

## **Høringsuttalelse til NOU 2023:11 Raskt og riktig – En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten**

Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett bistår Dommerforeningens styre i offentligrettslige spørsmål. Fagutvalget gjennomgår også høringssaker innenfor utvalgets fagområde, og gir enkelte høringsuttalelser i eget navn. For tiden har fagutvalget følgende medlemmer:

- Lagdommer Irene Sogn (leder), Borgarting lagmannsrett
- Høyesterettsdommer Henrik Bull, Norges Høyesterett
- Lagdommer Bjørn O. Berg, Frostating lagmannsrett
- Lagdommer Bjørn Olav Aspelund, Eidsivating lagmannsrett
- Lagdommer Øistein Langbakk, Agder lagmannsrett
- Tingrettsdommer Ingebjørg Tønnesen, Oslo tingrett

### **1 Innledning**

Innledningsvis vil vi bemerke at Dommerforeningen ikke var oppført på lista over høringsinstanser, men oppdaget at utredningen var sent på høring ved en tilfeldighet for kort tid siden. Vi mener det er uheldig at Dommerforeningen ikke var oppført på lista over høringsinstanser siden deler av utredningen berører domstolene. Etter vårt syn vil dommernes erfaringer kunne bidra til verdifulle innspill til utredningen.

Siden vi ikke har vært kjent med høringen tidligere, har vi bare i begrenset grad hatt mulighet til å gjennomgå utredningen. Av den grunn, og fordi det kun er deler av forslaget som berører domstolene, vil vi begrense vår høringsuttalelse til de punktene som har betydning for domstolene.

Det er særlig to forhold vi vil trekke fram. For det første mener vi det vil være uheldig å gjøre om trygderetten til en særdomstol. For det andre mener vi det bør vurderes om rettslig overprøving av vedtak på trygderettens område bør starte i tingretten. Disse to forholdene vil vi behandle nærmere nedenfor.

Vi vil også foreslå en endring i dagens regelverk, som kan bidra til å redusere den samlede saksbehandlingstiden uten at Trygderetten gjøres om til domstol. Vi vil foreslå at fristen for å bringe et vedtak inn for domstolene reduseres. Vi kan ikke se noen avgjørende grunner til at fristen skal være så langt som dagens frist på 6 måneder. Vi viser for eksempel til at fristen for rettslig overprøving av barneverns- og helsenemndas vedtak er 1 måned, jf. barnevernsloven § 14-25.

### **2 Kapittel 12 – Overprøving av klageinstansens vedtak – om Trygderetten og forholdet til domstolene**

Dommerforeningen er generelt skeptisk til særdomstoler. Vi kan ikke se at trygderetten er et rettsområde som skiller seg så markant fra øvrige rettsområder, at det kan begrunne et brudd med den norske rettstradisjonen med allmenndomstoler. Vi viser til Domstolkommisjonens begrunnelse for allmenndomstoler i NOU 2020:11 punkt 23.4.

Vi mener videre at en vurdering av om det skal opprettes særdomstoler, må foretas i et helhetlig perspektiv, og ikke fragmentarisk for enkeltområder. Opprettelse av særdomstoler har noen prinsipielle sider som man lett kan miste av synet hvis ikke hele domstolstrukturen vurderes samlet. Argumenter for opprettelse av særdomstol på ett rettsområde kan ha sammen gyldighet på andre rettsområder, og spørsmålet bør derfor vurderes overordnet for hele domstolssystemet, ikke særskilt for ett rettsområde.

På trygderettens område mener utvalget at Trygderetten har fungert godt som en rettsikkerhetsgaranti og et godt overprøvingsalternativ for vedtak truffet av NAV Klageinstans, og at kvaliteten i Trygderettens kjennelser i hovedsak er god, jf. punkt 12.4.4. Det kan derfor være grunn til å spørre om det foreligger tilstrekkelig gode grunner til å avvike fra den norske tradisjonen med allmenndomstoler.

Utvalget viser til at Trygderetten de senere årene ikke har klart å balansere forholdet mellom effektivitet og kvalitet på en god nok måte. Vi kan ikke se hvordan en endring av Trygderettens formelle stilling fra forvaltningsorgan til domstol vil endre på dette. Uten tilførsel av ytterligere ressurser må Trygderetten fortsatt balansere mellom effektivitet og kvalitet. Tilføring av ressurser kan dessuten skje uavhengig av Trygderettens formelle status.

Utvalget viser videre til at dersom Trygderetten gjøres om til en domstol, kan den administrativt legges under Domstoladministrasjonen og nyte godt av støttefunksjoner og datasystemer. Fagutvalget kjenner ikke godt nok til hvordan saksflyten mellom NAVs organer og Trygderetten fungerer. Vi stiller derfor spørsmål ved om det ikke vil være viktigere for Trygderetten å ha en god saksflyt med NAVs systemer enn å være koblet til domstolenes systemer. Vi viser til domstolenes erfaringer med saksflyten mellom politiet og domstolene, som kan være krevende, fordi politiet har sitt eget system og derfor blant annet ikke er koblet mot aktørportalen. Vi mener uansett at slike eventuelle praktiske fordeler ikke veier tilstrekkelig tungt sett opp mot de prinsipielle innvendingene mot opprettelse av særdomstoler.

Utvalget mener også at en endring av Trygderetten til en domstol vil bidra til å øke tilliten til Trygderettens avgjørelser. Vi antar imidlertid at befolkningens tillit til avgjørelsene som treffes, først og fremst avhenger av kvaliteten på saksbehandlingen og de avgjørelsene som treffes. Vi har ikke noe grunnlag for å tro at befolkningens tillit til Trygderetten generelt er lav, men dersom det er et problem, vil dette neppe løses bare ved en endring av Trygderettens formelle status.

Vi kan heller ikke se at en endring av Trygderetten til en domstol egentlig endrer utfordringen ved at domstolene behandler for få forvaltningssaker. Trygderetten vil kun behandle trygdesaker. Et eventuelt ønske om økt domstolsbehandling av forvaltningssaker, vil derfor best bli ivarettatt ved at trygdesakene starter i tingretten.

Endelig mener vi at eventuelle utfordringer knyttet til Grunnloven § 95 bør løses ved at Trygderettens vedtak kan bringes inn for tingrettene, med mulighet for anke til lagmannsretten. Befolkningens tilgang til domstolene, må løses gjennom reglene om fri sakførsel.

### **3 Overprøving av vedtak**

Dersom departementet ikke går videre med forslaget om å gjøre om Trygderetten til en særdomstol, mener vi det er naturlig å vurdere om overprøving av Trygderettens vedtak bør bringes inn for tingretten, i likhet med de fleste andre forvaltningsvedtak. Dette ble også anbefalt av Domstolkommisjonen i NOU 2020:11 punkt 25.7.

Ordningen med at Trygderettens vedtak bringes inn for lagmannsretten som førsteinstans bryter med det ordinære domstolshierarkiet, og er etter fagutvalgets syn ikke tilstrekkelig begrunnet.

I motsetning til lagmannsrettene har tingrettene erfaring med og rutiner for behandling av saker i førsteinstans. Det er etter vårt syn vanskelig å begrunne i et ressursperspektiv at lagmannsrettene skal behandle en rekke saker som kan få sin avsluttende behandling i tingretten. De fleste sivile saker avsluttes i tingretten. Dersom saken ankes, kan lagmannsretten nekte anken fremmet dersom det er klar sannsynlighetsovervekt for at anken ikke vil føre fram, jf. tvisteloven § 29-13 andre ledd, eventuelt kan anken nektes etter bestemmelsens første ledd dersom den gjelder tvistesum under 250 000 kroner. Dette systemet sikrer en betryggende domstolsbehandling, og at saker av prinsipiell betydning sikres adgang til Høyesterett. Samtidig spares samfunnet og partene for unødvendig ressursbruk.

I den forbindelse mener vi at det også kan vurderes en strengere silingsbestemmelse for trygdesakene, for eksempel tilsvarende tvisteloven § 36-10 tredje ledd, som gjelder vedtak truffet av barneverns- og helsenemnda. I likhet med barneverns- og helsenemnda er Trygderetten et domstolslignende spesialistorgan. Ved at saken kan bringes videre inn for tingretten, vil behovet for en forsvarlig prosess og avgjørelser med tilstrekkelig god kvalitet bli sikret i de aller fleste sakene. I de sakene der dette ikke er tilfellet eller der saken er prinsipiell, åpner tvisteloven § 36-10 for ankebehandling.

Vi mener på denne bakgrunn at argumentet om at den samlede saksbehandlingstiden vil bli for lang dersom saken kan bringes inn for tingretten, ikke er et avgjørende argument mot en slik løsning. At lagmannsretten rendyrkes som ankedomstol vil dessuten frigjøre ressurser i lagmannsrettene som nå brukes på førsteinstansbehandling av en del trygdesaker som ellers ville blitt avsluttet i tingretten. Det vil generelt bidra til en redusert saksbehandlingstid i domstolene, og sikre at også andre viktige saker får sin rettslige avklaring innen rimelig tid.

I punkt 12.2 viser utvalget til at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Trygderetten er tolv måneder. Det synes derfor som at det er saksbehandlingstiden i Trygderetten, enten dette skal være et forvaltningsorgan eller en domstol, som utgjør den største utfordringen i et tidsperspektiv. Når utvalget viser til at det vil bli dyrt for en bruker å få saken prøvd i Høyesterett dersom saken skal starte i tingretten istedenfor i lagmannsretten, mener vi at utvalget overser at de fleste sakene, som nevnt, får sin avslutning i tingretten. Som utvalget også nevner, vil sakskostnadene i tingretten antagelig være noe lavere enn for lagmannsretten. Etter vårt syn er det viktigere at de ordinære sakene avgjøres raskt og billig, enn å holde kostnadsnivået og tidsbruken nede på de få sakene som trenger i Høyesterett.

For brukerne må kostnadsutfordringene løses gjennom adgang til fri sakførsel. Her kan det tenkes ulike løsninger avhengig av hvor stor økonomisk risiko det er ønskelig å påføre de brukerne som vil bringe sine saker inn for domstolene. Det bør vurderes om det kan innføres mellomløsninger, for eksempel at staten bærer sine egne sakskostnader ved domstolsbehandlingen, uavhengig av sakens utfall. For Høyesterett gjelder allerede en særlig gunstig ordning for fri rettshjelp i saker med prinsipiell interesse, se rettshjelploven § 18.

Dersom Trygderettens vedtak bringes inn for tingretten, antar vi at det kan være grunn til å vurdere antallet klageinstanser innen forvaltningen. Vi har imidlertid ikke tilstrekkelig oversikt over dette feltet, og vil derfor ikke gå noe nærmere inn på det spørsmålet.

På vegne av Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett  
Lagdommer Irene Sogn