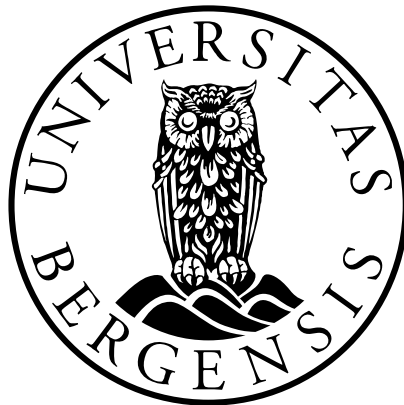


Krav til innhold i begrunnelser ved enkeltvedtak fattet av Nav

*Med fokus på vedtak om sykepenger,
arbeidsavklaringspenger og uføretrygd*

Kandidatnummer: 50

Antall ord: 14 623



JUS399 Masteroppgave

Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10.12.19

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|----|
| Innholdsfortegnelse | 1 |
| 1. Innledning..... | 3 |
| 1.1 Tema og problemstilling..... | 3 |
| 1.2 Aktualitet | 4 |
| 2 Metode..... | 6 |
| 3 Grunnvilkårene for rett til begrunnelse av enkeltvedtak fattet av Nav | 9 |
| 3.1 Innledning..... | 9 |
| 3.2 Enkeltvedtak | 10 |
| 3.3 Når enkeltvedtak skal begrunnes | 10 |
| 3.3.1 Hovedregelen om når det skal gis begrunnelse | 10 |
| 3.3.2 Unntaksregler ved innvilgelse og flere parter | 11 |
| 3.3.3 Begrunnelse ved taushetsbelagte opplysninger..... | 13 |
| 4 Forvaltningslovens krav til innhold i begrunnelsen av enkeltvedtak..... | 14 |
| 4.1 Innledning..... | 14 |
| 4.2 Overordnede hensyn og momenter..... | 15 |
| 4.2.1 Innledning..... | 15 |
| 4.2.2 Hensynet til effektivitet..... | 15 |
| 4.2.3 Forsvarlig saksbehandling..... | 16 |
| 4.2.4 God forvaltningsskikk | 17 |
| 4.3 De reglene vedtaket bygger på | 17 |
| 4.3.1 Innledning..... | 17 |
| 4.3.2 Kravet til gjengivelse av regler ved vedtak om sykepenger..... | 20 |
| 4.3.3 Kravet til gjengivelse av regler ved vedtak om AAP..... | 22 |
| 4.3.4 Krav til gjengivelse av reglene for vedtak om uføretrygd | 25 |
| 4.3.5 Forskjeller og likheter mellom de tre ytelsene | 28 |
| 4.4 Det faktum vedtaket bygger på..... | 30 |
| 4.4.1 Generelt om det rettslige utgangspunktet | 30 |
| 4.4.2 Forskjeller mellom de tre ytelses-typene | 32 |
| 4.5 Vektlegging av hovedhensyn ved utøving av forvaltningsskjønn..... | 35 |
| 4.5.1 Det rettslige utgangspunktet..... | 35 |
| 4.5.2 Forskjeller og nyanser mellom sykepenger, AAP og uføretrygd..... | 36 |

| | | |
|-----|--|----|
| 4.6 | En helhetsvurdering – konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle..... | 38 |
| 5 | Ugyldighet..... | 40 |
| 5.1 | Ugyldighet som følge av mangelfull begrunnelse..... | 40 |
| 5.2 | Andre virkninger av for dårlig begrunnelse | 41 |
| | Litteraturliste | 43 |

1. Innledning

1.1 Tema og problemstilling

For at en moderne stat skal få iverksatt de avgjørelser og beslutninger som tas av landets lovgivende makt og utøvende makt, er man avhengig av å ha et forvaltningsapparat. I Norge er dette forvaltningsapparatet i stor grad underlagt lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.), da det følger av lovens bestemmelse for virkeområde, § 1, at forvaltningsloven gjelder «et hvert organ for stat eller kommune». I forvaltningsloven fremgår de grunnreglene for saksbehandlingen som gjelder de fleste av de organene som faller innenfor forvaltningsloven § 1.

En av grunnreglene som fremgår av forvaltningsloven er reglene om begrunnelse av enkeltvedtak etter fvl. §§ 24 og 25. Det fremgår av § 24 når et enkeltvedtak skal begrunnes. Videre følger det av § 25 hvilke krav som stilles til innholdet av begrunnelsen. Formålet med å ha et lovfestet krav til begrunnelse av enkeltvedtak i forvaltningsloven er først og fremst å sikre at forvaltningen fattet riktige vedtak, samt at den som mottar vedtaket forstår hva vedtaket går ut på og hvordan det er kommet i stand.¹ Videre er retten til begrunnelse av enkeltvedtak en av rettighetene som en part i en sak har i kraft av å være part i saken, og som skal være med å ivareta rettsikkerheten til mottakeren av vedtaket.²

Opgavens tema er kravet til begrunnelse av vedtak fattet av Nav vedrørende uføretrygd, sykepenger og arbeidsavklaringspenger (AAP). En begrunnelse av et vedtak er at Nav i de tilfellene der de er pliktig å gi en begrunnelse, må forklare bakgrunnen for vedtaket og hvorfor man er kommet til det resultatet man har kommet til.

Jeg vil i oppgaven undersøke hvilke krav det kan stilles til begrunnelse av vedtak fattet av Nav vedrørende uføretrygd, sykepenger og AAP, samt undersøke om det finnes en forskjell i hvilket krav det kan stilles til begrunnelse av vedtak for de tre ulike stønadsformene og eventuelt hvorfor det finnes forskjeller her.

¹ NUT 1958: 3 s. 220-221.

² Bernt og Rasmussen (2010) s. 47 og 280.

Oppgaven vil vurdere hva som er gjeldende rett på området. Dette gjøres ved å belyse de momenter og vurderinger som spiller inn på vurderingen av om kravet til begrunnelse for vedtak om uføretrygd, sykepenger eller AAP er tilfredsstilt eller ikke.

Videre vil oppgaven kort se på hva som eventuelt kan bli konsekvensene av at et vedtak fra Nav er for dårlig begrunnet. Her vil både reglene om ugyldighet av for dårlige begrunnede vedtak fattet av Nav, og eventuelle konsekvenser for samfunnet som en større helhet ved for dårlig begrunnede vedtak bli berørt. Av hensyn til oppgavens omfang vil jeg ikke se på om internasjonale rett kan ha innvirkning på kravet til begrunnelse av vedtak fattet av Nav.

1.2 Aktualitet

Det er antatt at Nav hvert år fatter omkring 4 millioner vedtak vedrørende økonomiske ytelser.³ Mange av disse vedtakene handler om enten sykepenger, uføretrygd eller AAP. Eksempelvis er det per 30. september 2019 ca. 348 800 personer som mottar uføretrygd⁴, og ca. 115 424 personer som mottok AAP fra Nav.⁵ Disse tallene viser at et stort antall personer berøres av vedtak fattet av Nav. Det er også viktig å huske på at det også er mange som får avslag på søknadene sine om sykepenger, uføretrygd eller AAP, så det totale antall personer som blir berørt av vedtak fra Nav er høyere enn de nevnte tallene.

Jussbuss skrev i 2017 et innlegg i *Jurist* om at Nav etter Jussbuss sin vurdering ikke møter de krav som forvaltningsloven stiller til begrunnelse av vedtak. De baserte denne oppfatningen på 541 henvendelser som de hadde mottatt i 2016 fra sine klienter.⁶ I neste utgave av samme tidsskrift sa leder av styret i juristforbundet i Nav, Anne C. W. Opheim, seg enig i store deler av denne kritikken, blant annet vedrørende svikt i begrunnelsen av enkeltvedtakene som Nav fatter.⁷ Samlet sett indikerer disse artiklene at de krav til begrunnelse av enkeltvedtak som i dag er pålagt blant annet Nav, ikke følges opp i stor nok grad.

³ «Omgjøring av vedtak i NAV og trygderetten – omfang og årsaker» av SINTEF, datert 06.01.16., s. 11.

⁴ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Uforetrygd> sist lest 9. desember 2019.

⁵ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/nyheter/stadig-faerre-far-arbeidsavklaringspenger> sist lest 9. desember 2019.

⁶ Van Pham, «Når NAV svikter de svakeste» *Jurist*, 2017 nr. 4 s. 39.

⁷ Anne C.W. Opheim, «Kommentar til innlegg av Jussbuss», *Jurist*, 2017 nr. 5, s. 50-51.

I en artikkel i tidsskriftet «Tidsskrift for velferdsforskning» fra 2018 skriver førstelektor ved Universitetet i Tromsø Aina A. Kane om Navs begrunnelse av enkeltvedtak.⁸ Artikkelen tar for seg konkrete vedtak fattet av Nav vedrørende blant annet AAP, og inneholder også samtaler med flere saksbehandlere ved to Nav-kontor. I artikkelen synliggjør hun flere av de utfordringene som ligger i dagens Nav-system vedrørende å begrunne enkeltvedtak godt nok, særlig knyttet opp til at saksbehandlerne skal ha nok tid til å fatte alle vedtakene de skal, og samtidig begrunne disse godt nok.⁹

Jeg har selv arbeidet med enkeltvedtak fra Nav vedrørende blant annet sykepenges og AAP. Dette gjorde jeg under et ettårig engasjement som saksbehandler hos Jussformidlingen i Bergen. Vi tok der imot og arbeidet med blant annet vedtak fra Nav på vegne av våre klienter. I dette arbeidet så jeg selv den store forskjellen det kan være i begrunnelsen av enkeltvedtak fra Nav, samt hvor betydningsfull en dårlig begrunnelse kan være for mottakeren. En dårlig begrunnelse førte i de tilfellene jeg observerte til at tilliten til Nav i stor grad forsvant, og at stønadssøker ikke forstod vedtakets innhold. I noen tilfeller ble også tilliten til det offentlige svekket hos disse klientene.

På bakgrunn av mine egne erfaringer med begrunnelse av enkeltvedtak fattet av Nav, samt andre artikler som er skrevet om temaet de siste årene, er det for meg klart at det er et behov for å få klarlagt hvilke krav som kan stilles til begrunnelsen av enkeltvedtak fattet av Nav vedrørende sykepenges, uføretrygd og AAP. Oppgaven vil i det videre forsøke å besvare dette spørsmålet.

⁸ Aina A. Kane, «Navs begrunnelse av enkeltvedtak», *Tidsskrift for velferdsforskning* 2018 nr. 4, s. 313-329.

⁹ Kane (2018) s. 327-328.

2 Metode

I oppgaven vil jeg ta utgangspunkt i forvaltningsloven og folketrygdloven sine lovbestemmelser vedrørende begrunnelse av vedtak om sykepenger, uføretrygd og AAP. Det er særlig forvaltningsloven §§ 24 og 25 som vil stå sentralt i en vurdering av hvilke krav som kan stilles til begrunnelse av de overnevnte vedtakene.

Ved fastleggelsen av hvilke krav som stilles til begrunnelse av vedtak vil utgangspunktet være å starte i lovtteksten i de relevante bestemmelsene, ettersom lovtteksten har høyest autoritetsverdi og er startpunktet når man skal anvende den juridiske metoden.¹⁰ Videre vil jeg se på de ulike forarbeidene som er gitt til disse bestemmelsene, da disse også har en viss autoritetsverdi, om enn noe lavere enn lovttekst.¹¹

Forvaltningsloven er i stor grad en kodifisering av ulovfestet rett.¹² Ettersom forvaltningsloven i stor grad er en kodifisering av ulovfestet rett, er det i flere tilfeller relevant å se hen til rettspraksis som stammer fra tiden før forvaltningsloven ble vedtatt i tillegg til rettspraksis som er kommet til etter at loven trådte i kraft.¹³ Det har vært en rettsutvikling gjennom domstolpraksis av hva som faktisk kreves når det gjelder begrunnelse av vedtak etter forvaltningsloven. Denne rettsutviklingen har pågått over lang tid. Her kan det særlig vises til Rt. 1950 s. 1124, Rt. 1981 s. 745, Rt. 2000 s. 1056 og Rt. 2000 s. 1066. Alle disse avgjørelsene har på sin måte enten har skjerpet det krav som har blitt stilt til begrunnelse av vedtak sammenlignet med det som fremgår av fvl. §§ 24 og 25, eller har bidratt til klargjøring av innholdet i bestemmelsene.

Det er ingen rettspraksis fra Høyesterett knyttet til hvilke krav det er til begrunnelse av vedtak om sykepenger, AAP eller uføretrygd, som jeg har funnet. Jeg vil derfor se på praksis fra lavere instanser, samt Trygderetten. Slik praksis har i utgangspunktet lav rettskildemessig vekt sammenlignet med praksis fra Høyesterett, men har argumentasjonsverdi.¹⁴

¹⁰ Monsen (2012) s. 31-32 avsnitt 11-15.

¹¹ Monsen (2012) s. 34 avsnitt 23.

¹² Bernt og Rasmussen (2010) s. 44-45.

¹³ NOU 2019: 5 s. 114.

¹⁴ Monsen (2012) s. 39 avsnitt 46 og 48.

Trygderetten er et domstolslignende forvaltningsorgan som avgjør klager på vedtak om individuelle rettigheter og plikter etter trygde- og pensjonslovgivningen.¹⁵ Avgjørelser fra trygderetten kan ankes til lagmannsretten, noe som betyr at Trygderetten erstatter tingretten som instans.¹⁶ Dette betyr at avgjørelser fra Trygderetten har en viss rettskildemessig vekt. Som nevnt ovenfor har underrettspraksis i utgangspunktet lav rettskildemessig vekt, men det er gode argumenter for at praksis fra Trygderetten må tillegges en del vekt. Det er blant annet et poeng at Trygderetten i mange tilfeller vil være siste reelle instans i trygdesaker, da de ofte er siste instans som kan prøve alle sider av saken. Videre er Trygderetten en «spesialdomstol» med stor kompetanse i trygdesaker, noe som fører til at blant annet Arbeids- og velferdsetaten legger stor vekt på de avgjørelsene som fattes i Trygderetten. Det er imidlertid litt uenighet om hvor stor vekt man skal tillegge Trygderetten.¹⁷

For meg fremstår det som ganske klart at avgjørelser avsagt av Trygderetten må tillegges høy rettskildemessig vekt hos Nav når de skal fatte vedtak. Dette gjelder særlig når Trygderetten uttaler seg på rettsstomme områder. Grunnen til dette er at Trygderetten i realiteten ofte er siste instans i trygdesaker og den særlige stillingen lovgiver har valgt å gi Trygderetten som en «spesialdomstol», se lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til trygderetten (trygderettsloven).

Sivilombudsmannen er en del av kontrollapparatet som skal kontrollere forvaltningen. Sivilombudsmannsordningen er hjemlet i Grunnloven § 75 bokstav l.¹⁸ Sivilombudsmannen har ingen formell beslutningsmyndighet, og kan derfor ikke oppheve eller endre avgjørelser fra forvaltningen.¹⁹ Virkemiddelet til Sivilombudsmannen er å uttale sitt syn i saker som blir forelagt han eller han undersøker på eget initiativ.²⁰ Slike uttalelser har altså i utgangspunktet ingen formell virkning. Det er imidlertid lagt til grunn i juridisk teori at uttalelser fra Sivilombudsmannen kan ha en betydelig innvirkning både på utfallet av enkeltsaker og utviklingen av rettskilder.²¹ Der Sivilombudsmannen er uenig med forvaltningen i deres avgjørelser, og uttaler seg kritisk om dette, er det lagt til grunn i juridisk teori og av Sivilombudsmannen selv at forvaltningen retter seg etter uttalelsene.²² Uttalelser fra

¹⁵ Kjønstad (2018) s. 64-65.

¹⁶ Kjønstad (2018) s. 52.

¹⁷ Kjønstad (2018) s. 51-53.

¹⁸ Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.

¹⁹ Bernt og Rasmussen (2010) s. 350.

²⁰ Lov 22. Juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) §§ 5 og 10.

²¹ Bernt og Rasmussen (2010) s. 350.

²² Bernt og Rasmussen (2010) s. 350 og <https://www.sivilombudsmannen.no/klage/etter-innsendt-klage/?fbclid=IwAR18JGHnB00uLkMXGBFMbV6kvj70Lk25N7PgiAY-KRNSMO4SNXk0SaufRoU> sist lest 7. desember 2019.

Sivilombudsmannen kan dermed ha en viss rettskildemessig verdi, og vil bli brukt til å belyse tilfeller der det ikke finnes særlig mange andre rettskilder å lene seg på.²³

Nav sine egne rundskriv, som er juridiske uttalelser der lover og forskrifter kommenteres, og som er utarbeidet av arbeids- og velferdsdirektoratet, er en rettskilde som i stor grad brukes av saksbehandlerne i Nav.²⁴ Disse uttalelsene har som et utgangspunkt svært liten eller ingen rettskildemessig vekt på egenhånd, da rundskrivene ikke er en autoritativ kilde. Rundskriv vil kunne ha rettskildemessig vekt som uttrykk for fast forvaltningspraksis.²⁵ Dersom innholdet i et rundskriv strider med hva som fremgår av lov eller forskrift vil imidlertid slik fast forvaltningspraksis ikke ha rettskildemessig vekt.²⁶ Dette viste Høyesterett i Rt. 2005 s. 548 der de så bort fra uttalelser i et rundskriv som det etter rettens vurdering ikke var dekning for.

I juridisk teori er det skrevet en hel del om det generelle kravet til begrunnelse av enkeltvedtak, i form av generell oversiktslitteratur. Det er imidlertid lite litteratur som skriver noe særlig om kravet til begrunnelse av enkeltvedtak fattet av Nav vedrørende sykepenger, AAP og uføretrygd.

I mars 2019 ble NOU 2019: 5 publisert. Utredningen inneholder et forslag til ny forvaltningslov. Jeg vil bruke utredningen i noen grad til å redegjøre for gjeldende rett, da utredningen inneholder en omfattende beskrivelse av hva som anses som gjeldende rett.

Kjernen i oppgaven vil være å vurdere de ulike rettskildene opp mot hverandre, og komme med analyser og vurderinger av hvordan de spiller inn på, og påvirker hvilke krav det kan stilles til begrunnelsen av de former for enkeltvedtak som oppgaven sikter seg inn mot. Oppgaven vil bli lagt opp på en slik måte at de generelle kravene til begrunnelse som forvaltningsloven oppstiller vil bli gjort rede for først, før det drøftes hvilke krav som kan stilles for vedtak fattet av Nav om sykepenger, AAP og uføretrygd.

²³ Monsen (2012) s. 38-39 avsnitt 45-48.

²⁴ Kjønstad (2018) s. 55.

²⁵ Høgberg og Sunde (red.) (2019) s. 332.

²⁶ Høgberg og Sunde (red.) (2019) s. 332-333.

3 Grunnvilkårene for rett til begrunnelse av enkeltvedtak fattet av Nav

3.1 Innledning

Det første spørsmålet som denne oppgaven vil se på, er hvilke krav det kan stilles til begrunnelse av vedtak fattet av forvaltningsorgan. I den forbindelse vil jeg gå gjennom en del grunnvilkår som må være oppfylt for at reglene om begrunnelse av vedtak skal kunne komme til anvendelse.

Etter fvl. § 1 gjelder forvaltningsloven for «virksomhet som drives av forvaltningsorganer», om ikke annet er bestemt eller følger av lov. Videre fremgår det av bestemmelsen at «et hvert organ for stat eller kommune» regnes som forvaltningsorgan. Det er klart at Nav er et organ for staten, og forvaltningsloven gjelder dermed i utgangspunktet for Nav. Videre fremgår det av lov 28. februar 1997 nr.19 om folketrygd (folketrygdloven – ftrl.) § 21-1 at «[f]orvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i dette kapitlet». Med «dette kapitlet» siktes det til kapittel 21 av folketrygdloven. Det er ikke gitt noen bestemmelser vedrørende begrunnelse av enkeltvedtak i kapittel 21 av folketrygdloven. I forarbeidene til folketrygdloven fremgår det at man vurderte om det var behov for egne regler om begrunnelse i folketrygdloven, men dette ble besvart negativt både i utredningen og i proposisjonen fremlagt av regjeringen. Det ble uttalt at «forvaltningslovens bestemmelser» om begrunnelse dekket innholdet i den gamle folketrygdloven, og det vil være lite hensiktsmessig å ha bestemmelser i folketrygdloven om det samme som man har regler om i forvaltningsloven.²⁷

På bakgrunn av det ovennevnte er det klart at forvaltningslovens regler om når et enkeltvedtak skal begrunnes og hvordan begrunnelsen skal utformes gjelder for Nav.

²⁷ NOU 1990: 20 s. 644 og Ot.prp. nr. 29 (1995-1996) s.178.

3.2 Enkeltvedtak

Det følger av fvl. § 24 at «[e]nkeltvedtak skal grunngis». Etter bestemmelsens ordlyd er det dermed kun enkeltvedtak som «skal» grunngis.

Etter fvl. § 2 første ledd bokstav b er et enkeltvedtak et «vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer».

For at et vedtak skal være et enkeltvedtak, må vedtaket etter fvl. § 2 første ledd bokstav b være et vedtak som gjelder rettstilstanden «til en eller flere bestemte personer». Ordlyden viser her at for at man skal kunne si at et vedtak er et enkeltvedtak, så må man klart kunne avgrense hvem dette vedtaket skal gjelde for. Det kan gjerne være flere enn en som blir berørt av vedtaket, ordlyden legger klart opp til at et enkeltvedtak kan berøre flere personer samtidig. Det som er viktig er om personene som vedtaket er ment å påvirke er angitt på en presis nok måte, eksempelvis ved at man har adressert vedtaket direkte til disse personene.²⁸ Vedtak vedrørende sykepenger, AAP og uføretrygd vil alltid rette seg mot en adressert person, og vil således klart oppfylle kravene for å være et enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler.

3.3 Når enkeltvedtak skal begrunnes

3.3.1 Hovedregelen om når det skal gis begrunnelse

Som nevnt under punkt 3.2 følger det av fvl. § 24 første ledd at «[e]nkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes».

Det er klart at hovedregelen er at det skal gis samtidig begrunnelse av enkeltvedtak som er fattet av forvaltningen. Dette underbygges av bestemmelsens klare ordlyd, et enkeltvedtak «skal grunngis», og dette skal skje «samtidig med at vedtaket treffes». Det følger også av forarbeidene at samtidig begrunnelsesplikt «skal være lovens hovedregel».²⁹

Det er imidlertid flere unntaksregler fra hovedregelen om samtidig begrunnelse av enkeltvedtak.

²⁸ Bernt og Rasmussen (2010) s.174.

²⁹ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 86.

3.3.2 Unntaksregler ved innvilgelse og flere parter

Det følger av fvl. § 24 andre ledd første punktum at i «andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse» dersom man «innvilger en søknad» og «det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket». Videre følger det av andre ledd andre setning at det «samme gjelder i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter».

Ordlyden i fvl. § 24 andre ledd første setning myker opp hovedregelen som følger av fvl. § 24 første ledd ved at man her aksepterer at det er noen tilfeller der behovet for samtidig begrunnelse av vedtaket ikke er like stort. Ordlyden i bestemmelsen slår imidlertid fast at dette kun er aktuelt når saken er til behandling i førsteinstans, da det kun er i «andre saker enn klagesaker» at man kan vurdere og ikke gi samtidig begrunnelse ved behandlingen av en sak.

Videre fremgår det av bestemmelsen at det kun er i tilfeller der man innvilger en søknad at man kan unngå å gi begrunnelse. En antitetisk tolkning av dette vil si at man ved avslag på en søknad alltid skal gi begrunnelse. Dette stemmer godt med formålet med reglene om begrunnelse, nemlig at personen som vedtaket har innvirkning på skal kunne forsones seg med vedtaket eller klage på vedtaket, noe man har ansett å være enklere å gjøre dersom man får en begrunnelse på det vedtaket som er fattet.³⁰

Det er verdt å nevne at vedrørende søknader som man får delvis innvilget, og man har spesifisert hvor mye man søker om, er det antatt at slike søknader som regel ikke er dekket av ordlyden «innvilger en søknad». I slike tilfeller kan man dermed ikke bruke unntaket i fvl. § 24 annet ledd første setning og må falle tilbake på hovedregelen i § 24 første ledd.³¹ I tilfeller der man ikke har spesifisert hvor mye man søker om og får innvilget et beløp som er i samsvar med regler og praksis, er det i forarbeidene antatt at man vil være innenfor de tilfeller som kan unnlates å begrunnes samtidig med vedtaket etter fvl. § 24 annet ledd første setning. Dette gjelder bare dersom også vilkåret om at man ikke har grunn til å tro at vedkommende «vil være misfornøyd med vedtaket» er oppfylt.³²

³⁰ Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) s. 78.

³¹ Jan Fridthjof Bernt, *Norsk Lovkommentar: Forvaltningsloven*, note 681, Rettsdata.no (lest 24. september 2019).

³² Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 86.

Det siste vilkåret som må være oppfylt for at man ikke skal trenge å gi samtidig begrunnelse med vedtaket, er at det ikke er grunn til å tro at den som får vedtaket «vil være misfornøyd med vedtaket». En naturlig forståelse av ordlyden trekker i retning av at forvaltningen må foreta en vurdering av om de har holdepunkter for at personen som mottar vedtaket av en eller annen grunn ikke vil være fornøyd med vedtaket. Dersom de har slike holdepunkter, enten fordi personen vedtaket gjelder har gitt uttrykk for at han kun er fornøyd med et utfall og dette ikke er det utfallet som forvaltningen kommer til, eller forvaltningen av andre grunner anser det som sannsynlig at personen ikke vil være fornøyd med vedtaket, vil ikke vilkåret være oppfylt. Særlig ved delvis oppfyllelse av søknaden som har blitt fremlagt for forvaltningen, vil vilkåret sjeldent være oppfylt. Dette følger blant annet av sivilombudsmannens uttalelse i Ombudsmannens årsmelding 1980 s.101, som var en sak som omhandlet en fisker som bare delvis hadde fått tilskudd fra Garantikassen for lottfiskere. Sivilombudsmannen hadde «vondt for å se at det var grunn til å tro at A ville være fornøyd med delvis-innvilgelse av kravet om tilskudd».³³

Ordlyden i fvl. § 24 andre ledd andre setning om at det «samme gjelder i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom parter» er ment å gjelde i saker der flere parter kjemper om goder. I slike tilfeller vil ikke partene ha krav på begrunnelse samtidig som vedtaket fattes. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at lovgiver mente at de som ikke ble begunstiget med godet, ikke ville ha særlig nytte av en samtidig begrunnelse. Grunnen til dette er at det vil være svært vanskelig å gi begrunnelser som kan veilede alle partene i en slik situasjon samtidig som man fatter vedtaket. Det ble derfor fastslått at man i slike tilfeller måtte nøye seg «med etterfølgende begrunnelse».³⁴

Det følger av § 24 annet ledd tredje setning at om en part ikke har fått samtidig begrunnelse, kan parten «likevel kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet». Dette betyr at om man ikke har krav på samtidig begrunnelse etter blant annet § 24 annet ledd, så har man krav på å kunne kreve å få en begrunnelse i etterkant av vedtaket. Det følger videre av § 24 annet ledd fjerde setning at kravet om en slik begrunnelse må «framsettes i løpet av klagefristen», eller om det ikke løper en klagefrist «senest 3 uker etter at parten mottok underretning om vedtaket».

³³ Ombudsmannens årsmelding 1980, sak 1980 56 (1980 s. 101-103).

³⁴ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 87.

3.3.3 Begrunnelse ved taushetsbelagte opplysninger

Det følger av fvl. § 24 tredje ledd første setning at begrunnelse kan unnlates når man ikke kan gi begrunnelse uten å røpe «opplysninger som parten etter § 19 ikke har krav på å bli kjent med». Forvaltningsloven § 19 omhandler adgangen man som part i en forvaltningssak ikke har til visse opplysninger, som eksempelvis opplysninger om forretningsmessige forhold og Norges utenrikspolitiske interesser. Etter § 24 tredje ledd første setning vil man ikke ha krav på begrunnelse av enkeltvedtak så lenge begrunnelsen ikke kan gis uten å komme i konflikt med de forhold som § 19 verner. Dersom en begrunnelse vil kunne komme i konflikt med forhold som er vernet etter § 19, skal forvaltningen eventuelt prøve å gi en ufullstendig begrunnelse så langt dette går, jf ordlyden «i den utstrekning», som sikter til at forvaltningen skal prøve å gi i hvert fall en delvis begrunnelse i slike tilfeller.³⁵ Ordlyden «i den utstrekning» åpner også for at forvaltningsorganet helt kan unnlate å gi begrunnelse, dersom de ikke kan gi en begrunnelse uten å komme i konflikt med § 19.

Videre fremgår det av § 24 tredje ledd andre setning en særregel om tilfeller som går under § 19 første ledd bokstav d. Særregelen omhandler tilfeller der parten i saken ikke kan få tilgang til opplysninger som følge av hans helse eller hans forhold til personer som står han nær, så skal begrunnelsen heller gis til en representant for parten dersom det anmodes om dette. I slike tilfeller kan man velge å heller gi begrunnelsen muntlig fremfor skriftlig, selv om hovedregelen er at en begrunnelse skal gis skriftlig, jf. fvl. § 23.

³⁵ Eckhoff og Smith (2018) s. 289.

4 Forvaltningslovens krav til innhold i begrunnelsen av enkeltvedtak

4.1 Innledning

Forvaltningsloven § 25 er den sentrale bestemmelsen ved fastleggingen av kravet til innhold av begrunnelse i et enkeltvedtak. Det følger av fvl. § 25 at:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.»

Bestemmelsen oppstiller en rekke vilkår som må være oppfylt for at en begrunnelse skal være tilfredsstillende. Bestemmelsen består av tre ledd som tar opp forskjellige deler av kravet til begrunnelse. De tre forholdene kan deles opp i: (i) det rettslige grunnlaget for vedtaket, (ii) faktum som vedtaket bygger på og (iii) hvilke hovedhensyn som forvaltningen har lagt vekt på ved utøving av forvaltningsmessig skjønn.³⁶

Disse tre forholdene er forskjellig fra hverandre. De har til felles at kravene som stilles til den begrunnelse som forvaltningen skal komme med er ganske rundt formulert. Et eksempel på dette er når det i bestemmelsens første ledd første setning heter at «[i] begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på», men at dette ikke er nødvendig om «parten kjenner regelen».

³⁶ Bernt og Rasmussen (2010) s. 284.

Dette er et eksempel på at man oppstiller en hovedregel om at noe skal begrunnes, men at begrunnelse kan unnlates om visse vilkår er oppfylt.

I den videre fremstillingen vil jeg først foreta en gjennomgang av noen sentrale hensyn og momenter som påvirker tolkningen av bestemmelser i forvaltningsloven. Videre vil jeg undersøke hvilke krav som generelt stilles til begrunnelsen av et enkeltvedtak etter fvl. § 25. Jeg vil så se på hvilke krav som konkret følger av de forskjellige delene av § 25 ved vedtak om henholdsvis sykepengen, AAP og uføretrygd.

4.2 Overordnede hensyn og momenter

4.2.1 Innledning

I forvaltningsretten er det en rekke hensyn og overordnede momenter som vil kunne ha innvirkning på hvordan bestemmelser i blant annet forvaltningsloven skal tolkes. I det følgende vil jeg foreta en rask gjennomgang av de viktigste hensynene og overordnede momentene for denne avhandlingen.

4.2.2 Hensynet til effektivitet

Å ha en effektiv forvaltning er svært viktig i dagens moderne velferdssamfunn, der vi har en stor og velutbygget stat som skal kunne gi oss støtte underveis i livet vårt. Samfunnet har begrenset med ressurser å bruke på forvaltning, noe som blant annet er grunnen til at man har valgt å fravike store deler av de prosessene som domstolene må gjennom når man skulle utforme forvaltningsloven. Forvaltningsloven er klart inspirert av lovene vi har for behandlingen i domstolene, men er samtidig skalert klart ned om man sammenligner prosessene opp mot hverandre.³⁷

Det hjelper lite at forvaltningen bygger på rettsregler som på papiret stiller store krav til rettsikkerhet for den enkelte, om disse kravene fører til at forvaltningen i realiteten ikke har nok ressurser til å fatte de vedtak som den er satt til å gjøre. På den andre siden er det viktig at hensynet til effektivitet ikke får for stort gjennomslag, da dette vil kunne føre til saksbehandling som ikke er forsvarlig nok. Dette vil i sin tur kunne føre til flere feil og

³⁷ Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) s. 10-15.

klager, noe som også har en kostnad for samfunnet og forvaltningen³⁸. På bakgrunn av dette er det viktig at hensynet til effektivitet og rettsikkerhet veies mot hverandre.

Hensynet til effektivitet har fått utslag mange steder i forvaltningsloven, særlig vet at forvaltningsloven har en utstrakt bruk av ord som «bør» og «så godt som mulig», fremfor betegnelser som «skal» og klare mål på hva som regnes som akseptabelt i henhold til loven. Et eksempel på bruken av den førstnevnte lovgivermetoden er fvl. § 17 første ledd, der det heter at forvaltningsorganet skal sørge for at saken er «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

4.2.3 Forsvarlig saksbehandling

Prinsippet om forsvarlig saksbehandling i forvaltningen er noe som ligger til grunn for all saksbehandling som foregår i forvaltningen. Prinsippet er for det meste ulovfestet, selv om fvl. § 17 kan sies å være et utslag av prinsippet om forsvarlig saksbehandling.³⁹

Prinsippet om forsvarlig saksbehandling er et underliggende prinsipp i forvaltningsloven, og med underliggende siktes det til at prinsippet gjennomsyrrer tolkningen av forvaltningslovens bestemmelser, og gjennomgående trekker tolkningen av bestemmelsene i retning av større plikter på forvaltningens side i enkeltsaker.⁴⁰ Det er ikke alltid at dette prinsippet får gjennomslag, og prinsippet må særlig veies opp mot blant annet hensynet til effektiv saksbehandling og behovet for politisk styring av forvaltningen. Det er hevdet i teorien at prinsippet innebærer at forvaltningens saksbehandling må tilfredsstillende visse minimumskrav med tanke på den enkelte persons rettigheter, ellers vil ikke avgjørelsen være gyldig.⁴¹

I tillegg til at prinsippet om forsvarlig saksbehandling vil kunne virke styrende for tolkningen av forvaltningslovens bestemmelser, kan prinsippet også komme til anvendelse som en selvstendig ulovfestet regel.⁴² Et eksempel på en slik anvendelse av prinsippet finnes muligens i Rt. 1950 s. 1124. Saken gjaldt en student som hadde fått et utvisningsvedtak av Det akademiske kollegium mot seg for fusk. Studenten hadde ikke fått uttale seg før det ble fattet et vedtak, og Høyesterett kom til at dette forholdet medførte et brudd på de

³⁸ Bernt og Rasmussen (2010) s. 65.

³⁹ Bernt og Rasmussen (2010) s. 147-149 og Graver (2015) s. 276.

⁴⁰ Bernt og Rasmussen (2010) s. 148.

⁴¹ Graver (2015) s. 281.

⁴² Bernt og Rasmussen (2010) s. 149.

«minimumskrav som bør stilles til behandlingsmåten [...] i så viktige saker». Dommen er fra før forvaltningsloven ble vedtatt, og saken ville i dag i noen grad ha blitt fanget opp av fvl. § 11 d, men går nok fortsatt lengre enn de minstekrav som forvaltningsloven oppstiller.⁴³

4.2.4 God forvaltningsskikk

Kravet om god forvaltningsskikk er på mange måter en samlebetegnelse på flere forhold i forvaltningen, blant annet kravene om at forvaltningen må opptre hensynsfullt, i ordnede former og ha en så rask saksbehandling som mulig.⁴⁴ God forvaltningsskikk er dermed at forvaltningen alltid skal strekke seg etter å være så bra som mulig, gjennom grundighet i saksbehandlingen, ivaretagelse av den enkelte som er i kontakt med forvaltningen og effektivitet. Kravet om god forvaltningsskikk er ulovfestet, men kravet ligger til grunn for mange av bestemmelsene i forvaltningsloven, eksempelvis fvl. § 11 a.⁴⁵

Rettslig sett har brudd på god forvaltningsskikk generelt lite å si for gyldigheten av et vedtak, i hvert fall direkte. Derimot kan brudd på god forvaltningsskikk tyde på at det er mangler i saksbehandlingen, og dermed føre til ugyldighet av vedtaket på andre grunnlag enn god forvaltningsskikk.⁴⁶

4.3 De reglene vedtaket bygger på

4.3.1 Innledning

Etter fvl. § 25 første ledd første setning «skal» det i begrunnelsen «vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene».

Bestemmelsen stiller en klar hovedregel om at forvaltningsorganet må vise til de reglene man har brukt for å fatte et vedtak, jf ordlyden «skal». Det følger videre av forarbeidene at kravet om henvisning til hvilke regler vedtaket bygger på gjelder «alle slags regler, ikke bare regler

⁴³ Bernt og Rasmussen (2010) s. 150.

⁴⁴ Graver (2015) s. 275.

⁴⁵ Graver (2015) s. 385.

⁴⁶ Graver (2015) s. 275.

gitt i lov»⁴⁷. Dersom vedtaket bygger på regler gitt i forskrifts form eller ulovfestede regler, må det altså henvises til disse.

Videre følger det av ordlyden «med mindre parten kjenner reglene» at dersom personen som vedtaket retter seg mot har kunnskap om reglene vedtaket bygger på, så trenger man ikke en henvisning til reglene. Det er ikke gitt noen retningslinjer i forarbeidene for når man kan unnlate å henvisne til reglene, bare at en henvisning ikke er «påkrevd når partene fra før har den nødvendige kunnskap».⁴⁸ Det er imidlertid fremhevet i teorien at man svært sjelden bør anvende dette unntaket, og at det må være «klart» at parten både kjenner til og har detaljkunnskap om regelen.⁴⁹ Sett i lys av prinsippet om god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling er det også klart at det er bedre om forvaltningen henviser en gang for mye, enn at man tøyer grensene på dette punktet. Dette gjelder særlig når det er snakk om et avslag eller et vedtak som legger en byrde på den vedtaket retter seg mot, da det gjerne er i slike tilfeller at man trenger en henvisning til de aktuelle reglene som vedtaket bygger på for enten å kunne klage på vedtaket eller lettere forsone seg med vedtaket. Dette går inn i kjernen av hvorfor man i det hele tatt har valgt å ha lovgivning vedrørende begrunnelse av vedtak.⁵⁰

Videre følger det av § 25 første ledd andre setning at i «den utstrekning det er nødvendig» for at parten skal forstå vedtak «skal» man i begrunnelsen også «gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på».

Ordlyden av «den utstrekning det er nødvendig» trekker i retning av at et krav om gjengivelse av reglene som vedtaket bygger vil være fleksibelt og ikke gjelde for alle saker. I forarbeidene antok at en enkel henvisning til regelen vedtaket bygger på ikke vil være nok i de fleste saker. Det følger av forarbeidene at «[e]n naken henvisning til paragrafen vil ofte være til liten vegledning for parten, og i blant kan det derfor være god grunn til å sitere de aktuelle reglene eller gjengi innholdet».⁵¹ Sett i lys av den stadige rettsliggjøringen av samfunnet og det enorme sett av regler man gjerne møter på i møtet med forvaltningen, særlig innenfor trygderettsområdet, trekker hensynet til forsvarlig forvaltning og god forvaltningsskikk i klar retning av at forvaltningen som en hovedregel bør sitere eller gjengi den aktuelle regelen som vedtaket bygger på i begrunnelsen.

⁴⁷ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 88

⁴⁸ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 88.

⁴⁹ Woxholth (2011) s. 460.

⁵⁰ Bernt og Rasmussen (2010) s. 280.

⁵¹ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 88.

At man skal gjengi lovregler i den utstrekning det er «nødvendig», sett i sammenheng med det som fremgår av forarbeidene som er nevnt ovenfor, gir henvisning til at man med «nødvendig» først og fremst snakker om en minstestandard. Enkeltvedtaket må altså i hvert fall nå opp til en viss minimumsterskel, da man skal gjengi rettsreglene i den grad dette er «nødvendig» for at mottakeren skal forstå vedtaket.

Hvilken minimumsterskel som skal oppstilles i den enkelte sak vil avhenge av en rekke momenter. Hvilken kunnskap mottakeren av vedtak har om regelverket, og avveiningen av forvaltningsrettslige hensyn som effektivitet i forvaltningen og forsvarlig saksbehandling er noen av disse momentene.

Videre har Høyesterett i flere dommer uttalt at hvor strenge krav det stilles til begrunnelsen av et vedtak, avhenger av hvor inngripende vedtaket er, jf. blant annet Rt. 1981 s. 745 (Isene) og Rt. 2000 s. 1056 (Gausi).

I Isene-dommen, som gjaldt gyldigheten av et forkjøpsvedtak av landbrukseiendom, uttalte Høyesterett at når et «vedtak [er] så inngripende som det foreliggende, skjerpes kravene til begrunnelse». En av grunnene til at Høyesterett mente at vedtaket i tvisten var «så inngripende», var at vedtaket ville få stor innvirkning på økonomien til mottakeren av vedtaket. Dette ville videre ha stor innvirkning på livet til mottakeren av vedtaket, og vedtaket ble derfor ansett for å være inngripende.

Standpunktet om inngripende vedtak ble videreutviklet i Gausi-dommen, som også omhandlet forkjøpsrett av landbrukseiendom, da Høyesterett i denne avgjørelsen uttalte at kravet til begrunnelse «må avpasses etter hvor inngripende vedtaket er». Hvor inngripende et vedtak er, må bero på en helhetsvurdering.⁵²

Relevante momenter i vurderingen av hvor inngripende et vedtak er, vil blant annet kunne være hvordan mottakerens rettsstilling påvirkes, om vedtak får stor velferdsmessig betydning for mottakeren og om vedtaket gjelder inngrep i en etablert rettighet.⁵³

Det kan også tenkes at bestemmelsen og ordlyden «nødvendig» setter en grense for hvor mye forvaltningsorganet kan ha med i vedtaket når de skal gjengi rettsregelen. Formålet med bestemmelsen er å sette mottakeren av enkeltvedtaket i stand til å «forstå vedtaket» gjennom å

⁵² NOU 2019: 5 s. 354-355

⁵³ NOU 2019: 5 s. 355

gjengi innholdet i reglene eller problemstillingen vedtaket anvender når dette er «nødvendig». Om forvaltningen da velger å gi en svært utfyllende oversikt over de reglene eller problemstillinger som vedtaket bygger på kan det tenkes at mottakeren ikke vil forstå innholdet i de regler eller problemstillinger som vedtaket bygger på. Det kan eksempelvis tenkes en gjengivelse på flere sider i et vedtak som bygger på mange rettsregler, og om disse rettsreglene i tillegg er vanskelig å forstå for menigmann kan man uten vanskelighet se tilfeller der en så grundig gjennomgang vil føre til at personen vedtaket er rettet mot ikke vil forstå vedtaket. Et slikt tilfelle vil ikke være i tråd med bestemmelsen, da den grundige gjengivelsen ikke setter mottakeren i stand til å «forstå vedtaket».

På bakgrunn av det ovennevnte er det naturlig å utlede at ordlyden og formålet til fvl. § 25 første ledd oppstiller både en minimumsterskel og maksimumsbegrensning når det gjelder forvaltningsorganets gjengivelse av reglene eller problemstillingene vedtaket bygger på.

4.3.2 Kravet til gjengivelse av regler ved vedtak om sykepenger

Sykepenger er noe man hovedsakelig kan ha krav på å motta dersom man er i lønnet arbeid, men ikke har mulighet for å arbeide fordi man har blitt sykemeldt for en periode. Man kan være sykemeldt og motta sykepenger i inntil ett år av gangen, jf. ftrl. § 8-12.

I det følgende vil jeg foreta en rask gjennomgang av hovedbestemmelsene som må være oppfylt for å få innvilget sykepenger, og se på hvilke bestemmelser som bør nevnes og i hvilken grad, sett i lys av gjennomgangen av fvl. § 25 første ledd i punkt 4.3.1.

Bestemmelsene om sykepenger finner vi i folketrygdlovens kapittel 8. En del av bestemmelsene i dette kapittelet er utformet slik at de enten klart er oppfylt eller ikke, mens andre legger opp til en mer skjønnsmessig vurdering. Hvordan bestemmelsen er utformet vil kunne ha innvirkning på hvilket krav som i utgangspunktet stilles til gjengivelsen av de reglene som vedtaket bygger på, jf. vurderingen i punkt 4.3.1. Dette fordi en bestemmelse med et enkelt vurderingstema som ikke legger opp til en skjønnsmessig vurdering generelt sett vil være enklere å forstå for mottakeren vedtaket, enn en vurdering som er svært skjønnsmessig.

Et eksempel på en bestemmelse som legger opp til et enkelt vurderingstema og er sentral for om man har krav på sykepenger, er ftrl. § 8-2 første ledd. Her heter det at for å få rett til sykepenger må man ha vært «i arbeid i minst fire uker» før man ble arbeidsufør. Det

avgjørende etter bestemmelsens ordlyd er altså at for å kunne ha rett til sykepenger så er det et vilkår at man har arbeidet i minimum fire uker før man ble sykmeldt. Bestemmelsen setter altså en klar strek langs en tidslinje, og man kan så vurdere hvilke side av denne streken den sykemeldte er på, noe som må anses å være enkelt å konkludere på. Om ftrl. § 8-2 første ledd ikke er oppfylt hos en søker, og Nav dermed må gi et negativt vedtak, vil det som en følge av det ovennevnte generelt stilles lave krav til en gjengivelse av rettsregelen i vedtaket.

Folketrygdloven § 8-3 er på mange måter en samlebestemmelse som omhandler når man har rett til sykepenger, og definerer dette i første ledd som når man «taper pensjonsgivende inntekt» som en følge av «arbeidsuførhet som nevnt i § 8-4». Videre har bestemmelsen flere begrensninger i retten på sykepenger som er typiske enten-eller tilfeller, slik som det var i § 8-2. Eksempelvis følger det etter bestemmelsens første ledd at ingen som har fylt 70 år har rett på sykepenger.

Ettersom ftrl. § 8-3 er en samlebestemmelse som på mange måter er utgangspunktet for om man har rett på sykepenger eller ikke, er det naturlig at man i et vedtak om sykepenger må si noe om bestemmelsen. Grunnen til dette er at bestemmelsen utgjør utgangspunktet for vurderingen om man har krav på sykepenger. En henvisning og utledning av bestemmelsen vil dermed kunne hjelpe mottakeren av vedtaket å forstå sammenhengen i regelverket for å få innvilget sykepenger.

Vilkårene som bestemmelsen oppstiller er imidlertid i stor grad enten-eller spørsmål, noe som trekker i retning av at det ikke kreves en grundig gjennomgang av bestemmelsen for å tilfredsstille kravet til begrunnelse etter fvl. § 25 første ledd.

Folketrygdloven § 8-3 viser til at man for å ha rett til sykepenger må ha «arbeidsuførhet» som nevnt i ftrl. § 8-4. Etter § 8-4 ytes det sykepenger til den som er «arbeidsufør» på grunn av en «funksjonsnedsettelse» som «klart skyldes sykdom eller skade». Bestemmelsen legger opp til flere skjønnsmessige vurderinger, ettersom både vilkåret «arbeidsufør» og «klart skyldes sykdom eller skade» er skjønnsmessige vilkår som det ikke umiddelbart er enkelt å forstå innholdet i. Disse skjønnsmessige vilkårene gjør at den regel som bestemmelsen gir uttrykk for er vanskeligere å forstå for ikke-jurister. Dette trekker i retning av at man ved vedtak der disse vilkårene kommer på spissen, så vil det stilles krav til gjengivelsen av regelen i vedtaket, jf. fvl. § 25 første ledd. Ved at vilkårene er utpreget skjønnsmessig skiller situasjonen seg fra slik den er beskrevet ovenfor vedrørende ftrl. §§ 8-2 og 8-3, der det var snakk om enten-eller

vilkår, og dette trekker ytterligere i retning av at det stilles større krav til gjengivelsen av regelen som følger av § 8-4.

Trygderetten behandlet i TRR-2012-2215 en anke på et avslag på søknad om sykepenger. Det tvilsomme i saken var om søkeren oppfylte vilkårene etter ftrl. § 8-4, da Nav mente at søkeren ikke oppfylte vilkåret om at man må være «arbeidsufør» for å ha rett på sykepenger.

Trygderetten starter sin drøftelse av § 8-4 med å vise til bestemmelsen i sin helhet, før den presenterer det tvilsomme vilkåret. Videre vises det til relevante rettskilder for å tolke bestemmelsens innhold. Trygderetten går særlig inn på hva som ligger i at man må være «arbeidsufør» som en følge av noe som «klart skyldes sykdom og skade». Det uttales blant annet at «[d]et kan være en glidende overgang mellom den klare sykdom og diffuse plager og symptomer». Uttalelsen viser at bestemmelsen ordlyd blir gjennomgått grundig og konkret. At bestemmelsen blir grundig gjennomgått viser at man står ovenfor en skjønsmessig vurdering, som rettsanvender må ha en konkret gjengivelse av.

Gjennomgangen til Trygderetten av ftrl. § 8-4 i TRR-2012-2215 viser at § 8-4 oppstiller en skjønsmessig vurdering, som krever en grundig gjengivelse. Det kan argumenteres for at man ikke kan stilles akkurat samme krav til Nav sin gjengivelse av § 8-4 når de fatter vedtak der den bestemmelsen kommer på spissen. Grunnen til dette er at Nav skal fatte mange vedtak, og at hensynet til effektivitet trekker i retning av at man må akseptere en mindre omfattende begrunnelse fra Nav sin side enn det man kan kreve av Trygderetten.

Nav legger imidlertid stor vekt på Trygderettens avgjørelser, noe som trekker i retning av at deres måte å begrunne vedtak på bør ligge så tett opptil Trygderetten sin måte som mulig.⁵⁴

4.3.3 Kravet til gjengivelse av regler ved vedtak om AAP

Arbeidsavklaringspenger har som formål å sikre inntekt når man har fått nedsatt sin arbeidsevne som følge av sykdom, skade eller lyte, og har behov for behandling, tilrettelegging eller oppfølging for å skaffe eller beholde arbeid, jf ftrl. § 11-1. Poenget med AAP er altså å hjelpe folk med å beholde eller komme seg i arbeid, og sikre at man har en inntekt i mellomtiden.

⁵⁴ Kjønstad (2018) s. 53.

Som med sykepenger under punkt 4.3.2 vil jeg foreta en gjennomgang av hovedbestemmelsene for å få innvilget AAP, og vurdere i hvilken grad de må nevnes i et vedtak vedrørende AAP, sett i lys av fvl. § 25 første ledd.

Hovedbestemmelsene om AAP finner vi i kapittel 11 i folketrygdloven. Som i kapittelet om sykepenger er noen av bestemmelsene utformet som enten-eller bestemmelser, samtidig som andre legger opp til skjønnsmessige vurderinger. Som nevnt i punkt 4.3.2 vil utformingen av bestemmelsene ha innvirkning på hvilke krav som stilles til gjengivelsen av reglene de gir uttrykk for.

Folketrygdloven § 11-4 er et eksempel på en bestemmelse som legger opp til et forholdsvis enkelt vurderingstema. Dette gjelder særlig i bestemmelsens første ledd, der det fremgår at man må være mellom 18 og 67 år for å kunne motta AAP. Bestemmelsens ordlyd setter en klar grense for hvem som har mulighet til å motta AAP, og det vil være svært enkelt å vurdere om en som søker på AAP oppfyller vilkåret eller ikke. I lys av dette vil det stilles små krav til gjengivelse av regelen som bestemmelsen gir uttrykk for i et vedtak, selv i de tilfellene der man står ovenfor et avslag på en søknad, ettersom regelen må vurderes som enkel å forstå selv uten en grundig gjennomgang fra Nav sin side.

Folketrygdloven § 11-5 er en bestemmelse som er lagt opp på en annen måte enn ftrl. §11-4. Etter § 11-5 første ledd første setning må man ha fått arbeidsevnen nedsatt med «minst halvparten» for å ha rett til AAP. Etter første ledd andre setning må «[s]ykdom, skade eller lyte» være en «vesentlig medvirkende årsak» til at arbeidsevnen er nedsatt. Videre følger det av bestemmelsens andre ledd at ved vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt så skal det blant annet legges vekt på «helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid». Bestemmelsen har to vilkår som begge må være oppfylt, nemlig at man må ha fått sin arbeidsevne nedsatt med minst halvparten, og at det må være årsakssammenheng mellom den nedsatte arbeidsevnen og helseproblemene til søkeren.⁵⁵ Disse vilkårene er skjønnsmessige, og det legges dermed opp til skjønnsmessige helhetsvurderinger for å avgjøre om vilkårene er oppfylt. Slike vurderinger vil være mer utfordrende for ikke-jurister å sette seg inn i enn enten-eller tilfeller. Når man i ftrl. § 11-5 andre ledd presiserer hvilke momenter man blant annet skal legge vekt på når man

⁵⁵ Kjønstad (2018) s.127.

vurderer om arbeidsevnen er nedsatt, men ikke har en uttømmende liste, blir regelen som ftrl. § 11-5 gir uttrykk for enda vanskeligere å forstå for mottakeren av et vedtak om AAP.

I TRR-2012-2378 behandlet Trygderetten en anke på et avslag på søknad om AAP. Et av de tvilsomme spørsmålene i saken var om søkeren oppfylte vilkårene etter ftrl. § 11-5. Nav mente at søkerens arbeidsevne ikke var nedsatt med minst halvparten, slik det etter krevdes etter § 11-5, jf § 11-13 på tidspunktet for søknaden.⁵⁶ Trygderetten viser i sin drøftelse først til bestemmelsenes ordlyd, og presenterte det sentrale vilkåret. Videre skriver Trygderetten med egne ord hva som kreves for å oppfylle vilkårene i ftrl. § 11-5 jf. § 11-13. På denne måten gjengis lovens vilkår på en mer forståelig måten enn om Trygderetten bare hadde gjengitt de aktuelle bestemmelsene i sin helhet.

Trygderetten gikk så gjennom noen av de relevante rettskildene i saken, og de kommenterte blant annet Nav sin bruk av rundskriv i saken. Trygderetten kom til at Nav sine rundskriv vedrørende vilkåret om at arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten «går lenger enn en naturlig forståelse av ordlyden i § 11-5 gir grunnlag for». Uttalelsen viser at Trygderetten foretar en konkret og grundig vurdering av bestemmelsens ordlyd, og vurderer relevante rettskilder opp mot ordlyden. At bestemmelsens ordlyd blir grundig gjennomgått og vurdert opp mot relevante rettskilder, som i dette tilfellet etter Trygderettens vurdering går utenfor den naturlige forståelsen av ordlyden, viser at man står ovenfor en skjønnsmessig vurdering i dette tilfellet.

De ovennevnte momentene viser at ftrl. § 11-5 er en komplisert bestemmelse, og trekker dermed i retning av at det stilles større krav til gjengivelse av bestemmelsen i et vedtak enn det eksempelvis gjør til gjengivelse av ftrl. § 11-4. Dette underbygges av at ftrl. § 11-5 inneholder noen av hovedvilkårene for å ha rett på AAP, og en gjengivelse av vilkårene som setter mottakeren av vedtaket i stand til å forstå disse, vil kunne være avgjørende for å tilfredsstille kravene til begrunnelse etter fvl. § 25 første ledd.⁵⁷

Videre er det et vilkår etter ftrl. § 11-6 at for å ha rett på AAP så må det foreligge et «behov» for enten aktiv behandling eller arbeidsrettede tiltak for å skaffe eller beholde arbeid som

⁵⁶ Vilkåret om at søkeren må ha fått sin arbeidsevne nedsatt med «minst halvparten» fremgikk av ftrl. § 11-13 når denne avgjørelsen ble avsagt. Vilkåret er senere flyttet fra § 11-13 til § 11-5. Denne flyttingen medførte få endringer av vilkåret nedsatt med «minst halvparten», se Prop. 74 L (2016-2017) s. 69-70.

⁵⁷ Holgersen, Gudrun, «Arbeidsavklaringspenger: om varighet, forlengelse og forholdet til uføretrygden» *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett 2017 nr. 3-4*, s. 204-240, på s. 206-207.

søkeren kan utføre. Hvordan man skal forstå ordlyden «behov», samt hva som kreves for å være under aktiv behandling eller arbeidsrett tiltak, er ikke åpenbart ut fra bestemmelsen. Det som er klart er at det legges opp til en skjønnsmessig. At bestemmelsen har en uklar ordlyd, samt at det må foretas en skjønnsmessig vurdering i hver konkrete sak, trekker i retning av at det stilles visse krav til gjengivelsen og forklaring av regelen som fremgår av bestemmelsen.

I en avgjørelse fra 2018 behandlet Trygderetten en sak om avslag på AAP, der avslaget var begrunnet i at søkeren ikke oppfylte vilkårene i ftrl. § 11-6.⁵⁸ Nav mente at søkeren ikke hadde «behov for aktiv behandling», jf. § 11-6 første ledd bokstav a. Trygderetten starter sin drøftelse med først å gjengi hele § 11-6. Deretter oppstilte Trygderetten hovedproblemstillingen i saken med egne ord, og viste til de aktuelle vilkårene i § 11-6 i problemstillingen. Trygderetten gjorde så greie for hva som er innholdet i kravet om «aktiv behandling» ved å vise til relevante rettskilder. De undersøkte også lovens ordlyd eksplisitt, og uttalte at «[e]tter ordlyden er kravet imidlertid ikke at et medlem av folketrygden faktisk gjennomgår, eller har planer om å gjennomgå aktiv behandling, men at det er et behov for slik behandling». Denne uttalelsen viser at man gjør en grundig vurdering av lovens ordlyd, og uttaler seg om hvordan ordlyden stiller seg for et av spørsmålene i saken.

Trygderetten sin gjennomgang av ftrl. §§ 11-5 og 11-6 i de to ovennevnte avgjørelsene viser at bestemmelsene er kompliserte, og at det kreves en grundig gjengivelse for å gjengi innholdet av bestemmelsene på en god måte. Som nevnt under punkt 4.2.2 vil hensynet til effektivitet trekke i retning av at man ikke kan forvente en like omfattende behandling i vedtak fattet av Nav som den behandlingen Trygderetten gir. Som nevnt under samme punkt bør imidlertid Nav sin behandling og de krav som stilles til Nav sin behandling ligge så tett opptil Trygderetten sin behandling som mulig.

4.3.4 Krav til gjengivelse av reglene for vedtak om uføretrygd

Uføretrygd er en ytelse som kan gis når man på grunn av helseplager varig ikke har mulighet til å skaffe seg inntekt, og skal sikre at disse har en inntekt, jf. ftrl. § 12-1.

Som ved gjennomgangen av sykepenges og AAP ovenfor, vil jeg i det følgende foreta en gjennomgang av noen av bestemmelsene som må være oppfylt for å få innvilget uføretrygd og

⁵⁸ Trygderetten anke nr. 18/01766.

se i hvilken grad disse bestemmelsene må nevnes i et vedtak om uføretrygd, sett i lys av fvl. § 25 første ledd.

Bestemmelsene om uføretrygd står i kapittel 12 i folketrygdloven. Som i kapitlene om sykepenger og AAP kan man hovedsakelig dele opp bestemmelsene i enten-eller bestemmelser, og de som legger opp til skjønnsmessige vurderinger, se punkt 4.3.2 og 4.3.3.

Det er et vilkår for rett til uføretrygd at man er mellom 18 og 67 år, jf. ftrl. § 12-4.

Bestemmelsen har mange likhetstrekk med aldersbestemmelsen i kapittelet om AAP, § 11-4. Ordlyden til § 12-4 setter som § 11-4 i utgangspunktet en klar grense for hvem som kan motta ytelsen det er snakk om, men i § 12-4 andre og tredje ledd gis det en særregel for de som har fylt 62 på søknadstidspunktet. Til tross for denne særregelen vil bestemmelsen være enkel å forstå for de fleste, og det vil dermed stilles relativt små krav til gjengivelse av regelen bestemmelsen gir uttrykk for i vedtak.

Etter ftrl. § 12-5 første ledd er det et vilkår for rett til uføretrygd at man har gjennomgått «hensiktsmessig behandling for å bedre inntektsevnen». Videre kreves det at man har gjennomført eller forsøkt å gjennomføre arbeidsrettede tiltak tilpasset den enkelt for å øke inntektsevnen, som bare kan fravikes dersom «åpenbare grunner» tilsier at slike tiltak ikke er hensiktsmessig. Hvilke momenter som skal vektlegges når det skal avgjøres om et behandlingstiltak eller arbeidsrettet tiltak er hensiktsmessig fremgår av bestemmelsens andre ledd.

Bestemmelsen legger opp til flere skjønnsmessige vurderinger og er bygget opp rundt vage ord som «hensiktsmessig». For en person som ikke har inngående kjennskap til regelverket og praksis vil det være vanskelig å forstå hva som menes og hvilken terskel det legges opp til. Bestemmelsens ordlyd, og at det legges opp til flere vurderinger i bestemmelsen, trekker i retning av at det stilles krav til en i utgangspunktet grundig gjengivelse av bestemmelsen og dens innhold i et vedtak om uføretrygd.

Trygderetten behandlet i TRR-2017-2950 en anke på et avslag på søknad om uføretrygd. Det var flere tvilsomme spørsmål i saken, og ett av dem var om vilkårene i ftrl. § 12-5 var oppfylt i saken. Trygderetten starter sin drøftelse av dette spørsmålet med å sitere hele bestemmelsen, samt vise til de to vilkårene i bestemmelsen som er relevant i denne saken. Videre viser Trygderetten til relevant praksis fra Høyesterett for å klarlegge hva som ligger i vilkåret

«hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak». Praksis fra Høyesterett brukes blant annet til å slå fast at Nav har lagt til grunn feil lovforståelse i saken, og uttaler at riktig vurderingstema er om «det er klare holdepunkter for at tiltaket ikke er hensiktsmessig med tanke på å bedre den ankende parts inntektsevne». Trygderetten foretar en konkret og grundig vurdering av hva som kan og skal utledes av lovens ordlyd og rettspraksis, før de fastlegger vurderingstemaet i saken på en presis måte.

Videre må vilkårene i både ftrl. §§ 12-6 og 12-7 være oppfylt for at man skal ha rett på uføretrygd. I § 12-6 er ett av vilkårene at søkeren må ha «varig» sykdom, skade eller lyte. Etter § 12-7 må søkeren ha fått sin inntektsevne «varig» nedsatt med «minst halvparten». På samme måte som ved vurderinger i § 12-5, gis det i både §§ 12-6 og 12-7 en rekke momenter som spiller inn når det skal vurderes om vilkårene er oppfylt eller ikke. Paragrafene 12-5, 12-6 og 12-7 er dermed bygget opp på samme måte, der man stiller opp vilkår som må være oppfylt i starten av bestemmelsen, og så viser til momenter som gjør seg gjeldende i disse vurderingene senere i bestemmelsene. De tre bestemmelsene har til felles at de alle oppstiller svært skjønnsmessige spørsmål og komplekse vurderinger. Som nevnt i det ovennevnte angående § 12-5 brukes det også vage ord i bestemmelsene, slik som «varig» og «hensiktsmessig». Bruken av slike vage ord bidrar til å gjøre bestemmelsene vanskeligere å forstå for en vanlig person uten kjennskap til juridiske vurderinger. De skjønnsmessige vurderingene og vage ordlyd trekker i retning av det også for §§ 12-6 og 12-7 må stilles krav om en grundig gjengivelse av bestemmelsene i et vedtak om uføretrygd der disse bestemmelsene berøres, slik som det må kunne kreves vedrørende § 12-5.

Videre viser Trygderetten sin gjennomgang av ftrl. § 12-5 i TRR-2017-2950 at bestemmelsen er komplisert og oppstiller vanskelige skjønnsmessige vurderinger. Det kreves derfor en grundig gjengivelse fra rettsanvender for å gjengi innholdet i bestemmelsen på en god måte. Ettersom §§ 12-6 og 12-7 også oppstiller vanskelige skjønnsmessige vurderinger og har en vag ordlyd, vil det også kreves en grundig gjengivelse av disse bestemmelsene for å få frem innholdet i dem. Som nevnt under punkt 4.3.2 vil hensynet til effektivitet kunne trekke i retning av at det må stilles svakere krav til Nav sin begrunnelse enn det kan til Trygderetten sin begrunnelse. Som nevnt under samme punkt bør Nav legge sin begrunnelse på dette punktet så nærme Trygderetten som de har mulighet til.

4.3.5 Forskjeller og likheter mellom de tre ytelsene

Som vist i fremstillingen ovenfor er det rettslige utgangspunktet for vurderingen av hvilke krav som stilles til gjengivelse av den rettslige problemstillingen etter fvl. § 25 første ledd lik for de tre ytelsesformene. Det er imidlertid som vist flere forskjeller mellom de ulike bestemmelsene og problemstillinger i de konkrete tilfellene.

Videre er det også et spørsmål om det er forskjeller på kravene til gjengivelse av rettslige problemstillinger i vedtak mellom de tre ytelsene, til tross for at de bruker det samme rettslige utgangspunktet i fvl. § 25 første ledd.

Hvilket krav som stilles til gjengivelsen av det rettslige grunnlaget i den enkelte sak avhenger av mange momenter, som hvilke kunnskap mottakeren av vedtaket sitter på om regelverket, samt avveiningen av forvaltningsrettslige hensyn, som effektivitet i forvaltningen og forsvarlig saksbehandling. Som nevnt under punkt 4.3.1 vil kravet til begrunnelse av et vedtak også avhenge av hvor inngripende vedtaket er.

Hvor inngripende et vedtak om eksempelvis sykepenges vil være for mottakeren av vedtaket, må vurderes konkret i den enkelte saken. Det samme gjelder for de andre ytelses-typene som denne avhandlingen behandler. Samtidig er det klart at både vedtak om sykepenges, AAP og uføretrygd i sin natur er vedtak som får stor betydning for den det gjelder, da alle de tre ytelsene tar sikte på å skaffe inntekt til en person som ikke har mulighet til å få det gjennom arbeidsinntekter, jf ftrl. §§ 8-1, 11-1 og 12-1. Vedtakene vil dermed kunne påvirke mottakeren av vedtaket sin rettsstilling, samt ha stor velferdsmessig betydning for mottakeren. Om man eksempelvis ikke har en inntektskilde for en lengre periode på grunn av sykdom, vil et avslag på søknad om en av ytelsene være svært inngripende for den personen det gjelder.

Selv om de tre vedtakstypene har som formål å skaffe livsoppholdsinntekt til personer som ikke på grunn av helsetilstanden sin ikke har mulighet til å få inntekt på andre måter, er det visse forskjeller på ytelsene og reglene for å få ytelsene. Disse forskjellene vil kunne ha innvirkning på hvor inngripende et avslag på de forskjellige ytelsene vil være.

De innledende bestemmelsene til alle tre ytelsene er forholdvis like, det kreves blant annet at man har en viss alder og er medlem av folketrygden, jf. blant annet ftrl. §§ 8-2, 11-4 og 12-4. Hvor mange vilkår som ellers må være oppfylt, og hvor vanskelig det er å oppfylle disse, varierer imidlertid en del mellom ytelsene. Eksempelvis kreves det etter § 8-4 ved innvilgelse

av sykepenger hovedsakelig bare at man er arbeidsufør som følge av sykdom eller skade. Det stilles ingen krav om graden av arbeidsuførhet i § 8-4, men det følger av § 8-13 at inntektsevnen må være nedsatt med minst tjue prosent. For AAP kreves det imidlertid etter § 11-5 at man må ha fått sin arbeidsevne nedsatt med minst halvparten på grunn av «sykdom, skade eller lyte», og videre etter § 11-6 at man har behov for bistand for å skaffe eller beholde sitt arbeid.

Man ser altså at det er flere vilkår som må være oppfylt for at man skal få innvilget AAP. Videre vil en person som har fått sin arbeidsevne nedsatt med eksempelvis tjue prosent kunne få innvilget sykepenger, men ikke AAP.

Vilkårene for å få innvilget uføretrygd er videre generelt sett strengere enn vilkårene for å få innvilget AAP. Dette kommer til synet blant annet ved at det etter §§ 12-6 og 12-7 er et krav om at man må ha en varig sykdom og har fått sin inntektsevne varig nedsatt med halvparten for at man skal ha rett på uføretrygd. Forskjellen mellom AAP og uføretrygd på dette punktet er altså kravet om varighet, som må være oppfylt for å ha rett på uføretrygd, men ikke AAP. Videre følger det av § 12-5 at man i utgangspunktet må ha gjennomgått hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak for å ha rett på uføretrygd, mens dette ikke er et vilkår for å ha rett på AAP.

På bakgrunn av det ovennevnte vil generelt terskelen for å oppfylle vilkårene for å få innvilget sykepenger være lavere enn terskelen for å få innvilget AAP. Samtidig vil terskelen for å få innvilget AAP generelt være lavere enn å få uføretrygd. Dette ser man særlig ved at vilkårene for å få innvilget uføretrygd er flere og strengere enn vilkårene for å få innvilget AAP. Videre stilles det i utgangspunktet få vilkår for å få innvilget sykepenger sammenlignet med de to andre ytelsene, og som vist i det ovennevnte kan man få innvilget sykepenger ved lavere grad av sviktende inntektsevne som følge av sykdom enn AAP og uføretrygd.

Forskjellen i terskelen for å få innvilget sykepenger, AAP og uføretrygd trekker i retning av at de stilles ulike krav til gjengivelse av det rettslige grunnlaget for de tre ytelses-typene. Dette fordi det kan argumenteres for at det er forskjell i hvor inngripende et avslag på søknad om de tre ytelses-typene vil være, da flere av momentene i vurderingen av hvor inngripende et vedtak er i ulik grad gjør seg gjeldende for de forskjellige ytelsene. Å få en ytelse som uføretrygd frem til pensjonsalder vil i større grad kunne sies å endre din rettsstilling, sammenlignet med å bli innvilget sykepenger for opptil et år. Videre vil det å få avslag på

søknaden om AAP ha større velferdsmessig betydning for mottakeren, sammenlignet med å få avslag på sykepenger, da AAP blant annet normalt vil gjelde for en lengre periode og dermed ha større velferdsmessig betydning for mottakeren.

Basert på det ovennevnte kan det argumenteres for at det er en forskjell mellom de tre ytelsene når det kommer til hvor inngripende de er. Det er imidlertid relativt små forskjeller, noe som blir særlig synlig når man ser tilbake på formålet til ytelsene, som er å skaffe inntekter til personer som ikke har mulighet til å skaffe seg inntekter fra arbeid, enten midlertidig eller permanent. Et avslag på en søknad om en av ytelsene vil dermed som det klare utgangspunktet sette søkeren i en vanskelig økonomisk situasjon, og vil få stor innvirkning på denne personen sitt liv.

Det kan dermed konkluderes med at avslag på en av ytelsene, uavhengig av hvilken dette vil være, er svært inngripende ovenfor den det gjelder, så lenge man er en reel søker av ytelsen. Det er imidlertid visse forskjeller mellom de tre ytelsene vedrørende hvor inngripende de er, men disse er små. Som en følge av dette vil individuelle forskjellene mellom to saker kunne ha større betydning for om terskelen som fvl. § 25 første ledd oppstiller, enn de små forskjellene som er mellom vedtak om de tre ytelsene på dette punktet.

4.4 Det faktum vedtaket bygger på

4.4.1 Generelt om det rettslige utgangspunktet

Det følger av fvl. § 25 andre ledd første setning at man i begrunnelsen av et enkeltvedtak «skal [...] nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på».

Det er klart av ordlyden at bestemmelsen oppstiller en plikt for forvaltningen til å ha med de faktiske forholdene som vedtaket bygger på, jf. ordlyden «skal».

Utover plikten til å ha med de «faktiske forhold» som man har bygget vedtaket på, oppstilles det ikke en særlig vidtrekkende plikt til å greie ut om de faktiske forholdene, da det heter at disse forholdene skal «nevnes». En naturlig forståelse av «nevnes» er at det er tilstrekkelig med en kortfattet oppsummering av det faktum som forvaltningen har valgt å bygge vedtaket sitt på.

Det er videre et moment at det etter bestemmelsens ordlyd ikke er nødvendig for forvaltningen å gå noe nærmere inn på hvorfor de har kommet frem til det faktum som de har gjort. Man trenger altså ikke å gå inn på selve bevisvurdering som er blitt gjort for å komme frem til det aktuelle faktumet i saken.⁵⁹

At ordlyden ikke legger opp til en særlig nærgående gjennomgang av sakens faktum i begrunnelsen av et vedtak støttes av forarbeidene. Der fremgår det at bestemmelsen «ikke pålegger forvaltningsorganene en plikt til å gi en fullstendig og detaljert redegjørelse for alle sider av saksforholdet i den enkelte sak».⁶⁰ Det følger også av forarbeidene at «[m]instemålet må være at fremstillingen er så fullstendig at den viser at lovens vilkår for å treffe vedtak er oppfylt».⁶¹ Man legger i forarbeidene ikke opp til en særlig høy terskel, men samtidig oppstiller lovgiver visse minstestandarder som må være oppfylt. Disse minstestandardene synes særlig å knytte seg opp til at fremstillingen må være så god at man faktisk skal kunne forstå hvorfor Nav har kunne fattet det vedtak man har gjort, sett hen til de vilkår som oppstilles for det aktuelle vedtaket.

Når det oppstilles en slik minstestandard betyr det at hvilket krav man kan stille til forvaltningen for at man kan si at fvl. § 25 andre ledd er oppfylt eller ikke, vil variere fra sak til sak, og det kan også tenkes at dette vil variere fra saksområde til saksområde. I forarbeidene fremgår det at minstestandarden vil variere fra sak til sak, da det heter at «redegjørelsen for de faktiske forhold hverken kan eller bør være kort i alle saker».⁶² Det legges her opp til at bestemmelsen skal ha en viss fleksibilitet, noe som er viktig med tanke på alle tilfellene som den skal anvendes på. Ut fra denne tankegangen er det naturlig at de krav man stiller til forvaltningen også endrer seg på de ulike saksområdene, da det vil kunne være store forskjeller i behovet for gjengivelse av faktum.

Videre følger det av § 25 andre ledd andre setning at dersom de faktiske forholdene er beskrevet av parten selv, eller i dokumenter som parten kjenner, er det tilstrekkelig med en henvisning til den tidligere fremstillingen.

Bestemmelsens ordlyd legger opp til et unntak fra hovedregelen om at man i vedtaket må nevne de faktiske forholdene som vedtaket bygger på. Begrunnelsen for dette unntaket er at

⁵⁹ Woxholth (2011) s. 461.

⁶⁰ Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) s. 40.

⁶¹ Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) s. 40.

⁶² Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) s. 40.

det er unødvendig å nevne de faktiske forholdene eksplisitt i vedtaket når de faktiske forholdene som saken bygger på er beskrevet av parten selv.⁶³ Parten er da alt kjent med de faktiske forholdene, og det er ingen tungtveiende grunner for at disse forholdene må nevnes i vedtaket.⁶⁴ I et slikt tilfelle holder det med en henvisning til den tidligere fremstillingen for å tilfredsstille kravene til begrunnelse av de faktiske forholdene i saken. Det forutsettes da at forvaltningen er enig med de faktiske forholdene som mottakeren av vedtaket har lagt frem.

Etter § 25 andre ledd tredje setning skal man ved en henvisning til tidligere fremstilling av sakens faktiske forhold legge ved en kopi av fremstillingen som forvaltningen bygger vedtaket på. Begrunnelsen for denne regelen er at lovgiver anså at en kopi av fremstillingen av sakens faktiske forhold ikke ville være særlig byrdefull for forvaltningen, samt gjøre tilgangen på den eksakte fremstillingen som forvaltningen har bygget vedtaket på lettere tilgjengelig for mottaker av vedtaket, og dermed styrke deres rettsikkerhet.⁶⁵

Når det gjelder hvorvidt forvaltningen er nødt til å ha med de faktiske forholdene i vedtaket eller bare kan referere til tidligere fremstilling, skrev Sivilombudsmannen i sin årsmelding fra 1989 at denne vurderingen blant annet må «bero på hvor stor avstand det er mellom myndighetenes og søkerens beskrivelse av de faktiske forhold, samt den konkrete betydningen av denne meningsforskjell».⁶⁶ Uttalelsen viser at der det er uenighet mellom partene om de faktiske forholdene, selv om disse forskjellene er relativt små, må forvaltningen være påpasselig med å fremheve disse forskjellene i vedtaket. Dette gjelder særlig om det er grunn til å tro at disse forskjellene vil kunne ha betydning for saken.

4.4.2 Forskjeller mellom de tre ytelses-typene

For de tre ytelsene sykepenger, AAP og uføretrygd er det rettslige utgangspunktet for hvilke krav som stilles til fremstillingen av de faktiske forholdene i et vedtak likt, nemlig fvl. § 25 andre ledd. I det følgende vil det vurderes hvordan det kravet som oppstilles i § 25 andre ledd faktisk får anvendelse konkret på de tre ytelses-typene. Videre vil det undersøkes om det kan oppstilles noen generelle forskjeller mellom ytelses-typene når det gjelder fremstillingen av de faktiske forholdene når det fattes et vedtak.

⁶³ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 88.

⁶⁴ Woxholth (2011) s. 462.

⁶⁵ Innst. O. nr. 4 (1994-1995) s. 8.

⁶⁶ Sivilombudsmannen, årsmelding 1989 s. 49.

Hvilke krav man kan stille til fremstillingen av sakens faktiske forhold vil, på samme måte som vurderingen under punkt 4.3.1 om hvilke krav man kan stille til gjengivelse av det rettslige grunnlaget etter § 25 første ledd, variere ut fra en rekke momenter som spiller inn i den konkrete saken. Momentene som er relevant for hvilke krav som kan stilles til sakens faktiske forhold er stort sett sammenfallende med de momentene som ble presentert under punkt 4.3.1. Momenter som vedtakets inngripende karakter og forvaltningsrettslige hensyn som effektivitet og forsvarlig saksbehandling vil dermed være sentrale i fastsettelsen av hvilke krav som kan stilles til fremstillingen av sakens faktiske forhold.

Som vist under punkt 4.3.5 vil vedtak om avslag på sykepengar, AAP eller uføretrygd gjennomgående være inngripende ovenfor mottakeren av vedtaket. Som nevnt under samme punkt stilles det strengere krav til begrunnelse når vedtaket er inngripende.

I saker som omhandler sykepengar, AAP eller uføretrygd er det i stor grad et spørsmål om søkeren av disse ytelsene er i en slik situasjon at vilkårene for ytelsene er oppfylt.

Eksempelvis må man for å få innvilget sykepengar være arbeidsufør, mens man for å få innvilget uføretrygd som hovedregel må ha gjennomgått hensiktsmessig behandling for å forsøke å bedre inntektsevnen. I begge disse tilfellene vil resultatet av saksbehandlerens vurdering være styrt av om saksbehandleren vurderer sakens faktiske forhold slik at søkeren faktisk er arbeidsufør eller har gjennomført hensiktsmessig behandling. Når et vedtak i stor grad baserer seg på saksbehandlerens oppfatning av sakens faktiske forhold, trekker dette i retning av at det stilles strenge krav til man i begrunnelsen av et vedtak må vise til de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Dette gjelder uavhengig av om det er snakk om vedtak om sykepengar, AAP eller uføretrygd, alle de tre vedtaksområdene avgjøres i stor grad av hvordan man legger til grunn at de faktiske forholdene i den aktuelle saken er.

I Trygderettens avgjørelser i sak TRR-2012-2215, som er omtalt under punkt 4.3.2, ble sakens faktiske forhold grundig gjennomgått i innledningen av avgjørelsen. Avgjørelsen omhandlet en søknad om sykepengar, og søkerens sykdomshistorikk i den tidsperioden saken omhandler blir grundig gjennomgått. Det vises også detaljert til hva som fremgår av enkelte legeerklæringer. Også i de andre Trygderettsavgjørelsene som er gjennomgått i denne avhandlingen blir sakens faktiske forhold grundig gjennomgått.⁶⁷

⁶⁷ Se TRR-2012-2378, TRR-2017-2950 og Trygderetten anke nr. 18/01766.

Trygderettens redegjørelse av de faktiske forholdene i de ovennevnte avgjørelsene viser at det er viktig å gjengi de faktiske forholdene i saken grundig når man er pålagt å nevne de faktiske forholdene. Trygderetten foretar i de nevnte avgjørelsene en svært detaljert gjennomgang av de faktiske forholdene som er relevant for sakene. Som nevnt under punkt 4.2.2 vil hensynet til effektivitet trekke i retning av at det ikke kan stilles like strenge krav til Nav sin gjennomgang av de faktiske forholdene i en sak. De må imidlertid overholde de krav som følger av fvl. § 25 andre ledd, og sett hen til at Trygderetten sine avgjørelser blir vektlagt av Nav, bør Nav i størst mulig grad gjengi de faktiske forholdene i en sak tett opptil slik Trygderetten gjengir de faktiske forholdene i sine avgjørelser.⁶⁸

Som nevnt under punkt 4.3.5 vil vedtak om uføretrygd generelt omfatte flere vilkår og vurderinger enn vedtak om sykepenger og AAP. Videre vil en vurdering av om vilkårene for uføretrygd er oppfylt normalt strekke seg over en lengre tidsperiode hos søkeren enn en vurdering av om vilkårene for sykepenger eller AAP er oppfylt. Grunnen til dette er at man som hovedregel oppstiller et vilkår etter ftrl. § 12-5 om at man må ha gjennomgått hensiktsmessig behandling for å ha rett på uføretrygd, mens det ikke stilles tilsvarende vilkår om at man ha gjennomført lignende tidkrevende tiltak for å få sykepenger eller AAP. Som en følge av dette vil et vedtak om uføretrygd normalt omfatte flere faktiske forhold enn vedtak om sykepenger og AAP. Det kan på bakgrunn av dette argumenteres for at det stilles strengere krav til vedtak om uføretrygd når det gjelder å nevne de faktiske forholdene enn vedtak om sykepenger og AAP. Samtidig må man se på formålet bak det å nevne de faktiske forholdene, som er at man skal sette mottakeren av vedtaket i stand til å forstå hvilke faktiske forhold som vedtaket bygger på.⁶⁹ Dette kravet er som vist i det ovennevnte i stor grad like strengt for de tre ytelsesområdene, men siden de faktiske forholdene i et vedtak om uføretrygd gjerne er mer omfattende enn i vedtak om sykepenger og AAP må saksbehandlerne i uføresaker gjerne rent faktisk skrive mer omfattende begrunnelse.

⁶⁸ Kjønstad (2018) s.127.

⁶⁹ Woxholth (2011) s. 461.

4.5 Vektlegging av hovedhensyn ved utøving av forvaltningsskjønn

4.5.1 Det rettslige utgangspunktet

Etter fvl. § 25 tredje ledd første setning «bør» de «hovedhensyn» som har vært «avgjørende» ved utøvingen av forvaltningsmessig skjønn nevnes.

Ordlyden av «hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvingen av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes» trekker i retning av at forvaltningen bør vise til og begrunne hva de har lagt vekt på når de skjønnsmessig avgjør en sak. Videre trekker ordlyden i retning av at det kun er deler av hensynene som forvaltningen har lagt vekt på som bør redegjøres for, jf. ordlyden «hovedhensyn». Man må altså ikke vise til alle hensynene som har vært med på å avgjøre en sak, kun de viktigste.⁷⁰

Videre trekker ordlyden av «bør» i retning av at forvaltningen har en adgang til å velge når de skal nevne de hovedhensynene som de bygger avgjørelsen sin på, altså at man i visse tilfeller kan unnlate å begrunne hvilke hovedhensyn som avgjørelsen bygger på.

Det følger imidlertid av forarbeidene at hovedhensynene «bak et skjønn som klar hovedregel skal nevnes», altså at man skal forstå ordlyden «bør» som «skal». Man valgte imidlertid å beholde ordlyden «bør» da forvaltningen kunne bli stilt «overfor unntaksforhold hvor det bør være plass til å fravike bestemmelsen».⁷¹

Bestemmelsens ordlyd oppstiller et relativt lavt krav til hvor grundig forvaltningen må være i sin begrunnelse av hovedhensynene de har anvendt i en sak. Som vist under punkt 4.3.1 følger det imidlertid av blant annet Rt. 1981 s. 745 og Rt. 2000 s. 1056 at det stilles strengere krav til begrunnelse av et inngripende vedtak. Som vist under samme punkt i denne avhandlingen vil avslag om sykepenger, AAP og uføretrygd generelt sett være svært inngripende vedtak. Sett i lys av hvor inngripende slike vedtak generelt vil være, og det som fremgår av forarbeidene, vil man i svært få tilfeller kunne unnlate å nevne de hovedhensynene som har vært avgjørende i utformingen av et vedtak om sykepenger, AAP eller uføretrygd. De ovennevnte dommene

⁷⁰ Woxholth (2011) s. 463-464.

⁷¹ Innst. O. nr. 50 (1976-1977) s. 6.

viser også at kravet til innholdet i begrunnelsen skjerpes sammenlignet med lovens ordlyd, noe som også er lagt til grunn i juridisk teori.⁷²

Videre følger det av § 25 tredje ledd andre setning at om det er gitt «retningslinjer» for skjønnsutøvingen, vil det normalt være tilstrekkelig med en henvisning til disse retningslinjene for å oppfylle lovens krav til begrunnelse. En slik henvisning til retningslinjer vil kunne erstatte redegjørelsen for skjønnsgrunnene som forvaltningen i utgangspunktet må gi etter tredje ledd første setning.⁷³

Det kan kun henvises til retningslinjer når det finnes slike retningslinjer. Videre må man angi innholdet i retningslinjene. Dersom innholdet i retningslinjene er vagt vil forvaltningen måtte forklare hva som menes i retningslinjene. Om retningslinjene er tilstrekkelig klare slik at mottakeren av vedtaket vil forstå innholdet, må man videre vedlegge en kopi av retningslinjene og ikke bare en henvisning til hvor man kan finne dem.⁷⁴

4.5.2 Forskjeller og nyanser mellom sykepenges, AAP og uføretrygd

Jeg vil nå vurdere om det på generelt grunnlag kan oppstilles ulike krav for henholdsvis sykepenges, AAP og uføretrygd til den begrunnelsen som gis i vedtak for å oppfylle de krav som følger fvl. § 25 tredje ledd.

Som vist under punkt 4.3.1 og 4.5.1 følger det av rettspraksis at kravene om å vise til de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøvingen av det forvaltningsmessige skjønn i en sak, varierer ut fra hvor inngripende en sak er. Avslag på søknad om sykepenges, AAP og uføretrygd vil som tidligere nevnt generelt sett være svært inngripende vedtak, og kravet til begrunnelse skjerpes som en følge av dette.

I både punkt 4.3.5 og 4.4.2 har jeg omtalt hvorfor et vedtak om uføretrygd generelt sett vil være mer omfattende enn et vedtak om sykepenges eller AAP, og at dette kan brukes som argument for at det stilles et strengere krav generelt sett til begrunnelse av vedtak som omhandler uføretrygd sammenlignet med sykepenges og AAP. Dette gjør seg også gjeldende når det kommer til om det kan oppstilles ulike krav til begrunnelse av de hovedhensyn som har vært avgjørende for den konklusjonen som forvaltningen har kommet til.

⁷² Bernt og Rasmussen (2010) s. 285-286 og Woxholth (2011) s. 464-465.

⁷³ Woxholth (2011) s. 468.

⁷⁴ Eckhoff og Smith (2018) s. 291 og Woxholth (2011) 468-469.

Et moment som trekker i retning av at det stilles strengere krav til begrunnelsen i vedtak om uføretrygd for å tilfredsstillere kravene som følger av § 25 tredje ledd, sammenlignet med eksempelvis vedtak om sykepenger, er at vurderingen av om vilkårene for å få innvilget uføretrygd er mer skjønnsmessig. Dette betyr at man som saksbehandler må foreta flere og større skjønnsmessige avveininger når man vurderer vilkårene for uføretrygd, sammenlignet med vilkårene for sykepenger. At det stilles strengere krav til begrunnelse ved mer skjønnsmessige avgjørelser støttes videre av Rt. 1981 s. 745, der Høyesterett uttaler at det må fremgå av et vedtak at dette er «truffet etter et saklig og forsvarlig skjønn». Dersom det er flere og større skjønnsmessige vurderinger vil det følgelig stilles strengere krav, da forvaltningen gjennom alle de skjønnsmessige vurderingene må vise at vedtaket er truffet gjennom et saklig og forsvarlig skjønn.

Det er også en forskjell generelt sett mellom vedtak om AAP og uføretrygd i hvor mange og hvor store skjønnsmessige vurderinger disse ytelses-typene har. Som vist under punkt 4.3.5 vil vedtak om uføretrygd normalt inneholde flere og større skjønnsmessige vurderinger enn vedtak om AAP. Samtidig vil vedtak om AAP generelt sett inneholde flere og større skjønnsmessige vurderinger enn vedtak om sykepenger, jf. punkt 4.3.5.

Ut fra det ovennevnte vil det dermed på generell grunnlag kunne stilles strengere krav til begrunnelse av vedtak om uføretrygd for å tilfredsstillere de krav som stilles etter tredje ledd, enn det eksempelvis gjøres med vedtak om sykepenger. Det vil samtidig kunne stilles strengere krav til begrunnelse av vedtak om AAP sammenlignet med sykepenger for å tilfredsstillere de krav som stilles etter tredje ledd.

Det vil imidlertid finnes tilfeller der man på bakgrunn av sakens omstendigheter og forhold vil måtte stilles strengere krav til begrunnelsen av et vedtak om sykepenger sammenlignet med et vedtak om uføretrygd. Grunnen til dette er at en sak om søknad på sykepenger i noen tilfeller kan være mer omfattende enn en sak om uføretrygd. Man kan eksempelvis tenke seg et tilfelle der det er stor uenighet og tvil om vilkåret om arbeidsuførhet etter ftrl. § 8-4 er oppfylt i en sykepengesak. Dette vil gjerne føre til at det må skrives en omfattende begrunnelse. Samtidig kan man ha en sak om en søknad om uføretrygd der det er klart at alle vilkårene er oppfylt. Da vil det ikke være et like stort behov for en omfattende begrunnelse av hovedhensynene som har vært avgjørende ved skjønnsutøvingen.

På bakgrunn av det ovennevnte vil det dermed være avgjørende at man vurderer alle saker konkret for å fastsette hvilke krav som kan stilles til begrunnelse i den konkrete saken.

4.6 En helhetsvurdering – konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle

Som nevnt tidligere i avhandlingen, blant annet i punkt 4.2.2 og 4.3.5, vil kravet til begrunnelse av et vedtak som oppstilles etter fvl. § 25 og rettspraksis måtte avpasses av hensynet til ressurser og effektivitet i forvaltningen.

I fremstillingen min av fvl. § 25 i punkt 4.3. til punkt 4.5. har jeg gjennomgående gitt uttrykk for at det generelt sett for avslag om ytelsene sykepenger, AAP og uføretrygd må oppstilles strenge krav til begrunnelsen i vedtakene. Dette synspunktet er hovedsakelig begrunnet i hvor inngripende et avslag på en slik ytelse vil kunne være, sett i sammenheng med de krav som Høyesterett har oppstilt når det gjelder begrunnelse av inngripende vedtak på andre forvaltningsrettslige områder.

Forvaltningen har som nevnt begrensede ressurser, og det er allment akseptert at hensynet til effektivitet i forvaltningen er et hensyn som kan begrense kravene som kan stilles til forvaltningen. Hvor mye hensynet til effektivitet vil kunne virke inn på eksempelvis kravet til begrunnelse av et vedtak er vanskelig å si noe konkret om, og må i stor grad vurderes konkret i hver enkelt sak.⁷⁵ Det er imidlertid klart at hensynet til effektivitet kan spille inn som et moment i vurderingen av om kravet til begrunnelse er oppfylt eller ikke. Dette understøttes blant annet av Sivilombudsmannens uttalelse i en sak fra 2008 som omhandlet avslag på en søknad om dispensasjon etter plan- og bygningsloven. Her uttaltes det at «[o]mfanget av begrunnelsen må klart nok avveies mot ressursbruk idet det tar tid å utarbeide gode og dekkende begrunnelser».⁷⁶

I den ovennevnte uttalelsen kom Sivilombudsmannen til at begrunnelsen som var gitt av forvaltningen var tilstrekkelig for å oppfylle kravet til begrunnelse av enkeltvedtak etter fvl. § 25. Sivilombudsmannen kom til denne konklusjonen «under tvil», da begrunnelsen i

⁷⁵ Bernt og Rasmussen (2010) s. 64-65.

⁷⁶ SOM-2008-985.

vedtaket var «generell og lite knyttet opp mot de konkrete forholdene i saken».⁷⁷ Disse uttalelsene trekker i retning av at selv når forvaltningen ikke gir så god begrunnelse som man helst skulle sett at de gir, så må man akseptere en slik begrunnelse i visse tilfeller.

I Rt. 2000 s. 1056, som gjaldt gyldigheten av et vedtak om forkjøpsrett til en landbrukseiendom, kom Høyesterett til at begrunnelsen som var gitt i vedtaket var tilstrekkelig for å tilfredsstillte kravene etter fvl. § 25. Høyesterett kom til denne konklusjonen selv begrunnelsen led av flere svakheter, herunder at «enkelte utsagn [i vedtaket] fremstår som uklare». Høyesterett kom til at det måtte «være åpenbart at departementet har foretatt en konkret vurdering» i saken, og kom til at vedtaket etter dette ikke kunne kjennes ugyldig som følge av mangelfull begrunnelse. Høyesteretts avgjørelse viser dermed at når forvaltningen har gitt en begrunnelse, og det har blitt gjort en konkret vurdering i saken, så vil man i visse tilfeller måtte akseptere at det er enkelte svakheter i begrunnelse.

Uttalelsene gitt i Rt. 2000 s. 1056, sett i sammenheng med uttalelsene til Sivilombudsmannen i den nevnte saken, viser samlet at dersom forvaltningen har gitt en begrunnelse med svakheter og mindre feil, så kan begrunnelsen fortsatt være innenfor kravet i fvl. § 25.⁷⁸ Det må imidlertid foretas en konkret vurdering i den enkelte sak. Hvordan terskelen for hva som er en akseptabel begrunnelse og ikke vil se ut, vil dermed variere fra sak til sak.

⁷⁷ SOM-2008-985.

⁷⁸ SOM-2008-985.

5 Ugyldighet

5.1 Ugyldighet som følge av mangelfull begrunnelse

Hva som medfører en feil som vil føre til at et vedtak må anses for å være ugyldig, ligger utenfor denne avhandlingens naturlige område. Det avgrenses derfor mot en videre behandling av ugyldighet utover en kort gjennomgang av vilkårene for ugyldighet.

Dersom et vedtak om sykepengar, AAP eller uføretrygd ikke er begrunnet i tilstrekkelig grad til å oppfylle de krav som stilles etter fvl. § 25, vil dette være et brudd på forvaltningslovens regler. Konsekvensen av et brudd på fvl. § 25 kan være at vedtaket må kjennes ugyldig. At et vedtak blir gjort ugyldig vil kunne bety at vedtaket ikke lenger er gjeldende.⁷⁹ Dette ble tilfellet i Rt. 1981 s. 745. Hovedregelen ved brudd på saksbehandlingsregler, som fvl. § 25 klart er et eksempel på, er imidlertid at vedtaket fortsatt er gyldig.⁸⁰

Denne hovedregelen følger av fvl. § 41 som sier at selv om saksbehandlingsreglene etter forvaltningsloven er brutt, så er «vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». For at et vedtak skal være ugyldig som en følge av brudd på saksbehandlingsreglene, som eksempelvis fvl. § 25, må bruddet på saksbehandlingsreglene ha hatt innvirkning på vedtakets innhold. I to av avgjørelsene der Høyesterett har konkludert med brudd på fvl. § 25, så konkluderte de med at et slikt brudd medførte en innvirkning på vedtakets innhold, og fastslo dermed at vedtaket var ugyldig.⁸¹ I Rt. 1981 s. 745, som er nærmere omtalt under punkt 4.3.1, uttalte Høyesterett at manglene «ved begrunnelsen kan tyde på en svikt ved selve avgjørelsen». Høyesterett viste så til vedtakets viktighet for mottakeren og at det var en «mulighet» for at den «mangelfulle begrunnelse kan ha hatt betydning for vedtakets innhold». De kom så til at «vedtaket [må] kjennes ugyldig».

⁷⁹ Eckhoff og Smith (2018) s. 479-480.

⁸⁰ Eckhoff og Smith (2018) s. 467.

⁸¹ Rt. 1981 s. 745 og Rt. 2000 s. 1066.

5.2 Andre virkninger av for dårlig begrunnelse

I tillegg til at en mangelfull begrunnelse etter fvl. § 25 kan føre til ugyldighet, vil en mangelfull begrunnelse også kunne ha andre virkninger, både rettslige og ikke-rettslige virkninger.

For det første vil en mangelfull begrunnelse av et vedtak kunne føre til at flere velger å klage på vedtak, da en mangelfull begrunnelse kan gjøre at vedtaket fremstår som fattet på feil eller dårlig grunnlag. Dette kan føre til at mottaker av vedtaket ikke slår seg til ro med avslaget, og dermed at han klager på vedtaket, selv om vedtaket egentlig er fattet på et solid grunnlag. Med en mangelfull begrunnelse vil det dermed kunne oppstå tilfeller av helt grunnløse klager, noe en god begrunnelse vil kunne motvirke.⁸²

Videre vil en mangelfull begrunnelse kunne føre til svekket tillit til forvaltningen. Dette fordi vedtak med mangelfull begrunnelse gjerne er vanskeligere for mottakeren å forstå enn vedtak som er godt begrunnet.⁸³ Forvaltningsorgan, som eksempelvis Nav, er avhengig av å ha tillit hos befolkningen å kunne arbeide effektivt. Som en følge av den såkalte «nav-saken», som handler om at Nav har praktisert en feiltolkning av reglene om opphold utenfor Norge samtidig som man mottar visse ytelser. Feiltolkningen har ført til at mange tusen har fått avslag på ytelser de har hatt krav på, tilbakebetalingskrav som er feil og i tillegg at flere urettmessig har blitt fengslet.⁸⁴ Saken har ført til at sin tillit i befolkningen falt, noe som har økt pågangen hos Nav.⁸⁵ Ved å begrunne vedtakene sine slik at de tilfredsstiller kravene til begrunnelse etter fvl. § 25 vil Nav kunne øke tilliten sin i befolkningen. Som en følge av dette er det viktig at Nav begrunner sine vedtak i tilstrekkelig grad, slik at man sørger for en høy grad av tillit til Nav i befolkningen.

Videre vil det normalt være vanskeligere å begrunne et dårlig eller uriktig vedtak enn et godt og riktig vedtak. Grunnen til dette er at gjennom å måtte tenke gjennom og forklare hva som ligger til grunn for et vedtak. Dersom Nav har problemer med å begrunne et vedtak på en tilfredsstillende måte, vil dette kunne være en indikasjon på at grunnlaget for vedtaket ikke er

⁸² Bernt og Rasmussen (2010) s. 280.

⁸³ Bernt og Rasmussen (2010) s. 280.

⁸⁴ <https://www.nrk.no/norge/dette-er-trygdeskandalen-1.14760396> (sist lest den 9. desember 2019).

⁸⁵ <https://www.nrk.no/troms/folk-er-skeptiske-til-nav-etter-trygdeskandalen-1.14792477> (sist lest den 6. desember 2019) og <https://www.abcnyheter.no/penger/privatokonomi/2019/11/24/195628341/nav-skandalen-pavirker-nordmenns-tillit-til-det-offentlige> (sist lest den 6. desember 2019).

korrekt.⁸⁶ På denne måten vil en dårlig eller haltende begrunnelse av et vedtak i noen tilfeller signalisere at kan være større problemer med vedtaket enn kun begrunnelsen av det.

En mangelfull begrunnelse vil også kunne føre til at mottakeren av enkeltvedtaket sin rettsikkerhet sviktes. Kravet til begrunnelse er ett tiltak i lovverket som skal motvirke vilkårlighet i forvaltningens utøvelse. Dårlig eller nesten fraværende begrunnelse av enkeltvedtak vil kunne føre til at det fattes mer vilkårlige vedtak, noe som svekker forutberegneligheten og rettssikkerheten til mottakeren av vedtaket. Som nevnt under punkt 1.1 er et av formålene med kravet til begrunnelse av enkeltvedtak at rettsikkerheten til mottaker av et enkeltvedtak skal styrkes og sikres. Retten til begrunnelse av enkeltvedtak er et gode som lovgiver har bestemt at søkeren av eksempelvis sykepengen skal ha om man får avslag på søknaden sin, og som skal bidra til at søkerens rettsikkerhet blir ivaretatt på en god måte.⁸⁷ En mangelfull begrunnelse fra Nav på et vedtak vil dermed bidra til å svekke rettssikkerheten i samfunnet og spesielt for Nav sine klienter, noe som i Nav sitt tilfelle betyr svekket rettssikkerhet for mange av de svakeste i samfunnet.

⁸⁶ Bernt og Rasmussen (2010) s. 281.

⁸⁷ Bernt og Rasmussen (2010) s. 281.

Litteraturliste

Lover

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov

Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen
(sivilombudsmannsloven)

Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til trygderetten

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd

Offentlige dokumenter

NUT 1958: 3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning, Spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning

Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker
(forvaltningsloven)

Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.)

Innst. O. nr. 50 (1976-1977) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Regler om taushetsplikt m. m.)

NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov

Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven mv

Innst. O. nr. 4 (1994-1995) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i forvaltningsloven m.v.

Ot.prp. nr. 29 (1995-1996) Om ny lov om folketrygd (folketrygdloven)

Prop. 74 L (2016-2017) Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggssstønader til arbeidsrettede tiltak mv.)

NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)

Høyesterettspraksis

Rt. 1950 s. 1124

Rt. 1981 s. 745

Rt. 2000 s. 1056

Rt. 2000 s. 1066

Rt. 2005 s. 548

Avgjørelser fra Trygderetten

TRR-2012-2215

TRR-2012-2378

TRR-2017-2950

Anke nr. 18/01766

Uttalelser fra Sivilombudsmannen

Årsmelding for 1980 fra *Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)*, avgitt til Stortinget januar 1981

Årsmelding for 1989 fra *Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)*, avgitt til Stortinget februar 1990

SOM-2008-985

Bøker

Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, bind 1, 2. utg., Fagbokforlaget 2010

Bernt, Jan Fridthjof, *Norsk Lovkommentar: Forvaltningsloven*, Rettsdata.no

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg., Universitetsforlaget 2018

Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg., Universitetsforlaget 2015

Høgberg, Alf Petter og Jørn Øyrehagen Sunde (red.), *Juridisk metode og tenkemåte*, 1. utg., Universitetsforlaget 2019

Kjønstad, Asbjørn, *Innføring i trygderett*, 5. utg. ved Imran Haider, Universitetsforlaget 2018

Monsen, Erik, *Innføring i juridisk metode og oppgaveteknikk*, 1. utg., Cappelen Damm 2012

Woxholth, Geir, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 5. utg., Gyldendal Norsk Forlag 2011

Artikler

Holgensen, Gudrun, «Arbeidsavklaringspenger: om varighet, forlengelse og forholdet til uføretrygden» *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett* nr. 3-4 2017, s. 204-240

Kane, Aina A, «Navs begrunnelse av enkeltvedtak», *Tidsskrift for velferdsforskning* 2018 nr. 4, s. 313-329

Pham, Van, «Når NAV svikter de svakeste», *Jurist* nr. 4 2017, s. 39

Opheim, Anne C.W., «kommentar til innlegg av Jussbuss», *Jurist* nr. 5 2017, s. 50-51

Annet

Statistikk om antall uføretrygdede per 30. september 2019. Se link:

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Uforetrygd>, (sist lest 9. desember 2019).

Statistikk om antall personer på AAP per 30. september 2019. Se link:

<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/nyheter/stadig-faerre-far-arbeidsavklaringspenger>, (sist lest 9. desember 2019).

Norsk Rikskringkasting AS, *Folk har mistet tilliten til Nav etter trygdeskandalen*,

<https://www.nrk.no/troms/folk-er-skeptiske-til-nav-etter-trygdeskandalen-1.14792477>, (sist lest 6. desember 2019).

Norsk Rikskringkasting AS, *Dette er trygdeskandalen*, <https://www.nrk.no/norge/dette-er-trygdeskandalen-1.14760396>, (sist lest 9. desember 2019).

ABC nyheter, *Nav-skandalen påvirker nordmenns tillit til det offentlig – Ny undersøkelse: Seks av ti nordmenn har svekket tillit*,

<https://www.abcnyheter.no/penger/privatokonomi/2019/11/24/195628341/nav-skandalen-pavirker-nordmenns-tillit-til-det-offentlige>, (sist lest 6. desember 2019).

Sivilombudsmannen, *Prossessen videre*, <https://www.sivilombudsmannen.no/klage/etter-innsendt-klage/?fbclid=IwAR18JGHnB00uLkMXGBFMbV6kvj70Lk25N7PgiAY-KRNSMO4SNXk0SaufRoU> (sist lest 7. desember 2019).

Rapport skrevet av SINTEF om Nav, *Omgjøring av vedtak i NAV og trygderetten – omfang og årsaker*, datert 06.01.16. Se link: https://www.sintef.no/globalassets/sintef-teknologi-og-samfunn/rapporter-sintef-ts/a27128_omgjoring-av-vedtak-i-nav-og-trygderetten-2016.pdf. (sist lest 09. desember 2019).