



**UiT** Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

## **Rettsikkerhet ved klagebehandling av trygdesaker i Norge og Sverige**

Kunne trygdeskandalen skjedd i Sverige?

Marta Hofsøy

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, desember 2020.

# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Den største rettssikkerhetsskandalen i vår tid.....	1
1.2	Hovedfunn i granskningsrapporten etter trygdeskandalen .....	2
1.3	Komparativ metode .....	3
1.4	Avgrensninger, begrepsbruk og veien videre .....	4
2	Grunnleggende prinsipper og strukturer .....	5
2.1	Innledning.....	5
2.2	Prinsipper for og struktur på klagebehandling i norsk rett .....	5
2.3	Prinsipper for og struktur på klagebehandling i svensk rett .....	8
2.4	Komparativt om grunnleggende prinsipper .....	10
2.5	Rettssikkerhet og kravet om rettferdig rettergang .....	12
3	Institusjonelle forskjeller på klagebehandlingen.....	15
3.1	Innledning.....	15
3.2	Organisering av klageorganet.....	15
3.3	Organisatorisk uavhengighet .....	16
3.4	Generalister kontra spesialister.....	19
3.5	Offentlighetsprinsippet .....	21
3.5.1	Alminnelig offentlighet.....	21
3.5.2	Partsoffentlighet .....	22
4	Prosessuelle forskjeller på klagebehandlingen.....	25
4.1	Innledning.....	25
4.2	Prosessuelle prinsipper .....	25
4.3	Nærmere om enkelte prosessuelle krav .....	27
4.3.1	Innledning.....	27
4.3.2	Utredningsplikten .....	27

4.3.3	Begrunnelsesplikten .....	29
4.3.4	Bevisvurdering og -krav .....	30
4.3.5	Saksbehandlingstid .....	33
4.4	Saksomkostninger og adgang til rettshjelp .....	34
4.4.1	Kostnadsrisiko .....	34
4.4.2	Saksomkostninger for det offentlige .....	36
4.4.3	Adgang til rettshjelp .....	36
4.5	Overprøvingskompetansen til organene .....	38
5	Hva kan vi lære av svensk rett? .....	41
5.1	Endringer som kan styrke rettssikkerheten .....	41
5.2	Kunne trygdeskandalen skjedd i Sverige? .....	43
	Lovregister .....	45
	Forarbeider og rundskriv .....	47
	Domsregister .....	51
	Andre offentlige kilder .....	55
	Litteraturliste .....	60

# 1 Innledning

## 1.1 Den største rettssikkerhetsskandalen i vår tid

*«Den praktiske realitet for de aller fleste borgere er at rettssikkerheten begynner og slutter i forvaltningen.»*

Jan Fridthjof Bernt.<sup>1</sup>

Høsten 2019 ble trygdeskandalen kjent for den norske offentligheten. Skandalen besto i at Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Trygderetten og domstolene over tid<sup>2</sup> praktiserte kravet om opphold i Norge i folketrygdloven<sup>3</sup> for mottakere av sykepenger, pleiepenger og arbeidsavklaringspenger i strid med trygdeforordningen og EØS-retten. Det er anslått at feilen rammet rundt 4000 personer.<sup>4</sup> Enkeltmennesker har urettmessig fått stanset ytelser, fått krav om tilbakebetaling og blitt idømt fengselsstraff for trygdemisbruk og bedrageri på feilaktig grunnlag. Saken har vært omtalt som den største rettssikkerhetsskandalen i vår tid.<sup>5</sup>

Trygdesystemet er en sentral del av velferdsstaten, et sikkerhetsnett for at mennesker ikke skal falle utenfor på grunn av sykdom og arbeidsledighet. Rett til trygdeytelser skal sikre grunnleggende menneskeverd, og har enorm velferdsmessig betydning for den det gjelder. Klageordningene preges av at den private parten er i en ressursmessig svak situasjon stilt opp mot en sterk stat. Å sikre rettssikkerhet og en ordening med reell klageadgang er avgjørende.

I Sverige er overprøvingssystemet organisert fundamentalt annerledes enn her i Norge – i alle fall tilsynelatende. Svenskene har et eget domstolhierarki for forvaltningssaker og egen forvaltningsprosess tilpasset disse sakene. Dette på tross av mange likheter både i rettshistorie og rettskultur mellom Norge og Sverige.

Oppgavens problemstilling er hvilken betydning organiseringen og reguleringen av klagebehandlingen har for rettssikkerheten til mottakere av trygdeytelser, derunder om reglene i den norske forvaltningsloven<sup>6</sup> ivaretar rettssikkerheten institusjonelt og prosessuelt. Ettersom Sverige har valgt en radikalt annerledes modell kan det fungere som et viktig

---

<sup>1</sup> Bernt mfl. (2002), s. 55.

<sup>2</sup> NOU 2020:9, s. 21: Flertallet i granskningsutvalget mener praksis kan ha vært feilaktig helt siden 1994, mens mindretallet bestående av medlem Sanderud mener feilpraksisen startet i 2012.

<sup>3</sup> Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven – ftrl.).

<sup>4</sup> NOU 2020:9, s. 33.

<sup>5</sup> Libell (2020).

<sup>6</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.).

sammenligningsgrunnlag for å få frem problematiske trekk. For å svare på problemstillingen vil det gjennomføres en analyse av institusjonelle og prosessuelle sider ved systemet for klagebehandling i Norge og Sverige, med fokus på rettssikkerhet.

## 1.2 Hovedfunn i granskningsrapporten etter trygdeskandalen

«Blindsonen» – granskningsrapporten fra det uavhengige utvalget som gjennomgikk feilpraktiseringen i trygdeskandalen – ble avgitt til departementet i august 2020. Fordi denne rapporten er sentral for oppfølging og forståelsen av innholdet i trygdeskandalen, er det hensiktsmessig med en kort gjennomgang av de for denne oppgaven relevante hovedfunn om årsakene som lå bak trygdeskandalen. Disse kan oppsummeres i tre poeng: ressursmessige forutsetninger, manglende faglig kompetanse og kommunikasjonssvikt.

Granskningsutvalget peker på at den politiske oppmerksomheten på trygdeområdet har vært rettet mot effektiv trygdeforvaltning, bekjempelse av trygdemisbruk og reduksjon av trygdeeksport, og ikke på å sikre enkeltpersoners rettigheter.<sup>7</sup> Blant annet kommer dette til uttrykk i at direktoratet mangler ressurser til å ivareta det faglige ansvaret for regelverket. Mens den juridiske fagkompetansen i vedtaksfunksjonene har blitt forsterket gjennom å flytte kompetansen ut i faglinjen, har kompetansemiljøet sentralt blitt svekket. Dette har ført til at direktoratet ikke har fanget opp problemstillingen og det har fått konsekvenser for kvaliteten på rundskrivene som utarbeides derfra.<sup>8</sup>

Videre slås det fast at både NAV, Trygderetten og juridisk forskning og undervisning generelt må styrke sin EØS-rettslige kompetanse. Det er ingen sentral juridisk enhet som har ansvaret for ytelsesfaglige spørsmål i NAV.<sup>9</sup> Manglende kompetanse kommer også til uttrykk i hvordan de private partene møtes av NAV: de private partene har fått mangelfull, og også motstridende, informasjon fra ulike deler av NAV-systemet, samt lite veiledning.<sup>10</sup>

Endelig peker granskningsutvalget på at NAV preges av en forvaltningskultur med store svakheter, der det ikke er tradisjon for å stille spørsmål ved etablerte sannheter eller problemstillinger som ikke er ens eget ansvar.<sup>11</sup> Det tok over to år fra Trygderetten avsa den første prinsipielle kjennelsen, til interne meldinger om endret praksis ble publisert i NAV.

---

<sup>7</sup> NOU 2020:9, s. 22.

<sup>8</sup> NOU 2020:9, s. 98.

<sup>9</sup> NOU 2020:9, s. 249.

<sup>10</sup> NOU 2020:9, s. 36.

<sup>11</sup> NOU 2020:9, s. 22.

Dette knytter granskningsutvalget til ansvarspulverisering og manglende kommunikasjonsrutiner.

For denne oppgaven bidrar analysene og funnene i granskningsrapporten til å belyse institusjonelle og prosessuelle utfordringer, som vil trekkes frem fortløpende.

### 1.3 Komparativ metode

Gjennom komparativ analyse kan vi se vårt eget rettssystem fra et nytt perspektiv. Dette gir en bedre og mer kritisk forståelse av funksjoner og verdier i ens eget rettssystem som er nyttig både i arbeid *de lege lata* og *de lege ferenda*.<sup>12</sup> Analysen i oppgaven tar utgangspunkt i trygdeskandalen, og sammenligner klagesystemene for trygdesaker i det svenske og det norske systemet. Komparativ metode vil være helt sentral for å besvare problemstillingen i denne oppgaven. Rettsdogmatisk metode vil også benyttes i fremstillingen av systemene. I tillegg vil det være innslag av rettspolitiske vurderinger.

For å få en god komparasjon må de to objektene for analysen, *comparatum* og *comparandum*, ha noen felles trekk som kan fungere som en fellesnevner. Dette kalles *tertium comparationis*.<sup>13</sup> Fordi systemene for overprøving i Norge og Sverige er såpass ulike, gir det liten mening å ta utgangspunkt i formelle forhold gjennom en såkalt strukturell tilnærming, som for eksempel domstolens organisering. Ettersom domstolsbehandling gjelder de fleste saker i Sverige og de færreste i Norge, ville en slik analyse ikke være fruktbar.

I stedet er det naturlig å innta et funksjonelt utgangspunkt, der prosessen for klagebehandling sammenlignes i sine *funksjoner*. Det er mest hensiktsmessig å sammenligne overprøvingsorganene i førsteinstans, og dermed sammenligne NAV Klageinstans og den svenske forvaltningsdomstolen funksjonelt.<sup>14</sup> Dette innebærer å se på hvordan organene er organisert og regulert i dybden, og hvilke ideer og prinsipper det bygger på.

I tråd med tradisjonell norsk juridisk metode vil oppgaven ta utgangspunkt i særlig rettskildefaktorene lovtekst, forarbeider og juridisk teori.<sup>15</sup> Et særtrekk ved masseforvaltningen som skjer i NAV er det store innslaget av rundskriv, som gir anvisning på hvordan lover og forskrifter er å forstå.<sup>16</sup> Disse vil derfor også benyttes i analysen.

---

<sup>12</sup> Bogdan (2013), s. 16.

<sup>13</sup> Bogdan (2013), s. 46.

<sup>14</sup> Se nærmere i delkapittel 2.4.

<sup>15</sup> Eckhoff (2001), s. 23.

<sup>16</sup> Eckhoff (2001), s. 228.

Saksgangen frem mot lovvedtak i Sverige har mange likhetstrekk med prosessen i Norge. I henhold til riksdagsordningen 4 kap. 1 § skjer lovforarbeider gjennom propositioner (forslag), skrivelser (stortingsmeldinger), framställningar, redogörelser og motioner (tilsvarer dok. 8-forslag).<sup>17</sup> Før regjeringen fremlegger lovforslag, nedsettes som oftest et utvalg eller en komité for å utrede spørsmålene, som publiseres i svenske offentlige utredninger (SOU). I tillegg til dette vil også svensk juridisk teori benyttes i oppgaven. Svenske begreper vil i løpet av oppgaven som hovedregel skrives i oversatt form. De svenske lovene skrives med paragrafen bak tallet, og det vil gjøres konsekvent.

## 1.4 Avgrensninger, begrepsbruk og veien videre

Denne oppgaven vil handle om de rettssikkerhetsmessige sidene av klageprosessen for trygdesaker i Norge og Sverige. Selv om oppgaven skrives i lys av trygdeskandalen, faller de EØS-rettslige sidene av feilpraksisen utenfor oppgavens problemstilling. Ettersom prosessen for overprøving er ulik fra ytelse til ytelse, vil fokus være på klageprosessen på trygdeområdet. Det brukes ulike begreper om den private parten i trygdesaker etter hvor i prosessen man er – trygdet, klager, bruker, etc. I denne oppgaven vil de bli referert til som den *private part*. Begrepet rettssikkerhet vil defineres i delkapittel 2.5.

Å motta trygd har i alle tider vært skambelagt. Trygdemottakere omtales som «snyltere» og som en «smittsom sykdom».<sup>18</sup> På mange måter er trygdemottakere samfunnets tapere. Gjelder det også i rettssystemet? Denne oppgaven skal belyse hvilken betydning organiseringen og reguleringen av klagebehandlingen har for rettssikkerheten til mottakere av trygdeytelser. Hensikten er å analysere om Norge har noe å lære av systemet i Sverige for å sikre rettssikkerhet for denne gruppen.

Analysen starter med en introduksjon til grunnleggende prinsipper og strukturer. Så vil institusjonelle forskjeller på klagebehandlingen analyseres, derunder krav til uavhengighet, grad av spesialisering, organisering og offentlighetsprinsippet. Videre vil prosessuelle sider ved klagebehandlingen analyseres, derunder prosessuelle prinsipper, nærmere om enkelte prosessuelle krav, saksomkostninger og overprøvingskompetanse. Til slutt vil oppgaven se på hva vi kan lære av svensk rett, og komme med rettspolitiske betraktninger om hvilke endringer som kan gjøres for å styrke rettssikkerheten.

---

<sup>17</sup> Ruud (2009).

<sup>18</sup> Stavrum (2012).

## 2 Grunnleggende prinsipper og strukturer

### 2.1 Innledning

Jareborg definerer et prinsipp som «noe som kommer før noe annet, utgjør grunnen for noe annet eller styrer noe annet».<sup>19</sup> Et rettsprinsipp defineres som en overordnet eller grunnleggende rettsregel som ikke nødvendigvis overtredes om man ikke følger den.<sup>20</sup>

Prosessuelle prinsipper kan være uttrykk for generelle oppfatninger om hva som er viktige trekk ved en prosessordning, og de viktigste og mest universelle trekkene er naturlig å omtale som grunnprinsipper.<sup>21</sup> Disse er nødvendig å kartlegge for å forstå ulikhetene i systemene. I tillegg vil strukturen på klagebehandling i norsk og svensk rett beskrives og sammenlignes.

### 2.2 Prinsipper for og struktur på klagebehandling i norsk rett

Samfunnsutviklingen i etterkrigstida ga forvaltningens avgjørelser økende betydning for innbyggerne i Norge, med fremveksten av et sosialt sikkerhetsnett. Statsforvaltningen i Norge er hierarkisk oppbygget, og forvaltningen instrueres og kontrolleres av departementet gjennom rundskriv og instruksjer. Instruksene kan gjelde saksbehandling, lovforståelse, skjønnsutøvelse samt budsjett, ressursanvendelse og andre interne spørsmål.<sup>22</sup> Overordnede organer kan i utgangspunktet instruere underordnede organer både generelt og i enkeltsaker.<sup>23</sup>

Modellen for klagebehandling i norsk rett er i henhold til forvaltningsloven § 28 klage til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket. På trygdeområdet hjemler folketrygdloven i § 21-12 klage til nærmeste overordnede organ eller til det organ som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer. Tidligere var behandling av klagesaker en viktig oppgave i departementene, men nå er myndigheten delegert til forvaltningsorganer gjennom sentraladministrative organer på direktoratsnivå.<sup>24</sup>

Argumentene for klage til overordnet organ i Norge kan oppsummeres i fire hensyn. *Effektivitetshensyn* i at man kan bruke eksisterende organ til behandlingen, *styringshensyn* i bruk av instruksjonsmyndighet, *stordriftsfordeler* i overordnetets organs bredde i kompetanse og *fagspesialiseringshensyn* gjennom at det skjer i samme etat.<sup>25</sup> Imidlertid vil oppgaven

---

<sup>19</sup> Jareborg (2003), s. 139.

<sup>20</sup> Jareborg (2003), s. 142.

<sup>21</sup> Bragdø-Ellenes (2014), s. 36.

<sup>22</sup> NOU 1974:43, s. 10.

<sup>23</sup> NOU 2019:5, s. 91.

<sup>24</sup> NOU 2019:5, s. 367.

<sup>25</sup> NOU 2019:5, s. 371–372.



belyse at mye tyder på at ikke alle disse fordelene oppnås i praksis. Selv om klage til nærmeste overordnede organ er forvaltningslovens utgangspunkt, skjer det i praksis i over 50 ulike, statlige klagenemnder fordelt på 14 departementsområder.<sup>26</sup> Ifølge undersøkelser gjort av Difi fremstår systemet nå uoversiktlig og inkonsekvent, og det mangler sammenheng og hensyn til helheten.<sup>27</sup>

Den norske Grunnloven<sup>28</sup> bygger på opplysningstidens ideer om maktfordelingsprinsippet som garanti for borgernes frihet og rettssikkerhet. Hovedsynspunktet er at ingen statsmakt skal være enerådende: makt skal balansere makt.<sup>29</sup> I Grunnloven er statsmaktene inndelt i den utøvende makt hos regjeringen i Grl. § 3, den lovgivende makt hos Stortinget i Grl. § 49 og den dømmende makt hos domstolene i Grl. § 89. Maktfordelingsprinsippet innebærer forenklet sagt at de folkevalgte gir loven, forvaltningen anvender den og at domstolene dels anvender den og dels kontrollerer forvaltningens anvendelse.<sup>30</sup>

I forlengelsen av dette kan man stille spørsmål ved om klagebehandlingsorganene i forvaltningen i praksis nærmer seg domstolene i rolle og oppgaver, med unntaket at de savner den samme uavhengigheten som domstolene nyter. Utfordrer de mange nemndene og klageinstansene i forvaltningen selve maktfordelingsprinsippet? Domstolkommisjonen problematiserte spørsmålet, og påpekte at hensynet til uavhengighet tilsier at rettsavklaring bør finne sted i domstolene, og ikke i forvaltningsorganer.<sup>31</sup> Konklusjonen var at nemndene kommer i tillegg til, og ikke som erstatning for, uavhengige domstoler.<sup>32</sup> Det var heller ikke en del av mandatet til utvalget å foreslå større endringer her.<sup>33</sup>

Ved overprøving av forvaltningssaker i norske domstoler er domstolenes kompetanse sterkt begrenset. Tidligere tvistemålslov<sup>34</sup> slo fast i § 435 at domstolene kunne prøve «lovmessigheten» av vedtak, og selv om tilsvarende bestemmelse ikke er inntatt i nåværende tvistelov<sup>35</sup>, gjelder det fremdeles som konstitusjonell sedvanerett. Domstolene har adgang til å drive legalitetskontroll, men ikke hensiktsmessighets- eller rimelighetskontroll.<sup>36</sup> Den

---

<sup>26</sup> Difi-rapport 2014:2, s. 13.

<sup>27</sup> Difi-rapport 2014:2, s. 57.

<sup>28</sup> Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven – Grl.).

<sup>29</sup> Bernt og Rasmussen (2010), s. 17.

<sup>30</sup> Bernt og Rasmussen (2010), s. 55.

<sup>31</sup> NOU 2020:11, s. 69.

<sup>32</sup> NOU 2020:11, s. 44 og 291.

<sup>33</sup> NOU 2020:11, s. 21–24.

<sup>34</sup> Lov 13. august 1915 om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven) (opphevet).

<sup>35</sup> Lov 17. juni 2005 om meklings og rettergang i sivile tvister (tvisteloven – tvl).

<sup>36</sup> Bernt og Rasmussen (2010), s. 352.

domstolsskapte læren om myndighetsmisbruk innebærer at domstolene likevel kan overprøve skjønnsutøvelsen, dersom den mener avgjørelsen bygger på utenforliggende hensyn, det er foretatt usaklig forskjellsbehandling eller vedtaket fremstår urimelig tyngende eller kvalifisert urimelig for parten.<sup>37</sup> Ved slik rettslig prøving er imidlertid domstolens kompetanse begrenset til å avgjøre at vedtaket er ugyldig.<sup>38</sup> Som det vil fremkomme, er domstolskontrollen med forvaltningsvedtak i Norge nær ikke-eksisterende.

I forarbeidene til NAV-reformen i 2004 ble det slått fast at organiseringen av klagebehandlingen bør skje «på en måte som sikrer mest mulig uavhengighet mellom klageinstansen og vedtaksinstansen».<sup>39</sup> Klageretten blir omtalt som en sentral prosessuell rettssikkerhetsgaranti i forarbeidene til både tidligere og nåværende forvaltningslov og i juridisk teori.<sup>40</sup> Hensynet til objektiv og upartisk behandling tilsier ifølge forarbeidene at det bør være «minst mulig samhandling og nærhet» mellom vedtaksinstans og klageinstans.<sup>41</sup>

Vedtak i trygdesaker gjøres av NAV (vedtaksinstansen) jf. folketrygdloven § 21-2. Er den private part misfornøyd, skal klagen først rettes til vedtaksinstansen. Dersom parten gis medhold i klagen, vil det gjøres et nytt vedtak i vedtaksinstansen. I motsatt fall, dersom vedtaket opprettholdes, sendes saken til NAV Klageinstans. Forvaltningsloven har ikke i dag hjemmel for retting av åpenbare feil i vedtaksinstansen, men adgangen til feilretting kan følge av forvaltningsrettslige prinsipper i tråd med fvl. § 35 femte ledd.<sup>42</sup> I praksis skjer retting av feil og lignende i NAV Klageinstans, hvis parten ikke får medhold i vedtaksinstansen.

NAV Klageinstans er klageorgan for trygdesaker i henhold til folketrygdloven § 21-12 og er en del av NAV-organisasjonen. I klageinstansen gjøres det ny vurdering og fattes nytt vedtak i saken.<sup>43</sup> Deretter kan saken ankes inn for Trygderetten jf. trygderettsloven<sup>44</sup> og ftrl. § 21-12 tredje punktum. Trygderetten har ikke formell status som domstol, men er organisert som et frittstående forvaltningsorgan.<sup>45</sup> Trygderettens kjennelser kan bringes inn for overprøving

---

<sup>37</sup> Bernt og Rasmussen (2010), s. 353 og blant annet Rt. 1981 s. 745 s. 752.

<sup>38</sup> Rt. 2001 s. 995, s. 1003 og Rt. 2009 s. 170, avsnitt 50.

<sup>39</sup> NOU 2004:13, s. 234.

<sup>40</sup> NUT 1958:3, s. 235, NOU 2019:5, s. 363 og Bernt og Rasmussen (2010), s. 290.

<sup>41</sup> NOU 2004:13, s. 234.

<sup>42</sup> Det er foreslått en lovfestet plikt til retting når parten ber om det, jf. NOU 2019:5, s. 409.

<sup>43</sup> NAV.no (2019), *Dine klagerettigheter*.

<sup>44</sup> Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten (trygderettsloven).

<sup>45</sup> NOU 1976:56 s. 46.

direkte til lagmannsretten i henhold til trygderettsloven § 26, og deretter eventuelt ankes til Høyesterett.<sup>46</sup>

## 2.3 Prinsipper for og struktur på klagebehandling i svensk rett

De fem grunnleggende prinsippene den svenske rettsstaten bygger på kommer til uttrykk ulike steder i den svenske regjeringsformen.<sup>47</sup> *Legalitetsprinsippet*, at offentlig makt skal utøves innenfor lovens grenser («under lagarna»), fremgår av regjeringsformen (RF) 1 kap. 1 § st. 3. Prinsippet om *konstitusjonell kontroll* mot maktmisbruk er inntatt i RF 12 kap. Prinsippet om *beskyttelse* av grunnleggende friheter og rettigheter står både i RF 1 kap. 2 § og i 2 kap. *Objektivitets- og likhetsprinsippet* om likhet for loven og objektive beslutninger, fremgår av 1 kap. 9 §. Til slutt kommer prinsippet om *domstolenes uavhengighet* mot de politiske organene til uttrykk i RF 11 kap. 3 § og 5 §.

I likhet med i Norge, medførte samfunnsutviklingen i Sverige på 60-tallet at forvaltningsmyndighetenes avgjørelser fikk større betydning for innbyggerne, og det skapte et krav om skjerpet kontroll av myndighetenes maktutøvelse.<sup>48</sup> I løpet av 80-tallet skjedde et skifte der overprøving ikke lenger skulle gjøres administrativt med regjeringen som siste instans, men av domstolene. Diskusjonen om dette har blitt beskrevet som en kamp mellom den såkalte «juristmakten» på den ene siden og den såkalte «politikermakten» eller demokratiet på den andre.<sup>49</sup>

Den svenske forvaltningsmodellen kjennetegnes av sin sterke dualisme gjennom forvaltningens uavhengighet.<sup>50</sup> Forvaltningen er ikke en del av den utøvende makten under ledelse av en minister.<sup>51</sup> Riksdagen har høyest konstitusjonell makt jf. all «offentlig makt i Sverige utgår frå folket» i RF 1 kap. 1 §. Ifølge Wenander må dette knyttes til at prinsippet om folkesuverenitet har hatt langt større innflytelse i svensk rett enn prinsippet om maktfordeling, selv om man formelt sett bygget regjeringsformen på «maktdeling» mellom statsorganene frem til 70-tallet.<sup>52</sup> I forarbeidene til endringen av regjeringsformen ble det uttalt at det var en «betydande vinning» at et system med krefter som balanserer hverandre

---

<sup>46</sup> Domstolkommisjonen har foreslått å endre dette slik at sakene i stedet skal ankes fra Trygderetten til tingretten, én i hvert lagdømme jf. NOU 2020:11, s. 337.

<sup>47</sup> Warnling-Nerep (2010), s. 23.

<sup>48</sup> SOU 1966:70, s. 287.

<sup>49</sup> Warnling-Nerep (2008), s. 37 og Wenander (2019a), s. 440.

<sup>50</sup> Hall (2015), s. 299 og Wenander (2019b), s. 413.

<sup>51</sup> Wenander (2019b), s. 413.

<sup>52</sup> Wenander (2019b), s. 409, Wenander (2019a), s. 439 og Wanling-Nerep (2010), s. 27.

ikke lenger skulle videreføres.<sup>53</sup> Man begrunnet skiftet både i rettssikkerhetshensyn for borgerne, og i tillegg behovet for å tilpasse seg krav som følge av europeisering av rettssystemet samt effektivitetshensyn gjennom å avlaste regjeringen.<sup>54</sup> Da man videre skilte forvaltningen og domstolene i ulike kapitler i regjeringsformen, ble endringen blant annet begrunnet i behovet for å tydeliggjøre domstolene som uavhengig og upartisk, og for å understreke domstolenes spesielle og sentrale funksjon i en demokratisk rettsstat.<sup>55</sup> Når man i dag har fordelt makt og kontrollelementer til ulike statsmakter, er det av mer pragmatiske årsaker enn av hensyn til maktfordeling som prinsipp.<sup>56</sup>

Sverige har to alminnelige domstolshierarkier. De har alminnelige judisielle domstoler på den ene siden og forvaltningsdomstoler på den andre. Forvaltningsdomstolen har tre instanser: *förvaltningsrätten*, *kammarrätten* og *Högsta förvaltningsdomstolen*. Den svenske modellen bygger på prinsippet om at rettslig kontroll av forvaltningsavgjørelser bør skje i domstol.<sup>57</sup> Forvaltningsdomstolens funksjon er å kontrollere forvaltningen og sørge for materielt riktig resultat.<sup>58</sup> Funksjonen til forvaltningen er å drive myndighetsutøvelse.<sup>59</sup> Domstolens kompetanse varierer i stor grad etter saks- og beslutningstype. I sterkt inngripende vedtak, for eksempel i enkeltes frihet eller eiendom, er forutsetningene og grensene strengt lovbestemt, og domstolene kan i slike tilfeller ikke overprøve det som ligger til forvaltningens frie skjønn.<sup>60</sup> I motsatt fall, når saken gjelder den enkeltes rett til ytelser fra det offentlige, vil det være et større rom for at domstolen også overprøver forvaltningens skjønnsutøvelse.<sup>61</sup>

Vedtak i trygdesaker i Sverige gjøres av Försäkringskassan (vedtaksinstansen). Er den private parten misfornøyd med vedtaket, kan det først begjæres omgjort i vedtaksinstansen. Da gjøres det en omprøving som etter socialförsäkringsbalken (SFB) 113 kap. 3 § innebærer retting av feil. Får man avslag på omgjøringsbegjæringen, skal klagen sendes til Förvaltningsrätten (heretter forvaltningsdomstolen) som førsteinstans for klagebehandling.

---

<sup>53</sup> Prop. 1973:90, s. 156, Bet. 1973:KU26, s. 17.

<sup>54</sup> Bet. 1973:KU26, s. 18 Wenander (2019a), s. 446.

<sup>55</sup> SOU 2008:125, s. 347, Prop. 2009/10:80, s. 119-120, bet 2009/10:KU19, s. 37.

<sup>56</sup> Wenander (2019b), s. 408.

<sup>57</sup> Prop. 1997/98:101, s. 58.

<sup>58</sup> von Essen (2009), s. 25.

<sup>59</sup> Warnling-Nerep (2010), s. 122.

<sup>60</sup> Ragnemalm (2007), s. 109.

<sup>61</sup> Ragnemalm (2007), s. 111.

## 2.4 Komparativt om grunnleggende prinsipper

Det er stor forskjell i antallet saker til behandling i klageorganene i de respektive landene, som denne tabellen med tall fra 2019 viser:

Norge		Sverige	
NAV Klageinstans	34 384 <sup>62</sup>	Forvaltningsdomstolen	18 242 <sup>63</sup>
Trygderetten	3 799 <sup>64</sup>	Kammarrätten	5 618 <sup>65</sup>
Lagmannsretten	120 <sup>66</sup>	Högsta förvaltningsdomstolen	1 265 <sup>67</sup>
Høyesterett	3 <sup>68</sup>		

NAV Klageinstans er førsteinstans og hovedorgan for klagebehandling av trygdesaker i Norge, på samme måte som forvaltningsdomstolen er det i Sverige. De tilsvarer hverandre funksjonelt. Et skille er at ren feilretting kun skjer i vedtaksinstansen i Sverige, mens NAV Klageinstans både gjør feilretting og klagebehandling. Dette kan bidra til, men ikke fullt ut forklare, den store forskjellen i antallet saker i førsteinstansene. Den norske førsteinstansen har nær dobbelt så mange saker til behandling, på tross av at Norge har halvparten av innbyggertallet til Sverige.

De aller fleste klagene blir stadfestet i førsteinstansen, både i Norge og i Sverige. På sykepengeområdet ble 72,3 prosent av sakene i Norge stadfestet, mot 79 prosent i Sverige.<sup>69</sup> Selv om andelen er relativt lik, er årsakene til omgjøring i Norge og Sverige forskjellig. Den vanligste årsaken til omgjøring i Norge er mangelfull utredning, som var begrunnelsen i 43 prosent av sakene her, mot bare 11 prosent av sakene i Sverige. Den vanligste årsaken i Sverige er at førsteinstansen har vektlagt en annen bevisvurdering enn vedtaksinstansen, som

<sup>62</sup> Tall fra Kvalitetsrapport (2019). Totalt var 37 207 saker til behandling i NAV Klageinstans i 2019, men 5 179 var anker, som er ledd i saksbehandlingen før klager sendes inn til Trygderetten. På forespørsel til NAV blir det imidlertid opplyst at det ble behandlet 39 563 saker i 2019.

<sup>63</sup> Domstolsstatistik (2019), s. 27. Tallene viser alle saker på området «socialförsäkringsmål».

<sup>64</sup> Årsrapport Trygderetten (2019), s. 12. Totalt ble 4 166 saker behandlet i Trygderetten. På forespørsel opplyser Trygderetten at 3 799 kjennelser ble påkjent med NAV som ankemotpart.

<sup>65</sup> Domstolsstatistik (2019), s. 32. Tallene viser alle saker på området «socialförsäkringsmål».

<sup>66</sup> Årsstatistikk lagmannsrettene (2019), s. 4. Tallene viser alle saker hvor lagmannsretten var førsteinstans.

<sup>67</sup> Domstolsstatistik (2019), s. 36. Tallene viser alle saker på området «socialförsäkringsmål».

<sup>68</sup> Disse var HR-2019-1154-A, HR-2019-1662-A og HR-2019-2336-A. I snitt går to saker som tidligere har vært i Trygderetten, årlig helt til Høyesterett ifølge Refsdal (2010), s. 137.

<sup>69</sup> Statistikkpakke (2019), s. 14 og Isf Rapport 2014:18, s. 52, tall fra 2019 i Norge og 2012 i Sverige.

gjaldt 61 prosent av sakene, mot bare 18 prosent i Norge.<sup>70</sup> Dette viser at vedtaksinstansene tilsynelatende generelt sett fungerer godt i begge land, samtidig viser det at det er krevende å få medhold i klageinstansene og at årsakene til omgjøring er ulike.

Trygderetten tilsvare kammarrätten funksjonelt som andreinstans. Her er tallene likere, sett i sammenheng med ulikhetene i innbyggertall. Det er verdt å merke seg at bare 11 prosent av sakene i førsteinstans i Norge ankes til andreinstansen, mens det gjelder hele 30 prosent av sakene i Sverige. En sentral forskjell mellom Norge og Sverige generelt er tilfanget av forvaltningssaker i domstolene. Det er anslått at norske domstoler behandler rundt 0,04 forvaltningssaker per 100 innbyggere, mens Sverige behandler 1 per 100.<sup>71</sup> Selv om det er stor forskjell på hvilke saker som kommer til domstol i de respektive landene, gir tallet et bilde på at domstolskontrollen med forvaltningssaker i Norge er nær ikke-eksisterende.

Sterkt uavhengig forvaltning og domstoler, basert på dualisme, er der de svenske tradisjonene skiller seg mest fra de norske.<sup>72</sup> Mens norske forvaltningsorganer er underlagt politisk styring, står de svenske fritt, og er bare bundet av jussen. Og mens norske domstoler som utgangspunkt ikke kan overprøve det som ligger innenfor norsk forvaltnings diskresjonære kompetanse, har de svenske domstolene en bredere kompetanse til å overprøve skjønnnet – i alle fall formelt.<sup>73</sup> Forskjellene kommer også til uttrykk i prosessformene i henholdsvis svensk forvaltningsdomstol og i norsk klagebehandling i forvaltningen. I Norge er behandlingen av klagesaker lagt opp etter forvaltningslovens regler, der en del klageorganer er inspirert av sivilprosessen. I Trygderetten har man egne prosessregler, mens domstolene behandler forvaltningssaker etter sivilprosessuelle regler. I Sverige har man egne forvaltningsprosessuelle regler som gjelder i hele prosessen. Alle forvaltningssaker for domstolene i Sverige er indispositive, og retten er bundet til partenes krav og påstander i henhold til forvaltningsprocesslagen (FPL) 33 §. Selv om prosessen ikke er inkvisitorisk, er det heller ikke lagt opp til en tvekamp mellom den private part og forvaltningen. I tillegg har domstolen en vidtrekkende utredningsplikt jf. FPL 8 §, som er begrunnet i hensyn som ikke gjør seg gjeldende i ordinær sivilprosess. Man kan spørre seg om det svenske systemet i større grad tar hensyn til at forvaltningsprosessuelle spørsmål oftere enn de sivilprosessuelle preges av ujevn styrke- og ressursfordeling. Dette vil behandles grundigere i kapittel 4.

---

<sup>70</sup> Statistikkpakke (2019), s. 14 og Isf Rapport 2014:18, s. 65.

<sup>71</sup> NOU 2020:11, s. 66.

<sup>72</sup> Wenander (2019b), s. 413.

<sup>73</sup> Mer om dette i 4.5.

Motstanden mot spesialdomstoler er utbredt i hele Norden.<sup>74</sup> Likevel er motstanden mot andre måter å organisere overprøving av forvaltningssaker i Norge slående. Selv om man i forarbeidene til ny forvaltningslov anerkjenner utfordringene som et blandet system medfører, går utvalget inn for å beholde systemet i stedet for å foreslå en enkel, fast modell. Dette begrunnes i hovedsak med forskjeller i store og små kommuner i kommuneforvaltningen, behovet for kontroll med underordnede organer og behovet for å holde kostnader nede.<sup>75</sup> I lys av trygdeskandalen, som danner utgangspunktet for denne oppgaven, tvinger spørsmålet seg frem: Ivaretar dette den enkeltes rettssikkerhet godt nok?

## 2.5 Rettssikkerhet og kravet om rettferdig rettergang

Rettssikkerhet er et sentralt fundament for rettsstaten, men vanskelig å definere. En naturlig språklig forståelse er at det dreier seg om trygghet og rettferdig behandling. Det stilles både krav til saksbehandlingen (rettssikkerhetsgarantier) og krav til at avgjørelsene er i tråd med gjeldende rett (rettssikkerhetskrav).<sup>76</sup> Retten til å få sin sak overprøvd, er en historisk viktig rettssikkerhetsgaranti og er en del av kravet til tilsyn og kontroll.<sup>77</sup> Bernt mener at idealmodellen for rettssikkerhet i norsk forvaltning er *domstolprosessen*, med særlig vekt på upartiskhet, partsdeltakelse, gjennomsiktighet og overprøvingsmuligheter.<sup>78</sup>

EMK<sup>79</sup> artikkel 6(1) slår fast at enhver har rett til en rettferdig og offentlig rettergang «(...) ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov». Rettssikkerhetskravene i EMK og rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) utdyper retten til rettferdig rettergang i domstolene, og tilsvarende langt på vei rettssikkerhetsgarantiene slik de er oppstilt i norsk rett.<sup>80</sup> Det er ikke tvilsomt at svenske domstoler er omfattet av kravene i EMK art 6(1). Trygderettigheter omfattes av begrepet «civil right» i konvensjonen.<sup>81</sup>

Det må problematiseres om NAV Klageinstans omfattes av reglene. EMD har i flere saker slått fast at det ikke er organets formelle status, men dets funksjon som avgjør hvorvidt det faller innenfor begrepet «domstol» i henhold til konvensjonens artikkel 6.<sup>82</sup> Hvorvidt det har

---

<sup>74</sup> NOU 2020:11, s. 294, Nylund (under publisering), s. 8 og Nylund og Sunde (2018), s. 205.

<sup>75</sup> NOU 2019:5, s. 377.

<sup>76</sup> Nylund (2020), s. 303, Eskeland (1993), s. 47 og Bernt mfl. (2002), s. 569.

<sup>77</sup> Eng (2007), s. 211 og Nylund (2020), s. 304.

<sup>78</sup> Bernt mfl. (2002), s. 569.

<sup>79</sup> Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Gjelder som norsk lov, med forrang ved motstrid, jf. Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 3 jf. § 2.

<sup>80</sup> Nylund (2020), s. 306.

<sup>81</sup> *Feldbrugge mot Nederland*, avsnitt 40.

<sup>82</sup> *Sramek mot Østerrike*, avsnitt 36 og *Kypros mot Tyrkia*, avsnitt 233.

en juridisk funksjon, beror på om det avgjør saker på bakgrunn av sin kompetanse etter loven og basert på bestemte prosessuelle regler, i tillegg til at det må ivareta uavhengighet og upartiskhet jf. ordlyden i artikkelen.<sup>83</sup> Organet kan være et «domstol» også hvis det har kompetanse til å avgjøre et spesielt felt utenfor det vanlige domstolshierarkiet, så lenge de materielle og prosessuelle garantiene er på plass.<sup>84</sup> EMD har blant annet anerkjent som «domstol» både en myndighet for eiendomstransaksjoner i Østerrike, voldsskadenemnda i Sverige (Brottskadenämnden), et tvisteløsningsorgan for skogbruk i Hellas samt voldgiftsutvalg for sport i Sveits og fotball i Tyrkia.<sup>85</sup>

Kompetansen til NAV Klageinstans er basert på lov, og det utøver en dømmende funksjon i måten det gjennomfører klagebehandlingen, som beskrevet over i delkapittel 2.2. Dermed oppfyller klageinstansen kriteriene til å være omfattet av begrepet «domstol». Imidlertid er den en del av det interne forvaltningshierarkiet i NAV og ivaretar ikke kravene til uavhengighet og upartiskhet. Konklusjonen må etter dette bli at NAV Klageinstans ikke oppfyller kravene til å være en «uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov» etter EMK art 6(1).

Om det første klageorganet i liten grad oppfyller kravene etter EMK art 6(1), stiller EMD høyere krav til «access to justice» i den etterfølgende prøvingen i et organ som oppfyller kravet, særlig til uavhengighet og upartiskhet.<sup>86</sup> Når bare 12 prosent av sakene i NAV Klageinstans blir anket videre til Trygderetten, gir det grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt sistnevnte ivaretar dette tilstrekkelig. Selv om NAV Klageinstans ikke oppfyller kravene i henhold til EMK art 6(1), bør prosessen i størst mulig grad oppfylle kravene til rettferdig rettergang. I denne oppgaven vil derfor kravene til rettssikkerhet og rettferdig rettergang etter EMK sammenholdt med reglene i intern norsk rett legges til grunn. Dette innebærer både institusjonelle og prosessuelle krav til behandlingen av klager.

Institusjonelt står kravene til upartiskhet og uavhengighet i organiseringen sentralt.

Uavhengighet er her både organets uavhengighet vis-à-vis offentlige organer og vis-à-vis partene, samt krav til at metoden for og varigheten av oppnevningen av «dommerne»

---

<sup>83</sup> *Sramek mot Østerrike*, avsnitt 36, *Bentham mot Nederland*, avsnitt 43.

<sup>84</sup> *Rolf Gustafson mot Sverige*, avsnitt 45 og *Lithgow med flere mot Storbritannia*, avsnitt 201.

<sup>85</sup> *Sramek mot Østerrike*, avsnitt 36, *Rolf Gustafson mot Sverige*, avsnitt 48, *Argyrou og flere mot Hellas*, avsnitt 27, *Mutu og Pechstein mot Sveits*, avsnitt 149 og *Ali Riza og flere mot Tyrkia*, avsnitt 202–204.

<sup>86</sup> *Bryan mot Storbritannia*, avsnitt 44–45, *Terra Woningen B. V. mot Nederland*, avsnitt 52–54 og *Sigma Radio Television LTD mot Kypros*, avsnitt 151–157.



garanterer for at de kan opptre uavhengig.<sup>87</sup> At klagebehandling bør skje i uavhengige organer begrunnes i norsk juridisk teori med at oppgavene stiller særlige krav til upartiskhet.<sup>88</sup>

Prosessuelt innebærer kravene til saksbehandlingen krav til forutsigbarhet, likebehandling og kontradiksjon og begrunnede avgjørelser.<sup>89</sup> Kravet til likebehandling springer ut av prinsippet om «equality of arms», som handler om å ivareta en rettferdig balanse mellom partene.<sup>90</sup>

I tillegg inneholder det krav om at like tilfeller behandles likt, til at saksbehandlingen er tilstrekkelig regulert og at den gir et godt grunnlag for riktige avgjørelser.<sup>91</sup> Kontradiksjon betyr i prinsippet at parten skal ha kunnskap om og mulighet til å kommentere på alt som ligger til grunn for beslutningen.<sup>92</sup> Begrunnede avgjørelser gir grunnlag til å forstå at partene har blitt hørt, eller at domstolen har behandlet saken tilfredsstillende, og kan derfor bidra til å skape større aksept for avgjørelsen.<sup>93</sup> I norsk rett kommer disse prinsippene kommer til uttrykk blant annet i forvaltningsorganets utredningsplikt jf. forvaltningsloven § 17, som stiller krav til både dokumentasjon og at partene får uttale seg om dokumentasjonen.

Bernt mener forvaltningsloven er en «barfotversjon» av domstolprosessen, med kravene om kontradiktorisk saksbehandling, begrunnede vedtak og klagemulighet.<sup>94</sup> Spørsmålet blir da hvordan «barfotversjonen» sammenholdt med den svenske forvaltningsprosessen ivaretar rettssikkerhet institusjonelt og prosessuelt. Teoriene om og forståelsen av rettssikkerhet slik det er presentert her, vil bli brukt for å belyse problemstillingen underveis i oppgaven.

---

<sup>87</sup> *Beaumartin mot Frankrike*, avsnitt 38, *Sramek mot Østerrike*, avsnitt 42, *Le Compte, Van Leuven og De Meyere mot Belgia*, avsnitt 55, *Kypros mot Tyrkia*, avsnitt 233 og Nylund (2020), s. 306.

<sup>88</sup> Eckhoff og Smith (2014), s. 152.

<sup>89</sup> Nylund (2020), s. 306, *Sramek mot Østerrike*, avsnitt 36 og *Kypros mot Tyrkia*, avsnitt 233 og Bernt mfl. (2002), s. 569.

<sup>90</sup> *Regner mot Tsjekkia*, avsnitt 146.

<sup>91</sup> Nylund (2020), s. 306.

<sup>92</sup> *Ruiz-Mateos mot Spania*, avsnitt 63 og *McMichael mot Storbritannia*, avsnitt 80.

<sup>93</sup> *Taxquet mot Belgia*, avsnitt 91.

<sup>94</sup> Bernt mfl. (2002), s. 569.

## 3 Institusjonelle forskjeller på klagebehandlingen

### 3.1 Innledning

Med institusjonelle forskjeller menes i denne sammenhengen ulikheter som dreier seg om hvordan mekanismene er systematisert og organisert, og hvilke grunnleggende prinsipper det baserer seg på. I dette kapitlet vil spørsmål om organisatorisk uavhengighet, spesialisering eller generalisering i klagebehandlingen, organisering av klageorganet og offentlighetsprinsippet behandles.

### 3.2 Organisering av klageorganet

Det er stort spenn i hvordan klagenemnder og klageinstanser er organisert i den norske forvaltningen, der noen er mer domstolslignende enn andre.<sup>95</sup> NAV Klageinstans er en del av NAV, og saksbehandlerne er organisatorisk plassert i samme resultatområde som vedtaksinstansen, noe som berøres nærmere i punkt 3.3.<sup>96</sup> Klageinstansen har ikke generell instruksjonsrett overfor vedtaksinstansen utover i enkeltsaker.<sup>97</sup>

I tillegg til å saksbehandle klager innenfor gjeldende frister, skal klageinstansen rapportere til direktoratet og operative enheter om utfordringer knyttet til kvaliteten i sakene som behandles jf. målet om at organiseringen skal ivareta *styringshensyn*.<sup>98</sup> I granskningsrapporten etter trygdeskandalen pekes det på at det ikke er god nok kommunikasjon mellom avdelinger og linjer i NAV, noe som får utslag i at det tar tid å implementere praksisendringer i hele etaten. Klageinstansen har ikke hatt tydelige rutiner for å skille mellom ulike former for tilbakemelding fra Trygderetten. Nye prejudikater fra Trygderetten om oppholdskravet ble ignorert av NAV Klageinstans, som lot være å anke sakene der de var uenige. I flere år forholdte de seg i stedet til sin egen feilaktige praksis og rundskriv.<sup>99</sup> En slik fremgangsmåte fra forvaltningens side har blitt sterkt kritisert av Sivilombudsmannen, som påpeker at det skaper et «spenningsforhold som går på forvaltningens lojalitetsplikt overfor domstolene».<sup>100</sup> Feilen fikk fortsette i to og et halvt år før endringene ble gjennomført i NAV.

---

<sup>95</sup> Noen er kollegiale og har krav til medlemmers fagkyndighet jf. Bragdø-Ellenes (2014), s. 64.

<sup>96</sup> Mål- og disponeringsbrev (2019), s. 10.

<sup>97</sup> NOU 2020:5, s. 95.

<sup>98</sup> Mål- og disponeringsbrev (2019), s. 10.

<sup>99</sup> NOU 2020:9, s. 237.

<sup>100</sup> Årsmelding (1988), s. 104.

Man kan spørre seg om organiseringen med nærhet mellom vedtaks- og klageinstans legger opp til at det å endre praksis i tråd med nye prejudikat samtidig setter organet i en lojalitetskonflikt til egen organisasjon. Dagens organisering der NAV Klageinstans både skal være uavhengig og en del av forvaltningshierarkiet på én og samme tid, legger i sin natur opp til en lojalitetskonflikt som er problematisk i et rettssikkerhetsperspektiv.

Den svenske regjeringsformen regulerer forvaltningsdomstolen på en omfattende måte, både at de ikke kan instrueres i enkeltsaker, og at dommerne har en særlig stillingsbeskyttelse, jf. RF 11 kapittel § § 3 og 7. Bragdø-Ellenes stiller spørsmål ved hvorvidt denne detaljreguleringen er et uttrykk for at man ikke oppfatter domstolene som helt atskilt fra regjeringen. Samtidig må dette tolkes i lys av at det tidligere ikke var noe sterkt skille mellom forvaltningen og domstolen, men at begge hadde en sterk grad av selvstendighet. Som nevnt preges fortsatt både forvaltningen og domstolene av sterk selvstendighet på hver sin kant. I motsetning til NAV Klageinstans, har man ikke et mål om at forvaltningsdomstolen skal ivareta styringshensyn. Dette vil berøres nærmere senere i oppgaven.

### **3.3 Organisatorisk uavhengighet**

Kravet til organisatorisk uavhengighet i EMK art 6(1) ble utbrodert i delkapittel 2.5. Kort oppsummert innebærer det både krav til uavhengighet vis-à-vis offentlige organer og vis-à-vis partene, i tillegg til at det stiller krav til metoden for og varigheten av oppnevningen av dem som avgjør saken.

Hovedregelen for klage i norsk forvaltningsrett er klage til nærmeste overordnet forvaltningsorgan etter forvaltningsloven § 28 og folketrygdloven § 21-12. Blant argumentene for å opprette de mange klagenemndene som nå finnes i forvaltningshierarkiet, har behovet for uavhengighet vært hyppigst anført, så også for organiseringen av klage i NAV.<sup>101</sup> I forarbeidene pekes det på at det også var et prekært behov å løse utfordringene med restanser og lang saksbehandlingstid i Trygderetten.<sup>102</sup> Videre ble det lagt til grunn at forvaltningslovens klagesystem garanterte «tilstrekkelig rettssikkerhet», uten at det er utdypet hva som ligger i dette.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Bragdø-Ellenes (2014), s. 60 og NOU 2004:14, s. 22.

<sup>102</sup> NOU 1990:20, s. 659.

<sup>103</sup> NOU 1990:20, s. 661.

Det er et nært organisatorisk fellesskap og underordningsforhold mellom vedtaksinstansen og NAV Klageinstans, gjennom at de er del av samme organisasjon og forvaltningshierarki i NAV. Andre steder i forvaltningen er klageordninger organisert i uavhengige organer, som klage på vedtak om sosiale tjenester i kommunen der fylkesmannen er klageorgan etter sosialtjenesteloven<sup>104</sup> § 47, og klage på vedtak fra Utlendingsdirektoratet der uavhengige Utlendingsnemnda er klageorgan jf. utlendingsloven<sup>105</sup> § 77. Mellom disse vedtaks- og klageinstansene er det ingen organisatorisk fellesskap eller underordningsforhold som innebærer en instruksjonsrett. Enkelt sagt er NAV Klageinstans et internt klageorgan i NAV.

Organiseringen av klageordningen i NAV er både begrunnet i behovet for uavhengighet og i at det gir departementet som overordnet organ mulighet til å drive kontroll med underordnede organers myndighetsutøvelse, eller la det være en «kilde til informasjon om hvordan reglene fungerer».<sup>106</sup> Tanken er altså at man vil ha en slags *avhengig uavhengighet* i selve forvaltningsorganet. Bragdø-Ellenes argumenterer for at den hierarkiske forvaltningen er svært lite egnet som klageinstans vurdert ut fra grad av uavhengighet.<sup>107</sup> Med det nære båndet internt i forvaltningen og den hierarkiske organiseringen må det konkluderes med at kravet om uavhengighet vis-à-vis offentlige organer ikke er ivaretatt.

I NAV Klageinstans saksbehandling vil det ofte fortone seg for den private part som at NAV både er den private parts motpart og dommer.<sup>108</sup> Gjennom å både være vedtaksinstans og klageinstans utøver NAV i praksis to roller overfor den private part, og fungerer dermed også som motpart. På forbrukerområdet har man løst dette ved å legge klagesaker til Forbrukertilsynet og fjerne bindinger som saksforberedelse fra Forbrukerrådet, nettopp for å sikre nøytraliteten.<sup>109</sup> Det samme hensynet ivaretar ikke NAV Klageinstans. Basert på dette konkluderes det med at NAV Klageinstans ikke oppfyller kravet om uavhengighet vis-à-vis partene heller.

Den svenske domstolen er konstitusjonelt og organisatorisk uavhengig, og kan ikke instrueres av regjeringen.<sup>110</sup> I tillegg er domstolen uavhengig av partene ettersom man i

---

<sup>104</sup> Lov 18. desember 2009 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).

<sup>105</sup> Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

<sup>106</sup> NOU 2019:5, s. 372.

<sup>107</sup> Bragdø-Ellenes (2014), s. 56.

<sup>108</sup> Eckhoff og Smith (2014), s. 57–58.

<sup>109</sup> Prop. 145 L (2015-2016), s. 28.

<sup>110</sup> Bragdø-Ellenes (2014), s. 90 og Regjeringsformen kapittel 1 § 8 og kapittel 11 §§ 3 og 5.

forvaltningsdomstoler ikke opererer med prinsippet om partsprosess. For eksempel kommer dette til uttrykk i FPL 10 § 2 stk. 3 pkt. som viser at det ikke er meningen at forvaltningen skal ha samme behandling som en eventuell privat motpart. Den private parten står i slike prosesser uten motpart i domstolen. Den svenske forvaltningsdomstolen er altså uavhengig både vis-à-vis det offentlige og vis-à-vis parten.

Når det gjelder «dommerens» uavhengighet, eller metoden for og varigheten av oppnevningen av dem som avgjør saken, består NAV Klageinstans av saksbehandlere hvorav over 80 prosent er jurister.<sup>111</sup> Klageinstansen er ikke en kollegial nemnd. Vanskelige og prinsipielle spørsmål om medlemskap og lovvalg ble tidligere diskutert i et nettverk i NAV opprettet med mål om enhetlig praksis.<sup>112</sup> Dette har imidlertid blitt nedlagt fordi det ikke fungerte som planlagt.<sup>113</sup> Det er ingenting ved måten de ansatte i NAV Klageinstans blir ansatt på eller varigheten for deres perioder som ansatt som gir noen garanti for at de som arbeider der, opptrer uavhengig.

Dommere til forvaltningsdomstolen i Sverige utnevnes av regjeringen jf. RF 11 kap. 6 §, og i henhold til 7 § er det svært høy terskel for å avsette dommere. Mange av dommerne har tidligere arbeidet i offentlig forvaltning, og de fleste har deltatt på dommeropplæring både i alminnelige domstoler og i forvaltningsdomstolene.<sup>114</sup> Dette viser at den svenske måten å utnevne dommere på er organisert på en slik måte at de kan opptre uavhengig.

Manglende uavhengighet og upartiskhet sammenholdt med svak forvaltningskultur, ansvarspulverisering og manglende kommunikasjonsrutiner, skaper et bekymringsfullt resultat i Norge. Å flytte klageinstansen ut av NAV-organisasjonen og sikre uavhengighet både vis-à-vis det offentlige og partene, kan være et billig grep for å sikre økonomiske og sosiale rettigheter.<sup>115</sup>

Det er stor forskjell på et klagesystem til et internt klageorgan og et system der klagen går til en forvaltningsdomstol. Når klagerettens formål ifølge forarbeidene først og fremst er å sikre riktige vedtak og trygge den enkeltes rett, bør den reelle muligheten til å få sin sak overprøvd stå sterkere enn forvaltningens mulighet til å utøve instruksjonsmyndighet.<sup>116</sup> En klagerett til

---

<sup>111</sup> NOU 2020:9, s. 94.

<sup>112</sup> Refsdal (2010), s. 134.

<sup>113</sup> NOU 2020:9, s. 214.

<sup>114</sup> Bragdø-Ellenes (2014), s. 114.

<sup>115</sup> Nylund (2020), s. 320.

<sup>116</sup> NUT 1958:3, s. 243.

et uavhengig og upartisk organ kan i større grad ivareta partens rettssikkerhet enn til et internt klageorgan. Mer om dette i slutten av oppgaven.

### 3.4 Generalister kontra spesialister

I norsk domstolskontekst står generalistprinsippet om allmenndomstoler og generalistdommere sterkt, og betraktes som en «garanti for uavhengige domstoler, rettsenhet og domstolenes samfunnskommunikasjon med omverdenen».<sup>117</sup> I dette ligger at man sikrer et bredt samfunnsperspektiv gjennom at dommerne ser spørsmål i en større sammenheng, man unngår tunnelsyn som når små miljøer med spesialkunnskap får dominere, og man unngår utviklingen av utilgjengelig og uforståelig «stammespråk». Dessuten kan ulemper ved spesialisering være vanskeligheter med rekruttering, for liten saksinngang for å opprettholde effektivitet, samt at man risikerer inkonsekvent og usammenhengende rettspraksis.<sup>118</sup> Fordeler ved spesialisering kan være spesialistkunnskap, skreddersydde prosesser og potensielt økt effektivitet. I domstolkommisjonens forslag går man inn for en moderat spesialisering av norske domstoler, som det er opp til domstolene selv å avgjøre gjennomføringen av, men blant annet nevnes barnesaker, saker som berører samiske interesser, kommersielle tvistesaker og store økonomiske straffesaker som potensielle områder for spesialisering.<sup>119</sup>

I forvaltningen er det motsatt fra domstolene, med sterk grad av spesialisering i fagspesifikke klageorganer. Blant klageinstansene i forvaltningen vises dette i at det er opprettet en mengde fagspesialiserte, tvisteløsende organer og klageinstanser basert på behovet for ekspertise og rask saksbehandling i forvaltningen. Langt på vei fungerer disse som en erstatning for særdomstoler.<sup>120</sup> Klageorganene er altså ikke omfattet av generalistprinsippet, men styres i stedet tilsynelatende etter spesialistprinsippet. Det har blitt kritisert at en begrenset og spesialisert fagorientering kan føre til en «gruppetenkning», som gjør at man legger særlig vekt på etatsinterne perspektiver i stedet for generelle forvaltningsrettslige normer.<sup>121</sup> Dette viser at de samme argumentene gjør seg gjeldende mot fagspesifikke klageorganer i forvaltningsorganene som mot spesialisering i domstolene. Særlig aktuelt blir dette når forvaltningsorganene fungerer som erstatning for domstolene, og ofte på områder der styrkeforholdet mellom den private parten og staten som motpart er særlig ujevt.

---

<sup>117</sup> NOU 2020:11, s. 71.

<sup>118</sup> Nylund (under publisering), s. 8.

<sup>119</sup> NOU 2020:11, s. 19.

<sup>120</sup> Bragdø-Ellenes (2014), s. 111 og NOU 2020:11, s. 291.

<sup>121</sup> Difi-notat 2013:3, s. 27.

Stammespråk, inkonsekvens og usammenhengende rettspraksis er negativt generelt, men for disse gruppene er det spesielt kritisk.<sup>122</sup>

NAV Klageinstans er et eksempel på et fagspesifikt klageorgan basert på spesialistprinsippet. Kompetansen til klageinstansen er begrenset til klagebehandling av vedtak etter folketrygdloven. Blant over 50 nemnder og lignende organer for klager i forvaltningen, er NAV Klageinstans spesialisert i sitt kompetanseområde. Internt i NAV Klageinstans er organisasjonen inndelt i regioner som har noe spesialisering i enkeltområder, slik at noen ytelser kun klagebehandles et sted, mens de aller fleste saker behandles regionalt.<sup>123</sup>

I Sverige er det lagt til grunn at man har behov for en viss ekspertise i saksbehandlingen, som for eksempel at domstolene har spesialisering innenfor ulike avdelinger internt.<sup>124</sup> Likevel må det understrekes at de to hierarkiene i Sveriges domstoler ikke er uttrykk for spesialisering, men at det er to ulike hierarkier som har hver sin Høyesterett på toppen.

Forvaltningsdomstolene er de allmenne domstolene i forvaltningsretten. Disse er inndelt i tolv domstoler, og saker klages inn for domstolen i klagers domskrets jf. SFB 113 kap. 14 §. Dette viser at den svenske forvaltningsdomstolen bygger på generalistprinsippet.

For å se nærmere på om like tilfeller behandles likt, kan det være nyttig å se på om omgjøringsgraden varierer. I Norge varierer omgjøringsgraden stort mellom de ulike regionene i NAV Klageinstans. Ser man på vedtak i klagesaker om sykepengar varierer prosentandelen av saker som omgjøres fra 14,7 prosent til 36,7 prosent.<sup>125</sup> Selv om tallene gjelder et forholdsvis lite utvalg, gir det inntrykk av en organisasjon som tross noe spesialisering, ikke behandler like saker likt. I Sverige viser en rapport fra ISF at omgjøringsprosenten i den svenske forvaltningsdomstolen varierer fra 12 prosent til 36 prosent.<sup>126</sup> Like saker behandles altså å ikke nødvendigvis likt i Sverige heller.

Motargumentene mot sær- og spesialistdomstoler i domstolene i Norge fremstår like relevante i diskusjonen om klageinstanser i forvaltningen. Likevel har ikke målene om uavhengighet og likebehandling fått samme betydning når det kommer til forvaltningen. Det er i forvaltningsklagen de fleste borgere får sin sak ferdigbehandlet i Norge. Behovet for overblikk og forsterket kompetanse er presserende, særlig for disse gruppene. I lys av

---

<sup>122</sup> Se Berg (2020) og Jussbuss Høringssvar NOU 2020:9, s. 3.

<sup>123</sup> Refsdal (2010), s. 134.

<sup>124</sup> Domstol.se (2019), *Vår verksamhet*.

<sup>125</sup> Statistikkpakke (2019), s.9.

<sup>126</sup> ISF Rapport 2014:18, s. 53.

trygdeskandalen er det grunn til å spørre om et fagmiljø for klagebehandling basert på generalistprinsippet bedre kunne ivareta behovet for sterkere EØS-rettslig kompetanse.

## 3.5 Offentlighetsprinsippet

### 3.5.1 Alminnelig offentlighet

I Norge kom offentlighetsprinsippet inn i Grunnloven § 100 femte ledd i 2004. Bestemmelsen slår fast at enhver har rett til innsyn i statens og kommunens dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. I offentleglova<sup>127</sup> gis det unntaksregler fra innsynsretten, for eksempel for opplysninger som er underlagt taushetsplikt i offl. § 13. Ytringsfrihetskommisjonen slo i sin tid fast at «tillit er basert på åpenhet, uten åpenhet, ingen tillit».<sup>128</sup>

I Sverige har offentlighetsprinsippet vært en del av forfatningen siden 1766. Prinsippet fremgår av Tryckfrihetsförordningen (TF) 2 kap. 1 §, som slår fast at enhver har rett til å ta del i «allmänna handlingar». Retten kan begrenses i medhold av TF 2 kap. 2 §. «Allmänna handlingar» betyr i denne sammenhengen skriftlig eller billedlig fremstilling eller opptak jf. TF 3 § som *oppbevares, er innkommet til eller opprettet hos* en myndighet jf. § 4.

Offentlighets- og sekretesslagen (OFS) regulerer både hvordan «allmänna handlingar» skal håndteres, og hvilke unntak fra taushetsplikten (sekretess) som finnes. Unntakene er utformet presist og krever ofte at den det gjelder, enten vil lide skade eller betydelige eller alvorlige mén hvis opplysningene deles.

I forarbeidene til den norske offentleglova slås det fast at unntaksmulighetene fra offentlighetsprinsippet i Sverige var «snevrrere» enn etter dagjeldende norsk rett.<sup>129</sup>

Lovforslaget tok imidlertid sikte på å utvide retten til innsyn, og det er dermed vanskelig å sammenligne hvorvidt den ene er snevrere enn den andre generelt i dag.<sup>130</sup> En mer hensiktsmessig sammenligning er offentlighetens innsyn i relevante dokumenter på trygdeområdet i de to ulike landene. I Norge gir offl. § 13 unntak fra innsyn i opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov, som jf. offl. § 2 første ledd bokstav b gjelder for NAV Klageinstans. I Sverige slås det fast i OFS 28 kap. 1 § at vedtaksinstansen og domstolene har

---

<sup>127</sup> Lov 22. juni 2018 nr. 83 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova – offl.).

<sup>128</sup> NOU 1999:27, s. 124.

<sup>129</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), s. 22.

<sup>130</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), s. 7.



taushetsplikt om en enkeltpersons helsetilstand eller andre personlige forhold, når det kan antas at den enkelte eller noen nærstående lider mén hvis opplysningene gis ut.

I Norge ligger offentlige dokumenter og postjournaler fra statlige, kommunale og fylkeskommunale organ tilgjengelig på tjenesten eInnsyn.no.<sup>131</sup> Her finnes likevel ikke dokumenter som Kvalitetsrapporten til NAV eller statistikk offentlig tilgjengelig, men kun saker om NAVs egen administrasjon, økonomiforvaltning og personalforvaltning.<sup>132</sup> Sammenlignbare rapporter og statistikkbanker er tilgjengelig både gjennom ISF og Sveriges domstolars offisielle nettsider.<sup>133</sup>

Mens svenske rapporter og statistikk er offentlig tilgjengelig og er del av den løpende samfunnsdebatten, er den tilsvarende informasjonen i Norge kun tilgjengelig på forespørsel, og bidrar i liten grad til å opplyse offentligheten. Det er betenkelig at forskjellen mellom Norge og Sverige på offentlig innsyn i disse dokumentene er såpass store. At det norske systemet i så liten grad sikrer meroffentlighet bidrar nok til å vanskeliggjøre både relevant forskning, samfunnsdebatt og kanskje nødvendige regelendringer i det norske systemet.

I etterkant av trygdeskandalen har det også vært dokumenter og utredninger som kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget har bedt om innsyn i, men hvor innsyn har blitt nektet.<sup>134</sup> Dette er et tilleggsmoment, som viser mangler i åpenhet i opprydningen etter trygdeskandalen. Resultatet blir at kontrollorganet delvis nektes muligheten til å drive nettopp kontroll, som kan utgjøre et demokratisk problem. Hvis tillit er basert på åpenhet, er akkurat dét lite tillitvekkende.

### 3.5.2 Partsoffentlighet

Partsoffentlighet gjelder partenes rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Som nevnt innebærer kontradiksjonskravet som rettssikkerhetsgaranti i prinsippet at parten skal ha kunnskap om og mulighet til å kommentere alt som ligger til grunn for beslutningen. Muligheten til kontradiksjon er avhengig av kjennskap til opplysninger og argumenter det er aktuelt å motsi eller kommentere.

---

<sup>131</sup> Einnsyn.no (2020), *Om oss*.

<sup>132</sup> NAV.no (2020), *Offentlig journal*.

<sup>133</sup> INSPSF.se (2020), *Publikationer* og Domstol.se (2020), *Statistik, styrning och utveckling*.

<sup>134</sup> Det gjelder et referat fra et møte mellom Hauglie og Vågeng 25.10.2019, en tolkningsuttalelse fra Regjeringsadvokatembetet jf. svarbrev av 06.01.2020 fra arbeids- og sosialminister Anniken Hauglie til kontroll- og konstitusjonskomiteen og en utredning med tittelen «Eksport av velferdsytelser» jf. Spence (2020).

I norsk forvaltningsrett har parten krav på å få tilsendt visse opplysninger som forvaltningen av eget tiltak skal forelegge partene jf. forvaltningsloven § 17 andre og tredje ledd.

I motsetning til i sivil- og straffeprosessen, skjer det ikke noe automatisk kommunikasjon av alle dokumenter i saker etter norsk forvaltningsprosess.<sup>135</sup> Dersom parten ønsker å se mer enn det som er blitt tilsendt eller opplyst om ved varsel, må man *kreve* innsyn i disse dokumentene, altså gjelder det et aktivitetskrav etter fvl. §§ 18 og 19. Etter prinsippet om meroffentlighet kan imidlertid forvaltningen la parten få innsyn i mer enn dette, dersom hensynet til parten veier tyngre enn behovet for unntak jf. § 18 andre ledd.<sup>136</sup> Bestemmelsene som begrunner unntak fra meroffentlighet, er skjønnsmessig formulert, og det skal lite til før forvaltningen kan unnlate å forelegge partene informasjon.<sup>137</sup> I juridisk teori er forskjellen mot partsinnsyn i vanlig domstolprosess begrunnet i særpreg med hensyn til sakens karakter, grunnlaget for avgjørelsene og forvaltningens arbeidsmåte.<sup>138</sup>

I tillegg til de lovfestede reglene om dokumentinnsyn åpnet Høyesterett i sykejournaldommen for at innsyn i journal kunne bygge på «alminnelige rettsgrunnsetninger».<sup>139</sup> Det innebærer at man kan kreve innsyn i andre saksdokumenter som måtte befinne seg utenfor den lovfestede innsynsretten, så lenge det ikke er grunn til å gjøre unntak etter forvaltningsloven § 19.

Fordi en part ikke alltid vil ha oversikt over hvilke dokumenter det er relevant å kreve innsyn i, understrekes forvaltningens veilednings- og utredningsplikt særlig i slike tilfeller. Innholdet i disse pliktene vil behandles nærmere i kapittel 4. Veiledningsplikten gjelder ikke bare når partene spør om det, men forvaltningen skal også «av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning» jf. fvl. § 11 annet ledd. Likevel vil den begrensede innsynsretten etter forvaltningsloven i mange saker innebære begrensninger i partens rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, sammenlignet med domstolprosess. På den andre siden har NAV som «både motpart og dommer» innsyn i alle sakens dokumenter, også fra vedtaksinstansen. Dette innebærer manglende equality of arms, som er svært problematisk i et rettssikkerhetsperspektiv.

I svensk forvaltningsprosessrett gir forvaltningsloven 16 § og forvaltningsprosessloven 43 § en prinsipiell innsynsrett i alle sakens dokumenter. Ifølge forarbeidene er dette er et

---

<sup>135</sup> Eckhoff og Smith (2014), s. 269.

<sup>136</sup> Eckhoff og Smith (2014), s. 270.

<sup>137</sup> Bragdø-Ellenes (2014), s. 134.

<sup>138</sup> Bernt og Rasmussen (2010), s. 267.

<sup>139</sup> Rt. 1977 s. 1035, på s. 1048.

grunnleggende forvaltningsprosessrettslig prinsipp i en rettsstat, og regler om taushetsbelagte opplysninger bør derfor i stort omfang vike for partsinnsynet.<sup>140</sup> Det finnes likevel visse unntak. OFS 3 § andre punktum slår fast at man kan unnta fra innsyn i den grad det av hensyn til allmennheten eller parten selv er av særlig betydning at opplysningen ikke røpes. I så fall har likevel myndighetene plikt til å på en annen måte gi parten informasjon om hva materialet inneholder, på en slik måte at parten kan ivareta sine rettigheter, og det kan skje uten alvorlig skade for den interessen som de taushetsbelagte opplysningene skal beskytte, jf. OFS 3 § tredje punktum. Hvis avgjørelsen om å unnta fra innsyn er begrunnet i materiale som parten overhodet ikke kjenner til, strider det mot elementære prosessrettslige prinsipper å gjøre det, men det er formelt sett ikke helt utelukket, ifølge Ragnemalm.<sup>141</sup>

Reglene i svensk forvaltning og forvaltningsprosess er i prinsippet de samme for partsinnsynet. Imidlertid kan forvaltningen etter FL 16 § begrense innsynsretten når det gjelder myndighetsutøvelse mot den private part, så lenge det er saklig begrunnet. Ifølge Wennergren er det vanskelig å se for seg at en begrunnelse kan være saklig uten å være omfattet av de unntakene som offentlig- og sekretesslagen gir lovhjemmel for.<sup>142</sup>

For å oppsummere synes de svenske prinsippene som ligger til grunn for forvaltningsprosessretten, å ivareta den enkeltes rettssikkerhet på en sterkere måte enn det den norske forvaltningsloven legger opp til. Bragdø-Ellenes peker på at det sannsynligvis er mange parter som ikke krever innsyn, og som ville vært bedre rustet i klagesaken om de fikk tilsendt alle opplysninger av betydning.<sup>143</sup> I tillegg gir forvaltningens status som både tvisteløser og motpart et særlig behov for å ivareta også motpartens interesser og dermed styrke tilliten til forvaltningen.<sup>144</sup> Det er grunn til å spørre om reglene om partsoffentlighet på en bedre måte bør ta hensyn til det ujevne styrkeforholdet mellom staten og den enkelte. Dette gjelder alle saker mellom forvaltningen og private parter, men kanskje særlig på velferdsområdet og trygdeområdet, som gjelder noen av dem som sitter «aller nederst ved bordet», og ikke har forutsetninger til å vite hvilken informasjon de bør kreve innsyn i. Ved å se til Sveriges prinsipper for forvaltningsprosessen på dette området kan man styrke den private partens rettssikkerhet betraktelig.

---

<sup>140</sup> Prop. 1979/80:2 Del A, s. 332.

<sup>141</sup> Ragnemalm (2007), s. 89.

<sup>142</sup> Wennergren (2005), s. 409.

<sup>143</sup> Bragdø-Ellenes (2014), s. 135.

<sup>144</sup> Bragdø-Ellenes (2014), s. 135.

## 4 Prosessuelle forskjeller på klagebehandlingen

### 4.1 Innledning

Med prosessuelle sider menes i denne oppgaven faktorer knyttet til prosessformer og -forutsetninger med betydning under klagebehandlingen. Det dreier seg om prosessuelle regler for organets saksbehandling internt, og om regler for saksomkostninger og rettshjelp, samt kompetansen til organene. Formålet er å se på om prosessuelle sider ved systemet for klagebehandling i Sverige gjør det bedre egnet til å fange opp feil, og om det bedre ivaretar rettssikkerheten til den enkelte.

### 4.2 Prosessuelle prinsipper

Reglene om saksbehandlingen i norsk forvaltning finnes i forvaltningsloven, mens Trygderetten følger trygderettsloven, og domstolene tvisteloven. Totalt følger instansene som behandler klager i norsk rett, altså tre ulike regelsett. I juridisk teori omtales reglene om saksbehandlingen i forvaltningen gjerne som forvaltningsprosess, selv om det ikke er disse som legges til grunn når sakene kommer for Trygderetten eller domstolene.<sup>145</sup> I Sverige er de prosessuelle reglene for forvaltningssaker skilt ut i en egen forvaltningsprosesslov, som gjelder alle ledd av klagebehandlingen. Det går et tydelig skille i svensk rett mellom sivilprosess og forvaltningsprosess, og det er sistnevnte som danner grunnlaget for forvaltningsdomstolens arbeid. Innholdet i begrepene og ulikhetene mellom dem vil bli satt under lupen i det følgende.

Den norske forvaltningslovens krav til beslutningsprosessen har tidligere blitt omtalt som en «barfotversjon» av domstolprosess, som den har som sitt ideal.<sup>146</sup> Med dette siktes det til fellesmål for prosessene, som blant annet er partsdeltakelse og gjennomsiktighet. Et viktig skille mellom prosessen i forvaltningen og prosessreglene i domstolene er at forvaltningen har en utrednings- og informasjonsplikt. Klageinstansen har et selvstendig ansvar for å påse at saken er så godt opplyst som mulig. Den kan be underinstansen om å foreta nærmere undersøkelser og følger ellers saksbehandlingsreglene som gjelder for enkeltvedtak jf. forvaltningsloven § 33 første og femte avsnitt.<sup>147</sup> I henhold til fvl. § 34 annet ledd kan klageinstansen prøve alle sider av saken. Videre skal klageinstansen vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold klageren ikke har berørt jf. fvl. § 34

---

<sup>145</sup> Se eksempelvis Graver (2007), s. 301 og Graver (1996).

<sup>146</sup> Bernt mfl. (2002), s. 569.

<sup>147</sup> Bernt og Rasmussen (2010), s. 315.

annet ledd. Domstolene i Norge må forholde seg til partenes påstander jf. disposisjonsprinsippet i tvisteloven § 11-2 første ledd annet punktum.

De norske forvaltningsprosessuelle reglene er svært generelle, og for NAV Klageinstans vedkommende tar de ikke hensyn til at organet i praksis fungerer som første- og hovedinstans.<sup>148</sup> Trygderettens saksbehandlingsregler tar i langt større grad hensyn til forvaltningssakenes særpreg. Dette var en del av formålet med opprettelsen av Trygderetten, og kommer for eksempel til uttrykk gjennom at den ikke både er motpart og dommer.<sup>149</sup> Tidligere henviste folketrygdloven § 21-12 til flere av trygderettslovens prosessuelle bestemmelser, men disse ble tatt ut med virkning fra 1. april 2016, blant annet begrunnet i at forvaltningslovens regler gir den private parten tilstrekkelig rettssikkerhet.<sup>150</sup>

Den svenske forvaltningsprosessen har detaljerte regler for prosessformen i forvaltningssaker. Den er skreddersydd for å ivareta det ujevne styrkeforholdet mellom det offentlige og den private parten, for eksempel gjennom at den som hovedregel er skriftlig for å unngå for høye kostnader. Offisialprinsippet («officialprincipen») i henhold til FPL 8 § innebærer plikt til å sørge for at saken blir så godt opplyst som sakens art krever, og vil sammenlignes med utredningsplikten i norsk rett senere. Retten må også forholde seg til det såkalte instansordningens prinsipp, som er en uskreven regel om at et nytt aspekt ikke skal behandles for første gang i en høyere instans.<sup>151</sup> Parten står alene foran myndigheten, selv om vedtaksmyndigheten formelt er motpart i henhold til FPL 8 §. Dette innebærer i *teorien* at motparten på samme tid er den private parts dommer, men i *praksis* fungerer ikke prosessen som en topartsprosess.<sup>152</sup>

Mens den norske forvaltningsloven er en «barfotversjon» av domstolprosessens rettssikkerhetsidealer, er den svenske forvaltningsprosessloven utformet for at klagesaker skal gå som fot i hose. Prosessen i førsteinstans i begge land er tilsynelatende basert på flere av de samme prinsippene. Det går et skille mellom de svært generelle reglene i norsk forvaltningsrett og de mer utførlige og skreddersydde reglene i svensk forvaltningsprosess. Spørsmålet blir om de svenske reglene bedre ivaretar den private parts rettssikkerhet.

---

<sup>148</sup> Nylund (2019), s. 436.

<sup>149</sup> Ot.prp. nr. 5 (1966-1967), s. 5.

<sup>150</sup> Prop. 139 L (2014-2015), s. 98 og 99 og Narvland (2019), s. 1120.

<sup>151</sup> Wenander (2019a), s. 409.

<sup>152</sup> Ragnemalm (2007), s. 33.

## 4.3 Nærmere om enkelte prosessuelle krav

### 4.3.1 Innledning

Det stilles en rekke prosessuelle krav til saksbehandlingen i instansen eller domstolen under klagebehandlingen, både i Norge og i Sverige. Dette gjelder både krav til parten – at man må ha «rettslig klageinteresse» eller være den som «beslutet angår»<sup>153</sup> – og samtidig overholde klagefristen på seks uker i Norge eller to måneder i Sverige. I tillegg gjelder det krav til organet – at saksforberedelsen er «så godt opplyst som mulig» eller «så utrett som dess beskaffenhet kræver».<sup>154</sup> Et dybdykk i noen sentrale krav, organets utredningsplikt, begrunnelsesplikt, beviskravene og saksbehandlingstiden kan belyse de prosessuelle prinsippene i praksis.

### 4.3.2 Utredningsplikten

Utredningsplikten i norsk forvaltningsrett innebærer at forvaltningen skal sikre at saken er «så godt opplyst som mulig» jf. fvl. § 33 femte ledd og fvl. § 17. For NAV Klageinstans innebærer det at de har hovedansvar for at saken blir tilstrekkelig opplyst, og enten kan gjennomføre nærmere undersøkelser selv, eller pålegge underinstansen å gjøre det.<sup>155</sup> En naturlig språklig forståelse av «så godt opplyst som mulig» er at det gir en anvisning om å undersøke saken på en så grundig måte som lar seg gjøre innenfor ressursmessige rammer. Imidlertid er ikke utredningsplikten så omfattende som lovens ordlyd skulle tilsi, men gir uttrykk for en relativ standard, fordi det ellers ville være umulig å oppfylle kravet.<sup>156</sup>

I praksis stilles ofte klageinstansens utredningsplikt opp mot partens plikt til å fremskaffe nødvendig dokumentasjon i henhold til folketrygdloven § 21-3. Det innebærer at klageinstansens plikt til å utrede forhold i partens favør ikke er like omfattende som plikten til å utrede forhold i partens disfavør.<sup>157</sup> Ifølge rundskrivet innebærer utredningsplikten at NAV Klageinstans skal skaffe tilstrekkelig dokumentasjon for at parten fyller vilkårene for ytelsen, og kan i henhold til ftrl. § 21-4 innhente de opplysninger som er nødvendig for å kontrollere det.<sup>158</sup> Det innebærer også dokumenter som er unntatt fra partsinnsyn, som for eksempel

---

<sup>153</sup> Forvaltningsloven § 28, förvaltningsprocesslagen 33 § og förvaltningslagen 42 §.

<sup>154</sup> Forvaltningsloven § 33 femte ledd og förvaltningsprocesslagen 8 §.

<sup>155</sup> Rundskriv R36-00 § 33 femte ledd.

<sup>156</sup> Nylund (2020), s. 315, Graver (2007) s. 470 og Bernt (2014), s. 55.

<sup>157</sup> Nylund (2020), s. 315.

<sup>158</sup> Rundskriv R36-00 § 17 generelt.

legerklæringer. Det understrekes i rundskrivet til folketrygdloven at utredningsplikten må sees i sammenheng med den private partens plikt til å bidra til å opplyse sin egen sak.<sup>159</sup>

Av sykepengesakene som ble omgjort i NAV Klageinstans i fjor, var mangelfull utredning begrunnelsen for 43 prosent av dem.<sup>160</sup> Det tilsier at vedtaksinstansen ikke i tilstrekkelig grad overholder sin utredningsplikt. Det taler i samme retning at det i år ble opprettet en egen organisasjon, «Hjelp med NAV», som tilbyr rådgivning for de som er i dialog med NAV.<sup>161</sup> Av Trygderettens vedtak de siste fem år har saker blitt opphevet og henvist til ny behandling i rundt 10 prosent av tilfellene.<sup>162</sup> Det gjaldt for eksempel både i TRR-2019-286 og TRR-2019-12, som begge ble opphevet da avslagene var begrunnet med oppholdskravet i folketrygdloven, som skal vike for trygdeforordningen. Begge ble henvist til ny behandling fordi de ikke var tilstrekkelig opplyst. Når målet er at saken blir «så godt opplyst som mulig» er en naturlig konklusjon at både vedtaksinstansen og klageinstansen i Norge har en vei å gå for å oppfylle sin utredningsplikt.

I svensk rett gir FPL 8 § anvisning for rettens ansvar for utredningens fullstendighet («officialansvar»), idet den slår fast at utredningen skal tilpasses både sakens natur og partsforholdene i saken jf. ordlyden «så utrett som dess beskaffenhet kräver».<sup>163</sup>

I forarbeidene ble det utdypet at domstolen ikke skal ha et ensidig fokus på ugunstige omstendigheter for parten, men tilstrebe en omfattende oversikt over alle omstendigheter som berører saken. Det blir omtalt som en naturlig følge av målet om å sikre det materielle riktige resultatet at man subjektivt skal finne hensyn som taler både til den private parts fordel og ulempe.<sup>164</sup> Wennergren viser til eksempler der både første- og anneninstans i forvaltningsdomstolshierarkiet, ifølge ham, har begynt å utviske domstolsansvaret for å utrede til den private partens fordel, og peker på at en begrunnelse kan være det stadige presset til effektivitet i saksbehandlingen – «det är som har det blivit mycket viktigare att arbeta snabbt än att arbeta säkert».<sup>165</sup>

Dette viser at utredningsplikten både i Norge og Sverige blir stilt opp mot kravet om å arbeide hurtig. Rettssikkerhet satt opp mot effektivitet. I Norge viser praksisen også at ansvaret for å

---

<sup>159</sup> Rundskriv R21-00, § 21-3.

<sup>160</sup> Statistikkpakke (2019), s. 8.

<sup>161</sup> Rettferdnorge.no (2020).

<sup>162</sup> Årsrapport Trygderetten (2019), s. 19.

<sup>163</sup> Wennergren (1995a), s. 107 og Wennergren (2005), s. 148.

<sup>164</sup> SOU 1964:27, s. 299.

<sup>165</sup> Wennergren (2005), s.148.

finne argumenter som taler til den private partens fordel, i stor grad er flyttet over til parten selv. Hvis slike forhold er avanserte rettsregler som er vanskelig tilgjengelig for parten, som var tilfellet i trygdeskandalen, setter det den private parten i en helt umulig situasjon.

### 4.3.3 Begrunnelsesplikten

Begrunnede avgjørelser er en viktig rettssikkerhetsgaranti, for at parten skal ha foranledning til å forstå at man har blitt hørt, at saken har blitt tilfredsstillende behandlet og det kan skape en aksept for beslutningen. I norsk forvaltningsrett er kravet om begrunnelse fastslått i fvl. § 24, som også gjelder ved klagebehandlingen jf. fvl. § 33 første ledd. De nærmere kravene til begrunnelsens innhold etter fvl. § 25 er at begrunnelsen skal inneholde opplysninger om *reglene* vedtaket bygger på, de *faktiske forhold* skal «kort nevnes» samt de *hovedhensyn* som er vektlagt når forvaltningen utøver skjønn. Ifølge forarbeidene vil graden av utførlighet i orienteringene om de faktiske forhold bero på de konkrete forhold i den enkelte sak.<sup>166</sup> Ifølge rettspraksis skjerpes kravene til begrunnelse i vedtak av særlig inngripende karakter.<sup>167</sup> Rundskrivet slår fast at kravene til begrunnelsen må tilpasses etter «hvor viktig og inngripende avgjørelsen er for medlemmet, sakens viktighet i alminnelighet, og hvilke praktiske vanskeligheter organet har med å gi en mer utførlig begrunnelse».<sup>168</sup> Selv om vedtak om trygdeytelser ikke er av inngripende karakter, slik som nevnte rettspraksis, har de stor velferdsmessig betydning for parten og ligger i kjerneområdet for velferdsstatens oppgaver. At NAV åpner for at praktiske vanskeligheter hos organet selv kan være tilstrekkelig til å lempe på begrunnelsesplikten, virker merkelig i lys av dette.

Klageinstansen har altså plikt til å begrunne sine vedtak, men hvor utførlig begrunnelsen skal være, vil bero på sakens konkrete forhold. I en undersøkelse gjennomført i forbindelse med en mastergrad om NAV Klageinstans av Refsdal kom det fram at standardformuleringer ble brukt svært ofte i begrunnelsene, og at det var tvilsomt at kravet til begrunnelse var oppfylt.<sup>169</sup> Kravet til at begrunnelsen skal inneholde opplysninger om reglene vedtaket bygger på, var ikke oppfylt. Det var imidlertid store regionale forskjeller.<sup>170</sup> Lignende funn er gjort i forskning av Kane, som har funnet at det er mye standardformuleringer, at man ikke koblet begrunnelsen til lovteksten, og at rundskriv var den viktigste rettskilden, både i lokal, regional

---

<sup>166</sup> Ot.prp. nr. 75 (1993-1994), s. 40.

<sup>167</sup> Rt. 1981 s. 745, på s. 748 og Rt. 2000 s. 1056, på s. 1062.

<sup>168</sup> Rundskriv R36-00, § 25.

<sup>169</sup> Refsdal (2009), s. 60.

<sup>170</sup> Refsdal (2009), s. 62.



og sentral del av trygdeadministrasjonen og NAV.<sup>171</sup> Når rundskrivet i tillegg gir feil forståelse av retten, som var tilfellet i trygdeskandalen, får det fatale konsekvenser.

I svensk rett fremgår begrunnelsesplikten av FPL 30 § som slår fast at rettens beslutninger skal begrunnes med hva de baserer seg på og hva som ellers har fremkommet i saken.

Hensikten er at parten skal ha en garanti for fullt innsyn i og kontroll over hva retten bygger avgjørelsen på, og at de ikke har vektlagt utenforliggende hensyn.<sup>172</sup> Ifølge juridisk teori er det først og fremst hovedpunktene som det skal vises til, og omfanget må henge sammen med informasjonsbehovet til den private parten.<sup>173</sup> Den økende bruken av tekniske hjelpemiddel har ført til en utstrakt bruk av standardiserte begrunnelser, men disse må kompletteres med ytterligere begrunnelser som er konkret for saken.<sup>174</sup>

Både klageinstansen i Norge og forvaltningsdomstolen i Sverige har altså en plikt til å begrunne, og omfanget av begrunnelsesplikten er skjønnsmessig. I tillegg gjør den utstrakte bruken av rundskriv at rettsanvendelsen i NAV blir sårbar for feil, særlig når direktoratet har manglet retningslinjer for utforming og oppdatering av rundskriv, og det ikke har vært faste rutiner for kvalitetskontroll.<sup>175</sup>

#### **4.3.4 Bevisvurdering og -krav**

Utgangspunktet for forvaltningen må være fri bevisvurdering. For sivile saker følger det av tvl. § 21-2, og det må også gjelde for forvaltningen.<sup>176</sup> Dette innebærer at det må gjøres en konkret og skjønnsmessig vurdering av alle bevis som foreligger i den enkelte sak.

I undersøkelsene gjort av Refsdal kom det fram at NAV Klageinstans la mindre vekt på fastlegenes vurderinger, og mer vekt på sine egne rådgivende leger, mens tilfellet var motsatt i Trygderetten.<sup>177</sup> Høyesterett har slått fast at bindinger som oppstår med sakkyndige vitner, vil kunne svekke vekten av deres vurderinger.<sup>178</sup> I Refsdals undersøkelser kom det frem at NAV Klageinstans har liten tiltro til behandlende leger, fordi de kan ha binding til den private parten og kan få en slags «advokatrolle» overfor dem.<sup>179</sup> Samtidig er det grunn til å

---

<sup>171</sup> Eckhoff (2001), s. 228, Kane (2018), s. 321, NOU 2020:9, s. 124 og Refsdal (2009), s. 119.

<sup>172</sup> Wennergren (2005), s. 306.

<sup>173</sup> Ragnemalm (2007), s. 113.

<sup>174</sup> Ragnemalm (2007), s. 114.

<sup>175</sup> NOU 2020:9, s. 121.

<sup>176</sup> Refsdal (2009), s. 130.

<sup>177</sup> Refsdal (2009), s. 111.

<sup>178</sup> Rt. 1998, s. 1565, på s. 1571.

<sup>179</sup> Refsdal (2009), s. 112.

problematisere også NAVs bruk av egne leger, som på tilsvarende vis kan føle seg forpliktet til å være en slags advokat for NAV. Fører det til at bukken passer på havresekken?

SINTEF undersøkte i 2006 legers rolle i uføresaker og fikk uavhengige leger til å gjennomgå saker som hadde vært utredet av NAV.<sup>180</sup> De fant at de uavhengige legene sjeldnere enn legene til NAV mente at saken var godt nok utredet, og at det var store forskjeller på hvordan spesialistene vurderte sakene sammenlignet med de allmennpraktiserende legene.<sup>181</sup> I lys av dette gikk et offentlig utvalg inn for at pasientens lege primært skal ha i oppgave å vurdere og beskrive de medisinske forholdene, og at man skulle ta utgangspunkt i attesten som brukes ved sykmelding.<sup>182</sup> I rundskrivet skilles det i dag mellom legens opplysninger som diagnose, sykemeldingsperioder eller utdrag fra journal som er opplysninger etter ftrl. § 21-4 første ledd på den ene siden, og uttalelser og vurderinger som dreier seg om pasientens tilstand eller arbeidsdyktighet som innebærer at legen skal regnes som sakkyndig jf. ftrl. § 21-4 annet ledd på den andre.<sup>183</sup> Når NAV har behov for ytterligere medisinsk dokumentasjon, innhentes dette gjennom at oppdraget gis til en sakkyndig spesialist. I domstolene fremstår ofte forvaltningens partsvitner og bevis ifølge Graver «med rette eller urette» som troverdige, slik at retten ofte ikke er i tvil dersom det føres bevis for forvaltningens versjon av faktum.<sup>184</sup> Det er liten grunn til å tro at NAV Klageinstans selv vektlegger dette annerledes. Uttalelser fra leger om at det er «helt nødvendig å være pasientens advokat», illustrerer hvordan dette i praksis kan utvikle seg til en tvekamp.<sup>185</sup>

Også i svensk rett gjelder prinsippet om fri bevisføring, og at domstolen fritt skal bedømme verdien av de presenterte bevisene etter det såkalte frie bevisprøvnings prinsipp.<sup>186</sup> Bevisbyrden ligger i henhold til offisiellprinsippet til domstolene. Imidlertid må dette modifieres i saker der den private part søker velferdsgoder fra det offentlige, hvorpå det må kreves at man gjør anstrengelser for å vise at omstendighetene gjør en berettiget til godet.<sup>187</sup> Ansvar for de faktiske forhold som dommerne har, er praktisk begrenset, slik at de ikke selv behøver å innhente de nødvendige opplysninger, men kan veilede en part om hvordan saken bør kompletteres.<sup>188</sup> I praksis henter ikke forvaltningsdomstolen i Sverige inn særlig mye

---

<sup>180</sup> Steihaug og Hem (2006), s. 6.

<sup>181</sup> Steihaug og Hem (2006), s. 19 og 26.

<sup>182</sup> NOU 2007:4, s. 196.

<sup>183</sup> Rundskriv R21-00, s. 18.

<sup>184</sup> Graver (2007), s. 487.

<sup>185</sup> Mortensen (2020).

<sup>186</sup> Ragnemalm (2007), s. 107.

<sup>187</sup> Ragnemalm (2007), s. 108.

<sup>188</sup> Bragdø-Ellenes (2014), s. 266.

bevis.<sup>189</sup> Det kan gjøre at vedtaksinstansen fører sin legerklæring som bevis, mens den private part fører en annen legerklæring som bevis. Ettersom forvaltningsdomstolen er upartisk, vil problemet fortone seg som en vanlig bevisutfordring med «ord mot ord» i domstolene. Det kan være en styrke for den private part, som gjennom dette i teorien sikres equality of arms.

Når det gjelder beviskravet, skal alminnelig sannsynlighetsovervekt som hovedregel legges til grunn i norsk rett. Hvis faktagrunnlaget er sikkert nok til å kunne begrunne et standpunkt, er saken tilstrekkelig utredet.<sup>190</sup> I saker der forvaltningen har veiledningsplikt og bevisbyrden ligger på den private parten, kan dette bli annerledes. Forvaltningen kan da ikke avgjøre en sak på grunnlag av den private partens passivitet eller mangelfulle opplysninger, uten at man har vurdert deres behov for veiledning.<sup>191</sup> Beviskravet må stå i sammenheng med kravet til sakens utredning i henhold til fvl. § 17. Dette tilsier at NAV Klageinstans må veilede den private parten på en slik måte at man sikrer at man har tilstrekkelige bevis i saken. I praksis er det imidlertid en utfordring at effektivitet vektlegges såpass sterkt at dette blir vanskelig å overholde.<sup>192</sup>

I svensk forvaltningsprosessrett varierer beviskravet etter hvorvidt saken gjelder begunstigende eller tyngende forvaltningsvedtak. Det antas at det er et lavere beviskrav generelt i forvaltningsprosessen enn i øvrig prosessrett.<sup>193</sup> Von Essen tar avstand fra påstander om at det eksisterer et normalkrav om alminnelig sannsynlighetsovervekt («sannolika skäl»), og han mener beviskravene er strengere i takt med sakens viktighet og vanskelighetsgrad. Ifølge ham er beviskravet formodentlig lavere i trygdesaker, selv om det ikke er angitt noe konkret krav i forvaltningsprosessloven.<sup>194</sup>

Norsk og svensk rett har til felles at bevisvurderingen og -kravene sees i sammenheng med saken, og at det er rom for skjønnsmessige vurderinger. Selv om det kanskje hadde vært naturlig, er det ikke angitt generelle regler om beviskrav i den svenske forvaltningsprosessloven, og dette skaper diskusjoner i juridisk teori. I både Norge og Sverige har førsteinstansen en skjønnsmessig adgang til å vurdere bevisene og beviskravet i den konkrete saken. Likevel er det en forskjell knyttet til NAV Klageinstans manglende

---

<sup>189</sup> Edelstam (1994), s. 232 og Lundin (2012), s. 211.

<sup>190</sup> Graver (2007), s. 486.

<sup>191</sup> Graver (2007), s. 491.

<sup>192</sup> Jf. 4.3.2.

<sup>193</sup> SOU 1991:106, s. 526, Edelstam (1994), s. 197-198 og von Essen (2009), s. 37.

<sup>194</sup> von Essen (2009), s. 37—38.

uavhengighet, som kan få utslag i bevisvurderingen i praksis. I begge land er det en utfordring for rettssikkerheten at kombinasjonen av høyt tempo og adgang til å gjøre skjønnsmessige vurderinger går på bekostning av målet om å behandle like tilfeller likt. Spørsmålet man kan stille seg, er om det er viktigst å arbeide raskt, eller om det er viktigst å arbeide rettssikkert. Og lar det seg ikke gjøre å oppnå begge deler samtidig?

#### 4.3.5 Saksbehandlingstid

EMK art 6(1) stiller krav om at saken skal avgjøres «innen rimelig tid», og EMD understreker at saker skal avgjøres uten forsinkelser som går ut over effektiviteten og kredibiliteten til organet.<sup>195</sup> Når forvaltningsklage er en forutsetning for domstolsprøving, telles tidsbruken fra klagen blir fremsatt til den første klageinstansen i forvaltningen, og den avsluttes når saken er ferdigbehandlet i et organ som fyller de institusjonelle kravene til å være domstol etter EMK.<sup>196</sup> Det betyr at tidsbruken regnes til saken er behandlet i Trygderetten i Norge og i forvaltningsdomstolen i Sverige. Hvor lang tid som aksepteres, beror på sakens kompleksitet, den private partens eller myndighetenes atferd og hva saken gjelder.<sup>197</sup>

Ifølge folketrygdloven § 21-12 femte ledd kan ikke vedtak bringes inn for de alminnelige domstolene før mulighetene til å klage og anke er nyttet fullt ut. Dette innebærer at saker ikke kan reises for domstolene før NAV Klageinstans har ferdigbehandlet saken, og den har vært behandlet i Trygderetten. Som nevnt er NAV Klageinstans førsteinstans for behandling av klagesaker. Både i Norge og Sverige skal klager først sendes til vedtaksorganet. NAV har plikt til å forberede og avgjøre saken «uten ugrunnet opphold» jf. ftrl. § 21-10.

I Norge må man beregne ti ukers ventetid for klagebehandling i vedtaksinstansen og 18 uker for behandling i NAV Klageinstans.<sup>198</sup> I tillegg bruker NAV Klageinstans ytterligere 25 uker for behandling av anker, som er ledd i forberedelsen for saker i Trygderetten.<sup>199</sup> Totalt kan det dermed ta ett år før saken kommer til behandling i Trygderetten i Norge. Trygderetten oppgir en saksbehandlingstid på syv til åtte måneder.<sup>200</sup> Det betyr at det kan ta over ett og et halvt år før saken er behandlet av en domstol etter EMKs kriterier.

---

<sup>195</sup> *H mot Frankrike*, avsnitt 58 og *Katte Klitsche de la Grange mot Italia*, avsnitt 61.

<sup>196</sup> *König mot Tyskland*, avsnitt 98, *X mot Frankrike*, avsnitt 31, *Schouten og Meldrum mot Nederland*, avsnitt 62 og *Kress mot Frankrike*, avsnitt 90.

<sup>197</sup> *Katte Klitsche de la Grange mot Italia*, avsnitt 55, *Papachelas mot Hellas*, avsnitt 39, *Erkner og Hofauer mot Østerrike*, avsnitt 68, *Martins Moreira mot Portugal*, avsnitt 60.

<sup>198</sup> NAV.no (2020), *Klage og anke*.

<sup>199</sup> NAV.no (2020), *Klage og anke*.

<sup>200</sup> Trygderetten.no (2020), *Om ankeprosessen*.

I Sverige har vedtaksinstansen mål om å behandle klagen i løpet av seks uker. På grunn av økt saksinnang har man i andre halvdel av 2020 lengre ventetider, men parten kan kreve vedtak innen fire uker hvis det går over seks måneder i henhold til FL 12 §.<sup>201</sup> Ventetiden varierer stort mellom de ulike domstolene, men gjennomsnittet er 7,7 måneder.<sup>202</sup> Totalt kan ventetiden bli i overkant av ett år før saken behandles i domstolen. Tallene viser at ventetiden er lengre i Norge enn i Sverige. Imidlertid er NAV Klageinstans nær dobbelt så effektiv i sin klagebehandling som den svenske forvaltningsdomstolen.

Granskningsutvalget har undersøkt to dommer for bedrageri som var del av trygdeskandalen, og funnet at svært lang saksbehandlingstid har vært en tilleggsbelastning. Begge de som ble dømt for bedrageri, måtte vente godt over fire år fra første varsel om anmeldelse fra NAV til saken kom opp i tingretten i andre halvdel av 2019. I begge dommene slås det fast at den lange saksbehandlingstiden representerer et brudd på EMK art 6.<sup>203</sup> Generelt tilsier hensynet til den private partens innretningsbehov at det er viktig å få avklart saken sin raskt. Både i Norge og i Sverige taler dette for at man bør sette inn ressurser for å få ned ventetiden, og i tillegg bør man stille krav om en maksimal ventetid for å få saken behandlet. I Norge er det et tilleggselement at dersom NAV Klageinstans hadde oppfylt minstekravene til å være en domstol i henhold til EMK art. 6, ville saksbehandlingstiden blitt beregnet til vedtaket i klageinstansen var gjort.

## 4.4 Saksomkostninger og adgang til rettshjelp

### 4.4.1 Kostnadsrisiko

Utgangspunktet i norsk forvaltningsrett er at parten må bære sine egne kostnader.

I forarbeidene er dette begrunnet med at de fleste forvaltningssaker er ukontroversielle og enkle, samt veiledningsplikten og undersøkelsesprinsippet hos forvaltningen.<sup>204</sup> Det er ingen gebyrer for å få saken behandlet i klageinstansen. Som hovedregel har ikke den private parten behov for advokathjelp, men det er et utviklingstrekk i norsk rett at advokater spiller en stadig mer sentral rolle overfor offentlig forvaltning.<sup>205</sup>

---

<sup>201</sup> Försäkringskassan.se (2020), *Om du inte är nöjd med beslutet*.

<sup>202</sup> Verksamhetsmål (2020), s. 2.

<sup>203</sup> NOU 2020:9, s. 36.

<sup>204</sup> Ot.prp. nr. 27 (1968-1969), s. 24.

<sup>205</sup> Bragdø-Ellenes (2014), s. 139.

Forvaltningsloven § 36 gir i dag rett til å få tilkjent dekning for «vesentlige» sakskostnader når saken blir «endret til gunst» for den private parten og utgiftene har vært nødvendige. At saken blir endret til gunst, innebærer ifølge rundskrivet at det nye vedtaket skal endre den private parts rettsstilling til deres fordel.<sup>206</sup> Vesentlighetskriteriet skal forstås som et kvantitetskriterium, der kostnadens størrelse er avgjørende, og det er kun kostnader som er nødvendige for å få vedtaket endret som kan kreves dekket.<sup>207</sup> Det betyr at den private parten må dekke sine egne kostnader til for eksempel advokathjelp med mindre man vinner frem med kravet, som jo bare gjelder rundt en firedel av sakene i NAV Klageinstans.<sup>208</sup> Etter forvaltningsloven § 36 annet ledd kan man bli pålagt å dekke en eventuell privat motparts sakskostnader. I forslaget til ny forvaltningslov foreslår flertallet i utvalget at forvaltningsloven ikke skal gi rett til dekning av sakskostnader. Utvalget peker på at forvaltningen skiller seg fra domstolene ved utrednings- og veiledningsplikten, og de mener det er mer målrettet å styrke fri rettshjelpsordningen i velferdssaker.<sup>209</sup>

I Sverige skal prosessen i prinsippet være gratis for klageren, og man pålegges aldri å betale motparten eller det offentliges kostnader.<sup>210</sup> Forvaltningsprosessen er lagt opp til at man skal klare seg uten advokatbistand, og de fleste partene er uten bistand fra advokat i prosessen.<sup>211</sup>

Både i Norge og i Sverige brukes henholdsvis forvaltningens og domstolenes utredningsplikt som argument for at den private part ikke skal ha behov for advokatbistand. I Norge modifiseres imidlertid forvaltningens utredningsplikt, som tidligere konstatert, av at plikten til å finne argumenter som taler til den private parts fordel i stor grad er flyttet over til den private parten. Det er ikke uproblematisk at den private part selv også tar kostnadsrisikoen ved klagen.

Det går et skille mellom norsk og svensk organisering gjennom at det i Sverige ikke medfører en kostnadsrisiko for parten å gå til sak, mens det gjør det i Norge. Muligheten til å klage på saken her i Norge, kan dermed være avhengig av den private partens økonomiske kapasitet. Det blir som i det kjente sitatet: «justice is open to all – like the Ritz Hotel».<sup>212</sup>

---

<sup>206</sup> Rundskriv R36-00, § 36 første ledd.

<sup>207</sup> Rundskriv R36-00, § 36 første ledd, Ot.prp. nr. 3 (1976-1977), s. 102 og Eckhoff og Smith (2014), s. 318.

<sup>208</sup> Se 2.4.

<sup>209</sup> NOU 2019:5, s. 464.

<sup>210</sup> SOU 2010:29, s. 601.

<sup>211</sup> Bragdø-Ellenes (2014), s. 273 og Wejedal (2017), s. 878.

<sup>212</sup> Hayes (2010), s. 29.

#### 4.4.2 Saksomkostninger for det offentlige

I Norge ligger gjennomsnittskostnadene per sak i NAV Klageinstans på rundt NOK 5 400.<sup>213</sup> Til øvrig sammenligning er gjennomsnittskostnadene per sak i Trygderetten rundt NOK 19 000.<sup>214</sup> I Sverige er gjennomsnittlig kostnad per trygdesak i forvaltningsdomstolen i førsteinstans SEK 9 058.<sup>215</sup> Beregninger fra det svenske Domstolsverket viser at gjennomsnittskostnaden per sak i forvaltningsdomstolene i førsteinstans var under halvparten av tilsvarende kostnader for sivile saker i domstolene.<sup>216</sup> Dette viser at svensk forvaltningsprosessrett er langt rimeligere enn ordinær domstolprosess, men samtidig at kostnadene for klagebehandlingen i NAV Klageinstans er langt lavere.

Når egne forvaltningsdomstoler i Norge blir avvist på grunn av kostnader, kan det anføres at prisnivået vi er kjent med i norsk sivilprosessuell kontekst, ikke nødvendigvis har overføringsverdi, så lenge egne forvaltningsdomstoler også fordrer egne ressurseffektive forvaltningsprosessuelle regler. Som nevnt peker granskningsutvalget etter trygdeskandalen på manglende ressursmessige forutsetninger som en av årsakene til systemsvikten. Når den norske førsteinstansen bruker omtrent halvparten så mye som den svenske ved prosessen, kan man spørre seg om ressursene er tilstrekkelig til å drive forsvarlig saksbehandling.

#### 4.4.3 Adgang til rettshjelp

Siden ordningen både i Norge og Sverige i teorien skal være lagt opp slik at man ikke har behov for rettshjelp, men få den veiledningen man trenger av forvaltningen eller domstolen, skal ikke adgangen til rettshjelp ha noe å si for den private part i trygdesaker. Likevel viser praksis at det er blitt vanligere, kanskje særlig i Norge, å ta i bruk juridisk bistand gjennom for eksempel advokat for å få saken sin klagebehandlet. Derfor er det interessant å se nærmere på hvem som omfattes av adgangen til rettshjelp i Norge og Sverige.

Den norske ordningen for rettshjelp er smal og forbeholdt de med aller størst behov. I henhold til rettshjelploven<sup>217</sup> § 17 innvilges det fri rettshjelp for den som i tråd med rhjl. § 16 annet ledd har inntekt og formue under bestemte, lave grenser. Ordningen i Sverige er bredere, men

---

<sup>213</sup> Totalt behandlet klageinstansen 34 384 saker i 2019, med et budsjett på NOK 185 560 000, ifølge Mål- og disponeringsbrev (2019) s. 20. Til øvrig sammenligning er den gjennomsnittlige kostnaden i finske FPA 200 euro, ifølge Nylund (2020), s. 219.

<sup>214</sup> Trygderetten avgjorde 4 166 saker i 2019, med et budsjett på NOK 79 799 000, ifølge Årsrapport Trygderetten (2019), s. 10 og 12.

<sup>215</sup> Årsredovisning (2019), s. 148.

<sup>216</sup> Bragdø-Ellenes (2014), s. 140.

<sup>217</sup> Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelploven – rhjl.).

samtidig behovsprøvd. Rättshjälpslagen (RHL) gir rett til to timer rådgivning fra advokat jf. RHL 4 §. Utover dette innvilges det rettshjelp til den som har behov for juridisk bistand utover rådgivning jf. RHL 7 §. Ordningen i Sverige innebærer at man selv også betaler en del av kostnadene gjennom en avgift som står i sammenheng med egen betalingsevne.<sup>218</sup>

Det er nærliggende å tenke at det rikeste landet også har den høyeste grensa for å innvilge rettshjelp, men slik er det ikke. Den norske medianlønnen er NOK 431 000, mot SEK 380 400 i Sverige (tilsvarer ca. NOK 400 000).<sup>219</sup> Inntektsgrensa i Norge er NOK 246 000 med formuesgrense på NOK 100 000, jf. rettshjelpsforskriften § 1-1. I Sverige er inntektsgrensa SEK 260 000 jf. 6 § i rättshjälpslagen (ca. NOK 270 000). Tross 8 prosent høyere medianlønn, er terskelen for fri rettshjelp altså nær 10 prosent lavere i Norge. Mens bare 9 prosent av befolkningen i Norge er under inntektsgrensen for fri rettshjelp, gjelder det hele 44 prosent av svenskene.<sup>220</sup> Forskjellen er formidabel.

I Norge er den minste mulige uføretrygden for enslige 2,48 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) jf. folketrygdloven § 12-13 annet ledd siste setning. Dette utgjør NOK 251 350, og er dermed over grensa for å få rettshjelp. Etter uføretrygdreformen i 2015 ble trygd en bruttoytelse.<sup>221</sup> Dette gjør at få, om noen, trygdede i dag har krav på rettshjelp.<sup>222</sup>

Våren 2020 kom rettshjelpsutvalget med anbefalinger til endringer i rettshjelpsloven i Norge. De foreslår en ny beregningsmodell for det økonomiske grunnlaget, som i stedet for en fast sum tar utgangspunkt i folketrygdens grunnbeløp.<sup>223</sup> Etter utvalgets beregninger vil den nye ordningen gjøre at 25 prosent av den voksne befolkningen vil ha rett til fri rettshjelp.

Den svenske regjeringen har foreslått at mer enn 90 prosent av befolkningen skal oppfylle de økonomiske vilkårene for rettshjelp, og å heve inntektsgrensen til SEK 400 000.<sup>224</sup> De som har så høy inntekt at de selv kan betale for juridisk hjelp, skal gjøre det, men grensen skal ikke være så høy at den bare treffer de aller vanskeligst stilte.<sup>225</sup> Etersom den svenske ordningen er egenandelsbasert, er den ikke automatisk sammenlignbar med den norske.

---

<sup>218</sup> Domstol.se (2020), *Om rättshjälp*.

<sup>219</sup> SSB.no (2020), *Median inntekt etter skatt, etter fylke og husholdningstype*. Kroner, SCB.se (2020), *Medianlöner i Sverige*, Norges-bank.no (2020), *Valutakurser*.

<sup>220</sup> NOU 2020:5, s. 126 og opplysning per e-post fra SCB.

<sup>221</sup> Prop.202 L (2012-2013), s. 5.

<sup>222</sup> NOU 2020:5, s. 132.

<sup>223</sup> NOU 2020:5, s. 256.

<sup>224</sup> SOU 2014:86, s. 228 og 230 og Prop. 1996/97:9, s. 278.

<sup>225</sup> SOU 2014:86, s. 228.



Likevel viser tallene at den norske ordningen både i dag og i overskuelig fremtid vil omfatte en lavere andel av befolkningen enn den svenske.

Granskningsutvalget pekte på at den private parten hadde fått mangelfull, motstridende og lite veiledning av NAV, noe som taler for at behovet for å få juridisk bistand kan være helt nødvendig for å ivareta sin sak. Når terskelen for rettshjelp i norsk rett er såpass høy, er det vanskelig, for ikke å si umulig, å la seg representere av en advokat i klagesaker om trygdeytelser. Det utgjør helt klart en stor rettssikkerhetsmessig utfordring.

## 4.5 Overprøvingskompetansen til organene

I Norge kan NAV Klageinstans i henhold til forvaltningsloven § 34 prøve *alle sider av saken*. Den er ikke bundet av begrunnelser eller grunnlag fremsatt av klager eller som underinstansen har lagt til grunn i sitt vedtak, og kan ta opp nye forhold samt andre forhold som ikke er berørt av klageren.<sup>226</sup> Klageinstansen kan endre vedtaket til klagerens ugunst, såkalt *reformatio in peius*. Det er en adgang som skal benyttes ved varsomhet og utløser kontradiksjonsrett for parten.<sup>227</sup> Resultatet av klagebehandlingen kan enten være at klageinstansen realitetsbehandler saken selv, eller, dersom de ikke har de nødvendige opplysninger, opphever underinstansens vedtak for så å sende saken tilbake til underinstansen for ny behandling.<sup>228</sup>

Trygderetten kan også prøve alle sider av saken og treffe realitetsavgjørelse, jf. trygderettsloven § 20 første ledd, og gå utover partenes påstander og påstandsgrunnlag hvis det er til gunst for den ankende part etter § 20 annet ledd, såkalt *reformatio in melius*. Adgangen til å gå utover partenes påstander skiller sakene i Trygderetten fra sakene i de ordinære domstolene, der man er bundet av partenes påstander og påstandsgrunnlag jf. tvisteloven § 11-2 første ledd.

I Sverige behandler forvaltningsdomstolene sine saker etter forvaltningsprosessretten. I henhold til instansordningsprinsippet overtar domstolen den underordnede myndighetens kompetanse, og domstolen kan ikke bare oppheve vedtaket, men også justere det eller erstatte det med et nytt vedtak.<sup>229</sup> I utgangspunktet innebærer instansordningsprinsippet at man heller ikke kan ta hensyn til nye omstendigheter i domstolen, men ifølge forarbeidene blir en slik

---

<sup>226</sup> Rundskriv R36-00 til § 34 andre ledd.

<sup>227</sup> Rundskriv R36-00 til § 34 tredje ledd.

<sup>228</sup> Rundskriv R36-00 til § 34 fjerde ledd.

<sup>229</sup> Ragnemalm (2007), s. 188.

tolkning unødig formalistisk og upraktisk.<sup>230</sup> Innenfor rimelighetens grenser må det derfor være mulighet til å påberope nye omstendigheter i forvaltningsdomstolen.<sup>231</sup>

FPL 29 § gir anvisning om at domstolen ikke kan gå ut over partenes anførsler, men har en praktisk viktig unntaksbestemmelse om at det er anledning til å gjøre det hvis det er til gunst for den private part og ikke går ut over det offentliges interesser. Prinsippet om *reformatio in melius* er en grunnmur i den svenske forvaltningsprosessretten, ifølge Wennergren.<sup>232</sup>

Som nevnt er det i utgangspunktet et stort rettslig rom i Sverige for at domstolen overprøver forvaltningens skjønnsutøvelse når sakene gjelder ytelser fra det offentlige.<sup>233</sup> Dette er forankret i tradisjon og i en oppfatning om at dette gir god rettssikkerhet for borgerne.<sup>234</sup> I tillegg må det sees i sammenheng med det historisk nære båndet mellom forvaltningen og domstolene, og folkesuverenitetsprinsippet forrang over maktfordelingsprinsippet i svensk rett.<sup>235</sup>

Overprøves skjønnet i praksis? Wennergren gir uttrykk for at forvaltningsdomstolene i motsetning til forvaltningsmyndighetene ikke skal ha ansvar for å aktivt realisere formålet forvaltningsretten bygger på, men kun ha rettsvernsformål.<sup>236</sup> Det innebærer at forvaltningsdomstolene ikke skal være resultatorientert, eller ivareta fiskale eller allmenne interesser.<sup>237</sup> Dette innebærer et tydelig skille mellom vedtaksinstansens kompetanse og kompetansen til forvaltningsdomstolen i førsteinstans. Han begrunner det i formålet om en fri og upartisk domstol, både overfor den private part og forvaltningsmyndigheten, men også allmennheten.<sup>238</sup> Samtidig understreker han domstolens ansvar for å fatte materielt riktige vedtak, og gjennomføre fullstendig overprøving av saker, og ikke bare rettinger.

I forarbeidene og i juridisk teori blir det understreket at forvaltningsdomstoler ikke skal ha en dobbeltrolle, og derfor ikke skal fungere på samme måte som forvaltningsmyndighetene.<sup>239</sup> I stedet skal forvaltningsdomstolen i sin overprøving drive med kontroll med at forvaltningen

---

<sup>230</sup> SOU 1964:27, s. 542.

<sup>231</sup> Wennergren (2005), s. 294.

<sup>232</sup> Wennergren (1995b), s. 71.

<sup>233</sup> Ragnemalm (2007), s. 111.

<sup>234</sup> Bragdø-Ellenes (2014), s. 112.

<sup>235</sup> Petrén (1965), s. 98 og Wenander (2019b), s. 409.

<sup>236</sup> Wennergren (1995b), s. 72 og 74 og Wenander (2019b), s. 413.

<sup>237</sup> Wennergren (1995b), s. 72 og 74 og Wenander (2019b), s. 413.

<sup>238</sup> Wennergren (2005), s. 113.

<sup>239</sup> Prop. 1971:30, s. 292, Wennergren (1995b), s. 70 og Wennergren (2005), s. 113.

ikke har overtrådt sine fullmakter eller mistolket eller feilanvendt loven på annet vis.<sup>240</sup> Proporsjonalitetsprinsippet om at tiltak må stå i et rimelig forhold til de interesser de skal beskytte, har vært viktig i svensk rett også før inntoget av de felleseuropeiske normer, og har blitt enda viktigere etter praksis fra EMD.<sup>241</sup> Ofte er spørsmålet for forvaltningsdomstolen i praksis hvorvidt proporsjonalitetsprinsippet er brutt. Ut over det er domstolen generelt tilbakeholden med å overprøve skjønnet i den konkrete saken.<sup>242</sup>

I teorien har de svenske domstolene kompetanse tilsvarende det overordnet forvaltningsorgan har i Norge. I praksis er maktutøvelsen sterkt begrenset og minner om begrensningene norske domstoler har etter reglene om forvaltningens diskresjonære kompetanse. Erkjennelsen av den begrensede maktutøvelsen i svenske forvaltningsdomstoler leder til spørsmålet om hvorvidt det kan tenkes at overprøvingskompetansen i NAV Klageinstans sikrer *sterkere* rettssikkerhet enn førsteinstans hos våre naboer.

På den ene siden stenger den norske forvaltningsloven ikke i prinsippet for *reformatio in peius*. Det gjør at resultatet av klagebehandlingen kan bli til den private partens ugunst i Norge, i motsetning til i Sverige. På den andre siden gjør den omfattende overprøvingskompetansen i NAV Klageinstans at det blir en reell overprøving som kan ta hensyn til alle sider av saken. Denne kompetansen savner i praksis forvaltningsdomstolen i Sverige.

Samtidig kan det stilles spørsmål ved hvorvidt NAV Klageinstans i realiteten opplever seg bundet av begrunnelser eller grunnlag som underinstansen har lagt til grunn, og om man i realiteten benytter seg av den brede kompetansen til å overprøve saker i førsteinstans. At omgjøringsgraden er såpass lik i Norge og Sverige, tyder på at man er tilbakeholden på å overprøve skjønnet, også her. Som tidligere problematisert, setter dessuten de institusjonelle rammene NAV Klageinstans i en lojalitetskonflikt som kan gjøre at feil gjentas og at ny praksis i overinstansen ikke fanges opp. Det kan være slik at en forutsetning for fri prøving er at klageinstansen selv er uavhengig fra vedtaksinstansen.

---

<sup>240</sup> Wennergren (1995b), s. 72.

<sup>241</sup> Warnling-Nerep (2008), s. 70.

<sup>242</sup> Wenander (2019b), s. 410.

## 5 Hva kan vi lære av svensk rett?

### 5.1 Endringer som kan styrke rettssikkerheten

I denne oppgaven har det blitt identifisert flere rettssikkerhetsmessige utfordringer i det norske systemet for klagebehandling av trygdevedtak. Overordnet kan disse oppsummeres i det institusjonelle forholdet om ikke-uavhengighet i første klageinstans, og det prosessuelle forholdet om at reglene mangler tilpasning til forvaltningssakers særegenheter. Oppgaven har illustrert at det svenske systemet skiller seg fra det norske ved at det legger opp til sterk uavhengighet fra myndighetene, egen forvaltningsprosess og domstolshierarki tilpasset forvaltningssaker. Spørsmålet blir hvilke lærdommer vi kan trekke av svensk rett i Norge.

Hovedformålet med systemet for klagebehandling må være reell mulighet til å få gjennomført overprøving av forvaltningsvedtak på en rettssikker måte. Denne oppgaven har vist at den manglende uavhengigheten i organiseringen av NAV Klageinstans medfører store ulemper, som ikke repareres i de anførte fordelene med overprøving i overordnet organ. Å flytte klageinstansen ut av NAV-organisasjonen og sikre uavhengighet både vis-à-vis det offentlige og vis-à-vis partene, kan være et billig grep for å sikre økonomiske og sosiale rettigheter. Samtidig kan det gjøre det enklere å fange opp problemer og å utøve styring. Dersom man i tillegg gjør endringer i de personelle forholdene rundt ansettelse og varighet for ansatte i klageinstansen, kan man sikre materielle og prosessuelle garantier som gjør at klageinstansen tilfredsstiller kravene til å være en domstol i henhold til EMK. Dette er institusjonelle endringer som kan styrke rettssikkerheten.

Det er grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt den ikke-uavhengige organiseringen av klageinstansen faktisk gir Arbeids- og sosialdepartementet kontrollmulighet med myndighetsutøvelsen i NAV. I etterkant av trygdeskandalen har det blitt kjent at departementet var klar over at det ikke var anledning til å stille oppholdskrav for trygdeytelser, men at det likevel ikke ble tatt grep for å rette opp feilene. Under høringen i kontroll- og konstitusjonskomiteen 10. januar 2020 uttalte tidligere arbeids- og sosialminister Anniken Hauglie at departementet var kjent med at det ikke var anledning til å stille oppholdskrav i henhold til forordningen, men at problemet var at de ikke kjente til NAVs feilpraktisering.<sup>243</sup> Departementet foreslo dessuten at praksisen med å stille oppholdskrav

---

<sup>243</sup> Innst. 168 S (2019-2020), s. 29.

skulle lovfestes i folketrygdloven i 2017.<sup>244</sup> Man må spørre seg om hvorfor departementet ikke utøvde mer aktiv kontroll, særlig når de måtte være klar over at trygdemottakere ble ulovlig fengslet som følge av feilpraktiseringen.<sup>245</sup> Uansett er det et tydelig bilde på at kontrollfunksjonen, som er et av hovedargumentene for den ikke-uavhengige organiseringen, ikke er reell i praksis.

Trygdeskandalen har med tydelighet vist at organiseringen verken skaper effektivitet, sterkere styring, stordriftsfordeler eller fagspesialisering. Dagens organisering utfordrer rettssikkerheten. Det bør vurderes om ikke-fagspesifikke klageorganer kan være en bedre løsning for den private parts rettssikkerhet. For eksempel kan dette gjøres ved at ett organ overtar samtlige klageordninger i forvaltningen, og dermed sørge for mer sammenheng og hensyn til helheten. Et annet alternativ er at Trygderetten overtar rollen som reell førsteinstans. Det vil nødvendigvis kreve en stor økning i Trygderettens ressurser. I tillegg kan presset bli høyere på tingrettene, som da vil bli andreinstans, og som i dag ikke er tilpasset forvaltningsrettslige saker. Det er mulig å løse dette gjennom å ha en moderat spesialisering i de tingrettene i hvert lagdømme som skal få ansvar for ankesaker fra Trygderetten.<sup>246</sup> Likevel kan økt domstolskontroll skape større behov for advokatbistand for den private parten og følgelig øke kostnadene og terskelen for å få saken avgjort. En tredje mulighet er å se til et annet naboland, Finland, som var organisert som det norske systemet inntil for rundt 20 år siden. Det finske NAV, Folkpensionsanstalten (FPA) ble da lagt om og konsolidert til et uavhengig domstolslignende organ, Besvärnsnämnden för social trygghet, løsrevet fra FPA. De ansatte i nemnda ble likestilt med ansatte i domstoler, og nemnda fikk et selvstendig budsjettansvar.<sup>247</sup> Løsningen kan være overførbart til Norge.

I dag skjer det nesten ingen domstolskontroll med forvaltningsvedtak i Norge. Når verken departementet eller domstolene utøver kontroll med forvaltningen, sitter den private parten igjen med svarteper. En diskusjon om opprettelse av egne forvaltningsdomstoler i Norge er derfor betimelig. Det kan både øke kontrollen med forvaltningens virksomhet og samtidig senke terskelen for at private parter får overprøvd sin sak. Eventuelle forvaltningsdomstoler vil nødvendigvis fordre egne forvaltningsprosessuelle regler, for eksempel med saksbehandling som er skriftlig og kollegial for å ha lavest mulige kostnader. Rettens

---

<sup>244</sup> Prop. 74 L (2016-2017), s. 36.

<sup>245</sup> Sak E-3/12, *Den norske stat v/Arbeidsdepartementet mot Stig Arne Jonsson*, EFTA (2013), avsnitt 41 og ved intervensjon i *UK v Tolley [G3] C-430/15* (2017).

<sup>246</sup> NOU 2020:11, s. 336.

<sup>247</sup> Nylund (2020), s. 318.

sammensetning og prosessformen bør kunne tilpasses de ulike saksområdene og de enkelte sakenes kompleksitet.<sup>248</sup> I tillegg må forvaltningsdomstolen ha en bred kompetanse som sikrer reell overprøving. En slik omlegging ville nok medført økte kostnader, men forutsetningsvis også langt sterkere rettssikkerhet for grupper som sårt trenger det.

I tillegg bør prinsippene for forvaltningsprosess diskuteres. Dagens forvaltningslov gir svært generelle regler som ikke er særlig tilpasset formålene ved klagebehandling. Prinsipper for saksbehandling og nærmere utfyllende regler er konkretisert i rundskriv, men det er ikke uproblematisk når utformingsarbeidet er mangelfullt. Som trygdeskandalen har vist, gjør det rettsanvendelsen i NAV sårbar for feil. Dessuten er systemet lite helhetlig, når prosessreglene skifter etter hvor i prosessen man er. Trygdeskandalen har illustrert behovet for å styrke den private parts rettssikkerhet i saker med enorm velferdsmessig betydning. Ved å formalisere en egen forvaltningsprosessrett kan man ivareta behovet for å ha egne prosessregler i forvaltningsrettslige saker, som utredning, begrunnelse, offentlighet og sakskostnader. De svenske prinsippene for forvaltningsprosessretten kan ha overføringsverdi i et slikt arbeid. Dette kan styrke rettssikkerheten.

Ved å akseptere at rettssikkerheten begynner og slutter i forvaltningen, aksepterer man samtidig at domstolen er fullstendig tilsidesatt som aktør på forvaltningsområdet. Dessuten stiller det strenge krav til ivaretagelsen av den private part i forvaltningen. I et land der velferdsstaten og sikkerhetsnettene er vår største stolthet, må den største rettssikkerhetsskandalen i vår tid føre til endringer for å unngå at samme feil skjer igjen.

## 5.2 Kunne trygdeskandalen skjedd i Sverige?

Trygdeskandalen var uttrykk for en systemsvikt, som av Boe kjennetegnes ved at den bakenforliggende organisasjonsstrukturen fører til at beslutninger og handlinger svikter.<sup>249</sup> Fokuset i debatten i etterkant av skandalen har vært på de EØS-rettslige sidene av systemsvikten.<sup>250</sup> I tillegg har koronapandemien tatt opp store ressurser i NAV og forsinket oppryddingsarbeidet.<sup>251</sup> Kanskje har det ført til at institusjonelle og prosessuelle svakheter ved organiseringen ikke har blitt diskutert. Denne oppgaven har belyst systemsvikten gjennom nettopp disse momentene.

---

<sup>248</sup> Difi-notat 2013:3, s. 26 og NOU 2020:11, s. 67.

<sup>249</sup> Boe (2018), s. 156.

<sup>250</sup> Det er hovedfokus i Internrevisjonen (2019) og NOU 2020:9.

<sup>251</sup> Falnes (2020).

Spørsmålet som gjenstår, er hvorvidt trygdeskandalen kunne vært unngått med en svensk modell. Svaret er at fullt så enkelt er det ikke, fordi det er mange faktorer som har spilt inn. Trygdeskandalen som systemsvikt var et resultat av at lovgiver, forvaltning og domstolene over tid har neglisjert og sviktet en stor gruppe mennesker. Samtidig er det ingen grunn til å tro at Norge er en versting hva gjelder behandling av mottakere av velferdsytelser spesielt eller EUs påvirkning av nasjonale prosesser generelt. Tvert imot kan man se for seg at lignende feil kunne skjedd i de fleste andre land, også i Sverige. Det er imidlertid ikke grunn til å *ikke* ta grep for å styrke rettssikkerheten for den private parten i trygdesaker.

Oppgaven har vist at organiseringen og reguleringen av klagebehandlingen har enorm betydning for rettssikkerheten til den private parten i trygdesaker. Den har også pekt på rettssikkerhetsmessige utfordringer med den norske forvaltningsloven, institusjonelt og prosessuelt. Basert på de faktorer som denne oppgaven har trukket fram, kan man tenke seg at feilen kunne blitt oppdaget tidligere eller ikke fått manifestert seg i like stor grad, om trygdeskandalen hadde skjedd i Sverige.

De institusjonelle forskjellene som det er redegjort for i kapittel 3, viser at det svenske systemet legger opp til en sterkere uavhengighet og høyere faglig kompetanse i førsteinstans, som tilsier at man har bedre forutsetninger for å identifisere feil. I tillegg sikrer det svenske systemet sterkere meroffentlighet, som skaper tillit og muliggjør forskning og samfunnsdebatt. Samtidig viser de prosessuelle aspektene, som redegjort for i kapittel 4, at Sverige har mange av de samme utfordringene som Norge, og at det ikke er noe automatikk i at et svensk system styrker rettssikkerheten. Det er et stort problem at rettssikkerheten til den private part lider under manglende overholdelse av forvaltningens plikter, både i Norge og i Sverige. På enkelte områder virker det også som at det norske systemet ivaretar rettssikkerheten bedre enn det svenske.

Gjennom å tilby et nytt perspektiv på problemstillingen har komparasjonen til Sverige belyst nye perspektiver på rettssikkerheten for denne gruppen. Det er et tema som etter alt å dømme ikke vil bli mindre viktig i tiden fremover.

# Lovregister

## *Norske lover:*

Grunnloven (Grl)	Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814.
Tvistemålsloven	Lov 13. august 1915 om rettergangsmåten for tvistemål (opphevet).
Trygderettsloven	Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten (trygderettsloven).
Forvaltningsloven (fvl.)	Lov om 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
Retts hjelploven (rhjl.)	Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri retts hjelp (retts hjelploven).
Menneskerettsloven (mrl.)	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
Folketrygdloven (ftrl.)	Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd.
Tvisteloven (tvL.)	Lov 17. juni 2005 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven – tvL.).
NAV-loven	Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).
Offentleglova (offl.)	Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).
Utlendingsloven	Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).



Sosialtjenesteloven Lov 18. desember 2009 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).

***Svenske lover:***

Tryckfrihetsförordn(...)(TF) Tryckfrihetsförordning (1949:105) av 5. april 1949.

Förvaltningspl(...)(FPL) Förvaltningsprocesslag (1971:291) av 04. juni 1971.

Regjeringsformen (RF) Regjeringsformen (1974:152) om beslutat ny regjeringsform av 28. februar 1974.

Rättshjälpslagen (RHL) Rättshjälpslag (1996:1619) av 5. desember 1996.

Offentlighets(...) (OFS) Offentlighets- og sekretesslag (2009:400) av 20. mai 2009.

Socialförsäkringsbalk (SFB) Socialförsäkringsbalk (2010:110) av 4. mars 2010.

Riksdagsordningen (RO) Riksdagsordning (2014:801) av 19. juni 2014 .

Förvaltningslag (FL) Förvaltningslag (2017:900) av 28. september 2017.

***Internasjonale rettskilder:***

EMK Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. november 1950.  
(Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen).

## Forarbeider og rundskriv

### *Norske forarbeider*

- NUT 1958:3                      NUT 1958:3 *Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning.*
- Ot.prp. nr. 5 (1966-1967)      Ot.prp. nr.5 (1966-1967), *Om lov om anke til Trygderetten og lov om endringer i lov av 17. juni 1966 om folketrygd og andre trygde- og pensjonslover.*
- Ot.prp. nr. 27 (1968-1969)    Ot.prp. nr.27 (1968–1969) *Om lov om ikraftsettelse av forvaltningsloven og om endringer av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og andre lover.*
- NOU 1974:43                      NOU 1974:43 *Nemnder i forvaltningen; organisasjon og saksbehandling.*
- Ot.prp. nr. 3 (1976-1977)      Ot.prp. nr.3 (1976–1977) *Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.*
- NOU 1976:56                      NOU 1976:56 *Anke til Trygderetten.*
- NOU 1990:20                      NOU 1990:20, *Forenklet folketrygdlov.*
- Ot.prp. nr. 75 (1993-1994)    Ot.prp. nr. 75 (1993-1994)  
*Om lov om endringer i forvaltningsloven m v.*
- Rundskriv R21-00                R21-00. *Rundskriv til ftrl kap 21 – Saksbehandlingsrundskriv (1997).*
- NOU 1999:27                      NOU 1999:27 *«Ytringsfrihed bør finde Sted».*

NOU 2004:13	NOU 2004:13 <i>En ny arbeids- og velferdsforvaltning.</i>
Ot.prp. nr. 102 (2004-2005)	Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), <i>Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).</i>
NOU 2007:4	NOU 2007:4 <i>Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre.</i>
Prop.202 L (2012-2013)	Prop.202 L (2012-2013) <i>Endringer i lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (ny uførepensjonsordning).</i>
Prop. 139 L (2014-2015)	Prop. 139 L (2014-2015), <i>Endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon).</i>
Prop. 145 L (2015-2016)	Prop. 145 L (2015-2016), <i>Lov om Forbrukerklageutvalget (forbrukerklageloven).</i>
Prop. 74 L (2016-2017)	Prop. 74 L (2016–2017) <i>Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv).</i>
NOU 2019:5	NOU 2019:5 <i>Ny forvaltningslov.</i>
Rundskriv R36-00	R36-00. <i>Rundskriv til forvaltningsloven. Saksbehandlingsrundskriv. (2019).</i>
Innst. 168 S (2019-2020)	Innst. 168 S (2019–2020) <i>Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Redegjørelse gitt i Stortinget 5. november 2019 av arbeids- og sosialministeren om praktiseringen av EUs trygdeforordning 883/2004 artikkel 21.</i>

NOU 2020:5	NOU 2020:5. <i>Likhet for loven.</i>
NOU 2020:9	NOU 2020:9 <i>Blindsonen.</i>
NOU 2020:11	NOU 2020:11 <i>Den tredje statsmakt – domstolene i endring.</i>
<i>Svenske forarbeider</i>	
SOU 1964:27	SOU 1964:27 <i>Lag om förvaltningsförfarandet.</i>
SOU 1966:70	SOU 1966:70 <i>Förvaltningsrättsskipning. Betänkande av förvaltningsdomstolskommittén.</i>
Prop. 1971:30	Proposition 1971:30 <i>Kungl. Maj: ts proposition nr. 30 år 1971.</i>
Prop. 1973:90	Proposition 1973:90 <i>Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m., given Stockholms slott den 16 mars 1973.</i>
Bet. 1973:KU26	Bet. 1973:KU26 <i>Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. jämte motioner.</i>
Prop. 1979/80:2 Del A	Regjeringens proposition 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m.
SOU 1991:106	SOU 1991:106 <i>Domstolarna inför 2000-tallet.</i>
Prop. 1996/97:9	Proposition 1996/97:9 <i>Ny rättshjälpslag.</i>
Prop. 1997/98:101	Prop. 1997/98:101 <i>Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m.</i>

SOU 2008:125

SOU 2008:125 *En reformerad grundlag.*

Prop. 2009/10:80

Proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*

Bet 2009/10:KU19

Bet 2009/10:KU19 *En reformerad grundlag.*

SOU 2010:29

SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag.*

SOU 2014:86

SOU 2014:86, *Rättvisans pris.*

# Domsregister

## *Den europeiske menneskerettsdomstolen EMD:*

- Ali Riza og flere mot Tyrkia* *Ali Riza og flere mot Tyrkia,*  
ECLI:CE:ECHR:2020:0128JUD003022610.
- Argyrou og flere mot Hellas* *Argyrou og flere mot Hellas,*  
ECLI:CE:ECHR:2009:0115JUD001046804.
- Beaumartin mot Frankrike* *Beaumartin mot Frankrike,*  
ECLI:CE:ECHR:1994:1124JUD001528789.
- Benthem mot Nederland* *Benthem mot Nederland,*  
ECLI:CE:ECHR:1985:1023JUD000884880.
- Bryan mot Storbritannia* *Bryan mot Storbritannia,*  
ECLI:CE:ECHR:1995:1122JUD001917891.
- Erkner (..) mot Østerrike* *Erkner og Hofauer mot Østerrike,*  
ECLI:CE:ECHR:1987:0423JUD000961681.
- Feldbrugge mot Nederland* *Feldbrugge mot Nederland,*  
ECLI:CE:ECHR:1986:0529JUD000856279.
- H mot Frankrike* *H mot Frankrike,*  
ECLI:CE:ECHR:1989:1024JUD001007382.
- Katte Klitsche (..) mot Italia* *Katte Klitsche de la Grange mot Italia,*  
ECLI:CE:ECHR:1994:1027JUD001253986.

<i>Kress mot Frankrike</i>	Kress mot Frankrike, ECLI:CE:ECHR:2001:0607JUD003959498.
<i>Kypros mot Tyrkia</i>	Kypros mot Tyrkia, ECLI:CE:ECHR:2001:0510JUD002578194.
<i>König mot Tyskland</i>	König mot Tyskland, ECLI:CE:ECHR:1978:0628JUD000623273.
<i>Le Compte(..) mot Belgia</i>	Le Compte, Van Leuven og De Meyere mot Belgia, ECLI:CE:ECHR:1981:0623JUD000687875.
<i>Lithgow(..) mot Storbrit(..)</i>	Lithgow med flere mot Storbritannia, ECLI:CE:ECHR:1986:0708JUD000900680.
<i>Martins (..) mot Portugal</i>	Martins Moreira mot Portugal, ECLI:CE:ECHR:1988:1026JUD001137185.
<i>McM(..) Storbritannia</i>	McMichael mot Storbritannia, ECLI:CE:ECHR:1995:0224JUD001642490.
<i>Mutu(..) mot Sveits</i>	Mutu og Pechstein mot Sveits, ECLI:CE:ECHR:2018:1002JUD004057510.
<i>Papachelas mot Hellas</i>	Papachelas mot Hellas, ECLI:CE:ECHR:1999:0325JUD003142396.
<i>Regner mot Tsjekkia</i>	Regner mot Tsjekkia, ECLI:CE:ECHR:2017:0919JUD003528911.
<i>Rolf Gustafson mot Sverige</i>	Rolf Gustafson mot Sverige, ECLI:CE:ECHR:1997:0701JUD002319694.

*Ruiz-Mateos mot Spania* Ruiz-Mateos mot Spania,  
ECLI:CE:ECHR:1993:0623JUD001295287.

*Schouten(..)mot Nederland* Schouten og Meldrum mot Nederland,  
ECLI:CE:ECHR:1994:1209JUD00190059.

*Sigma Radio(..) mot Kypros* Sigma Radio Television LTD mot Kypros,  
ECLI:CE:ECHR:2011:0721JUD003218104.

*Sramek mot Østerrike* Sramek mot Østerrike,  
ECLI:CE:ECHR:1984:1022JUD000879079.

*Taxquet mot Belgia* Taxquet mot Belgia,  
ECLI:CE:ECHR:2010:1116JUD000092605.

*Terra(..)mot Nederland* Terra Woningen B. V. mot Nederland,  
ECLI:CE:ECHR:1996:1217JUD002064192.

*X mot Frankrike* X mot Frankrike,  
ECLI:CE:ECHR:1992:0331JUD001802091.

***Norges Høyesterett:***

Rt. 1977 s. 1035.

Rt. 1981 s. 745.

Rt. 1998, s. 1565.

Rt. 2000 s. 1056.

Rt. 2001 s. 995.

Rt. 2009 s. 170.

HR-2019-1154-A.

HR-2019-1662-A.

HR-2019-2336-A.



***Annen rettspraksis:***

EFTA-domstolen:

E-3/12, *Den norske stat v/Arbeidsdepartementet mot Stig Arne Jonsson*. Rådgivende uttalelse av EFTA-domstolen, 9. april 2013.

EU-domstolen:

C-430/15, *UK v Tolley*, dom av 1. februar 2017, ECLI:EU:C:2017:74.

Trygderetten:

TRR-2019-286

TRR-2019-12

## Andre offentlige kilder

- Difi-notat 2013:3 Difi, *Forvaltningsdomstoler i Norge? Kort gjennomgang av begreper og synspunkter*. Difi-notat 2013:3. ISSN:1892-1728.
- Difi-rapport 2014:2 Difi, *Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder*. Difi-rapport 2014:2. ISSN:1890-6583.
- Domstol.se (2020), *Om rättshjälp* Domstol.se, «Om rättshjälp», 10. desember 2019. <https://www.domstol.se/amnen/rattshjalp/vad-ar-rattshjalp-och-radgivning/om-rattshjalp/> (lest 24.09.2020).
- Domstol.se (2020), *Statistik(.)* Domstol.se, «Statistik, styrning och utveckling», 2020, <https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/statistik-styrning-och-utveckling/> (lest 30.11.2020).
- Domstolsstatistik (2019) Domstolverket, «Domstolsstatistik 2019» <https://www.domstol.se/globalassets/filer/gemensamt-innehall/styrning-och-riktlinjer/statistik/domstolsstatistik-2019.pdf> (lest 02.09.2020).
- Einnsyn.no (2020), *Om oss* Einnsyn.no (2020) «Om oss». <https://einnsyn.no/informasjon/om-oss> (lest 22.09.2020).
- Försäkringskassan.se (2020), *Om(.)* Försäkringskassan.se, «Om du inte är nöjd med beslutet», 2020 [https://www.forsakringskassan.se/omfk/dina\\_rattigheter\\_och\\_skyldigheter/om\\_du\\_inte\\_ar\\_nojd](https://www.forsakringskassan.se/omfk/dina_rattigheter_och_skyldigheter/om_du_inte_ar_nojd) (lest 14.11.2020).

- Internrevisjonen (2019) Internrevisjonen, «Kartlegging av fakta i EØS-saken»,  
Spesialoppdrag – D2019-20. 2019.  
[https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/feiltolkning-av-eos-reglene/tidslinje-om-navs-feiltolkning-av-eos-reglene/\\_/attachment/download/a2294ca2-348b-49f4-9e15-42544aef1541:809c3790c76e4da1d66fe60c82262dee952ba99c/E%C3%98S-Saken%20Internrevisjons%20rapport.pdf](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/feiltolkning-av-eos-reglene/tidslinje-om-navs-feiltolkning-av-eos-reglene/_/attachment/download/a2294ca2-348b-49f4-9e15-42544aef1541:809c3790c76e4da1d66fe60c82262dee952ba99c/E%C3%98S-Saken%20Internrevisjons%20rapport.pdf)  
(lest 17.11.2020).
- INSPSF.se (2020), *Publikationer* INSPSF.se, «Publikationer», 2020,  
<https://inspsf.se/publikationer> (lest 30.11.2020).
- Isf Rapport 2014:18 Isf, «Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna»,  
Rapport 2014:18  
<https://inspsf.se/download/18.6e75aae16a591304896c01/1565330420324/Socialfo%CC%88rsa%CC%88kringsma%CC%8AI%20i%20fo%CC%88rvaltningsdomstolarna-ISF-Rapport%202014-18.pdf> (lest 21.09.2020).
- Jussbuss Høringssvar NOU 2020:9 Jussbuss Høringssvar NOU 2020:9, 18.09.2020,  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nou-20209-blindsonen/id2724559/Download/?vedleggId=e8c5be87-91ea-4197-8eda-095450a41591> (lest 30.11.2020).
- Kvalitetsrapport (2019) NAV Kontroll, «Kvalitetsrapport fra NAV  
Klageinstans», 17.02.2020. (ikke offentlig tilgjengelig).

- Mål- og disponeringsbrev (2019) NAV, «Mål- og disponeringsbrev for ytelseslinjen – 2019», 27.02.2019 (ikke offentlig tilgjengelig).
- NAV.no (2019), *Dine klage(...)* NAV.no, «Dine klagerettigheter», 01.12.2019, <https://www.NAV.no/no/NAV-og-samfunn/kontakt-NAV/klage-ris-og-ros/klagerettigheter> (lest 31.08.2020).
- NAV.no (2020), *Klage og anke* NAV.no, «Klage og anke», 20. november 2017. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/saksbehandlingstider-i-nav/relatert-informasjon/klage-og-anke> (lest 22.09.2020).
- NAV.no (2020), *Offentlig journal* NAV.no «Offentlig journal», 27. januar 2020. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/presse/pressekontakt/offentlig-journal> (lest 22.09.2020).
- Norges-bank.no (2020) Norges-bank.no, «Valutakurser». <https://www.norges-bank.no/tema/Statistikk/valutakurser/?tab=currency&id=SEK> (lest 23.09.2020).
- Rettferdnorge.no (2020) Rettferdnorge.no, «Hjelp med NAV», 2020. <https://www.rettferdnorge.no/nav> (lest 09.12.2020).
- SCB.se (2020), *Medianlönner (...)* Scb.se, «Medianlönner i Sverige», 1. september 2020. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/utbildning-jobb-och-pengar/medianloner-i-sverige/> (lest 23.09.2020).

- SSB.no (2020), *Median inntekt(.)* SSB.no, «Median inntekt etter skatt, etter fylke og husholdningstype. Kroner».  
<https://www.ssb.no/97014/median-inntekt-etter-skatt-etter-fylke-og-husholdningstype.kroner>  
(lest 23.09.2020).
- Statistikkpakke (2019) NAV Klageinstans, «Statistikkpakke ytelseslinjen», 17.02.2020. (ikke offentlig tilgjengelig).
- Svarbrev av 06.01.2020 (...) Svarbrev fra arbeids- og sosialminister Anniken Hauglie til kontroll- og konstitusjonskomiteen, 06. januar 2020,  
[https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/initiativsaker/nav-saken/svarbrev\\_06januar\\_nav\\_3.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/initiativsaker/nav-saken/svarbrev_06januar_nav_3.pdf)  
(lest 03.12.2020).
- Trygderetten.no (2020), *Om anke.* Trygderetten.no, «Om ankeprosessen», 2020.  
[https://www.Trygderetten.no/om?p\\_lang=2](https://www.Trygderetten.no/om?p_lang=2)  
(lest 14.11.20).
- Verksamhetsmål (2020) Domstol.se, «Verksamhetsmål – enskilda domstolars resultat», juli 2020.  
<https://www.domstol.se/globalassets/filer/gemensamt-innehall/styrning-och-riktlinjer/statistik/2020/juli-2020/enskilda-domstolars-resultat-1-halvaret-2020.pdf>  
(lest 22.09.2020).
- Årsmelding (1988) Sivilombudsmannen, «Årsmelding for 1988». Avgitt til Stortinget feb 1989,  
<https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2018/08/%C3%85rsmelding-1988.pdf>  
(lest 22.11.2020).

- Årsrapport Trygderetten (2019) Trygderetten.no, «Årsrapport Trygderetten», 15. mars 2020  
[https://www.Trygderetten.no/Content/109869/cache=20200906095221/%C3%85rsrapport\\_2019\\_Trygderetten.pdf](https://www.Trygderetten.no/Content/109869/cache=20200906095221/%C3%85rsrapport_2019_Trygderetten.pdf)  
(lest 02.09.2020).
- Årsredovisning (2019) Domstol.se. «Årsredovisning 2019», 21. februar 2020.  
[https://www.domstol.se/globalassets/filer/gemensamt-innehall/styrning-och-riktlinjer/arsredovisning/arsredovisning\\_2019\\_sverigesdomstolar.pdf](https://www.domstol.se/globalassets/filer/gemensamt-innehall/styrning-och-riktlinjer/arsredovisning/arsredovisning_2019_sverigesdomstolar.pdf) (lest 03.12.2020).
- Årsstatistikk lagmannsr(..) (2019) Domstol.no, «Årsstatistikk lagmannsrettene», 2019  
<https://www.domstol.no/contentassets/73ae7146b4094aa7a55cf4ec915deb2d/lagmannsrettene-2019.pdf>  
(lest 02.09.2020).

## Litteraturliste

- Berg (2020) Berg, Andrea, «Nav skal bedre kommunikasjonen - men det tar tid», *ABC Nyheter*, 31. januar 2020, <https://www.abcnyheter.no/nyheter/norge/2020/01/31/195646014/nav-skal-bedre-kommunikasjonen-men-det-tar-tid> (lest 30.11.2020).
- Bernt (2014) Bernt, Jan Fridthjof, «Forvaltningsrettslig rettssikkerhet i masseforvaltningens tid», I: Bettina Banoun mfl. (red), *Høyt skattet: Festskrift til Frederik Zimmer*. Universitetsforlaget 2014, s. 51-72.
- Bernt mfl. (2002) Bernt, Jan Fridthjof, Oddvar Overå og Harald Hove, *Kommunalrett*. Universitetsforlaget 2002.
- Bernt og Rasmussen (2010) Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett* bind 1, 2. utg. Fagbokforlaget 2010.
- Boe (2018) Boe, Erik Magnus. *Forsvarlig forvaltning*. Universitetsforlaget 2018.
- Bogdan (2013) Bogdan, Michael. *Consise Introduction to Comparative Law*. Europa Law Publishing 2013.
- Bragdø-Ellenes (2014) Bragdø-Ellenes, Sunniva Cristina, *Overprøving – av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike*. Universitetsforlaget 2014.

- Eckhoff og Smith (2014) Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 10.utg. Universitetsforlaget 2014.
- Eckhoff (2001) Eckhoff, Torstein og Jan E. Helgesen, *Rettskildelære*, 5. utgave. Universitetsforlaget 2001.
- Edelstam (1994) Edelstam, Gunilla, *Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet. En rättssäkerhetsstudie*. Norstedts Juridik 1994.
- Eng (2007) Eng, Svein, *Rettsfilosofi*. Universitetsforlaget 2007.
- Eskeland (1993) Eskeland, Ståle, «Rettsikkerhet og andre verdier i sosialretten». I: Eskeland, Ståle. *Hvor gikk sosialomsorgen?* Universitetsforlaget 1993. s. 41-56.
- Falnes (2020) Falnes, Johan, «Nav-opprydding fem måneder forsinket av koronastans», NTB/Sunnmørsposten, 13. oktober 2020, <https://www.smp.no/ntb/innenriks/2020/10/13/Nav-opprydding-fem-m%C3%A5neder-forsinket-av-koronastans-22813448.eceel> (lest 17.11.20).
- Graver (1996) Graver, Hans Petter, *Forvaltningsprosessen*. Universitetsforlaget 1996.
- Graver (2007) Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 3. utgave. Universitetsforlaget 2007.
- Hall (2015) Hall, Patrik. «The Swedish Administrative Model». I: Pierre, Jon (red). *The Oxford Handbook of Swedish*



- Politics*. Oxford Handbooks Online 2015, oxfordhandbooks.com (lest 11.10.2020).
- Hayes (2010) Hayes, Maurice, «Access to Justice ». S.29-42 I: Messenger Publications. *An Irish Quarterly Review*. Vol 99, Power And Accountability In Ireland., Spring 2010.
- Kane (2018) Kane, Aina, «NAV's begrunnelser av enkeltvedtak», 313-329. I: Tidsskrift for velferdsforskning 4-2018 <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-04-03>.
- Libell (2020) Libell, Henrik Pryser, «NAV-granskningen: -Også rettslitteraturen må ta sin del av skylda» 21. august 2020. <https://juridika.no/innsikt/nav-granskningen-ogs%C3%A5-rettslitteraturen-m%C3%A5-ta-sin-del-av-skylda> (lest 18.11.2020).
- Lundin (2012) Lundin, Olle, «Officialprincipen» I: Marcusson, Lena (red) *Offentligrettslige principer*. Iustus Förlag 2012, s. 197-222.
- Jareborg (2003) Jareborg, Nils, «Vad är en princip?» I:Fogelklou, A *Festskrift til Åke Frändberg*. Iustus Forlag 2003.
- Mortensen (2020) Mortensen, Yngvuk, «– Å være pasientenes advokat er helt nødvendig», *Dagsavisen*, 12. oktober 2020, <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/a-vere-pasientenes-advokat-er-helt-nodvendig-1.1784811> (lest 10.11.2020).
- Narvland (2019) Narvland, Runar, *Folketrygdloven med kommentarer*. Rettsdata.no (lest 09.11.2020).

- Nylund og Sunde (2018) Nylund, Anna og Sunde, Jørn, «Courts and Court Proceedings». I: *Nordic Law in European Context*. Springer Publishing Company 2018, s. 201-213 ISBN 978-3-030-03006-3.
- Nylund (2019) Nylund, Anna, «Comparing the Efficiency and Quality of Civil Justice in Scandinavia» I: *Civil Justice* 38/2019, s. 427-439.
- Nylund (2020) Nylund, Anna, «Hverdagsjuss, rettssikkerhet og retten til en rettferdig rettergang» I: Trude Haugli mfl. (red.), *Dette brenner jeg for! Festskrift til Hege Brækhus 70 år*. Fagbokforlaget 2020, s. 301-322.
- Nylund (under publisering) Nylund, Anna, «Institutional Aspects of the Nordic Justice Systems: Striving for Consolidation and Settlements» I: Laura Evro, Pia Letto-Vanamo, Anna Nylund (red.) *Rethinking Nordic Courts*, Springer under publisering.
- Petrén (1965) Petré, Gustaf, «Förfarandet hos förvaltningsdomstolarna». I: *Förvaltningsrättslig tidsskrift* nr. 2-3 1965.
- Ragnemalm (2007) Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*. 8. opplag. Jure Förlag AB 2007.
- Refsdal (2009) Refsdal, Endre S, «NAV Klageinstans – det nye klageorganet i NAV». Masteroppgave. I: *Institutt for offentlig retts skriftserie*, nr. 2/2009.

- Refsdal (2010) Refsdal, Endre S. «Vedtaksorgana i trygderettsprosessen med særleg fokus på NAV». I: *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett*, 03/2010. 2010, s. 121-146.
- Ruud (2009) Ruud, Jørn W. «Svenske forarbeider», Bibliotek for juridiske fag ved Universitetet i Bergen (2009) <https://www.uib.no/ub/72199/svenske-lovforarbeider#ordforklaringer-mm> (lest 03.11.20).
- Spence (2020) Spence, Thomas, «Regjeringen nekter Stortinget rapport: - Har fått all relevant informasjon», *Aftenposten*, 27. november 2020. <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/OKBRvB/regjeringen-nekter-stortinget-rapport-har-faatt-all-relevant-informa> (lest 03.12.2020).
- Stavrum (2012) Stavrum, Gunnar, «Trygd er en smittsom sykdom», *Nettavisen.no*, 12.04.2012. <https://www.nettavisen.no/meninger/gunnarstavrum/trygd-en-smittsom-sykdom/3423475565.html> (lest 03.11.20).
- Steihaug og Hem (2006) Steihaug, Sissle og Hem, Karl-Gerhard, «Evaluering av "Forsøk med bruk av legespesialister og omfattende bruk av rådgivende leger i uføresaker"», SINTEF Helse, 28. august 2006 <https://www.sintef.no/globalassets/upload/helse/levekar-og-tjenester/uforerapportweb.pdf> (lest 10.11.2020).
- von Essen (2009) von Essen, Ulrik, *Processramen i förvaltningsmål*. Nordsteds Juridik 2009.

- Wejedal (2017) Wejedal, Sebastian, *Rätten till biträde – Om biträdeskostnaders hantering vid svenska domstolar*. 01.12.2017. Doktoravhandling. Göteborgs universitet 2017 <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/53582> (lest 30.11.2020).
- Warnling-Nerep (2008) Warnling-Nerep, Wiweka. *Rätten till domstolsprövning & rättsprövning*. Jure Förlag AB 2008.
- Warnling-Nerep (2010) Warnling-Nerep, Wiweka et al. *Statsrättens grunder*. 3. opplag. Norstedts Juridik 2010.
- Wenander (2019a) Wenander, Henrik, «Varför en rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut? Utvecklingslinjer i svensk och finsk rätt mot bakgrund av Europakonventionen». I R. Arvidsson mfl. (red.), *Festskrift till Wiweka Warnling Conradson*. Jure Förlag AB 2019(a), s. 433-447.
- Wenander (2019b) Wenander, Henrik, «Deference to the Administration in Judicial Review: Comparative Perspectives». I: Zhu, G. (red.). Cham: Springer Nature Switzerland AG, *Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law*; vol. 39, 2019(b). s. 405-415.
- Wennergren (1995a) Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocess*. 3. opplag. Norstedts Juridik 1995(a).
- Wennergren (1995b) Wennergren, Bertil, *En förvaltningsdomstols rättskipningsuppgift*. I: SvJT 1995(b), s.66-74 <https://svjt.se/svjt/1995/66> (lest 17.11.20).

Wennergren (2005)

Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar*. 5. opplag. Norsteds Juridik 2005.

