

UiO : **Det juridiske fakultet**

En sammenligning og vurdering
av saksbehandlingen i
Trygderetten og
saksbehandlingen i
fylkesnemnda for barnevern og
sosiale saker

Kandidatnummer: 548

Leveringsfrist: 25.04.2015

Antall ord: 17405



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING: TEMA FOR OPPGAVEN OG AVGRENSNINGER.....	1
2	BAKGRUNNEN FOR OPPRETTELSEN AV TRYGDERETTEN OG FYLKESNEMNDENE FOR BARNEVERN OG SOSIALE SAKER, OG FOR DERES STATUS SOM DOMSTOLLIGNENDE FORVALTNINGSORGANER . 2	
2.1	Innledning	2
2.2	Trygderetten	2
2.3	Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker	2
2.4	Gjenspeiler saksbehandlingsreglene for Trygderetten og fylkesnemnda at de ble opprettet som domstollignende forvaltningsorganer?.....	3
3	OPPGAVER	4
3.1	Trygderettens oppgaver.....	4
3.2	Fylkesnemndas oppgaver	4
3.3	Hvilken betydning har forskjellene i sakenes karakter for saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda og Trygderetten?.....	5
4	ORGANISASJON OG STEDLIG VIRKEOMRÅDE.....	5
4.1	Organisering av fylkesnemnda og Trygderetten	5
4.1.1	Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker	5
4.1.2	Trygderetten.....	6
4.2	Stedlig virkeområde	7
4.2.1	Innledning	7
4.2.2	Stedlig virkeområde for fylkesnemnda.....	7
4.2.3	Stedlig virkeområde for Trygderetten	7
4.3	Hvilken innvirkning har valg av sentralisert eller desentralisert organisering på praksiskoordinering?.....	8
4.3.1	Innledning	8
4.3.2	Koordinering av praksis i fylkesnemnda	9
4.3.3	Koordinering av praksis i Trygderetten.....	9
5	GRUNNVERDIER FOR SAKSBEHANDLINGEN I TRYGDERETTEN OG FYLKESNEMNDA.....	12
5.1	Grunnprinsipper for god saksbehandling og saksbehandlingen i Trygderetten og fylkesnemnda	12
5.2	Hovedprinsipper for saksbehandlingen i fylkesnemnda	12

5.3	Hovedprinsipper for saksbehandlingen i Trygderetten.....	14
5.4	Vekt på den private/ankende parts interesser.....	15
5.4.1	Rettsikkerhetsgarantier i fylkesnemndas saksbehandlingsregler.....	15
5.4.2	Trygderettens saksbehandlingsregler og ivaretagelse av den ankende parts interesser.....	16
5.5	Er det betydelige forskjeller mellom grunnverdiene og hovedprinsippene for saksbehandling som ligger til grunn for saksbehandlingsreglene i Trygderetten og fylkesnemnda?	17
6	SAKSANLEGG FOR FYLKESNEMNDA OG TRYGDERETTEN.....	17
6.1	Fylkesnemnda	17
6.2	Trygderetten	18
6.3	Er bestemmelsene om saksanlegg for fylkesnemnda og for Trygderetten i samsvar med grunnleggende prinsipper for saksbehandlingen i de to organene?	18
7	FORBEREDELSE TIL FORHANDLINGSMØTE/RETTSMØTE.....	19
7.1	Avgjørelser om videre saksbehandling	19
7.1.1	Er lovregulering av tidsfrister hensiktsmessig?.....	20
7.2	Avvisning	20
7.2.1	Hva kan være årsaken til at det er forskjell på reglene om avvisning i fylkesnemnda og Trygderetten?	20
7.3	Avgjørelse om skriftlig eller muntlig behandling.....	21
7.3.1	Hvorfor er det så stor forskjell på reglene om skriftlighet og muntlighet i fylkesnemnda og Trygderetten?	21
7.4	Hjelp i prosessen for den private/ankende part.....	22
7.4.1	Advokathjelp	22
7.4.2	Talsperson for fylkesnemnda.....	23
7.4.3	Prosessfullmektig for Trygderetten	23
7.4.4	Gir reglene om bistand for fylkesnemnda og Trygderetten en god nok hjelp for den private/ankende part?.....	23
7.5	Partenes innsynsrett.....	24
7.5.1	Innsynsrett for fylkesnemnda	24
7.5.2	Innsynsrett for Trygderetten	25
7.5.3	Hva kan årsaken være til at innsynsretten i saker for fylkesnemnda er videre enn i saker for Trygderetten og forvaltningen ellers?.....	26
7.6	Innkalling av partene.....	27
7.6.1	Hvorfor er det forskjell på reglene om innkalling for fylkesnemnda og Trygderetten?.....	27
7.7	Taushetsplikt	27

7.7.1	Kunne taushetsplikten i saker for Trygderetten og fylkesnemnda like gjerne vært regulert av forvaltningslovens regler om taushetsplikt?.....	28
8	SAMMENSETNINGEN I DEN ENKELTE SAK	29
8.1	Trygderettens sammensetning i den enkelte sak.....	29
8.2	Fylkesnemndas sammensetning i den enkelte sak	30
8.3	Hvordan kan ulikheter i reglene for sammensetningen av fylkesnemnda og Trygderetten i den enkelte sak forklares?	30
8.4	Habilitet.....	31
8.4.1	Er habilitet hensiktsmessig regulert og praktisert?.....	32
9	FORHANDLINGSMØTE / ANKEBEHANDLING.....	33
9.1	Muntlig forhandlingsmøte i Fylkesnemnda. Skriftlig ankebehandling i Trygderetten..	33
9.2	Bevisførsel	34
9.2.1	Anledning til å ta opp forklaringer	34
9.2.2	Innhenting av opplysninger	35
9.2.3	Vitneplikt.....	35
9.3	Avgjørelsesgrunnlaget	36
9.3.1	Rettens forhold til partenes krav og påstander	37
9.4	Saksbehandlingstid.....	37
9.5	Bidrar saksbehandlingsreglene om forhandlingsmøte i fylkesnemnda og ankebehandling i Trygderetten til forsvarlig behandling av sakene innen rimelig tid?.	39
9.5.1	Fylkesnemnda.....	39
9.5.2	Trygderetten.....	41
10	AVGJØRELSENE.....	42
10.1	Innledning	42
10.2	Tidsfrister	42
10.3	Begrunnelse.....	43
10.4	Meddelelse av kjennelse/vedtak til partene	43
10.5	Hvordan fungerer reglene om begrunnelse av vedtak og kjennelser i forhold til den private/ankende parts behov?.....	43
11	OPPSUMMERING.....	45
	LITTERATURLISTE.....	47

1 Innledning: Tema for oppgaven og avgrensninger

Oppgaven behandler saksbehandlingen i Trygderetten og i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Det påpekes forskjeller og likheter i saksbehandlingen og mulige årsaker til disse, og gjøres en vurdering av saksbehandlingen i de to organene med hensyn til hensiktsmessighet og forbedringspotensial. Det er interessant å sammenligne saksbehandlingen i Trygderetten og fylkesnemnda fordi begge er domstollignende forvaltningsorganer hvor resultatet har meget stor betydning for den enkelte. Kjennelsene i Trygderetten kan bety mye for den enkeltes økonomi og evne til å klare seg i hverdagen, mens avgjørelsene i fylkesnemnda griper direkte inn i noe av det mest private vi har – familielivet.

"Saksbehandling" er i denne oppgaven avgrenset til perioden fra saken kommer inn til Trygderetten eller fylkesnemnda, og til vedtak er truffet. Behandling i tidligere og eventuell etterfølgende instans faller utenfor oppgaven. Akuttvedtak er holdt utenfor oppgaven. Denne typen vedtak treffes kun i fylkesnemnda, og spesielle hensyn gjelder for hastesituasjoner. Akuttvedtak er dermed ikke egnet til å illustrere saksbehandling i en normalsituasjon.

I starten av oppgaven vil bakgrunnen for opprettelsen av fylkesnemnda og Trygderetten bli kort gjennomgått, samt de to organenes oppgaver og organisering. Grunnleggende prinsipper for saksbehandlingen i fylkesnemnda og Trygderetten vil bli presentert. Oppgaven vil så følge saksbehandlingens stadier fra saken anlegges for fylkesnemnda eller Trygderetten og til partene har fått vedtaket. I slutten av hvert kapittel eller avsnitt vil aktuelle problemstillinger bli diskutert.

Foreldre og andre som får sin sak behandlet mot en kommune i fylkesnemnda, vil bli omtalt som "den private part". Private som anker avslag om for eksempel uføretrygd eller hjelpemidler inn for Trygderetten, omtales som "den ankende part".

Det benyttes rettsdogmatisk metode i beskrivelsen av gjeldende saksbehandlingsregler. Rettspolitisk metode benyttes når hensiktsmessigheten av saksbehandlingsreglene vurderes. Intervjuer med representanter for Trygderetten og fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er blitt brukt primært for å utfylle og supplere andre kilder til informasjon om saksbehandlingen, og også for å få et innblikk i hva de som jobber i Trygderetten og fylkesnemnda selv opplever som sterke og svake sider ved saksbehandlingen. Et juridisk kyndig rettsmedlem og en rettsfullmektig fra Trygderetten, samt en nemndsleder fra Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker Oslo og Akershus, har blitt intervjuet om tema som har vært aktuelle for oppgaven. Disse intervjuene er ikke representative for alle ansatte i Trygderetten eller fylkesnemnda, men kan likevel være med på å bidra til et mer riktig bilde av virkeligheten enn rene litteraturstudier kan gi.

2 Bakgrunnen for opprettelsen av Trygderetten og fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, og for deres status som domstollignende forvaltningsorganer

2.1 Innledning

Bakgrunnen for opprettelsen av Trygderetten og fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker har hatt betydning for hvordan saksbehandlingen er regulert. Saksbehandlingsreglene gjen-speiler særegne trekk ved begge organer. Det er derfor nyttig å se kort på sentrale hensyn bak opprettelsen av Trygderetten og fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

2.2 Trygderetten

Trygderetten ble opprettet i 1967 ved lov om anke til Trygderetten (trygderettsloven). Et hovedmål for Trygderettens saksbehandling var å fremme rettssikkerhet ved behandlingen av trygde- og pensjonssaker.¹ Utvalget som utredet og fremla utkastet til trygderettsloven (Ankelovutvalget) foreslo at Trygderetten skulle opprettes som en "trygde- og pensjonsdomstol" og at saksbehandlingen skulle legges tett opp til normene i den daværende tvistemålsloven, med noen tilpasninger slik at det ble tatt hensyn til trygderettssakenes spesielle karakter.² Utvalgets oppfatninger om saksbehandlingen ble fulgt opp i lovforslaget. Trygderetten ble imidlertid ikke opprettet som en egen domstol, i stedet ble den et forvaltningsorgan som skulle "utøve faktisk, om ikke formell, rettspleie".³ Det ble lagt stor vekt på at navnet likevel skulle være *Trygderetten*, og slik signalisere en domstollignende behandling av saken overfor de trygdede.⁴ Ut av forarbeidene kan det leses et ønske om sterk grad av legitimitet for trygde- og pensjonssakene – et ønske om at den ankende part skal oppleve at saken ivaretas på en like betryggende måte som det ville blitt gjort i en alminnelig domstol.

2.3 Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker

Før fylkesnemndene ble opprettet var det barnevernsnemnda i den enkelte kommunen som hadde ansvar for forebyggende tiltak, omsorgsovertakelse og fratakelse av foreldreansvaret etter barnevernloven av 1953.⁵ Barnevernsnemnda hadde fem medlemmer som ble valgt av kommunestyret. Sammensetningen av barnevernsnemnda endret seg over tid, fra en ganske jevn fordeling mellom prester, leger og lærere, til en overvekt av husmødre.⁶ En dommer ledet nemnda ved alvorlige inngrep.⁷

¹ Innstilling om lov om anke til Trygderetten (1965) s. 19

² l.c.

³ Ot.prp. nr. 5 (1966-1967) s. 20

⁴ *ibid.* s. 20-21

⁵ NOU 2004: 23 s. 47

⁶ *ibid.* s. 61

⁷ *ibid.* s. 47

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker ble etablert i forbindelse med lov om barnevernstjenester (barnevernloven) av 1992, hjemlet i daværende lov om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) og med henvisningsbestemmelser i barnevernloven. I 2006 ble saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda omarbeidet, og flyttet til barnevernloven kapittel 7. Plasseringen i barnevernloven gjenspeiler fordelingen av de ulike sakstypene: Saker etter barnevernloven utgjør den klart største delen av sakene for fylkesnemnda.⁸ Andre saker gjelder tvangstiltak overfor smittede personer etter smittevernloven, og overfor rusmiddelavhengige etter helse- og omsorgstjenesteloven.

Viktige mål for saksbehandlingen i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker da den ble opprettet var at saksbehandlingen skulle være rask, og at den skulle være i tråd med grunnreglene for god saksbehandling for domstolene. Det var viktig å ha legmannsskjønn med i avgjørelsesprosessen, sammen med juridisk og annen faglig kompetanse.⁹

2.4 Gjenspeiler saksbehandlingsreglene for Trygderetten og fylkesnemnda at de ble opprettet som domstollignende forvaltningsorganer?

Ser man på saksbehandlingsreglene for Trygderetten slik de er blitt, er det tydelig at de gjenspeiler mellomposisjonen mellom et forvaltningsorgan og en alminnelig domstol. Trygderettens saksbehandling har flere kjennetegn fra saksbehandlingen i forvaltningen. Mest iøynefallende er det at saksbehandlingen i hovedsak er skriftlig, at Trygderetten foretar en full prøving av sakene og at det er enkelt og gratis for den ankende part å anlegge sak. Dette ligner behandlingen av klage om vedtak etter forvaltningsloven. Trygderettens saksbehandling har imidlertid også mange kjennetegn fra domstolsprosessen. Eksempelvis peker Trygderettens uavhengighet innenfor statsforvaltningen og den kollegiale behandlingen av sakene i retning av et domstollignende organ, sakene behandles som en partsprosess som i domstolene, og det at Trygderettens vedtak kan ankes direkte til lagmannsretten, gjør det naturlig å sammenligne Trygderetten med en domstol i første instans.

I saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda, kommer nemndas rolle som et domstollignende forvaltningsorgan også tydelig frem. I henhold til barnevernloven § 6-1 gjelder forvaltningsloven i utgangspunktet for avgjørelser etter barnevernloven, med unntak for særregler fastsatt i loven. Særreglene i kapittel 7, som behandles utover i oppgaven, gir som regel sterkere rettigheter for den private part og er med på å forsterke domstolspreget. Det kanskje tydeligste domstollignende trekket er det muntlige forhandlingsmøtet, der partene får legge frem sin sak

⁸ Hove (2015) note 317

⁹ Ot.prp. nr.76 (2005-2006) s. 12

og umiddelbart imøtegå motpartens anførsler for fylkesnemnda. Forhandlingsmøtet ligner svært mye på hvordan et rettsmøte foregår for domstolene, og følger gangen i et rettsmøte, jfr. barnevernloven § 7-15.¹⁰ Denne likheten understrekes av at praksis er blitt utviklet slik at salene er innredet med rettssalsoppsett.¹¹ Et annet eksempel på domstollignende trekk er at den private part normalt er representert ved advokat.

3 Oppgaver

3.1 Trygderettens oppgaver

Trygderetten behandler anke over vedtak om individuelle rettigheter og plikter etter folke-trygdloven. Dette gjelder bl.a. stønad under arbeidsløshet, ytelser ved sykdom, ytelser knyttet til livsløp og familiesituasjon og ytelser ved nådd pensjonsalder. Trygderetten behandler også anke over vedtak om individuelle rettigheter og plikter etter barnetrygdloven, lovgivning om krigspensjonering, bestemmelser om supplerende pensjonsordninger fastsatt ved lov, ved stortingsvedtak eller i forskrift, samt lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser, jfr. trygderettsloven § 1. Før anken behandles av Trygderetten, skal vedtaket først ha vært vurdert på nytt og opprettholdt av førsteinstansen, og så, i de fleste tilfeller, av NAV Klageinstans. HELFO og pensjonskasser kan også være ankemotpart.¹²

3.2 Fylkesnemndas oppgaver

De fleste vedtak som treffes i fylkesnemnda gjelder barnevernsaker som fremmes for nemnda etter barnevernloven kapittel 4. Sentrale sakstyper innen barnevern er hjelpetiltak for barn og deres familier, omsorgsovertakelse, adopsjon og plassering av ungdom på institusjon. Fylkesnemnda treffer også vedtak om tvangstiltak overfor rusmiddelavhengige etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 10, for eksempel tvangsplassering av gravide rusmisbrukere på institusjon for å hindre eller begrense sannsynligheten for at barnet påføres skade. I tillegg er fylkesnemndene klageinstans for vedtak om bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning etter helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 tredje ledd bokstavene b og c som er overprøvd av Fylkesmannen. En av fylkesnemndene, Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Oslo og Akerhus, er utpekt av departementet som smittevernnemnd.¹³ Som smittevernnemnd behandler nemnda saker som gjelder tvangstiltak overfor smittede personer etter smittevernloven §§ 5-2 og 5-3, jfr. smittevernloven § 7-5. I 2006 utgjorde barnevernsaker 95 % av sakene for fylkesnemnda.¹⁴ For å begrense denne

¹⁰ Ot.prp. nr. 76 (2005-2006) s. 73-74

¹¹ Nordberg (2015)

¹² Trygderetten (A)

¹³ Steen og Arnesen (2014) s. 1357

¹⁴ Ot.prp. nr. 76 (2005-2006) s. 13

oppgavens omfang, vil derfor kun barnevernsaker bli behandlet. Disse sakene reises av barneverntjenesten i barnets oppholdskommune, jfr. barnevernloven §§ 7-1 og 8-4.

3.3 Hvilken betydning har forskjellene i sakenes karakter for saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda og Trygderetten?

Både saker for Trygderetten og saker for fylkesnemnda har stor betydning for den vedtaket gjelder, men på ulik måte. Saker for Trygderetten har som oftest en økonomisk betydning. En innvilgelse av søknad om for eksempel uførepensjon eller spesialtilpasset bil betyr naturlig nok svært mye for dagligdagen og økonomien til en ankende part med funksjonsnedsettelse, mens et avslag kan føre til en anstrengt økonomi og mange bekymringer. Trygderettsloven går langt i å ivareta den ankende parts interesser og gi rettssikkerhet for den ankende part, blant annet ved utstrakt mulighet for kontradiksjon.

Når det gjelder barnevernsaker for fylkesnemnda, for eksempel saker om omsorgsovertakelse og samværsrett, er likevel disse langt mer inngripende i privatlivet til den private part enn saker for Trygderetten. Det er ut fra dette naturlig å forvente at saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda i enda større grad enn saksbehandlingsreglene i trygderettsloven ivaretar den private parts interesse i å få frem sin side av saken. Dette kommer tydelig frem i retten til advokathjelp, som er absolutt og ikke behovsprøvd for private parter for fylkesnemnda, jfr. barnevernloven § 7-8, mens ankende parter for Trygderetten ikke har en tilsvarende rett.

I saker for fylkesnemnda er faktum ofte omstridt. Det kommunale barnevernet og foreldrene kan ha ulikt syn på hva som har skjedd med barna og hvordan dette påvirker barna, samt hva som vil være det beste for barna. I saker for Trygderetten vil faktum i flere tilfeller være klarere, og det som skal bevises i den enkelte saken lar seg i stor grad gjøre gjennom skriftlig dokumentasjon. Det er således oftere tolkningen av regelverket det er strid om i trygderettssaker. Denne grunnleggende forskjellen mellom sakstypene er en viktig forutsetning for å forstå hvorfor saksbehandlingsreglene og organiseringen er ulik for disse to organene.

4 Organisasjon og stedlig virkeområde

4.1 Organisering av fylkesnemnda og Trygderetten

4.1.1 Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker

Sentralenheten for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker ble organisert som et selvstendig forvaltningsorgan i 2010. Sentralenheten for fylkesnemndene har ansvaret for den sentrale administrasjonen av de 12 fylkesnemndene.¹⁵ Fylkesnemndene hadde i 2013 119

¹⁵ Lindboe (2012) s. 188

stillinger: 71 nemndsledere, 42 administrative stillinger, og seks ansatte i Sentralenheten.¹⁶ Per 31.12.2014 var det 126 ansatte i fylkesnemndene, fordelt på 120 årsverk.¹⁷ I tillegg ble det i revidert nasjonalbudsjett for 2014 bevilget midler til engasjementer tilsvarende 3 årsverk for nemndsledere, fordelt på 8 engasjementer med varighet fra 3 til 6 måneder.¹⁸

Hver fylkesnemnd består av en eller flere ledere som fyller kravene til dommere, et utvalg av fagkyndige og et alminnelig medlemsutvalg som tas fra utvalget for meddommere, jfr. barnevernloven § 7-2. Fagkyndige medlemmer kan være psykologer, psykiatere, sosionomer eller barnevernpedagoger.¹⁹ De er, i likhet med det alminnelige medlemsutvalget, ikke fast ansatt ved fylkesnemnda, men hentes inn i den enkelte saken ved behov.

Fylkesnemndene har ikke rettsfullmektiger. Bruk av dommerfullmektiger frarådes i barnevernsaker for domstolene på grunn av sakenes kompleksitet og inngripende karakter.^{20 21} Det ville derfor ikke vært naturlig om fylkesnemnda skulle hatt en fullmektigordning, når det er gjort et bevisst valg om at dommerfullmektiger ikke bør behandle denne typen saker.

4.1.2 Trygderetten

Trygderetten skal i henhold til trygderettsloven § 1 (1) ha "en leder, nestleder og så mange andre faste medlemmer som Kongen bestemmer". Trygderetten er delt inn i fire fagavdelinger. Hver fagavdeling har en leder, hvorav den ene også fungerer som Trygderettens nestleder, samt juridisk kyndige, medisinsk kyndige og attføringskyndige rettsmedlemmer, og dessuten rettsfullmektiger og annet personale. Rettsfullmektigene tilsvarende dommerfullmektiger i domstolene. Medisinsk kyndige er gjerne leger. De attføringskyndige rettsmedlemmene har ulik faglig bakgrunn, og særlig kompetanse på arbeidsrettede tiltak og arbeidsevnevurdering.²² Det er totalt cirka 24 faste rettsmedlemmer og 14 rettsfullmektiger i Trygderetten. I tillegg kommer en administrativ avdeling.²³

¹⁶ Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2014) s. 22

¹⁷ Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2015) s. 6

¹⁸ *ibid.* s. 19

¹⁹ Nordberg (2015)

²⁰ Innstillingsrådet for dommere

²¹ Nordberg (2015)

²² Bogstad og Rosenqvist (2015)

²³ Trygderetten (A)

4.2 Stedlig virkeområde

4.2.1 Innledning

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker og Trygderetten har svært ulikt virkeområde. Fylkesnemnda er organisert etter en desentralisert modell med nemnder spredt rundt i landet, mens Trygderetten er sentralisert.

4.2.2 Stedlig virkeområde for fylkesnemnda

I saksbehandlingen i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er det et viktig hovedprinsipp at partene i saken normalt skal få fremme "muntlige forklaringer umiddelbart for nemndene", jfr. barnevernloven § 7-3. Partene vil ofte ha ulik oppfattelse av faktum i saken og ønske å forklare seg muntlig. Da blir fysisk nærhet til lokalene viktig, for å bidra til at det skal kjennes overkommelig for partene å møte opp og forsøke å hindre at bosted blir en faktor som skaper ulikhet mellom partene. I et langstrakt land som Norge kan reisevei ellers bli en begrensende faktor. Det samme er tilfellet for Sverige, hvor nettopp tilgjengeligheten var et viktig moment i vurderingene i forbindelse med utvikling av ny organisering av länsrättene i 2009.²⁴ I tråd med tilgjengelighetsprinsippet er det 12 fylkesnemnder forholdsvis jevnt fordelt ut over landet. Barnevernloven § 7-1 har som utgangspunkt at det skal være en nemnd i hvert fylke, men åpner også for at noen fylker kan dele fylkesnemnd. Dette gjelder Oslo og Akershus, Buskerud og Vestfold, Oppland og Hedmark, Aust- og Vest-Agder, Hordaland og Sogn og Fjordane, Sør- og Nord-Trøndelag og Troms og Finnmark.²⁵

4.2.3 Stedlig virkeområde for Trygderetten

Trygderettens lokaler ligger i Oslo, jfr. trygderettsloven § 5. Det er altså valgt en sentralisert modell. Saksbehandlingen i Trygderetten er hovedsakelig skriftlig, og muntlig saksbehandling skjer bare unntaksvis. Det er sjelden så stor uenighet om faktum at det er behov for at partene møter opp og legger frem sin sak. Der det er uklarheter om faktum, vil de medisinske kyndige og attføringskyndige rettsmedlemmene normalt kunne avklare saken ut fra skriftlig dokumentasjon.²⁶ Ut fra dette er en sentralisert instans hensiktsmessig: Det er normalt ikke et behov for at Trygderetten skal være lett fysisk tilgjengelig for partene rundt omkring i landet, og muntlig behandling av saken med partene til stede skjer kun unntaksvis. De som jobber i Trygderetten, og som dermed er de som skal ha mest spesialisert kompetanse på dette området i landet, arbeider i samme bygg. Dette styrker det trygderettslige fagmiljøet ved at terskelen for samarbeid blir lav. Plasseringen legger således til rette for at det kan utvikles en ensartet praksis i disse sakene.

²⁴ Betänkande 2008/09:JuU23 s. 11

²⁵ Ot.prp. nr. 76 (2005-2006) s. 12

²⁶ Bogstad og Rosenqvist (2015)

Verken i Ankelovutvalgets innstilling om lov om anke til Trygderetten eller i Ot.prp. nr. 5 (1966-67) er en desentralisert modell for behandling av trygderettslige saker tatt opp til vurdering. Desentralisering av avgjørelser av ankesaker innen saksområdet som Trygderetten behandler, ble grundig vurdert i en offentlig utredning 11 år etter at Trygderetten ble opprettet.²⁷ Utvalget antok at en omlegging med etablering av regionale instanser, eventuelt instanser på fylkesplan, i tillegg til den sentrale Trygderetten bl.a. kunne føre til en kortere saksbehandlingstid, og at man ville kunne dra nytte av den geografiske nærheten til den ankende part i opplysningen av saken.²⁸ Utvalget fant at en organisering på fylkesplan med et sentralt organ som skulle behandle mer prinsipielle saker, ville kunne være en mer hensiktsmessig løsning enn ordningen med en sentral Trygderett. Utvalget anbefalte likevel ikke en omorganisering på daværende tidspunkt. Hovedgrunnene til det var at utvalget ville avvente en utredning i Regionaliseringsutvalget om strukturelle endringer i trygdeadministrasjonen som var under arbeid, samt at man ville vente til det var gjort erfaringer med hvordan ankeordningen ville fungere etter at innførte eller vedtatte reformer hadde begynt å få effekt, og etter at restansene ble betydelig mindre.²⁹ Det ble imidlertid ikke publisert noen utredning etter Regionaliseringsutvalgets arbeid, og en omorganisering av Trygderetten med opprettelse av regionale instanser ble ikke utredet ytterligere.³⁰

4.3 Hvilken innvirkning har valg av sentralisert eller desentralisert organisering på praksiskoordinering?

4.3.1 Innledning

Koordinering av praksis er viktig for både Trygderetten og fylkesnemnda. Det kan derfor være interessant å se på om organisering og stedlig virkeområde kan ha påvirkning på praksiskoordinering.

I departementets tildelingsbrev for 2015 til Trygderetten, vektlegges koordinering av praksis i betydelig grad. Blant annet skal Trygderetten "ivareta hensynet til likebehandling. Trygderetten skal prioritere arbeid med å utvikle en ensartet praksis og tilstrebe best mulig koordinering av denne."³¹

²⁷ NOU 1977: 41

²⁸ *ibid.* s. 26

²⁹ *ibid.* s. 27

³⁰ Forvaltningsdatabasen

³¹ Det kongelige arbeids- og sosialdepartement (2015) s. 3

I tildelingsbrevet til fylkesnemndene, vektlegges særlig å få en kortere og mer lik saksbehandlingstid: "Fylkesnemndene må ha særlig oppmerksomhet rettet mot nemnder med lang saksbehandlingstid og ellers utjevne uhensiktsmessige forskjeller mellom nemndene."³²

4.3.2 Koordinering av praksis i fylkesnemnda

En svakhet ved et system med 12 fylkesnemnder, er at en slik desentralisert modell kan gjøre det mer utfordrende å oppnå en enhetlig saksbehandling. Opprettelsen av tre regionale enheter med en regionleder med administrativt ansvar i hver region i 2000 bidro til å harmonisere saksbehandlingen i større grad.³³ Likevel ble det innført en ny organisering av fylkesnemndene i 2011, hvor de regionale enhetene etter ønske fra de fleste nemndene ble fjernet til fordel for en flatere organisasjonsstruktur.³⁴ I fylkesnemndenes årsmelding for 2013 beskrives arbeidet som gjøres for å utvikle en felles kompetansestrategi og felles forståelse for hvordan fylkesnemndene arbeider med sine mål. Her nevnes flere aktuelle tiltak, bl.a. å gjennomgå rutiner for beramning og saksfordeling, og å gjennomføre systematisk kollegaobservasjon.³⁵ At dette er beskrevet så konkret i årsmeldingen kan tyde på at det å oppnå en enhetlig saksbehandling er viktig for fylkesnemndene. I årsmeldingen for 2014 er det særlig fokus på utjevning av saksbehandlingstid, men det nevnes også her at det bør være minst mulig forskjeller på hvordan saker behandles mellom nemndene.³⁶

4.3.3 Koordinering av praksis i Trygderetten

Et aktuelt spørsmål kan være om praksis i Trygderetten har et enhetlig preg, siden det organisatorisk er lagt til rette for det. En artikkel i Aftenposten i desember 2014 viste at det er relativt store forskjeller i Trygderettens praksis på uføreområdet.³⁷ Aftenposten la 26.400 dommer avsagt fra 1998-2013 til grunn for sin undersøkelse. Utvalget besto av juridisk kyndige rettsmedlemmer i Trygderetten med minst 100 saker mellom 1998 og 2013. Medholdsprosenten viste seg å variere mellom dommerne, fra 4.0% til 43.4%. Det ble også avdekket store forskjeller for de medisinsk kyndige rettsmedlemmene. For disse varierte medholdsprosenten fra 6.3% i saker hvor den "strengeste" legen var med, til 32.5% hvor en av de "mest liberale" legene deltok. En feilkilde i denne statistikken kan ligge i måten den føres på: saker som sendes i retur fordi de er mangelfullt utredet, registreres som avgjort til gunst for bruker – de blir altså telt med i medholdsprosenten.³⁸ Hvor tilbøyelig et rettsmedlem er til å hjemsende saken

³² Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015) s. 3

³³ Ot.prp. nr. 76 (2005-2006) s. 12

³⁴ Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2012) s. 13

³⁵ Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2014) s. 23

³⁶ Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2015) s. 16

³⁷ Langberg og Hager-Thoresen (2014)

³⁸ Bogstad og Rosenqvist (2015)

fremfor å bruke tid på å utrede den videre, kan variere, slik at rettsmedlemmer som oftere hjemsender saker kan virke mer "liberale" i statistikken.³⁹

Det at Trygderetten er inndelt i 4 fagavdelinger gjør at en fast gruppe av juridisk kyndige, medisinsk kyndige og attføringskyndige i utgangspunktet vil jobbe noe tettere sammen enn de gjør med resten av Trygderetten, og denne organiseringen kan tenkes å gi et visst utslag på ovenstående statistikker. Trygderetten jobber imidlertid bevisst for å unngå denne effekten. Aktuelle tiltak er blant annet at sakstyper der det oppleves å være ulik praksis, systematisk settes med rettsmedlemmer fra to ulike avdelinger, at medisinsk sakkyndige kan jobbe på tvers av avdelinger der det av kapasitetsmessige årsaker er behov for det, egne møter for praksiskoordinering for alle medisinsk sakkyndige og attføringssakkyndige, og den såkalte "Rettskildhjelpen" som samler prinsipielt viktige saker fra både Trygderetten, lagmannsretten og Høyesterett og som brukes av alle avdelinger.⁴⁰ Rettskildhjelpen er et elektronisk dokument, tilgjengelig både internt og på Trygderettens nettsider.⁴¹

I Trygderettens årsmelding for 2013 er det nevnt en rekke tiltak som er gjennomført i 2013 for å "utvikle kvaliteten og koordinere praksis", blant annet gjennomgang av dommer fra lagmannsrettene som gjelder Trygderettens kjennelser, utvalg av veiledende kjennelser og praksiskoordinering som tema på faglige samlinger.⁴² Årsmeldingen for 2014 var ikke publisert da denne oppgaven ble skrevet, men koordinering av praksis var viktig for Trygderetten også i 2014: Knut Brofoss, Trygderettens leder, påpeker i et tilsvarende svar til kritikken i Aftenposten i desember 2014 at Trygderetten har fokus på arbeidet med praksiskoordinering fordi man fortsatt ikke er i mål.⁴³ Dette viser en bevisst holdning til spørsmålet, og gir håp om at ulikhetene kan gjøres mindre ved bevisst innsats på dette området over tid. På den andre siden er ikke full likhet mellom rettsmedlemmenes vurderinger et ønsket – eller realistisk – mål. Brofoss peker i samme artikkel på at uføresakene er av "utpreget skjønnsmessig karakter", og at uenighet og ulike vurderinger blant juridisk kyndige rettsmedlemmer kan føre til ulike resultater.

Over 90 prosent av sakene som behandles av Trygderetten gjelder anke over vedtak etter folketrygdloven.⁴⁴ Folketrygdloven har svært mange bestemmelser som krever bruk av skjønn. At rettsmedlemmer vurderer saker til en viss grad ulikt, er dermed naturlig. Et eksempel innen uføreområdet er folketrygdloven § 12-5 (1): "Det er et vilkår for rett til uføretrygd at ved-

³⁹ Bogstad og Rosenqvist (2015)

⁴⁰ Bogstad og Rosenqvist (2015)

⁴¹ Trygderetten (B)

⁴² Trygderetten (2014) s. 14

⁴³ Brofoss (2014)

⁴⁴ Trygderetten (A)

kommende har gjennomgått *hensiktsmessig* behandling for å bedre arbeidsevnen. Med mindre *åpenbare grunner* tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er *hensiktsmessige*, kan uføretrygd bare gis dersom vedkommende har gjennomført eller *har forsøkt* å gjennomføre individuelle og *hensiktsmessige* arbeidsrettede tiltak uten at inntektsevnen er bedret." (Mine uthevninger.) Ordene som er uthevet, er eksempler på steder i regelverket hvor rettsmedlemmer i Trygderetten vil måtte bruke sitt frie skjønn, sin kunnskap og sine erfaringer til å gjøre en uavhengig vurdering av saken. Trygderetten kan overprøve både fritt skjønn og rettsanvendelsesskjønn i den enkelte saken, den er ikke begrenset til å prøve rettsanvendelsesskjønn slik domstolene er. Slik gir rettsgrunnlagene rom for variasjoner, og en svært stor grad av likhet mellom rettsmedlemmene i deres avgjørelser ville derfor kunne tyde på at de ikke bruker skjønnen som regelverket legger opp til. Det er derfor viktig at Trygderetten finner en riktig balansegang mellom praksiskoordinering og utøvelse av skjønn i sine avgjørelser.

4.3.3.1 *Veien videre for praksiskoordinering i Trygderetten*

Trygderettens sentraliserte organisering fører ikke i seg selv til enhetlig praksis. Det har med sakenes karakter å gjøre; der det kreves utstrakt bruk av fritt skjønn vil det nødvendigvis kunne resultere i ulike vurderinger mellom rettsmedlemmene. Det synes likevel å være et forbedringspotensial på dette området. I tildelingsbrevet til Trygderetten for 2015 peker departementet på praksiskoordinering som sentralt: "Departementet viser til undersøkelser som indikerer at det kan være en ikke ubetydelig grad av variasjon i Trygderettens avgjørelser. Trygderetten skal derfor i 2015 gjennomgå sine tiltak for å sikre ensartet praksis og vurdere om disse i tilstrekkelig grad bidrar til ensartet praksis".⁴⁵

For å bidra til å imøtekomme departementets føringer kunne man, i tillegg til de tiltak som allerede er iverksatt, utvide den eksisterende praksisen hvor noen sakstyper settes med rettsmedlemmer fra to ulike avdelinger. Trygderetten kunne, eventuelt i en prøveperiode, la både juridisk kyndige, medisinsk kyndige og attføringskyndige rettsmedlemmer samt rettsfullmektiger sirkulere systematisk mellom avdelingene i *alle* typer saker. Fordi saksbehandlingen i all hovedsak foregår skriftlig, burde det ikke være ekstra ressurskrevende å gjennomføre en slik sirkuleringsordning. Det kan være lettere å koordinere praksis når de ansatte jobber i mange ulike konstellasjoner. Det ville vært interessant å se om konsekvent og systematisk samarbeid om saker på tvers av alle avdelingene, og for alle sakstyper, ville gitt utslag på likheten i resultatene.

⁴⁵ Det kongelige arbeids- og sosialdepartement (2015) s. 3

5 Grunnverdier for saksbehandlingen i Trygderetten og fylkesnemnda

5.1 Grunnprinsipper for god saksbehandling og saksbehandlingen i Trygderetten og fylkesnemnda

Grunnprinsippene for saksbehandlingen i domstolene stilles i forarbeidene opp som idealstandarden for fylkesnemndas og Trygderettens saksbehandling.^{46 47}

De sentrale prinsippene for behandling av sivile rettstvister beskriver en god prosess: I tillegg til et generelt grunnprinsipp om at saksbehandlingen skal være rettferdig og forsvarlig,⁴⁸ kommer de mer spesifikke prinsippene om kontradiksjon, likebehandling, bevisumiddelbarhet, offentlig rettergang, disposisjonsprinsippet, forhandlingsprinsippet, aktiv saksstyring og konsentrasjon av prosessen, proporsjonalitet, bevisfrihet, legdommerdeltakelse og rettens veiledningsplikt.⁴⁹

Sakstypene for Trygderetten og fylkesnemnda har særtrekk som gjør at lovgiver har valgt å gjøre unntak for enkelte av disse prinsippene. Barnevernsaker for fylkesnemnda er inngripende og belastende for de private parter. Et eksempel på at hensynet til den private parts interesser fører til avvik fra prinsippene for behandling av sivile rettstvister, er at forhandlingsmøtene i fylkesnemnda normalt ikke er åpne for offentligheten, jfr. barnevernloven § 7-16. Dermed fravikes prinsippet om offentlig rettergang, og den private part skjermes fra offentlighetens innsyn uten selv å måtte be om lukkede dører. I saker for Trygderetten, hvor det i endel tilfeller kan være større enighet mellom partene om faktum, og hvor nødvendig dokumentasjon som regel allerede finnes i skriftlig form, vil skriftlig saksbehandling som oftest være hensiktsmessig. Ut fra dette virker det rimelig at trygderettsloven ikke legger opp til bevisumiddelbarhet og legdommerdeltakelse i Trygderettens saksbehandling.

5.2 Hovedprinsipper for saksbehandlingen i fylkesnemnda

Barnevernloven § 7-3 angir detaljert og eksplisitt hvilke hovedprinsipper som skal gjelder for saksbehandlingen: "Fylkesnemndas saksbehandling skal være betryggende, rask og tillitskappende. Den skal være tilpasset tiltaket og sakens art, omfang og vanskelighetsgrad, og støtte opp under lovens grunnleggende hensyn.

For å oppnå målene i første ledd, skal

⁴⁶ Ot.prp. nr. 76 (2005-2006) s. 12

⁴⁷ Ot.prp. nr. 5 (1966-1967) s. 20

⁴⁸ Skoghøy (2014) s. 524

⁴⁹ ibid. kapittel 10

- a) fylkesnemnda sørge for at bevisførselen gir et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag,
- b) partene i saken bli hørt, normalt ved muntlige forklaringer umiddelbart for nemndene,
- c) det legges til rette for kontradiksjon,
- d) partene i saken likebehandles og få den nødvendige veiledning,
- e) fylkesnemnda foreta en selvstendig og reell vurdering av avgjørelsesgrunnlaget, og
- f) avgjørelser om tiltak og andre viktige avgjørelser begrunnes."

Punkt a) stiller krav om at fylkesnemnda har ansvar for sakens opplysning. Dette tilsvarer forvaltningslovens offisiellprinsipp i § 17 (1), der forvaltningsorganet gis ansvaret for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Hovedregelen i sivilprosessen er forhandlingsprinsippet, slik det står i tvisteloven § 11-2 (2): "Partene har hovedansvaret for å sørge for bevisføring." I punkt a) kommer altså fylkesnemndas stilling som forvaltningsorgan tydelig frem.

Muntlighetsprinsippet i punkt b) er et sentralt prinsipp for domstolenes saksbehandling. Det står i motsetning til forvaltningsretten, hvor skriftlighet er hovedprinsippet. Muntlighetsprinsippet uttrykkes i tvistelovens formålsparagraf, § 1-1 (2).

Kontradiksjon i punkt c) er også et sentralt domstolsprinsipp, og er nevnt i tvisteloven § 1-1 (2). Det er også et viktig prinsipp i forvaltningen at en part skal få uttale seg om opplysninger som gjelder ham selv, hans virksomhet eller andre opplysninger av vesentlig betydning, jfr. forvaltningsloven § 17.

Punkt d) om likebehandling av partene er et viktig prinsipp for domstolsbehandling av sivile rettstvister, og finnes implisitt i rettferdighetskravet i tvisteloven § 1-1 (1) og eksplisitt i kravet i § 1-1 (2) om at ulikheter i ressurser hos partene ikke skal være avgjørende for sakens utfall. Forvaltningsloven har ikke en tilsvarende bestemmelse, noe som er naturlig siden man i forvaltningsprosessen ikke i samme grad har parter med motstridende interesser, men heller en part som skal få sine rettigheter avklart av et forvaltningsorgan. Prinsippet om veiledning av partene, som også er nevnt i punkt d), kommer både til uttrykk i tvisteloven § 11-5 og i forvaltningsloven § 11.

At fylkesnemnda etter punkt e) skal foreta en "selvstendig" vurdering, er et uttrykk for nemndas uavhengighet. Uavhengighet har vært en sentral verdi for fylkesnemnda siden den ble opprettet.⁵⁰ Det at fylkesnemnda ikke kan instrueres slik forvaltningen kan, er et sterkt dom-

⁵⁰ Edwardsen (2014) s. 47-48

stollignende trekk ved nemnda. Punkt f) sier kun at avgjørelser skal begrunnes, men barnevernloven § 7-19 (3) presiserer at avgjørelser i nemnda skal begrunnes som dommer. Dette er enda et trekk som gjør at saksbehandlingen i fylkesnemnda ligner saksbehandlingen i en domstol.

Samlet underbygger hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda det generelle grunnprinsippet i domstolene om rettferdighet og forsvarlighet.⁵¹

5.3 Hovedprinsipper for saksbehandlingen i Trygderetten

I trygderettsloven er ikke hovedprinsippene for saksbehandling samlet i en egen paragraf, og det står ikke uttrykkelig hvilke hovedprinsipper som gjelder. Trygderettsloven har heller ingen formålsparagraf. Når man leser trygderettsloven, er det likevel lett å finne igjen både sentrale grunnprinsipper for domstolsbehandling og prinsipper fra forvaltningen. Noen eksempler:

- Forsvarlighetsprinsippet: Trygderettsloven § 15 sier at retten skal sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst. Dette er i samsvar med forsvarlighetsprinsippet. Det er også et uttrykk for offisialprinsippet, som i forvaltningen og fylkesnemnda. At Trygderetten har ansvar for sakens opplysning, understreker derfor Trygderettens preg av å være et forvaltningsorgan.
- Likhetsprinsippet: Trygderettsloven tilstreber å stille partene så likt som mulig reelt sett, slik at skjevheten i maktforholdet jevnes ut i den grad det er mulig. Konkrete tiltak for å styrke den ankende part er hjelp til å sette opp anken skriftlig, jfr. trygderettsloven § 11, og at den ankende part alltid gis mulighet for å gi merknader til motpartens oversendelsesbrev, jfr. § 15.
- Rettens veiledningsplikt: Plikten til å hjelpe den ankende part med å utforme anken skriftlig, og informere om feil slik at de kan rettes opp, kan ses som et uttrykk for prinsippet om rettens veiledningsplikt, jfr. trygderettsloven § 11. Dette prinsippet er viktig både i domstolene og i forvaltningen, jfr. tvisteloven § 11-5 og forvaltningsloven § 11.

Forarbeidene til trygderettsloven viser til rettsgarantiene ved domstolsbehandling som ideal, men oftest på generelt grunnlag uten at det konkretiseres hvilke prinsipper det siktes til. Likevel nevnes kontradiksjon og partsoffentlighet konkret i Ankelovutvalgets innstilling til trygderettsloven, noe som kan tyde på at disse prinsippene har vært svært sentrale hensyn bak loven. Her sier utvalget at ankesystemet må legges opp slik at den ankende part "kommer til orde når hans sak blir prøvet, at blant annet kontradiktorisk saksbehandling og partsoffentlighet blir gjennomført som alminnelig regel på dette felt."⁵² Prinsippene om kontradiksjon og partsoffentlighet blir ivaretatt i trygderettsloven §§ 13, 17 og 17a.

⁵¹ Skoghøy (2014) s. 523

⁵² Innstilling om lov om anke til Trygderetten (1965) s. 18

I 2014 ble det sendt ut et høringsnotat fra Arbeids- og sosialdepartementet med forslag til revidert lov om anke til Trygderetten. Her foreslås det at trygderettsloven skal få en formålsbestemmelse etter modell av tvisteloven § 1-1 og barnevernloven § 7-3.⁵³

5.4 Vekt på den private/ankende parts interesser

Den private/ankende part har i utgangspunktet vært sett som den svake part i møtet med fylkesnemnda og Trygderetten. Motparten i Trygderetten, i de fleste tilfeller NAV Klageinstans, har jurister ansatt og stor gjennomgang av saker. Motparten i fylkesnemnda, kommunen ved barneverntjenesten, har barnevernsaker for fylkesnemnda som en viktig del av sine arbeidsoppgaver. For den som for eksempel klager på avslag om uføretrygd eller vil argumentere for å få beholde barna sine hjemme, er dette imidlertid gjerne en situasjon han eller hun er i en enkelt gang eller få ganger i livet. Det vil for de fleste oppleves som en krevende og omfattende prosess som krever initiativ og mobilisering i en periode som kan være vanskelig. For den ankende part i Trygderetten har saken gjerne stor økonomisk betydning, mens saken for den private part i fylkesnemnda gjelder noe så sentralt som retten til et familieliv. For å sikre rettssikkerhet for den private/ankende part, har ivaretagelse av dennes interesser en sentral plass både i lovverket og i forarbeider.

5.4.1 Rettssikkerhetsgarantier i fylkesnemndas saksbehandlingsregler

I fylkesnemndas arbeid står både foreldre og barns interesser sentralt, og i saksbehandlingen vil det være viktig å ivareta begge deler og om nødvendig foreta en avveining mellom dem. Konkrete tiltak i barnevernloven kapittel 7, som mulighet for advokathjelp for foreldre og talsperson for barn, bidrar til å styrke rettssikkerheten. Lovens regler om muntlig saksbehandling og videre rett til dokumentinnsyn enn etter forvaltningsloven og tvisteloven gir den private part god mulighet for å få frem sitt syn og kontrollere at fylkesnemnda har fått med seg viktige momenter i saken.

I forarbeidene til barnevernloven kapittel 7 nevnes grunnleggende hensyn som skal være styrende for hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde: private parters rettssikkerhet, samt hensyn til å finne løsninger som er til barnets beste.⁵⁴ Det fremholdes også at formålet med reglene er "å legge til rette for en enhetlig og hensiktsmessig saksbehandling i fylkesnemndene i tråd med de grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene".⁵⁵ Tidligere fylkesnemndleder Audun Edwardsen påpekte i et foredrag i 2013 at det "ligger i sakens natur

⁵³ Arbeids- og sosialdepartementet (2014) s. 12 og s. 63-64

⁵⁴ Ot.prp. nr. 76 (2005-2006) s. 5

⁵⁵ l.c.

at de fleste private parter vil tape i fylkesnemnda".⁵⁶ Det er naturlig å forvente et slikt utfall, siden saken har vært grundig behandlet av fagpersoner før barnevernet fremmer saken for fylkesnemnda. Da er saksbehandlingsregler som styrker rettssikkerheten for den private part særlig viktig, slik at vedkommende kan føle seg sikker på at saken har fått en tilfredsstillende behandling.

5.4.2 Trygderettens saksbehandlingsregler og ivaretagelse av den ankende parts interesser

Trygderettsloven ivaretar den ankende parts interesser blant annet ved konkrete bestemmelser som gir den ankende part rett til hjelp med å fremme anken, og utstrakt mulighet for kontradiksjon for den ankende part.

I forarbeidene til trygderettsloven kommer det klart frem at den ankende part, som den svakeste av partene for Trygderetten, skal få nødvendig hjelp til å fremme sin sak: "(...) lovutkastets bestemmelser er utformet med sikte på nettopp å gi den ankende part best mulig bistand, og Trygderetten vil ved sin saksforberedelse ha dette for øyet."⁵⁷ Hensynet til den ankende part gjorde at Ankelovutvalget ønsket en ankeordning som skulle være enkel å forholde seg til.⁵⁸ Rettssikkerhetsdebatten i etterkrigstiden var en viktig bakgrunn for opprettelsen av Trygderetten, og rettssikkerhet for den ankende part er en gjennomgående grunnverdi i Trygderettsloven.⁵⁹ I forarbeidene til trygderettsloven er det et sentralt poeng at målet med ankesystemet i Trygderetten bør være så langt som mulig "å gi de samme rettsgarantier som ved domstolsbehandling".⁶⁰

Regelverket for Trygderetten og fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker har ut fra dette et gjennomgående likt fokus på å styrke rettssikkerheten for det som oppfattes som den svake part stilt overfor en sterk offentlig motpart: Den private part, som er betegnelsen som brukes i fylkesnemnda, og den ankende part i Trygderetten.

⁵⁶ Edwardsen (2014) s. 49

⁵⁷ Ot.prp. nr. 5 (1966-1967) s. 24

⁵⁸ *ibid.* s. 5

⁵⁹ Kjønstad (2009) s. 63

⁶⁰ Ot.prp. nr. 5 (1966-1967) s. 20

5.5 Er det betydelige forskjeller mellom grunnverdiene og hovedprinsippene for saksbehandling som ligger til grunn for saksbehandlingsreglene i Trygderetten og fylkesnemnda?

Mange av hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda og Trygderetten er nokså like. Det er naturlig, siden saksbehandlingsprinsippene for begge organer skal være i tråd med prinsippene for domstolsbehandling. Den mest påfallende ulikheten ved saksbehandlingen i Trygderetten og i fylkesnemnda er at saksbehandlingen i fylkesnemnda som hovedregel innebærer muntlig forhandlingsmøte, mens saksbehandlingen i Trygderetten i utgangspunktet er skriftlig. Partene i Trygderetten skal bli hørt gjennom sine skriftlige innspill til saken. For å sikre kontradiksjon for den ankende part skal denne alltid tilbys å få komme med merknader til ankemotpartens tilrettelegging av saken, jfr. trygderettsloven § 13 (2). Retten kan også bestemme at det skal opptas forklaringer av parter og andre hvis prov antas å være av betydning for saken, jfr. trygderettsloven § 15.

Forskjellene som ved første øyekast kan synes store, siden trygderettsloven helt mangler en paragraf om hovedprinsipper for saksbehandlingen, handler i realiteten mest om den diametrale forskjellen på reglene om skriftlig og muntlig saksbehandling. Kontradiksjonsprinsippet ivaretas imidlertid både ved skriftlig og muntlig saksbehandling, og forskjellen på bruk av skriftlig og muntlig saksbehandling fremstår dermed som en hensiktsmessig tilpasning til ulikhetene i sakstyper. Det samme gjelder saksbehandlingsregler som ivaretar interessene til den svake part i saken: i begge instansene er dette et viktig hensyn, men ulikheten mellom sakene i Trygderetten og fylkesnemnda gjør at lovgiver har ansett det nødvendig med advokathjelp for den private part i fylkesnemnda, mens det for den ankende part i Trygderetten anses tilstrekkelig med god mulighet for kontradiksjon.

6 Saksanlegg for fylkesnemnda og Trygderetten

6.1 Fylkesnemnda

Det er bare kommunen ved barneverntjenesten som kan initiere en barnevernsak for fylkesnemnda. Sak for fylkesnemnda innledes ved at barneverntjenesten utarbeider begjæring om tiltak, jf. barnevernloven § 7-10. Elementene i begjæringen er nokså detaljert beskrevet i § 7-11, og innebærer at barneverntjenesten må gjøre et grundig forarbeid før saken bringes inn for fylkesnemnda. I tillegg til formaliteter som personalia, må barneverntjenesten angi hva begjæringen gjelder, og komme med en fremstilling av saken og av de bevisene som vil bli ført, samt et begrunnet forslag til vedtaket med henvisning til relevante rettsregler. I begjæringen skal det også redegjøres for "forhold som kan ha betydning for nemndleders vurdering av den videre behandling og avgjørelsesform". Dette kan for eksempel være forhold som gir nemndsleder en indikasjon på sakens vanskelighetsgrad, noe som påvirker hvordan nemndsleder setter sammen nemnda i den enkelte sak, eller partenes vilje og evne til å møte opp på et forhandlingsmøte. Slik lovverket er formulert, ser det ut til at begjæringen skal være

så grundig utarbeidet at saksbehandlingen i fylkesnemnda skal kunne gå så lett og smidig som mulig.

De private parter skal gis en kort frist for tilsvare, normalt ikke lenger enn ti dager, jfr. § 7-11 (4). Det vil normalt være i deres egen interesse å komme med et tilsvare, men det er ikke sanksjoner knyttet til å la være eller å oversitte fristen.⁶¹

6.2 Trygderetten

Sak for Trygderetten innledes ved at ankemotparten, som oftest NAV Klageinstans, etter ny prøving hvor den fastholder sitt vedtak tilrettelegger saken og fremstiller den i et oversendelsesbrev til Trygderetten, jf. trygderettsloven § 13. Oversendelsesbrevet skal beskrive de opplysninger ankemotparten bygger på, og dessuten inneholde partenes anførsler, merknader til den ankende parts anførsler og ankemotpartens begrunnelse og påstand. Disse konkrete kravene til innhold ble lovfestet i 2004, både av rettssikkerhetshensyn for den ankende part og av hensyn til effektiv saksbehandling i Trygderetten.⁶²

Gjenpart av oversendelsesbrevet sendes den ankende part før det sendes til Trygderetten, slik at parten får mulighet til å uttale seg innen en frist på minimum 14 dager. Den ankende parts uttalelse kan føre til at ankemotparten tar opp saken til ny behandling, men hvis dette ikke er tilfelle, sendes uttalelsen sammen med oversendelsesbrevet og eventuelle andre aktuelle saksdokumenter til Trygderetten. Den ankende part står også fritt til ikke å komme med noen uttalelse.

6.3 Er bestemmelsene om saksanlegg for fylkesnemnda og for Trygderetten i samsvar med grunnleggende prinsipper for saksbehandlingen i de to organene?

Bestemmelsene om saksanlegg for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker og for Trygderetten, er nokså like. Begge regelsettene fordrer at den tidligere instans gjør et grundig arbeid med utarbeidelsen av henholdsvis begjæring om tiltak og oversendelsesbrev, slik at den saksavgjørende instansen får et så godt grunnlag som mulig for å behandle saken. Dermed minskes tidsbruken i Trygderetten og fylkesnemnda med å innhente ytterligere opplysninger, og saksbehandlingen kan bli mer effektiv. At det er utarbeidet helt konkrete lister i lovene over hvilke punkter som skal være med, er med på å sørge for lik behandling av sakene, og at alle saker i utgangspunktet skal være like godt opplyst. Lovverket gir med dette et godt utgangspunkt for å sikre rettssikkerheten til privat/ankende part.

⁶¹ Ot.prp. nr. 76 (2005-2006) s. 50

⁶² Ot.prp. nr. 10 (2003-2004) s. 29-30

Det at privat/ankende part får mulighet for å gi sitt tilsvaer til saken slik den er formulert av den tidligere instansen, bidrar til å sikre prinsippet om kontradiksjon. Fristen for tilsvaer er satt kortere for saker for fylkesnemnda enn saker for Trygderetten. I forarbeidene kommer det frem at utvalget i utgangspunktet ønsket enda kortere frist for tilsvaer, på grunn av det helt grunnleggende kravet om at saksgangen i barnevernsaker skal være hurtig.⁶³ For å sikre at de private parters advokater skal ha tid til å formulere et tilsvaer på forsvarlig grunnlag, ble fristen satt til ti dager. At fristen for tilsvaer i saker for Trygderetten er på 14 dager, gjenspeiler synspunktet om at det ikke haster like mye med denne typen saker sammenlignet med barnevernsaker.⁶⁴ Den ankende part i saker for Trygderetten får i utgangspunktet ikke bistand av advokat, men må selv formulere et tilsvaer, og det er fornuftig at parten får tilstrekkelig tid til dette. Det synes da hensiktsmessig å gi den ankende part noe bedre tid til å komme med sitt tilsvaer enn den private part for fylkesnemnda.

7 Forberedelse til forhandlingsmøte/rettsmøte

7.1 Avgjørelser om videre saksbehandling

"Umiddelbart etter" at en sak kommer inn til fylkesnemnda, er det nemndsleders ansvar å trekke opp rammene for den videre saksbehandling for å sikre at den skjer i samsvar med grunnprinsippene i barnevernloven § 7-3. Nemndsleder skal sørge for sakens fremdrift. Endel av de praktiske avgjørelser som skal tas, er listet opp i § 7-12, og gjelder blant annet sammensetning av nemnda og plan for møter. Hvis faktum er uoversiktlig, kan nemndsleder pålegge kommunen å komme med en oversikt over saken, som den private part så får gi sitt tilsvaer til. Nemndsleder har også mulighet for å innkalle partene til et saksforberedende møte. Regelen om at nemnda raskt skal komme i gang med saksforberedelsen, og mulighet for muntlighet allerede på dette forberedende stadiet av saksbehandlingen, er i tråd med to av de mest sentrale grunnprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda: Hurtighet og mulighet for muntlig kontradiksjon. Fylkesnemnda er imidlertid begrenset av sine tilgjengelige personalressurser, og ventetiden for partene kan derfor totalt sett likevel bli lang.

Trygderettens leder kan "gi nærmere regler om saksforberedelse og om rettens sammensetning i den enkelte sak", se trygderettsloven § 6 (1). Hvordan arbeidet med forberedelse av saken legges opp, overlates dermed til Trygderetten selv. Dette gir retten en mulighet for selv å utarbeide rutiner for hvordan saken skal forberedes, og kan være en hensiktsmessig og fleksibel løsning fremfor å detaljregulere denne delen av saksbehandlingen i loven. Trygderetten

⁶³ Ot.prp. nr. 76 (2005-2006) s. 52

⁶⁴ Duvaland (2002) s. 134

har bl.a. utarbeidet detaljerte interne retningslinjer for sin saksbehandling, kalt «Veilederen». Denne ajourføres med jevne mellomrom.⁶⁵ I tillegg gis endel regler og anbefalinger i kontor-rundskriv.⁶⁶

7.1.1 Er lovregulering av tidsfrister hensiktsmessig?

Skal man vurdere disse to måtene å utforme loven på, barnevernlovens detaljregulering med korte og konkrete tidsfrister sett i forhold til trygderettslovens bestemmelse om at dette overlates til Trygderetten selv, er det mye som taler for løsningen som er valgt for Trygderetten. Det er Trygderetten selv som kjenner sakene best, og den har derfor gode forutsetninger for å kunne sørge for at saksforberedelsen er hensiktsmessig i alle sine detaljer. Grunnprinsippene for saksbehandlingen fungerer som et rammeverk som lovgiver stoler på at Trygderetten kan lage hensiktsmessige regler ut fra.

Fordi det er 12 fylkesnemnder, og Sentralenheten for fylkesnemndene ikke var opprettet da loven ble vedtatt, er en detaljert regulering i loven en løsning for å få en enhetlig praksis. Ved en eventuell revisjon av regelverket kan det være aktuelt å vurdere om Sentralenheten for fylkesnemndene skal kunne sette tidsfrister i stedet for at det gis en detaljregulering i loven. En slik løsning ville kunne gi fylkesnemndene større innflytelse på reglene for saksforberedelse.

7.2 Avvisning

Nemndsleder kan treffe avgjørelse om avvisning av saken alene, se barnevernloven § 7-13. I trygderettsloven ligger det implisitt i § 21, som handler om rettens avgjørelser, at det er den satte rett som treffer avgjørelse om avvisning, altså minimum rettens administrator og ett medlem til.

7.2.1 Hva kan være årsaken til at det er forskjell på reglene om avvisning i fylkesnemnda og Trygderetten?

Årsaken til forskjellen på reglene om avvisning kan være tidsaspektet som er nevnt i barnevernloven § 7-13 (1) – avgjørelsen skal treffes raskt. At nemndsleder selv kan ta avgjørelsen, kan være tidsbesparende. Siden avvisning skal skje når en formell forutsetning for videre saksbehandling ikke er oppfylt,⁶⁷ er avgjørelsen i liten grad skjønnspreget. Det fremstår således som forsvarlig at nemndsleder treffer avgjørelsen alene. En annen årsak til denne forskjellen, kan være at Trygderettens medlemmer er til stede hele tiden, mens fylkesnemndas øvrige medlemmer i den enkelte sak kun innkalles til forhandlingsmøtet etter nemndsleders vurdering av behovet for medlemmer i nemnda i den enkelte sak, jfr. barnevernloven § 7-12. Det

⁶⁵ Brofoss (2015) note 18

⁶⁶ Bogstad og Rosenqvist (2015)

⁶⁷ Ofstad og Skar (2009) s. 386

ville derfor vært lite hensiktsmessig, og forlenget saksbehandlingstiden, om nemndsleder skulle måtte kalle inn resten av fylkesnemnda kun for å foreta en lite skjønnspreget avvisning.

7.3 Avgjørelse om skriftlig eller muntlig behandling

Saker for Trygderetten behandles i utgangspunktet skriftlig, men rettens administrator kan beslutte muntlig saksbehandling hvis særlige grunner taler for det, jfr. trygderettsloven § 19 (2). Muntlig saksbehandling etter § 19 (2) ligner hovedforhandlingen i de alminnelige domstoler.⁶⁸ Muntlig saksbehandling er lite brukt, kun i inntil fem saker per år.⁶⁹

I saker for fylkesnemnda er det nemndsleder som, sammen med andre avgjørelser knyttet til sakens behandling i nemnda, også skal vurdere om det skal avholdes forhandlingsmøte, se barnevernloven § 7-12 (2). Muntlighet er hovedprinsippet, jfr. §§ 7-3 og 7-14 (1), men det kan treffes vedtak uten forhandlingsmøte når partene samtykker til det, eller når saken gjelder krav om endring i forhold til et tidligere vedtak eller dom. I begge tilfeller stilles det strenge krav til at dette vil være i tråd med hensynet til betryggende og forsvarlig saksbehandling. En kombinasjon av muntlig og skriftlig saksbehandling er også mulig. I 2014 ble det fattet vedtak i 1770 saker med forhandlingsmøte. I 611 saker ble det fattet vedtak etter forenklet behandling, altså uten forhandlingsmøte.⁷⁰

7.3.1 Hvorfor er det så stor forskjell på reglene om skriftlighet og muntlighet i fylkesnemnda og Trygderetten?

Trygderetten og fylkesnemnda har altså motsatt utgangspunkt i forhold til muntlig eller skriftlig saksbehandling, slik at det som er hovedregelen hos den ene blir unntaket hos den andre. Det er naturlig å se ulikheten i sakstypene som en viktig årsak til denne forskjellen. I Trygderetten, hvor faktum som oftest er nokså klart, kan det være lite ytterligere informasjon for retten å hente i et muntlig forhandlingsmøte med partene. I saker som gjelder barnevern, der foreldrene kan ha et syn på faktum som adskiller seg sterkt fra barnevernets oppfatninger, er det viktig at partene får møte og forklare seg muntlig. Slik kan misforståelser ryddes av veien, og det at fylkesnemndas medlemmer får treffe foreldrene og snakke med dem kan gjøre det lettere for nemnda å danne seg et inntrykk av foreldrene og deres sterke og svake sider. På den andre siden kan private parter som er lite flinke verbalt eller som har språkvansker, kanskje oppleve at det er vanskelig å få vist seg fra sin beste side. Retten til advokathjelp, som skal behandles i neste punkt, kan avhjelpe dette noe.

⁶⁸ Bogstad og Rosenqvist (2015)

⁶⁹ Arbeids- og sosialdepartementet (2014) s. 23

⁷⁰ Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2015) s. 13

7.4 Hjelp i prosessen for den private/ankende part

7.4.1 Advokathjelp

Fylkesnemnda skal sørge for at det blir oppnevnt advokat for de private parter, se barnevernloven § 7-8 (1). Hvis en privat part allerede har en advokat, vil normalt denne bli oppnevnt.⁷¹ Fri sakførsel innvilges uten behovsprøving i saker som behandles av fylkesnemnda etter kapittel 7 i barnevernloven, se rettshjelploven § 17 (3). Den offentlige part skal normalt også være representert av advokat, jfr. barnevernloven § 7-8 (2).

Denne vidtgående retten til advokathjelp skiller seg klart fra ordningen i trygderettsloven, hvor den ankende part må regne med å dekke sine egne advokatutgifter. Begrunnelsen for dette, er at Trygderetten selv skal sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst, se trygderettsloven § 15 (1). Advokat skal derfor i utgangspunktet ikke være nødvendig. Hovedprinsippene for fylkesnemndas saksbehandling i barnevernloven § 7-3 gir nemnda et tilsvarende ansvar for sakens opplysning, men barnevernsakenes inngripende karakter samt et mer bestridt faktum gjør at advokathjelp likevel regnes som nødvendig. Slike spesielle hensyn gjelder ikke for saker for Trygderetten, hvor sakene primært har økonomisk betydning for den enkelte. Noen ankende parter vil likevel velge å benytte seg av advokathjelp. Hvis den ankende part får medhold, vil man ha krav på dekning av advokatutgifter i den utstrekning Trygderetten vurderer det rimelig. Det vil si at Trygderetten ikke alltid vil innvilge dekning av hele honorarkravet.⁷² For en part som fyller visse økonomiske vilkår, og der det ikke er urimelig at det offentlige dekker kostnadene, kan fri sakførsel innvilges også hvis parten ikke vinner frem med sitt krav, se rettshjelploven § 17 (1) og (2). Det offentlige representeres ikke ved advokat i Trygderetten. Samtidig lar en økende andel av de ankende parter seg bistå av advokat i Trygderetten.⁷³

På den ene siden kan man hevde at det ikke er i samsvar med prinsippet om likebehandling av partene at den offentlige part ikke representeres av advokat når den private part skaffer seg advokathjelp. Spesielt i saker med muntlig behandling, kan hensynet til likebehandling tale for at den offentlige part også bør kunne stille med advokat. På den andre siden ville en slik ordning medføre betydelige kostnader, og det er tvilsomt om det ville gjort forholdsmessig mye for resultatet. NAV Klageinstans og HELFO har jo selv jurister ansatt som forbereder sakene for Trygderetten.

⁷¹ Ot.prp. nr. 76 (2006-2006) s. 47

⁷² Trygderetten (C)

⁷³ Arbeids- og sosialdepartementet (2014) s. 11

7.4.2 Talsperson for fylkesnemnda

Barnevernloven § 7-9 hjemler retten til egen talsperson for barn i saker som skal behandles av nemnda. Talspersonen skal formidle barnets syn på saken, og oppnevnes for barn over 7 år. Yngre barn som kan gjøre seg opp en mening om saken kan også få talsperson. Det er barnets eget ønske om å benytte talsperson eller ikke som skal være avgjørende.⁷⁴ Når saken oversendes fra barneverntjenesten til fylkesnemnda skal det fremgå om barnet ønsker talsperson.⁷⁵ Retten til talsperson er viktig for barns rettssikkerhet i en prosess som kan få stor betydning i deres liv, men som de ikke kan utøve partsrettigheter i. Barn over 15 år kan utøve partsrettigheter og har således i utgangspunktet ikke behov for talsperson, jfr. barnevernloven § 6-3 (2).⁷⁶

Det er vanlig i de fleste typer saker at foreldre eller foresatte representerer sine barn når disse er for unge til å utøve partsrettigheter. Barnevernsaker er imidlertid spesielle siden det er nettopp forholdet til omsorgspersonene som det skal legges føringer for gjennom sak for fylkesnemnda. Siden barnets interesser ikke nødvendigvis er i samsvar med øvrige parter interesser i saken, er det hensiktsmessig at barnet får en egen talsperson.⁷⁷

7.4.3 Prosessfullmektig for Trygderetten

Trygderettsloven § 18 fastslår at den ankende part har rett til å la seg bistå av prosessfullmektig etter reglene i tvisteloven kapittel 3. Det innebærer at parten kan la seg representere av advokat eller advokatfullmektig, eller la en av sine nærmeste eller en annen myndig person bistå seg hvis retten finner vedkommende skikket til dette. Denne paragrafen gir altså en rett til å innhente bistand i saken på egen hånd, men ikke en automatisk rett til å få utgiftene til slik hjelp dekket.

7.4.4 Gir reglene om bistand for fylkesnemnda og Trygderetten en god nok hjelp for den private/ankende part?

Det er stor forskjell på adgangen til å få dekket utgifter til bistand i saker for fylkesnemnda og Trygderetten. Sakenes karakter kan være en viktig del av forklaringen på dette. Barnevernsaker griper inn i familielivet og i privatlivets fred på en direkte og belastende måte. Selv om saker innen trygdeområdet er av stor økonomisk betydning for den enkelte, er normalt verken saksbehandlingen underveis eller vedtaket som fattes direkte inngripende i privatlivet i samme grad.

⁷⁴ Forskrift om barnets talsperson i fylkesnemndsaker § 1

⁷⁵ *ibid.* § 2

⁷⁶ Q-11/2013 s. 3-5

⁷⁷ Innst.O. nr. 80 (1991-1992) s. 44

Ordningen med at den ankende part selv må skaffe seg prosessfullmektig, er formelt sett rettferdig siden lovgiver her følger samme system som for sivile saker som føres for domstolene, jfr. tvisteloven kapittel 3, og saker som behandles etter forvaltningsloven, jfr. forvaltningsloven § 12. På den andre siden er ikke de som anker saker til Trygderetten et tverrsnitt av befolkningen. Det følger av sakstypene at dette er borgere som i betydelig større grad enn resten av befolkningen har funksjonsnedsettelse eller er i en vanskelig livssituasjon: De tre største sakstypene for Trygderetten i 2013 gjaldt uføreytelser, arbeidsavklaringspenger og yrkesskade/yrkessykdom.⁷⁸ For en person som for eksempel vil klage på et avslag om uførepensjon, kan det å skaffe seg en prosessfullmektig på eget initiativ virke uoverkommelig på grunn av partens helsetilstand. Lovverket fanger ikke opp denne forskjellen fra normalbefolkningen, men behandler alle saker som føres ut fra trygderettsloven likt. Slik det er gjort i barnevernloven, kunne man i trygderettsloven laget regler som tok hensyn til den ankende parters situasjon, slik at man ved behov kunne fått noe hjelp til å skaffe seg prosessfullmektig, for eksempel i form av veiledning om hvordan man går frem. Slik ville man kommet et viktig steg nærmere reell, og ikke bare formell, likhet for loven. Et annet og meget viktig aspekt ved tilgang til prosessfullmektig, er økonomi. Advokathjelp er dyrt. Man kan få behovsprøvd fri rettshjelp ved anke til Trygderetten, men grensen for hvor stor inntekt man kan ha før dette bortfaller er nokså lav, 246000 kroner i året for en enslig person.⁷⁹

7.5 Partenes innsynsrett

7.5.1 Innsynsrett for fylkesnemnda

Reglene for innsynsrett for en part ved fylkesnemnda er kortfattet beskrevet i barnevernloven § 7-4:

"Partene har rett til innsyn i begjæring om tiltak med vedlagte dokumenter, fylkesnemndsvedtak og andre dokumenter i saken for fylkesnemnda, og kan forlange kopi av dem. De begrensninger i partens rett til å se saksdokumenter som er fastsatt i forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav c [nå bokstav d] og annet ledd, gjelder ikke for disse dokumentene."

Bestemmelsen i forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav d som det her henvises til, begrenser innsynsretten av hensyn til partens helse eller partens forhold til nærstående personer. Forvaltningsloven § 19 (2) begrenser innsyn i en annen persons helseforhold, og i andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre, med mindre innsyn i noe av dette er av "vesentlig betydning" for en part. Tvisteloven har ikke tilsvarende begrensninger i partenes innsynsrett. Partene for fylkesnemnda gis altså her en uttrykkelig og klar innsynsrett

⁷⁸ Trygderetten (2014) s. 11

⁷⁹ Fri rettshjelp

i opplysninger som partene i saker etter forvaltningsloven ikke har rett til gis innsyn i, noe som tydeliggjør nemndas posisjon som et domstollignende forvaltningsorgan.

I barnevernloven § 7-4 er ikke dokumenter utarbeidet som ledd i den interne saksforberedelsen i fylkesnemnda særskilt nevnt. Regelen innebærer at det skal gis innsyn i dokumenter i alle faser av saken etter at den er kommet til fylkesnemnda, og at det ikke gjøres noe unntak for intern saksforberedelse. Både tvisteloven § 14-1 nr. 2 og forvaltningsloven § 18 a unntar interne dokumenter fra innsyn, så her gis partene for fylkesnemnda en videre innsynsrett.

7.5.2 Innsynsrett for Trygderetten

Innsynsrett for partene i Trygderetten reguleres i trygderettsloven § 17 og tilsvarer langt på vei bestemmelsene om innsynsrett i forvaltningsloven. Hovedregelen er at en part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, med noen unntak.

Det første unntaket gjelder dokumenter som er utarbeidet for Trygderettens interne saksforberedelse. Likevel har parten rett til å få innsyn i deler av dokumentet som handler om tidligere praksis og lovanvendelse, faktiske opplysninger, sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum, men kun hvis de ikke finnes i dokumenter det allerede er gitt innsyn i, og hvis de kan ha betydning for avgjørelsen. Dette tilsvarer bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 18 a og 18 c, og tvisteloven § 14-1 nr. 2. Innsynsretten veies her mot hensynet til en effektiv saksbehandling internt i Trygderetten. Forarbeidene peker på at innsynsrett i interne utkast og notater vil kunne føre til forsinkelse av saksbehandlingen. Dessuten har slike utkast gjerne ikke samme kvalitet som det endelige vedtaket, og saken i et tidlig stadium kan være mangelfullt belyst. Derfor kan de egne seg dårlig for presentasjon utad, og gi parten forventninger som ikke kan innfris.⁸⁰

Det andre unntaket fra innsynsretten er begrunnet i de samme hensynene som ligger til grunn for taushetsplikt i forvaltningen, og gjelder opplysninger som handler om en annen persons helseforhold, eller andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre – med mindre det å få innsyn i opplysningene er av vesentlig betydning for parten. Her må altså Trygderetten foreta en avveining mellom ulempen det er for den opplysningene gjelder at de videreformidles, og hva det betyr for parten å få kjennskap til opplysningene. Denne typen opplysninger kan bare brukes i den utstrekning det trengs for at parten eller dens representant på forsvarlig måte kan ivareta partens interesser i saken. En tilsvarende bestemmelse finnes i forvaltningsloven § 19 (2), men ikke i tvisteloven.

⁸⁰ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 75-76

Det tredje unntaket tar hensyn til parten selv, og gjelder opplysninger som det må anses utilrådelig at parten får kjennskap til av hensyn til partens helse eller partens forhold til personer som står ham eller henne nær. En representant for parten skal i så fall få innsyn i opplysningene, med mindre spesielle grunner gjør også dette utilrådelig. Representanten kan kun bruke disse opplysningene i den utstrekning det trengs for at parten eller dens representant på forsvarelig måte kan ivareta partens interesser i saken. En lignende bestemmelse finner vi i forvaltningsloven § 19 (1) bokstav d, men uten konkretiseringen av hvordan representanten kan bruke opplysningene. Tilsvarende bestemmelse finnes ikke i tvisteloven.

Trygderetten "skal" sørge for at en part kjenner til faktiske opplysninger som kan få betydning ved avgjørelsen og som det antas å være av betydning at parten gjøres kjent med. Hvis opplysningen går den ankende part imot, skal vedkommende i alle tilfelle underrettes. Dette viser at kontradiksjonsprinsippet står sterkt for den ankende part. Plikten til å opplyse parten om denne typen opplysninger er sterkere enn i forvaltningsloven, der det i § 17 (3) sies at partene "bør også for øvrig gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med" (min utheving). Bestemmelsen i tvisteloven § 11-1 nr. 3 om at retten ikke kan bygge avgjørelsen på et faktisk grunnlag som partene ikke har hatt foranledning til å uttale seg om sikrer kontradiksjonsprinsippet, men gir ikke domstolen noen plikt til å opplyse partene.

7.5.3 Hva kan årsaken være til at innsynsretten i saker for fylkesnemnda er videre enn i saker for Trygderetten og forvaltningen ellers?

For å finne forklaringen på hvorfor innsynsretten i saker for fylkesnemnda er videre enn i saker for Trygderetten og forvaltningen ellers, kan det igjen pekes på barnevernsakenes inngripende karakter, og makten fylkesnemnda har til å gjøre gjennomgripende endringer i barnas og foreldrenes liv. En stor grad av åpenhet i alle faser av saksbehandlingen hos fylkesnemnda vil i mange tilfeller kunne øke foreldrenes tillit til at saken ivaretas på en god måte. Med full innsynsrett vil foreldrene kunne korrigere og utfylle informasjonen som vedtaket skal baseres på, og på den måten hjelpe fylkesnemnda med å oppfylle kravet om å sørge for et "forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag" i barnevernloven § 7-3.

Hensynet til rettssikkerhet for den ankende part i Trygderetten er et grunnleggende hensyn i trygderettsloven. Bestemmelsen i § 17 om at Trygderetten på eget initiativ skal sørge for at en part gjøres kjent med opplysninger som "kan få betydning ved avgjørelsen og som det antas å være av betydning at parten gjøres kjent med", er med på å bidra til at begrensninger i innsynsretten ikke går ut over rettssikkerheten. Dette understrekes også ved at Trygderettens opplysningsplikt er enda sterkere ved opplysninger som kan føre til at parten får et negativt utfall

av sin sak: "Går opplysningen den ankende part imot, skal vedkommende i alle tilfelle underrettes." Dersom disse bestemmelsene fungerer slik de er tenkt, bør begrensningene i innsynsretten ikke ha negativ betydning for det endelige utfallet for den ankende part.

7.6 Innkalling av partene

Partene for fylkesnemnda skal innkalles til forhandlingsmøtet, om nødvendig ved forkynning, jfr. barnevernloven § 7-7. Det anses altså som svært viktig at partene får mulighet til å møte for nemnda. Når en part har fått innkallelse på riktig måte, kan saken likevel behandles selv om parten ikke møter opp.

Innkalling av en part til Trygderetten skjer i utgangspunktet ved rekommandert brev i de forholdsvis få tilfellene det bestemmes muntlig saksbehandling, se trygderettsloven § 27.

7.6.1 Hvorfor er det forskjell på reglene om innkalling for fylkesnemnda og Trygderetten?

Loven går altså lenger for å forsøke å sikre at en part møter for fylkesnemnda enn for Trygderetten. Dette er i tråd med prinsippene om muntlighet og kontradiksjon i fylkesnemnda. Muntlighet er unntaket i Trygderettens saksbehandling, og hvis den ankende part skulle utebli i de få tilfellene der muntlig saksbehandling er bestemt, vil kontradiksjonsprinsippet likevel være ivaretatt langt på vei ved at partene har fått anledning til å uttale seg skriftlig tidligere i saken, jfr. trygderettsloven § 13.

7.7 Taushetsplikt

Trygderettsloven § 31 stiller opp en streng taushetsplikt for ansatte eller andre med verv i Trygderetten: "Enhver som i medfør av stilling eller verv etter loven får kjennskap til private forhold eller en virksomhets innretninger eller forretningsforhold som ikke er alminnelig kjent, plikter å bevare taushet om det vedkommende har fått kjennskap til med mindre annet følger av stillingen eller vervet." Det er kun to unntak fra taushetsplikten: Det første gjelder opplysninger som er "alminnelig kjent". Det andre unntaket er i tilfeller hvor hensyn til allmenne interesser tilsier at opplysninger gis, og departementet samtykker i at disse opplysningene blir gitt. Departementets myndighet til å gi samtykke er delegert til Trygderettens leder.⁸¹ Taushetsplikten etter trygderettsloven er strengere enn taushetsplikt etter forvaltningsloven, siden unntakene i forvaltningsloven ikke gjelder.⁸² Siden forvaltningsloven §§ 13 til 13 e gjelder for dommere i henhold til domstolloven § 63 a (2), er taushetsplikten etter trygder-

⁸¹ Brofoss (2015) note 54

⁸² I.c.

ettsloven etter sin ordlyd også strengere enn taushetsplikten for domstolene. Det er likevel antatt at man innad i Trygderetten kan kommunisere om taushetsbelagte forhold.⁸³

For fylkesnemnda gjelder reglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e om taushetsplikt, jfr. barnevernloven § 6-7. Det er presisert at taushetsplikten også gjelder fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. Dette er opplysninger som kan være med på å identifisere barn og foreldre og røpe at de har et klientforhold til barnevernet. Oppstillingen er identisk med ordlyden i forvaltningsloven § 13, som imidlertid sier at disse opplysningene kun er beskyttet av taushetsplikten hvis de røper et klientforhold eller andre personlige forhold. Ved presiseringen i barnevernloven § 6-7, fritas den ansatte for å måtte vurdere om disse opplysningene i det enkelte tilfellet kommer inn under taushetsplikten eller ikke. Slik gis den private part en sikrere beskyttelse mot at klientforholdet til barnevernet blir kjent.

7.7.1 Kunne taushetsplikten i saker for Trygderetten og fylkesnemnda like gjerne vært regulert av forvaltningslovens regler om taushetsplikt?

De fleste barn og foreldre som får en sak som gjelder deres familieforhold behandlet av fylkesnemnda, har sannsynligvis et ønske om at klientforholdet ikke skal være kjent for andre. At det ikke overlates til den enkelte ansattes skjønn om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted kan nevnes uten at klientforholdet dermed røpes, er derfor betryggende for den private part. Det virker således hensiktsmessig at dette presiseres i barnevernloven, i stedet for at forvaltningslovens regler anvendes slik de står.

Ser man barnevernsaker og trygderettssaker opp mot hverandre, er det lite som taler for at taushetsplikten skal være strengere i saker for Trygderetten enn for fylkesnemnda. Det virker heller ikke logisk at taushetsplikt for ansatte i Trygderetten skal være strengere enn for dommere, og dette kan neppe ha vært lovgivers intensjon. Trygderetten er et domstollignende forvaltningsorgan, og reglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e passer godt til Trygderettens behandling av sakene. Det følger ikke noen presisering av forarbeidene om hvordan Trygderetten skal forholde seg til at forvaltningslovens unntak fra taushetsplikten ikke skal gjelde.⁸⁴ Partene har innsynsrett etter trygderettsloven § 17, så at forvaltningsloven § 13 b (1) punkt 1 om at taushetsplikt ikke er til hinder for at "opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter" ikke gjelder, får liten betydning. Unntakene i forvaltningslo-

⁸³ Øie (2010) s. 89

⁸⁴ Ot.prp. nr. 5 (1966-1967), Ot.prp. nr. 2 (1985-1986), Ot.prp. nr. 46 (1998-1999)

ven § 13 b (1) punkt 2-3, er derimot sentrale for offentlig saksbehandling og bør i praksis gjelde for Trygderetten:

"2. at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll,

3. at opplysningene er tilgjengelig for andre tjenestemenn innen organet eller etaten i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, bl.a. til bruk ved veiledning i andre saker"

Slik trygderettsloven § 31 står i dag, må formuleringen "med mindre annet følger av stillingen eller vervet" sannsynligvis tolkes slik at unntakene som er nevnt i forvaltningsloven § 13 b (1) punkt 2 i praksis brukes i alle saker, og unntakene i punkt 3 i de tilfeller det er aktuelt. Men dette er unødvendig upresist formulert i loven. Trygderettslovens bestemmelse om at forvaltningsloven §§ 13 til 13 e ikke skal gjelde, synes derfor lite hensiktsmessig. Den er imidlertid ikke foreslått endret i høringsnotatet til revidert trygderettslov.⁸⁵

8 Sammensetningen i den enkelte sak

8.1 Trygderettens sammensetning i den enkelte sak⁸⁶

Lederen for den enkelte avdeling i Trygderetten fordeler innkomne saker til et juridisk kyndig rettsmedlem eller en rettsfullmektig, som dermed blir rettens administrator og har ansvar for fremdriften i saken.⁸⁷ Rettens administrator er altså alltid jurist. Det er rettens administrator som avgjør hvor mange ytterligere rettsmedlemmer der er behov for i den enkelte sak.⁸⁸ Som hovedregel settes retten med ett medlem til. Dette kan være et juridisk kyndig, medisinsk kyndig eller attføringskyndig medlem. Hvis sakens karakter tilsier at det er behov for både et medisinsk kyndig og attføringskyndig medlem, kan retten settes med tre medlemmer. Et tredje medlem kan også settes inn hvis det er uenighet mellom de to medlemmene som i utgangspunktet er satt på saken.

Retten kan suppleres slik at den settes med tre eller fem medlemmer hvis saken reiser avgjørende retts- eller bevisspørsmål. Inntil to av disse kan være legmedlemmer med særlig kompetanse innen det aktuelle emnet.

Hvis man antar at avgjørelsen vil kunne bli bestemmende for senere praksis på feltet, kan Trygderettens leder bestemme at retten settes med syv medlemmer. Det er sjelden retten utvi-

⁸⁵ Arbeids- og sosialdepartementet (2014) s. 75

⁸⁶ Trygderettsloven § 7

⁸⁷ Bogstad og Rosenqvist (2015)

⁸⁸ Bogstad og Rosenqvist (2015)

des til fem eller syv medlemmer. I 2013 ble det avsagt to femmedlemskjennelser, og ingen syvmedlemskjennelser.⁸⁹

8.2 Fylkesnemndas sammensetning i den enkelte sak

Det vanligste er at nemndsleder avgjør saken sammen med ett medlem fra det alminnelige utvalg og ett fra det fagkyndige utvalg, jfr. barnevernloven § 7-5. Nemnda kan, når sakens vanskelighetsgrad tilsier det, utvides med et ekstra medlem fra det alminnelige utvalg og et ekstra fra det fagkyndige utvalg.

Nemndsleder kan avgjøre saker alene "når hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det", jfr. barnevernloven § 7-5. I tillegg kan nemndsleder avgjøre saker alene i saker som gjelder endring i forhold til tidligere vedtak eller dom "dersom dette er ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet, og hensynet til en forsvarlig behandling", og når saken gjelder forlengelse av fylkesnemndas vedtak om plassering.

I 2014 ble 25 saker med forhandlingsmøte avgjort av nemndsleder alene, og 48 av utvidet nemnd. 1811 saker ble avgjort av en vanlig sammensatt nemnd.⁹⁰

8.3 Hvordan kan ulikheter i reglene for sammensetningen av fylkesnemnda og Trygderetten i den enkelte sak forklares?

Både fylkesnemnda og Trygderetten har mulighet for fleksibilitet i sammensetningen i den enkelte sak. Hensynet til rettssikkerhet viser seg ved muligheten for å utvide antall medlemmer i tilfeller hvor sakens vanskelighetsgrad eller viktighet gjør at det er behov for det. Muligheten i Trygderetten for en ekstra utvidelse i saker som kan føre til presedens, har imidlertid ikke noe motstykke i barnevernloven. Det kan skyldes at presedens er lite aktuelt i barnevernsaker, som i meget stor grad avgjøres på grunnlag en individuell, konkret vurdering i den enkelte sak. De forholdsvis få sakene som kan sies å skape presedens, gjelder gjerne det formelle ved saksbehandlingen, for eksempel angående hvem som skal anses som part i en sak.⁹¹ I Trygderetten er det mer naturlig å se hen til lignende saker også i forbindelse med vurderingene i en sak. Vekten på bruk av presedens tydeliggjøres av at Trygderetten har utarbeidet en samling sentrale trygderettskjennelser og dommer innen Trygderettens rettsområde, den såkalte "Rettskildehjelpen", for å gi lettere tilgang til viktig materiale i vurderingen av tilsva-

⁸⁹ Trygderetten (2014) s. 5

⁹⁰ Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2015) s. 10

⁹¹ Nordberg (2015)

rende saker.⁹² Denne brukes aktivt, og det er nedsatt flere grupper i Trygderetten som har ansvar for å oppdatere den med nye aktuelle kjennelser innen ulike saksområder.⁹³

En mulighet for rettens administrator til å avgjøre saker alene, finnes ikke i Trygderetten. En slik mulighet, med tilsvarende forbehold som i regelverket for fylkesnemnda, ville kanskje kunne føre til en noe raskere saksbehandling i Trygderetten. På den andre siden er hovedregelen om at retten settes med to medlemmer, allerede en kraftig innstramming i forhold til forarbeidenes klare holdning om at det vil være "en åpenbar fordel – nærmest en nødvendighet" at medisinsk sakkyndig og attføringskyndig skal delta i hver avgjørelse.⁹⁴ Forarbeidenes sterke fokus på rettssikkerhet for den ankende part, og Trygderettens fokus på koordinering av praksis, taler også for å sette retten med minst to medlemmer.

Reglene om sammensetning av fylkesnemnda og Trygderetten i den enkelte sak virker ut fra dette hensiktsmessige slik de er, med unntak av regelen om syvmedlemskjennelser i Trygderetten som ikke har vært i bruk på mange år – den ble sist brukt i 1997 – og som foreslås fjernet i utkastet til ny trygderettslov.⁹⁵

8.4 Habilitet

Reglene i domstolloven kapittel 6 gjelder tilsvarende for både fylkesnemnda og Trygderetten, se barnevernloven § 7-6 og trygderettsloven § 8. Det stilles altså strengere krav til habilitet for ansatte i de to organene enn etter forvaltningsloven, noe som bidrar til å synliggjøre deres domstollignende karakter. En viktig spesialregel for fylkesnemnda, er imidlertid at deltagelse ved tidligere behandling av saker med de samme parter eller i samme sakskompleks i fylkesnemnda, ikke i seg selv medfører inhabilitet. I endel saker vil de samme parter ta opp saken igjen for fylkesnemnda, for eksempel foreldre som med et års mellomrom har mulighet for å kreve opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse i henhold til barnevernloven § 4-21 (2).

Rettens sammensetning i gjenopptakelsessaker for Trygderetten, det vil si saker som tidligere er avgjort av Trygderetten og som tas opp til ny realitetsbehandling, er ikke direkte regulert i trygderettsloven. Praksis er at den nye saken i utgangspunktet skal behandles av andre rettsmedlemmer enn de som deltok i den tidligere saken.⁹⁶ Det samme gjelder for en ny sak med samme ankende part som er av samme sakstype som en tidligere sak. Derimot skal samme rett

⁹² Trygderetten (2012)

⁹³ Bogstad og Rosenqvist (2015)

⁹⁴ Ot.prp. nr. 5 (1966-1967) s. 21

⁹⁵ Arbeids- og sosialdepartementet (2014) s. 19

⁹⁶ Øie (2010) s. 31

behandle saken hvis den har vært hjemvist til ny behandling og siden kommer inn igjen til Trygderetten.⁹⁷

8.4.1 Er habilitet hensiktsmessig regulert og praktisert?

En regel om at deltagelse ved tidligere behandling av saker med de samme parter eller i samme sakskompleks i fylkesnemnda, ikke medfører inhabilitet, kan ha både fordeler og ulemper. Det kan være en fordel at de som kjenner saken fra før, behandler den på nytt. Det kan både være tidsbesparende ved saksforberedelsen slik at saksbehandlingen totalt sett går raskere, og det kan gi en bedre kontinuitet for partene. På den andre siden kan det hende at parter som har fått et vedtak de ikke er fornøyd med, helst ser at andre behandler saken neste gang, og det er viktig at nemnda er bevisst på dette i sin dialog med partene slik at partene føler at saken blir "betryggende, raskt og tillitsskapende behandlet", jfr. barnevernloven § 7-3. Rettsikkerhet for den private part ivaretas ved at en nemndsleder eller et nemndsmedlem likevel blir inhabil hvis han eller hun har uttrykt en mening i en tidligere sak som kan få konsekvenser for utfallet i den nye saken.⁹⁸

Sett i lys av at det er ansatt nokså få nemndsledere, og utvalget av ytterligere medlemmer i fylkesnemnda også er begrenset, virker spesialregelen hensiktsmessig. Den eliminerer de praktiske utfordringer et krav om behandling av en ny fylkesnemnd ellers kunne by på. Alternativet ville, med dagens bemanning i de mindre nemndene, vært en omfattende reisevirksomhet for partene, eventuelt for nemndsmedlemmene. I mange tilfeller ville konsekvensen vært en senere beramning fordi behandlingen av saken da måtte vente på ledig kapasitet hos en habil nemndsleder. Når det gjelder godkjenning av akuttvedtak og klage over akuttvedtak etter barnevernloven §§ 7-22 og 7-23, med de svært korte tidsfristene som gjelder for disse sakene, ville det vært meget upraktisk om nemndsleder ble inhabil på grunn av tidligere befatning med saken eller partene. Det tar mer tid for en nemndsleder som ikke kjenner saken eller partene fra før å sette seg inn i saken, og særlig i små nemnder kan det være vanskelig å finne en annen nemndsleder som kan behandle saken innen fristen.

Trygderettens praksis i saker som gjelder en ankende part som tidligere har hatt en sak til behandling der, synes å oppfylle kravet til rettsikkerhet for den ankende part ved at den ankende part kan føle seg trygg på at retten ikke er forutinntatt siden saken settes med ny rett. At samme rett behandler saken i tilfeller hvor saken hjemvises for ytterligere utredning, er tidsbesparende for retten og ingen ulempe for den ankende part. Rettens sammensetning i gjenopptakelsessaker kunne med fordel vært lovfestet i trygderettsloven. Slik ville den ankende

⁹⁷ Bogstad og Rosenqvist (2015)

⁹⁸ Nordberg (2015)

part lettere kunne fått tilgang til informasjon om rettens sammensetning i gjenopptakelsessaker, og dermed en økt trygghet for at saken behandles av en uhildet rett.

9 Forhandlingsmøte / ankebehandling

9.1 Muntlig forhandlingsmøte i Fylkesnemnda. Skriftlig ankebehandling i Trygderetten

Den mest påfallende forskjellen mellom saksbehandlingen i Trygderetten og fylkesnemnda er gjennomføringen av selve behandlingen av saken, som kan begynne når reglene for alt det forutgående, forberedende arbeidet er blitt fulgt. I fylkesnemnda foregår behandlingen av hovedsaker i et forhandlingsmøte, med mindre forenklet behandling bestemmes etter barnevernloven § 7-14 (2). I forhandlingsmøtet møter vanligvis partene for fylkesnemnda med sine advokater. Møtet styres av nemndsleder, se barnevernloven § 7-15. Forhandlingsmøtet foregår som utgangspunkt for lukkede dører, men kan holdes helt eller delvis for åpne dører hvis nemnda mener dette er ubetenkelig og hvis partene ønsker det eller samtykker til det, se barnevernloven § 7-16. Forhandlingsmøtet er lagt opp på samme måte som en hovedforhandling i en sivil sak for tingretten, slik at barnevernet og den ankende part gis ordet etter tur, det tas opp forklaring fra vitner og sakkyndige, og partene får komme med sine avsluttende innlegg, jfr. tvisteloven § 9-15.⁹⁹

I Trygderetten er det kun ved møte til muntlig saksbehandling at partene har mulighet for å være til stede. Ved muntlig saksbehandling er utgangspunktet åpne dører, men i særlige tilfeller eller hvis den ankende part ber om det, kan møtet føres for lukkede dører, jfr. trygderettsloven § 19 (2). Saker innen trygdeområdet inneholder ofte opplysninger av sensitiv karakter for den enkelte, og man kan av den grunn tenke seg at en part kan vurdere å trekke saken hvis det bestemmes muntlig behandling. Muligheten til å be om lukkede dører er derfor viktig, og sikrer at den ankende part kan skjerme seg mot at offentligheten får innsyn i detaljer om helsetilstand og andre sensitive opplysninger. Tvistelovens bestemmelser om gjennomføring av hovedforhandling legges etter interne retningslinjer til grunn for gjennomføring av muntlig saksbehandling i Trygderetten.¹⁰⁰

Ved skriftlig saksbehandling i Trygderetten legger rettens administrator inn sine foreløpige vurderinger som innledning til saken i et internt notat, og sender saken over til øvrige rettsmedlemmer for skriftlige kommentarer. Det interne notatet låses og arkiveres når saken er ferdigbehandlet. Det er mulighet for noe muntlig diskusjon om saken mellom rettsmedlemmene underveis, og en fullt ut muntlig diskusjon er også mulig som alternativ til den skriftli-

⁹⁹ Nordberg (2015)

¹⁰⁰ Bogstad og Rosenqvist (2015)

ge. Den ankende part gis anledning til å komme og forklare seg hvis han eller hun ytrer ønske om det. Et notat fra samtalen blir da lagt til sakens dokumenter. Når saken er ferdig diskutert, skriver rettens administrator utkast til kjennelse, som så sendes til øvrige rettsmedlemmer for godkjenning.¹⁰¹

9.2 Bevisførsel

9.2.1 Anledning til å ta opp forklaringer

Trygderetten er i trygderettsloven § 15 gitt anledning til å ta opp forklaringer av både parter og andre som kan bidra til sakens opplysning. Det kan også gjøres ved domstolene eller ved politiet, ved at Trygderetten fremmer krav om bevissikring for den aktuelle tingretten. Enhver plikter å avgi forklaring, eller å gi tilgang til gjenstander eller annet som kan sikre bevis i saken, jfr. trygderettsloven § 15, med de begrensninger som følger av tvistelovens kapittel 12. Retten kan velge å selv foreta granskning, eller oppnevne sakkyndige. De siste årene har det vært en økt tendens til at Trygderetten opphever vedtak og hjemsender saken, fremfor å starte granskning eller videre utredning av saken der den er mangelfull, med mindre det er forholdsvis raskt og lite arbeidskrevende å fremskaffe dokumentasjonen som mangler. Denne utviklingen skyldes at omfattende innhenting av opplysninger er tidkrevende, og tidligere kunne dette føre til at saker ble gamle før retten fikk ferdigbehandlet saken.¹⁰²

For fylkesnemnda gjelder reglene i tvistelovens femte del om bevis så langt de passer, med noen unntak, jfr. barnevernloven § 7-17. Bevisførsel for fylkesnemnda skjer altså i hovedsak på samme måte som i en sivil sak for domstolene. Rettens avgjørelse er basert på fri bevisvurdering, og partene har rett til å føre de bevis de ønsker, jf. tvisteloven §§ 21-2 og 21-3. Unntakene fra tvistelovens regler om bevis gjelder for det første tvisteloven § 21-4, som omhandler partenes sannhets- og opplysningsplikt. Hensynet til barnets beste kan tilsi at man bør kunne kreve at foreldrene er med på å sørge for sakens opplysning etter beste evne, men forarbeidene peker på at det på grunn av sakenes belastende karakter for den private part ikke er aktuelt å pålegge denne opplysningsplikten. Parten har likevel en plikt til å forklare seg sannferdig hvis han eller hun velger å forklare seg.¹⁰³

Det andre unntaket gjelder tvisteloven § 23 om parters møte- og forklaringsplikt. Lovgiver har her valgt å ikke pålegge partene å møte opp og forklare seg for fylkesnemnda, selv om de oppfordres til det. Dette harmonerer med unntaket for § 21-4 og begrunnelsen for dette. Tvistelovens §§ 28 og 28A om henholdsvis bevisføring utenfor rettssak og rett til informasjon

¹⁰¹ Bogstad og Rosenqvist (2015)

¹⁰² Bogstad og Rosenqvist (2015)

¹⁰³ Ot.prp. nr. 76 (2005-2006) s. 41

ved inngrep i immaterialrettigheter m.m. er også utelatt, de er uaktuelle for sakene i fylkesnemnda.

9.2.2 Innhenting av opplysninger

Trygderetten kan innhente opplysninger på den måten retten finner hensiktsmessig. Hvis noen plikter å gi opplysninger til ankemotparten, har vedkommende samme opplysningsplikt overfor Trygderetten. For å sikre at Trygderetten kan få nødvendige opplysninger om den ankende parts helsetilstand, ervervsevne eller ervervsmuligheter, har vedkommende plikt til å la seg undersøke av lege eller annen sakkyndig når dette kan bidra til at det fattes en riktig avgjørelse i saker hvor disse opplysningene vil kunne være av betydning for avgjørelsen, jfr. trygderettsloven § 15.

Innhenting av opplysninger for fylkesnemnda reguleres i barnevernloven § 6-4. Her står hensynet til den private part sterkere: Hvis mulig, skal opplysninger innhentes i samarbeid med den saken gjelder, eller på en slik måte at parten får vite om innhenting. Fordi opplysningene vil kunne brukes på en måte som kan virke imot de ønsker den private parten har for sitt liv og sin familie, er det rimelig at parten får mulighet til å medvirke, og i alle fall blir informert om at opplysningene innhentes.

9.2.3 Vitneplikt

Vitneplikt for fylkesnemnda følger reglene i tvisteloven kapittel 24 så langt de passer, se barnevernloven § 7-17. Enhver som kan ha noe å forklare av betydning for det faktiske avgjørelsesgrunnlaget i saken, har plikt til å møte som vitne, jfr. tvisteloven § 24-1. Vitnet kan innkalles til å avgi forklaring enten direkte for den dømmende rett, ved fjernavhør eller ved bevisopptak. Tvisteloven gir en grundig regulering av ulike aspekter ved bruk av vitnebevis, for eksempel hvordan retten skal forholde seg til barn som vitner, eller til vitner som nekter å forklare seg. Tvistelovens kapittel 24 fremstår som utfyllende og hensiktsmessig i bruk også i saker for fylkesnemnda.

Trygderetten kan i henhold til trygderettsloven § 15 bestemme at det skal opptas forklaringer av parter og andre hvis prov antas å være av betydning for saken. Forklaring kan tas opp av Trygderetten, ved de alminnelige domstoler etter reglene om bevissikring i tvisteloven § 28-3 tredje ledd og § 28-4, eller ved politiet. Det mest vanlige er at rettens administrator tar opp forklaringer per telefon, eller at den satte rett sammen møter parten, og rettens administrator skriver et notat fra samtalen som legges ved sakens dokumenter.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Bogstad og Rosenqvist (2015)

Trygderettsloven § 16, som regulerer møteplikt for vitner i Trygderetten, gir en detaljert regulering av møteplikt i forhold til reisevei, og nevner ingenting om andre eventualiteter som kan påvirke vitners møteplikt. Hovedpoenget i lovteksten er at vitner som bor langt unna stedet det er aktuelt å avlegge forklaring, i utgangspunktet slipper å møte opp. Den samme begrensningen i møteplikt gjelder for partenes plikt til å møte etter særlig pålegg, jfr. § 16 nr. 3. Dette gjelder enten det er Trygderettens lokaler, den lokale tingretten eller politiet som er aktuell lokalitet, jf. trygderettsloven § 15 nr. 2. Hvis det er spesielt viktig at vitnet eller parten som er innkalt etter særlig pålegg møter, kan møteplikten utvides.

Med den forholdsvis gode infrastruktur vi har i Norge i dag, ser det ut til at denne differensieringen i forhold til vitners oppholdssted ikke lenger er særlig hensiktsmessig. Allerede i Ankelovutvalgets innstilling fra 1965¹⁰⁵ ble det nevnt at man kunne ønske "mer tidsmessige" regler i § 16, men løsningen slik den er i dag ble valgt fordi den var i samsvar med bestemmelsene i tvistemålsloven § 199 som gjaldt den gang. Løsningen som er valgt i barnevernloven virker mer hensiktsmessig, siden det her vises direkte til bestemmelsen i tvisteloven. Slik unngår man at en bestemmelse er utidsmessig når den blir laget, og at den i tillegg kan bli hengende etter utviklingen når loven den skulle tilpasses til blir oppdatert.

Siden det er svært få saker som har muntlig saksbehandling, har imidlertid dette liten betydning i praksis.¹⁰⁶

9.3 Avgjørelsesgrunnlaget

Barnevernloven § 7-18 regulerer grunnlaget for fylkesnemndas avgjørelser. Reglene er tilpasset den enkelte sak, slik at nemnda kan benytte skriftlig eller muntlig avgjørelsesgrunnlag eller begge deler. I saker med forhandlingsmøte er avgjørelsesgrunnlaget i utgangspunktet den muntlige behandlingen, men nemndsleder kan bestemme at skriftlige redegjørelser om faktiske forhold skal inngå. I saker som avgjøres uten forhandlingsmøte er det dokumentene i saken som er grunnlaget for avgjørelsen, men hvis det har vært et saksforberedende møte kan også dette være en del av avgjørelsesgrunnlaget. I saker med både muntlig og skriftlig behandling er både behandlingen i forhandlingsmøtet og sakens dokumenter del av avgjørelsesgrunnlaget.

Avgjørelsesgrunnlaget for Trygderetten er som hovedregel den skriftlige fremstilling som partene har gitt og sakens øvrige opplysninger, jfr. trygderettsloven § 19.

¹⁰⁵ Innstilling om lov om anke til Trygderetten (1965) s. 46

¹⁰⁶ Brofoss (2015) note 35

9.3.1 Rettens forhold til partenes krav og påstander

Trygderetten trenger ikke å begrense sitt avgjørelsesgrunnlag til forhold partene påberoper seg, jfr. trygderettsloven § 20. Hvis retten legger til grunn et slikt forhold som kan være til ugunst for den ankende part, skal parten gis anledning til å uttale seg. Ankemotparten gis ikke en tilsvarende rett. Trygderettsloven § 20 skiller seg fra bestemmelsen om avgjørelsesgrunnlaget i tvisteloven, hvor det sies at avgjørelsen må ligge innenfor rammen av de påstander partene har nedlagt, jfr. tvisteloven § 11-2 (1). I sitt høringsnotat til ny trygderettslov foreslår departementet en endring slik at bestemmelsen i trygderettsloven legges tett opp mot tvisteloven § 11-2. Etter den foreslåtte endringen skal retten bare kunne avgjøre de krav som er reist i saken, det som er gjort til tvistegjenstand. Disposisjonsprinsippet og lik behandling av partene er viktige hensyn som tilsier dette.¹⁰⁷

Saker for fylkesnemnda er uten fri rådighet. Fylkesnemnda skal i barnevernsaker legge "avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet", jfr. barnevernloven § 4-1 (1), og vil i denne prosessen kunne gå ut over partenes krav og påstander.

9.4 Saksbehandlingstid

Trygderettsloven regulerer ikke saksbehandlingstid. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid har bedret seg over tid. I 1993, som var året med lengst saksbehandlingstid i Trygderetten grunnet stor saksinnang og forholdsvis lav bemanning, var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 11 måneder.¹⁰⁸ Etter en omorganisering og styrking av bemanningen bedret dette seg betraktelig. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Trygderetten skal i henhold til departementets tildelingsbrev for 2015 ikke overstige 4 måneder.¹⁰⁹ Dette ble nådd med god margin i 2013 hvor behandlingstiden i snitt var på 3,1 måneder.¹¹⁰

Saksbehandlingstiden i fylkesnemnda er regulert i barnevernloven § 7-14 og 7-19. Det er tydelig at lovgiver har hatt en intensjon om rask saksbehandling: Forhandlingsmøte skal ifølge barnevernloven finne sted innen 4 uker etter at fylkesnemnda har mottatt saken, og vedtak skal fattes innen to uker etter forhandlingsmøtets avslutning. I virkeligheten viser imidlertid denne fristen seg vanskelig å oppfylle: I snitt tok det 97 dager fra mottaksdato til 1. møtedag i saker med forhandlingsmøte i 2013, og 68 dager fra mottaksdato til vedtak i saker med forenklet behandling.¹¹¹ I 2014 tok det henholdsvis 85 og 68 dager, altså en god forbedring for

¹⁰⁷ Arbeids- og sosialdepartementet (2014) s. 26-27

¹⁰⁸ Øie (2010) s. 156-157

¹⁰⁹ Det kongelige arbeids- og sosialdepartement s. 2

¹¹⁰ Prop. 1 S (2014–2015) s. 95

¹¹¹ Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2014) s. 9

saker med forhandlingsmøte, men likevel langt fra lovens tidsfrist.¹¹² Riksrevisjonen gir en nokså skarp kritikk av den lange saksbehandlingstiden i sin rapport til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for 2013-2014, og omtaler fylkesnemndene som en "gjenganger" i denne typen rapporter.¹¹³ I rapporten for 2014-2015 nevnes det at Riksrevisjonen har startet en forvaltningsrevisjon av fylkesnemndene med utgangspunkt i sin rapportering om lang saksbehandlingstid siden 2008.¹¹⁴ I Kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling om Riksrevisjonens rapport for budsjettåret 2012, blir det vist til at lang saksbehandlingstid har vært et tilbakevendende tema, og at komiteen ser svært alvorlig på forholdet,¹¹⁵ mens komiteen i sin innstilling fra 2014 kun viser til Riksrevisjonens start av forvaltningsrevisjonen av fylkesnemnda.¹¹⁶

Det er store forskjeller mellom fylkesnemndene når det gjelder saksbehandlingstiden. I 2013 spente saksbehandlingstiden fra 64.6 dager i snitt i Østfold, til 125.4 dager i Oppland/Hedmark i saker med forhandlingsmøte.¹¹⁷ Tilsvarende tall for 2014 er ikke publisert, men forskjellen i beramningstid, det vil si tiden det tar fra saken blir mottatt og frem til det kan avholdes ordinært forhandlingsmøte, var på 11 uker mellom nemndene, mot 12 uker året før.¹¹⁸ En så betydelig forskjell i saksbehandlingstid og beramningstid er et problem for rettsikkerheten for private parter. Likhetsprinsippet er en grunnleggende menneskerettighet som er formulert i flere konvensjoner som Norge har gjort til nasjonal lov, for eksempel i EMK art. 6. At likhetsprinsippet i 2014 ble grunnlovfestet,¹¹⁹ viser at det har en sentral plass i norsk rett. En saksbehandlingstid som varierer så sterkt etter hvor man bor i landet, spesielt i barnevernsaker hvor tidens gang har meget stor betydning for både barn og foreldre, må kunne sies å bryte med likhetsprinsippet.

To tiltak benyttes for å jevne ut saksbehandlingstiden mellom fylkesnemndene innenfor disponible ressurser: Å flytte oppfølgingsansvaret for enkelte kommuner i fylkesnemndas ansvarskrets til en nemnd med lav beramningstid, og å utnytte ledig kapasitet der det er størst behov gjennom tilkallingsordningen "sakshjelpen".¹²⁰ Begge disse løsningene kan være med på å jevne ut saksbehandlingstiden, men det vil likevel være betydelig lenger saksbehand-

¹¹² Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2015) s. 12

¹¹³ Riksrevisjonen (2013) s. 37

¹¹⁴ Riksrevisjonen (2014) s. 34

¹¹⁵ Innst. 123 S (2013–2014) s. 13

¹¹⁶ Innst. 130 S (2014–2015) s. 5

¹¹⁷ Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2014) s. 13

¹¹⁸ Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2015) s. 16

¹¹⁹ Grunnloven § 98

¹²⁰ Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2015) s. 16-17

lingstid i alle fylkesnemndene enn fristen slik den angis i barnevernloven – også der behandlingen av saker går raskest.

I 2014 ble det i revidert nasjonalbudsjett bevilget midler til engasjementer tilsvarende 3 årsverk for nemndsledere, fordelt på 8 engasjementer med varighet fra 3 til 6 måneder. Disse nemndslederne avgjorde til sammen 88 saker med forhandlingsmøte og 22 saker med forenklet behandling, og bidro til at saksbehandlingstiden sank i 2014 sammenlignet med året før.¹²¹

Det fremholdes i juridisk litteratur at man har noe "bedre tid" i trygdesaker enn i f.eks. barnevernsaker, fordi en lengre saksbehandlingstid for trygdesaker ikke fører til slike uopprettelige skader som man frykter i saker som gjelder barnevern.¹²² Det er et fornuftig synspunkt, for selv om også saker innen trygderettsområdet har stor betydning for den enkelte, vil en forsinkelse i mange tilfeller langt på vei kunne rettes opp – for eksempel ved etterbetaling av stønad. Saksbehandlingen i fylkesnemnda skal på den andre siden oppfylle kravene i barnevernloven § 7-3 (1) om å være "betryggende, rask og tillitskapende". For å ivareta en betryggende og tillitskapende saksbehandling, må behandlingen nødvendigvis ta noe tid.

Saksbehandling vil alltid være en avveining mellom tids- og ressursbruk og behovet for et riktig resultat. I NAV er presset også stort for å korte ned saksbehandlingstiden. Da er det viktig at Trygderetten kan bruke den tiden som er hensiktsmessig for å nå frem til et riktig resultat i ankesaker, slik at ankende parter kan føle seg trygge på at deres sak har fått en grundig og rettferdig behandling.

9.5 Bidrar saksbehandlingsreglene om forhandlingsmøte i fylkesnemnda og ankebehandling i Trygderetten til forsvarlig behandling av sakene innen rimelig tid?

9.5.1 Fylkesnemnda

I seg selv virker saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda hensiktsmessige, og de oppfyller prinsippene for domstolsbehandling – med unntak for offentlig rettergang, som ikke er hensiktsmessig i slike inngripende saker. Muntlig forhandlingsmøte bidrar til en forsvarlig saksbehandling. Loven gir fleksibilitet med hensyn til bruk av både muntlige og skriftlige avgjørelsesgrunnlag, og legger dermed til rette for at nemnda kan benytte det grunnlaget som er nødvendig for å komme frem til et riktig resultat. Reglene om bevisførsel, innhenting av opplysninger og møteplikt for vitner synes hensiktsmessige. Selve saksbehandlingsreglene ser ut fra dette ut til å være et godt verktøy for forsvarlig behandling av sakene.

¹²¹ Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2015) s. 19

¹²² Duvaland (2002) s. 134

For å møte kravene til muntlighet og kontradiksjon, fører imidlertid saksbehandlingsreglene til at behandlingen av barnevernsaker blir tidkrevende. Planlegging og koordinering av forhandlingsmøtet kan forsinke saken fordi det tar tid å få samlet fagkyndige, partene og advokater til et felles møte. Det at nemndsleder er avhengig av tilbakemelding fra eksterne for å få planlagt forhandlingsmøtet kan gi forsinkelser i større grad enn ved Trygderettens saksbehandling som i hovedsak er avhengig av internt ansatte som er tilgjengelige hele tiden. Gjennomføringen av forhandlingsmøtet i fylkesnemnda er også tidkrevende, og varer mellom to og fem dager.¹²³ En slik grundig, muntlig behandling av saken der partene er til stede bidrar til en forsvarlig behandling av saken, og kan gjøre det lettere for den private part å akseptere vedtaket, men gir totalt sett betydelig større tidsbruk i saken enn skriftlig saksbehandling.

Den store utfordringen for fylkesnemndene har over lang tid vært å oppfylle lovens tidsfrist på fire uker for beramning av saker, se barnevernloven § 7-14 (1). Dette kan skyldes flere forhold, som behov for effektivisering av saksbehandlingen eller for lav bemanning, eller at berammingsfristen på fire uker ikke er hensiktsmessig.

For å få ned berammings- og saksbehandlingstiden, har fylkesnemndene jobbet over lengre tid med effektivisering av rutiner. Blant annet berammes flere saker enn nemnda i utgangspunktet har kapasitet til, for å ta høyde for at noen saker trekkes og utnytte kapasiteten så godt som mulig.¹²⁴ En risikoanalyse Fylkesnemnda i Oslo og Akershus har foretatt av egen virksomhet, peker imidlertid på grunnbemanning og salkapasitet som mest kritisk for saksbehandlingstiden per i dag.¹²⁵ Dette er jo ikke representativt for alle fylkesnemndene, men det er likevel interessant at det ikke er saksbehandlingsreglene i seg selv som anses å være problemet for saksbehandlingstiden i Fylkesnemnda i Oslo og Akershus. For Fylkesnemnda i Oslo og Akershus har tilførsel av en ekstra nemndsleder i perioder brakt beramningstiden ned på 6-8 uker, mens beramningstiden så har økt igjen opp mot 3-4 måneder når den ekstra personalressursen har blitt tatt bort.¹²⁶ Dette kan tyde på at grunnbemanningen med fordel kan styrkes permanent for nemnder som har for lang beramningstid til tross for at andre tiltak, som effektivisering av saksbehandlingen, er forsøkt. Samtidig er det viktig å fortsette tiltakene som allerede er igangsatt for å utnytte eksisterende personalressurser best mulig, som at nemnder med ledig kapasitet kan låne ut nemndsledere til nemnder som har behov for det, samt tett beramning.

¹²³ Nordberg (2015)

¹²⁴ Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2015) s. 11

¹²⁵ Nordberg (2015)

¹²⁶ Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, Fylkesnemnda i Oslo og Akershus (2015) s. 3-4

Når det gjelder lovens tidsfrist, kan den være satt urealistisk kort. Det tar tid å få kalt inn medlemmer fra det fagkyndige utvalg, som ikke er ansatt i nemnda men gjerne har sin egen praksis som for eksempel lege eller psykolog, og dermed fulle timebøker en tid fremover. Når advokat oppnevnes, har han eller hun 10 dagers tidsfrist til å komme med tilsvarende etter barnevernloven § 7-11 (4). Da er halvannen av de fire ukene allerede brukt opp når nemndsleder skal vurdere videre behandling og fremdriftsplan for et eventuelt forhandlingsmøte, og det er ikke gitt at advokaten kan få satt seg inn i saken og møte på et par ukers varsel. De private parter bør også få god nok tid til å forberede seg sammen med sin advokat. For å svare på spørsmålet om saksbehandlingsreglene i fylkesnemnda bidrar til forsvarlig behandling av sakene innen rimelig tid, kan det derfor være nødvendig å revurdere hva som er "rimelig tid", og om lovens berammingsfrist på fire uker etter at saken er kommet inn til fylkesnemnda egentlig er rimelig. Fylkesnemnda i Oslo og Akershus anslår 6-8 uker som en realistisk beramningstid.¹²⁷

I 2014 ble det satt i gang et arbeid med å evaluere fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, og lang saksbehandlingstid var en viktig årsak til at dette ble satt i gang.¹²⁸ Evalueringen forventes å være klar våren 2015, men var dessverre ikke tilgjengelig da denne oppgaven ble skrevet.^{129 130}

9.5.2 Trygderetten

Den skriftlige ankebehandlingen i Trygderetten er effektiv saksbehandlingsform. Den har også flere muligheter for muntlige innslag enn man umiddelbart får inntrykk av ved å lese bestemmelsen om skriftlig saksbehandling i trygderettsloven § 19, og fremstår som fleksibel og velfungerende. Reglene om innhenting av opplysninger ser også ut til å være hensiktsmessige, mens reglene om avgjørelsesgrunnlag og møteplikt for vitner har behov for en gjennomgang og oppdatering. Dette behovet påvirker imidlertid forsvarligheten og effektiviteten i ankebehandlingen i liten grad per i dag. Det ser ut til at Trygderetten har funnet en hensiktsmessig arbeidsmetode ved ankebehandlingen, noe som underbygges av at saksbehandlingstiden nå er godt innenfor målsetningen.

Som beskrevet i kapittel 4.3 er det, til tross for Trygderettens sentraliserte organisering, store variasjoner i medholdsprosent mellom rettsmedlemmene. Saksbehandlingsreglene i seg selv bidrar lite konkret til praksiskoordinering, men er heller ikke til hinder for en lik praksis i den grad sakstypene tilsier det. Det er mer nærliggende å finne mulige løsninger på utfordringen

¹²⁷ Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, Fylkesnemnda i Oslo og Akershus (2015) s. 1 og 3

¹²⁸ regjeringen.no (2014)

¹²⁹ Viblemo, Tor Egil (2015)

¹³⁰ Kvikstad, Tone Julie (2015)

med store forskjeller i medholdsprosent ved en gjennomgang av interne retningslinjer og arbeidsmetoder, enn å legge konkrete tiltak som fremmer praksiskoordinering inn i loven.

Det er behov for en modernisering av trygderettsloven slik at den i større grad er tilpasset Trygderettens behov slik retten har utviklet seg. Trygderettsloven kan med fordel i større grad ivareta grunnleggende prinsipper for domstolsbehandling, og reglene bør legges nærmere opp mot tvistelovens regler, i stedet for at de på noen områder følger reglene i tvistemålsloven som ble opphevet av tvisteloven av 2007. Likebehandling av partene, spesielt lik mulighet for kontradiksjon for begge parter, samt at partene selv skal få disponere over sine krav, er viktige prinsipielle justeringer i høringsnotatet til revidert trygderettslov.¹³¹ En gjennomgang og modernisering av trygderettsloven vil kunne bidra til forsvarlig og rettferdig behandling av sakene.

10 Avgjørelsene

10.1 Innledning

Trygderetten kan, hvis saken ikke avvises eller heves, stadfeste et påanket vedtak, omgjøre et vedtak til gunst for den ankende part, eller oppheve det påankede vedtaket, jfr. trygderettsloven § 21 (4). I det siste tilfellet blir samtidig saken hjemvist for ny behandling i underinstansen.

Fordi fylkesnemnda ikke er en klageinstans, men avgjør saker i første instans, er nemndas avgjørelser ved realitetsbehandling av saken normalt vedtak. Nemnda kan også foreta saksstyrende avgjørelser samt avvisning og heving, jfr. barnevernloven § 7-13.

10.2 Tidsfrister

Barnevernloven § 7-19 slår fast at vedtak skal fattes senest to uker etter forhandlingsmøtet, "med mindre dette ikke er praktisk mulig". Ordlyden stiller opp en snever unntaksregel, for det skal mye til for at det ikke er praktisk mulig å fatte et vedtak innen tidsfristen. Trygderettsloven oppstiller ikke et like strengt krav, i henhold til § 22 (1) er det tilstrekkelig at kjennelsen avsies "snarest mulig". Hensynet til barnets beste, og også den belastende situasjonen det er for familien å vente på resultatet, tilsier at en konkret frist er hensiktsmessig i barnevernsaker.

¹³¹ Arbeids- og sosialdepartementet (2014) s. 5

10.3 Begrunnelse

Vedtak i fylkesnemnda skal begrunnes som dommer, jfr. barnevernloven § 7-19 (3). Reglene om begrunnelse i tvisteloven § 19-6 gjelder så langt de passer. Lovgiver har altså her valgt tvistelovens regler fremfor reglene om begrunnelse i forvaltningsloven. Barnevernsakenes inngripende karakter tilsier at en grundigere begrunnelse er nødvendig.

Trygderettens kjennelser skal være grunngitte, jfr. trygderettsloven § 21, men det er ikke krav om begrunnelse på samme nivå som for dommer. Det er stilt opp to unntak fra plikten til å grunngi kjennelsene. Det kan gjøres unntak fordi ankemotpartens utredning er sammenfallende med rettens begrunnelse slik at det er nok å vise til denne, eller det kan være at grunngiving vil røpe en opplysning som en part ikke har rett til å vite. Det er dessuten stilt opp en begrensning i forhold til hvor grundig begrunnelsen trenger å være: Hvis anken klart ikke vil føre frem og en grunngivelse antas å være uten betydning for andre saker, er "en kort beskrivelse av hva saken gjelder og en redegjørelse for de momenter som retten har lagt avgjørende vekt på" tilstrekkelig.

10.4 Meddelelse av kjennelse/vedtak til partene

Det har vært viktig for lovgiver å sørge for at partene faktisk mottar kjennelsen eller vedtaket. Dette er sikret i større grad enn etter forvaltningsloven, der underretning i form av et vanlig brev eller i noen tilfeller muntlig er tilstrekkelig, jfr. forvaltningsloven § 17. I likhet med saker for domstolene forkynnes fylkesnemndas vedtak ved rekommandert brev eller brev vedlagt mottakskvittering, jfr. barnevernloven § 7-21. Trygderetten melder hovedsakelig kjennelsen til partene gjennom rekommandert brev, se trygderettsloven § 27.

10.5 Hvordan fungerer reglene om begrunnelse av vedtak og kjennelser i forhold til den private/ankende parts behov?

Fylkesnemnda har plikt til å begrunne sine vedtak som dommer, altså mer utfyllende enn den ville hatt plikt til etter forvaltningsloven. Dette er med på å understreke fylkesnemndas domstollignende karakter, og viser at lovgiver ser den store betydning sakens utfall har for den enkelte. Tvistelovens regler om begrunnelse er tilpasset en partsprosess, slik at partenes påstander med påstandsgrunnlag er en viktig del av begrunnelsen, se tvisteloven § 10-4 (4). Særlig når en avgjørelse faller i den private parts disfavør, kan en utfyllende begrunnelse som viser at hans eller hennes syn på saken er blitt sett, være med på å gjøre det lettere å forsone seg med utfallet.

Begrensningene i plikten for Trygderetten til å begrunne sine kjennelser kan bidra til å effektivisere saksbehandlingen. Rettens administrator slipper å bruk tid på å skrive utfyllende kjennelser som for retten oppleves å tilføre lite nytt til saken, eller som ikke har overføringsverdi til tilsvarende saker. For den ankende part, er det imidlertid ikke sikkert at

dette oppleves som en tilfredsstillende løsning. Veien frem til en ankebehandling i Trygderetten kan virke lang og krevende, og det kan være lettere å slå seg til ro med en kjennelse når den endelig er avgitt, hvis man ut fra kjennelsen kan se at ens sak har fått en grundig behandling. Det er sannsynligvis få av de som anker sin sak til Trygderetten som er enige i at den "klart" ikke kan føre frem. Utforming av kjennelsene blir derfor viktig, kanskje i ekstra høy grad for kjennelser som er kortfattet formulert eller som kun viser til ankemotpartens utredning i henhold til trygderettsloven § 21 (3). I praksis skriver imidlertid rettens administrator i de fleste tilfeller mer utfyllende i forenklete kjennelser enn det som er minimum etter loven, for at den ankende part bedre skal forstå og kunne akseptere kjennelsen.¹³²

¹³² Bogstad og Rosenqvist (2015)

11 Oppsummering

Sammenligningen og vurderingen av saksbehandlingen i Trygderetten og saksbehandlingen i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker viser at forskjellene på de to organenes saksbehandling på de fleste punkter er hensiktsmessige og begrunnet i sakenes ulike karakter. Sakerne for Trygderetten har primært økonomisk betydning for de ankende parter, mens sakstypene for fylkesnemnda griper direkte inn i familielivet. Den særlig sårbare situasjonen den private part for fylkesnemnda er i, berettiger blant annet tilgang til gratis advokathjelp. Fylkesnemndas vedtak skal begrunnes som dommer. Dette kravet stilles ikke til Trygderettens kjennelser, men i praksis legger Trygderetten vekt på å begrunne sine kjennelser slik at den ankende part skal kunne forstå og akseptere avgjørelsen som er tatt.

Saksbehandlingsreglene for Trygderetten og for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker gjenspeiler de to organenes mellomposisjon mellom et forvaltningsorgan og en alminnelig domstol. Denne mellomposisjonen ser ut til å fungere godt i praksis. Både for Trygderetten og fylkesnemnda stiller forarbeidene opp grunnprinsippene for saksbehandlingen i domstolene som idealstandard. Noen unntak som likevel er gjort fra disse prinsippene er hensiktsmessige på grunn av sakstypenes karakter, men ikke alle: trygderettsloven er moden for revisjon når det gjelder lovens unntak fra de grunnleggende domstolprinsippene om likebehandling av partene og partenes disposisjonsfrihet.

Saksbehandlingen i Trygderetten er skriftlig, mens saksbehandlingen i fylkesnemnda som hovedregel innebærer muntlig forhandlingsmøte. Skriftlig saksbehandling medfører generelt mindre tidsbruk i den enkelte sak enn muntlig saksbehandling. For Trygderetten har saksbehandlingstiden de siste årene ligget på et akseptabelt nivå, og hovedsakelig skriftlig saksbehandling synes å være en hensiktsmessig arbeidsform for Trygderetten. For fylkesnemnda stiller loven opp konkrete og relativt korte tidsfrister for saksbehandlingen, sett i forhold til sakenes kompleksitet. Fristen på 4 uker fra saken kommer inn til nemnda og til forhandlingsmøte gjennomføres, har vært vanskelig å få gjennomført i praksis. En økt grunnbemanning vil kunne gjøre det lettere for fylkesnemnda å holde tidsfristen, men det kan i tillegg være aktuelt å ta lovens tidsfrist opp til ny vurdering.

Reglene om taushetsplikt for fylkesnemnda gir en beskyttelse av personopplysninger som levner mindre rom for skjønn enn beskyttelsen etter forvaltningsloven, til beste for den private part. For Trygderetten kunne taushetsplikt med fordel vært regulert etter forvaltningsloven. Habilitet synes hensiktsmessig regulert og praktisert både i Trygderetten og i fylkesnemnda. Begge organene har mulighet for fleksibilitet i sammensetningen i den enkelte sak.

Selv om Trygderetten og fylkesnemnda er ulikt organisert, med en sentralisert modell for Trygderetten mens de 12 fylkesnemndene er fordelt ut over landet, er koordinering av praksis

et viktig tema for begge organer. For Trygderetten handler praksiskoordinering i stor grad om å minske forskjellen mellom rettsmedlemmenes vurderinger, selv om sakenes karakter med utstrakt bruk av skjønn gjør at det alltid vil være noen forskjeller. For fylkesnemnda har det i lengre tid vært arbeidet med å minske de store ulikhetene man har hatt i saksbehandlingstid mellom nemndene. Disse temaene vil være svært aktuelle å jobbe med for Trygderetten og fylkesnemnda også i tiden fremover.

Høringsnotat med forslag til revidert trygderettslov ble sendt ut av Arbeids- og sosialdepartementet i april 2014. En evaluering av fylkesnemndene forventes å være klar våren 2015. Det blir interessant å se hvilke endringer disse to arbeidene vil føre til for saksbehandlingen i Trygderetten og saksbehandlingen i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

Litteraturliste

Lover og forarbeider

1814	Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)
1915	Lov om domstolene (domstolloven)
1915	Lov om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven) (opphevet)
1966	Lov om anke til Trygderetten (trygderettsloven)
1967	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
1980	Lov om fri rettshjelp (rettshjelploven)
1991	Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) (opphevet)
1992	Lov om barneverntjenester (barnevernloven)
1994	Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven)
1997	Lov om folketrygd (folketrygdloven)
2005	Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)
2011	Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
2013	Forskrift om barnets talsperson i saker som skal behandles i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker (Forskrift om barnets talsperson i fylkesnemndsaker)
Betänkande 2008/09:JuU23	<i>En långsiktigt hållbar organisation för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans</i> http://data.riksdagen.se/fil/BD866ACD-E921-4C5F-9B1E-44490DB483DE [sitert 22.04.2015]

<i>Innstilling om lov om anke til Trygderetten (1965)</i>	Inntatt som vedlegg til Ot. prp. nr. 5 (1966-1967)
Innst.O. nr. 80 (1991-1992)	<i>Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om barneverntjenester (barnevernloven)</i>
NOU 1977: 41	<i>Anke til Trygderetten Delutredning II</i>
NOU 2004: 23	<i>Barnehjem og spesialskoler under lupen. Nasjonal kartlegging av omsorgssvikt og overgrep i barnevernsinstitusjoner 1945-1980</i>
Ot.prp.nr. 5 (1966-1967)	<i>Om lov om anke til Trygderetten og lov om endringer i lov av 17. juni 1966 om folketrygd og andre trygde- og pensjonslover</i>
Ot.prp.nr. 3 (1976-1977)	<i>Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.)</i>
Ot.prp.nr. 2 (1985-1986)	<i>Om lov om endringer i bestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt (tilpassing til forvaltningsloven)</i>
Ot.prp.nr. 46 (1998-1999)	<i>Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (Samleproposisjon – forenkling og klargjøring)</i>
Ot.prp.nr. 10 (2003-2004)	<i>Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover</i>
Ot.prp.nr. 76 (2005-2006)	<i>Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)</i>

Litteratur

- Brofoss, Knut "Leder for Trygderetten svarer: Aftenposten har ikke helt villet innse hva uavhengige domstoler innebærer", *Aftenposten*, 19. desember 2014.
<http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Leder-for-Trygderetten-svarer-Aftenposten-har-ikke-helt-villet-innse-hva-uavhengige-domstoler-innebarer-7831508.html> [sitert 22.04.2015]
- Brofoss, Knut "Kommentar til Lov om anke til Trygderetten", I: *Norsk lovkommentar nettversjon*. [Sitert 22.04.2015]
- Duvaland, Lars Fylkesnemndbehandlingen sammenlignet med andre vedtaksfattende organer i Norge. I: Kjørstad, Asbjørn (red.): *Barnevern, fylkesnemnder og rettssikkerhet* (2002)
- Edwardsen, Audun "Verdier som særmerker fylkesnemndenes arbeid", Tidsskriftet Norges barnevern, nr. 1-2014, s. 46-50
- Hove, Harald "Kommentar til barnevernloven", I: *Norsk lovkommentar nettversjon*. [Sitert 22.04.2015]
- Kjørstad, Asbjørn *Innføring i Trygderett*, 4. utg. 2009
- Langberg, Øystein Kløvstad og Fredrik Hager-Thoresen "Stort sprik mellom strenge og liberale dommere i Trygderetten", *Aftenposten*, 12. desember 2014.
<http://www.aftenposten.no/okonomi/Stort-sprik-mellom-streng-og-liberale-dommere-i-Trygderetten-7817734.html> [sitert 22.04.2015]
- Lindboe, Knut *Barnevernrett*, 6. utg., 2012
- Ofstad, Kari og Randi Skar *Barnevernloven med kommentarer*, 5. utg. 2009
- Skoghøy, Jens Edvin A. *Tvisteløsning*, 2. utg., 2014
- Steen, Tore Wælgård og Trude Margrete Arnesen "Tvangstiltak etter smittevernloven 1995 – 2013", *Tidsskrift for Den norske legeförening* (2014),
<http://tidsskriftet.no/pdf/pdf2014/1357-60.pdf> [sitert 22.04.2015]
- Øie, Ole-Erik *Trygderetten og dens prosessordning*, 2010

Andre kilder

- Arbeids- og sosialdepartementet *Høringsnotat : Forslag til revidert lov om anke til Trygderetten, 2014*
https://www.regjeringen.no/contentassets/74059090005c492ba5562236d5588578/oln_horingsnotat_anke_trygderetten.pdf [sitert 22.04.2015]
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet *Tildelingsbrev til fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker 2015,*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/11d82e8f80db44d78be1c0b5b451f003/tidelingsbrev-til-fylkesnemndene-for-barnevern-og-sosiale-saker-2015.pdf> [sitert 22.04.2015]
- Bogstad, Biørn og Nadia Rosenqvist *Personlig kommunikasjon med juridisk kyndig rettsmedlem i Trygderetten Biørn Bogstad og rettsfullmektig Nadia Rosenqvist, 9. mars 2015*
- Det kongelige arbeids- og sosialdepartement *Tildelingsbrev for 2015 – Trygderetten,*
https://www.regjeringen.no/contentassets/954d78080cab4585a4b15c8b67ab113b/2015/tidelingsbrev_trygdere-tten_2015.pdf [sitert 22.04.2015]
- Forvaltningsdatabasen *Regionaliseringsutvalget,*
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/utvalg/6408700> [sitert 22.04.2015]
- Fri rettshjelp <http://www.fri-rettshjelp.no> [sitert 22.04.2015]
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, Fylkesnemnda i Oslo og Akershus *Årsrapport 2014 – Oslo og Akershus, 2015. Mottatt på epost 20.03.2015*
- Innst. 123 S (2013–2014) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen Dokument 1 (2013–2014), 2013,*
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2013-2014/inns-201314-123.pdf> [sitert 22.04.2015]

Innst. 130 S (2014–2015)	<i>Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen Dokument 1 (2014–2015), 2014, https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2014-2015/inns-201415-130.pdf [sitert 22.04.2015]</i>
Innstillingsrådet for dommere	8. Alder, http://www.domstol.no/Enkelt-domstol/Innstillingsradet/Ledige-dommerembeter/Soknadsprosessen/8-Vandel---helse---disiplinreaksjoner---stabilitet-mv/ [sitert 22.04.2015]
Kvikstad, Tone Julie	<i>E-post fra seniorrådgiver i Barnevernavdelingen, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 10. mars 2015</i>
Nordberg, Rune	<i>Personlig kommunikasjon med nemndsleder i Fylkesnemnda i Oslo og Akershus, 6. mars 2015</i>
Prop. 1 S (2014–2015)	Det kongelige arbeids- og sosialdepartement: <i>Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)</i> https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Prop-1-S-20142015/id2005444/ [sitert 22.04.2015]
Q-11/2013	<i>Rundskriv om barnets talsperson – kommentarer til forskrift 18. februar 2013 nr. 203 om barnets talsperson i saker som skal behandles i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker</i> (sitert fra Lovdata)
regjeringen.no	<i>Evaluerer fylkesnemndene, 2014, https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/evaluerer-fylkesnemndene/id750424/?regj_oss=70 [sitert 22.04.2015]</i>
Riksrevisjonen	<i>Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2012. Del II i Dokument 1 (2013-2014), 2013, https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2013-2014/Dokument_1/BLD.pdf [sitert 22.04.2015]</i>

- Riksrevisjonen *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2013. Del II i Dokument 1 (2014-2015)*, 2014,
<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2014-2015/Dokument1/BLD.pdf> [sitert 22.04.2015]
- Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker *Årsrapport for fylkesnemndene, 2011* (2012),
http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/aarsmeldinger/AN_2011_56669.pdf [sitert 22.04.2015]
- Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker *Årsrapport 2013* (2014),
http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/aarsmeldinger/AN_2013_56669.pdf [sitert 22.04.2015]
- Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker *Årsrapport Årsregnskap 2014* (2015),
<https://www.regjeringen.no/contentassets/96d377eaf2f340b69415318f93bf27d9/fylkesnmnda.pdf>
[sitert 22.04.2015]
- Trygderetten *Årsmelding 2013*, 2014,
<http://www.trygderetten.no/ikbViewer/Content/84061/Trygderetten%20%C3%A5rsmelding%202013.pdf>
[sitert 22.04.2015]
- Trygderetten *Publikasjoner*, (B)
<http://www.trygderetten.no/ikbViewer/page/publikasjoner> [sitert 22.04.2015]
- Trygderetten *Om Trygderetten*, (A)
<http://www.trygderetten.no/ikbViewer/page/om>
[sitert 22.04.2015]
- Trygderetten *Om ankeprosessen*, (C)
<http://www.trygderetten.no/ikbViewer/page/ankeprosessen> [sitert 22.04.2015]
- Trygderetten *Trygderettens rettskildhjelp* (2012),
<http://www.trygderetten.no/ikbViewer/Content/75734/trygderettens%20rettskildhjelp.pdf> [sitert 22.04.2015]
- Viblemo, Tor Egil *E-post fra senioranalytiker i Oxford Research, 10. mars 2015*