

Rettsikkerheten ved tildeling av uførepensjon



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 209
Leveringsfrist: 11.04.2011

Til sammen 39792 ord

05.04.2011

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>8</u>
<u>2</u>	<u>NOEN VIKTIGE BEGREPER</u>	<u>10</u>
2.1	Innledning	10
2.2	Rettskildeprinsipper	11
2.2.1	Lovtekst	11
2.2.2	Lovforarbeider	11
2.2.3	Trygderetten og forvaltningspraksis	12
2.2.4	Rundskriv	14
2.3	Rettigheter	15
2.4	Rettsikkerhet	17
2.5	NAV	22
<u>3</u>	<u>HVA ER UFØREPENSJON?</u>	<u>23</u>
3.1	Generelt	23
3.2	Vilkår	23
3.3	Utvikling av uførelovgivningen	24
<u>4</u>	<u>HOVEDVILKÅRENE FOR INNVILGELSE AV UFØREPENSJON</u>	<u>26</u>
4.1	Inngangsvilkår	26
4.2	Varig sykdom, skade eller lyte	26
4.3	Årsakssammenheng mellom ”sykdom, skade eller lyte” og den nedsatte ervervsevnen	27
4.4	Hensiktsmessig behandling	28

4.5	Hensiktsmessig arbeidsavklaring	32
4.5.1	Generelt om attføringskravet	32
4.5.2	Rettsutvikling	32
5	<u>VURDERING AV INNTEKTSEVNEN</u>	36
5.1	Innledning	36
5.2	Inntektsevnen	36
5.3	Tidsdimensjonen ved vurderingen av inntektsevnen	38
5.3.1	Tidsvurderingen i dag	38
5.3.2	Endret tidsperspektiv?	40
5.3.3	Beregning av tidsperioden	42
5.4	Opprettholdelse av inntekt ved hjelp av andre	44
5.4.1	Lovendring	44
5.4.2	Rettsutvikling	44
5.4.2.1	Saksforholdet	44
5.4.2.2	Rettens vurdering	45
5.4.2.3	Dommens rekkevidde	46
5.4.2.4	Konklusjon	51
5.5	Inntekt før uførhet	51
5.5.1	Generelt	51
5.5.2	Avansementsmuligheter	52
5.5.3	Ekstrainntekt	54
5.6	Inntekt etter uførhet	55
5.6.1	Innledning	55
5.6.2	Innsats over evne	55
5.6.3	Stillingsandel	58
5.6.4	Opparbeidet inntekt	61
5.7	Geografisk og yrkesmessig mobilitet	63
5.7.1	Generelt	63
5.7.2	Lovhistorie	63
5.7.3	Den nye folketrygdloven	65
5.7.4	Praksis	66
5.7.5	Dagens rettstilstand	70

5.8	Nedsatt med minst halvparten	71
5.8.1	Arbeid over 100 % før uførhet	73
<u>6</u>	<u>SAKSBEHANDLINGSREGLER</u>	<u>75</u>
6.1	Innledning	75
6.2	Habilitet	76
6.3	Forhåndsvarsel	77
6.4	Saksbehandlingstid	77
6.5	Veiledningsplikt	79
6.6	Undersøkelsesplikt	81
6.7	Forvaltningens opplysningsplikt	82
6.8	Partsoffentlighet/innsynsrett	83
6.9	Taushetsplikt	84
6.10	Muntlighet og nedtegning av opplysninger	85
6.11	Underretning og begrunnelse for vedtak	87
6.12	Virkning av feil	88
6.13	Endrede forhold	90
6.14	Saksomkostninger	90
6.15	Omgjøring uten klage	91
6.15.1	Omgjøring av eget vedtak	91
6.15.2	Omgjøring av underliggende organers vedtak	93
6.16	Myndighetsmisbruk	95
6.17	Oppsummering	96
<u>7</u>	<u>SYSTEMET/ORGANISASJONEN</u>	<u>97</u>

7.1	Innledning	97
7.2	NAV-reformen	97
7.3	NAV-lokal og NAV Forvaltning	100
7.4	NAV Klageinstans	100
7.5	Trygderetten	102
7.5.1	Innledning	102
7.5.2	Trygderettens status	103
7.5.3	Trygderettens sammensetning	104
7.5.4	Saksbehandlingen i Trygderetten	105
7.5.5	Skjæringstidspunktet for Trygderettens saksbehandling	107
7.5.6	Kontradiksjon og partsoffentlighet	108
7.5.7	Vedtak og begrunnelse	108
7.5.8	Gjenopptak	110
7.6	Domstolene	111
7.6.1	Innledning	111
7.6.2	Skjæringstidspunktet for domstolens saksbehandling	113
7.6.3	Realitetsdom eller gyldighetskontroll?	114
7.6.4	Overprøving av lagmannsrettens avgjørelse	115
7.7	Sivilombudsmannen	116
8	<u>RETTSSIKKERHETEN</u>	118
8.1	Innledning	118
8.2	Materielle regler	118
8.2.1	Innledning	118
8.2.2	Sykdomsvilkåret	119
8.2.2.1	Utviklingen av sykdomsvilkåret	119
8.2.2.2	Bruk av leger eller andre medisinsk sakkyndige	122
8.2.2.3	Trenger vi sykdomsvilkåret?	127
8.2.3	Hensiktsmessig behandling	129
8.2.4	Hensiktsmessig arbeidsavklaring	130
8.2.5	Inntektsevnevurderingen	132
8.2.6	Beviskrav	134

8.3	Saksbehandlingsreglene	135
8.3.1	Hensynet til objektive og uavhengige vedtak	135
8.3.2	Hensynet til kontradiksjon og saksopplysning	136
8.3.3	Andre regler	138
8.4	Systemet/organisasjonen	139
8.4.1	Innledning	139
8.4.2	Forholdet mellom NAV-lokal og NAV Forvaltning	140
8.4.3	NAV Klageinstans	141
8.4.4	Trygderetten	142
8.4.5	Domstolsprøving	143
9	<u>AVSLUTTENDE RETTSPOLITISKE KOMMENTARER</u>	145
10	<u>LITTERATURLISTE</u>	147
10.1	Bøker og artikler	147
10.2	Nettsider	149
10.3	Tidsskrift	149
10.4	Lover	149
10.5	forskrifter	151
10.6	Lovforarbeider	152
	Ot.prp.nr.44 (1989-1990) Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr 12 om folketrygd og i visse andre lover.	152
10.7	Rundskriv og vedlegg	154
10.8	Diverse dokumenter	154
10.9	Personlig meddelselse	155
10.10	Domstolsavgjørelser	155
10.11	Trygderettskjennelser	156

1 Innledning

Jeg har lenge lurt på hva det er som gjør at mennesker har så forskjellige inntrykk av trygdesystemet etter sine personlige møter med det. Er det saksbehandlerne som gjør forskjellen? Er det systemet? Er det regelverket? Det var derfor gledelig når det åpnet seg en anledning for meg til å skrive min masteroppgave i rettsvitenskap som et ledd i forskningsprosjektet ”Et trygdesystem i sterk forandring”. Prosjektet har som hovedmål å gjennomføre en ”overordnet, helhetlig analyse av den nye rettssituasjonen som er under etablering innen trygderett”, og ledes av professor Asbjørn Kjørstad.

Jeg valgte uførepensjon som tema for avhandlingen, fordi det er en del av trygderetten som berører mange. I tillegg har jeg blitt fasinert av dette feltet, da det er et heftig diskusjonstema både i massemedia og i private sammenhenger. Ofte uten at man har tilstrekkelig kunnskap til å kunne uttale seg på et saklig grunnlag. Er systemet så urettferdig som folk flest og media får det til å fremstå som?

I avhandlingen har jeg valgt å fokusere på rettssikkerheten ved tildelingen av uførepensjon. Det er imidlertid ikke mulig å snakke kun om rettssikkerhet isolert. For å vurdere rettssikkerheten må man først se på hva slags regler som gjelder på området og hva slags ordninger som finnes for å sikre at folk får sin rett. Jeg skal forsøke å gi et overblikk over hele systemet rundt uførepensjonsordningen.

Uførepensjonssøkere vil ofte være i en vanskelig fase av livet. De har innsett at helsen ikke holder, og at de ikke lenger makter å være i arbeidslivet. Dette er dermed et tidspunkt hvor pensjonssøkerne trenger å bli hørt, trodd og føle at de får det de har krav på. Et trygde- og pensjonssystem uten tillitt hos folket vil ikke fungere optimalt.

For å begrense omfanget av oppgaven har jeg sett meg nødt til å holde utmålingsprinsippene, fastsettelse av uføretidspunkt og internasjonale forhold (eksport av trygdeytelser) utenfor, selv om en analyse av dette også ville være nyttig i et

rettssikkerhetsperspektiv. De øvrige vilkårene for å kunne kreve uførepensjon er også et meget omfattende juridisk emne. Jeg har derfor valgt å foreta en gjennomgang av vilkårene for tildelingen av uførepensjon, for videre å gå mer i dybden av uføregradsvurderingen for arbeidstakere.

Innledningsvis, i kapittel 2, vil jeg kort gjennomgå noen viktige begreper og rettskild prinsipp. I kapittel 3 gir jeg en kort presentasjon av hva uførepensjon er. Deretter drøftes vilkårene for tildeling av uførepensjon i kapittel 4 og 5. I kapittel 6 og 7 drøftes NAVs saksbehandlingsregler og organisasjon. Avslutningsvis vil jeg i kapittel 8 foreta en mer helhetlig drøftelse og oppsummering av rettssikkerheten på området. Avhandlingen avsluttes med noen rettspolitiske kommentarer i kapittel 9.

For å samkjøre uførepensjonsordningen med den nye pensjonsreformen, arbeider regjeringen for tiden med utformingen av en ny uføreordning. Lovproposisjonen skal etter sigende fremlegges i april 2011. Denne ville vært en viktig kilde i avhandlingen, men fremlegges dessverre for sent til at jeg får anledning til å gå nærmere inn på den. Ut i fra den forberedende utredningen,¹ er det imidlertid mye som taler for at det først og fremst er utmålingsreglene som vil bli forandret. Reglene jeg analyserer i denne avhandlingen vil trolig forbli uendret.

¹ NOU 2007: 4

2 Noen viktige begreper

2.1 Innledning

Rettskildeprinsipper er retningslinjer for bruk og vektlegging av juridiske argumenter, og hvilke kilder disse argumentene kan hentes fra. Dersom et rettsområde er lovregulert vil lovteksten være den primære kilden for å kartlegge rettstilstanden på området. En rekke andre kilder, som lovforarbeider, rettspraksis, teori og reelle hensyn, vil imidlertid kunne spille inn og påvirke tolkningsresultatet.²

Rettskildelæren er allmenn og generell for alle juridiske felt, men noen spesielle hensyn kan gjøre seg gjeldende innenfor forskjellige rettsområder. De forhold som gjør seg særlig gjeldende i trygderetten kommenteres i punkt 2.2.

Videre vil jeg i punkt 2.3 og 2.4 gå inn på begrepene 'rettigheter' og 'rettssikkerhet'. Dette er to begreper som er tett knyttet sammen og som begge er viktige i avhandlingen. Rettssikkerhetsspørsmålet vil gjøre seg gjeldende med ekstra styrke, når det er spørsmål om lovfestede rettigheter, og uten rettssikkerhet ville rettighetene i seg selv ha liten verdi.

I punkt 2.5 gir jeg en kort presentasjon av NAV og enkelte begrepsklargjøringer i denne forbindelse. Jeg kommer mer detaljert inn på NAV-reformen og organiseringen av uføreordningen i kapittel 7.

² Se bl.a. Eckhoff og Helgesen (2001)

2.2 Rettskildeprinsipper

2.2.1 Lovtekst

I dag reguleres tildelingen av uførepensjon hovedsakelig av folketrygdloven³ (ftrl.) med tilhørende forskrifter.⁴ Trygderett er et rettsområde som i stor grad berører ”den vanlige mannen i gata”. Dette innebærer at lovteksten vil ha en enda større vekt enn den har på enkelte andre rettsområder. Hensynet til forutberegnelighet tilsier at personer som setter seg inn i lovverket, bør kunne regne med at praksis er i overensstemmelse med dette. Det burde ikke være nødvendig å sette seg inn i et mangfold av forarbeider, forskrifter, rundskriv og rettsavgjørelser, som ofte er vanskelig tilgjengelig for allmennheten. Hensynet til ”den vanlige mannen i gata” tilsier også at trygdlovgivningen bør være så enkel som mulig å orientere seg i.

Legalitetsprinsippet innebærer at offentlige myndigheter ikke kan gripe inn i menneskers rettssfære uten hjemmel i formell lov. Legalitetsprinsippet underbygger viktigheten av klare og enkle lovbestemmelser, og lovtekstens vekt som rettskildefaktor i trygderetten.

2.2.2 Lovforarbeider

Tradisjonell rettskildelære bygger på at lovforarbeider ofte vil ha stor vekt ved tolkning av en lovbestemmelse.⁵ Dette underbygges av at norske domstoler i dag hyppig henviser til forarbeidsuttalelser i sine drøftelser. Forarbeidenes relevans kommer av at de ofte gir et bilde av formålet med loven og hva som var lovgivers intensjon.

I en artikkel fra 1978, sammenlignet Asbjørn Kjønstad forarbeider fra den ”sentrale juss”⁶ og fra trygderetten.⁷ Kjønstad kom til at forarbeidene på trygderettens område

³ Lov om folketrygd 28. februar 1997 nr. 19

⁴ Forskrift om fastsetting og endring av uføregrad i forhold til pensjonsgivende inntekt 25. mars 1997 nr. 266 og Forskrift om friinntekt og inntektsgrenser for uførepensjonister 30. april 1997 nr. 392

⁵ Eckhoff og Helgesen (2001) s. 70 flg.

⁶ ”den lovgivning som i lengre tid har vært behandlet i obligatorisk pensum til juridisk embetseksamen”, Kjønstad (1978) s. 4.

ofte var utarbeidet i tidsnød og med et stort innslag av andre fagkyndige enn jurister. De var generelle og gav liten veiledning ved løsning av konkrete rettsspørsmål. Dette førte etter hans mening til at ”forarbeidene til trygdelover fra en juridisk synsvinkel er langt svakere”. Konsekvensen skulle da bli at de burde ”tillegges mindre rettskildemessig vekt”.⁸

I 1997 fikk vi imidlertid en ny folketrygdlov som ble grundig forberedt. Forarbeidene til 1997-loven gir mer konkret veiledning, enn forarbeidene til tidligere trygdelovgivning. De nye forarbeidene vil dermed ha en større rettskildemessig vekt enn de eldre.

Rettsanvendelsen på trygderettens område innebærer en stor grad av skjønnsutøvelse, og på uførepensjonsområdet skjedde det få realitetsendringer ved ikrafttredelsen av 1997-loven. Vekten av forarbeidene vil uansett avhenge av hva slags type dokument det er, hvor gamle de er, hvem som har deltatt i utformingen av dem, hvor grundige de er og om de er utarbeidet i tidsnød. Så selv om de eldre forarbeidene knytter seg til tidligere lovgivning, og er noe dårligere juridisk fundert enn de nye, vil de kunne få betydning for tolkningen av dagens lovgivning.

2.2.3 Trygderetten og forvaltningspraksis

Dersom noen ønsker å overprøve et forvaltningsvedtak etter folketrygdloven, må avgjørelsen ankes til Trygderetten jf. trygderettsloven (trrl.) § 1.⁹ Trygderetten er formelt et forvaltningsorgan som behandler anker over vedtak fattet av NAV Klageinstans. Trygderetten er imidlertid et spesielt forvaltningsorgan fordi den, på sitt felt, erstatter tingretten. Trygderettskjennelser kan derfor bringes direkte inn for lagmannsretten jf. trrl. § 23. Jeg kommer nærmere inn på Trygderetten og dens oppgave i punkt 7.5. Spørsmålet i dette punktet er hvilken rettskildemessig vekt trygderettspraksis kan tillegges.

⁷ Kjøenstad (1978) s. 3

⁸ Kjøenstad (1978) s. 21.

⁹ Lov om anke til Trygderetten 16. desember 1966 nr. 09

I følge Eckhoff og Helgesen anser ikke domstolene seg bundet av forvaltningspraksis, men vil ofte tillegge den en viss vekt. Hvor stor vekt forvaltningspraksis tillegges vil imidlertid avhenge av det øvrige rettskildet bildet og ”hvor fast, utbredt og varig [praksisen] er. En viss betydning har det også om praksis skriver seg fra organer som domstolene anser for å ha særlig kyndighet på vedkommende felt”.¹⁰ Praksis fra domstolene har hos oss lenge hatt stor betydning som rettskildedefaktor. Også denne rettskildedefaktorens vekt vil imidlertid avhenge av hvor klar dommen er, hvor likt spørsmålet som drøftes er i forhold til det foreliggende spørsmålet, hvilken domsinnsinstans avgjørelsen er truffet ved, hvor generell eller konkret den er og hvor gammel den er.¹¹

Trygderetten er nærmest en hybrid mellom et forvaltningsorgan og en domstol. Generelt vil dermed den rettskildemessige vekten av trygderettskjennelser ligge et sted i mellom forvaltningspraksis og rettspraksis. Det er i forarbeidene til opprettelsen av Trygderetten uttalt at den skal ”utøve faktisk, om ikke formell, rettspleie”.¹² Det uttrykkes også eksplisitt at Trygderetten skal være retningsgivende for annen praktisering av trygderett. Ankelovutvalget uttalte:

”Ankedomstolens virksomhet vil også bli av rettskapende karakter. En vil i denne forbindelse særlig peke på at trygdelovene, til dels også pensjonslovene, av praktiske omsyn i mange spørsmål må nøye seg med å fastslå prinsippene og hovedreglene for behandlingen av vedkommende saker. Det blir administrasjonen selv som må trekke opp de nærmere retningslinjer og fastlegge praksis”.¹³

Trygderetten er selvstendig, og i stor grad organisert som en domstol. Kjennelsene er imidlertid ofte mindre utførlig begrunnet enn dommer fra de ordinære domstolene; dette svekker den rettskildemessige vekten av trygderettskjennelsene. At Trygderetten kun behandler saker fra et relativt smalt saksfelt innebærer at den har særlig kyndighet på området. Dette bidrar til å styrke dens rettskildemessige vekt. Det er kun et fåtall (ca.

¹⁰ Eckhoff og Helgesen (2001) s. 233-234.

¹¹ Eckhoff og Helgesen (2001) s. 159 flg.

¹² Ot.prp. nr. 5 (1966-1967) s. 20

¹³ Innstilling om lov om anke til Trygderetten avgitt av Ankelovutvalget 22. oktober 1965 s. 19

2 %¹⁴) av Trygderettens avgjørelser som prøves for domstolene. Innenfor Trygderettens saksfelt er dermed trygderettskjennelsene ofte den eneste ”autoritative” praksisen. Nyere trygderettskjennelser offentliggjøres på Trygderettens hjemmeside og på lovdata. At kjennelsene er allment tilgjengelige styrker den rettskildemessige vekten.

Høyesteretts benytter ofte Trygderettens praksis som rettskildefaktor når den skal overprøve trygderettsspørsmål. Ved vurderingen av praksisens vekt kommer imidlertid likhetstrekkene med forvaltningspraksis frem. I Rt.2005 s. 1759 uttalte retten:

”Etter mitt syn må avgjørelser av Trygderetten tillegges vekt i den utstrekning de kan tas som uttrykk for eller har gitt seg utslag i en fast og konsistent praksis. Det som måtte være uttalt i den enkelte avgjørelse, kan derimot ikke tillegges selvstendig rettskildemessig betydning”.

Mange av problemstillingene jeg tar opp i denne avhandlingen har verken vært oppe i lagmannsrett eller Høyesterett. Trygderettens kjennelser vil derfor måtte tre inn som en viktig kilde for tolkningen av lovbestemmelsene. Der jeg ikke har hatt anledning til å undersøke om praksisen er fast og konsistent, vil Trygderettspraksis nyttes som eksempler og støtteargumenter.

2.2.4 Rundskriv

Rundskriv har en noe uavklart rettskildemessig status. Normalt tillegges de ikke særlig vekt, men i Trygderetten og domstolene anvendes de relativt ofte som støtteargument. I Rt. 2007 s. 882 uttalte retten: ”I Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven blir Trygderettens praksis [...]oppsummert slik [...]Denne praksis er etter min mening i samsvar med den lovforståelse Høyesterett gav uttrykk for i Skyggekjennelsen”.

Dersom retten ikke er enig i uttalelsene i rundskrivet er den imidlertid ikke tilbakeholden med å fravike disse. I Rt. 2005 s. 548 avfeide Høyesterett uttalelser i et rundskriv, som talte mot rettens konklusjon, ved å vise til at rundskrivets uttalelser ikke hadde støtte i forarbeidene.

¹⁴Tall fra 2009 sitert fra www.trygderetten.no [08.12.10]

I forvaltningen benyttes rundskriv i stor grad. Ofte vil rundskrivene være den eneste rettskilden saksbehandleren benytter. Dette kan være betenkelig da rundskriv ofte er av veldig varierende juridisk kvalitet. På den annen side kan rundskrivene være med på å sikre mer ensartet praksis. Det faktum at rundskrivene benyttes flittig i forvaltningen, innebærer også at de kan gi et bilde av praksis på området.

Når den rettslige situasjonen på et område skal vurderes må det imidlertid vises forsiktighet med hvor mye rundskrivene vektlegges i forhold til andre rettskilder. En del av spørsmålene jeg tar opp er blitt vurdert i NAVs rundskriv til ftrl. kap. 12.¹⁵ Jeg benytter da rundskrivet som tolkningsmoment, men vekten vil avhenge av de andre kildene.

2.3 Rettigheter

For å vurdere rettssikkerheten på uførepensjonsområdet må man også vite hva det innebærer at man har eller ikke har en rettighet. I denne gjennomgangen av rettighetsbegrepet benytter jeg rett til en ytelse som eksempel, da det er dette som er mest aktuelt i forhold til uførepensjon. En rettighet kan naturligvis også knytte seg til tjenester eller lignende.

Gjennom den tidligere fattiglovgivningen i Norge var det ”muligheter for hjelp, men ikke rett til hjelp”.¹⁶ Rettighetstenkningen ble først og fremst etablert ved trygdlovgivningen på slutten av 1800-tallet. Fremover i historien har den blitt mer og mer fremtredende, spesielt med fremveksten av velferdsstaten.¹⁷

Det at noen har en rettighet innebærer at vedkommende har individuelt rettskrav på ytelse, i motsetning til ytelser hvor han må konkurrere om knappe ressurser, og der tildeling av ytelser oftest er mer behovsprøvd og basert på forvaltningens frie skjønn.

¹⁵ NAV- Arbeids- og Velferdsetaten, Rundskriv til ftrl. kap. 12: uførepensjon. Videre angitt som ”NAV's rundskriv”

¹⁶ Kjønstad (2003)

¹⁷ Se NOU 2003:19 Makt og demokratiutredningen

For at det skal foreligge en rettighet må kriteriene for tildeling og utmåling av ytelsen være angitt i lov eller forskrift, og ytelsen kan i prinsippet ikke avslås fordi forvaltningen ikke har ressurser. Det at man har rettskrav på noe innebærer også at spørsmålet kan prøves for domstolene.¹⁸

Uførepensjon er en rettighetsfestet ytelse som medlemmet¹⁹ har krav på dersom vedkommende oppfyller lovens vilkår. Også beregningen av eventuell uførepensjon er lovfestet, og en uførepensjonist har rettskrav på pensjon beregnet i forhold til tidligere inntekt.

Som Asbjørn Kjøenstad skriver i sin bok om trygderett:

”Som den store hovedregel er det uten betydning om vedkommende har noe sosialt eller økonomisk behov for trygdeytelsen. Men vilkårene for rett til ytelsene er utformet slik at folketrygden skal fange opp dem som har de største sosiale og økonomiske behov for ytelser”.²⁰

Som jeg kommer tilbake til, består vilkårene for tildeling av uførepensjon til dels av meget skjønnsmessige kriterier. Vilkårene er imidlertid slått fast i lovgivningen; det er ikke opp til forvaltningens frie skjønn om ytelsen skal tildeles.

Da uførepensjon er en rettighetsbasert ytelse, vil rettssikkerhetsspørsmålet i forhold til tildelingen i stor grad dreie seg om hvordan lovreglene tolkes og praktiseres, og om de som rent faktisk oppfyller vilkårene, får den ytelsen de har krav på.

¹⁸ Eskeland (1986) og Kjøenstad (2003)

¹⁹ Jf. ftrl. kap. 2

²⁰ Kjøenstad (2009) s. 37

2.4 Rettssikkerhet

Rettssikkerhetsbegrepet er et gammelt begrep og vi gjenfinder det like ofte i massemedier, som i juridisk litteratur.²¹ Dette er et typisk honnørord som ofte benyttes uten noen klar definisjon og med et varierende meningsinnhold. Innledningsvis i denne avhandlingen er det derfor på sin plass med en redegjørelse for hva jeg velger å legge i begrepet.

Allerede rundt 500-300-tallet f.Kr. introduserte filosofene Sokrates, Platon og Aristoteles tanken om at lover kunne benyttes for å begrense myndighetenes maktutøvelse.²² Denne tanken er opp gjennom tidene blitt videreutviklet. Fra midten av 1800-tallet vokste rettsstatsbegrepet frem og rettssikkerhetsbegrepet ble anvendt for første gang. Det tradisjonelle rettssikkerhetsbegrepet innebar at man skulle hindre maktovergrep fra myndighetene overfor borgerne ved å unngå vilkårlighet, sikre likebehandling og forutsigbarhet. For å oppnå dette, ble det blant annet etablert et krav om lovhjemmel for å gjøre inngrep overfor borgerne (legalitetsprinsippet). Dette er også i dag ansett som kjernen i rettssikkerhetsbegrepet.

I nyere tid har rettssikkerhetsbegrepet blitt delt inn i formelle og materielle krav. De formelle kravene innebærer at en avgjørelse skal være i samsvar med gjeldende rett; borgerne skal ha frihet fra vilkårlighet og overgrep fra myndighetene, og borgerne skal kunne forutberegne sin rettslige stilling. De formelle kravene tilsvarer med andre ord det tradisjonelle (snevre) rettssikkerhetsbegrepet. Ståle Eskeland kaller dette et krav om rettsriktighet.²³ En del teoretikere har også tatt til orde for at et materielt krav skal innlemmes i rettssikkerhetsbegrepet. Eskeland har formulert dette materielle kravet som er krav om verdiriktighet.²⁴

²¹ Et søk på www.atekst.no [redaksjonsarkivene til en del sentrale norske aviser og NTB] gav 04.01.2011 10018 treff på "rettssikkerhet". Tilsvarende søk i juridiske artikler på lovdata gav 578 treff og Bibsys gav 735 treff.

²² Sunde (2002) s. 377

²³ Eskeland (1989) s. 70 flg.

²⁴ Eskeland (1989) s. 59 flg.

Hovedinnholdet i den materielle rettssikkerhet er at innholdet i avgjørelser fra myndighetenes side skal være i samsvar med visse verdier. Problemet er hvilke verdier som skal inkluderes. De fleste teoretikere innlemmer i dag et krav om respekt for den personlige integritet og et krav om likhet i rettssikkerhetsbegrepet. Likhets i denne sammenheng må knyttes til den materielle siden av et krav. En avgjørelse kan godt innebære likhet i forhold til loven, slik at avgjørelsen er rettsriktig, uten at dette nødvendigvis innebærer at like tilfeller behandles likt, materielt sett.²⁵ Et eksempel på dette er dersom lovgiver vedtok en lovbestemmelse som sikrer alle unntatt bevegelseshemmede, tilgjengelighet til offentlige tjenester. I dette tilfellet ville det formelt være likhet for loven, alle friske ville behandles likt og alle bevegelseshemmede ville behandles likt. I forhold til dagens moral vil imidlertid de fleste mene at denne regelen ikke innebærer materiell likhet. Den er ikke verdiriktig, fordi en gruppe svakerestilte mennesker diskrimineres. Dette likehetskravet er dermed et tilleggsvilkår til det tradisjonelle, formelle kravet om likhet for loven. Verdiriktighet kan være et vanskelig begrep å benytte da hver enkelt i vårt samfunn må kunne velge selv hva slags verdier man vil leve etter. Enkelte helt grunnleggende verdier, kan det imidlertid i stor grad enes om. Det er slike verdier som etter min mening, bør kunne bygges inn i et rettssikkerhetsbegrep.

I de senere årene har den største diskusjonen mellom juridiske teoretikere vært om (eventuelt hvilke) andre krav kan innlemmes i rettssikkerhetsbegrepet. Spesielt har uenigheten, som vi skal se, gått på om også et krav til at ytelser skal være av en viss kvalitativ minstestandard skal innlemmes i kravet til materiell rettssikkerhet.

Ståle Eskeland argumenterer for at rettssikkerhetsbegrepet er et dynamisk begrep som har utviklet seg til alle tider, og som nå må utvikles i tråd med at vi ikke bare lever i en rettsstat, men også en velferdsstat. Eskeland uttalte:

”Kravet om at avgjørelsene må tilfredsstillende visse kvalitative minstekrav er derfor av [v] den samme fundamentale betydning for opprettholdelsen av velferdsstaten, som

²⁵ Mer inngående om dette, Sunde (2002) s. 401 flg.

kravene om respekt for personlig integritet, likhet og rettsriktighet var og er for opprettholdelsen av rettsstaten.”²⁶

Asbjørn Kjønstad er på sin side skeptisk til å innlemme for mange elementer i rettssikkerhetsbegrepet. Kjønstad uttalte: ”Jeg er enig i at man skal stille slike krav til rettsordenen, men jeg vil ikke kalle det manglende rettssikkerhet når kravene ikke oppfylles”.²⁷

Spørsmålet om kvalitativ minstestandard kan komme opp i mange rettslige sammenhenger. I 1990 fikk diskusjonen en oppsving, spesielt i forhold til sosial- og helsetjenester, etter at Høyesterett avsa en prinsippavgjørelse, Fusa-dommen.²⁸ Retten slo fast at etter lovene om sosial- og helsetjenesten har brukeren juridiske rettigheter. Disse har imidlertid et så ubestemt innhold, at det langt på vei var opp til kommunen å velge mellom alternative hjelpetiltak og å fastlegge ytelsens omfang. Retten forutsatte dog at det etter loven gjaldt ”et visst minstekrav” til ytelsene som kommunen måtte oppfylle, uavhengig av økonomi, og at domstolene kunne prøve om minstekravet var oppfylt. Hvordan minstekravet skulle fastlegges gikk imidlertid ikke retten inn på, fordi det uansett ikke var oppfylt i den konkrete saken.

I en bok om rettssikkerheten i barnevernet, uttaler Cathrine Opstad Sunde:

”rettssikkerhetsbegrepet er sterkt positivt ladet, slik at man i stor grad kan gå ut fra at de elementer som anses for å være omfattet av det, vil påvirke både rettsanvenderne og lovgiver. Faren vil her være at begrepet mister sin gjennomslagskraft dersom det utvannes eller blir for omstridt ved at for mange elementer anses å være omfattet av det.”²⁹

I dagens velferdssamfunn er mange avhengige av at de får den hjelpen de har krav på fra myndighetene, slik som i Fusa-dommen. Som Eskeland uttaler: ”avgjørelser som ikke tilfredsstiller kravet om kvalitativ minstestandard, [vil ofte] innebære en betydelig

²⁶ Eskeland (1989) s. 68

²⁷ Kjønstad (2009)

²⁸ Rt. 1990 s. 874

²⁹ Sunde (2002) s. 405

maktutøvelse fra forvaltningen mot den enkelte”.³⁰ Som nevnt innledningsvis føler mange som kommer inn i trygdesystemet at de må kjempe en kamp, for å få det de har krav på. Dersom vedkommende ikke får sin rett vil det være en betydelig påkjenning, og da hjelper det ikke å fortelle vedkommende at avgjørelsen er rettsriktig.

I forhold til uførepensjon gjør imidlertid ikke kravet om kvalitativ minstestandard seg gjeldende i så stor grad. Dette feltet er gjennomgående lovregulert, og dersom vedkommende først blir tilkjent uførepensjon, følger utmålingen av pensjonen relativt klare lovregler. Dersom brukeren først fyller betingelsene, har han eller hun et ubetinget krav på å få ytelsen. På denne måten vil spørsmålet om rettssikkerheten på dette området i stor grad bero på om avgjørelsene er rettsriktige og hvilke mekanismer som finnes for å sikre rettsriktige avgjørelser. Jeg går derfor ikke nærmere inn på spørsmålet om å innlemme et krav om kvalitativ minstestandard i rettssikkerhetsbegrepet.

For å unngå vilkårlighet og å oppnå likebehandling og forutsigbarhet, er det naturlig å se både på regelutformingen, reglens materielle innhold, avgjørelsens form, avgjørelsens materielle innhold og ikke minst sikkerhetsnettet rundt (saksbehandlingsregler, overprøvningsmulighet, rett til hjelp og veiledning osv.). Det hjelper ikke at en bestemmelse er formulert klart nok til at man formelt unngår vilkårlighet og oppnår likebehandling og forutberegnelighet, dersom bestemmelsene materielt har et klart urimelig innhold. Et kjent eksempel på dette er nazilovgivningene under andre verdenskrig. Selv om disse formelt var riktig vedtatt og hadde en klar språklig utforming, ville det, etter min mening, være uholdbart å si at disse reglene ivaretok rettssikkerheten. Så lenge lovenes materielle innhold ikke er i overensstemmelse med grunnleggende verdier i samfunnet, kan de ikke sies å ivareta rettssikkerheten. Det samme gjelder dersom det ikke informeres slik at folk blir klar over hvilke rettigheter de har. Det ville være enkelt for enhver stat å proklamere at de gir sitt folk all verdens rettigheter dersom det ikke informeres om at rettighetene eksisterer og veiledes i hvordan folk kan få sine rettigheter.

³⁰ Eskeland (1989) s. 68

For å oppnå rettssikkerhet har det blitt etablert en rekke rettssikkerhetsgarantier. Grunnsteinen av rettssikkerhetsgarantier er legalitetsprinsippet. I tillegg kommer saksbehandlingsregler som skal sikre grundig og rettferdig saksbehandling, habilitet hos beslutningstakerne, offentlighet og kontradiksjon.³¹ En annen viktig rettssikkerhetsgaranti er adgangen til overprøving av myndighetsvedtak. Det anses også som en rettssikkerhetsgaranti at lovene utformes så presise og klare som mulig. Fullmaktslovgivning og skjønsmessige bestemmelser kan derfor være et problem ut fra et rettssikkerhetsperspektiv.

Det er for min oppgave ikke nødvendig å forta noen klar avgrensning eller definisjon av rettssikkerhetsbegrepet. Hovedspørsmålet er om de som har behov for ytelsen klarer å bevise at de oppfyller vilkårene og at det er mekanismer som sikrer at de får mulighet til å bevise dette. Jeg velger imidlertid også å drøfte spørsmålet om hvor mye inntektsevnen må være nedsatt for å få uførepensjon, som et rettssikkerhetsspørsmål. Dette er nok i tråd med Eskelands tankegang (kvalitativ minstestandard). Det er imidlertid et rent begrepsspørsmål om man velger å vurdere dette som en rettspolitisk eller en rettssikkerhetmessig problemstilling. På samme måte ville det, etter min oppfatning, være et rettssikkerhetsproblem dersom uførepensjonens størrelse falt under et visst minimum. Spørsmålet faller imidlertid utenfor min avhandling, da dette gjelder forholdet til utmålingsprinsippene.

På bakgrunn av denne definisjon av rettssikkerhetsbegrepet, vil jeg i kapittel 8 foreta en vurdering av rettssikkerheten ved tildelingen av uførepensjon. Problemstillingen blir med andre ord om reglene om uførepensjon, saksbehandlingsreglene og systemet/organisasjonen *til sammen* hindrer maktmisbruk fra forvaltningen, og sikrer at de som har en rettighet får det de har krav på.

³¹ ”en part i en prosess skal ha anledning til å uttale seg om saken og til å gjøre seg kjent med det motparten har anført” jf. Gisle (2005)

2.5 NAV

Uførepensjonsordningen blir i dag forvaltet av NAV. NAV står for Norges Arbeids- og Velferdsforvaltning og ble etablert 1. juli 2006. Arbeids- og velferdsetaten er den statlige delen av Arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen omfatter i tillegg kommuneansatte som jobber på NAV-kontorene lokalt.³² Arbeids- og velferdsdirektoratet er statens sentrale, administrative organ, som ”leder Arbeids- og velferdsetatens virksomhet” jf. NAV-loven § 3 (se figur 1 under). Etableringen av NAV innebar den største administrative reformen av Norges velferdssystem i nyere tid. Reformarbeidet begynte allerede høsten 2001³³ og det siste lokale NAV-kontoret, NAV-Kristiansand, åpnet dørene for publikum 8.mars 2011.

*Figur 1: Illustrasjon over
Arbeids- og velferds-systemet*



³² Videre benevnt NAV-lokal

³³ Se St.meld. nr. 14 (2002-2003) s. 2-3

3 Hva er uførepensjon?

3.1 Generelt

Reglene om tildeling av uførepensjon finner vi først og fremst i ftrl. kap. 12.

Folketrygdens formål er ”å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter [blant annet ved] uførhet” jf. ftrl. § 1-1 første ledd. Videre skal folketrygden ”bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer” og den skal ”bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig” jf. ftrl. § 1-1 andre og tredje ledd. Formålet med uførepensjonsordningen er ”å sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne eller arbeidsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte” jf. ftrl. § 12-1. Som vi ser, skal ikke folketrygden kun sikre at brukerne har noe å leve for, den skal også forsøke å hindre at folk blir varig stønadstrengende. Uførepensjon skal være en siste utvei.

Det anses i vårt samfunn som riktig og normalt at innbyggerne skal arbeide for sine inntekter, selv forsørge seg og sin familie, og bidra til fellessamfunnet ved å betale skatt. I en velferdsstat anses det som en av statens viktigste oppgaver å ta hånd om de som på en eller annen måte står i fare for å falle utenfor ”normalhverdagen”. Mennesker som på grunn av sin helsetilstand ikke lenger kan arbeide, skal derfor ha mulighet til å få støtte fra staten til å dekke alminnelige utgifter til mat, klær, bolig, fritidsaktiviteter osv. Uførepensjonen skal sikre dette.

3.2 Vilkår

For å ha rett til uførepensjon må en rekke lovbestemte vilkår være oppfylt. Det kreves at pensjonssøkeren har ”varig sykdom, skade eller lyte” som har ført til at inntektsevnen er ”varig nedsatt med minst halvparten” og at dette ikke kan avhjelpes ved ”hensiktsmessig behandling” eller ”individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak”. Disse vilkårene vil jeg komme nærmere inn på i kapittel 4 og 5.

Innledningsvis må det imidlertid bemerkes at det ikke bare er å si at man er syk og at man dermed automatisk får uførepensjon. For de aller fleste er prosessen med å få uførepensjon lang og krevende. Det er en prosess som pensjonssøkerne må involvere seg i, på noe som for de fleste er et vanskelig tidspunkt i livet. Dette er bakgrunnen for at rettssikkerhet blir et viktig begrep (se punkt 2.4).

3.3 Utvikling av uførelovgivningen

Tanken om at staten skal ta ansvar for mennesker som på grunn av helseproblemer faller utenfor arbeidslivet, er ikke ny. Allerede i 1899 kom den første innstillingen om en pensjonsordning som skulle gjelde både for uføre- og alderspensjonister.³⁴ Videre var det i mange tiår flere innstillinger og utredningen om temaet. Den første loven som bar preg av uføresikring var Midlertidig lov av 16. juli 1936 om hjelp til blinde og vanføre. En generell uførepensjonsordning rakk lovgiver ikke å vedta før andre verdenskrig. Dette førte til at den første generelle uføretrygdloven ble vedtatt først 22. januar 1960³⁵ (1960-loven). I 1966 ble uføretrygden innarbeidet i fellesloven, lov om folketrygd³⁶ (1966-loven).

Gjennom hele historien har det vært en kombinert medisinsk og ervervsmessig vurdering som har vært hovedgrunnlaget for å få tildelt uførepensjon. Helt siden 1960-loven har et av grunnvilkårene for tildeling av uførepensjon vært at ervervsuførheten skulle skyldes ”sykdom, skade eller lyte”. I forarbeidene³⁷ til 1960-loven uttales: ”[d]epartementet er av den oppfatning at uføretrygdens oppgave bør begrenses til å avhjelpe følgene av medisinsk uførhet”.

Det at uføreytelsene skal avhjelpe inntektstap på grunn av helseproblemer har med andre ord vært hovedformålet gjennom hele historien. Dette har ført til skillet mellom sosialhjelp (til de som av andre grunner trenger økonomisk støtte) og uføreytelse (til de

³⁴ NOU 1977: 14 s. 58 flg.

³⁵ Lov om uføretrygd 22. januar 1960

³⁶ Lov om folketrygd 17. juni 1966 nr. 12

³⁷ Ot.prp. nr. 22. 1959 s. 11

med helseproblemer). Spørsmålet er om dette nødvendigvis er den mest funksjonelle og praktiske inndelingen. Dette vil jeg komme nærmere tilbake til i kapittel 8.2.2.

4 Hovedvilkårene for innvilgelse av uførepensjon

4.1 Inngangsvilkår

Inngangsvilkårene for å få uførepensjon er at vedkommende er ”mellom 18 og 67 år” jf. ftrl. § 12-4, har vært ”medlem i trygden i de siste tre årene fram til uføretidspunktet” jf. ftrl. § 12-2 første ledd, og at ”vedkommende fortsatt er medlem i trygden” jf. § 12-3 første ledd. Medlemskap i trygden reguleres i ftrl. kap. 2, og medlem i trygden er hovedsakelig personer bosatt i Norge jf. § 2-1, og personer som arbeider i Norge jf. § 2-2. Både i §§ 12-2, 12-3 og kapittel 2 nevnes en del unntak og spesialreguleringer. Jeg går ikke nærmere inn på disse da de sjelden er problematiske ved rent ”nasjonale” spørsmål, som avhandlingen er avgrenset til.

4.2 Varig sykdom, skade eller lyte

For å få uførepensjon må søkeren ha ”varig sykdom, skade eller lyte” jf. § 12-6. Hva som anses som ”sykdom, skade eller lyte” vil endre seg over tid (se punkt 8.2.2.1). Dette er i dag presisert i § 12-6 andre ledd, i forhold til sykdomsalternativet, som er det mest anvendte alternativet av de tre. Det fremgår her: ”Når det skal avgjøres om det foreligger sykdom, legges det til grunn et sykdomsbegrep som er vitenskapelig basert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis. Sosiale eller økonomiske problemer gir ikke rett til ytelser etter dette kapitlet”.

Hva som er blitt ansett å falle inn under betegnelsen har variert, og i dag blir mange flere lidelser og plager ansett å falle inn under sykdomsbegrepet, enn det som opprinnelig ble lagt til grunn av lovgiver. Blant annet har man gjennom prinsippkjennelser i Trygderetten inkludert alkoholisme,³⁸ psykopati³⁹ og narkomani.⁴⁰ Når kravet om objektivt registrerbare sykdommer ble fjernet i 1966-loven, ble også mer

³⁸ Ankesak 595/75

³⁹ Ankesak 1167/71

⁴⁰ Ankesak 2325/87

diffuse plager som mindre psykiske/nervøse lidelser og muskelsmerter (fibromyalgi) ansett omfattet av sykdomsbegrepet.⁴¹

Det har helt siden 1980-årene vært en sterk økning av antall uførepensjonister i Norge. Dette førte til et ønske om å stramme inn uførepensjonsordningen. I lovforarbeidene uttales: ”Liberal praksis i Trygderetten har vært pekt på som en årsak til økt uførepensjonering”.⁴² Innstramningen ble imidlertid ikke gjennomført ved å stramme inn selve sykdomsvilkåret, men isteden ble kravet til årsakssammenheng mellom sykdommen (skaden, lytet) og den nedsatte inntektsevnen, lovfestet (se punkt 4.3). I tillegg ble det vedtatt en forskriftshjemmel, slik at departementet kunne gi nærmere regler om hvilke krav som skulle stilles for å få rett til uførepensjon. ”Forskrift om hvilke krav som skal stilles til sykdom, skade eller lyte og den nedsatte ervervsevne som vilkår for rett til uførepensjon” trådte i kraft 26. september 1991. I forskriften ble det i § 1 tredje ledd tatt inn en bestemmelse om at det ved lidelser uten objektive funn, skulle kreves ”bred medisinsk-faglig enighet” om at det forelå sykdom og varig funksjonsnedsettelse. Denne forskriften ble imidlertid opphevet allerede i 1995. Forskriftens § 1 tredje ledd ble ikke inntatt i lovteksten. Den er dermed ikke lenger å anse som gjeldende rett.

Det at sykdommen, skaden eller lytet må være varig henger sammen med at uføreytelser er en langtidsytelse. Av NAVs rundskriv fremgår at det skal stilles samme varighetskrav i forhold til ”sykdom, skade eller lyte” som til nedsettelsen av inntektsevnen. Jeg kommer tilbake til varighetsvilkåret i punkt 5.3.

4.3 Årsakssammenheng mellom ”sykdom, skade eller lyte” og den nedsatte ervervsevnen

Den medisinske lidelsen må ha medført en varig funksjonsnedsettelse av en slik art og grad at den utgjør ”hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen/arbeidsevnen” jf. § 12-6 tredje ledd.

⁴¹ NOU 1990: 17 s. 18 og Fibromyalgi-kjennelsen, TRR-1994-21

⁴² Ot.prp. nr. 62 (1990-1991) s. 5

Det var lenge uklart hvilke krav som ble stilt til denne årsakssammenhengen. I den overnevnte forskriften fra 1991 ble det oppstilt vilkår for årsakssammenheng. Hovedårsaksprinsippet ble imidlertid lovfestet ved lovendring 16. juni 1995⁴³ og forskriftsbestemmelsen ble da opphevet. Hovedårsaksprinsippet innebærer at det må vurderes om det er den medisinske lidelsen, eller andre forhold, som i størst grad bidrar til nedsettelsen av inntektsevnen. Dersom den medisinske lidelsen anses som den dominerende årsaken, er årsakskravet oppfylt. Andre medvirkende årsaker kan få betydning for uføregradvurderingen (kapittel 5).

4.4 Hensiktsmessig behandling

Et av hovedvilkårene for tildeling av uførepensjon er kravet om at pensjonssøkeren må ha gjennomgått ”hensiktsmessig behandling” for å bedre arbeidsevnen jf. ftrl. § 12-5 første ledd.

Ordlyden ”hensiktsmessig” viser til en konkret helhetsvurdering, og § 12-5 andre ledd sier eksplisitt at det i vurderingen skal legges vekt på ”alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter”. Hva som anses som hensiktsmessig behandling er i følge forarbeidene til den første uføretrygdloven ”overlatt til den medisinske sakkunnskap og skjønn”.⁴⁴ Det er naturlig at hva som anses som hensiktsmessig behandling vil endre seg i takt med legevitenenskapens kunnskap om lidelsen, samt behandlingsmetoder. Dette er også uttalt i NAVs rundskriv.

I forhold til behandlingskravet uttales det i forarbeidene til 1960-loven at:

”her må anvendes en varsom vurdering. Generelt vil en imidlertid uttale at dersom en person ikke er villig til å underkaste seg operative inngrep eller gjennomgå annen behandling som er alminnelig anvendt og anerkjent for den foreliggende sykdom (skade, lyte) og som uten særlig risiko kan anvendes i det individuelle tilfellet [...] er vilkåret om ’gjennomgått hensiktsmessig behandling’ ikke oppfylt”.⁴⁵

⁴³ Lovforslag i Ot.prp. nr. 42 (1994-1995)

⁴⁴ Ot.prp. nr. 22 (1959) s. 10

⁴⁵ Ot.prp. nr. 22, (1959) s. 11

I utredningen om den nye folketrygdloven uttales: ”Etter praksis i dag legges det vekt på vedkommendes egen oppfatning av risikoen for skade eller belastning ved medisinsk behandling og attføring.”⁴⁶ Utredningsgruppa foreslo at dette skulle inntas i lovteksten. Tillegget ble ikke vedtatt, men da bestemmelsen ble ansett å være i samsvar med gjeldende rett, er det ikke noe som tyder på at dette skulle innebære noen realitetsendring.⁴⁷

For å finne ut hva som er ”hensiktsmessig behandling” må det dermed foretas en ”kost/nytte vurdering”. Medisinsk utvikling skal ha hovedvekten, men pensjonssøkerens subjektive oppfatning og andre personlige forhold skal også tillegges vekt.

Fokuset på pensjonssøkerens subjektive oppfatning kom klart til syne i en kjennelse fra 2003.⁴⁸ I denne kjennelsen led pensjonssøkeren (AP) av alvorlig personlighetsforstyrrelse og angstnevrose. AP hadde, blant annet, gjennomført flere forskjellige typer terapi. Fire psykologer anbefalte imidlertid medikamentell behandling med antidepressiva. AP nektet å gjennomføre slik medikamentell behandling.

Fylkestrygdekontoret i X avslo kravet om uførepensjon, da det på bakgrunn av APs nektelse av medikamentell behandling, ikke anså behandlingsvilkåret som oppfylt.

Trygderetten uttalte:

”I APs tilfelle har det pågått behandling over flere år uten at en har lyktes i å bearbeide hennes motstand mot medisiner. En personlighetsforstyrrelse er også svært vanskelig å behandle og vil måtte gå over lang tid. Vanligvis er det også kun moderat effekt av medikamentell behandling ved personlighetsforstyrrelser hvis de ytrer seg i angst og depresjon som i dette tilfellet. [...] På bakgrunn av varigheten av APs sykehistorie og hennes langvarige yrkespassivitet anser retten at det her foreligger en personlighetsforstyrrelse som er så resistent mot behandling at både videre behandling

⁴⁶ NOU 1990: 20 s. 380

⁴⁷ Ot.prp. nr.29 (1995-1996) s. 123

⁴⁸ TRR-2003-1404

og dermed også forsøk på yrkesrettet attføring må anses for ikke å være hensiktsmessig. Slik retten ser det fyller AP vilkårene for rett til uførepensjon”.

Trygderetten omgjorde fylkestrygdekontorets vedtak og AP ble tilkjent 100 % uførepensjon. Kombinasjonen av pensjonssøkerens uvilje og usikkerhet rundt virkningen av medikamentell behandling førte, med andre ord, til at behandlingsvilkåret ble ansett oppfylt.

I en trygderettskjennelse hadde klageinstansen vektlagt at det ikke var kommet noen avklaring i forhold til pensjonssøkerens mulighet til bedring ved operasjon.⁴⁹

Trygderetten utalte på sin side at:

”det er opp til ham selv å avgjøre i samråd med sine medisinske faglige rådgivere hvorvidt han vil opereres eller ikke. Slik tilstanden oppsto og det lange forløpet illustrerer, anses det som usikkert hvorvidt et eventuelt vellykket operativt inngrep vil kunne bedre funksjonsevnen i forhold til yrkeslivet i vesentlig grad”.

Denne uttalelsen viser tydelig fokuset både på den medisinske utviklingen og på pensjonssøkerens subjektive oppfatning. Selv om det var en sjanse for at vedkommende kunne bli bedre ved en operasjon, ble det ansett for usikkert til at det kunne kreves at operasjonen skulle gjennomføres. Trygderetten omgjorde derfor klageinstansens vedtak og tilkjente søkeren tidsbegrenset uførestønad.

Valget av tidsbegrenset stønad diskuteres ikke eksplisitt. Det synes ut i fra rettens argumentasjon som at det ble tilkjent tidsbegrenset uførestønad, fordi man ønsker å vurdere muligheten for bedring ved operasjon på et senere tidspunkt. I dag ville valget stått mellom arbeidsavklaringspenger (se punkt 5.3.2) og varig uførepensjon. Denne pensjonssøkeren burde da, på bakgrunn av at hans uførhet allerede hadde vart i over ti år og fremtidig bedring ble anset særlig tvilsom, blitt tilkjent varig uførepensjon.

⁴⁹ TRR-2010-153

Det er imidlertid grenser for hvor mye vekt pensjonssøkerens subjektive oppfatning kan tillegges. Uttalelsene i forarbeidene som er sitert ovenfor, viser at det skal være en høy terskel for å tilkjenne uførepensjon dersom det finnes behandlingsmuligheter som kan bedre arbeidsevnen. Det uttales også i NAVs rundskriv at ”*all behandling* som kan bedre funksjonsevnen og mulighetene for å komme i arbeid, må være ført så langt at det er mulig å ta stilling til” de øvrige vilkårene for tildeling av uførepensjon (min kursivering). Det er også uttalt i en lagmannsrettsdom⁵⁰ at det ”følger både av lovens formål, bestemmelsens ordlyd, Rikstrygdeverkets rundskriv og rettspraksis, at det er *strengt krav* til at behandling skal være utprøvd” (min kursivering). Vekten av pensjonssøkerens subjektive oppfatning begrenses ytterligere ved at vedkommende, dersom han skal ha krav på uførepensjon, ikke ”uten rimelig grunn [kan] nekte[...] å ta imot tilbud om behandling” jf. ftrl. § 21-8 første ledd.

Grensen for hva som kreves belyses i en dom i Borgarting lagmannsrett.⁵¹ Denne saken omhandlet en pensjonssøker (A) som var utdannet sykepleier og som hadde et sammensatt sykdomsbilde, men der kun kronisk bihulebetennelse var diagnostisert. A ønsket ikke behandling av bihuleproblemer da hun mente dette ikke ville være medisinsk forsvarlig før hennes øvrige plager var avklart.

Lagmannsretten uttalte:

”Saksøkers egen oppfatning om at det ikke er forsvarlig å gjennomgå behandling av hensyn til hennes øvrige plager, kan ikke tillegges vekt på dette punkt. Denne oppfatningen er ikke forankret i medisinske vurderinger fra kvalifisert personell som har undersøkt saksøker.”

Staten ble frifunnet. Vi ser her at så lenge pensjonssøkerens behandlingsvegring ikke kan understøttes av andre hensyn som trakk i samme retning, for eksempel medisinsk usikkerhet om utfallet av den aktuelle behandling, vil pensjonssøkerens subjektive oppfatning i seg selv ikke være tilstrekkelig for at vilkåret anses oppfylt.

⁵⁰ LB-2006-82649

⁵¹ LB-2007-153621

4.5 Hensiktsmessig arbeidsavklaring

4.5.1 Generelt om attføringskravet

For å kunne få uførepensjon må pensjonssøkeren ha ”gjennomført eller ha forøkt å gjennomføre individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak” jf. ftrl. § 12-5. Det kan gjøres unntak fra dette vilkåret, men kun dersom ”åpenbare grunner” tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessige.

Kravet om ”åpenbare grunner” kom inn ved en lovendring i 2004,⁵² som ledd i innstrammingen i vilkårene for å få uførepensjon. Allerede i forarbeidene til den første uføretrygdloven ble det imidlertid uttalt at:

”[d]epartementets forslag bygger videre på at uførepensjon *overhodet ikke* kan komme på tale før det er tatt standpunkt til attføringsmulighetene og før disse eventuelt er prøvet *fullt ut*”⁵³

(min kursivering).

Som vi ser ble det også tidligere stilt strenge krav til attføring.

Avgjørelsen av om behandlings- og attføringsvilkåret er oppfylt, skal tas på bakgrunn av en helhetsvurdering der det skal legges vekt på ”alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter” jf. § 12-5 andre ledd. Det skal også legges vekt på mulighetene for vedkommende til å komme i arbeid dersom han eller hun pendler eller flytter (se punkt 5.7)

4.5.2 Rettsutvikling

Den siste rettslige utviklingen i forhold til attføringsvilkåret er avgjørelsen i Rt. 2010 s. 113. Denne dommen omhandler en pensjonssøker (A), født 1969. I juni 1991 var A utsatt for en motorsykkelulykke hvor høyre skulder ble varig skadet. A påbegynte fire attføringsopplegg i tidsrommet 1993-1999. Tre av disse ble ikke fullført, uten at det ble

⁵² Lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover 17. desember 2004 nr. 85

⁵³ Ot.prp. nr. 22 (1959) s. 4

opplyst at det var medisinske årsaker til avbruddene. A fikk avslag på tre søknader om uførepensjon, henholdsvis i 2001, 2005 og 2006, da det ikke ble ansett at tilstrekkelig attføring var gjennomført. Etter klage på det siste avslaget stadfestet både NAV Klageinstans⁵⁴ og Trygderetten⁵⁵ avgjørelsen.

Trygderetten la til grunn at ftrl. § 12-5 krever at det må være ”åpenbart at attføring ikke kan føre frem”, både der attføring ikke er gjennomført, og der attføring er forsøkt uten et tilfredsstillende resultat.

Lagmannsretten la til grunn at ”vilkåret om ’åpenbare grunner’ [...] knytter seg til det å unnlate å forsøke attføring [...] Det oppfattes således ikke å gjelde [...] der attføring har vært forsøkt flere ganger over en lang periode.”⁵⁶ Lagmannsretten var således enig med saksøker i at dette var uriktig rettsanvendelse av Trygderetten. Lagmannsretten mente imidlertid, uavhengig av tolkningen av § 12-5, at attføringsvilkåret var oppfylt, og at Trygderettens kjennelse *derfor* var ugyldig.

Staten anket saken inn for Høyesterett. Hovedspørsmålet var om kravet til ”åpenbare grunner” i § 12-5 gjelder alle som søker uførepensjon uavhengig av om de har forsøkt attføringstiltak, eller om kravet bare gjelder for dem som ikke tidligere har gjennomgått et attføringsopplegg.

Høyesterett uttalte at lovens ordlyd ikke er helt klar, men at naturlig språklig forståelse taler for at kravet om ”åpenbare grunner” ikke gjelder for dem som har gjennomgått eller forsøkt å gjennomgå attføring.⁵⁷

Jeg er enig med Høyesterett i dette. Lovteksten er noe tungt formulert, og det er vanskelig å fastslå hva lovgiver har ment. Det er imidlertid språklig sett noe ulogisk at det skal kreves ”åpenbare grunner” for å unnlate noe som allerede er forsøkt

⁵⁴ Tidligere NAV Klage og Anke. Navneendringen medførte ingen realitetsendring. Videre i avhandlingen benyttes NAV Klageinstans som benevnelse.

⁵⁵ TRR-2007-3281

⁵⁶ LG-2008-118209

⁵⁷ Rt. 2010 s. 113 avnitt 58

gjennomført. Dersom lovgiver hadde ment at vilkåret skulle knytte seg til begge tilfellene, ville det være naturlig at dette kom klarere frem. Dette kunne vært oppnådd for eksempel med formuleringen ”Med mindre åpenbare grunner tilsier *at nye eller ytterligere* arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessige”.

Videre gjennomgikk Høyesterett en rekke uttalelser fra forarbeider og konkluderte med at fokuseringen på arbeidslinjen, og på at attføring alltid skal *forsøkes*, tyder på at ”kravet om åpenbare grunner ikke gjelder direkte for dem som allerede har forsøkt attføring”.⁵⁸ Målet med arbeidslinjen er å få pensjonssøkeren ut i jobb; når dette ikke er oppnådd, skal det være en høy terskel for å unnlate (ytterligere) attføring. Jeg mener derfor, i motsetning til Høyesterett, at fokuset på arbeidslinjen i like høy grad kan tale for at kravet om ”åpenbare grunner” også skal gjelde der attføring er forsøkt, men ikke har ledet til at vedkommende har kommet ut i arbeid.

Høyesterett slo fast at kravet om ”åpenbare grunner” kun gjaldt i de tilfellene der attføring ikke var forsøkt. Retten kom imidlertid til at dette ikke ville ha avgjørende betydning, da det allerede før kravet om ”åpenbare grunner” ble inntatt i loven, forelå et strengt attføringskrav.

Retten konkluderte med at:

”kravet til attføring innebærer at *alle tiltak* som fremstår som hensiktsmessige, må være forsøkt. Det kreves klare holdepunkter for å konstatere at et tiltak ikke er hensiktsmessig, og dette klarhetskravet må – ut fra formålsbetraktninger – etter mitt syn tilsvare kravet om åpenbare grunner. Kravet blir dermed i utgangspunktet det samme som når attføring ikke tidligere har vært forsøkt”⁵⁹

(min kursivering).

Denne konklusjonen synes rimelig på bakgrunn av at det gjennom historien har skjedd en gradvis skjerping av kravet om attføring. Dersom kravet om ”åpenbare grunner” kun knytter seg til de tilfellene der attføring ikke er forsøkt og det ikke skulle tas hensyn til

⁵⁸ Dommens avsnitt 69

⁵⁹ Dommens avsnitt 73

det allerede strenge attføringskravet, ville lovbestemmelsen kun kreve at attføring skal være forsøkt. Lovteksten sier ikke noe om at ”alle tiltak” skal være forsøkt, den sier overhodet ikke noe om *mengden* av tiltak som skal være forsøkt. Etter min mening førte dermed ikke lovendringen i 2004 til noen større realitetsendring av attføringskravet. Lovendringen førte imidlertid til en presisering og et øket fokus på at det i alle fall skal mye til for helt å unnlate attføring.

Jeg mener etter dette at dagens lovtekst er uheldig utformet. Den er uklar, og det er vanskelig å vite hva som egentlig kreves. Trygderetten er et rettsområde der det er viktig at folk flest skal kunne orientere seg om sin egen rettsstilling ved å lese lovteksten. Dagens lovformulering gjør at man må ha oversikt over lovens forhistorie og forarbeider for å vite hva som kreves. Da attføringsvilkåret er uklart utformet i lovteksten, vil dette også lettere kunne føre til ulik praksis i forskjellige vedtaksorganer. Dette er svært uheldig i forhold til prinsippet om at like tilfeller skal behandles likt.

Gudrun Holgersen har skrevet en inngående analyse og vurdering av attføringsdommen.⁶⁰ Holgersen kritiserer Høyesteretts rettskildebruk, da hun mener at retten la for mye vekt på etterarbeider. Jeg har forståelse for Holgersens synspunkt, og kan i stor grad si meg enig i hennes argumentasjon. Etter min mening la imidlertid ikke Høyesterett så stor vekt på konkrete uttalelser i etterarbeider som Holgersen antyder. Retten bygde sin konklusjon på det generelle bildet for- og etterarbeider dannet av lovgivers vilje.

Holgersen uttrykker at Høyesterett burde drøftet de ressursmessige konsekvensene ved å legge til grunn et strengt attføringskrav. Hun mener også retten skulle problematisert det at enkelte kan bli nektet uførepensjon fordi de ikke har oppfylt attføringskravet, samtidig som de ikke blir ansett å ha krav på stønad til attføringstiltak. Dette er gode motargumenter mot et strengt attføringskrav, men rokker, etter min mening, ikke ved det at lovgiver konsekvent har lagt til grunn et strengt attføringskrav. Holgersens artikkel har dermed ikke endret mitt syn på attføringsdommen.

⁶⁰ Holgersen (2010)

5 Vurdering av inntektsevnen

5.1 Innledning

Det er et vilkår for rett til uførepensjon at ”evnen til å utføre inntektsgivende arbeid (inntektsevnen) er varig nedsatt med minst halvparten” jf. ftrl. § 12-7.

Hovedvekten av min avhandling ligger på vurderingen av inntektsevnen til en vanlig arbeidstaker. Jeg går derfor ikke nærmere inn på ftrl. §§ 12-7 tredje ledd og 12-8, som er særreguleringer for vurderingen av inntektsmulighetene til selvstendig næringsdrivende og hjemmearbeidende ektefelle.

Vurderingen av inntektsevne for en arbeidstaker skal i følge ftrl. § 12-7 andre ledd skje ved at:

”inntektsmulighetene i ethvert arbeid som vedkommende nå kan utføre, sammenlignes med de inntektsmulighetene som vedkommende hadde før sykdommen, skaden eller lytet oppstod. Når inntektsmulighetene vurderes, skal det legges vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid. Det skal tas hensyn til all pensjonsgivende inntekt når inntektsevnen vurderes.”

5.2 Inntektsevnen

I ftrl. § 12-7 første ledd angis at det er ”inntektsevnen” som må være nedsatt for at uførepensjon skal kunne innvilges.

Etter ordlyden er det ikke avgjørende om den pensjonssøkende faktisk har en inntekt eller ikke, men det er *evnen/muligheten* til å skaffe seg inntekt som skal være avgjørende. Dersom en pensjonssøker rent faktisk har en restarbeidsevne, krever loven at denne skal utnyttes. Et godt eksempel på dette er en lagmannsrettsdom, der retten frifant Rikstrykdeverket og anså avslag på søknad om uførepensjon som gyldig.

Pensjonssøkeren ble ansett umotivert til å prøve å mestre et arbeid og lagmannsretten uttalte: ”Det er ikke opp til søkeren å vurdere egen restarbeidsevne”.⁶¹

Det kreves imidlertid at det må være en *realistisk* mulighet til rent faktisk å få utnyttet restarbeidsevnen. I ftrl. 1966 § 8-3 fjerde ledd ble følgende ordlyd benyttet: ”den trygdedes *reelle* muligheter for ervervsinntekt” (min kursivering). Denne formuleringen er ikke videreført i den nye lovteksten, men dette skulle ikke medføre noen realitetsendring.⁶²

I en lagmannsrettsdom⁶³ overprøvde domstolen en kjennelse⁶⁴ der Trygderetten hadde avslått en søknad om økning av uførepensjon fra 70 til 100 %. Trygderetten uttalte: ”Rent medisinsk mener retten at AP bør kunne greie et lett variert arbeid på 30 prosent. Et slikt arbeid er muligens ikke så lett å finne”. På bakgrunn av denne uttalelsen bemerket lagmannsretten:

”Ved den sammenlikningen som skal foretas etter § 12-7 andre ledd må tas utgangspunkt i søkerens *reelle* muligheter til å skaffe seg den type arbeid som han eller hun er i stand til å utføre med sin sykdom. En eventuell restarbeidsevne som det er urealistisk at noen arbeidsgiver ønsker å benytte seg av, skal det etter dette ikke tas hensyn til”

(min kursivering).

Lagmannsretten opphevet Trygderettens kjennelse.

Det at det ved beregning av uføregraden skal tas utgangspunkt i ”vedkommendes *reelle* inntektsmuligheter etter uførhet” (min kursivering) er også uttalt i NAVs rundskriv.

⁶¹ LG-2001-1866

⁶² NOU 1990: 20 s. 382

⁶³ LB-2005-37986

⁶⁴ TRR-2003-5284

5.3 Tidsdimensjonen ved vurderingen av inntektsevnen

5.3.1 Tidsvurderingen i dag

Folketrygdens stønader til livsopphold kan inndeles i tre hovedgrupper; korttidsytelser, overgangsstønader og langtidsytelser.⁶⁵ Uførepensjon er en langtidsytelse og dette er bakgrunnen for vilkåret om at nedsettelsen av inntektsevnen må være ”varig” jf. ftrl. § 12-7 første ledd. Spørsmålet er imidlertid hva som kreves for at varighetsvilkåret skal anses oppfylt.

I forarbeidene til den første uføreloven,⁶⁶ uttales at varighetskravet er oppfylt når det er ”*på det rene* at sykdommen (skaden, lytet) ikke vil bli helbredet” (min kursivering). At det skal være ”på det rene” angir et strengt beviskrav. Et slikt beviskrav er ikke oppstilt i praksis og følger heller ikke av lovens ordlyd. Et strengt beviskrav vil i mange av de aktuelle sakene være nærmest umulig å oppfylle. Bevismessig gjelder i dag derfor det vanlige beviskravet i sivilprosessen, sannsynlighetsovervekt (se punkt 8.2.6). Det problematiske i denne sammenheng er hva slags tidsperspektiv som skal legges til grunn.

Naturlig språklig forståelse peker i retning av at ”varig” vil si livsvarig.

Forarbeidsuttalelsen nevnt over, om at ”[v]arig uførhet foreligger når det er på det rene at sykdommen (skaden, lyten) *ikke vil bli helbredet*”,⁶⁷ (min kursivering) peker også mot at varig betyr livsvarig. Asbjørn Kjønstad skriver som et utgangspunkt at det ”kreves vanligvis at uførheten skal antas å bli livsvarig eller vare helt frem til pensjonsalderen”.⁶⁸ I forbindelse med lovendringen som slo fast at også sykdommen mv. måtte være ”varig”, ble det imidlertid i forarbeidene uttalt: ”Når det gjelder varighetskravet i forhold til sykdom, skade og lyte, [som skal være det samme som i forhold til nedsatt inntektsevne, se under] kreves ikke at lidelsen skal være livsvarig, slik heller ikke dagens praksis tilsier”.⁶⁹ Ellers i forarbeidene til folketrygdloven⁷⁰ sies

⁶⁵ NOU 1977: 14 s. 73

⁶⁶ Ot.prp. nr. 22, (1959)

⁶⁷ Ot.prp. nr. 22, (1959) s. 11

⁶⁸ Kjønstad (1992) s. 108

⁶⁹ Ot.prp. nr. 42 (1994-1995) s. 8.

det, på tross av at varighetskravet omtales i mange sammenhenger, forbausende lite om hva som mer konkret kreves.

Problemet oppstår dersom det ikke er håp om bedring i løpet av de nærmeste årene, mens det for eksempel 10 år frem i tid vil kunne skje en bedring. Hvor skal grensen trekkes?

Som oftest kan man ikke vite hvordan sykdommen/skaden/lyten vil utvikle seg, eller om fremtiden vil bringe nye behandlingsmetoder/medisiner eller lignende som vil bedre inntektsevnen. Dette er bakgrunnen for at juridisk teori har tatt til orde for å skue 7 år frem i tid. En 7-års-regel ble først nevnt av Gulbrandsen,⁷¹ deretter av Asbjørn Kjønsstad i en bok om yrkesskadetrygd fra 1979.⁷²

I forbindelse med etableringen av ordningen med tidsbegrenset uførestønad skrev Arbeids- og sosialdepartementet: ”det retningsgivende varighetskravet for tidsbegrenset uførestønad bør være fire til fem år og mer enn 7 år for varig uførepensjon”.⁷³ Dette ble så fulgt opp i NAVs rundskriv, der det nå er angitt at det samme varighetskravet skal stilles til nedsatt inntektsevne som til sykdom, skade, lyte: ”For uførepensjon må varigheten anslås til mer enn syv år for at varighetskravet kan anses som oppfylt”.

Også i praksis blir det vist til disse varighetsangivelsene. I TRR-2009-1928 uttalte Trygderetten:

”Verken Arbeids- og velferdsdirektoratets retningslinjer eller departementet uttalelser er bindende for Trygderetten. Retten finner imidlertid at de, anvendt på Aps tilfelle, danner et godt grunnlag for anvendelsen av folketrygdlovens §§ 12-5 og 12-6”.⁷⁴

⁷⁰ NOU 1977: 14, NOU 1990: 17, NOU 1990: 20, Ot.prp. nr. 29 (1995-1996)

⁷¹ Harry Gulbrandsen, Yrkesskadetrygden i England (stensil), Oslo 1961 s. 39. Henvisning hentet fra Kjønsstad (1992) s. 109

⁷² Kjønsstad (1979) s. 220

⁷³ Brev av 20.10.2004

⁷⁴ Da samme varighetsvurdering skal benyttes etter § 12-7 må dette gjelde også her.

Trygderetten opphevet avslaget fra NAV Klageinstans og hjemviste saken til ny behandling, fordi NAV Klageinstans ikke hadde vurdert tilfellet i forhold til retningslinjene. TRR-2009-2320 er et annet eksempel der Trygderetten henviste til nevnte uttalelse i NAVs rundskriv.

Det er ikke ofte fremtidsutsiktene vurderes konkret i antall år. Som oftest vil det fremstå som mer eller mindre klart ut i fra fortidig erfaring i det konkrete tilfellet og fremtidige antagelser ut i fra type sykdom/skade/lyte, om inntektsnedsettelsen vil bli (lang)varig eller ikke.

I TRR-2002-2518 ble det uttalt at:

”retten legger til grunn at man med varighet ikke krever livsvarighet, men det må kreves betydelig mer enn to til tre år. Sju år har vært antydnet [...] og dette er i Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kapittel 12 antydnet som retningsgivende. En angivelse av antall år for å tilfredsstillte varighetskravet kan etter rettens syn i mange tilfeller gi liten faktisk veiledning. Årsaken til dette er at situasjonen ofte er slik at det ikke er mulig å ha noen sikker oppfatning om den framtidige utviklingen og bedringen av en persons plager. Vilkåret kan derfor etter rettens syn tenkes oppfylt der det ikke er noen umiddelbar utsikt til bedring, og muligheten for bedring fortoner seg som usikker og i hvert fall ligger et ubestemt stykke fram i tid, selv om det ikke er mulig å tidfeste dette verken til mer eller mindre enn sju år.”

Det synes imidlertid som at grensen på 7 år for uførepensjon er blitt lagt til grunn som veiledende i Trygderettens praksis og så vidt meg bekjent er det ingen lagmannsretts- eller høyesterettsdom der den konkrete 7 års grensen vurderes.

5.3.2 Endret tidsperspektiv?

Fra 1. mars 2010 trådte en lovendring som opphevet ftrl. § 12-9 om tidsbegrenset uførestønad i kraft. Reglene om tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger og attføringspenger ble der erstattet med reglene om arbeidsavklaringspenger i ftrl. kap.11.

Denne lovendringen kom som en konsekvens av at ”[m]ange mottar ytelser i begrensede perioder, men et stigende antall personer går lenge på de midlertidige

ytelsene og ender til slutt opp på uførepensjon. Regjeringen vil snu denne utviklingen. Det må derfor legges enda bedre til rette for å få folk i eller tilbake til arbeid”.⁷⁵ Det gjentas uttallige ganger i forarbeidene⁷⁶ at hovedhensikten med lovendringen er i enda større grad å markere arbeidslinjen. Det fremgår også at ordningen vil gjøre det mer lønnsomt for stønadsmottakerne å arbeide og øke arbeidsinnsatsen.⁷⁷ Ønsket var å fjerne seg fra en pensjonslignende ordning som tidsbegrenset uførestønad, der fokus oftest dreide seg om å vente på å få en uførepensjon, istedenfor å forsøke å komme i arbeid.⁷⁸

For å ha krav på arbeidsavklaringspenger stilles det i ftrl. § 11-6 større aktivitetskrav til stønadssøkeren, enn det ordningen med tidsbegrenset uførestønad⁷⁹ gjorde. Det kreves også at ”medlemmet bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid” jf. ftrl. § 11-8. Aktivitetskravet innskrenkes noe ved at det ”skal tilpasses den enkeltes funksjonsnivå” jf. ftrl. 11-8 andre punktum. Ytelsen kan også på visse vilkår innvilges uten at aktivitetskravet er oppfylt jf. ftrl. § 11-13. Disse unntakene er med på å hindre at det blir for stor forskjell mellom de tidligere ordningene med tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger og attføringspenger på den ene siden og den nye ordningen med arbeidsavklaringspenger på den andre siden.

Formålet med arbeidsavklaringspenger er å ”sikre inntekt for medlemmer mens de får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeidet” jf. ftrl. § 11-1. Vi ser klart at selv om det er gitt regler som tar sikte på å demme opp for forskjellen mellom de tidligere ordningene og den nye, vil antagelig mange som tidligere ville mottatt tidsbegrenset uførestønad havne på grensen mellom arbeidsavklaringspenger og uførepensjon.

⁷⁵ St.meld. nr. 9 (2006-2007) s. 211

⁷⁶ St.meld. nr. 9 (2006-2007) og Ot.prp. nr. 4 (2008-2009)

⁷⁷ St.meld. nr. 9 (2006-2007) s. 208

⁷⁸ St.meld. nr. 9 (2006-2007) s. 212 og Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) s. 14

⁷⁹ Ble innvilget etter samme regler som uførepensjon, men for en avgrenset tidsperiode.

For varighetsvurderingen for uførepensjon er det interessante at de tidligere ordningene, etter loven, kunne innvilges i til sammen 8-9 år.⁸⁰ Arbeidsavklaringspenger skal i utgangspunktet kun innvilges inntil 4 år, men kan i ”særlige tilfeller” forlenges ut over dette jf. ftrl. § 11-10. Vi ser dermed at mulig stønadperiode forkortes betraktelig. Dette er gjort bevisst da tilbakeføringen til arbeid intensiveres mot slutten av en stønadperiode, og en kortere stønadperiode er ansett å øke sjansene for å komme tilbake i arbeid.⁸¹

Da denne regelendringen trådte i kraft for bare ett år siden, er det enda vanskelig å si nøyaktig hva den vil medføre i praksis. Jeg tror varighetskravet for å få uførepensjon vil forskyve seg nedover. Pensjonssøkere som man mente ville være uføre i 4-6 år frem i tid ville tidligere ofte få innvilget tidsbegrenset uførepensjon. En del av disse vil neppe oppfylle aktivitetskravet for å få arbeidsavklaringspenger og vil muligens i fremtiden få innvilget uførepensjon.

5.3.3 Beregning av tidsperioden

Kravet om at inntektsevnen skal være nedsatt i minst 7 år er et konkret og greit utgangspunkt. Tidsangivelsen gir imidlertid ingen veiledning uten at det også tas standpunkt til når varigheten skal beregnes fra. Dette er ikke omtalt i loven og synes heller ikke å være nevnt i forarbeider eller praksis. Grunnen er nok at varighetsvilkåret, som nevnt, sjelden settes på spissen og at kravet opprinnelig ikke var angitt til en bestemt ”tidsgrense”.

I brevet fra Arbeids- og sosialdepartementet til Rikstrygdeverket uttales det: ”Dersom det etter tre års arbeidsuførhet med rimelig sikkerhet kan fastslås at sykdommen og funksjonsnedsettelsen vil vare i ytterligere ett til to år, bør vilkårene for tidsbegrenset uførestønad anses oppfylt”. Her brukes altså uføretidspunktet som utgangspunkt. I NAVs rundskriv om varighetsvilkåret i § 12-6, uttales at varigheten skal regnes fra ”et

⁸⁰ Kjønstad (2009) s. 126

⁸¹ Fra evalueringen av dagpengeordningen, St.meld. nr. 9 (2006-2007) s. 128 med videre henvisning og ot.prp. nr. 4 (2008-2009) s. 25

tenkt uføretidspunkt”. Det er mest naturlig at dette er en henvisning til uføretidspunktet som fastsettes etter ftrl. §12-10. Imidlertid er det da noe underlig at det ikke henvises til ”uføretidspunktet jf. § 12-10”. Valget av uføretidspunktet som utgangspunkt synes ikke å være begrunnet i noen av disse uttalelsene. På bakgrunn av at rundskrivuttalelser og interne instruksjoner/veiledninger generelt vil ha lav rettskildemessig verdi, tillegges ikke disse uttalelsene særlig vekt.

Spørsmålet er omtalt i folketrygdlovens kommentarutgave.⁸² Her uttales det at en beregning med utgangspunkt i uføretidspunktet fort kan slå urimelig ut. Som eksempel nevnes at det har gått 6 år fra uføretidspunktet til varighetsvilkåret skal vurderes. Dersom personens sykdom/nedsatte inntektsevne er antatt å vare mer enn ett år frem i tid (fra vedtakstidspunktet), vil vilkåret om 7 års varighet være oppfylt. Dette kan naturligvis ikke medføre riktighet. I kommentarutgaven legges derfor til grunn at varighetsvilkåret som utgangspunkt må beregnes fremover i tid fra vedtakstidspunktet, med mulighet for justering i spesielle tilfeller. Lovens ordlyd ”varig” peker også etter min mening mot at det hovedsakelig er en fremtidsvurdering fra vedtakstidspunktet som skal foretas. Som Kjønstad påpeker i sin bok⁸³ vil fortidsvurderingen for tiden mellom uføretidspunktet og vedtakstidspunktet i stor grad ivaretas gjennom behandlings- og utføringstvilkåret. Dette underbygges også av at uførepensjon skal være en langtidsytelse som er beregnet for personer som antakelig ikke kommer tilbake til arbeidslivet. Etter min mening må derfor vedtakstidspunktet benyttes som utgangspunkt for en 7-års regel.

Et lovdatasøk gir over 2000 treff på folketrygdloven § 12-6 og over 3000 treff på § 12-7. Selv om en 7-års regel nevnes i noen kjennelser, synes grensen og beregningen av denne ikke å være satt på spissen noe sted. Dette tyder på at varighetsvurderingen ikke volder store problemer i praksis og at en angivelse av antall år for å tilfredsstillende varighetskravet i de fleste tilfeller gir liten faktisk veiledning, jf. Trygderettens uttalelse i TRR-2002-2518, gjengitt ovenfor.

⁸²Holgensen (2007) s. 555 flg.

⁸³ Kjønstad (1992) s. 108

Etter min vurdering er det lite hensiktsmessig med en angivelse av antall år i disse tilfellene. Dersom det skal gis klarere retningslinjer for varighetsvurderingen burde dette heller gjøres ved å stille opp konkrete momenter som skal tillegges vekt. I TRR-2002-2518 angis som vurderingstema at det ”ikke er noen umiddelbar utsikt til bedring, og muligheten for bedring fortoner seg som usikker og i hvert fall ligger et ubestemt stykke fram i tid”. Dette er etter min mening en mer hensiktsmessig vurdering som i praksis vil gi mer veiledning enn ”7-års regelen”. På den annen side sier heller ikke disse momentene noe om hvor langt frem i tid man skal skue, og gir da ikke noe særlig mer veiledning enn varighetsvilkåret gjør i dag.

5.4 Opprettholdelse av inntekt ved hjelp av andre

5.4.1 Lovendring

I 1991 ble det i ftrl. 1966 § 8-3 inntatt et tillegg om at: ”Det skal tas hensyn til all inntekt som nevnt i § 6-4, jf skatteloven § 55 første ledd nr 1 bokstav a, b og c og nr 3, 4 og 5.”⁸⁴ I ftrl. av 1997 fikk tillegget formuleringen; ”Det skal tas hensyn til all pensjonsgivende inntekt når inntektsevnen vurderes”.⁸⁵ Det har helt siden vedtakelsen av dette tillegget hersket tvil om tolkningen av det. Spørsmålet var oppe for Høyesterett i Rt. 2005 s. 548, men selv etter denne dommen kan ikke rettstilstanden anses avklart.

5.4.2 Rettsutvikling

5.4.2.1 Saksforholdet

Rt. 2005 s. 548 omhandler A som etter et lengre sykefravær fra februar 1994, kom tilbake til vanlig arbeid med ordinær lønn ved sin tidligere arbeidsplass i oktober 1995. Han arbeidet frem til september 1997 da han igjen ble sykemeldt. Ved fastsettelse av uføretidspunktet ble det spørsmål om betydningen av det mellomliggende arbeidsforholdet (1994-1995). A mente at hans inntekt i 1994-1995 kun var oppretthold

⁸⁴ Lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover 20. desember 1991 nr. 90

⁸⁵ Ordlydsendringen medførte ingen realitetsendring jf. Ot.prp.nr.29 (1995-1996) s. 124

ved hjelp fra arbeidsgiver og arbeidskolleger, og at hans inntektsevne var nedsatt med minst 50 % allerede ved hans første sykemeldingsperiode. Spørsmålet ble dermed om retten skulle medregne ”all pensjonsgivende inntekt”, altså As faktiske inntekt, eller om retten skulle ta hensyn til at lønnen var opprettholdt ved hjelp på arbeidsplassen, slik at lønnen ikke representerte As restarbeidsevne.

5.4.2.2 Rettens vurdering

Høyesterett drøftet først rettssituasjonen før tillegget om at ”det skal tas hensyn til all pensjonsgivende inntekt” ble inntatt i loven. Høyesterett konkluderte med at de kildene som drøfter spørsmålet om betydningen av andres hjelp, viste at den inntekten som denne hjelpen genererte, ikke skulle medregnes ved vurderingen av arbeidsevnen.⁸⁶

Videre viste Høyesterett til bakgrunnen for lovendringen og presentasjonen av lovendringsforslaget i forarbeidene, der det fremsto som at lovendringen skulle hindre at selvstendig næringsdrivende kunne opprettholde en betydelig næringsinntekt ved siden av uførepensjon.⁸⁷ At lovendringen skjedde under overskriften ”Justering av uføregraden for selvstendige næringsdrivende” styrket bildet av at lovendringen kun var ment å skulle omfatte selvstendig næringsdrivende.

Høyesterett underbygget dette ved å vise at Asbjørn Kjønsstad, i sin bok Folketrygdens uførepensjon fra 1992, ikke la til grunn noen endret rettssituasjon for arbeidstakere.

Rikstrygdeverkets rundskriv fra 15. desember 1992 la lovens ordlyd til grunn og gav anvisning på at tillegget også gjeldt for arbeidstakere. Dette avfeiet Høyesterett ved å vise til at dette synet ikke hadde dekning i lovarbeidene. Avslutningsvis uttalte Høyesterett at i ”avgjerdene frå Trygderetten er det ikkje spor av den rettsforståinga at § 12-7 andre ledd tredje punktum skulle gjelde for arbeidstakarar”.

⁸⁶ Avdelingsdirektør H. Gulbrandsen i Rikstrygdeverkets foredrag på Det femte nordiske sosialforsikringsmøte i Reykjavik, 1960, gjengitt i Kjønsstad (1992) s 120 og Rundskriv fra Rikstrygdeverket 25. april 1990.

⁸⁷ Ot.prp. nr. 41 (1990-1991), Ot.prp. nr. 5 (1991-1992) og Innst. O. nr. 15 (1991-1992)

Høyesterett konkluderte med at det på tross av en generell ordlyd, ikke var meningen at arbeidstakere skulle være omfattet av lovendringen, og at endringen dermed ikke fikk noen betydning for den foreliggende saken.

Konkret i saken kom Høyesterett til at A, selv om man så bort fra inntekt generert ved hjelp og støtte fra arbeidsgiver og kolleger, hadde hatt mer enn 50 % inntektsevne i den mellomliggende arbeidsperioden. Vilåårene for uførepensjon var dermed ikke oppfylt før den andre sykemeldingsperioden i 1997 og uføretidspunktet kunne ikke settes tilbake til den første sykemeldingsperioden

5.4.2.3 Dommens rekkevidde

Jeg er i stor utstrekning enig i Høyesteretts drøftelse og konklusjon. Jeg ønsker imidlertid å knytte noen bemerkninger til Imran Haiders tolkning av dommen.⁸⁸

Haider siterer Høyesteretts uttalelse:

”Sjølv om ordlyden som før nemnt ikkje direkte peikar på at dette er ein regel som gjeld berre for personlege næringsdrivande, er det etter mitt syn likevel ut frå forarbeida ikkje tvil om at det berre er desse som er mein å vere omfatta”.

Haider hevder at Høyesterett her konkluderte med at det for næringsdrivende skal legges avgjørende vekt på de faktiske inntektene selv om disse baseres på hjelp fra andre. Etter min mening unnlot Høyesterett bevisst å gå inn i vurderingen av betydningen av § 12-7 andre ledd tredje punktum, for de tilfellene der det er en selvstendig næringsdrivende som opprettholder inntekt ved hjelp fra andre. Saken Høyesterett skulle ta stilling til gjaldt en arbeidstaker. Det synes dermed naturlig at Høyesterett ikke gikk nærmere inn på drøftelsen i forhold til selvstendig næringsdrivende. Dette ville reise en del særlige problemstillinger som ikke gjør seg gjeldende i forhold til arbeidstakere. Når Høyesterett kom med en prinsipiell uttalelse som gikk på tvers av lovens ordlyd, burde den ikke tillegges en videre rekkevidde enn det som eksplisitt fremgår av dommen.

⁸⁸ Haider (2006)

I sin videre analyse legger Haider til grunn at lovens ordlyd, ”ta hensyn til”, og angivelsen av andre momenter som skal vektlegges, viser at det både for arbeidstakere og for selvstendig næringsdrivende skal foretas en helhetsvurdering der også andre faktorer enn den faktiske inntekten skal tillegges vekt. Haider hevder imidlertid at Høyesterett kom til at de faktiske inntektene skal være det eneste momentet i inntektsevnevurderingen for selvstendig næringsdrivende. Jeg kan ikke se at dette har støtte i Høyesteretts konklusjon eller drøftelse. Etter min oppfatning står ikke Høyesteretts konklusjon i den foreliggende dommen i veien for en lovtolkning i tråd med Haiders argumentasjon.

I dommen gjengir Høyesteretts sitatet:

”Folketrygdens bestemmelser om uførepensjon tar først og fremst sikte på å gi erstatning for faktisk bortfalt ervervsinntekt, jamfør at folketrygdlovens § 8-3 gir anvisning på at en ved uføregradvurderingen skal sammenligne søkers muligheter for ervervsinntekt før og etter at uførheten inntrådte. Sett på denne bakgrunn vil innføring av en alternativ uføregradsvurdering som beskrevet, være i samsvar med folketrygdens intensjoner. Rikstrygdeverket er prinsipielt av den mening at en person ikke bør gis kompensasjon for bortfalt ervervsevne i form av uførepensjon samtidig som han oppebærer en betydelig *næringsinntekt*, noe som mange vil oppfatte som urimelig”⁸⁹

(Min kursivering).

Haider anfører at Høyesterett ved å vise til dette sitatet ”synes” å forstå uttalelsen slik at de faktiske inntekter bør tillegges avgjørende vekt i inntektsevnevurderingen. Jeg tror Høyesterett ved å innta dette sitatet, kun ønsket å vise at det i forarbeidene ble skilt mellom arbeidstaker og selvstendig næringsdrivende. Retten sa ikke noe om betydningen av disse sitatene i forhold til tolkningen av bestemmelsen i seg selv. Høyesterett uttalte ikke noe sted i de følgende avsnittene noe om rekkevidden av bestemmelsen, kun at den gjelder i forhold til selvstendig næringsdrivende.

Jeg mener, som Haider, at forarbeidene fra før lovendringen henviste til at de faktiske inntektene ikke skulle være avgjørende. Dersom det kun skulle legges avgjørende vekt

⁸⁹ Brev fra Rikstrygdeverket til departementet, inntatt i Ot.prp. nr. 41 (1990-1991) s. 10

på de faktiske inntektene, ville man ikke lenger vurdere inntektsevnen. Dette ville ”bety at man radikalt endret det prinsipielle vurderingstemaet”.⁹⁰ Det er imidlertid, heller ikke her, noen motsetning mellom Haideres konklusjon og konklusjonen til Høyesterett.

Høyesterett inntok også et sitat fra Stortingskomiteens behandling av lovforslaget⁹¹ der det ble uttalt at ”komiteen [var] enig i prinsippet om at det ved fastsetting av uføregraden, skal tas hensyn til all pensjonsgivende inntekt som for arbeidstakere.”

Høyesterett kommenterte ikke sitatet direkte. Dette sitatet kan, som Haider anfører, peke i retning av at bestemmelsen skulle gjelde både for arbeidstakere og for selvstendig næringsdrivende. Jeg mener dog at uttalelsen viser at komiteen har lagt til grunn at man allerede tok hensyn til all pensjonsgivende inntekt for arbeidstakere, og at tillegget da kun ville presisere at dette også skulle gjelde for selvstendig næringsdrivende. Etter min oppfatning peker denne uttalelsen derfor i retning av at man ønsket å opprettholde den gjeldende rettstilstanden for arbeidstakere, men endre situasjonen for selvstendig næringsdrivende.

Ved første gangs behandling av lovendringsforslaget sa sosialkomiteen ”seg enig i prinsippet om at selvstendig næringsdrivende og arbeidstakere bør behandles likt når det gjelder uførepensjonsytelser i forhold til annen inntekt”.⁹² Dette viser at det ikke skulle være lettere for selvstendig næringsdrivende å opprettholde høy inntekt ved siden av uførepensjonen enn det var for arbeidstakere. Uttalelsen innebærer dermed ikke nødvendigvis at bestemmelsen må gjøres gjeldende for begge grupper, men at *resultatet* skal bli mest mulig likt. Dette synes som nevnt også å være formålet med lovendringsforslaget.

På tross av lovens generelle utforming, er jeg etter dette av den oppfatning at forarbeidene viser at tillegget om at det skal tas hensyn til all pensjonsgivende inntekt, kun var ment å få betydning for selvstendig næringsdrivende. Det at det ikke synes som

⁹⁰ Haider (2006)

⁹¹ Innst. O. nr.15 (1991-1992) kap. 9

⁹² Innst. O. nr. 15 (1991-1992) kap. 9 – med videre henvisning til Innst. O. nr. 76

at tilleggets konsekvenser for arbeidstakere er drøftet overhodet, trekker i samme retning. Når det også kan få utilsiktede og uheldige konsekvenser for pensjonssøkeren dersom tillegget alltid skal legges til grunn for arbeidstakere, taler dette i enda sterkere grad mot å gi tillegget virkning overfor disse. Denne tolkningen legges til grunn av Høyesterett i dommen, og etter min mening slår ikke Høyesterett fast noe mer enn dette. Det ble ikke tatt stilling til rekkevidden av bestemmelsen i forhold til selvstendig næringsdrivende.

Som Haider, mener jeg:

”Arbeidsinnsats som kan tilskrives andres hjelp er [...] motivert av at den personen som mottar hjelpen har helseplager, samtidig som hjelpen utføres gratis. Slik arbeidsinnsats fra andre personer side, skiller seg [...] vesentlig fra for eksempel en ansatts arbeidsinnsats, som i normalttilfellet vil være motivert av utsiktene til inntekter. Hvorvidt man mente å inkludere hjelp fra andre på samme måte som arbeidsinntekter fra ansatte, er [...] ikke kommentert nærmere i forarbeidene. All den stund spørsmålet ikke er drøftet særskilt i forarbeidene, kan man ikke hente særlig veiledning fra forarbeidene på dette punktet.”⁹³

Høyesterett hevdet at Trygderetten ikke benyttet ftrl. § 12-7 andre ledd tredje punktum overfor arbeidstakere. På bakgrunn av at bestemmelsen ikke nevnes overhodet i de kjennelsene Høyesterett nevner,⁹⁴ synes dette å stemme. Da disse kjennelsene gjelder fastsetting av uføretidspunktet, som gjøres ut fra inntektsevnevurderingen, synes det naturlig at bestemmelsens betydning ble drøftet dersom den ble ansett å gjelde. Haider uttaler at Trygderetten i en del kjennelser benytter bestemmelsen overfor arbeidstakere uten nærmere å drøfte tilleggets betydning. Han hevder derfor at Trygderetten anvender tillegget både overfor arbeidstakere og næringsdrivende. På bakgrunn av uoverensstemmelsen mellom Haiders og Høyesteretts eksempler er ikke trygderettspraksis etter min mening klar og entydig nok til at den kan tillegges særlig vekt i dette tolkningsspørsmålet.

Jeg støtter meg, som det fremgår over, til de fleste rettskildemessige vurderingene som

⁹³ Haider (2006) s. 82

⁹⁴ TRR-2002-3658, TRR-2003-4745 og TRR-2004-218

Haider gjør i sin analyse. Etter min mening leser han imidlertid for mye ut av dommen og tillegger Høyesterett meninger som ikke kommer klart frem i domspremissene. Som Haider anser jeg at hjelp fra andre bør holdes utenfor ved fastleggelsen av inntektsevnen, uansett om det dreier seg om arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende. I forhold til arbeidstaker er dette i tråd med Høyesterett sin avgjørelse. I forhold til selvstendig næringsdrivende har Høyesterett, etter min mening, ikke konkludert, og rettstilstanden på dette området må derfor fremdeles anses uavklart.

Haider taler i stor grad for at lovendringen skal ha gyldighet for både arbeidstaker og selvstendig næringsdrivende. Videre argumenterer han for at det ikke er de faktiske inntektene som skal være avgjørende, men at det må vurderes konkret. Han unnlater imidlertid å kommentere hva som da er blitt konsekvensen av lovendringen.

Ut i fra forarbeidene er jeg kommet til at det var de tilfellene der en selvstendig næringsdrivende har fått sin inntektsevne nedsatt, men der dette ikke påvirker hans bedrift og han fortsatt har en høy næringsinntekt, som var ment å rammes av tillegget. Høyesteretts konklusjon står ikke i veien for å tolke inn unntak også for selvstendig næringsdrivende (i tråd med Haiders argumentasjon). Resultatet blir dermed at lovendringen kun vil få faktisk betydning for næringsdrivende med høy pensjonsgivende inntekt generert ved egen innsats. Mye kan tale for at det også her ville være positivt med en lovendring som klargjør hvilke tilfeller som skal omfattes. Dersom lovgiver kun mener at det er næringsdrivende med høy pensjonsgivende inntekt generert ved egen innsats som skal rammes, burde dette fremgå klarere av lovteksten.

Det kan anføres at Høyesterett ikke bør foreta en tolkning som fraviker i så stor grad fra lovens ordlyd. Dersom det kommer frem at lovens ordlyd gir uheldige utslag, er det i utgangspunktet opp til lovgiver å foreta en lovendring som hindrer dette. Så lenge tolkningen er i tråd med forarbeidene og er til gunst for pensjonssøkeren, synes jeg imidlertid ikke at Høyesterett i dette tilfellet går for langt.

Høyesteretts drøftelse av dette tillegget i loven hadde ingen betydning for den foreliggende saken da den, uavhengig av konklusjonen, kom frem til at pensjonssøkeren

hadde hatt mer enn 50 % inntektsevne. Høyesteretts drøftelse om betydningen av lovendringen er dermed et obiter dictum.

Et obiter fra Høyesterett er i rettskildeteorien⁹⁵ i utgangspunktet ikke regnet for å ha like stor rettskildemessig vekt som en uttalelse som får betydning for den konkrete saken. Den rettskildemessige vekten må imidlertid vurderes konkret. I vårt tilfelle foretar Høyesterett en lang, detaljert og rettskildemessig godt forankret drøftelse på generelt grunnlag. Dette er langt fra en ”slengbemerkning” som er lite gjennomtenkt. Når retten på denne måten bruker tid og krefter på en generell og prinsipiell drøftelse, taler det for at den har ansett dette som et punkt hvor rettslig avklaring var påkrevd. Etter min mening er rettens obiter her en uttalelse som vil ha nesten like høy rettskildemessig vekt som en uttalelse i en konkret vurdering av en foreliggende sak.

5.4.2.4 Konklusjon

For arbeidstakere slår Høyesterett fast at inntekt som er generert ved hjelp av andre ikke anses å være utslag av pensjonssøkerens (arbeidstakerens) egen inntektsevne. Ved fastsettelsen av inntekt etter uførhet må det dermed vurderes hvor stor del av inntekten som kan føres tilbake til hjelp fra andre, og trekke dette fra den faktiske inntekten. Også på dette punktet er det imidlertid bevisspørsmålet som volder problemer. Som Kjønstad uttaler i sin bok om uførepensjon; ”Det kan nok være vanskelig for den trygdede å føre bevis for at det foreligger arbeidsuførhet som ikke gir seg utslag i lønnsreduksjon”.⁹⁶

5.5 Inntekt før uførhet

5.5.1 Generelt

Ved fastsettingen av uføregrad skal det foretas en sammenligning av inntektsnivå før og etter uførhet. Inntektsnivået før uførhet skal tilsvare ”de inntektsmulighetene som vedkommende hadde før sykdommen, skaden eller lytet oppstod” jf. ftrl. § 12-7 andre

⁹⁵ Eckhoff og Helgesen (2001) s.172

⁹⁶ Kjønstad (1992)

ledd. For arbeidstakere vil inntektsnivå før uførhet dermed som regel tilsvare ”vedkommendes normale inntekt før uføretidspunktet”.⁹⁷

Det er sikker rett at ”før” uførhet skal leses som *uten* uførhet. Dette er klart nok for de som fødes uføre eller blir uføre i veldig tidlig alder. Det må imidlertid gjelde også andre pensjonssøkere. I forskrift om fastsetting og endring av uføregrad slås det fast at dersom inntekt før uførhet ”var redusert på grunn av varig sykdom, skade eller lyte må det korrigeres for dette”.⁹⁸ I NAVs rundskriv legges det til grunn at inntekt før uførhet skal ”tilsvare de normale inntektsmulighetene vedkommende ville hatt som frisk”. Denne tolkningen er også lagt til grunn av lagmannsretten.⁹⁹

Det er inntektsmulighetene til pensjonssøkeren som skal vurderes, og ikke den reelle inntekten. Både ved beregning av inntektsnivå før og etter uførhet skal det foretas en helhetsvurdering der det skal legges vekt på ”alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid”.¹⁰⁰ Dette innebærer at selv om den reelle inntekten som oftest vil være representativ også for inntektsmulighetene, må inntektsnivået vurderes konkret og korrigeres dersom vedkommende i tiden før uførheten for eksempel ikke utnyttet sine inntektsmuligheter.

5.5.2 Avansementmuligheter

Kjønstad gir i sin bok om folketrygdens uførepensjon uttrykk for at ”den mest sannsynlige yrkeskarriere [bør] legges til grunn”.¹⁰¹ Dette viser til den normale bevisbyrderegelen, overvektsprinsippet (se punkt 8.2.6). Men, gir også uttrykk for at det er yrkesmulighetene og ikke nødvendigvis det reelle yrket som bør legges til grunn.

⁹⁷ Forskrift om fastsetting og endring av uføregrad i forhold til pensjonsgivende inntekt 25. mars 1997 nr. 266 § 3 andre ledd

⁹⁸ Forskrift om fastsetting og endring av uføregrad i forhold til pensjonsgivende inntekt, § 3 andre ledd andre punktum.

⁹⁹ LF-2009-117405

¹⁰⁰ Ftrl. § 12-7 andre ledd andre punktum

¹⁰¹ Kjønstad (1992) s. 117

Han viser også til at det i Rikstrygdeverkets rundskriv ble uttalt: ”Den trygdedes muligheter for avansement må vurderes”.

I NAVs rundskriv i dag sies det ikke noe eksplisitt om betydningen av avansementsmuligheter eller lignende. At dette ikke lenger står i rundskrivet medfører imidlertid ikke nødvendigvis noen realitetsendring.

Etter min mening må det følge direkte av lovens ordlyd om ”inntektsmulighetene”, at dersom det etter alminnelige bevisregler blir ansett som mest sannsynlig at avansement ville skjedd, må dette legges til grunn. Som det sies i folketrygdloven med kommentarer; ”Det må også ellers i hvert fall tas hensyn til de reelle muligheter for utvikling og bedring av inntektsevnen som forelå før uførheten”.¹⁰² Dersom pensjonssøkeren i tiden før uførhet tar etterutdannelse, videreutdannelse, har avansementsmuligheter eller lignende, og det anses overveiende sannsynlig (overvektsprinsippet) at han eller hun ville kunnet få en bedre lønnet jobb enn den han/hun hadde i tiden før uførhet, må dette legges til grunn ved beregningen av inntektsnivå før uførhet, selv om ikke inntektsøkningen hadde manifestert seg på uføretidspunktet. Det vil imidlertid ofte være problematisk for pensjonssøkeren å *bevise* at han hadde et uutnyttet inntektspotensial.

I en trygderettskjennelse¹⁰³ som ble overprøvd av lagmannsretten¹⁰⁴ anfører pensjonssøker blant annet at det ved fastsetting av inntekt før uførhet måtte tas hensyn til at hun i perioder fungerte i en bedre lønnet stilling enn den hun var ansatt i. Verken Trygderetten eller lagmannsrettens flertall tok imidlertid hensyn til denne anførselen.

Lagmannsrettens flertall uttalte at det er;

”ikke tilstrekkelig sannsynlig at A ville ha avansert til en bedre betalt stilling dersom hun ikke var blitt ufør. Etter det som er opplyst arbeidet hun i samme stilling siden 1985

¹⁰² Holgersen (2007) s. 546

¹⁰³ TRR-2008-1765

¹⁰⁴ LF-2009-117405

og søkte ikke andre stillinger. I denne sammenheng kan det ikke vektlegges at hun om somrene vikarierte som vaksjef.”

Vi ser her at retten åpner for at det kan tas hensyn til et uutnyttet inntekspotensial. I den konkrete saken var imidlertid ikke beviskravet oppfylt.

5.5.3 Ekstrainntekt

I loven sies ikke noe eksplisitt om betydningen av ekstrainntekter og inntekter av overtidsarbeid. I uføregradsforskriften er det imidlertid bestemt: ”Ekstrainntekter og inntekter fra overtidsarbeid som har vært stabile over tid før uførheten inntrådte, kan medregnes”.¹⁰⁵

Ordlyden ”stabile over tid” gir anvisning på et tidsperspektiv og ikke et beviskrav. Det er med andre ord også her overvektsprinsippet som gjelder. Ordlyden gir ingen konkret veiledning på hvor lenge ekstrainntekten/overtidsinntekten må ha foreligget for å kunne medregnes. Den viser imidlertid at det skal en del til, for at det skal kunne tas hensyn til slike inntekter ved beregningen av inntektsmulighetene før uførhet. Dette må også ses på bakgrunn av at det er det normale inntektsnivået som skal legges til grunn. Det skal ikke være avgjørende om pensjonssøkeren tilfeldigvis den siste tiden før uførheten, arbeidet mye overtid. Også i NAVs rundskriv fremgår det at det er en høy terskel: ”Etter gjeldende praksis må ekstrainntektene ha vært stabile over flere år for å kunne medtas”. På bakgrunn av praksis har her lovens ordlyd ”over tid” blitt konkretisert til ”over flere år”.

Den høye terskelen for å kunne medregne ekstrainntekter medfører at inntekter en person har hatt gjennom en bibeskjeftigelse oftere vil kunne inkluderes enn inntekter vedkommende har hatt gjennom overtidsarbeid. Inntekter fra en bibeskjeftigelse vil ofte være en fast inntekt som har vedvart over lenger tid, mens overtidsarbeid som regel vil variere mye både i mengde og intensitet.

¹⁰⁵ Forskrift om fastsetting og endring av uføregrad i forhold til pensjonsgivende inntekt, § 3 første ledd andre punktum

En lagmannsrettsdom¹⁰⁶ gjaldt spørsmålet om fastsetting av inntekt før uførhet for en pensjonssøker (A) som hadde fått fastsatt uføretidspunkt til september 1997. A hadde i 1997 relativt store ekstrainntekter fra overtidsarbeid, og fremlegger dokumenter som viser at hennes kollegaer også i ettertid har hatt store inntekter fra overtidsarbeid. Det var imidlertid kun i 1997 A hadde slike ekstrainntekter, og rettens flertall kom derfor til at det ikke var feil å se bort fra As inntekt i 1997. Heller ikke kvinnens høyere inntekt i 2002 og 2003 på grunn av pålagt overtid ble tillagt vekt av rettens flertall. Rettens mindretall finner at inntekt før uførhet er fastsatt på et mangelfullt grunnlag. Disensdommer har generelt en lavere rettskildemessig vekt enn enstemmige dommer. Mindretallets standpunkt i denne saken, at inntekt før uførhet er fastsatt på mangelfullt grunnlag, svekker ytterligere dommens rettskildemessige vekt. Dommen styrker imidlertid inntrykket av at det skal mye til før det blir tatt hensyn til inntekt fra overtidsarbeid.

5.6 Inntekt etter uførhet

5.6.1 Innledning

Inntekt etter uførhet må på tilsvarende måte som inntekt før uførhet fastsettes etter en konkret helhetsvurdering av pensjonssøkerens inntektsmuligheter. I forbindelse med fastsettingen av dette inntektsnivået kan det imidlertid reise seg en del særspørsmål som jeg vil gjennomgå under.

5.6.2 Innsats over evne

Med innsats over evne menes her at pensjonssøkeren jobber mer enn det vedkommende egentlig orker eller som er medisinsk tilrådelig. En del som søker uførepensjon er ansatt i en stillingsprosent som egentlig overgår det de makter å arbeide på sikt. Mange har imidlertid i søknadsprosessen for uførepensjon, ikke noe alternativ enn å presse seg til å gå på jobb. Problemet oppstår så når inntektsmulighetene etter uførhet skal fastlegges.

¹⁰⁶ LF-2009-117405

I utgangspunktet må også disse tilfellene vurderes konkret ut fra hva som anses som vedkommendes inntektsmuligheter. Rent faktisk vil vedkommende i øyeblikket ha en høyere inntekt enn det hans eller hennes situasjon skulle tilsi. Denne høyere inntekten vil imidlertid representere personens inntekts*mulighet* (vedkommende klarer rent faktisk å opprettholde denne lønnen). I følge lovens ordlyd er det da dette nivået som skal legges til grunn. På den annen side er det til slutt inntekt*sevnen* som skal vurderes. I disse tilfellene jobber personen mer enn evnen egentlig tilsier og dette bør komme vedkommende til gode ved fastsettingen av uføregraden. Det vil være klart urimelig om noen som presser seg og gjør en ekstra innsats for å være i arbeidslivet, skal ”straffes” for dette. Dersom vedkommende hadde sluttet i jobben, ville han eller hun mest sannsynlig fått en høyere uføegrad.

Lovens ordlyd gir som vi ser ingen klar veiledning i disse tilfellene. Og heller ikke lovens forarbeider eller NAVs rundskriv synes å ta opp spørsmålet. Asbjørn Kjønsstad nevner i sin bok om uførepensjon¹⁰⁷ en trygderettskjennelse fra 1972¹⁰⁸ der pensjonssøker var en 35-årig husmor som hadde hatt hjerneblødning, epileptiske anfall og nervøse plager.

I denne saken uttalte retten:

”Det er visstnok så at den ankende part rent faktisk utfører en god del av de arbeidsoppgaver som vanligvis påhviler en husmor, men retten finner ikke å kunne se bort fra at hun i sin [...] gjør en innsats som i lengden neppe kan sies å være forenlig med hennes helbredstilstand”.¹⁰⁹

Pensjonssøkeren ble derfor tilkjent 50 % uførepensjon. Som vi ser benyttet retten overvektsprinsippet, og pensjonssøkerens mest sannsynlige ervervsevne ble lagt til grunn for uføegradsutmålingen.

¹⁰⁷ Kjønsstad (1992) s. 119

¹⁰⁸ Ankesak 1744/72

¹⁰⁹ Sitert fra Kjønsstad (1992) s. 130

I en trykderettskjennelse fra 2010¹¹⁰ synes imidlertid retten å være mer restriktive på dette punkt. Denne saken omhandler en pensjonssøker på 48 år med MS¹¹¹ og lungeproblemer. Pensjonssøkeren var tilkjent tidsbegrenset uførestønad etter en uføregrad på 40 % og arbeidet på dette tidspunktet i en 60 % stilling. Hennes helsetilstand forverret seg imidlertid og hun ble så tilkjent rehabiliteringspenger etter en uføregrad på 60 %. Når rehabiliteringspengene opphørte gikk hun tilbake til sin 60 % stilling. Kvinnen uttalte selv at hun kun klarte dette fordi hun følte hun ikke hadde noe valg og at det øke arbeidet gikk ut over hennes helse.

Retten uttalte imidlertid at den var:

”enig med ankemotparten i at Ap ved å jobbe 60 prosent, viser at hennes inntektsevne ikke er nedsatt med mer enn 40 prosent. Selv om det krever mye av henne å arbeide i en så høy stillingsandel har hun greid å arbeide i en 60 prosent stilling, den samme stillingsbrøken og det samme arbeidet hun hadde da hun ble innvilget tidsbegrenset uførestønad i oktober 2007. Retten finner derfor at Ap ikke hadde tapt mer enn 40 prosent av sin inntektsevne”.

I denne kjennelsen sies det ikke noe eksplisitt om beviskravet. Hovedregelen er imidlertid også her overvektsprinsippet. Problemet er at kvinnen ikke klarte å bevise at det var overveiende sannsynlig at hun jobbet mer enn hun egentlig maktet. Spørsmålet i slike tilfeller er om det er mulig å føre klarere bevis for dette.

Etter min mening har retten her lagt seg på en for streng linje. Kvinnen i saken ”straffes” for at hun forsøker å være i arbeid. Slike avgjørelser vil mest sannsynlig føre til at enkelte fortsetter å presse seg til å jobbe mer enn de orker en liten periode. For å måtte gjennomgå hele prosessen med sykemelding, attføring og søknad om uførepensjon på nytt. En slik dobbeltbehandling vil være en stor påkjenning for pensjonssøkeren og i tillegg unyttig resursbruk for NAV. Det å legge seg på en så streng linje vil sannsynligvis heller føre til at pensjonssøkere blir mer skeptiske til å forsøke seg i større stillingsprosenter, enn det vil føre til at flere blir i arbeid. Mye taler

¹¹⁰ TRR-2009-1575

¹¹¹ Multippel Sklerose

derfor for at myndighetene heller bør legge seg på linjen fra 1972-kjennelsen nevnt over.

5.6.3 Stillingsandel

I følge forskrift om fastsetting og endring av uføregrad i forhold til pensjonsgivende inntekt § 2 kan ”stillingsandelen etter uførheten legges til grunn ved fastsetting av uføregraden dersom det etter en samlet vurdering fremstår som mest rimelig”.

Dette innebærer at det ikke foretas noen sammenligning av inntekt før uførhet og inntekt etter uførhet, men fastsetter inntektsevnen på bakgrunn av vedkommendes stillingsandel før og etter uførhet. Denne bestemmelsen kom inn i forskriften ved ikrafttreddelsen av folketrygdloven av 1997, og ble inntatt som følge av at det ble avdekket en rekke tilfeller der sammenligningen av inntektsmulighet før og etter uførhet gav urimelige resultater. Sammenligningsmetoden vil gi et feil bilde av en persons inntektskapasitet i de tilfellene der vedkommende etter uførhet, eventuelt etter omskolering/attføring, arbeider under 50 % stilling, men i en bedre betalt stilling enn tidligere, slik at han tjener mer enn 50 % av hva han gjorde før uførhet. Dette kan særlig oppstå dersom vedkommende går over til å jobbe mer kvelds-/nattevakter enn dagvakter eller lignende.¹¹²

Det kan i disse tilfellene argumenteres for at vedkommende ikke burde få rett til uførepensjon. Uførepensjon skal dekke opp et inntektstap på over 50 %, hvilket ikke foreligger i disse sakene. På den annen side kan det hevdes at denne lønnsøkningen lå latent, det vil si; vedkommende kunne, i alle fall teoretisk sett, før uførhet ha lagt om jobben slik at han jobbet 100 % i den bedre betalte stillingen vedkommende fikk etter uførhet. Dersom det vurderes slik, skulle også beregning etter sammenligningsmodellen føre til at vedkommende hadde under 50 % inntektsevne. Det ville imidlertid være vanskelig for vedkommende å bevise at denne stillingen kunne vært oppnådd også før uførhet. I disse tilfellene vil derfor en vurdering på bakgrunn av stillingsandelen være en enklere måte å gå frem på, og dette vil også sannsynligvis gi et bedre bilde av

¹¹² Se NAVs rundskriv

personens inntektsevne og dermed uføregrad, enn det sammenligningsmodellen for inntekt gjør.

For å kunne legge stillingsandelen til grunn ved beregning av uføregraden må imidlertid vedkommende være arbeidstaker i et ”ren[t] arbeidsforhold med klart angitt arbeidstid og normallønn for stillingen” jf. forskriften § 2 siste punktum. Disse vilkårene skal sikre at stillingsandelen gjenspeiler det reelle arbeidsomfanget til vedkommende. I forarbeidene¹¹³ til bestemmelsen sies kun at forskriftshjemmelen skal utvides slik at en bestemmelse om å legge vekt på stillingsandel kan inntas i forskriften. Komiteens flertall¹¹⁴ bemerker at dette bør gjøres for at ordningen skal bli mer rettferdig og fleksibel. Ellers uttales lite om selve bestemmelsen og tolkningen av den.

I følge NAVs rundskriv er det arbeidsgiver som må bekrefte at det foreligger et rent ansettelsesforhold med klart angitt arbeidstid. Dersom vedkommende arbeider overtid eller har ekstravakter ut over sin stillingsandel, vil det som regel ikke foreligge en klart angitt arbeidstid.

I en kjennelse¹¹⁵ fra Trygderetten var pensjonssøker en hjelpepleier som etter uførhet var ansatt i en 50 % stilling, men der lønnen på grunn av skiftarbeid oversteg 50 % av hennes tidligere lønn. NAV Klageinstans anså likevel ikke vilkårene for beregning etter stillingsandel som oppfylt, da den mente pensjonssøkeren hadde arbeidet ekstravakter. For Trygderetten la kvinnen frem dokumentasjon som viste at det klageinstansen hadde trodd var ekstravakter, i realiteten kun var bytte eller forskyvning av vakter.

Trygderetten uttalte:

”Retten legger etter dette til grunn at Ap ikke har arbeidet ekstra ut over sin faste 50 prosent stilling. Hun har således rett til å få bestemmelsen om stillingsandel lagt til grunn ved vurderingen om hun har rett til 50 prosent uføreytelse.”

¹¹³ NOU 1990: 17, NOU 1990: 20, Ot.prp. nr.8 (1996-1997), Innst. O. nr.46 (1996-1997)

¹¹⁴ Ot.prp.nr.8 (1996-1997) s. 18 og Innst. O. nr.46 (1996-1997) punkt 12.1

¹¹⁵ TRR-2009-925

Saken ble opphevet og hjemvist til ny behandling. Rettens drøftelse viser her at dersom pensjonssøkeren hadde arbeidet ekstravakter, ville ikke bestemmelsen om stillingsandel kunne anvendes.

I en dom fra lagmannsretten¹¹⁶ var pensjonssøkeren ansatt i en 46,33 % stilling, men hadde også påtatt seg overtid, merarbeid og vikariater ved ferier og sykdom. Totalt utbetalt lønn, og det totale timetall, oversteg imidlertid ikke 50 % av full stilling i det aktuelle tidsrom. Det var etter lagmannsrettens syn ”ikke holdepunkter for at stillingen ble tilpasset [pensjonssøkeren], eller at det var tale om et fiktivt ansettelsesforhold mht lønn og arbeidstid”. Retten konkluderte med at det forelå et rent ansettelsesforhold med klart angitt arbeidstid og vurderer ikke betydningen av ekstraarbeidet i denne sammenheng, men inntar det som moment i rimelighetsvurderingen.

Retten uttalte:

”A har forklart for lagmannsretten at hun selv ikke har tatt noe initiativ for å arbeide overtid eller merarbeid, men at dette var pålagt av arbeidsgiver. Lagmannsretten finner ikke grunn til å betvile dette. Hun har dessuten forklart at hun fikk mer problemer med ryggen hvis hun arbeidet ekstra, og at den stillingsandelen hun hadde var det hun kunne klare. [...] A har forklart at hun så vidt mulig unngikk å ta ekstraarbeide. Dessuten avspaserte hun så langt regelverket på bedriften tilsa.”

På denne bakgrunn kom lagmannsretten til at Trygderettens kjennelse var ugyldig.

Lagmannsretten la i denne dommen en litt annen vurderingsmetode til grunn enn det som fremgår av NAVs rundskriv. Etter min mening er lagmannsrettens fremgangsmåte mer i overensstemmelse med forskriftsbestemmelsens formål, øket fleksibilitet og rimelighet i inntektsevnevurderingen. Det ville være sterkt urimelig dersom en pensjonssøker mister muligheten til å få uførepensjon fordi vedkommende har arbeidet noe pålagt arbeidstid.

Forskriftens ordlyd sier ikke noe om hva normallønn skal være. Dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Denne vurderingen kan i følge rundskrivet baseres på ”dokumentasjon fra arbeidsgiver, bransjeorganisasjon, offentlig statistikk eller

¹¹⁶ LG-2009-32386

lignende”. Det er pensjonssøkeren som må bevise at han/hun mottar normal lønn for sitt arbeid. Rundskrivet presiserer også følgende: ”Normallønn foreligger for eksempel ikke dersom medlemmet etter uførhet fortsetter i sin gamle heldagsjobb på halvtid, men på grunn av velvilje fra arbeidsgiver bare får 30 % lønnsreduksjon.” I et slikt tilfelle vil vedkommendes uføregrad måtte baseres på sammenligningsmodellen, vedkommende har ikke mer enn 50 % nedsatt inntektsevne og vil da ikke oppfylle vilkårene for å motta uførepensjon.

I tillegg til disse vilkårene må også en vurdering etter stillingsandel bli ansett som ”mest rimelig”. Det vil i følge NAVs rundskriv være ”mest rimelig” å legge denne vurderingen til grunn, der stillingsandelsmodellen fører til en høyere uføregrad enn sammenligningsmodellen for inntekt. Altså når det er til gunst for pensjonssøkeren. Ut i fra lagmannsrettens argumentasjon i dommen nevnt over synes det imidlertid som at rimelighetsvurderingen kan benyttes til å foreta en mer konkret helhetsvurdering. Dette er etter min oppfatning også mest i tråd med formålet med bestemmelsen.

5.6.4 Opparbeidet inntekt

I forskrift om fastsetting og endring av uføregrad i forhold til pensjonsgivende inntekt er det i § 1 angitt at ”Opparbeidet inntekt som er etterslep fra helt avsluttet aktivitet” skal unntas fra inntektsevnevurderingen.¹¹⁷ Ordlyden ”[o]pparbeidet inntekt” viser at dette er utbetalinger som pensjonssøkeren har arbeidet for på et tidligere tidspunkt. Slik inntekt skal med andre ord ikke være med i vurderingen når inntekt etter uførhet skal fastsettes, selv om den først utbetales etter at uførheten har inntrådt.

I en kjennelse fra Trygderetten¹¹⁸ og overprøvingen av denne i lagmannsretten,¹¹⁹ anførte pensjonssøkeren at en garantilønn hun mottok skulle unntas ved beregning av

¹¹⁷ Dette er et spørsmål om periodisering/tidfesting av inntekter. For mer om dette i forhold til ftrl. se Stortingets pensjoner (2009), vedlegg 3 s. 166 flg. For mer om periodisering/tidfesting i skatteretten se Zimmer (2009) s. 307 flg. og Stortingets pensjoner (2009), vedlegg 4 s. 219 flg.

¹¹⁸ TRR-2008-1765

¹¹⁹ LF-2009-117405

inntekt etter uførhet. Verken i Trygderetten eller lagmannsretten fikk imidlertid pensjonssøkeren gehør for dette.

Lagmannsretten uttalte at den var:

”enig med staten i at det ikke [var] grunnlag for å trekke ut garantilønnen fra den pensjonsgivende inntekten. Garantilønnen [måtte] vurderes som etterlønn [...]. Lønnen var kompensasjon for fremtidig inntektstap ettersom lønnen var lavere [hos As nye arbeidsgiver]”.

Slik kompensasjon blir med andre ord medregnet i inntekten etter uførhet. Dette vil medføre at pensjonssøkeren får en høyere inntekt etter uførhet, og det skal dermed mer til for at vedkommendes inntektsevne er nedsatt med over 50 %.

Hva som skal anses som ”opparbeidet inntekt” må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. I NAVs rundskriv angis eksempler på etterutbetalinger som skal omfattes (bl.a. feriepenger og bonus beregnet av virksomhetens overskudd) og som ikke skal omfattes av unntaksbestemmelsen (bl.a. etterlønn/sluttvederlag og royalties). Det uttrykkes også at inntekt som må anses som kompensasjon for inntektstap i fremtiden, ikke skal regnes som ”opparbeidet inntekt”. Kompensasjon for fremtidig inntektstap er ikke inntekt som vedkommende allerede har opptjent, men det er inntekt som skal hindre at senere utført arbeid blir lønnet for lavt, eventuelt at en fratredelse fra stillingen skal få for store konsekvenser (som i kjennelsen/dommen nevnt over). Rundskrivets eksempler kan legges til grunn som veiledende ved den konkrete vurderingen av om en etterutbetalt inntekt skal kunne unntas. Uansett hva utbetalingen blir kalt må det vurderes konkret om den har mest til felles med feriepenger/bonus etc. eller etterlønn/royalties etc.

I utgangspunktet er dette en rimelig bestemmelse som skal hindre at vurderingen av inntektsevne etter uførhet påvirkes av arbeid pensjonssøkeren har gjort før uførhet inntrådte. Slik inntekt kan ikke anses som en del av uførepensjonistens inntektsevne. Det kan imidlertid virke noe tilfeldig hva som regnes som ”opparbeidet inntekt”. Etter min mening representerer heller ikke fallskjerm/sluttvederlag vedkommendes inntektsevne etter uførhet. Det kan synes urimelig om, for eksempel, en som mottar ett års inntekt i fallskjerm når han fratrer stillingen, i tillegg skal motta uførepensjon. Slik

inntekt burde medføre et senere virkningstidspunkt for uførepensjon, men ikke at uførepensjonssøknaden avslås.

5.7 Geografisk og yrkesmessig mobilitet

5.7.1 Generelt

Geografisk mobilitet i trygdrettssammenheng innebærer et krav om flytting, eventuelt pendling eller akseptering av lang reisevei for å skaffe seg arbeid. Yrkesmessig mobilitet innebærer et krav om å bytte yrke dersom dette kan føre til bedre utnyttelse av restarbeidsevnen.

5.7.2 Lovhistorie

I 1960-loven var det ikke inntatt noe eksplisitt i lovteksten om verken geografisk eller yrkesmessig mobilitet i forbindelse med vilkårene for uførepensjon. I forarbeidene¹²⁰ uttales det imidlertid i en drøftelse om tilleggssytelser at:

i ”praksis kan det være nødvendig å yte slik hjelp [engangsutbetaling] for å flytte en ufør fra en fjerntliggende isolert plass til en tettbebyggelse der han eller hun kan finne sysselsettingsmuligheter. Det kan også være nødvendig å hjelpe til å etablere transport fra hjemmet til arbeidsplassen”.

Denne uttalelsen viser at det ble lagt til grunn at geografisk mobilitet kunne bli krevd. I 1966-loven ble det inntatt et krav om ”arbeidstrening, opplæring eller annen form for attføring” i § 8-3 første ledd, noe som er et utslag av kravet om yrkesmessig mobilitet.

I 1988 oppnevnte Sosialdepartementet en arbeidsgruppe som skulle analysere uførepensjonsordningen, spesielt på bakgrunn av den sterke økningen i antallet uførepensjonister.¹²¹ Arbeidsgruppa tok blant annet opp spørsmålet om geografisk

¹²⁰Ot.prp. nr. 22, (1959) s. 4

¹²¹ NOU 1990: 17 s. 10

mobilitet og avga sin utredning i 1990. I denne utredningen er det lagt til grunn som gjeldende rett at det i ”utgangspunktet foreligger [...] et vilkår om total geografisk mobilitet”.¹²² Kravet om mobilitet er også en naturlig følge av at det er inntektsevnen og ikke inntektsviljen som skal være nedsatt. Kan pensjonssøkeren få jobb på en annen geografisk lokalitet enn der vedkommende bor, eller ved å gå inn i ett nytt yrke, så har han rent faktisk en inntektsevne.

Arbeidsgruppa fra 1988 foretok en undersøkelse¹²³ og fant at:

”uførepensjonsordningen ikke bare fungerer som en pensjonsordning for svekket helse, men også som en varig trygdeordning for personer som på det aktuelle tidspunktet primært har problemer på arbeidsmarkedet”.¹²⁴

På denne bakgrunn foreslo gruppa at kravene til mobilitet skulle innskjerpes og at det burde gis en forskriftshjemmel som kunne gi adgang til å fastsette nærmere regler om mobilitetskravene. I proposisjonen¹²⁵ ble det i tråd med arbeidsgruppas tilrådning foreslått at ordlyden i § 8-3 skulle endres fra ”i et arbeid som høver for ham” til ”i ethvert arbeid som vedkommende kan utføre”. Det ble også lagt frem utkast til forskriftshjemmel. Disse lovendringene ble gjennomført i 1990.¹²⁶

I 1991 trådte flytteforskriften i kraft.¹²⁷ Forskriften hjemlet kravet om geografisk mobilitet som del av vilkåret om attføring. For å unngå de mest urimelige utslagene av flyttevilkåret ble det i forskriftens § 2 gitt mulighet for unntak dersom ”den trygdede har fylt 60 år”, ”helsetilstanden skaper spesielle problemer ved flytting eller pendling”, ”det er alvorlig sykdom i nærmeste familie” eller ”det ellers etter en samlet vurdering finnes urimelig å kreve flytting/pendling”.

¹²² NOU 1990: 17 s. 95

¹²³ Tilfeldig utvalg på 4000 personer, over 30 år som ble registrert som uførepensjonister i 1988. Se NOU 1990: 17 s. 11

¹²⁴ NOU 1990: 17 s. 96

¹²⁵ Ot.prp. nr. 3 (1990-1991) s. 27

¹²⁶ Endringslov av 21. desember 1990 nr. 80

¹²⁷ Forskrift om krav til flytting for å få arbeid som hensiktsmessig attføringstiltak for uførepensjonssøkere 15. januar 1991 nr. 19.

5.7.3 Den nye folketrygdloven

Ved omarbeidelsen til og innføringen av 1997-loven var et av formålene å minske forskriftsomfanget.¹²⁸ Dette gjorde at flytteforskriften ble (delvis) innarbeidet i lovteksten og opphevet. Ftrl. § 12-5 om attføringsvilkåret fikk et tillegg om at "[d]et skal også legges vekt på om vedkommende kan få arbeid dersom han eller hun pendler eller flytter". Dertil fikk § 12-7 et tillegg om at "arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid" skal være med som en del av inntektsevnevurderingen. Dette viser at det fremdeles er krav om mobilitet. Unntaksmulighetene som ble nevnt i forskriften er imidlertid ikke inntatt i lovteksten.

I forarbeidene til den nye folketrygdloven¹²⁹ sies det i kommentarene til § 12-5: "Bestemmelsen følger av praksis og av forskrifter [...] Det forutsettes at gjeldende praksis opprettholdes. Det forutsettes som i dag at en ikke skal kreve at personer over 60 år skal flytte". Det at gjeldende praksis skal opprettholdes taler sterkt for at også de andre unntaksmulighetene som var nevnt i forskriften skal videreføres, selv om kun unntak på grunn av alder nevnes eksplisitt. I kommentarene til § 12-7 sies det ikke noe om forholdet til flytteforskriften. Ordlyden "arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid" legger imidlertid opp til en rimelighetsvurdering av et eventuelt flyttekrav. Det vil da være naturlig å trekke inn unntaksbestemmelsene fra den opphevede flytteforskriften som momenter for eventuelt å unnlate krav om flytting. Det forutsettes videre i forarbeidene¹³⁰ at den nye § 12-7, "er i samsvar med gjeldende rett". Flytteforskriften må antas å ha hatt gyldighet både i forhold til attførings- og inntektsevnevurderingen. Hensynet til sammenheng i lovteksten taler også for at flyttekravet i forhold til attførings- og inntektsevnevurderingen må tolkes likt. Det ville være unaturlig dersom man i forhold til attføring konkluderte med at det

¹²⁸ NOU 1990: 20 s. 73

¹²⁹ Ot.prp. nr. 29 (1995-1996) s. 123

¹³⁰ Ot.prp. nr. 29 (1995-1996) s. 124

ikke kunne kreves flytting, for eksempel pga. et familiemedlems helsesituasjon, mens man i forhold til inntektsevnevurderingen skulle kreve flytting.

I utredningen om den nye folketrygdloven¹³¹ ble det i kommentarene til § 12-7 uttalt: ”Spørsmålet om å flytte til et nytt arbeidssted må avgjøres etter en vurdering, der det blir lagt vekt på vedkommendes alder, helsesituasjon, familieforhold og stedbundethet”. Denne utredningen ble skrevet før vedtakelsen av flytteforskriften, og viser at det er de samme momentene som forutsettes trukket inn i rimelighetsvurderingen som dannet grunnlaget for unntakene etter forskriften. Det ville da være unaturlig om momentene nevnt i forarbeidene til loven ikke lenger skulle få noen betydning på grunn av en forskrift som ble vedtatt og opphevet i tiden mellom utarbeidelsen av forarbeidene og vedtakelsen av loven.

Det er også i ”Folketrygdloven med kommentarer”¹³² gitt uttrykk for at unntakene fra forskriften fortsatt skal få anvendelse.

Det skjerpede mobilitetskravet som ble forutsatt ved innføringen av flytteforskriften og unntaksmulighetene i forskriften må dermed anses videreført også i den nye lovgivningen.

5.7.4 Praksis

Spørsmålet er om innføringen av det skjerpede mobilitetskravet i 1990, medførte endring av praksis.

Kravet til yrkesmessig mobilitet gjør seg mest gjeldende i attføringsvurderingen. Vilkåret kan imidlertid også bli satt på spissen ved uføregradsvurderingen. I en dom fra Gulating lagmannsrett¹³³ stilles det strenge krav til yrkesmessig mobilitet. Denne dommen omhandlet en pensjonssøker som var ansatt i en 50 % stilling ved et

¹³¹ NOU 1990: 20 s. 382

¹³² Holgersen (2007) s. 547

¹³³ LG-1997-268

legekantor og som søkte om 50 % uførepensjon. Pensjonssøkeren anførte at hennes arbeidsplass var meget godt tilrettelagt og at hun ikke ville kunne jobbe mer enn 50 %, verken ved hennes nåværende arbeidssted eller i noen annen jobb. Den rettsoppnevnte sakkyndige lege for lagmannsretten var ikke enig i dette. Etter hans vurdering ville for eksempel en kontorstilling ved et sykehus være et alternativ for pensjonssøkeren. Dette ville gi pensjonssøkeren ”større fleksibilitet [...] og et mindre oppjaget arbeidstempo”.

Videre i dommen uttales det:

”Samlet sett er den sakkyndige av den oppfatning at slikt arbeid vil gjøre det mulig for [pensjonssøkeren] å inneha noe mer enn 50 % stilling. Den sakkyndige vurdering fremstår for lagmannsretten som både saklig og grundig. Lagmannsretten finner det derfor forsvarlig å bygge på denne vurderingen”.

Dette innebar at pensjonssøkeren ble ansett å ha en inntektsevne som oversteg 50 % og dermed ikke oppfylte vilkårene for uførepensjon.

Det er mye som taler for at det skjerpede kravet til yrkesmessig mobilitet er ivarettatt gjennom attføringsvilkåret (se punkt 4.5). Her er det derfor mest interessant å se nærmere på praktiseringen av vilkåret om geografisk mobilitet. Det å kreve at noen skal flytte fra sitt hjemsted er et meget inngripende vilkår som kan være lettere å fastsette i teorien enn det er å gjennomføre i praksis. Så vidt meg bekjent er det ingen domstolsavgjørelser der dette kravet settes på spissen. Ved søk på uførepensjon og geografisk mobilitet på Lovdata og www.trygderetten.no fant jeg kun 9 relevante trygderettskjennelser om uføretytelser der geografisk mobilitet nevnes.

TRR-2000-323 er en noe spesiell sak. Trygderetten opphevet og hjemviste saken til ny behandling fordi fylkestrygdekontoret ikke hadde vurdert attføringsvilkåret. Etter å ha slått dette fast kommenterte Trygderetten at ”yrkesmessig mobilitet ikke kan forventes”, nærmest for å forsikre seg om at fylkestrygdekontoret ikke skal kreve dette.

Pensjonssøker var i denne saken en meget ressurs svak mann på 54 år som i følge en sosialrapport, som retten la til grunn, var ”avhengig av den trygghet og den aksept som lokalsamfunnet han bor i gir, og at han vil få store vansker med å etablere seg på et nytt

sted”. Hans helsetilstand ble med andre ord brukt som begrunnelse for ikke å kreve geografisk/yrkesmessig mobilitet, slik den opphevede forskriften la opp til.

I TRR-2006-3812 og TRR-2009-1243 kom NAV Klageinstans til at det ikke var gjennomført tilstrekkelig attføring, og satte krav om yrkesmessig mobilitet. I begge disse sakene var pensjonssøkerne i arbeid i 50 % stilling. Trygderetten la her mer vekt på at søkerne var i arbeidslivet og anså det ikke som (nok) sannsynlig at de ville kunne øke inntektsevnen ved mobilitet. Trygderettens holdning minner om ordtaket ”man vet hva man har, men ikke hva man får”. Trygderetten synes i disse sakene å sette en lavere terskel for å unnlate å kreve mobilitet enn det NAV Klageinstans gjorde. Dette kommer klart frem i den sistnevnte saken fra 2009 der NAV Klageinstans poengterte at det etter loven var krav om geografisk mobilitet dersom det fantes tiltak eller passende arbeid på noe annet sted enn hjemstedet. Mens Trygderetten på sin side uttalte at det er ”en klar fare for at Ap vil falle ut av arbeidslivet dersom hun må pendle eller flytte, og dermed forholde seg til et nytt arbeidssted og nye mennesker”.

I TRR-2005-2600 påklaget en 62-årig kvinne et vedtak fra fylkestrygdekontoret om tilkjenning av 50 % uførepensjon, og nedla påstand om tilkjenning av 100 % uførepensjon. Kvinnen hadde arbeidet på samme sykehus i over 40 år. Arbeidsgiver hadde vurdert alternativt arbeid på sykehuset, men anså ikke at intern attføring ville være mulig. Fylkestrygdekontoret slo likevel fast at kvinnens restarbeidsevne burde vært utprøvd på sykehuset, og at attføringsvilkåret dermed ikke var oppfylt. Trygderetten viste til Rikstrygdeverkets rundskriv og praksis om at det ikke skulle kreves eksternt attføring når pensjonssøkeren hadde passert 60 år og at det heller ikke krevdes geografisk mobilitet. Trygderetten kom så frem til at intern attføring i tilstrekkelig grad var forsøkt og at ”den inntektsmulighet AP har, er så begrenset at det er riktig å si at inntektsevnen er nedsatt med 100 prosent”. Også denne saken er noe spesiell siden det ikke er snakk om mobilitet til en annen arbeidsplass, men mobilitet internt. Jeg synes imidlertid også denne saken viser at fylkestrygdekontoret krever mer mobilitet enn Trygderetten.

Jeg har kun funnet én kjennelse der Trygderetten krevde geografisk mobilitet, TRR-2007-3592. I denne saken uttalte NAV Klageinstans, i oversendelsesbrevet, at det var:

”realistisk for den ankende part å tilegne seg lettere arbeid dersom en ser arbeidsmarkedet i et noe videre perspektiv. Ifølge lovens ordlyd forventes det geografisk mobilitet. Ankemotparten kan ikke se at det kan lempes på dette i den ankende parts tilfelle. Det er ikke urimelig å forvente at han søker seg arbeid andre steder enn i X”.

Trygderetten sluttet seg i det vesentlige til NAV Klageinstans sine anførsler og uttalte:

”Retten oppfatter sakens opplysninger slik at det er små utsikter til at Ap kan få arbeid i X eller annen nærhet av bostedet som han kan klare i mer enn 50 prosent stilling dersom nåværende arbeidsgiver ikke har noe mer av høvelig arbeid å tilby.[...] Verken alder (under 60 år), helsetilstand eller andre forhold tilsier at Ap bør anses som lokal arbeidssøker eller deltidsarbeidssøker”.

Dette var med andre ord en sak der det ble stilt høye krav til mobilitet, i tråd med lovgivers intensjon. Ap var 56 år. Vi ser dermed at Trygderetten holder strengt på 60 års grensen for ikke å kreve mobilitet. Det kan synes som det at Ap kun har en samboer og ikke er gift eller har familie, gjør at det er lettere å kreve mobilitet. Ap søkte om 50 % uførepensjon på grunn av nakke- og skulderplager, dette er plager som en jobb sannsynligvis relativt enkelt kan tilrettelegges i forhold til. Det at Ap klarte å jobbe i 50 % stilling som sjåfør - en stilling som bare i begrenset grad kunne tilrettelegges - gjorde nok også at vurderingen lett falt ned på at med en litt mer helsetilpasset jobb, ville Ap kunne jobbe mer enn 50 %. Når det syntes som så sannsynlig at det kunne tilrettelegges slik at Ap kunne jobbe mer, er det naturlig at mobilitetskravet praktiseres strengere. Dette, i motsetning til TRR-2006-3812 og TRR-2009-1243 som nevnes over, der det ble ansett usannsynlig at pensjonssøkerne ville klare å jobbe mer enn 50 %.

I TRR-2009-2084 var en gift, kvinnelig flyktning på 30 år innvilget 100 % tidsbegrenset uførestønad. Spørsmålet i ankesaken var blant annet om tidsbegrenset eller varig uførepensjon var riktig ytelse. Kvinnen hadde ikke vært i ordinært arbeid i Norge, var døv, analfabet og hadde epilepsi. Trygderetten anførte her:

”Valg av bosted kan [...] være avgjørende ved vurderingen av om uføreytelse skal tilstås. Etter rettens syn tilsier imidlertid begrensede lokale arbeidsmuligheter ikke at ytelsen må bli varig. Dersom Ap sammen med familien skulle velge å flytte til et annet sted, hvor tilbudet er bedre for tegnspråkbrukere, synes hun å ha et arbeidspotensial. AP har barn født i 1999 og 2002. Etter rettens syn vil hennes geografiske mobilitet øke etter hvert som barna blir eldre”.

Trygderetten stadfestet dermed NAV Klageinstans sitt vedtak om å tilkjenne tidsbegrenset uførestønad. Det at pensjonssøkeren er gift og har små barn medvirker også her til at det ikke kreves mobilitet. Når retten argumenterer på denne måten burde kravet om geografisk mobilitet håndheves når barna blir eldre. Det kan vi imidlertid, på nåværende tidspunkt, ikke vite om vil bli gjort.

5.7.5 Dagens rettstilstand

Det synes heller ikke i dag å stilles særlig strenge krav for å slå fast at det vil være urimelig å kreve flytting. Det virker som at sakene der mobilitetskravet håndheves mer er unntakene enn hovedregelen. Spesielt ser det ut til at det at pensjonssøkeren har barn ofte fører til at det ikke kreves mobilitet. Det at vedkommende har barn var i seg selv ikke noen unntaksgrunn i flytteforskriften. Unntak på dette grunnlag måtte i så fall baseres på sekkebestemmelsen om at det etter en ”samlet vurdering finnes urimelig” å kreve flytting. Det er klart at det medfører større konsekvenser å flytte en hel familie enn bare én person. Det må imidlertid vurderes om disse konsekvensene overstiger konsekvensene ved å ha en forelder som må leve på uførepensjon. Etter min mening bør ikke det at pensjonssøkeren har barn *i seg selv* føre til unntak fra mobilitetskravet.

Gjennomgangen av Trygderettskjennelser og domstolspraksis om dette vilkåret sier ikke noe direkte om hvor strengt dette praktiseres i førsteinstans. Dersom et så inngripende vilkår som dette ble praktisert strengt i førsteinstansen ville det imidlertid være rimelig å anta at flere slike vedtak ville blitt påklaget.

I en intervjuundersøkelse¹³⁴ har en saksbehandler for NAV Klageinstans, i forhold til vurderingen av attføringsvilkåret, uttalt; ”I hovudsak føler eg at vi vurderer alder, utdanning, og yrkesbakgrunn, men at vi sjeldan vurderer arbeidsmuligheter og at vedkommande kan flytte eller pendle”. Selv om dette kun er én enkelt uttalelse fra én saksbehandler i NAV, er det mye som tyder på at dette er representativt for praksis, i alle fall i klage og ankeomgangen.

Etter min mening synes det ikke som at den innskjerpingen som lovgiver ønsket i 1990 er blitt gjennomført i praksis.

Det er ikke tvilsomt at det ofte vil medføre store konsekvenser for noen å flytte fra hjemstedet sitt. I dag kan man få økonomisk støtte i form av reise- og flyttehjelp fra NAV.¹³⁵ Selv om denne støtten på langt nær avhjelper de største konsekvensene ved å måtte flytte fra sitt hjemsted, avhjelper det i alle fall de største økonomiske konsekvensene.

Det er ikke meningen at uførepensjon skal være en støtteordning for de som har ”feil” bosted i forhold til sitt yrke. Hovedregelen i samfunnet må være at hver og en skal livnære seg selv ved arbeid, og dersom flytting er nødvendig for å oppnå dette, burde som hovedregel flytting kreves. Selvfølgelig må unntaksmulighetene; urimelig helsemessig belastning for uførepensjonssøkeren og hans nærmeste familie, høy alder eller andre særlige hensyn, videreføres. Mye taler imidlertid for at kravet om geografisk mobilitet kan praktiseres strengere uten at det vil gå ut over disse spesielle tilfellene.

5.8 Nedsatt med minst halvparten

Til slutt i § 12-7 første ledd kommer det viktige vilkåret ”nedsatt med minst halvparten”. Dette innebærer at dersom pensjonssøkeren har en inntektsevne på 51 % vil han ikke ha krav på uførepensjon. Ved forberedelsene av den første folketrygdloven

¹³⁴ Gjennomført av Endre Refsdal i forbindelse med hans masteravhandling. Refsdal (2009) s. 8 flg.

¹³⁵ Forskrift om mobilitetsfremmende stønad gjennom Arbeids- og velferdsetaten 5. desember 1990 nr. 950

ble det fremmet forslag om at uførepensjon skulle innvilges ved en uføregrad på 25 %.¹³⁶ Dette ble imidlertid ikke vedtatt i departementet og Stortinget, da man var redd trygdesystemet ikke ville klare å behandle alle sakene. Det var med andre ord en ressursøkonomisk vurdering som gjorde at 50 % grensen ble satt, på tross av at denne i en del tilfeller slår uheldig ut. De fleste trenger i dag en full jobb for å kunne livnære seg. Det kan da virke svært urimelig at en som klarer å jobbe 60 % ikke har krav på noen ytelse og dermed vil være henvist til sosialstøtte, om inntekten ikke holder.

En stadig økning i antallet uførepensjonister de siste tiårene, har medført at de fleste lovendringer som gjøres, har til formål å minske antallet uførepensjonister. Det er derfor lite trolig at grensen på 50 % inntektuførhet vil bli satt ned med det første. I praksis unngås de mest urimelige utslagene av grensen ved at vilkåret ”tøyes” i tvilstilfeller. Da inntektsevnevurderingen er skjønnsmessig, er det rom for noe justering av hva som vektlegges, og dermed komme over eller under 50 % grensen, alt ettersom hva som gir det rimeligste resultatet i den konkrete saken.

Skillet ved 50 % innebærer også at det er grensen mellom over eller under 50 % inntektsevne som oftest blir satt på spissen, spesielt ved overprøving av vedtak i Trygderetten eller ved domstolene. Den konkrete avgjørelsen av uføregrad overlates ofte til underinstansen ved at saken hjemvises til ny behandling.

Prosentsatsen for inntektsevne kommer man frem til ved å sammenligne inntektsnivå før uførhet (se punkt 5.5) med inntektsnivået etter uførhet (se punkt 5.6) og finne differansen mellom dem i prosent.¹³⁷ Dersom inntektsnivåene ikke refererer seg til samme tidsperiode, skal inntektsnivået før uførhet oppjusteres.¹³⁸ Dette gjøres ved at inntektsnivået før uføret reguleres i forhold til endringen av G ¹³⁹ etter formelen (G etter uførhet/ G før uførhet) x inntektsnivå før uførhet.

¹³⁶ Ot.prp. nr. 22 (1959) s. 14 og Innst. O VIII – 1965-66 s. 25

¹³⁷ Jf. ftrl. § 12-7 andre ledd, andre punktum og Forskrift om fastsetting og endring av uføregrad i forhold til pensjonsgivende inntekt § 1

¹³⁸ Forskrift om fastsetting og endring av uføregrad i forhold til pensjonsgivende inntekt § 1

¹³⁹ Folketrygdens grunnbeløp, i følge www.nav.no 75 641 kr. per 01.05.2010

I ftrl. § 12-7 andre ledd andre punktum nevnes en rekke momenter som skal tillegges vekt ved vurderingen av inntektsmulighetene. Dette viser at inntektsevnen skal bestemmes på bakgrunn av en konkret helhetsvurdering.

Også av Trygderettens praksis, fremkommer det klart at spørsmålet om uføregraden avgjøres etter en konkret helhetsvurdering og ikke et rent regnestykke. Et godt eksempel på dette finner vi i Trygderettens avgjørelse TRR-2009-1881. Denne saken gjaldt en utenlandsk kvinne på 58 år, som var analfabet, uten utdanning, hun snakket ikke norsk og hadde forskjellige sykdommer/smerter/plager. Trygderetten foretok en helt konkret helhetsvurdering og uttalte: ”Dei ulike årsakene til tap av inntektsevne må vurderast i eit samla bilde, og det avgjerande er om hovudårsaka ligg i medisinske forhold”. Hun ble tilkjent full uførepensjon.

Jeg har gjennomgått rundt 40 tilfeldig valgte trygderetts- og lagmannsretts avgjørelser fra de siste årene om fastsetting av uføregrad og uføretidspunkt.¹⁴⁰ Dette er ikke et stort utvalg, men etter min oppfatning er vurderingene relativt ensartet, slik at disse dommene/kjennelsene kan anses som representative for praksis. Det at vurderingen av vilkåret om minst 50 % nedsatt inntektsevne skjer på så konkret grunnlag gjør at det er vanskelig å finne klare, retningsgivende prinsippkjennelser om dette vilkåret. Det synes som at rettsanvenderne holder seg til lovens momenter og avveier disse i forhold til hverandre og pensjonssøkerens konkrete livssituasjon. Det er vanskelig å trekke noen nærmere slutning om denne vektingen på bakgrunn av de sakene jeg har gjennomgått.

5.8.1 Arbeid over 100 % før uførhet

Ved vurdering av uføregraden kan det også skje at en person før uførhet arbeidet mer enn en 100 % stilling. Dette var tilfellet i TRR-2002-4150. Pensjonssøkeren i denne saken arbeidet i en full stilling og hadde i tillegg ekstraarbeid i en annen stilling. Trygderetten opphevet fylkestrygdekontorets vedtak da den ikke anså saken

¹⁴⁰ Uføretidspunktet er det ”tidspunktet da et medlem fikk sin inntektsevne/arbeidsevne varig nedsatt med minst halvparten” jf. ftrl. § 12-10. Ved fastsettelse av uføretidspunktet gjøres en tilsvarende vurdering av inntektsevne/arbeidsevne som ved fastsetting av uføregrad etter ftrl. § 12-7.

tilstrekkelig opplyst. Trygderetten kommenterte imidlertid at da det er *inntektsevnen* som er det avgjørende ved vurderingen av uføregrad, må det tas hensyn til at pensjonssøkeren arbeidet mer enn 100 % før uførhet. Det at pensjonssøkeren etter uførhetens inntreden arbeidet i en 61 % stilling, var da ikke til hinder for at hennes inntektsevne kunne bli ansett varig nedsatt med minst halvparten.

Så lenge lovgiver har tatt det standpunktet at vilkåret for å få uførepensjon er nedsatt inntektsevne, er det rimelig at pensjonssøkeren ikke mister muligheten til å få uførepensjon fordi vedkommende har en ”unormalt” stor arbeidskapasitet. Var hensikten med uførepensjon å sikre en minsteinntekt, ville imidlertid dette stilt seg annerledes.

6 Saksbehandlingsregler

6.1 Innledning

Noen av de mest betydningsfulle rettssikkerhetsgarantiene som er blitt etablert etter andre verdenskrig er saksbehandlingsregler. I dette kapitlet vil jeg gjennomgå sentrale saksbehandlingsregler i trygderettslig sammenheng. Reglernes betydning for rettssikkerheten vil nevnes kort i den løpende teksten, men drøftes samlet og mer inngående i punkt 8.3.

I folketrygdloven kapittel 21 er det gitt saksbehandlingsregler for trygdesaker. Ftrl. § 21-1 angir imidlertid at forvaltningsloven¹⁴¹ (fvl.) ”gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i dette kapitlet”. Det er i forvaltningsloven vi finner de fleste og viktigste saksbehandlingsreglene, og som dermed er den primære rettskilden i dette kapitlet.

NAV har gitt ut relativt omfattende rundskriv og vedlegg med retningslinjer for saksbehandlingen av uføreytelser.¹⁴² Dette er imidlertid hovedsakelig konkretisering og presisering av reglene i folketrygdloven og forvaltningsloven. Jeg kommer derfor ikke til å gå noe særlig inn på disse.

¹⁴¹ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967

¹⁴² Rundskriv til ftrl. kap. 21: Del I – Oversikt over saksbehandlingsregler i trygdeetaten. Juridiske prinsipper ved saksbehandlingen. Rundskriv til ftrl. kap. 21: Del II – saksbehandling i trygdesaker – Anke- og klagebehandling m.m. Rundskriv til ftrl. kap. 21: Del III – lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker. Vedlegg nr. 2 til ftrl. kap. 12: Nasjonal kvalitetsstandard for tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon. RTV januar 2004. Vedlegg nr. 8 til ftrl. kap. 12: Retningslinjer for saksbehandling av tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon.

6.2 Habilitet

Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav a til e angir en rekke konkrete inhabilitetsgrunner for offentlige tjenestemenn som skal forberede eller treffe avgjørelser i forvaltningssaker. I tillegg gis det i andre ledd en helt generell bestemmelse for tilfeller der ”andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet”. Etter andre ledd må det foretas en konkret helhetsvurdering av tjenestemannen og hans tilknytning til saken.

Regler om habilitet skal ivareta hensynet til at partene i saken skal være trygge på at de får objektiv behandling. Reglene skal imidlertid også ivareta hensynet til allmennhetens oppfatning av saksbehandlingen. Det er ikke avgjørende om en av partene har mistro til saksbehandleren, eller om saksbehandleren selv føler seg inhabil. Partenes og saksbehandlerens opplevelse av situasjonen vil imidlertid være momenter av betydning for helhetsvurderingen jf. fvl. § 6 andre ledd siste punktum.

Habilitetsreglene kan på visse vilkår fravikes jf. fvl. § 6 fjerde ledd. Vilråene for å gjøre dette og formålet med habilitetsreglene innebærer imidlertid, spesielt i uførepensjonssaker der mange av bestemmelsene er skjønsmessige, at det skal mye til at dette gjøres.

Hensynet til tillitten til forvaltningen og pensjonssøkerens tillitt til at han får en upartisk saksbehandling, er av stor betydning for velferdsstaten og rettssikkerheten. Det er derfor viktig at det innen velferdsforvaltningen praktiseres et strengt habilitetskrav. På den annen side vil ikke alltid dette være lett å gjennomføre i praksis. I mange små kommuner vil saksbehandleren ofte ha en viss kjennskap til pensjonssøkeren. Det er i slike kommuner viktig at habilitetskravet ikke praktiseres så strengt at det blir vanskelig for en pensjonssøker å få sin sak behandlet. Dette vil i tilfelle kunne medføre økt saksbehandlingstid, noe som heller ikke er rettssikkerhetsmessig heldig. I disse tilfellene må habiliteten og effektiviteten veies mot hverandre.

6.3 Forhåndsvarsel

Reglene om forhåndsvarsel i fvl. § 16 skal sikre at en person som berøres av et vedtak, skal kunne forberede seg og forsvare sine interesser.

Kravet om at det skal gis forhåndsvarsel er begrenset til de tilfellene der parten ”ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken”. Denne begrensningen innebærer at forhåndsvarsel som regel kan sløyfes fordi den enkelte selv har fremsatt krav om uførepensjon. Forhåndsvarsel vil imidlertid være påkrevd dersom forvaltningen revurderer et tidligere vedtak jf. ftrl. §§ 21-6 til 21-8, eller vurderer omgjøring jf. fvl. § 35 (se punkt 6.15).

Lovens ordlyd krever kun at forhåndsvarsel skal gis ”før vedtak treffes”, og at parten skal ”gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist”. På hvilket tidspunkt forhåndsvarsling skal gis, eller hvor lang frist parten skal ha til å uttale seg, gir ikke loven noen anvisning på. I forarbeidene uttales: ”I sin alminnelighet tilsier hensynet til parten at det skjer på et meget tidlig stadium, og at parten ved sin uttalelse får høve til å påvirke de offentlige organer m.v. som skal uttale seg i saken”.¹⁴³

Dette tilsier at en pensjonssøker bør informeres så fort forvaltningen har igangsatt en sak. Fristen til å uttale seg må vurderes konkret ut i fra kompleksiteten av saken. Den må imidlertid være så lang at pensjonssøkeren kan innhente den informasjonen som er påkrevd for å kunne komme med en velbegrunnet uttalelse. Settes fristen for kort, vil ikke hensynet til pensjonssøkerens kontradiksjon bli ivaretatt og hans rettssikkerhet svekkes betraktelig.

6.4 Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstiden er viktig for pensjonssøkerens rettssikkerhet. Dersom saksbehandlingen tar for lang tid kan det oppstå tilfeller der pensjonssøkeren i saksbehandlingstidsrommet, mer eller mindre er økonomisk hjelpeløs. Den psykiske påkjenningen det er å vente på et vedtak om uførepensjon, skal heller ikke

¹⁴³ Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 70 [sitat fra lovdata 19.01.2011]

undervurderes. Et av målene med NAV-reformen var å få en ”effektiv velferdsforvaltning”.¹⁴⁴ Hensynet til kort saksbehandlingstid må imidlertid alltid veies opp mot hensynet til at en sak skal være så grundig utredet og behandlet at det kan treffes et riktig vedtak.

Saker om ytelser etter folketrygdloven skal ”forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold” jf. ftrl. § 21-10 første ledd. Dette er en vag bestemmelse som gir liten veiledning i forhold til den faktiske behandlingstid. Den gir imidlertid sikkerhet for at en søknad ikke skal bli liggende i en bunke i ubegrenset tid. Ordlyden ”ugrunnet opphold” viser at det tillates at det går en viss tid, så lenge restansen kan begrunnes. NAV skal konstant vurdere en stor mengde saker, og det kan ta noe tid før den enkelte sak realitetsbehandles. Hva som videre ligger i kravet om ”uten ugrunnet opphold” må vurderes konkret i hver enkelt sak.

Forvaltningsloven oppstiller en plikt for forvaltningen til å gi parten et foreløpig svar dersom en henvendelse om et enkeltvedtak¹⁴⁵ ikke kan besvares i løpet av ”en måned” jf. fvl. § 11a. I 2010 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid for vedtak i første instans 5,2 måneder,¹⁴⁶ det vil si at det i de aller fleste uførepensjonssaker skal sendes ut forhåndsvarsel. I et slikt foreløpig svar skal det ”gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes” jf. fvl. § 11a andre ledd. Dette vil sikre at pensjonssøkeren får vite at hans eller hennes forespørsel har kommet frem, og vedkommende får en viss formening om når svar kan ventes.

I ftrl. § 12-16 er det åpnet en mulighet til å gi foreløpig uførepensjon. Foreløpig uførepensjon kan gis til en pensjonssøker som ikke ”kan dekke utgiftene til livsopphold ved hjelp av andre inntekter” dersom det er ”sannsynlig at han eller hun vil få innvilget

¹⁴⁴ Se bl.a. NOU 2004: 13 s. 17

¹⁴⁵ Enkeltvedtak blir i fvl. § 2 første ledd bokstav b definert som ”et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer”

¹⁴⁶ Toften (2011)

pensjon” jf. første og andre ledd. Dette sikrer pensjonssøkeren stønad til livsopphold, mens vedkommende venter på ordinært vedtak.

6.5 Veiledningsplikt

Forvaltningens veiledningsplikt er kanskje en av de viktigste rettssikkerhetsgarantiene for brukerne. Lover og regler er ofte vanskelige for en pensjonssøker å orientere seg i på egenhånd. Veiledning kan gjøre at vedkommende får mer tilpasset hjelp, blir mer fornøyd og kan hindre dobbeltbehandling.

NAV-ansatte har både etter NAV-loven § 15 første ledd og fvl. § 11 første ledd, en alminnelig veiledningsplikt. I uførepensjonssaker har NAV også et selvstendig ansvar for å vurdere pensjonssøkerens behov for veiledning jf. fvl. § 11 andre ledd. Dette innebærer at en pensjonssøker som går til sitt lokale NAV-kontor og spør om veiledning til å utforme en klage, har krav på veiledning om hvilke feil som kan ha blitt begått, eller hvilke punkter det kan være mulig å klage over. Dersom en henvendelse til NAV inneholder feil eller mangler, har NAV plikt til å gi beskjed om dette og eventuelt veilede om hvordan dette kan rettes opp jf. fvl. § 11 fjerde ledd.

Et av formålene med NAV-reformen var å få en mer brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning.¹⁴⁷ For å oppnå dette og oppfylle veiledningsplikten må NAV være tilgjengelige. Det hjelper ikke med en lovhjemlet veiledningsplikt dersom åpningstider, svarkapasitet etc. ikke er slik at pensjonssøkeren kan komme i kontakt med NAV, eller dersom den informasjonen som blir gitt ikke tilpasses den enkelte.¹⁴⁸

I fvl. § 11 første ledd siste punktum presiseres det:

”Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet”.

¹⁴⁷ NOU 2004:13, bl.a. på s. 17

¹⁴⁸ Se NOU 2004:13 s. 131

Forvaltningen vil nærmest alltid ha begrenset kapasitet, og dette er antagelig det største problemet, spesielt for NAV-lokal. På mange NAV-kontorer sliter brukerne med å komme i kontakt med en saksbehandler og få svar på sine forespørsler. Dette beror nok sjelden på uvillighet, men på manglende kapasitet. Lovens presisering på dette punkt gjør dermed at brukerens krav på veiledning blir sterkt begrenset.

I 2007 tok Sivilombudsmannen på eget tiltak opp spørsmålet om Arbeids- og velferdsetatens veilednings-, utrednings- og informasjonsplikt.¹⁴⁹ I arbeidet med dette spørsmålet fikk ombudsmannen tilbakemeldinger fra organisasjoner som dekker mange brukere av NAV om at ”det lokale Nav kontoret ofte gav liten og mangelfull informasjon om enkeltpersoners rettigheter” og at ”informasjonen fra Nav ofte kom for sent”.

Etter ombudsmannens oppfatning

”avdekket undersøkelsen blant annet at Nav står overfor store utfordringer når det gjelder overholdelse av informasjonsplikten og veiledningsplikten.”

Arbeids- og velferdsdirektoratet forsikret etter dette at det arbeides kontinuerlig med å forbedre denne situasjonen, bl.a. ved en rekke opplæringstiltak og kompetanseheving blant NAV-ansatte.

Etter klage fra en NAV-bruker (A) ble imidlertid dette spørsmålet i 2009 igjen satt på ombudsmannens dagsorden.¹⁵⁰ Klagen gjaldt saksbehandlingen ved NAV-lokal i en sak om forsinket utbetaling av uførepensjon.

A opplevde at han ikke fikk veiledning eller bistand fra lokalkontoret for å finne ut hvorfor pensjonen uteble. Etter det som kom frem i saken, fant ombudsmannen grunn til å kritisere NAV-lokals manglende oppfølging og veiledning av A.

¹⁴⁹ Sivilombudsmannens uttalelse: Sak 2007/713 - Arbeids- og velferdsetatens veiledningsplikt og utrednings- og informasjonsplikt

¹⁵⁰ Sivilombudsmannens uttalelse, Sak 2009/539; Saksbehandlingen ved Nav lokalt i en sak om forsinket utbetaling av uførepensjon

Sivilombudsmannen uttalte at:

”jeg kan på ingen måte være enig i Nav lokalkontors betraktning om at ’de feil som har oppstått i vår håndtering av saken dessverre har vært utenfor vår kontroll’. Uansett kan dataproblemene på pensjonsområdet ikke unnskyldte den behandlingen A har fått ved Nav lokalkontor.”

Denne siste saken fra Sivilombudsmannen viser at man fremdeles står overfor store utfordringer når det gjelder hvordan NAV-lokal møter brukeren og oppfyller sin informasjonsplikt. NAV-reformen (se punkt 7.2) har ført til at ressursene, både menneskelige og økonomiske, er brukt til administrativ omstrukturering. Det kan være grunn til å tro at veiledningsplikten vil bli satt mer i fokus i årene fremover.

For å styrke pensjonssøkeres rettsikkerhet burde forvaltningslovens bestemmelse om at informasjonsplikten må tilpasses etter situasjon og kapasitet, innskrenkes og kanskje også helt fjernes på folketrygdens område.

6.6 Undersøkelsesplikt

NAV har ansvaret for å ”påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes” jf. fvl. § 17 første ledd. Dette innebærer at NAV har en selvstendig plikt til å sørge for sakens opplysning. Dette skal øke sjansen for riktige vedtak og dermed styrke rettsikkerheten for pensjonssøkere som ikke har kapasitet til å finne frem alle opplysninger på egenhånd.

Ordlyden, ”så godt opplyst som *mulig*” (min kursivering), taler for at det kreves mye av NAV. Det kan nærmest i alle tilfeller fremskaffes flere opplysninger. I praksis må denne bestemmelsen derfor tolkes innskrenkende. Det kan bare kreves at en sak skal være *tilstrekkelig* opplyst til at det kan fattes et velbegrunnet vedtak. Dette innebærer at det må vurderes konkret hvor mye som kreves i hver enkelt sak. Ved vurderingen av omfanget av undersøkelsesplikten må hensynet til å kunne gjøre et materielt riktig vedtak, veies opp mot hvor lang tid forvaltningen kan, og bør, bruke på saken og hva slags økonomiske ressurser som kan anvendes. Omfanget må også vurderes i forhold til betydningen vedtaket har for brukeren, og om vedtaket innebærer en stor eller liten grad

av skjønnsutøving. Vurderingen av uførepensjonssaker er viktige for pensjonssøkeren og innebærer en stor grad av skjønnsutøvelse; det kreves da mer av undersøkelsesplikten enn ved sterkt lovbundne vedtak.

I vedtak etter folketrygdloven må forvaltningens undersøkelsesplikt også veies opp mot søkerens opplysningsplikt etter ftrl. § 21-3. Hovedansvaret for å fremskaffe opplysninger ligger på pensjonssøkeren, men dersom han ikke oppfyller dette kravet, er det opp til NAV å sørge for at tilstrekkelig opplysningsmateriale blir fremlagt.

Manglende medisinske opplysninger eller uenighet mellom fagkyndige er ofte grunnlaget for tvil i uførepensjonssaker. NAV kan derfor pålegge brukeren ”å la seg undersøke eller intervju av den lege eller annen sakkyndig som etaten bestemmer” jf. ftrl. § 21-3 tredje ledd.

Undersøkelsesplikten er også bakgrunnen for at NAV har en vid adgang til å innhente og utveksle opplysninger jf. ftrl. §§ 21-4, 21-4a og 21-4b, og at ”[d]e som blir pålagt å gi opplysninger, erklæringer og uttalelser, plikter å gjøre dette uten hinder av taushetsplikt” jf. ftrl. § 21-4.

Det kan anses som en krenkelse av pensjonssøkerens privatliv, og dermed av vedkommendes rettssikkerhet, at NAV er gitt så stort handlingsrom. På den annen side gjør ”undersøkelsesretten” at NAV lettere kan fatte riktige vedtak, sørge for at den enkelte får det han har krav på, og dermed styrke rettssikkerheten. Pensjonssøkeren eller andre har rett til å klage over et pålegg om å frembringe informasjon jf. fvl. § 14. Dette skal sikre at forvaltningen ikke krever å få opplysninger som det ikke er nødvendig å innhente for å fatte vedtaket og ivaretar dermed vedkommendes personlige integritet.

6.7 Forvaltningens opplysningsplikt

Det kontradiktoriske prinsippet innebærer at en part i en prosess, før avgjørelse tas, skal ha anledning til å gjøre seg kjent med det motparten har anført eller det beslutningstakeren legger til grunn, og til å uttale seg om saken.

For å sikre dette prinsippet har NAV i stor grad plikt til å gjøre pensjonssøkeren kjent med opplysninger NAV mottar i forbindelse med saken, og NAV skal la vedkommende kommentere disse jf. fvl. § 17. Dette kan unnlates blant annet dersom parten allerede tidligere har vært i befatning med opplysningen eller opplysningen ikke har avgjørende betydning for vedtaket jf. ftrl. § 17 andre ledd. I uførepensjonssaker vil mange av opplysningene i saken komme fra parten selv. I slike tilfeller er underretning naturlig nok ikke nødvendig. Underretning vil imidlertid være påkrevd dersom NAV innhenter nye opplysninger, eller mottar opplysninger fra utenforstående.

Pensjonssøkeren skal sikres mot at et vedtak bygger på opplysninger vedkommende ikke har hatt anledning til å argumentere i mot. Dette sikrer at viktige opplysninger kommer frem før vedtak fattes og man unngår at vedtak fattes på feilaktig grunnlag. Dette øker sjansene for et riktig resultat og hindrer dobbeltbehandling.

6.8 Partsoffentlighet/innsynsrett

Offentlighetsloven¹⁵¹ gir i stor grad enhver person som måtte ønske det, rett til innsyn i dokumenter fra offentlig virksomhet. Innsynsretten legger til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig, og den styrker dermed ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten, jf. offentlighetsloven § 1.

I fvl. § 18 er parter i en sak sikret en ytterligere innsynsrett. For parten er innsynsretten av ekstra stor betydning da den bidrar til å sikre kontradiksjon, og gjør det lettere for ham, for eksempel, å forberede en klagesak. Det skaper også tillitt til forvaltningen, at den ikke kan bygge et avslag på en uførepensjonssøknad på et dokument parten ikke får vite hva inneholder. Innsynsretten er dermed en viktig rettssikkerhetsgaranti.

I fvl. §§ 18a til 19 gis det en rekke unntak fra innsynsretten. At rett til innsyn i sakens dokumenter er en viktig rettighet, spesielt for en som er part i saken, kommer imidlertid

¹⁵¹ Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd 19. mai 2006 nr. 16

klart frem ved at forvaltningsorganet, selv om det er adgang til å gjøre unntak fra innsynsretten, likevel skal ”vurdere å gi helt eller delvis innsyn” jf. fvl. § 18 andre ledd.

En uførepensjonssøker skal med andre ord ha rett til innsyn i dokumentene i sin sak, så sant ikke helt spesielle hensyn gjør at slikt innsyn skal nektes. Dette er meget viktig fra en rettssikkerhetssynsvinkel.

6.9 Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for NAV ”har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13e” jf. NAV-loven § 7. I tillegg er taushetsplikten noe utvidet i NAV-loven § 7.

Både forvaltningsloven §§ 13a og 13b og NAV-loven § 7 andre og tredje ledd gjør en rekke unntak fra taushetsplikten. Selv om det kan synes som om unntakene fra taushetsplikten er mange, er det strenge vilkår for at unntakene kan anvendes. NAVs saksbehandlere har med andre ord taushetsplikt i de aller fleste henseender. Dette er en viktig sikkerhet for pensjonssøkeren da saksbehandleren i uførepensjonssaker mottar svært personlige opplysninger om vedkommende. Det at NAVs saksbehandlere er underlagt så streng taushetsplikt er også bakgrunnen for at blant annet helsepersonell er pliktig til å gi disse opplysninger uten hinder av taushetsplikten jf. ftrl. §§ 21-4 femte ledd, 21-4a tredje ledd og 21-4b.

I en rapport fra Helsetilsynet¹⁵² avdekkes følgende i forhold til sosiale tjenester i NAV:

”De ansatte hadde til dels mangelfulle kunnskaper om taushetspliktreglene, og den fysiske tilretteleggingen av mottaket ga ikke muligheter for skjermede samtaler. [...] Ved noen kontor røper ansatte også klientforhold ved å etterspørre eller gi sensitiv informasjon direkte til bruker eller i telefon i lokalet hvor andre kan høre”.

¹⁵² Rapport fra helsetilsynet 4/2011.

Da NAV nå har felles lokale kontorer er det stor grunn til å tro at disse problemene også gjør seg gjeldende for pensjonssøkere. Slike brudd på taushetsplikten er klart et inngrep i den personlige integritet og er et stort rettssikkerhetsproblem. Dette må bli tatt på alvor og gjort noe med.

6.10 Muntlighet og nedtegning av opplysninger

I uførepensjonssaker er hovedregelen at all saksbehandling skal skje skriftlig. Fvl. § 11d åpner imidlertid, på visse vilkår, for at pensjonssøkeren skal gis adgang til å kommunisere muntlig med en saksbehandler. Pensjonssøkeren har også rett til å få hjelp til skriftlig utfylling av skjemaer, utarbeidelse av klage, anke eller lignende jf. fvl. § 11.

Etter lovens ordlyd skal uførepensjonssøkeren kunne kommunisere med en tjenestemann ved ”det forvaltningsorgan som behandler saken” jf. fvl. § 11d. Det kan være noe usikkert om NAV skal regnes som ett eller flere forvaltningsorganer. I denne sammenheng er det naturlig å anse de forskjellige NAV ”avdelingene” som flere separate organer.

Spørsmålet om mulighet til muntlig samtale ble drøftet av sivilombudsmannen etter flere klager fra pensjonssøkere som tok telefonisk kontakt med NAV og ble vist til såkalte kompetansekøer der tjenestemannen bare kunne svare på generelle spørsmål. Spørsmål om å få snakke med saksbehandler i den konkrete saken ble avvist med at slik informasjon ikke lot seg oppdrive.¹⁵³

Direktoratet imøtekom Sivilombudsmannens forespørsel vedrørende dette ved å vise til at de brukerne som hadde mer komplekse spørsmål fikk tilbud om å bli satt i kontakt med NAV Pensjon for å drøfte den konkrete saken. Dersom det var behov for å prate med den konkrete saksbehandleren i saken kunne dette gjøres etter en konkret vurdering i hver enkelt sak. Etter direktoratets mening oppfylte dette kravet i fvl. § 11d.

¹⁵³ Sivilombudsmannens uttalelse. Sak 2010/946 – Brukarens høve til samtale med sakshandsamar i Nav, 21. juni 2010

Sivilombudsmannen mente at ordningen med ringenettverk og problemer med å komme i kontakt med en saksbehandler i en konkret sak ga grunn til bekymring og uttalte:

”Basert på slike erfaringar må eg spørje om framstillinga til direktoratet på dette punktet er tilstrekkeleg forankra i dei faktiske tilhøva. Eg har sjølv sagt forståing for argumentet om å gi sakshandsamarane i Nav arbeidsro [...]. Dette må likevel ikkje gå ut over grunnleggjande rettstryggleiksomsyn. Sjølv om forvaltningslova § 11 d i utgangspunktet ikkje gir rett til å krevje samtale med ein bestemt tenestemann, vert lova likevel forstått slik at for at retten til munnleg samtale skal ha nokon realitet og bli meningsfylt, må den tenestemannen brukaren får samtale med ha ’tilstrekkelige forutsetninger for å drøfte saken’ [...] Eg oppmodar difor Arbeids- og velferdsdirektoratet til ein kritisk gjennomgang av dagens praksis. Slik eg ser det må eit minimumskrav vere at tenestemennene i ringjenettverket enkelt vert sett i stand til å finne fram til og setje over til den konkrete sakshandsamaren i saka dersom parten kan vise til eit sakleg behov for slik samtale.”

På dette punkt oppfyller ikke NAV lovens vilkår. Det kan imidlertid anføres at en forsvarlig utførelse av tjenesten ikke tillater slik muntlig kommunikasjon med andre organ enn NAV-lokal. Noe av målsetningen med NAV-reformen var at NAV-lokal skulle stå for brukerkontakten og formidle dette videre til de aktuelle organene. Helt uproblematisk er imidlertid ikke dette da det lettere kan skje misforståelser i videreformidlingen enn det skjer ved direkte kommunikasjon mellom partene informasjonen skal utveksles i mellom. Det kan derfor være på plass med en ”kritisk gjennomgang av dagens praksis”, slik Sivilombudsmannen ba om.

For å sikre at informasjon ikke forsvinner, har NAV et ansvar for og ”så vidt mulig” nedtegne opplysninger eller anførsler som en bruker kommer med ved ”muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler” jf. fvl. § 11d andre ledd. Bestemmelsen sikrer at informasjonen blir husket, og at pensjonssøkeren blir mindre avhengig av den ene saksbehandleren vedkommende snakket med. På denne måten kan

også pensjonssøkeren selv, i ettertid, sjekke hva saksbehandleren oppfattet av det han opplyste om.¹⁵⁴

6.11 Underretning og begrunnelse for vedtak

En pensjonssøker ”skal underrettes skriftlig om vedtaket så snart som mulig” etter at det er fattet jf. ftrl. § 21-10 første ledd. Vedtak i en uførepensjonssak er enkeltvedtak jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b, og skal dermed som hovedregel grunngis samtidig som vedtak fattes jf. fvl. § 24 første ledd. Grunngevingen bør ”gjengis i underretningen” jf. fvl. § 27 andre ledd.

Underretningsplikten er spesifisert i fvl. § 27. I følge fvl. § 27 første ledd kan underretning på visse vilkår gis muntlig eller unnlates. Dette vil imidlertid aldri være aktuelt i uførepensjonssaker. Begrunnelsen av vedtak skal inneholde informasjon om reglene og de faktiske forholdene vedtaket bygger på jf. fvl. § 25. Selv om begrunnelsen oppfyller vilkårene i fvl. § 25, kan det imidlertid bli ansett som en saksbehandlingsfeil dersom ikke begrunnelsen er detaljert nok til at pensjonssøkeren kan vurdere sin egen stilling.

I forhold til uførepensjonsvedtak er det viktig å merke seg at det i underretningen også skal gis opplysninger om at klage- og ankeadgangen må benyttes før sak kan anlegges for domstolene jf. ftrl. § 21-12 siste ledd. Dersom disse opplysningene ikke gis, kommer ikke disse vilkårene for søksmål til anvendelse overfor pensjonssøkeren jf. fvl. § 27 tredje ledd siste punktum.

Dersom forholdene gir grunn til det skal underretningen om et pensjonsvedtak også opplyse om ”adgangen til å søke fritt rettsråd, forvaltningens veiledningsplikt [...] og adgangen til å få tilkjent sakskostnader” jf. fvl. § 27 siste ledd litra a til c.

¹⁵⁴ Viktigheten av dette prinsippet fikk fokus i Stortingspensjonssaken der det bød på store problemer at det meste av saksbehandlingen hadde foregått muntlig med én saksbehandler, se Stortingets pensjoner (2009) s. 56

Underretning og begrunnelse gis for å gjøre pensjonssøkeren kjent med vedtaket og opplyse om hvilke rettigheter og plikter han har. Dette gir pensjonssøkeren større mulighet til å kunne ivareta sine interesser. Underretning og begrunnelse gjør det lettere for pensjonssøkeren å oppdage feil ved forvaltningens avgjørelse. Pensjonssøkeren vil da kunne påklage dette, noe som sikrer riktige avgjørelser.

Kravene til begrunnelse for vedtak er også viktig for å sikre at vedtakene er gjennomtenkte. For å skrive en god begrunnelse må saksbehandleren gjennomgå og vurdere saken grundig. Dette øker sannsynligheten for at vedtaket blir rettsriktig.

Underretning og begrunnelser er dermed viktige for pensjonssøkerens rettssikkerhet.

6.12 Virkning av feil

Saksbehandlingsreglene har som hovedhensikt å sikre riktige avgjørelser. Selv om det foreligger saksbehandlingsfeil er derfor vedtaket likevel gyldig ”når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold” jf. fvl. § 41. Denne lovbestemmelsen gjelder kun ved brudd på saksbehandlingsregler i forvaltningsloven. Det er imidlertid alminnelig antatt at regelen også i stor utstrekning kan gis analogisk anvendelse på andre saksbehandlingsfeil.¹⁵⁵

Det kreves etter dette ikke sannsynlighetsovervekt for at feilen har virket inn på vedtaket for å kjenne det ugyldig, det kreves kun at det er en mulighet for dette. Om et vedtak skal kjennes ugyldig må vurderes konkret. Kravet til sannsynlighet vil variere med feilens grovhet og hvor inngripende vedtaket er.

I en lagmannsrettsdom¹⁵⁶ opphevet retten Trygderettens stadfestelse av avslag på uførepensjon, fordi avgjørelsen bygget på en mangelfull uttalelse fra rådgivende lege. Retten uttalte: ”Sakens betydning for søkeren tilsier [...] at det ikke bør stilles for strengt sannsynlighetskrav til at saksbehandlingsfeil kan ha virket inn på

¹⁵⁵ Se Eckhoff og Smith (2006) s. 448 flg.

¹⁵⁶ LF-2001-164

trygdeorganenes, og i siste instans Trygderettens avgjørelse". Dette viser at det skal mindre til at en saksbehandlingsfeil tillegges vekt i uførepensjonssaker enn på en del andre områder.

Hvilke hensyn saksbehandlingsregelen skal ivareta er også viktig i forhold til vurderingen av om feilen skal føre til ugyldighet. Brudd på regler som skal sikre grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper som kontradiksjon og objektive avgjørelser vil lett føre til ugyldighet.

Dette kommer til uttrykk i en lagmannsrettsdom¹⁵⁷ der retten uttaler:

”at det ikke kan stilles så store krav til sannsynligheten for at en slik type saksbehandlingsfeil kan ha hatt betydning, idet partens rett til å uttale seg om aktuelle forhold av betydning er grunnleggende. Lagmannsretten er kommet til at saksbehandlingsfeilen i dette tilfelle må føre til ugyldighet”.

I NAVs rundskriv om fvl.¹⁵⁸ gis det uttrykk for at brudd på habilitetsreglene, undersøkelsesplikten og regler om varsling og partsoffentlighet, lett vil føre til ugyldighet, mens det skal mer til for at mangler ved begrunnelsen virker inn på vedtaket.

Selv en relativt grov saksbehandlingsfeil kan imidlertid bli rettet opp underveis i saksgangen, og vil da ikke føre til ugyldighet. Trygderetten¹⁵⁹ uttaler i en kjennelse der parten ikke mottok forhåndsvarsel: ”Slik retten ser det er den saksbehandlingsfeilen som her foreligger relativt grov. Retten finner det likevel tvilsomt om feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold”.

Denne ugyldighetsregelen sikrer riktige avgjørelser og ivaretar dermed rettssikkerheten. Ved at et vedtak fortsatt er gyldig dersom feilen ikke har virket inn på resultatet, forhindrer regelen også at pensjonssøkeren må gjennomgå unødige nye saksbehandling.

¹⁵⁷ LB-2000-1069

¹⁵⁸ NAVs rundskriv til ftrl. kap. 21: Del III – lov av 10. februar 1967 om behandlingen i forvaltningssaker

¹⁵⁹ TRR-2008-2489

6.13 Endrede forhold

I følge ftrl. §§ 12-12 og 21-6 kreves det ”vesentlig” endring i forhold som er av betydning for retten til uførepensjon, for at uføregraden skal kunne revurderes.

Endringen kan knytte seg til hvilken som helst av vilkårene for uførepensjon.

Hva som skal anses som en vesentlig endring må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

I følge trygderettspraksis legges det imidlertid til grunn at enhver overskridelse av den fastsatte inntektsgrensen jf. ftrl. § 12-12 andre ledd, anses som vesentlig.¹⁶⁰

Vesentlighetskravet innebærer at det skal en del til før forvaltningen går inn og foretar en endring av uføregraden til en person. Dette gjør at uførepensjonister kan innrette seg etter at de er blitt tilkjent pensjon, selv om det skulle skje mindre endringer i deres situasjon og noe som må anses som en ekstra rettssikkerhetsgaranti for disse.

6.14 Saksomkostninger

Det er ingen gebyrer eller lignende for å påklage et uførepensjonsvedtak til NAV Klageinstans, og det samme gjelder for anke til Trygderetten jf. trrl. § 26. Dette medfører at pensjonssøkeren i klage- og ankeomgangen vil ha små saksomkostninger, men utgiftene til advokat kan bli store. Dersom et vedtak blir endret til gunst for pensjonssøkeren, skal han tilkjennes helt eller delvis dekning av nødvendige utgifter jf. fvl. § 36 første ledd og trrl. § 25.

Dersom et vedtak blir endret av NAV, skal pensjonssøkeren gjøres oppmerksom på retten til å få dekket saksomkostninger jf. fvl. § 36 fjerde ledd. Dette er med på å sikre pensjonssøkeren muligheten til å kreve sin rett. Dersom pensjonssøkeren ikke er klar over at han har rett til å få dekket sine sakskostnader, vil han ikke kreve dette, og vil dermed lide rettstap.

Ved søksmål for domstolene vil saksomkostningene fort komme opp i vesentlig større beløp enn ved klage i forvaltningen. Dette kommer av at kravet til forberedelse og bruk

¹⁶⁰ Se f.eks. TRR-2007-1111

av advokat/fullmektig straks blir mer påkrevet og at partene kan ha store tap ved tapt arbeidsfortjeneste under sakens gang. Noe som begrenser utgiftene bl.a. i uførepensjonssaker, er imidlertid at det i slike saker ikke skal betales rettsgebyr eller betaling for meddommer jf. rettsgebyrloven¹⁶¹ § 10 første ledd nr. 9. Sakskostnadsspørsmålet er mer detaljert regulert for søksmål for domstolene jf. tvisteloven¹⁶² (tvl.) kap. 20. Utgangspunktet er imidlertid også her at parten som har vunnet saken har krav på full erstatning for sine sakskostnader jf. tvl. § 20-3 nr. 1.

Som vi ser trenger ikke en klage til NAV Klageinstans eller en anke til Trygderetten innebære særlig store utgifter for pensjonssøkeren. Dette gjør at den økonomiske risikoen ved å få saken overprøvd er vesentlig lavere enn ved prøving for domstolene. Det at pensjonssøkeren har krav på dekning av sine utgifter dersom det fattes et vedtak til gunst for ham, er imidlertid et viktig prinsipp, uansett utgiftenes størrelse. En pensjonssøker som har retten på sin side skal ikke ha utgifter for å få det han har krav på.

I denne sammenheng skal også nevnes at pensjonssøkeren har mulighet til å søke om fritt rettsråd eller fri sakførsel jf. rettshjelploven¹⁶³ § 1 andre ledd jf. § 4. Fri rettshjelp er hovedsakelig et behovsprøvd tilbud som medfører at personer med lav inntekt/formue sikres rettshjelp. Dette er en viktig rettssikkerhetsgaranti som gjør at også personer med små økonomiske ressurser kan få overprøvd sin sak.

6.15 Omgjøring uten klage

6.15.1 Omgjøring av eget vedtak

For å ivareta hensynet til riktige avgjørelser kan et forvaltningsorgan på visse vilkår omgjøre sitt eget vedtak ”uten at det er påklaget” jf. fvl. § 35 første ledd.

¹⁶¹ Lov om rettsgebyr 17. desember 1982 nr. 86

¹⁶² Lov om mekling og rettergang i sivile tvister 17. juni 2005 nr. 90

¹⁶³ Lov om fri rettshjelp 13. juni 1980 nr. 35

Det første alternativet i denne bestemmelsen er at ”endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser” jf. bokstav a. I uførepensjonssammenheng vil dette hovedsakelig innebære at et vedtak blir endret til gunst for pensjonssøkeren, eller det foretas en endring som ikke får betydning for vedkommende. Dette er uproblematisk.

Forvaltningen kan også omgjøre dersom ”underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort” jf bokstav b. Det er ikke noe krav til måten underrettingen skal skje på, men parten må være offisielt underrettet av det organet som har fattet vedtaket. Det er ikke tilstrekkelig at han, for eksempel, gjennom media har fått høre om det. Dette innebærer endring av vedtak der pensjonssøkeren ikke har innrettet seg, slik at også disse tilfellene normalt vil være uproblematisk sett fra et forutberegnelighets- og rettssikkerhetsperspektiv.¹⁶⁴

Forvaltningsorganet kan også omgjøre et ”ugyldig” vedtak jf. bokstav c. Dette innebærer en meget vid omgjøringsadgang, og er mer problematisk enn omgjøring etter bestemmelsens bokstav a og b.

Dersom det foreligger en feil ved et vedtak, må det vurderes konkret om denne feilen skal føre til ugyldighet i samsvar med forvaltningsrettslige regler.¹⁶⁵ Videre må vurderes om ugyldigheten skal føre til omgjøring av vedtaket. I TRR-2004-4646 opphevet Trygderetten Fylkestrygdekontorets vedtak, fordi det kun var vurdert om vedtaket var ugyldig, og ikke foretatt den etterfølgende vurderingen av om det ugyldige vedtaket kunne omgjøres.

I følge lagmannsretten vil ”ugyldige vedtak normalt omgjøres med mindre det foreligger helt særegne omstendigheter”.¹⁶⁶ Dette synes også å være lagt til grunn av

¹⁶⁴ For drøftelse hva som skal anses som skjæringstidspunktet for forvaltningens omgjøringsadgang, se Eckhoff og Smith (2006) s. 293 og Bernt og Rasmussen (2003) s. 271

¹⁶⁵ Se f.eks. Eckhoff og Smith (2006), Bernt og Rasmussen (2003), Graver (2007)

¹⁶⁶ LA-2007-64532

Trygderetten, selv der pensjonssøkeren overhodet ikke kan klandres for feilen og omgjøring vil være til klar ugunst for vedkommende.¹⁶⁷

I uførepensjonssaker er det fvl. § 35 første ledd litra c som i flest tilfeller fører til omgjøring. Et lovdatasøk på fvl. § 35 og stikkordet ”uførepensjon” gav 141 relevante trygderettskjennelser. I alle kjennelsene der omgjøring realitetsdrøftes er det fvl. § 35 første ledd litra c som benyttes som hjemmel for å omgjøre vedtaket.

Det kan i utgangspunktet høres urimelig hardt ut at et vedtak, uansett hvor mye en uførepensjonist har innrettet seg, kan endres dersom det blir ansett ugyldig. Ugyldige vedtak medfører imidlertid vesentlige utgifter for den norske staten. Også for å styrke tillitten til forvaltningen, er det viktig at ugyldige vedtak ikke blir stående. Omgjøring av ugyldige vedtak er rettssikkerhet sett fra statens side. På tross av innrettelseshensynet er det ikke rimelig at en person skal fortsette å motta uførepensjon denne ikke har krav på.

6.15.2 Omgjøring av underliggende organers vedtak

Overordnet myndighet kan på samme vilkår som organet selv, omgjøre vedtak jf. fvl. § 35 første ledd jf. andre ledd. Overordnet myndighet kan også omgjøre vedtak uten at vilkårene i fvl. § 35 første ledd er oppfylt dersom ”hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det”, melding om at vedtaket vil bli overprøvd sendes parten ”innen tre uker” og melding om omgjøringen sendes ham ”innen tre måneder” jf. fvl. § 35, tredje ledd.

Arbeids- og velferdsdirektoratet eller annet overordnet organ i Arbeids- og velferdsetaten på de saksområder som hører inn under dette, kan imidlertid ”omgjøre underliggende organers vedtak” jf. ftrl. § 21-11.¹⁶⁸ Begrensningene i fvl. § 35 gjelder dermed i utgangspunktet ikke for disse organene, jf. fvl. § 35 femte ledd.

¹⁶⁷ Se f.eks. TRR-2010-112 og TRR-2009-1383

¹⁶⁸ Det kan være vanskelig å vite hva som skal regnes som overordnet organ i NAV. Dette må vurderes konkret. På grunn av avhandlingens ordgrense velger jeg og ikke gå nærmere inn på dette.

Folketrygdlovens ordlyd taler for at overordnet forvaltningsorgan i NAV har en ubetinget omgjøringsadgang. I forarbeidene til denne bestemmelsen gjengis imidlertid et brev fra Rikstrygdeverket til departementet der det uttales at

”tidsfristene i forvaltningsloven [er] uhyre strenge og vil i praksis avskjære Rikstrygdeverkets og fylkeskontorenes adgang til omgjøring [...] Vi vil likevel presisere at vi i de tilfellene det kan være aktuelt å omgjøre vedtak selvfølgelig følger de prinsipper forvaltningsloven § 35 inneholder”.¹⁶⁹

Departementet uttaler: ”Forslaget medfører ingen utvidet omgjøringsadgang i forhold til i dag”.¹⁷⁰

Både Trygderetten¹⁷¹ og juridisk teori¹⁷² har lagt dette til grunn og slår fast at fvl. § 35, med unntak av tidsfristene, får anvendelse for overordnet organ i NAV. Dette medfører at dersom et overordnet forvaltningsorgan i NAV skal kunne omgjøre et vedtak, uten at noen av vilkårene i fvl. § 35 første ledd er oppfylt, kreves at ”hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det” jf. fvl. § 35 tredje ledd.

Det er en høy terskel for å omgjøre et vedtak etter fvl. § 35 tredje ledd. I TRR-1997-2783 uttales det:

”Når det gjelder hensynet til de offentlige interesser [...] foreligger en langvarig Trygderettspraksis for at dette ikke kan oppfattes som en generalklausul for omgjøring av skjønnsmessige avgjørelser. At det offentlige har en sterk interesse av at vedtak skal være riktige, rokker ikke ved det faktum at bindende avgjørelser blir truffet på flere plan i systemet”.

Denne og lignende uttalelser er gjentatt i mange trygderettskjennelser.¹⁷³

Det blir derfor i praksis lagt til grunn at:

¹⁶⁹ Ot.prp. nr. 44 (1989-1990) s. 14

¹⁷⁰ Ot.prp. nr. 44 (1989-1990) s. 14

¹⁷¹ Se bl.a. TRR-1997-2783, TRR-1999-28, TRR-1999-482, TRR-1999-2109 og TRR-2000-594

¹⁷² Øye (2010)

¹⁷³ Bl.a. TRR-1997-2783, TRR-1999-28 og TRR-2003-5480

”Avgjørelsen beror [...] blant annet på en interesseavveining, der en vurderer den private parts interesse i at vedtaket blir stående mot det offentliges interesse i at vedtaket omgjøres. For at en omgjøring til ugunst skal være berettiget, må i alle tilfelle de hensyn som taler for omgjøring veie vesentlig tyngre enn de som taler mot”.¹⁷⁴

Omgjøring av vedtak etter fvl. § 35 tredje ledd jf. ftrl. § 21-11 synes ikke å ha skjedd i noen av Trygderettskjennelsene jeg kom over ved mitt lovdatasøk. I en del kjennelser vurderes dette alternativet kort, men kun for å komme til at interesseavveiningen slår ut i pensjonssøkerens favør.¹⁷⁵

Ved vurderingen av i hvilken utstrekning omgjøring av vedtak skal tillates vil to motstridende rettssikkerhetsaspekter stå mot hverandre. På den ene side hensynet til pensjonssøkerens forutberegnelighet. På den andre side samfunnets interesse i at uriktige avgjørelser ikke blir stående. Etter min mening balanserer dagens regler disse hensynene på en god måte. Begrensningene i omgjøringsadgangen burde imidlertid fremgå direkte av folketrygdloven.

I hvilken grad brukeren må tilbakebetale uførepensjonen vedkommende feilaktig har mottatt er imidlertid et spørsmål i seg selv. Tilbakekreving vil ha større konsekvenser for vedkommende enn stansing av pensjonen, og reiser også større rettssikkerhetsmessige betenkeligheter. Adgangen til tilbakekreving reguleres i ftrl. § 22-15. Det vil imidlertid føre for langt å gå nærmere inn på dette.

6.16 Myndighetsmisbruk

”Myndighetsmisbrukslæren” er en fellesbetegnelse for en del ulovfestede ugyldighetsgrunner for forvaltningsvedtak, som har utviklet seg i rettspraksis. Det er i dag en del uenighet i teorien om hensiktsmessigheten av å benytte dette begrepet, blant annet på grunn av den negative ladningen det innehar.¹⁷⁶ Jeg går ikke nærmere inn på verken denne diskusjonen eller de enkelte elementene i myndighetsmisbrukslæren. Jeg

¹⁷⁴ TRR-2003-5480

¹⁷⁵ Bl.a. TRR-1997-1725, TRR-1997-2783, TRR-1999-28, TRR-1999-482, TRR-1999-2109, TRR-2000-594 og TRR-2003-5480

¹⁷⁶ Se bl.a. Eckhoff og Smith (2006) s. 387, og Bernt og Rasmussen (2005) s. 295

benytter imidlertid begrepet, da det her er hensiktsmessig å kunne kategorisere disse ugyldighetsgrunnene sammen.

Myndighetsmisbruk innebærer, i denne sammenheng, at forvaltningen ikke har basert sin avgjørelse på et saklig og forsvarlig skjønn. Myndighetsmisbruk foreligger dersom forvaltningen har vektlagt utenforliggende hensyn, drevet usakelig forskjellsbehandling eller avgjørelsene er vilkårlige eller svært urimelige.

”Myndighetsmisbrukslæren” er et domstolsskapt sikkerhetsnett og ikke saksbehandlingsregler. Jeg synes imidlertid det var på sin plass kort å nevne det her, da også dette innebærer en rettssikkerhetsgaranti for pensjonssøkeren.

6.17 Oppsummering

Som vi har sett i dette kapitlet er det i folketrygdloven og forvaltningsloven gitt en rekke saksbehandlingsregler som skal gi pensjonssøkeren større rettssikkerhet. Reglene ligger til rette for å gi vedkommende god rettssikkerhet i hele saksbehandlingsprosessen.

Som det fremgår av de siterte uttalelsene fra Sivilombudsmannen i punkt 6.5 og 6.10, er det problematiske om NAV følger saksbehandlingsreglene i praksis. Dersom saksbehandlingsreglene ikke følges, er dette en stor trussel for pensjonssøkerens rettssikkerhet.

7 Systemet/organisasjonen

7.1 Innledning

I kapittel 6 så jeg på saksbehandlingsregler som blant annet skulle ivareta den enkeltes rettssikkerhet. I dette kapitlet skal jeg drøfte NAV-systemets oppbygning, klageadgang og muligheten for domstolsprøving. Systemets betydning for rettssikkerheten vil nevnes kort i den løpende teksten, men drøftes hovedsaklig i punkt 8.4.

7.2 NAV-reformen

Bakgrunnen for NAV-reformen var behovet for å tilpasse arbeids- og velferdsforvaltningen til dagens samfunn og utfordringer. Det foregår en demografisk utvikling som innebærer at en mindre og mindre del av befolkningen er arbeidsføre, hvilket medfører økte utgifter til velferdsordningene. Verden globaliseres. Brukerne av NAV har i dag høyere utdanningsnivå og stiller større krav til individuell og kompetent behandling. Det skjer endringer i familiestrukturen og stadig teknologisk utvikling.¹⁷⁷ Regjeringen satte derfor opp tre sentrale mål for organisasjonsreformen:

- Flere i arbeid og aktiv virksomhet
- En brukerrettet velferdsforvaltning
- En effektiv velferdsforvaltning

Tidligere skjedde arbeids- og velferdsforvaltningen gjennom spesialiserte etater med mer eller mindre samarbeid seg i mellom. Dette var Aetat,¹⁷⁸ trygdeetaten¹⁷⁹ og sosialtjenesten.¹⁸⁰ I tillegg var Trygderetten et sentralt og uavhengig ankeorgan for både trygdeetaten og Aetat.

¹⁷⁷ Se NOU 2004: 13 s. 16

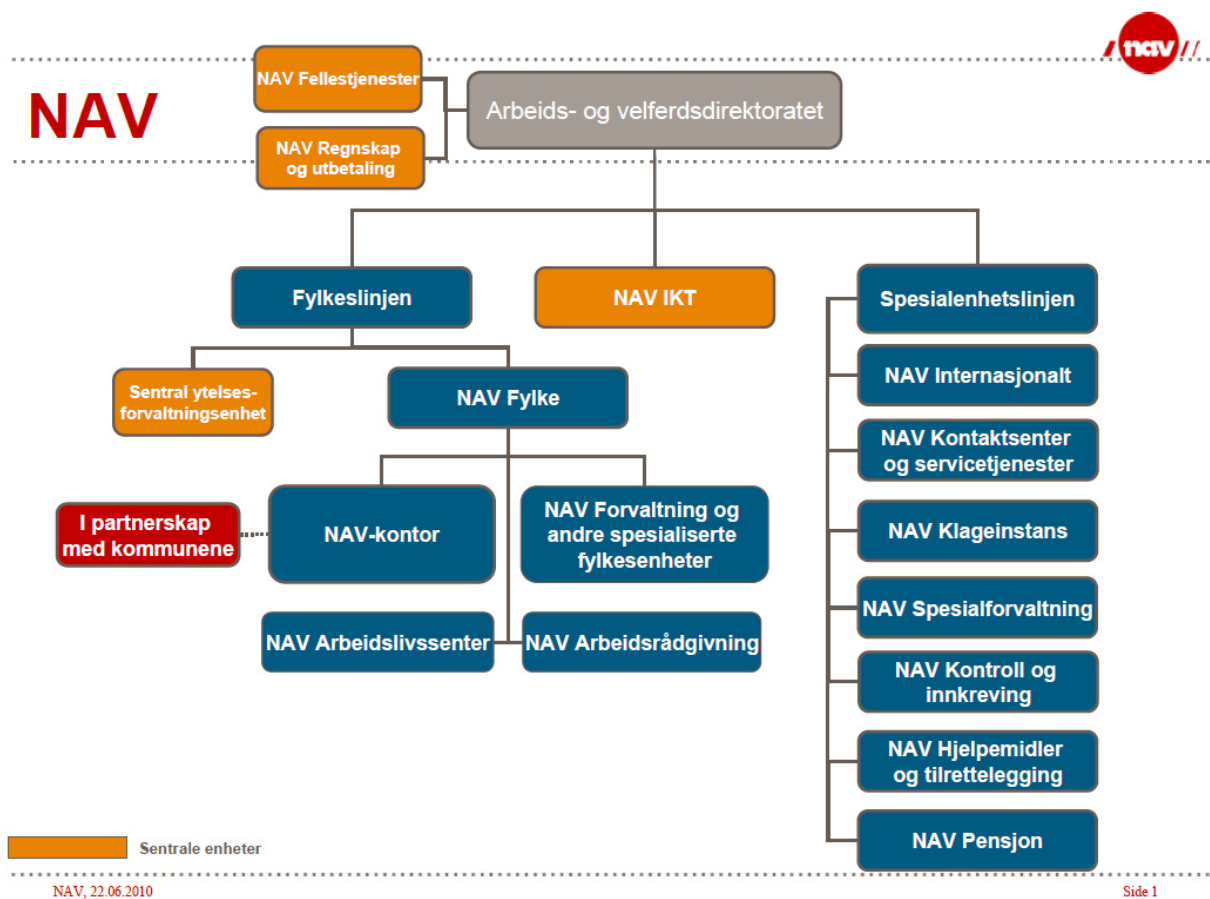
¹⁷⁸ Statlig, ansvar for arbeidsformidling, dagpenger under arbeidsløshet og attføring

¹⁷⁹ Statlig, forvaltet folketrygdloven og andre pensjons- og trygdeordninger

¹⁸⁰ Kommunal, skulle fremme økonomisk og sosial trygghet

I dag er det blitt etablert felles lokale NAV-kontorer som skal sikre ”en helhetlig avklaring og et samordnet arbeidsrettet tjenestetilbud”. Fokuset er å avklare brukerens arbeidsevne ”slik at [de] får den raskeste og beste introduksjonen til arbeidsmarkedet eller andre aktiviteter, og en rask avklaring av hva som er den mest riktige økonomiske ytelsen”.¹⁸¹ Dette skal hindre at brukerne blir kasterbatter mellom forskjellige etater og ytelser, sikre fokuset på arbeidslinjen og være mer kostnadseffektivt.

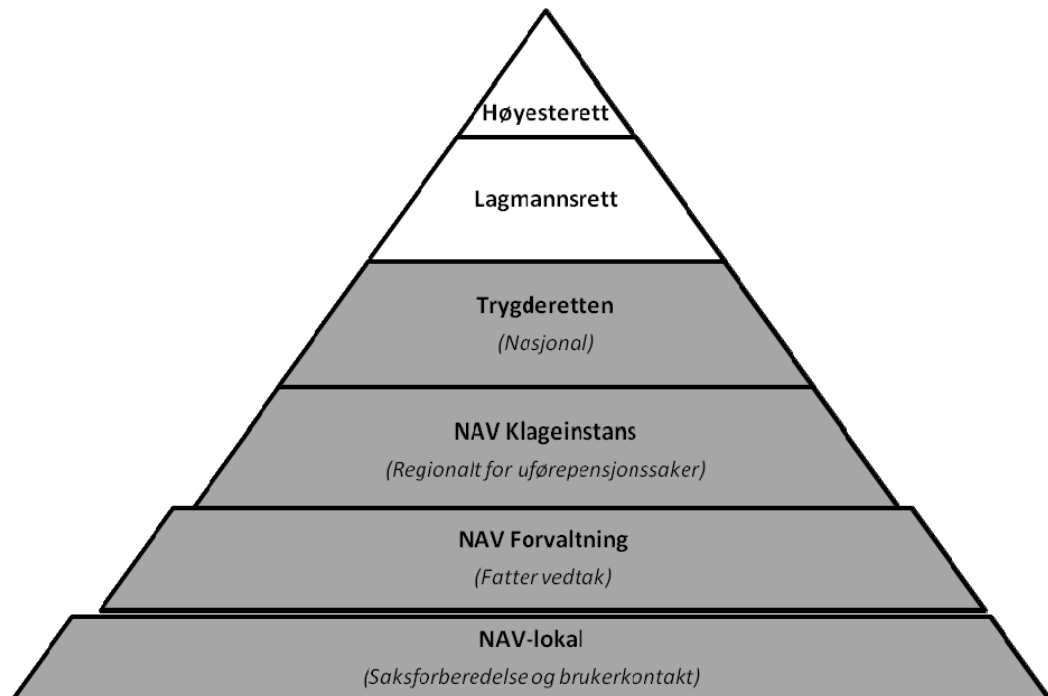
I dag er NAV organisert som figur 2 under viser.¹⁸²



¹⁸¹ NOU 2004: 13 s. 28

¹⁸² Organisasjonskart fra www.nav.no [25.01.2011]

Dette er en komplisert oppbygning som jeg ikke kommer til å gå nærmere inn på. Noe forenklet viser figur 3, under, saksgangen i uføresaker.



For pensjonssøkernes rettssikkerhet er det viktigste at NAV-lokal er tilgjengelige kontorer som opptrer brukerrettet. I forarbeidene til reformen ble det spesielt lagt vekt på at brukerne skulle sikres en god og tilgjengelig førstelinjetjeneste.¹⁸³

Sikring av god behandling og fokus på brukeren er også presisert i formålsbestemmelsen i NAV-loven, der det uttales:

”Arbeids- og velferdsforvaltningen skal møte det enkelte mennesket med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet”.

At NAV er organisert på en måte som gjør at deres tjenester er tilgjengelige for brukerne er viktig for at brukerne skal kunne få sine rettigheter. Viktig er imidlertid også et velfungerende klage- og ankesystem, som jeg skal komme nærmere inn på videre i dette kapitlet.

¹⁸³ NOU 2004: 13 s. 23

7.3 NAV-lokal og NAV Forvaltning

Gjennom NAV-reformen ble førstelinjetjenesten delt i to. En pensjonssøker skal fremme sine krav for NAV-lokal der vedkommende bor jf. ftrl. § 21-2. NAV-lokal har ansvaret for brukerkontakten, informerer og forbereder saken. Etter fullført saksforberedelse sendes saken til NAV Forvaltning, som er fylkesvise forvaltningsenheter. Det er NAV Forvaltning som har vedtakskompetanse i utførepensjonssakene.

7.4 NAV Klageinstans¹⁸⁴

Muligheten til å kunne påklage et vedtak er en av de viktigste rettssikkerhetsgarantiene i vårt samfunn. I en av utredningene forut for NAV-reformen blir det uttrykt at klageadgang er spesielt viktig i velferdsforvaltningen der

”saksbehandleren i mange tilfeller sitter med makt til å gjøre vedtak som har en grunnleggende betydning for brukerens velferd.”¹⁸⁵ Vissheten om at det finnes en overprøvningsmulighet ”reducerer faren for vilkårlig behandling [...] bidrar til et noe mer balansert maktforhold mellom saksbehandler og bruker [...] at saksbehandler legger større vekt på objektivitet, saklighet og kvalitet i saksbehandlingen”, og øker ”tilliten til forvaltningen generelt i befolkningen”.¹⁸⁶

NAV Klageinstans er en av NAVs spesialenheter (se organisasjonskart over), og er i dag ”det organ som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer” at skal behandle klager etter folketrygdloven jf. ftrl. § 21-12 første ledd første punktum.

NAV Klageinstans er organisert i seks geografiske regioner. Selv om klageinstansene er inndelt og lokalisert i forskjellige geografiske områder, er imidlertid ikke sakene de vurderer alltid geografisk avgrenset, men også avgrenset etter hva slags ytelse de gjelder. Klageinstansene har dermed blitt mer spesialisert enn de var tidligere. Viktig i

¹⁸⁴ Mer om NAV Klageinstans, se Refsdal (2009)

¹⁸⁵ Jf. NOU 2004: 13 s. 233

¹⁸⁶ Jf. NOU 2004: 13 s. 233

vår sammenheng er imidlertid at behandling av klager i uføresaker ikke er spesialisert, og fremdeles behandles regionalt.

Ved klage til NAV Klageinstans er en del bestemmelser i trygderettsloven gitt anvendelse jf. ftrl. § 21-12 tredje ledd siste punktum. I den videre teksten vil det henvises direkte til disse.

Dersom en pensjonssøker ønsker å påklage et vedtak av NAV Forvaltning, må vedkommende levere en klage på sitt lokale NAV-kontor innen seks uker jf. ftrl. § 21-12 femte ledd. Klagefristen løper fra det tidspunkt pensjonssøkeren mottar underretning om vedtaket og ankeadgang jf. trrl. § 10 første ledd, og avbrytes ved postlegging jf. fvl. § 30. Dersom en klage på et vedtak ikke kommer frem innen fristens utløp, kan klageinstansen ”se bort fra at ankefristen er oversittet, når [den] finner at særlige grunner taler for det.” jf. trrl. § 10 siste ledd.

Det skal være enkelt å fremsette en klage og det stilles derfor få formkrav. Hovedsaklig kreves at dokumentet benevnes som en klage og inneholder klagerens personalia, hvilket vedtak som påklages, hva slags endring som kreves, og ”så vidt mulig de nærmere omstendigheter som anføres til støtte for anken” jf. trrl. § 11 andre ledd bokstav a til d. I tillegg til dette skal klagen angi hvilke bevis som påberopes og eventuelt hvilke bilag som vedlegges jf. trrl. § 11 andre ledd bokstav e og f. NAV-lokal har ansvaret for å sette opp klagen skriftlig og underskive den sammen med klageren, samt gjøre klageren oppmerksom på eventuelle mangler eller uklarheter i klagen jf. trrl. § 11 tredje og fjerde ledd. Dette hjelper klageren og styrker hans sjanser ved overprøvingen.

NAV-lokal sender klagen til NAV Forvaltning som skal foreta ”de undersøkelser klagen gir grunn til” jf. fvl. § 33 andre ledd, og vurderer saken på nytt jf. trrl. § 13 første ledd første punktum. I utgangspunktet påhviler denne utredningsplikten vedtaksorganet. Slik NAV er organisert vil imidlertid NAV Forvaltning sende saken tilbake til lokalkontoret dersom det kreves nærmere undersøkelser før den vurderer saken på nytt.

Dersom NAV Forvaltning ikke opphever eller endrer sitt vedtak, sendes saken så snart den er tilrettelagt, til NAV Klageinstans jf. fvl. § 33 fjerde ledd. NAV Klageinstans skal foreta en fullstendig ny prøving av alle sider av saken, og kan også ta hensyn til nye omstendigheter jf. fvl. § 34 andre ledd. Det at klageinstansen kan ta hensyn til nye omstendigheter, kan særlig i uførepensjonssaker være av stor betydning. Klageren kan fremskaffe ny dokumentasjon, eller det kan vektlegges at hans plager har forverret seg i tiden mellom vedtaket og klagebehandlingen. Det at klageinstansen skal foreta en fullstendig prøving av saken, kommer klart frem ved at den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, men også kan ta opp forhold som ikke berøres av ham jf. fvl. § 34 andre ledd.

Ved klagesaksbehandlingen gjelder for øvrig de samme saksbehandlingsregler som ved saksbehandling i første instans jf. fvl. § 33 første ledd (se kapittel 6).

Undersøkelsesplikten påligger klageinstansen, men den kan også ”pålegge underinstansen å foreta nærmere undersøkelser m.m.” jf. fvl. § 33 siste ledd.

Klageinstansen kan enten selv treffe nytt vedtak i saken, eller oppheve og sende den tilbake til underinstansen for helt eller delvis ny behandling jf. fvl. § 34 siste ledd.

Klageinstansen kan som hovedregel ikke endre et vedtak til skade for klageren jf. fvl. § 34 tredje ledd. Dette gjør at det å påklage et vedtak i en uførepensjonssak innebærer en relativt liten risiko.

7.5 Trygderetten¹⁸⁷

7.5.1 Innledning

Trygderetten ble etablert samtidig som den første folketrygdloven trådte i kraft 01.01.1967. Trygderetten ble opprettet for å ha et felles, uavhengig ankeorgan, som skulle bedre rettssikkerheten til dem som ønsket å anke over et forvaltningsvedtak etter folketrygdloven jf. trrl. § 1.

¹⁸⁷ Mer om Trygderetten; se Øye (2010)

I ankelovutvalgets innstilling uttales:

”Det er forholdsvis få trygde- og pensjonssaker som blir brakt inn for domstolene, og grunnen til dette kan delvis være at den som mener seg forurettet og uriktig behandlet, ser det som for komplisert og vanskelig å gå rettens vei”.¹⁸⁸

Trygderetten er som vi ser en viktig instans for uførepensjonssøkeres rettssikkerhet. Videre i dette punktet gjennomgås Trygderettens status, sammensetning og saksbehandling.

7.5.2 Trygderettens status

Ankelovutvalget la til grunn at Trygderetten burde fremstå som en domstol ”frittstående og uavhengig – klart atskilt fra pensjons- og trygdeadministrasjonen for øvrig”.¹⁸⁹ Dette medførte at det ble store diskusjoner om Trygderetten skulle ha status som domstol eller forvaltningsorgan.

I forarbeidene til loven blir det uttalt at:

”det fra juridisk hold [er] kommet til uttrykk sterk tvil om hensiktsmessigheten av å opprette en spesialdomstol for trygde- og pensjonssaker. Det er ikke tatt direkte avstand fra en slik ordning [...] Felles for disse uttalelser er imidlertid anførslene om at saken reiser meget viktige spørsmål [...] som i tilfelle først må utredes nærmere og overveies nøye”.¹⁹⁰

Dette medførte at Trygderetten ikke fikk formell status som domstol.

I praksis er imidlertid Trygderetten i stor grad organisert som en domstol. Spesielt det at saker som er behandlet i Trygderetten kan bringes rett inn for lagmannsretten jf. trrl. § 23, styrker Trygderettens domstolspreg. Lovreguleringen av domstolene gjelder imidlertid ikke for Trygderetten, som kun reguleres av trygderettsloven.

¹⁸⁸ Innstilling om lov om anke til Trygderetten, avgitt 22. oktober 1965 s. 34 (Ankelovutvalgets innstilling) s. 19 og gjentatt i Ot.prp. nr. 5 (1966-1967) s. 20

¹⁸⁹ Ankelovutvalgets innstilling s. 19

¹⁹⁰ Ot.prp. nr. 5 (1966-1967) s. 20

Forvaltningslovens regler får heller ikke anvendelse for Trygderetten jf. trrl. § 33a. I forarbeidene til forvaltningsloven begrunnes dette med at trygderettsloven legger ”opp til en behandlingsmåte som på mange punkter er mer betryggende for de private parter enn forvaltningslovens regler”.¹⁹¹ Også denne uttalelsen viser at Trygderetten ikke er et vanlig forvaltningsorgan.

En spesialdomstol eller et særlig forvaltningsorgan, som Trygderetten, skal sikre brukerne større grad av spesialisering og en mer tilrettelagt prosess. Dette skal øke effektiviteten og sjansene for riktige avgjørelser. I utgangspunktet styrker dermed slike organer partenes rettssikkerhet, uavhengig om de formelt har status som domstol eller forvaltningsorgan.

7.5.3 Trygderettens sammensetning

Trygderetten skal ha en leder og en nestleder jf. trrl. § 3, og består i tillegg av 24 faste rettsmedlemmer og ca. 14 rettsfullmektiger.¹⁹² Rettens faste medlemmer skal være fagkyndige innen enten juss, attføring eller medisin.

Normalt skal en sak i Trygderetten behandles enten av to juridisk kyndige medlemmer, eller av ett juridisk kyndig medlem og en attføringskyndig eller en medisinsk kyndig jf. trrl. § 7. Dette sikrer aktuell fagkyndighet i den konkrete saken, noe som skiller trygderettsbehandling fra domstolsprosessen. I uførepensjonssaker vil vurderingstemaene være av attføringsmessig, medisinsk og juridisk karakter. Retten settes derfor som regel med både juridisk-, attførings- og medisinsk fagkyndig medlemmer jf. trrl. § 7 andre ledd. Muligheten til å ha fagkyndige med i hele beslutningsprosessen styrker sjansene for riktige avgjørelser, og dermed også pensjonssøkerens rettssikkerhet.

¹⁹¹ Ot.prp. nr.27 (1968-1969) s. 114

¹⁹² I følge www.trygderetten.no [27.01.2011]

I særlig viktige saker der det reiser seg vanskelige retts- eller bevisspørsmål, eller i saker der avgjørelsen antas å bli bestemmende for praksis på vedkommende felt, kan retten settes med 5 eller 7 medlemmer. Denne muligheten benyttes imidlertid sjelden.¹⁹³

7.5.4 Saksbehandlingen i Trygderetten

Reglene om inhabilitet i domstolsloven¹⁹⁴ §§ 106-108 og 113 er gitt tilsvarende anvendelse for Trygderetten jf. trrl. § 8 første ledd. Både medlemmene som skal behandle saken og saksforberederne må oppfylle habilitetskravene.

En anke til Trygderetten skal settes frem skriftlig eller muntlig for NAV-lokal, som har plikt til å bistå parten med å utforme en skriftlig anke jf. trrl. § 11. Ankefristen er i utgangspunktet seks uker fra parten blir underrettet om vedtaket og ankeadgang jf. trrl. § 10 første ledd. Fristen kan imidlertid i særlige tilfeller forlenges eller det kan ses bort fra at den er oversittet jf. trrl. § 10 tredje og fjerde ledd.

I forarbeidene til opprettelsen av Trygderetten forutsettes det at ankefristen skal praktiseres ”meget lemfeldig”¹⁹⁵ og trygderettspraksis var svært liberal med å se bort fra fristoversittelser. I de senere årene kan det imidlertid synes som at vilkåret er blitt praktisert noe strengere.¹⁹⁶ I TRR-2002-1386 ble det uttalt at det kreves at grunnvilkåret ”særlige grunner”, ”enten er påberopt eller fremgår av saken. Foreligger ingen særlig grunn kan fristoppreisning ikke gis med mindre oversittelsen er helt bagatellmessig”. Om det foreligger særlige grunner må alltid vurderes konkret og ”jo lenger oversittelsen strekker seg i tid, dess mer skal det til før ’særlige grunner’ anses å foreligge”. En kort fristoversittelse som blir begrunnet vil dermed i stor grad bli akseptert også i dag.

¹⁹³ Fra 2001 til 2010 har det i gjennomsnitt vært fire femmedlemskjennelser per år. Siste syvmedlemskjennelse var alkoholisme-kjennelsen (TRR-1996-01258) og før det fibromyalgikjennelsen (TRR-1993-02922) –Narvland (2011)A

¹⁹⁴ Lov om domstolene 13. august 1915 nr. 5

¹⁹⁵ Ot.prp. nr. 5 (1966-1967) s. 31

¹⁹⁶ Mer detaljert, se Øye (2010) s. 64 flg.

At det skal være enkelt å anke til Trygderetten fremgår av forarbeidene:

”Særdeles viktig er det [...] at selve ankesystemet i praksis legges opp slik at de krav som stilles til ankeerklæring og overhode til initiativ og medvirkning fra den ankende part, ikke er større enn strengt talt nødvendig. [...] Selv om den trygdede/pensjonisten ofte har vansker med å gi en tilfredsstillende redegjørelse for saken, må det likevel kunne settes visse minstekrav til ankeerklæringen”.¹⁹⁷

Ankeerklæringen skal, som en klage til NAV Klageinstans (se punkt 7.4), hovedsakelig nevne hvilket vedtak som påankes, endringen som kreves og så vidt mulig de nærmere omstendigheter som støtter anken jf. trrl. § 11 andre ledd. I tråd med forutsetningene i forarbeidene om at det skal være så enkelt som mulig å påklage et vedtak, er det en relativt lav terskel for hva som kreves av ankeerklæringen. Små krav til ankeerklæringen gjør det enklere å anke en sak. Dette medfører at flere pensjonssøkere får muligheten til å få sin sak overprøvd, noe som igjen øker rettssikkerheten på området.

Før en klage over et vedtak i en uførepensjonssak kan prøves av Trygderetten skal NAV Klageinstans vurdere saken på nytt jf. trrl. § 13. Dersom klageinstansen ikke omgjør sitt vedtak, skal den tilrettelegge saken og fremstille den i et oversendelsesbrev. Gjenpart av oversendelsesbrevet skal sendes til den ankende part som får minst 14 dager til å komme med merknader jf. trrl. § 13 første og andre ledd. Dersom den ankende parts merknader ikke fører til at klageinstansen tar saken opp til ny behandling, ”skal saken [...] snarest fremlegges for Trygderetten” jf. trrl. § 13 tredje ledd.

At pensjonssøkeren mottar oversendingsbrevet til uttalelse er viktig for å ivareta kontradiksjonsprinsippet. Vi ser også at kravet til effektivitet fremheves ved at oversending til Trygderetten skal skje ”snarest”. Både kontradiksjon og effektivitet er viktige rettssikkerhetsgarantier for pensjonssøkeren.

Trygderetten skal foreta en fullstendig overprøving av klageinstansens vedtak, også de skjønsmessige vilkårene, og Trygderetten har et selvstendig ansvar for at saken er

¹⁹⁷ Ankelovutvalgets innstilling

tilstrekkelig opplyst jf. trrl. § 15 første ledd. Trygderetten har samme rett til å innhente opplysninger som Arbeids- og velferdsetaten jf. trrl. § 14 nr. 1 og 2 jf. ftrl. §§ 21-4 til 21-4c. Det er imidlertid sjelden at Trygderetten benytter denne muligheten. I de tilfellene det mangler opplysninger vil som oftest retten oppheve vedtaket og hjemsende saken til ny behandling.¹⁹⁸

Trygderettens saksbehandling er normalt skriftlig jf. trrl. § 19 første ledd. Muntlig behandling kan besluttes dersom ”særlige grunner” taler for det jf. trrl. § 19 andre ledd. Dette skjer imidlertid svært sjelden, kun noen få ganger per år. Manglende muntlighet er antagelig den største forskjellen på vanlig domsstolsbehandling og behandling i Trygderetten, og også den forskjellen som er mest rettssikkerhetsmessig betenkelig.

7.5.5 Skjæringstidspunktet for Trygderettens saksbehandling

Det var lenge uklart om Trygderetten skulle vurdere saken slik den forelå for underinstansen eller slik den forelå på Trygderettens vedtakstidspunkt. Da Trygderetten er et ankeorgan kan det synes mest naturlig at den skal vurdere saken slik den forelå for underinstansen. Dersom det kommer frem nye opplysninger i ettertid kan parten fremsette nytt krav for underinstansen. Dette ble også lenge lagt til grunn av Trygderetten. Etter hvert begynte Trygderetten i enkelte tilfeller å vektlegge også nye opplysninger. I hvilke tilfeller dette kunne gjøres var imidlertid uklart.

Høyesterett har nå avklart rettstilstanden. Retten uttalte:

”Eg kan ikkje sjå at det ligg føre vektige grunnar som talar for at Trygderetten [...] ikkje skal ha plikt til ei fullstendig prøving av dei faktiske tilhøva på vedtakstidspunktet”.¹⁹⁹ Det ble imidlertid presisert: ”Plikta etter § 15 til sjølv å opplyse saka kan likevel ikkje forståast slik at Trygderetten av eige tiltak utan vidare skal undersøkje om tilhøva har endra seg etter vedtaket i underinstansen”. Videre uttalte Høyesterett at plikten til å ta hensyn til nye opplysninger ”ikkje gjeld der ein privat part har sett fram det som er eit nytt eller eit anna krav”.²⁰⁰

¹⁹⁸ Se f.eks.: TRR-2002-4728

¹⁹⁹ Rt. 2008 s. 688 avsnitt 46

²⁰⁰ Rt. 2008 s. 688 avsnitt 46

Denne dommen innebærer at Trygderetten i dag må ta hensyn også til opplysninger som ikke forelå da underinstansen fattet sitt vedtak. For de aller fleste vil det være en fordel at det tas hensyn til de nye opplysningene i Trygderetten i forhold til å starte på nytt med en ny sak. Dette vil også være mest ressursøkonomisk for NAV.

7.5.6 Kontradiksjon og partsoffentlighet

Det ble forutsatt allerede i lovens forarbeider at retten til kontradiksjon og partsoffentlighet skulle settes høyt i Trygderetten.²⁰¹ Pensjonssøkeren har i utgangspunktet rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter jf. trrl. § 17 første ledd. I følge andre ledd kan interne dokumenter unntas fra innsynsretten. Det er imidlertid antatt at også Trygderetten skal praktisere merinnsynsrett, i tråd med fvl. § 18 andre ledd, og retten til å unnta interne dokumenter fra innsynsrett er visstnok bare blitt benyttet én gang²⁰² etter 1975.²⁰³

En viktig bestemmelse i forhold til partenes kontradiksjon er trrl. § 17 nr. 6, der retten pålegges et selvstendig ansvar for å gjøre parten kjent med en faktisk opplysning som kan få betydning ved avgjørelsen og som det antas at parten ikke er kjent med. Dersom retten legger til grunn forhold som ikke er påberopt av partene, som den antar at den ankende part ikke er kjent med og som kan være til ugunst for vedkommende, skal den ankende part gis adgang til å uttale seg om dette jf. trrl. § 20.

7.5.7 Vedtak og begrunnelse

Retten treffer avgjørelse ved alminnelig flertall og skal som hovedregel avgi en grunnlagt kjennelse jf. trrl. § 21 første ledd. Dersom Trygderettens grunngeving ”faller sammen med” den som er gitt av ankemotparten i oversendelsesbrevet, er det tilstrekkelig å vise til denne jf. trrl. § 21 andre ledd. Ut i fra de trygderettskjennelsene

²⁰¹ Ankelovutvalgets innstilling s. 18, 21 og 38 flg. og i Ot.prp. nr. 5 (1966-1967) s. 26 flg.

²⁰² Ankesak 417/83

²⁰³ Øye (2008) note 30

jeg har gjennomgått synes det som vanlig praksis at Trygderetten ”i det vesentlige slutter seg til ankemotpartens anførsler”, men at den så tilfører noen egne synspunkter.

Det er ingen formkrav til begrunnelsen. Ankelovutvalget slår fast at trygde- og pensjonssaker er av en så varierende karakter at det vil være ”lite hensiktsmessig å trekke opp bestemte regler for grunngevingen”.²⁰⁴ Noe av formålet med begrunnede avgjørelser er at pensjonssøkeren skal kunne vurdere om det kan være aktuelt å bringe saken inn for domstolene. Begrunnelsen må dermed være detaljert nok til at dette formålet oppnås.

I forarbeidene ble det uttalt at:

”[d]et er en selvfølge at kjennelsen må angi foruten formalia som partsforhold, anketvist og partspåstander, også det grunnlag som retten bygger sin avgjørelse på, de dokumenter og bevisligheter som er av betydning. I hvilken utstrekning rettens vurdering av de fremlagte opplysninger og bevisligheter skal komme til uttrykk i kjennelsen, må tas stilling til konkret i den enkelte sak.”²⁰⁵

Hva begrunnelsen rent faktisk skal inneholde må dermed vurderes konkret.

Tidligere hadde Trygderetten på visse vilkår mulighet til å unnlate å gi begrunnelse. Denne bestemmelsen ble opphevet i 2004.²⁰⁶ Dersom det er ”klart at saken ikke kan føre fram” og ”avgjørelsen antas ikke å få betydning utenfor den foreliggende sak”, har Trygderetten i dag adgang til å avgi såkalt forenklet grunngeving jf. trrl. § 21 tredje ledd. Dette innebærer en kort beskrivelse av hva saken gjelder og en redegjørelse for de momenter som retten har lagt avgjørende vekt på.

Ordlyden; ”klart at saken ikke kan føre frem”, innebærer en relativt høy terskel for når forenklet begrunnelse kan gis. Slik bør det også være da forenklet grunngeving gir pensjonssøkeren mindre veiledning i hva retten har basert sin avgjørelse på. Dette gjør det vanskeligere for vedkommende å vurdere om han skal akseptere kjennelsen eller

²⁰⁴ Ankelovutvalgets innstilling s. 42

²⁰⁵ Ankelovutvalgets innstilling s. 42

²⁰⁶ Lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover 19. desember 2003 nr. 135

bringe den inn for domstolene. Domstolenes mulighet til å overprøve Trygderettens kjennelse ble vektlagt da muligheten til å unnlate grunngeving ble opphevet.²⁰⁷ Det er viktig at begrunnelsene oppfyller minstekravene til innhold, ellers kan lagmannsretten oppheve kjennelsen fordi retten ikke kan vurdere saken.

Kravet til begrunnede vedtak sikrer både partenes forutberegnelighet, mulighet til å vurdere sin egen situasjon, og muligheten til å få sin sak overprøvd. Dette sikrer riktige avgjørelser og er dermed viktige garantier for pensjonssøkernes rettsikkerhet.

Kravet om effektivitet i systemet kommer frem ved et krav om at kjennelsen skal avsies ”snarest mulig etter at saksbehandlingen er slutt” og kjennelsen ”straks” skal meddeles partene jf. trrl. § 22.

7.5.8 Gjenopptak

Gjenopptak innebærer en ny realitetsvurdering av en sak Trygderetten har behandlet tidligere. Det finnes ingen lovregler om gjenopptak av Trygderettens avgjørelser. Muligheten til gjenopptak har imidlertid utviklet seg i praksis og ble første gang nevnt i kjennelse 3.mai 1968.²⁰⁸

Alle typer saker kan gjenopptas og retten kan prøve alle eller enkelte sider av saken. Gjenopptak kan imidlertid kun skje dersom det begjæres av den ankende part. Det stilles ingen formkrav til begjæringen, men det kreves normalt at den fremsettes for det organ som var ankemotpart i den opprinnelige saken. I uføresaker vil dette innebære at begjæringen fremsettes for NAV-lokal. Trygderetten har heller ikke oppstilt noen tidsfrist for når gjenopptak kan begjæres.

For å få en sak gjenopptatt må visse vilkår foreligge. Hvordan disse har blitt formulert og praktisert har variert noe opp gjennom tidene. I TRR-2010-495 gir retten en klar og konkret beskrivelse av vilkårene slik de praktiseres i dag:

²⁰⁷ Ot.prp. nr. 10 (2003-2004) s. 32

²⁰⁸ I sak 66/68 jf. Øye (2010) s. 125

”Etter praksis må det foreligge bestemte holdepunkter for å anta at utfallet av ny realitetsbehandling av tidligere avgjort sak kan bli annerledes enn ved den tidligere behandlingen.”

I følge kjennelsen er det fire grunnlag som kan føre til gjenopptagelse:

”Nye opplysninger om det faktiske forholdet som den tidligere avgjørelsen bygget på”, ”[d]en tidligere avgjørelsen lider av alvorlige saksbehandlingsfeil”, ”bygger på en uforsvarlig rettsanvendelse”, eller ”på en skjønnsutøvelse som faller utenfor rammen av et forsvarlig skjønn”.

Det blir lagt til grunn at dersom noen av disse vilkårene er oppfylt, har pensjonssøkeren krav på å få sin sak gjenopptatt. I følge NAVs ankerundskriv²⁰⁹ skal et avslag på en gjenopptakelse regnes som et nytt vedtak, og kan klages og ankes som et ordinært vedtak. Avslaget kan også bringes inn for domstolene, selv om den opprinnelige saken er rettskraftig avgjort i domstolene tidligere jf. Rt. 2007 s. 1.

Muligheten til å få sin sak gjenopptatt innebærer med andre ord en ekstra åpning for pensjonssøkeren til å få sin sak overprøvd. Det er imidlertid store sjanser for at mange pensjonssøkere ikke vet om denne muligheten og dermed lider rettstap. For å styrke pensjonssøkerens rettssikkerhet burde reglene om gjenopptakelse lovfestes.

7.6 Domstolene

7.6.1 Innledning

Domstolene kan prøve ”lovligheten” av Trygderettens kjennelser jf. trrl. § 23 første ledd. For forvaltningen er dette den eneste muligheten til å få omgjort et vedtak til ugunst for pensjonssøkeren uten at det opprinnelige vedtaket anses ugyldig (se punkt 6.15).²¹⁰ I følge Ole-Erik Øye har det imidlertid nesten ikke skjedd at forvaltningen har benyttet seg av denne muligheten.²¹¹

²⁰⁹ Rundskriv til trrl: Hovednummer 90- Ankerundskriv

²¹⁰ Trygderetten kan ikke avgjøre en sak til ugunst for pensjonssøkeren.

²¹¹ Øye (2010) s. 138

Som tidligere kan Trygderettens kjennelse ankes direkte inn for lagmannsretten uten forliksmegling eller prøving i tingretten jf. trrl. § 23 andre ledd.

Søksmålsfristen er seks måneder jf. trrl. § 23 fjerde ledd. Oversittes søksmålsfristen, kan det gis oppfriskning etter reglene i tvisteloven²¹² (tvl.) §§ 16-12 til 16-14.

Ved anke over en kjennelse fra Trygderetten gjelder de alminnelige reglene om domstolskontroll med forvaltningen og tvistelovens regler. Dette innebærer at domstolen kan prøve om det foreligger saksbehandlingsfeil, den kan overprøve Trygderettens lovtolkning, hvilket faktum som er lagt til grunn og subsumsjonen. Domstolen kan imidlertid ikke overprøve forvaltningens frie skjønnsutøvelse,²¹³ med mindre det foreligger myndighetsmisbruk (se punkt 6.16). Dette innebærer at domstolenes prøvingsadgang er mer begrenset enn Trygderettens.

I uførepensjonssaker²¹⁴ er denne begrensningen av mindre betydning da vilkårene for tildeling av uførepensjon anses som lovbundet skjønn som kan prøves fullt ut av domstolene. Som vi så i kapittel 4 og 5 er imidlertid mange av vilkårene for tildeling av uførepensjon skjønnsmessige, og krever til dels inngående vurderinger av utførings og medisinsk karakter.

Om dette uttalte retten i Rt. 2007 s. 1815:²¹⁵

”sjølv om det er tale om rettsbruksskjønn også i høve til desse kriteria, er det tale om faglege spørsmål innanfor utføring og medisin. I alle fall når det gjeld eit spørsmål som dette og der temaet er slike faglege vurderingar, meiner eg det er rett av domstolane å vere varsame med å overprøve Trygderetten”.

Tilbakeholdenheten med å prøve Trygderettens faglige skjønnsutøvelse er også tidligere blitt lagt til grunn, er fulgt opp i praksis og må anses som gjeldende rett.²¹⁶

²¹² Lov om mekling og rettergang i sivile tvister 17. juni 2005 nr. 90

²¹³ Når forvaltningen, dersom lovens vilkår er oppfylt, kan avgjøre *om* de skal benytte kompetansen og eventuelt *hvordan* kompetansen skal benyttes.

²¹⁴ I likhet med de fleste vedtak etter folketrygdloven

²¹⁵ Avsnitt 39

7.6.2 Skjæringstidspunktet for domstolens saksbehandling

I punkt 7.5.5 så vi at Trygderetten skal vurdere saken på bakgrunn av de opplysningene som foreligger på vedtakstidspunktet i Trygderetten. I den overnevnte høyesterettsdommen fra 2007 tok retten motsatt standpunkt for domstolsbehandlingen.

Høyesterett uttalte:

”Etter mitt syn må utgangspunktet for prøving av om vedtak i trygdesaker er gyldige, vere faktum slik det låg føre for det aktuelle organet på vedtakstidspunktet. [...] Etter rettspraksis er det likevel eit visst høve til å kome med bevis som kastar lys over den faktiske situasjonen på vedtakstidspunktet.”²¹⁷

Den siste setningen i dette sitatet viser at heller ikke domstolen kategorisk kun legger til grunn de bevis og opplysninger som forelå for Trygderetten. Retten gir imidlertid ingen nærmere veiledning om hvilke opplysninger eller i hvilke situasjoner det vil være adgang til å legge nye bevis til grunn. Dette må derfor vurderes konkret.

Som for Trygderetten, er det sikker rett at faktum eller bevis som kan være grunnlag for et nytt krav, ikke skal vurderes i domstolene. Opplysninger om at pensjonssøkerens helse er forverret etter vurderingen i Trygderetten er grunnlag for et nytt krav. Bevis og opplysninger om slik forverring skal dermed ikke legges til grunn i den foreliggende saken. En gammel legeerklæring, som ikke ble fremlagt for Trygderetten, eller en ny erklæring om pensjonssøkerens helse på vedtakstidspunktet i Trygderetten, kan derimot legges til grunn ved vurderingen i domstolen.

De forskjellige skjæringstidspunktene i Trygderetten og i domstolene underbygger inntrykket av at Trygderetten er et forvaltningsorgan og ikke en domstol. Trygderettens nære tilknytning til forvaltningen gjør at det er mindre betenkelig at den tar stilling til bevis og situasjoner som underinstansen ikke har tatt stilling til. Domstolen er imidlertid

²¹⁶ Se f.eks. LB-2005-27657, LA-2007-62522, LG-2009-91744, LA-2009-106053, LA-2009-155125, LB-2010-13529

²¹⁷ Avsnitt 33 og 34

i enda klarere grad enn Trygderetten et rent overprøvingsorgan. At domstolene skal vurdere saken slik den fremsto på vedtakstidspunktet i Trygderetten, skal dermed i utgangspunktet styrke pensjonssøkerens rettssikkerhet ved at nye spørsmål alltid først skal vurderes av underinstansen.

7.6.3 Realitetsdom eller gyldighetskontroll?

Et annet spørsmål er om domstolen har kompetanse til å avsi realitetsdom (avgjøre det underliggende materielle spørsmålet), eller om deres kompetanse er innskrenket til en gyldighetskontroll.

I Rt. 2001 s 995 var problemstillingen om lagmannsrettens rettsanvendelse var riktig når den hadde avvist den ankende parts påstand om at han skulle tilkjennes 100 % uførepensjon istedenfor 50 %.

Høyesterett slo fast:

”Etter min mening er det ikke grunnlag i tradisjonell norsk rett for en generell regel om at domstolene ved lovbundne forvaltningsvedtak kan gi dom for realiteten. Jeg vil ikke utelukke at domstolene bør ha adgang til å gi realitetsdom i særlige tilfeller, for eksempel der noe annet vil være unødig formalisme eller hvis et forvaltningsorgan mot formodning ikke innretter seg lojalt etter en domstolsavgjørelse. Men den klare hovedregelen er den motsatte: domstolenes kontroll med forvaltningen er innskrenket til en legalitetskontroll. Dom på positivt vedtak krever særskilt hjemmel”.²¹⁸

Etter denne kjennelsen er det kun i unntakstilfeller at domstolen har kompetanse til å avsi realitetsavgjørelse. Åpningen for at realitetsdom kan bli gitt i ”særlige tilfeller” gjør imidlertid at rettstilstanden ikke er helt avklart.

Videre i kjennelsen uttalte retten:

”I vår sak finner jeg det klart at det ikke er adgang til å kreve realitetsavgjørelse. Det dreier seg ved uførepensjon nettopp om den type faglige skjønn under rettsanvendelsen der domstolene bør begrense seg til sin vanlige rolle.”

²¹⁸ Rt. 2001 s. 995 på s. 1003 flg.

Dette innebærer at i uførepensjonssaker vil det være nærmest utenkelig at retten avsier realitetsdom.

I juridisk teori er det fortsatt noe diskusjon om dette spørsmålet. Erik Boe²¹⁹ og Jørgen Aall²²⁰ argumenterer for at retten har en videre adgang til å avgjøre realiteten enn det Høyesterett forutsatte. Thomas K. Svensen²²¹ argumenterer for at domstolen har lagt seg på en riktig linje.

Tvistemålsutvalget²²² viser til den overnevnte kjennelsen og uttaler:

”Etter tvistemålsutvalgets syn bør man holde fast ved den alminnelige regel om at domstolenes oppgave er å prøve lovligheten av forvaltningens vedtak og ikke selv tre inn i forvaltningens sted og treffe realitetsavgjørelse [...] Unntak bør bare skje der det vil være unødig formalisme å sende saken tilbake til forvaltningen for ny behandling”.²²³

Departementet sluttet seg til utvalgets vurdering på dette punkt og understreker hensynet til oppgavefordeling mellom domstolene og forvaltningen.²²⁴

Lovgiver hadde her oppfordring til å endre rettsstilstanden på dette feltet dersom de ønsket det. Høyesteretts standpunkt er videre fulgt opp i Rt. 2009 s. 170. Selv om det er en del reelle hensyn som kan trekke i retning av motsatt løsning,²²⁵ må Høyesteretts løsning legges til grunn som gjeldende rett.

7.6.4 Overprøving av lagmannsrettens avgjørelse

Dersom en av partene er misfornøyd med avgjørelsen i lagmannsretten kan denne på vanlig måte ankes til Høyesterett. For at en sak skal fremmes for Høyesterett kreves det

²¹⁹ Boe (2002)

²²⁰ Aall (2002)

²²¹ Svensen (2003)

²²² Forberedte ny tvistelov og avgav sin utredning i NOU 2001: 32

²²³ NOU 2001: 32 s. 195

²²⁴ Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 146

²²⁵ Se Boe (2002) og Aall (2002)

at saken gjelder et ”spørsmål som har betydning utenfor den foreliggende sak, eller det av andre grunner er særlig viktig å få saken avgjort i Høyesterett” jf. tvl. § 31-4 første ledd. Ved et lovdatasøk på høyesterettsdommer om uførepensjon fikk jeg ca. 15 relevante treff, dette er ikke så mange, men viser allikevel at en del uførepensjonssaker tillates fremmet for Høyesterett. Det er viktig for partenes rettsikkerhet at pensjonsspørsmålet kan prøves for Høyesterett.

Ved anke til Høyesterett gjelder de vanlige regler for domstolsprosessen. Det vil føre for langt å gå noe nærmere inn på disse reglene i denne avhandlingen.²²⁶

Dersom en part oversitter fristen for anke til Høyesterett eller anke blir nektet, blir lagmannsrettsdommen rettskraftig jf. tvl. § 19-14 første ledd. Rettskraftig dom foreligger også dersom saken tillates fremmet og Høyesterett avsier dom. Pensjonssøkerens siste mulighet for å få overprøvd en rettskraftig dom er ved å søke om gjenåpning etter tvl. kap. 31.

7.7 Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann og skal ”søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger” jf. sivilombudsmannsloven²²⁷ § 3.

”Enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side, kan klage til Ombudsmannen” jf. sivilombudsmannsloven § 6. I utgangspunktet må imidlertid de som ønsker å klage en sak inn for ombudsmannen, først utnytte klageadgangen i forvaltningen jf. sivilombudsmannsinstruksen²²⁸ § 5.

Sivilombudsmannen har ingen avgjørelsesmyndighet, men kan komme med uttalelser om spørsmål som bringes inn for ham. Som oftest retter forvaltningen seg etter uttalelsene. Sivilombudsmannsordningen ”gjør det mulig å få klagemål prøvet av en

²²⁶ For mer om domstolsprosessen se: Hov (2010)

²²⁷ Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 22. juni 1962 nr. 8

²²⁸ Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen

uavhengig instans på en vesentlig enklere, billigere og mindre risikofylt måte enn ved å gå til domstolene”.²²⁹ Sivilombudsmannen er dermed en ekstra mulighet for en pensjonssøker til å få ”overprøvd” sin sak.

Per september hadde ombudsmannen i 2010 mottatt over 300 klager vedrørende NAV.²³⁰ Dette viser at muligheten til å fremme slik klage benyttes flittig og ordningen må ses på som en ytterligere styrking av pensjonssøkerens rettssikkerhet.

²²⁹ Eckhoff og Smith (2006) s. 494

²³⁰ Notis, Velferd 6/2010 s. 9.

8 Rettssikkerheten

8.1 Innledning

Med dagens regler medfører ikke uførepensjonens størrelse noe rettssikkerhetsproblem. Dersom utmålingsreglene endres kan vi imidlertid også her få opp spørsmålet om kvalitativ minstestandard. Selv om jeg ikke har tatt noe klart standpunkt i diskusjonen om kvalitativ minstestandard skal inkluderes i rettssikkerhetsbegrepet, heller jeg nok i den retning. Dersom uførepensjonister ikke mottar en stønad som sikret dem et visst eksistensminimum, vil de stilles så svakt i samfunnet at dette vil innebære et rettssikkerhetsproblem. Det at vi har en uførepensjonsordning som sikrer uførepensjonistene et eksistensminimum er dermed en rettssikkerhetsgaranti i seg selv. Dette er bakgrunnen for at jeg også inkluderer vurderingen av vilkåret om minst 50 % nedsatt inntektsevne i rettssikkerhetsdrøftelsen. Denne drøftelsen omhandler reglens materielle innhold, og faller dermed utenfor rettssikkerhetsbegrepet i snever forstand, men innenfor den vide ”definisjonen” jeg har valgt å legge til grunn.

I dette kapitlet skal jeg forsøke å analysere og oppsummere de materielle reglens, saksbehandlingsreglens og systemets betydning for rettssikkerheten ved tildelingen av uførepensjon.

8.2 Materielle regler

8.2.1 Innledning

Gjennomgående er vilkårene for tildeling av uførepensjon vage og skjønsmessige. Som vi så i kapittel 4 og 5 er det vanskelig å få et klart bilde av sin rettsstilling uten en nærmere analyse av både lovtekst, forarbeider og praksis. Uklarhet går ut over pensjonssøkerens forutberegnelighet, og er dermed rettssikkerhetsmessig betenkelig. Vage og skjønsmessige bestemmelser kan også medføre at regelverket praktiseres forskjellig i forskjellige instanser, hvilket truer likhetsprinsippet.

I tidsskriftet ”Velferd” ble det i mars 2011 presentert forskningsresultater som viste stor geografisk variasjon i avslagsprosenten på uførepensjonssaker i 2009.²³¹ I Oslo fikk 22,7 % av søkerne avslag, mens tilsvarende tall i Nord-Trøndelag var 4,9 %. Dette kan komme av at det i enkelte geografiske områder er større andel innbyggere som fyller vilkårene for uførepensjon. Resultatet kan imidlertid også komme av forskjellig praktisering av vilkårene. Slike geografiske forskjeller kan være en trussel mot likhetsprinsippet og dermed mot den enkeltes rettssikkerhet. Det er derfor viktig at slike oppdagelser blir tatt på alvor og undersøkt nærmere.

I mandatet til trygdelovutvalget heter det at:

”Utvalget skal legge vekt på at regelverket blir utformet slik at det blir best mulig forståelig for den enkelte, og at det blir lettest mulig å praktisere for trygdeadministrasjonen”.²³²

Utvalgets arbeid og den etterfølgende lovbehandlingen førte til at folketrygdloven av 1997 ble klarere og mer systematisk enn sine forgjengere.

På tross av at lovgivningen i dag er blitt vesentlig forenklet, er det imidlertid fortsatt en del punkter i lovgivningen som kunne vært ytterligere forenklet og klargjort for å styrke pensjonssøkernes rettssikkerhet.

8.2.2 Sykdomsvilkåret

8.2.2.1 Utviklingen av sykdomsvilkåret

Hva som skal anses å medføre medisinsk uførhet har vært omdiskutert opp gjennom tidene. Spesielt gjelder dette betydningen av selvforskyldte tilstander og tilstander i grenseland mellom normal og ”syk”.

I forarbeidene til 1960-loven ble det om tolkningen av ”sykdom” uttalt at ”[h]vorvidt det dreier seg om en sykdomstilstand eller ikke, vil [...] avhenge av hvordan den

²³¹ Fjeldstad (2011)

²³² Referert fra NOU 1990: 20 s. 73

medisinske vitenskap til enhver tid utformer sykdomsbegrepet”.²³³ Det er klart nok at sykdomsbegrepet må være dynamisk. Problemet oppstår for grensetilfellene, hvor heller ikke legestanden er entydig.

Videre uttaltes det i forarbeidene: ”Personer som f.eks. på grunn av miljøskade[...] alkoholisme, avhengighet av narkotika, kriminelle tilbøyeligheter eller psykopatisk konstitusjon er mer eller mindre uskikket i arbeidslivet”, hører ikke hjemme i en uføretrygd.²³⁴ Utelukkelsen av disse persongruppene fulgte også av definisjonen av ufør i 1960-loven § 2, der det kreves ”objektivt registrerbare symptomer”. Allerede i 1960-loven ble imidlertid ”[a]lvorlige mentale lidelser [...] likestillet med organiske lidelser.”²³⁵

Da uføretrygdlovgivningen ble innarbeidet i folketrygdloven av 1966, ble kravet om objektivt registrerbare symptomer opphevet. Dette medførte særlig en anerkjennelse av at også lettere mentale lidelser kunne være grunnlag for uførepensjon. Fremdeles skulle i utgangspunktet alkoholister, narkomane, psykopater, miljøskadde, sosialt mistilpassede og kriminelle utelukkes. Men i praksis ble mange innen disse gruppene tilstått uførepensjon.²³⁶

I nyere tid har diskusjonstemaet i stor grad vært den økte uførepensjonering på grunn av fibromyalgi, muskelsmerter, ME,²³⁷ psykososiale problemer og andre mer diffuse plager. Også disse plagene blir i dag hovedsakelig ansett å falle inn under sykdomsbegrepet.

I utredningen om uførebegrepet i 1976 ble det kommentert at det stadig skjedde utvidelse av sykdomsbegrepet.²³⁸ Utredningsgruppa drøftet på denne bakgrunn om det overhodet var hensiktsmessig at tildeling av uførepensjon var avhengig av at man kunne

²³³ Ot.prp. nr. 22. (1959) s. 11

²³⁴ Ot.prp. nr. 22. (1959) s. 11

²³⁵ Ot.prp. nr. 22. (1959) s. 11

²³⁶ NOU 1977: 14 s. 70

²³⁷ Kronisk utmattelsessyndrom

²³⁸ NOU 1977: 14 s. 70

feste merkelappen ”sykdom, skade eller lyte” ved plagene. Gruppen henviste i den forbindelse til en uttalelse fra Stortingets sosialkomité rundt 1970;

tiden ”synes nå å være inne til at det er trygdedes situasjon, og ikke årsaken til denne, som primært bør være grunnlaget for å gi ytelser fra den offentlige trygd”.²³⁹

Utredningsgruppen konkluderte med at det ville være mer hensiktsmessig å fjerne kravet om ”sykdom, skade eller lyte”. Det ble gitt uttrykk for at dette ville innebære administrativ forenkling. I og med at begrepene allerede ble tøyd og tolket til å innlemme flere og flere ”tilfeller”, ville dette sannsynligvis heller ikke innebære stor økning i antall personer som mottok uføreytelser. Forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp av lovgiver.

For å motvirke økningen i antall uførepensjonister er, slik vi så i punkt 4.2 og 4.3, vilkåret om ”sykdom, skade eller lyte” heller blitt innstrammet.

I en stortingsmelding ble det uttalt:

”Samtidig som det er grunnleggende at man opprettholder et solid økonomisk sikkerhetsnett, er det nødvendig å utvikle et trygdesystem som forbeholdes personer med klare helse- og funksjonsproblemer eller som midlertidig ikke har arbeid. Det er i denne sammenheng ikke minst viktig å motvirke tendensen til at sosiale eller mer generelle livsproblemer gjøres til helseproblemer – ’medikaliseres’. Trygdeordningene må utformes slik at ’arbeidslinja blir et førstevalg for alle de involverte parter’”.²⁴⁰

Dette innebar introduseringen av arbeidslinja, og et tydelig steg bort fra tanken om å fjerne sykdomsvilkåret.

Spørsmålet er om det sterke fokuset på arbeidslinja har hatt ønsket virkning. I en stortingsmelding fra 2006 ble det uttalt: ”Det er behov for en målrettet politikk med

²³⁹ NOU 1977: 14 s. 192

²⁴⁰ St.meld. nr. 39 (1991-1992) s. 8

satsing på flere tiltak for at flere skal komme i arbeid. Dette gjøres gjennom en videreføring av arbeidslinjen”.²⁴¹

På den annen side ble det uttrykt at regelendringene som ble gjort i 1991-2005, for å minske økningen i antall uførepensjonister;

”har bidratt til en redusert vekst eller nedgang i antall mottakere på en ordning, men kan samtidig ha bidratt til en økning i antall mottakere på andre ordninger. [...] Analyser viser ingen markante endringer i overgang til jobb eller uførepensjon, men attføringsperiodene er blitt markant lengre”.²⁴²

Av Norges befolkning i yrkesaktiv alder²⁴³ på 3.297.244 personer²⁴⁴ mottok 299.568 personer (ca. 9 %) uførepensjon i 2010.²⁴⁵ Det har skjedd en økning i antallet uførepensjonister i årene 1996-2004²⁴⁶ og etter en liten nedgang 2005-2008, øker nå antallet igjen. Mange uførepensjonister føler at de ikke blir trodd og at møtet med NAV blir en kamp om sine rettigheter. Vi ser med andre ord at lovgiver verken har oppnådd et økonomisk sikkerhetsnett for dem som trenger det, eller at flere kommer ut i arbeid. I punkt 8.2.2.3 skal jeg drøfte om tiden *nå* er inne for å fjerne sykdomsvilkåret.

8.2.2.2 Bruk av leger eller andre medisinsk sakkyndige

Sykdomsbegrepet har ført til en utstrakt bruk av medisinsk sakkyndige ved vurderingen av uførepensjonssøknader. I dette punktet skal jeg se på om bruken av sakkyndige er hensiktsmessig i et rettssikkerhetsperspektiv.

²⁴¹ St.meld. nr. 9 (2006-2007) s. 13

²⁴² St.meld. nr. 9 (2006-2007) s. 55-56

²⁴³ 16-67 år

²⁴⁴ Per 01.01.2011 – <http://www.ssb.no/folkemengde/arkiv/tab-2011-02-24-01.html> [sitert 15.03.2011]

²⁴⁵ <http://www.nav.no/249470.cms> [sitert 04.02.2011]

²⁴⁶

<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Uf%C3%B8repensjon/Uf%C3%B8repen-sjon/805323065.cms> [sitert 03.04.2011] (merk at disse tallene inkluderer både midlertidig og varig uførepensjon).

Endre S. Refsdal gjennomførte i 2008/2009 en intervjuundersøkelse av 11 NAV-ansatte.²⁴⁷ Jeg har fått tilgang til tre intervjuer med saksbehandlere i NAV Klageinstans og intervjuet med en saksbehandler i NAV Klageinstans juridisk avdeling. Selv om intervju med fire saksbehandlere ikke gir et representativt bilde av praksis, vil det kunne gi en viss indikasjon.

Særlig interessant i denne sammenheng er spørsmålet om bruk av sakkyndige, spesielt om forholdet mellom behandlende lege²⁴⁸ og rådgivende lege.²⁴⁹ Det som går igjen i alle intervjuene, er at saksbehandlerne legger større vekt på rådgivende leges uttalelser enn behandlende lege. Dette kan være betenkelig, da det er behandlende lege som i størst grad kjenner pasientens problemer. Saksbehandlerne mener imidlertid at behandlende lege ofte opptrer som pensjonssøkerens ”advokat”. Vedkommende har som regel et nært forhold til pasienten, som sannsynligvis også skal opprettholdes etter utferdigelse av erklæringen i en uførepensjonssak. Dette kan gjøre det vanskelig for ham å ”gå i mot” pasienten, og for eksempel uttale at vedkommende har en restarbeidsevne. Rådgivende lege vurderer kun pensjonssøkeren på bakgrunn av skriftlig materiale og foretar ikke noen selvstendig undersøkelse. Vedkommende har dermed et mye dårligere informasjonsgrunnlag enn behandlende lege. På tross av dette uttalte et av intervjuobjektene at det rådgivende leger uttalte nærmest var lov, mens en annen uttalte at behandlende leges uttalelse ikke sto veldig høyt i kurs. I følge det ene intervjuobjektet veier ikke det at behandlende lege har bedre kjennskap til pasienten så tungt: ”Eller det veg ikkje tyngst i alle fall.”

I arbeidet med denne avhandlingen har jeg sett spesielt nøye på 17 trygderettkjennelser og lagmannsrettsavgjørelser, der det er foretatt en generell vurdering av inntektsevnen.²⁵⁰ Selv om dette er et lite utvalg saker som ikke gir noe klart bilde av

²⁴⁷ Refsdal (2009), om intervjuundersøkelsen se s. 8 flg. og vedlegg 1: Intervjuguide

²⁴⁸ Normalt pensjonssøkerens fastlege

²⁴⁹ NAVs ”egne” leger

²⁵⁰ Inntektsevnevurderingen er ikke den vurderingen legene primært uttaler seg om, men sykdomsvurderingen er av stor betydning for inntektsevnevurderingen. Vektleggingen av legeerklæringer illustreres derfor også i disse sakene.

praksis, underbygger disse sakene inntrykket fra intervjuene. I ni av disse sakene²⁵¹ er det gitt opplysninger om rådgivende leges standpunkt, og det er kun i én av disse Trygderetten ikke følger dette.²⁵² I én sak går det ikke frem av dommen at det foreligger uttalelse fra rådgivende lege, likevel velger Trygderetten å gå i mot behandlende leges standpunkt.²⁵³

Vektleggingen av rådgivende leges uttalelse gjøres imidlertid ikke uten betenkeligheter.

Den ansatte i NAV Klage juridisk enhet uttalte for eksempel:

”De rådgivende legers uttalelser er ofte veldig korte. [...] jeg synes ikke rådgivende lege imponerer med sine uttalelser og da synes jeg kanskje at de burde få mer klarhet i hvorfor rådgivende lege kanskje uttaler det stikk motsatte av det behandlende lege og kanskje flere spesialister har sagt.”

Flere av saksbehandlerne gav også uttrykk for at hvor mye vekt som ble lagt på en legeerklæring kom an på *hvem*, som hadde avgitt den. En pensjonssøker kan ikke vite om sin behandlende lege tidligere har skrevet erklæringer som gjør at NAV kategoriserer ham som en av legene som opptrer som pensjonssøkerens advokat. NAV kan heller ikke vite om legen i dette tilfellet gjør det, eller om pensjonssøkeren faktisk oppfyller sykdomsvilkåret. Når det gjelder rådgivende lege har ikke pensjonssøkeren noen mulighet til å påvirke hvem dette er, men det er pensjonssøkeren som blir skadelidende dersom NAV mottar en uttalelse fra en rådgivende lege de ikke stoler på. Dette medfører en rettssikkerhetsmessig betenkelig vilkårlighet.

Selv om det er betenkelig, er det forståelig at det oppstår en slik situasjon. Når legeerklæringene spiller en så stor rolle for utfallet av saken, burde imidlertid noe gjøres for å avhjelpe disse situasjonene. En mulighet er at rådgivende lege møter pasienten og selv foretar undersøkelser. Dette vil kreve økte ressurser, men vil også føre til at

²⁵¹ TRR-2010-484, TRR-2010-387, TRR-2010-47, TRR-2009-1596, TRR-2006-2425/LA-2007-62522, TRR-2003-5284/LB-2005-37986 (mindre vekt på rådgivende lege, enn Trygderetten, opphevet Trygderettens kjennelse), LG-2003-53971, LG-2001-1866, LG-1997-268,

²⁵² TRR-2009-1596

²⁵³ TRR-2009-1672

rådgivende lege får et vesentlig bedre vurderingsgrunnlag. Det vil da være mer legitimt å legge større vekt på denne uttalelsen. En annen mulighet for å redusere forskjellsbehandlingen av legeerklæringer kan være å etablere legenemnder, bestående av fastlegen, rådgivende lege og en uavhengig spesialist.²⁵⁴

I en artikkel basert på enkelte av resultatene fra Legekårsundersøkelsen i 1993 og 2000²⁵⁵ viser forfatterne til at nesten halvparten av legene som deltok i undersøkelsen bevisst hadde utformet legeerklæringer for å styrke pasientenes sak. Mer enn halvparten av legene tillat, eller ofte, pasientenes ønske større vekt enn eget medisinsk skjønn. Dette viser at heller ikke legeerklæringer gir et objektivt og faglig nøytralt utgangspunkt for uførevurderingene. Undersøkelsen viser også at trygdeetatens skepsis, spesielt til behandlende leges erklæringer, ikke er ubegrunnet.

Et annet problem er at legestanden ikke alltid er faglig enige om hva som skal anses som sykdom.

I en lagmannsrettsdom²⁵⁶ kommer det frem, i et obiter dictum, at: retten særlig savner:

”en vurdering av de til dels svært ulike holdningene til noen av de leger og spesialister A har oppsøkt i forbindelse med sine lidelser. [...]Selv om staten har anført at trygdemyndighetenes standpunkt ikke har vært influert av den strid mellom ’skolemedisin’ og angivelig ’alternativ medisin ’ som åpenbarte seg i forbindelse med ulike legers utredninger av A, er det lagmannsrettens oppfatning at trygdens medisinske rådgivere nok kan ha lagt noen premisser her som bevisst eller ubevisst kan ha influert på de senere vedtak og kjennelser”.

Rådgivende lege kom i denne saken med konkrete og klart negative uttalelser om klinikken hvor pensjonssøkeren gikk til behandling. Det at lagmannsretten kommenterte dette, på tross av at det ikke hadde noen betydning for deres resultat i saken, viser at den er skeptisk til denne typen uttalelser fra rådgivende lege. Denne avgjørelsen viser at

²⁵⁴ Jf. Miller (2011)

²⁵⁵ Gulbrandsen, Førde og Aasland (2002)

²⁵⁶ LB-2001-1673

også forholdet mellom ”skolemedisin” og ”alternativ medisin” kan påvirke resultatet i en uførepensjonssak.

Hans Petter Graver setter i en artikkel fra 2008²⁵⁷ fokus på en del problematiske sider ved bruken av fagpersoner som informasjonskilder ved vurderingen av juridiske spørsmål. Han uttaler blant annet;

”Misforståelser kan føre til at fagpersoner ikke forstår hva det er juristene spør etter og har behov for som grunnlag for sine beslutninger. Det kan også føre til at juristene feiltolker de uttalelser de får og legger i dem synspunkter det ikke er dekning for”.²⁵⁸

For å forsøke å forbedre legers erklæringer og attester, ble det i 2008 foretatt en lovendringsom gjorde at det ble stilt strengere innholdskrav til denne typen dokumenter.²⁵⁹ Mye kan imidlertid tyde på at slike formelle krav vil ha mindre betydning for erklæringene på uførepensjonsområdet, da rådgivende lege nok holder seg innenfor disse bestemmelsene også når han mer eller mindre bevisst ”pynter på sannheten” for å styrke pensjonssøkerens sak.

Artikkelen ”Uførepensjon og likebehandling”²⁶⁰ bygger på en spørreundersøkelse blant 360 allmennleger og 420 trygdefunksjonærer. Undersøkelsen viste at legenes vurdering av to oppdiktete uførepensjonssaker samvarierte med deres syn på uførepensjon og uførepensjonister. Jo mer positivt legene så på uførepensjon som livs- og forsørgningsform, jo oftere mente de at pensjonssøkerne fylte de medisinske vilkårene. Legenes personlige verdi- og moralsyn virker med andre ord inn på deres vurderinger av pasienten.²⁶¹ Resultatene er kanskje ikke uventede, men viser ytterligere at legenes vurdering ikke er så objektive og nøytrale som man skulle ønske.

Ulikheter i legenes vurderinger, definisjoner og uttalelser, og forskjellig vektlegging av uttalelsene, gjør at det er stor fare for ulik praksis og forskjellsbehandling ved

²⁵⁷ Graver (2008)

²⁵⁸ Graver (2008) s. 54-55

²⁵⁹ Lov om endringer i helsepersonelloven og helseregisterloven 9. mai 2008 nr. 34

²⁶⁰ Terum og Nergård (2001)

²⁶¹ Terum og Nergård (2001) s. 265

vurderingene av sykdomsvilkåret, og sykdommens betydning for arbeidsevnen. Dette viser at det kan være et rettssikkerhetsproblem å legge stor vekt på legeerklæringer.

8.2.2.3 Trenger vi sykdomsvilkåret?

Som vi så i punkt 8.2.2.1 innebærer kravet til sykdom, skade eller lyte et dynamisk element som endrer seg i takt med utviklingen i legevitenenskapen. Dette kan i en del grensetilfeller påvirke forutberegneligheten for den enkelte pensjonssøker. Det er ikke alltid lett å vite hva som vil bli akseptert og ansett falle inn under begrepet.

Sykdomsvilkåret og arbeidslinjen ble begrunnet med at man ønsker å unngå en ”medikalisering” av tilstander. Etter min mening oppnår man imidlertid heller det motsatte. Pensjonssøkerens fokus blir lagt på det å være *syk nok* til å motta uførepensjon, istedenfor å forsøke å fokusere på at han kanskje er *frisk nok* til en vanlig eller redusert stilling.

I artikkelen ”Uførepensjon og likebehandling”, nevnt i punkt 8.2.2.2, gav forfatterne avslutningsvis uttrykk for at sykdomskriteriet er med på og sikre legitimitet til uførepensjonen som ordning og til hver enkelt uførepensjonist. På bakgrunn av at undersøkelsen blant annet viste at legenes vurderinger påvirkes av deres moral- og verdisyn utrykte imidlertid forfatterne også:

”På den andre sida vil legitimiteten venteleg verte svekt dersom det vert openbert for alle at sjuksomsbegrepet vert utvatna og uklart, og at tildeling av uførepensjon i mange tilfelle ikkje har så mykje med sjukdom å gjere”.²⁶²

Som vi så i punkt 8.2.2.2 er det mye som er med på å svekke verdien av legeerklæringer i uførepensjonssaker. Dette er dermed også med å svekke verdien av å ha sykdom som vilkår for tildeling av uførepensjon.

²⁶² Terum og Nergård (2001) s. 267

Dersom man går vekk fra sykdomsvilkåret, vil antagelig saksbehandlingen bli lettere og mer effektiv, og man ville gjøre seg mindre avhengig av medisinsk fagkyndige. En fjerning av sykdomsvilkåret kan imidlertid føre til en mer behovsbasert ordning der det sannsynligvis vil bli et enda større skjønnsmessig innslag enn i dag. Dette ville med andre ord ikke løse problemet i forhold til forutberegneligheten.

Fjernes sykdomsvilkåret må hele uføreordningen og sosialhjelpssystemet gjennomgås. En mulighet er å innføre en felles ordning for inntektssikring, uavhengig av årsaken til behovet for støtte. Men heller ikke dette er uproblematisk. En slik felles ordning kan lett føre til en ”innelåsning” av dem som i dag lever på sosialstønad og egentlig kunne kommet seg ut i arbeid. Det kan også lett føre til at de som etter dagens ordning oppfyller vilkårene for uførepensjon (spesielt sykdomsvilkåret) blir mer uglesett enn i dag. Det er ikke til å komme bort fra at med dagens ordning er det mer sosial aksept for å ha uførepensjon enn å leve på sosialstønad. Dersom ordningene reformeres til én felles ordning, er det imidlertid rimelig å anta at det med tiden ville skje en holdningsendring på dette punkt.

Det er en vesentlig forskjell i dagens utbetalinger til en uførepensjonist (forholdsmessig til tidligere inntekt) og utbetaling til en som lever på sosialstønad (eksistensminimum). Økonomisk vil derfor en reformering av ordningene være komplisert å gjennomføre. En felles inntektssikringsordning kan imidlertid også føre til mindre bruk av ressurser på den konkrete vurderingen av hver enkel søknad. Dette kan frigjøre ressurser til mer individuelt tilpassede opplegg, uavhengig av om det er arbeidstrening, atferdsbehandling eller annen medisinsk behandling vedkommende måtte trenge for å kunne skaffe seg inntekt.

Som vi så i punkt 8.2.2.1 synes det som innstramning i uførevilkårene medfører en økning i antall brukere av andre stønader. I en rapport kommer det frem at kun 20,9 % av dem som hadde fått avslag på søknad om uførepensjon hadde arbeidsinntekt som sin hovedinntekt to år etter avslaget.²⁶³ 52,3 % hadde statlig eller kommunal stønad eller pensjon som hovedinntekt mens 22,4 % ble forsørget av sin ektefelle. Hele 22,4 %

²⁶³ Claussen (1997) s. 16

mottok hel eller gradert uførepensjon. Det er bekymringsverdig at alle disse har vært igjennom minst to søknader eller en klage/ankerunde for å få uførepensjon. Dersom vilkårene for uførepensjon myknes opp noe, ville staten spart mye ressurser ved å slippe denne dobbeltbehandlingen.

Det at 22,4 % av pensjonssøkerne etter to år blir forsørget av sin ektefelle er også et rettssikkerhetsproblem. Disse personene får tydeligvis ikke den hjelpen og støtten de har behov for fra staten. Dette er personer som antagelig ville blitt mer økonomisk selvstendige dersom det ble innført en ny felles inntektssikringsordning.

Det viktigste denne undersøkelsen viser er imidlertid at det er et fåtall av dem som får avslag på sin uførepensjon som kommer seg i arbeid. Staten har dermed ikke oppnådd hovedmålsetningen med å stramme inn på uførepensjonsvilkårene, nemlig å få flere tilbake i inntektsskapende arbeid. Den strenge linjen har nå vært holdt i mange år, uten at dette har ført til ønsket resultat. Når NAV-reformen er ferdig gjennomført, er kanskje tiden inne for en reform av inntektssikringssystemet. Ett sted i denne retning er allerede tatt ved innføringen av ordningen med arbeidsavklaringspenger. Som jeg allerede har antydnet, bør det imidlertid vurderes å innføre ett felles inntektssikringssystem uavhengig av årsaken til behovet for støtte.

8.2.3 Hensiktsmessig behandling

Dersom sykdomsvilkåret fjernes, vil antagelig også kravet til hensiktsmessig behandling måtte omformuleres. Et tilsvarende krav vil imidlertid mest sannsynlig måtte beholdes da dette virker som en viss kvalifisering av problemer som er pensjons-/støtnadsberettigede.

I punkt 4.4 så vi at hva som anses som hensiktsmessig behandling er ”overlatt til den medisinske sakkunnskap og skjønn”.²⁶⁴ Dette innebærer at også ved vurderingen av dette vilkåret blir medisinsk sakkyndige viktige. Når det gjelder hva som anses som hensiktsmessig behandling vil det imidlertid reise seg mindre problemer enn ved

²⁶⁴ Ot.prp.nr. 22, (1959) s. 10

legenes vurdering av om det foreligger sykdom. Legene vil i de fleste tilfeller ønske at pasienten gjennomfører all behandling som kan bedre dennes livssituasjon, og det vil derfor være mindre grunn til å mistro en leges uttalelse om dette vilkåret.

Et annet viktig punkt i forhold til rettssikkerheten til pensjonssøkeren og behandlingsvilkåret, er at pensjonssøkerens subjektive mening skal tillegges vekt. Dette skal forhindre at en person med en velbegrunnet skepsis mot en type behandling blir tvunget til å gjennomføre denne for å oppfylle behandlingsvilkåret. Dette ivaretar den enkeltes personlige integritet og medvirker dermed til å styrke vedkommendes rettssikkerhet.

Behandlingsvilkåret er i praksis ikke det vilkåret som skaper flest problemer, og det er dermed heller ikke her de store rettssikkerhetsproblemene melder seg.

8.2.4 Hensiktsmessig arbeidsavklaring

Som antydnet over i punkt 4.5 er kravet om å ha gjennomført hensiktsmessig arbeidsavklaring et av de vilkårene som er vagest, og der lovteksten ikke gir et klart bilde av hvor mye som kreves for at vilkåret skal anses oppfylt. Det at en pensjonssøker ikke kan lese ut av lovteksten hva som kreves for å oppfylle vilkårene, innebærer et rettssikkerhetsproblem. Størst konsekvenser kan det imidlertid få dersom denne uklarheten fører til ulik behandling av uførepensjonssøknader.

Attføringsdommen²⁶⁵ slår fast et meget strengt attføringskrav. Selv om attføringskravet har blitt stadig strengere opp gjennom tidene, kan det synes som at Høyesterett her la seg på en ytterlig strengere linje. Dommen er relativt ny og det er derfor vanskelig å vite om forvaltningen vil legge seg på denne særdeles stramme linjen. Dommen er imidlertid meget generell og klar, og er et prejudikat på at det er disse kravene som skal stilles.

²⁶⁵ Rt. 2010 s. 113

Det høye kravet til attføring skal i utgangspunktet være til pensjonssøkerens beste. Gjennom attføringstiltak skal man forsøke å finne vedkommendes restarbeidsevne og finne måter som denne evnen kan utnyttes til inntektsskaping. For at hver enkelt pensjonssøker skal få et tilrettelagt opplegg, kreves imidlertid store ressurser.

I en Trygderettskjennelse²⁶⁶ fra 2010 (før høyesterettsdommen ble avsagt) la retten til grunn at kravet til hensiktsmessig attføring var oppfylt, selv om flere rådgivende leger mente pensjonssøkeren kunne dra nytte av ytterligere attføring. Dette så Trygderetten bort fra og la stor vekt på Aetats arbeidsevnevurdering der det ble gitt uttrykk for at pensjonssøkerens arbeidsevne var bortfalt. Denne kjennelsen tyder på at Trygderetten tok hensyn til at attføringsinstituttet har begrensede ressurser. Selv om leger mener det bør kunne finnes noe arbeid pensjonssøkeren kan utføre, er det ikke sikkert at dette er ressursmessig mulig å gjennomføre. Etter min mening oppfylte ikke pensjonssøkeren i denne saken kravet til forsøkt attføring etter den strenge linjen som Høyesterett har lagt til grunn.

For samfunnet er det mest økonomisk å få folk tilbake i arbeid, og i utgangspunktet er det også for den enkelte hensiktsmessig og positivt å kunne livnære seg selv ved eget arbeid. Det vil likevel være betenkeligheter ved det strenge attføringskravet. Hva slags attføringstilbud en pensjonssøker har mulighet til å få, avhenger av hvor i landet vedkommende søker om pensjon. Tilbudet er ikke likt i alle kommuner og vil avhenge av ressurser. Dette er meget betenkelig i forhold til spørsmålet om likhet for loven. I en del saker har ikke det lokale NAV kontoret mer å tilby pensjonssøkeren i attføring, men attføringskravet blir likevel ikke ansett oppfylt. I disse tilfellene vil pensjonssøkeren bli stående ”mellom barken og veden”. Vedkommende får ikke det han har krav på, og hans rettssikkerhet blir sterkt svekket.

Som Holgersen påpeker i sin analyse av attføringsdommen, vil dette attføringskravet medføre at man bruker betydelige samfunnsmessige ressurser og har betydelige menneskelige omkostninger, ”selv om det ikke nødvendigvis er så stor sannsynlighet

²⁶⁶ TRR-2009-1596

for at attføringen vil bli vellykket i det enkelte tilfelle”.²⁶⁷ Mye kan tale for at attføringsvilkåret i dag har blitt strengere enn hva som er hensiktsmessig.

Dersom det strenge attføringskravet som Høyesterett har oppstilt skal følges opp, kreves det styrking av attføringsinstituttet og tilføring av mer ressurser til dette arbeidet.

8.2.5 Inntektsevnevurderingen

Inntektsevnevurderingen er som vi har sett en av de mest komplekse og konkrete vurderingene som må foretas ved tildeling av uførepensjon.

For at det skal kunne slås fast at pensjonssøkeren har en restarbeidsevne må det være en *realistisk* mulighet til rent faktisk å få utnyttet restarbeidsevnen til inntektsskaping (se punkt 5.2). Dersom dette ikke hadde blitt krevd, ville en del pensjonssøkere ikke oppfylle vilkårene for å få (full)uførepensjon, men det ville heller ikke være praktisk mulig for dem å få benyttet restarbeidsevnen til inntektsskaping. En slik situasjon ville være helt urimelig og ville harmonere dårlig med uførepensjonens formål som inntektssikring.

Varighetsvilkåret er et vilkår som er vagt og ubestemt. Det understreker imidlertid kravet om at sykdommen, skaden eller lytet må antas å vedvare i fremtiden. Etter min mening ville det være ønskelig med en nærmere avklaring i loven av hva som legges i dette vilkåret (se punkt 5.3). Vilkåret synes ikke å skape store problemer i praksis, men dette kan bero på at varighetsvurderingen sjelden kommer klart frem i vedtakene. Det kan dermed være at saksbehandlere eller pensjonssøkeren ikke ser at dette kan være problematisk. Dersom ulike saksbehandlere har ulikt tidsperspektiv vil dette medføre at det ikke lenger er likhet for loven, noe som sterkt svekker pensjonssøkerens rettsikkerhet.

Bestemmelsen om at ”[d]et skal tas hensyn til all pensjonsgivende inntekt når inntektsevnen vurderes”, er den lovbestemmelsen på uføreområdet som har den mest

²⁶⁷ Holgersen (2010)

uavklarte rettssituasjonen. Som vi så i punkt 5.4 har det ikke kommet noen sikker rettspraksis om tolkningen av dette tillegget, spesielt ikke i forhold til selvstendig næringsdrivende, og det er heller ikke enighet i juridisk teori.

Etter min mening viser Rt. 2005 s. 548 hvor uavklart dette spørsmålet er, og det burde være en oppfordring for lovgiver til å klargjøre situasjonen. Lovgiver har imidlertid ikke tatt denne oppfordringen. Dette innebærer at vi har en praksis som klart skiller seg fra lovens ordlyd, noe som er en uheldig situasjon på et felt der folk bør kunne innrette seg etter lovens ordlyd. Det at praksis har tolket bestemmelsen til pensjonssøkerens fordel, avbøter imidlertid i stor grad rettssikkerhetsproblemene ved en slik rettssituasjon. Høyesterett tolket loven til at man ved inntektsevnevurderingen for en arbeidstaker ikke skulle vektlegge inntekt som var opprettholdt ved hjelp av velvilje fra arbeidsgiver, arbeidskollegaer eller andre. Dette sikrer at pensjonssøkeren ikke skal ”straffes” for at andre hjelper ham i en vanskelig situasjon.

En positiv utvikling i rettssikkerhetssammenheng, er at det i dag er åpnet for å beregne inntektsevne på bakgrunn av stillingsandel. Etter min mening burde imidlertid dette tillegget vært inntatt i loven. Dette er et unntak fra normaltilfellene som burde komme klart til uttrykk i lovteksten.

Også muligheten til å medregne ekstraintekter er viktig, så lenge uførepensjonen skal beregnes på bakgrunn av tidligere inntekt. Som vi så i punkt 5.5.3 er det imidlertid en høy terskel for at slik inntekt kan medregnes. Denne terskelen burde senkes noe. Dersom pensjonssøkeren kan legge frem dokumentasjon for at, for eksempel, overtidsarbeid er vanlig i det yrket/den stillingen vedkommende har, er overtidsarbeidet en del av vedkommendes arbeidskapasitet og bør medregnes i inntektsevnevurderingen. Det synes urimelig at en person som tjente 400 000kr. i en stilling og 50 000kr. i en annen stilling skal få beregnet pensjon på bakgrunn av en inntekt på 450 000kr. før uførhet. Mens en pensjonssøker som tjener 400 000kr. i sin ordinære stilling og 50 000kr. i overtid året før uførhet inntrådte, kun får beregnet pensjon på bakgrunn av en inntekt på 400 000kr. før uførhet.

Kravet om geografisk mobilitet kan medføre et rettsikkerhetsproblem. Det å flytte innebærer store konsekvenser for vedkommende, spesielt dersom han må selge en bolig og skaffe seg ny bolig et annet sted. Selv om det er muligheter til å få økonomisk støtte fra NAV, vil ikke slik støtte dekke alle utgiftene.

Så lempelig som mobilitetskravet praktiseres i dag, innebærer ikke dette noe praktisk problem. Mobilitetskravet kan imidlertid innskjerpes. Dersom en slik innskjerping skal gjennomføres, er det viktig at det fokuseres på hvordan dette slår ut for pensjonssøkeren. Vi må ikke havne i en situasjon der NAV krever geografisk mobilitet, mens pensjonssøkeren ikke føler at han har (økonomisk) mulighet til å flytte. Dette ville føre til en ”innelåsning” av pensjonssøkeren som mest sannsynlig ville innebære at vedkommende måtte leve av sosialstønad. En slik situasjon ville være uheldig både for enkeltindividet og for samfunnet, og man ville da ikke oppnå den positive virkningen man kan få ved å skjerpe kravet til geografisk mobilitet. Det må tilrettelegges for at flytting blir et positivt tiltak, og ikke bare et vilkår som gjennomføres nærmest ved tvang.

Ut i fra et vidt rettsikkerhetsperspektiv er det mest betenkelige i dagens uførepensjonsordning, etter min mening, kravet om minst 50 % nedsatt inntektsevne. Det å skulle leve av en 51 % stilling er ikke lett, og kan fort føre til en situasjon der pensjonssøkeren gir opp jobben, eller forsøker å få en mindre stilling for å kunne oppfylle kravet til minst 50 % nedsatt arbeidsevne. Dette vil lønne seg økonomisk for vedkommende, og vil være vanskelig for NAV å avsløre. En slik situasjon harmonerer dårlig med arbeidslinjen der det alltid skal lønne seg å arbeide. Etter min mening vil denne grensen derfor ha negativ virkning både for pensjonssøkeren og for samfunnet. Det er nå på tide med en gjennomgang av reglene, og en detaljert utredning av konsekvensene ved å sette ned denne terskelen.

8.2.6 Beviskrav

Størst utfordring for rettsikkerheten på uførepensjonsområdet volder beviskravene. Selv om det kun er overvektsprinsippet som gjelder for at vilkårene er oppfylt, er mange

av vilkårene vanskelige å bevise. Mange pensjonssøkere føler at de ikke blir trodd, og at de dermed ikke når frem, og ikke får det de har krav på.

Som vi har sett vil både sykdomsvilkåret, varighetskriteriet, betydningen av hjelp fra andre, hva som skal anses som fremtidig yrkeskariere, om ekstrainntekter skal medregnes, og betydningen av at noen jobber ”over evne”, være viktige spørsmål ved vurderingen av en uførepensjonssøknad. Alle disse spørsmålene innebærer imidlertid store bevisvanskeligheter.

I de fleste sakene vil bevisvurderingen måtte bli særdeles skjønnsmessig og innebære en troverdighetsvurdering av pensjonssøkeren. Avgjørelsen vil til en viss grad bli avhengig av saksbehandlerens kvalifiserte gjetting på om vilkårene er oppfylt. For å styrke denne kvalifiserte gjettingen benyttes i stor grad fagkyndige uttalelser, men som vi så i punkt 8.2.2.2 er heller ikke dette noen garanti for riktige avgjørelser.

Det er imidlertid vanskelig å se for seg noen annen løsning som ville føre til større rettssikkerhet og flere riktige avgjørelser. Lovgiver kan velge å gå tilbake til å kreve klare objektive holdepunkter for sykdom, skade eller lyte, eller man kan velge å gi uførepensjon kun til enkelte med konkretiserte og klart avgrensede lidelser. Dette ville imidlertid ekskludere store grupper av mennesker som har et stønadsbehov.

8.3 Saksbehandlingsreglene

8.3.1 Hensynet til objektive og uavhengige vedtak

I uførepensjonssaker er det spesielt reglene om habilitet og myndighetsmisbruk som ivaretar hensynet til objektive og uavhengige vedtak. At de vedtak som fattes skjer uten at saksbehandleren lar seg påvirke av utenforliggende hensyn, er en viktig rettssikkerhetsgaranti. Ved å sikre mest mulig objektive og uavhengige vedtak skapes tillitt til NAV og mulighetene til å fatte riktige vedtak styrkes. Sjansene for vilkårlighet minskes og likebehandlingsprinsippet ivaretas.

8.3.2 Hensynet til kontradiksjon og saksopplysning

Viktigheten av å sikre kontradiksjon og at en sak blir godt nok opplyst før vedtak fattes, viser seg gjennom at det er et mangfold av regler som skal ivareta disse hensynene. Både kontradiksjon og god nok saksopplysning er viktige prinsipper for å få riktige avgjørelser.

Kravet om forhåndsvarsel, forvaltningens opplysningsplikt, krav til underrettelse om og begrunnelse av vedtak og partens innsynsrett i sakens dokumenter, er alle regler som skal sikre at pensjonssøkeren får de opplysningene vedkommende trenger. Dette gir også pensjonssøkeren muligheten til å kommentere og imøtekomme forvaltningens oppfatning.

Forvaltningens selvstendige undersøkelsesplikt er en regel som hovedsakelig ivaretar hensynet til å fatte riktige vedtak, hindrer trygde-/pensjonsmisbruk og dobbeltbehandling av saker. Forvaltningens undersøkelsesplikt bidrar imidlertid også til å styrke rettssikkerheten til en ”svakere part” som selv har problemer med å oppfylle opplysningsplikten, og innhente nødvendig informasjon. Dette bidrar dermed sterkt til at saken skal bli så godt opplyst som mulig, hvilket igjen øker sjansene for at forvaltningen fatter riktig vedtak.

Forvaltningens undersøkelsesplikt og medfølgende myndighet til å innhente bl.a. taushetsbelagte opplysninger kan imidlertid bli sett på som en krenkelse av brukerens privatliv. Dette er i tilfellet et brudd på det grunnleggende rettssikkerhetsprinsippet om respekt for den personlige integritet. For å ivareta hensynet til pensjonssøkeren har NAV-ansatte en streng taushetsplikt og pensjonssøkeren kan påklage forvaltningens beslutning om å innhente opplysninger. Undersøkelsesplikten kan dermed ikke anses som en fare for pensjonssøkerens privatliv, og dermed heller ikke for rettssikkerhet.

NAV har adgang til å kreve at brukeren skal undergå medisinske undersøkelser. Det å bli pålagt å undergå en medisinsk undersøkelse kan også ses som et inngrep i den personlige integritet. I uførepensjonssaker er medisinske undersøkelser imidlertid ofte en stor og viktig del av forvaltningens beslutningsgrunnlag. Brukeren kan nekte å

gjennomføre undersøkelsen, men forvaltningen vil da måtte avslå søknaden. Heller ikke dette kan derfor anses som noe rettssikkerhetsproblem for brukeren.

Jeg velger å plassere også forvaltningens veiledningsplikt under dette punktet. Dersom pensjonssøkeren får riktig og grundig veiledning vil dette gjøre det lettere for vedkommende å komme frem med nødvendige opplysninger i saken. En svakhet ved forvaltningens veiledningsplikt er imidlertid at pensjonssøkeren må initiere kontakt med forvaltningsorganet for at veiledningsplikten skal aktiveres. For å sikre at en bruker som kan oppfylle vilkårene til uførepensjon får muligheten til å søke om dette, er det viktig at informasjon om ordningen også går ut til innbyggere generelt. Dette er imidlertid ikke noe problem i forhold til uførepensjon, da dette er en allment godt kjent ytelse, og aktuelle brukere kommer som oftest i kontakt med NAV allerede ved første gangs sykemelding.

For å kunne yte god veiledning må NAV-lokal ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. I følge en rapport fra Arbeidsforskningsinstituttet²⁶⁸ følte 9 av 10 NAV-ansatte at de ikke hadde fått god nok opplæring i nye arbeidsoppgaver og at opprettelsen av NAV Forvaltning hadde ført til en tapping av nødvendig kompetanse fra NAV-lokal. I brukerundersøkelsen²⁶⁹ til NAV fra 2010 kommer det frem at brukerne er passe fornøyd med ventetid for å komme i kontakt med rett person, men mindre fornøyd med ventetid for å nå igjennom per telefon. NAV har altså et stort forbedringspotensial når det gjelder tilgjengelighet og kompetanse. Ved å sette inn større ressurser for å bedre dette, vil NAV lettere kunne oppfylle sin opplysningsplikt, parten får større mulighet til kontradiksjon, kan lettere forutberegne sin egen situasjon og saken vil, antagelig, bli bedre opplyst. Dette vil øke sjansene for riktige vedtak allerede i første instans, hvilket styrker brukerens rettssikkerhet og fører til mindre dobbeltbehandling i forvaltningen.

²⁶⁸ Resultatene gjengitt i Arnet (2009)

²⁶⁹ Årlig undersøkelse om brukernes tilfredshet med NAVs tjenester. NAV Rapport nr. 1/2011, *Personbrukerundersøkelsen 2010*. Tilgjengelig på www.nav.no

8.3.3 Andre regler

En del av saksbehandlingsreglene kan være vanskelig å plassere konkret under noen av rettssikkerhetsgarantiene. Etter min mening bidrar imidlertid alle reglene til god rettssikkerhet for pensjonssøkeren.

Kravet til saksbehandlingstid skal sikre effektivitet i forvaltningen.

Saksbehandlingstiden må imidlertid alltid veies mot at en sak skal bli godt nok behandlet. Lang saksbehandlingstid kan medføre at pensjonssøkeren i lenger tid enn nødvendig, har det vanskelig økonomisk. Det er også en stor påkjenning for pensjonssøkeren når han ikke vet hva resultatet blir. Lang saksbehandlingstid kan dermed bli et rettssikkerhetsproblem. Det at pensjonssøkeren har krav på foreløpig svar, er imidlertid med på å lette ventetiden og sikrer forutberegneligheten. Dersom det er sendt ut et foreløpig svar, er det viktig at NAV holder seg innenfor den angitte fristen. Dersom NAV bruker lenger tid enn angitt, vil påkjenningen bli desto større for pensjonssøkeren som hadde innstilt seg på et vedtak på et visst tidspunkt.

Det største rettssikkerhetsproblemet i forhold til saksbehandlingen av uføresaker er etter min mening den manglende muntligheten. Det er i utgangspunktet kun adgang til muntlig kommunikasjon mellom pensjonssøkeren og NAV-lokal. Videre i prosessen er all saksbehandling skriftlig.

Muntlighetsprinsippet er et av de mest grunnleggende rettssikkerhetsgarantiene ved domstolsbehandlingen. Det er da betenkelig at det er så liten adgang til muntlig behandling i NAV. Spesielt i uførepensjonssaker, som er sammensatte og beror på et helhetlig bilde av pensjonssøkeren, ville det være en stor fordel for vedtaksmyndigheten å kunne kommunisere direkte med vedkommende. Ved muntlig behandling blir fysiske og objektivt observerbare sider ved en person mer synlige, enn om de kun presenteres skriftlig. Det samme gjelder hvordan vedkommende reagerer på spørsmål eller presenterer saken. På den annen side vil det i en rettsal være større mulighet til ”å spille skuespill”. En ”god skuespiller” kan vinne frem uten egentlig å ha rettigheten eller han kan tape fordi han overspiller saken. Dette kan imidlertid også skje ved skriftlig behandling. For de aller fleste vil det være lettere å strekke sannheten i en

skriftlig fremstilling, fremfor å lyve foran retten. Muntlighet kan imidlertid også gjøre det lettere å tillegge mer subjektive og irrelevante sider av saken vekt.

Muntlig saksbehandling er mer ressurskrevende enn skriftlig, og det kan argumenteres for at pensjonssøkeren uansett vil få mulighet til muntlig behandling dersom han tar saken til domstolene. Etter min mening er imidlertid ikke dette tilstrekkelig. Det er kun et fåtall uførepensjonssaker som blir brakt inn for domstolene. For mange vil dette være en høy terskel å trække over, selv om de mener at de har rett i sin sak. Spesielt på bakgrunn av at uførepensjonsvilkårene er så skjønnsmessige vil det nærmest alltid være et sjansespill for pensjonssøkeren å bringe saken inn for domstolene. Det er også ved primærvedtaket det ville være viktigst å kunne kommunisere muntlig.

Etter min mening bør lovgiver vurdere muligheten for å åpne for muntlig behandling i forvaltningen av mer kompliserte og ukare saker. Dette tror jeg i stor grad ville øke sjansene for riktige avgjørelser, uten at ressursbruken ville måtte øke betraktelig. Dette ville sannsynligvis også spare en del ressurser ved at forvaltningen ville slippe dobbeltbehandling av en rekke saker.

8.4 Systemet/organisasjonen

8.4.1 Innledning

NAV-reformen skulle som vi så i punkt 7.2 føre til at flere kom tilbake til arbeid, være mer brukerrettet og føre til en mer effektiv velferdsforvaltning enn tidligere. NAVs personbrugerundersøkelse²⁷⁰ viser imidlertid at det de siste årene har vært en ytterligere nedgang i brukernes tilfredshet med NAVs helhetlige service. Det at reformen var så stor gjør at det må forventes at det går enda noen år før NAV fungerer optimalt og etter intensjonene med reformen.

²⁷⁰ NAV Rapport nr. 1/2011

8.4.2 Forholdet mellom NAV-lokal og NAV Forvaltning

Det at det er NAV-lokal som har brukerkontakten og NAV Forvaltning som fatter vedtak i saken påvirker pensjonssøkernes rettssikkerhet på flere måter. Mange premisser for saksbehandlingen legges hos NAV-lokal som skal jobbe tett opp mot brukeren og forberede saken før den sendes til NAV Forvaltning. At NAV-lokal er stedet der brukeren skal henvende seg, medfører generelt at NAV har en god geografisk tilgjengelighet. Som vi så i punkt 6.10 er det imidlertid fremdeles vanskelig for pensjonssøkere å komme i kontakt med sin saksbehandler, spesielt på NAV Forvaltning. På denne måten vanskeliggjøres informasjonsflyten mellom NAV og pensjonssøkeren og kan medføre at riktig informasjon ikke blir utvekslet. Dette gjør at prosessen blir tyngre for pensjonssøkeren og kan medføre at vedkommende lider rettstap.

Opprettelsen av et eget organ med vedtaksmyndighet innebærer at organet opparbeider seg en særlig fagkompetanse. En styrking av saksbehandlerens kompetanse vil alltid være positivt i et rettssikkerhetsperspektiv. Dette har imidlertid som vi så i punkt 8.3.2 ført til en tapping av kompetanse fra NAV-lokal. For å kunne forberede sakene for behandling i NAV Forvaltning, og kunne oppfylle sin informasjonsplikt overfor brukeren, må NAV-lokals kompetanse opprettholdes. At det i dag stilles økende krav til saksbehandlerens fagkompetanse gjentas flere steder i utredningen om NAV-reformen.²⁷¹ Det er dermed viktig at det rettes fokus på dette viktige leddet i NAV-systemet i de kommende årene.

Som vi ser er det både fordeler og ulemper med at brukerkontakt og vedtakskompetanse er blitt delt på to forskjellige organer. Etter min mening kan en slik arbeidsdeling i seg selv være ressursbesparende og føre til bedre kompetanse i vedtaksorganet. Det er imidlertid rettssikkerhetsmessig betenkelig at vedtaksorganet ikke har noen direkte kontakt med pensjonssøkeren.

²⁷¹ NOU 2004: 13

8.4.3 NAV Klageinstans

NAV Klageinstans er en egen, spesialisert instans for overprøving av vedtak fattet av NAV Forvaltning. At pensjonssøkeren allerede i klageomgangen får en mer uavhengig vurdering av sin sak er en klar styrking av vedkommendes rettssikkerhet.

Per august 2010 ble 8,3 % av de behandlede uføresakene klaget inn for NAV Klageinstans. Av de sakene som kom til avgjørelse i klageinstansen²⁷² ble hele 90,1 % stadfestet, noe som gir en gunstprosent²⁷³ på 9,9 %. Per august 2010 hadde Trygderetten en gunstprosent på 28,7 %.²⁷⁴ Noe feilmargin må her iberegnes da tallene kan være beregnet på forskjellig måte.²⁷⁵ Vi ser imidlertid at Trygderetten i mye høyere grad enn NAV Klageinstans omgjør og opphever saker. Også i lagmannsretten var det per august 2010 en gunstprosent på 23,26 %.²⁷⁶

Høy gunstprosent i Trygderetten og lagmannsrettene kan tyde på at Klageinstansen fremdeles er for nært knyttet til forvaltningen, og har vanskeligere for å vurdere sakene annerledes enn NAV Forvaltning. Da jeg ikke har sett på vurderingene fra NAV Klageinstans, er det vanskelig å si noe nærmere om hva som ligger bak denne forskjellen. Mye kan imidlertid tyde på at NAV Klageinstans burde omgjøre eller oppheve flere vedtak, slik at færre pensjonssøkere må ta sin sak inn for Trygderetten og domstolene. Dette ville være ressursbesparende og ville også innebære en stor rettssikkerhetsmessig gevinst for pensjonssøkeren.

Det skal være enkelt og lite kostnadskrevende å klage på et vedtak om uførepensjon. Rettssikkerheten til pensjonssøkeren styrkes ytterligere ved at vedkommende har krav på hjelp fra NAV-lokal i utformingen av klagen. På dette punkt er det en fordel at NAV-lokal kun har brukerkontakt og ikke skal fatte vedtak i saken. For saksbehandleren er det lettere å gi pensjonssøkeren god veiledning når klagen ikke

²⁷² Antall klager er inn til førsteinstans, noen faller bort eller blir omgjort før de går til klageinstansen.

²⁷³ Omgjorte og opphevede vedtak

²⁷⁴ Gjennomsnittlig gunstprosent i uføresaker 2003-2009 er på 30,63 %

²⁷⁵ Stokkeland (2011) og Narvland (2011b)

²⁷⁶ Gjennomsnittlig gunstprosent i uføresaker 2006-2009 er på 34,93 %

gjelder et vedtak han selv har fattet. Pensjonssøkerens rettssikkerhet i klageomgangen styrkes ytterligere ved at klageinstansen kan prøve alle sider av saken, og også kan ta hensyn til nye forhold som har oppstått etter at vedtak ble fattet i NAV Forvaltning.

8.4.4 Trygderetten

Også det å anke til Trygderetten skal være enkelt og lite kostnadskrevende. NAV-lokal har plikt til å hjelpe pensjonssøkeren med anken, og pensjonssøkeren har generelt en sterk prosessuell stilling. Spesielt gjelder dette retten til innsyn og kontradiksjon.

Det spesielle med Trygderetten er at den settes sammen etter hva slags fagkunnskap som kreves i den enkelte sak. Som vi så i punkt 7.5.3 vil de fleste uførepensjonssaker settes med både juridisk-, medisinsk- og attføringsfagkyndige medlemmer. Retten kan foreta full overprøving av saken slik den står på vedtakstidspunktet for Trygderetten, og den har et selvstendig ansvar for sakens opplysning. Alt dette er med på å sikre riktige vedtak og styrke brukerens rettssikkerhet.

Retten benytter imidlertid sjelden sin mulighet til å innhente flere opplysninger. Som tidligere nevnt vil de fleste sakene som er for dårlig opplyst, bli sendt tilbake til førsteinstansen for innhenting av flere opplysninger og ny behandling. I noen tilfeller ville det være mer effektivt om Trygderetten selv hadde et apparat som kunne innhente de aktuelle manglende opplysningene. Dette ville imidlertid innebære at Trygderetten måtte ta stilling til enkelte spørsmål som førsteinstans, noe som ville bryte klart med ”avgjørelshierarkiet”. Selv om en hjemsending av en sak vil føre til noe økt saksbehandlingstid for pensjonssøkeren, vil dette likevel føre til en styrket rettssikkerhet fordi han da fortsatt vil ha full klageadgang på den nye vurderingen. I dette perspektivet må klageadgangen anses som viktigere enn noe økt saksbehandlingstid.

Trygderettens kjennelser skal i utgangspunktet grunngis, men det er som vi så i punkt 7.5.7 ingen innholdskrav til denne grunngevingen. Trygderettens leder gav i et brev til Sosialdepartementet uttrykk for at det ”ikke vil være mulig å avsi fullt grunngitte kjennelser i alle saker uten at dette ville ”innebære en vesentlig økning i saksrestansene

og saksbehandlingstiden”.²⁷⁷ En økning i saksrestansene og økt saksbehandlingstid er momenter som vil være rettssikkerhetsmessig betenkelig. Det å få en god begrunnelse for et vedtak er imidlertid viktig for partens rettssikkerhet, og muligheten til å gi forenklet grunngiving bør derfor etter min mening benyttes med forsiktighet. Dette er et tydelig eksempel på at hensynet til effektivitet og grundighet må veies mot hverandre.

8.4.5 Domstolsprøving

Det kan anføres at et mer spesialtilpasset organ som Trygderetten gir høyere sikkerhet for riktige avgjørelser enn domstolene gjør. Så lenge Trygderetten ikke følger de samme prosessuelle reglene som domstolene, blant annet i forhold til muntlighet, gir imidlertid, etter min mening, fortsatt domstolsprøving pensjonssøkeren høyest grad av rettssikkerhet.

Domstolenes tilbakeholdenhet med å overprøve forvaltningens vurderinger som bærer preg av faglig skjønn, kan være problematisk i uførepensjonssaker. I utgangspunktet skal denne tilbakeholdenheten bedre rettssikkerheten til pensjonssøkeren ved at det organ som har mest kunnskap på feltet skal stå for vurderingene. Som vi har sett er det imidlertid de skjønnsmessige vurderingene som skaper størst problemer i uførepensjonssaker. Det at domstolene er tilbakeholdne med å prøve dette skjønnet vil da være en sterk innkrenkelse av domstolsprøvingen, og dermed etter min mening, en svekkelse av partenes rettssikkerhet. Også forvaltningen er avhengig av uttalelser fra fagekspertter for eksempel innen medisin og attføring, og det å vurdere sakkyndiges uttalelser er ikke noen ny situasjon for domstolene.²⁷⁸ Selv om forvaltningen vil ha mer erfaring med å vurdere slike spørsmål, ville domstolene raskt opparbeide seg slik erfaring dersom det ble åpnet for full prøving av disse spørsmålene også i domstolene.

Det at domstolene ikke har adgang til å avsi realitetsdom kan også anses som et rettssikkerhetsproblem. Dette vil medføre at pensjonssøkeren på nytt må gjennom hele saksgangen fra førsteinstans, istedenfor å få avgjort saken med en gang i domstolen. På

²⁷⁷ Gjengitt i Ot.prp. nr. 10 (2003-2004) s. 31 og 32

²⁷⁸ Aall (2002) s. 655

den andre side er denne begrensningen satt for å hindre at domstolen skal bli førsteinstans ved vurderingen av en del spørsmål. Begrensningen skal med andre ord ivareta pensjonssøkerens adgang til å få spørsmålet overprøvd, og dermed styrke hans rettssikkerhet. Også her må med andre ord hjemvisning av saken, i de aller fleste tilfeller, anses som den beste løsningen. Som jeg har nevnt i punkt 7.6.3 kan det imidlertid være tilfeller der denne hjemvisningen vil være unødvendig. I slike tilfeller bør domstolen kanskje vurdere og, i noe større grad enn Rt. 2001 s. 995 legger opp til, å avgi realitetsdom.

9 Avsluttende rettspolitiske kommentarer

Som vi har sett gjennom denne avhandlingen, er et av de største problemene ved tildeling av uførepensjon de vage og skjønnsmessige vurderingene loven legger opp til. Så lenge uførepensjon skal kunne hjelpe en så stor og heterogen gruppe som den skal, er det imidlertid vanskelig å se hvordan loven kan utformes på en måte som vil være klarere, men likevel fanger opp alle som i dag omfattes.

Det å vurdere troverdigheten til en pensjonssøker der sykdommen, skaden eller lytet gir få eller ingen objektivt observerbare symptomer, vil være en utfordring, uansett hvordan lovgivningen utformes. Etter min mening er dette derfor et rettsområde der man alltid må regne med noen gale avgjørelser. Alternativet ville antagelig være mer konkret lovgivning, som dermed enten ville avskjære mange av de som har krav på uførepensjon i dag, eller gi rett til pensjon for enda flere. Dette ville etter min mening være en uheldig utvikling.

For å sikre at flere av de som faktisk oppfyller vilkårene for å få uførepensjon kan få det de har krav på, er det heller systemet som må styrkes. Spesielt gjelder dette bruken og vektleggingen av legeerklæringer. Som vi så i punkt 8.2.2.2 er dette en stor kilde til usikkerhet. En løsning kan kanskje være å ha egne rådgivende leger som foretar nærmere konsultasjoner og undersøkelser av pasienten, ikke bare vurderer foreliggende dokumentasjon, som i dag. I tillegg bør det innføres en ordning der rådgivende leger som saksbehandlerne ikke har tiltro til, mister sin kompetanse til å avgi erklæringer i uførepensjonssaker. Det rammer parten hardt dersom han blir vurdert av en rådgivende lege som saksbehandleren ikke har tiltro til.

Pensjonssøkeren har alt i alt en sterk stilling gjennom hele saksgangen i en uførepensjonssak og gode saksbehandlingsregler er gode rettssikkerhetsgarantier. Det er imidlertid viktig å følge opp, slik at saksbehandlingsreglene etterleveres i høyest mulig

grad. Den massive klagestrømmen om NAV til Sivilombudsmannen, kan tyde på at det er praktiseringen av reglene som er det største problemet i dag.

For at NAV-lokal skal kunne oppfylle sin informasjonsplikt og være mer tilgjengelige, og NAV Klageinstans og Trygderetten skal kunne oppfylle sin begrunnelsesplikt på en tilfredsstillende måte, må det settes inn mer ressurser. Dette er kanskje de viktigste reglene som skal sikre at pensjonssøkeren selv skal kunne ivareta sitt tarv.

Skal rettssikkerheten ta enda et stort steg i riktig retning må dette etter min mening skje ved at det blir innført en mulighet for muntlig saksbehandling, i alle fall i klageinstansen. Muntlighet bør også bli hovedregelen i Trygderetten. Økt muntlig saksbehandling vil kreve store ressurser, men kan også føre til sparte ressurser ved at færre saker påklages og ankes.

NAV Klageinstans bør også i større grad overprøve NAV Forvaltnings skjønnsutøvelse. Det er som nevnt skjønnsutøvelsen som volder størst rettssikkerhetsmessige betenkeligheter i forhold til lovgivningen rundt uførepensjon, og rettssikkerheten må da ivaretas med en desto mer intensiv overprøving av disse vilkårene.

Ett område har jeg imidlertid nevnt der det kan være mulig å innstramme praksis i forhold til uførepensjon. Dette er kravet om geografisk mobilitet som nesten ikke håndheves, på tross av lovgivers gjentatte forsøk på å stramme inn på dette vilkåret. Utover dette må økningen i antall uførepensjonister forebygges ved å gjøre arbeidslivet mer forlokkende, ikke ved å gjøre uførepensjon vanskeligere å få eller vanskeligere å leve av. Dette innebærer at det strenge attføringskravet må følges opp med økte ressurser og bedring av attføringsinstituttet.

10 Litteraturliste

10.1 Bøker og artikler

- Aall, Jørgen. *Avgjørelse av lovbundne rettigheter ved domstolene – særlig om uførepensjon i lys av Rt-2001-995*. I: Festskrift til Nils Nygaard 2002: Nybrott og odling s. 651 [Hentet fra Lovdata 31.01.2011]
- Arnet, Elisabeth. *NAV i krise. Fikk ikke nok til opplæring*. I: Velferd 2/2009 s. 6-9
- Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen. *Frihagens forvaltningsrett, bind I*. Bergen, Fagbokforlaget, 2003.
- Boe, Erik. *Subsumsjonsdom – Domstolenes kompetanse til å bestemme utfallet av en rettstvist når forvaltningen har truffet et ugyldig forvaltningsvedtak*. I: Lov og Rett 2002 s. 259 [Hentet fra Lovdata 28.01.2011]
- Claussen, Bjørgulf. *En tre års oppfølging av dem som fikk avslag på søknad om uførepensjon i 1990 og i 1993. – Til evaluering av innstramningen i 1991*. Oslo, 1997 (Seksjon for trygdemedisin UIO – Rapport 97/8)
- Eckhoff, Torstein og Jan E. Helgesen. *Rettskildelære*. 5. utg. Oslo, Universitetsforlaget, 2001
- Echoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 8. utg. Oslo, Universitetsforlaget, 2006
- Eskeland, Ståle. *Ressurser, rettssikkerhet og forvaltningens ansvar*. I: Festskrift til Torstein Eckhoff; Samfunn, rett, rettferdighet s. 293, Oslo, TANO, 1986 [Hentet fra lovdata 28.10.2010]
- Eskeland, Ståle. *Fangerett*. 2. utg. Otta, Tano, 1989
- Fjeldstad, Øivind. *Bosted kan avgjøre om du får uførepensjon*. I: Velferd 2/2011 s. 6-8
- Gisle, Jon, m.f. *Jusleksikon*. 3. utg. Oslo, Kunnskapsforlaget, 2007
- Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett*. 3. utg. Oslo, Universitetsforlaget, 2007
- Graver, Hans Petter. *Bruk av helsepersonell som sakkyndig innen forvaltningen*. I: Nina Mår og Barbro Andenæs [red.] *Klagenemder – Rettssikkerhet og effektivitet*. Bergen, Fagbokforlaget, 2008

- Gulbrandsen, Pål, Reidun Førde og Olaf Gjerløw Aasland. *Hvordan har legen det som portvakt?* I: Tidsskrift for Den norske lægeforening nr. 19, 2002; 122: 1874-9 ut. [hentet fra www.tidsskriftet.no 03.02.2011]
- Haider, Imran. *Betydningen av faktisk inntekt i vurderingen av en persons inntektsevne når deler av inntektene skriver seg fra andres hjelp.* I: Tidsskrift for Erstatningsrett 2006-1/2, s. 74-88. [Hentet fra Gyldendal Rettsdata 06.10.2010]
- Holgersen, Gudrun. *Tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon.* I: Kjønstad, Asbjørn [red.], *Folketrygdloven med kommentarer*, 2. utg. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS, 2007
- Holgersen, Gudrun. *Kravet om attføring som vilkår for rett til uførepensjon – en analyse med utgangspunkt i Rt. 2010 s. 113.* I: Tidsskrift for Erstatningsrett, 2010-4 [Hentet fra Rettsdata 05.03.2011]
- Hov, Jo. *Rettergang*. 2. utg. Oslo, Papinian, 2010
- Kjønstad, Asbjørn. *En sammenligning mellom trygderettslige lovforarbeider og lovforarbeider fra den "sentrale juss".* I: Lov og Rett 1978 s. 3 [Hentet fra Lovdata: 17.08.2010]
- Kjønstad, Asbjørn. *Yrkesskadetrygden*. Oslo, Universitetsforlaget, 1979
- Kjønstad, Asbjørn. *Folketrygdens uførepensjon*. 2. utg. Oslo, Universitetsforlaget, 1992
- Kjønstad, Asbjørn. *Rettighetslovgivning og kommunalt selvstyre.* I: Lov og Rett nr. 6/2003 s. 342 [Hentet fra Lovdata: 17.02.2011]
- Kjønstad, Asbjørn. *Innføring i trygderett*. 4. utg. Oslo, Universitetsforlaget, 2009
- Miller, Øyvind. *Navs "rådgivende" leger i et uverdigg narrespill.* Debattinnlegg I: elferd nr. 1, 2011 s. 29
- Refsdal, Endre S. *NAV Klageinstans – det nye klageorganet i NAV*. Oslo, 2009. (Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 2/2009)
- Sunde, Cathrine Opstad. *Hva er rettssikkerhet?* I: Asbjørn Kjønstad [red.] *Barnevern, fylkesnemnder og rettssikkerhet*. 1. utg. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS, 2002
- Svensen, Thomas K. *Rt. 2001 side 995 – domstolenes kompetanse til å gi dom for realitet.* I: Lov og Rett 2003 nr. 02 s. 94. [Hentet fra www.idunn.no 28.01.2011]
- Terum, Lars Inge og Trude B. Nergård. *Uførepensjon og likebehandling – Leger og trygdefunksjonærer som portvakter ved fordeling av offentlige gode.* I: Bay, Ann-Helén, Bjørn Hvinden og Charlotte Koren [red.] *Virker velferdsstaten?* Kristiansand, Høyskoleforlaget, 2001.

Zimmer, Fredrik. *Lærebok i skatterett*. 6. utgave, Oslo, Universitetsforlaget, 2009
Øye, Ole-Erik, *Trygderetten og dens prosessordning*. Oslo, Gyldendal Akademisk,
2010
Øye, Ole-Erik. *Kommentar til trygderettsloven*. I: Norsk lovkommentar nettversjon
[Sisert 27.01.2011]

10.2 Nettsider

www.nav.no

www.trygderetten.no

www.atekst.no

www.lovdata.no

www.idunn.no

www.rechtsdata.no

www.regjeringen.no

www.ssb.no

www.tidsskriftet.no

www.sivilombudsmannen.no

<http://ask.bibsys.no/ask/action/resources?lang=nb>

10.3 Tidsskrift

Velferd

10.4 Lover

1814	Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold (Grunnloven) av 17. Mai 1814
1915	Lov om domstolene (Domstolloven) av 13. august 1915 nr. 05
1918	Lov om avslutning av avtaler, om fuldmagt og om ugyldige viljeserklæringer (avtaleloven) av 31. mai 1918 nr. 4.

1936	Midlertidig lov om hjelp til blinde og vanføre av 16. juli 1936 [Opphevet]
1960	Lov om uføretrygd av 22. januar 1960 [Opphevet]
1962	Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannsloven) av 22. juni 1962 nr. 08
1966	Lov om anke til Trygderetten (Trygderettsloven) av 16. desember 1966 nr. 09
1966	Lov om folketrygd (Folketrygdloven) av 17. juni 1966 nr. 12 [Opphevet]
1967	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven) av 10. februar 1967
1980	Lov om fri rettshjelp (Rettshjelpsloven) av 13. juni 1980 nr. 35
1982	Lov om rettsgebyr (Rettsgebyrloven) av 17. desember 1982 nr. 86
1990	Lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover av 21. desember 1990 nr. 80
1991	Lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover (Endringslov til folketrygdloven) av 20. desember 1991 nr. 90
1995	Lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i enkelte andre lover (Endringslov til folketrygdloven) av 16. juni 1995 nr. 32
1997	Lov om folketrygd (Folketrygdloven) av 28. februar 1997 nr. 19
2003	Lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover av (Endringslov til folketrygdloven) 19. desember 2003 nr. 135
2004	Lov om endringar i folketrygdlova og i enkelte andre lover av (Endringslov til folketrygdloven) 17. desember 2004 nr. 85

- 2005 Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (Tvisteloven) av 17. juni 2005 nr. 90
- 2006 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (Offentleglova) av 19. mai 2006 nr. 16
- 2006 Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) av 16. juni 2006
- 2008 Lov om endringer i helsepersonelloven og helseregisterloven (Endringslov til helsepersonelloven) mv. av 9. mai 2008 nr. 34
- 2009 Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Lov om sosiale tjenester i NAV) av 18. desember 2009 nr. 131

10.5 forskrifter

- 1980 Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 19. februar 1980 nr. 9862
- 1990 Forskrift om mobilitetsfremmende stønad gjennom Arbeids- og velferdsetaten. av 5. desember 1990 nr. 950
- 1991 Forskrift om krav til flytting for å få arbeid som hensiktsmessig attføringstiltak for uførepensjonssøkere av 15. januar 1991 nr. 19 [Opphevet]
- 1991 Forskrift om hvilke krav som skal stilles til sykdom, skade eller lyte og den nedsatte ervervsevne som vilkår for rett til uførepensjon av 26. september 1991 nr. 628 [Opphevet]
- 1997 Forskrift om fastsetting og endring av uføregrad i forhold til pensjonsgivende inntekt av 25. mars 1997 nr. 266
- 1997 FOR-1997-04-30 nr. 392: Forskrift om friinntekt og inntektsgrenser for uførepensjonister av 30. april 1997 nr. 392
- 2006 Forskrift til forvaltningsloven av 15. desember 2006 nr. 1456

10.6 Lovforarbeider

NOU 1977: 14	Folketrygdens uførebegrep
NOU 1990: 17	Uførepensjon
NOU 1990: 20	Forenklet folketrygdlov
NOU 2001: 32	Rett på sak – Lov om tvisteløsning
NOU 2003:19	Makt og demokrati – Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen
NOU 2004:13	En ny arbeids- og velferdsforvaltning
NOU 2007:4	Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre
Ot.prp. nr. 22, (1959)	Om lov om uføretrygd
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)	Om lov om ikraftsettelse av forvaltningsloven og om endringer av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og andre lover.
Ot.prp. nr. 3 (1976-77)	Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.)
Ot.prp.nr.44 (1989-1990)	Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr 12 om folketrygd og i visse andre lover.
Ot.prp. nr. 3 (1990-1991)	Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr 12 om folketrygd og i visse andre lover.
Ot.prp.nr. 41 (1990-1991)	Om lov om endringer i lov 17 juni 1966 nr 12 om folketrygd og i visse andre lover
Ot.prp. nr. 62 (1990-1991)	Om midlertidig lov om kompensasjonstillegg til ytelser fra folketrygden og om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd

- Ot.prp. nr. 5 (1991-1992) Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og visse andre lover
- Ot.prp. nr. 42 (1994-1995) Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr 12 om folketrygd og i enkelte andre lover (Samleproposisjon)
- Ot.prp. nr. 29 (1995-1996) Om ny lov om folketrygd (folketrygdloven)
- Ot.prp. nr. 8 (1996-1997) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (Oppfølging av Velferdsmeldingen)
- Ot.prp. nr. 10 (2003-2004) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover
- Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) Om lov om meklings og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)
- Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)

Innstilling om lov om anke til Trygderetten avgitt av Ankelovutvalget (Ankelovutvalgets innstilling) 22. oktober 1965

- Innst.O. VIII (1965-66) Innstilling fra sosialkomiteén om lov om folketrygd
- Innst.O. nr. 15 (1991-1992) Innstilling fra sosialkomiteen om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover
- Innst.O. nr. 46 (1996-1997) Innstilling fra sosialkomiteen om ny lov om folketrygd (folketrygdloven) m.v.
- St.meld. nr. 39 (1991-1992) Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen)
- St.meld. nr. 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten
- St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering

10.7 Rundskriv og vedlegg

NAV – Arbeids- og velferdsetaten. Rundskriv til ftrl. kap. 21: Del I – Oversikt over saksbehandlingsregler i trygdeetaten. Juridiske prinsipper ved saksbehandlingen. (R21-00-1-C04)

NAV – Arbeids- og velferdsetaten . Rundskriv til ftrl. kap. 21: Del II – saksbehandling i trygdesaker – Anke- og klagebehandling m.m. Kapittel 21. (R21-00-2-F10)

NAV – Arbeids- og velferdsetaten . Rundskriv til ftrl. kap. 21: Del III – lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker. (R21-00-3-E08)

NAV – Arbeids- og velferdsetaten. Rundskriv til trrl: Hovednummer 90- Ankerundskriv (R90-00-D08)

NAV- Arbeids- og velferdsetaten. Rundskriv til ftrl. kap. 12: Uførepensjon (R12-00-C10)

NAV- Arbeids- og velferdsetaten. Vedlegg nr. 2 til ftrl. kap. 12: Nasjonal kvalitetsstandard for tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon. RTV januar 2004 (V2-12-00-E05)

NAV- Arbeids- og velferdsetaten. Vedlegg nr. 8 til ftrl. kap. 12: Retningslinjer for saksbehandling av tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon. (V8-12-00-D04)

10.8 Diverse dokumenter

Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Rikstrygdeverket av 24.10.2004
Stortingets pensjoner – Ekspertutvalgets granskningsrapport, Oslo, Gyldendal Akademisk, 2009

Sivilombudsmannens uttalelse; Sak 2010/946 – Brukarens høve til samtale med sakshandsamar i Nav, 21. juni 2010 [hentet fra www.sivilombudsmannen.no 03.02.2011]

Sivilombudsmannens uttalelse; Sak 2007/713 - Arbeids- og velferdsetatens veiledningsplikt og utrednings- og informasjonsplikt [Hentet fra www.sivilombudsmannen.no 03.02.2011]

Rapport fra helsetilsynet 4/2011. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2010 med sosiale tjenester i Nav. Kommuner bryter loven ved henvendelser om økonomisk stønad.

NAV Rapport nr. 1/2011. *Personbrukerundersøkelsen 2010*. Tilgjengelig på www.nav.no

10.9 Personlig meddelelse

Stokkeland, Sven. (Arbeids- og velferdsdirektoratet Fagstab ytelser/Budsjett, resultatoppfølging og analyse) Mail 18.01.2011

Narvland, Runar. (Trygderettsdommer) Mail. 28.01.2011a

Narvland, Runar. (Trygderettsdommer) Mail. 18.02.2011b

Toften, Mailén. (NAV fagstab ytelser/Budsjett, resultatoppfølging og analyse) Mail. 01.03.2011

10.10 Domstolsavgjørelser

Rt. 2001 s. 995

Rt. 2005 s. 548

Rt. 2005 s. 1759

Rt. 2007 s. 882

Rt. 2008 s. 688

Rt. 2010 s. 113

LG-1997-268

LG-2001-1866

LG-2003-53971

LG-2008-118209

LG-2009-91744

LG-2009-32386

LB-2000-1069

LB-2001-1673

LB-2005-27657

LB-2005-37986

LB-2006-82649

LB-2007-153621

LB-2010-13529

LF-2001-164
LF-2009-117405
LA-2005-111995
LA-2007-62522
LA-2007-64532
LA-2009-155125
LA-2009-106053

10.11 Trygderettskjennelser

Ankesak 1167/71
Ankesak 1744/72
Ankesak 595/75
Ankesak 417/83
Ankesak 2325/87
TRR-1993-02922
TRR-1994-21
TRR-1996-01258
TRR-1997-1725
TRR-1997-2783
TRR-1999-28
TRR-1999-482
TRR-1999-2109
TRR-2000-323
TRR-2000-594
TRR-2002-1386
TRR-2002-2418
TRR-2002-2518
TRR-2002-3658
TRR-2002-4728
TRR-2003-1404
TRR-2003-4745
TRR-2003-5284

TRR-2003-5480
TRR-2004-218
TRR-2004-1648
TRR-2004-4646
TRR-2005-2600
TRR-2006-2425
TRR-2006-3812
TRR-2007-1111
TRR-2007-3281
TRR-2007-3592
TRR-2008-1765
TRR-2008-2489
TRR-2009-925
TRR-2009-1243
TRR-2009-1383
TRR-2009-1575
TRR-2009-1596
TRR-2009-1672
TRR-2009-1872
TRR-2009-1881
TRR-2009-1928
TRR-2009-2084
TRR-2009-2320
TRR-2010-47
TRR-2010-112
TRR-2010-153
TRR-2010-387
TRR-2010-484
TRR-2010-495

11 Lister over tabeller og figurer m v

Figur 1: Selvlaget illustrasjon over organiseringen av Arbeids- og velferds-systemet

Figur 2: Organisasjonskart fra www.nav.no [25.01.2011]

Figur 3: Selvlaget illustrasjon over saksgangen i uføresaker

