningene for etablerte særordninger på andre måter kan ha endret seg. Den modernisering og vitalisering av sivilprosessen som følger av tvisteloven, gir ikke rom for at ordninger opprettholdes kun i kraft av sin tradisjon.»

Lagmannsrettene har påpekt at søksmål om Trygderettens kjennelser har vært økende de siste år: Før 2001 var det årlige antallet 10 til 30. I 2005 behandlet lagmannsrettene 140 slike søksmål. De fleste gjelder uførepensjon eller yrkesskader, som er relativt krevende saker. Dessuten påpekes:

«Da man i sin tid innførte ordningen med at søksmål om trygderettens kjennelser skulle bringes direkte inn for lagmannsretten, la man særlig vekt på at behandling i Trygderetten – kvalitativt og prosessuelt – var innrettet slik, og hadde så høy kvalitet, at det lå godt til rette for direkte overprøving i lagmannsrettene. Det er grunn til å spørre om dette fortsatt er holdbare forutsetninger.»

I den forbindelse peker lagmannsrettene på at Trygderetten nå behandler et betydelig antall saker hvert år. De siste ti år viser en sterk økning. Den siste femårsperioden har antallet behandlede saker ligget mellom 5.000 og 6.000 i året. I Trygderettens årsmelding for 2004 opplyses at økningen i sakstilgangen fra 1997 til 2004 har vært på 62 %. Trygderettens arbeid er både rettslig og faktisk i tiltagende grad preget av masseforvaltning, både når det gjelder saksbehandlingen og de enkelte kjennelser.»

Ellers mener lagmannsrettene det er grunn til å feste seg ved at Trygderetten avgjør de aller fleste sakene på grunnlag av utelukkende skriftlig behandling uten umiddelbar bevisførsel, at ca halvdel av kjennelsene gis en forenklet begrunnelse – i samsvar med ny ordning fra 2004, at det regelmessig bringes inn mye nytt materiale under lagmannsrettens behandling, og at det i trygdesakene er et stort innslag av selvprosederende parter. Dette oppsummeres slik:

«Summen av disse forholdene er at lagmannsrettens behandling av trygdesaker i liten grad har det preget av overprøving og kvalitetssikring som man ved tvisteloven tilstreber.»

Lagmannsrettene mener at disse søksmålene på vanlig måte bør starte i tingretten, og at begrensningene i retten til å anke tingrettens avgjørelser bør være de samme som generelt gjelder for øvrige saker.»¹⁵

Lagmannsrettens høringsuttalelse er femten år gammel og må leses i lys av de daværende prosessreglene i trygderettsloven. Fra 1997 til 2004 hadde Trygderetten adgang til å avsi kjennelser uten grunngeving.¹⁶ Bakgrunnen var restansesituasjonen i Trygderetten.¹⁷ Bestemmelsen ble endret med virkning fra 1. januar 2004, da adgangen til å unnlate grunngeving falt bort, og det ble stilt krav om forenklet grunngeving i saker hvor anken klart ikke kan føre frem.¹⁸ I høringsuttalelsen fra lagmannsrettene fremgår det at andelen saker med forenklet grunngeving var høyere sammenlignet med i dag.¹⁹ Videre fremgår det at det totale antallet saker behandlet av Trygderetten lå vesentlig høyere enn i dag.²⁰

Lagmannsrettens uttalelse fra 2005 er imidlertid ikke helt uten gyldighet i dag. Saksbehandlingen i Trygderetten er skriftlig, noe som nødvendigvis vil sette sitt preg på avgjørelsene. I saker hvor vitneforklaringer spiller en rolle vil bevisbildet for lagmannsretten være et annet. Også mangelen på advokatbistand i mange av sakene setter sitt preg på kjennelsene som avses av Trygderetten. Dette er forhold som tilsier at sakene bør behandles i tingrettene.

Samtidig er det flere forhold som taler for at lagmannsretten bør beholdes som førsteinstans.

¹⁵ Ot.prp. nr. 74 (2005-2006) pkt. 3.3.2.4.

¹⁶ Den daværende bestemmelsen i trygderettsloven § 21 tredje ledd.

¹⁷ Ot.prp. nr. 10 (2003-2004) punkt 13.2.

¹⁸ Lov 19. desember 2003 nr. 135, se bestemmelsen i trygderettsloven § 21 tredje ledd.

¹⁹ Andelen kjennelser med forenklet grunngeving har de siste årene vært varierende, fra 30 % i 2018 til 19 % i 2016. I 2020 var andelen 23 %.

²⁰ De siste fem årene har Trygderetten behandlet mellom 3 261 og 4 166 saker per år.

Vi er særlig bekymret for at Domstolkommisjonens forslag vil føre til at domstolenes rolle i rettsutviklingen på området vil bli svekket. Allerede i dag finner få prinsipielle spørsmål sin avklaring i de alminnelige domstolene. Dette skyldes dels at partene ofte slår seg til ro med Trygderettens avgjørelser i prinsipielle saker.²¹ Tendensen styrkes av at kun en liten andel på 2,5 % av sakene fra Trygderetten blir brakt inn til overprøving i de alminnelige domstolene.²² Med kommisjonens forslag vil sakstilfanget for lagmannsretten og Høyesterett bli enda mindre. Prinsipielle spørsmål som i dag behandles av lagmannsretten, og som med fordel kunne ha blitt avklart av Høyesterett, vil bli avgjort av tingrettene som siste instans. Etter vår vurdering er det lite sannsynlig at sakstilfanget i domstolene vil bli stort nok til at rettsavklaringen primært vil finne sted i domstolene, i stedet for i forvaltningen.²³

Trygde- og pensjonssakene har vært gjennom en grundig behandling før de blir brakt inn for de alminnelige domstolene, og sakene bør derfor være gjenstand for den grundigere overprøvingen som skjer i lagmannsretten. I Trygderetten behandles sakene av minst to, og ofte tre, rettsmedlemmer, og de fleste sakene har allerede vært behandlet i flere instanser.²⁴ Spørsmålet er om forvaltningens behandling av disse sakene er så betryggende at man på grunn av de øvrige hensyn som gjør seg gjeldende fortsatt bør hoppe over tingretten som førsteinstans.

Domstolkommisjonens forslag vil føre til at en trygde- og pensjonssak fra NAV vil kunne behandles i seks instanser før saken blir endelig avgjort.²⁵ Dette er en lite effektiv bruk av samfunnets ressurser. Flere instanser vil også øke sakskostnadene for den enkelte. Det kan bli svært dyrt for en privat part å kjøre en prinsipiell sak gjennom samtlige instanser. Færre saker vil bli ankebehandlet i de alminnelige domstolene, noe som vil bidra til å redusere sakstilfanget for lagmannsrettene og Høyesterett. Den samlede saksbehandlingstiden vil bli lengre, sammenlignet med om prøvingen skjer i færre instanser. En lang saksbehandlingstid er særlig uheldig på trygde- og pensjonsområdet, hvor det har stor betydning for den enkelte at saksbehandlingstiden er kort.

Etter vårt syn bør lagmannsretten beholdes som førsteinstans i søksmål som gjelder gyldigheten av Trygderettens kjennelser.

Med vennlig hilsen

Øyvind Bø
Leder, Juristforbundet Trygderetten

²¹ Et eksempel på dette er omtalt i NOU 2020: 9 Blindsonen, kap. 11.10.2, hvor NAV var uenig i Trygderettens rettsforståelse, men likevel ikke brakte saken videre til lagmannsretten for en avklaring av et prinsipielt spørsmål.

²² NOU 2020: 11 punkt 25.7.2.

²³ NOU 2020: 11 punkt 7.4.2.

²⁴ I 2020 var NAV ankemotpart i 3 775 av de 4 151 sakene Trygderetten mottok, altså over 90 %. Et vedtak av NAV Forvaltning påklages til NAV Klageinstans før det kan tas ut søksmål for lagmannsretten. Ved klage og anke må instansene vurdere om vedtakene de har truffet skal omgjøres. Når Trygderetten vurderer saken har den altså blitt vurdert minst fire ganger i NAV.

²⁵ De seks instansene er: NAV Forvaltning, NAV Klageinstans, Trygderetten, tingretten, lagmannsretten og Høyesterett.