



Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Sendt per e-post til [postmottak@aid.dep.no](mailto:postmottak@aid.dep.no)

**Deres referanse:** 23/1776  
**Vår referanse:** 2023/148  
**Dato:** 06.09.2023  
**Publikasjonsnr.:** NIM-H-2022-030

## Hørings svar fra NIM – NOU 2023: 11 Raskt og riktig

### 1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev 4. mai 2023 vedlagt *NOU 2023:11 Raskt og riktig*.

NIM har ikke hatt anledning til å vurdere alle de menneskerettslige sidene ved vurderingene og forslagene. Vi behandler adgang til domstolskontroll i saker om trygdeytelser i punkt 2. Trygderettens styring og stilling behandles i punkt 3. Endelig behandler vi rekkevidden av brukerens opplysningsplikt overfor NAV i punkt 4.

Vi nevner innledningsvis at trygdeytelser som den enkelte har rettskrav på omfattes av EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (P1-1), som verner om retten til eiendom.<sup>1</sup> Også der kravene etter Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 er oppfylt, har rettsikkerhetsgarantiene i saker om trygdeytelser betydning for muligheten til å få oppfylt retten til eiendom i praksis.

Våre merknader reiser noen vanskelige spørsmål. NIM er tilgjengelig for nærmere dialog om departementet ønsker det.

### 2. Adgang til domstolskontroll i saker om trygdeytelser

NIM viser til utvalgets gjennomgang av Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6, og vi slutter oss i hovedsak til denne.<sup>2</sup> NIM understreker betydningen av å lette de økonomiske byrdene for å sikre reell tilgang til domstolene i saker om trygdeytelser.

NIM er bekymret for at det høye kostnadsnivået for advokatbistand, samt at risikoen for å bli idømt motpartens sakskostnader i praksis hindrer gjennomføring av retten til domstolsprøving for sårbare grupper. Det gjelder også i saker om trygdeytelser.

Utvalget vurderer som alternativ til dagens organisering med klagebehandling i NAV med ankeadgang til Trygderetten, å innføre ett klagenivå i forvaltningen med mulighet til å ta ut søksmål for tingretten.<sup>3</sup> Muligheten for behandling i Trygderetten vil da erstattes av behandling i tingretten. Raskt og riktig-utvalget skriver at det «[å] innføre

<sup>1</sup> Storkammeravgjørelse *Stec m. flere mot Storbritannia* (65731/01) avsn. 47 til 56, særlig avsn. 54.

<sup>2</sup> NOU 2023:11 Raskt og riktig (heretter utredningen pkt. 4.2 og 4.3).

<sup>3</sup> Utredningen s. 146.

normalmodellen uten endring i reglene om rettshjelp, vil utgjøre en reell økonomisk barriere for domstolsprøving. Det vil frata brukerne en viktig rettssikkerhetsgaranti de har i dag, og samtidig innebære et overprøvelsessystem som står mye lengre fra de ideal som Grunnloven og EMK bygger på».<sup>4</sup> NIM slutter seg til utvalgets vurderinger på dette punktet.

Utvalget foreslår at brukere får krav på fri sakførsel dersom NAV eller andre statlige aktører anker Trygderettens avgjørelse.<sup>5</sup> NIM mener dette forslaget bidrar til en betryggende oppfyllelse av EMK artikkel 6 og likhetsprinsippet («equality of arms»).

### **3. Trygderettens styring og stilling**

Trygderetten styres i dag som et tradisjonelt forvaltningsorgan, med de begrensninger som følger av Trygderettens uavhengige stilling.<sup>6</sup> Den administrative styringen av domstolene har generelt betydning for domstolenes uavhengighet, og dette vil også gjelde for Trygderetten.<sup>7</sup> Som vi kommer tilbake til, kan uavhengighetsprinsippet ivaretas på forskjellige måter.

Utvalget foreslår at man ved lov formaliserer Trygderettens status som domstol ved å regulere den som en særdomstol etter domstolloven.<sup>8</sup>

Reglene i domstolloven om utnevning, midlertidighet, sidegjøremål og ordning for disiplinærtiltak bygger på uavhengighetsprinsippet. Dette hensynet gjør seg også gjeldende for Trygderetten.<sup>9</sup> Uavhengighetsprinsippet taler for at løsningene som velges for Trygderetten her ligger så tett som mulig opp til reguleringen av de alminnelige domstolene. Det kan være at enkelte bestemmelser i domstolloven ikke vil passe for Trygderetten. NIM har ikke vurdert dette. Vi nevner imidlertid at å gi Trygderetten status som domstol etter domstolloven § 2 innebærer at Trygderettens avgjørelser faller utenfor Sivilombudets arbeidsområde.<sup>10</sup> Det vil innebære at Sivilombudet behandler klager over NAV Klageinstans sine vedtak fremfor Trygderettens avgjørelser.<sup>11</sup> Hvilke konsekvenser det vil få for ombudets kontrollfunksjon bør inngå i vurderingen av om Trygderetten skal få status som særdomstol.

---

<sup>4</sup> Utredningen s. 153.

<sup>5</sup> Utredningen s. 204-205 under pkt 18.2.

<sup>6</sup> Se trygderettsloven § 1, se utredningen s. 255 under pkt. 23.3.1.

<sup>7</sup> Se mer i gjennomgangen i NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt kap. 9 og NIM temarapport «Menneskerettsligerammer for domstolenes uavhengighet» kap. 7 og 8 tilgjengelig [her](#).

<sup>8</sup> Utredningen s. 160 og 279.

<sup>9</sup> Se også vurderingen i NOU 1999: 19 pkt. 12.1 og pkt. 12.5.5.1 om reguleringer av særdomstoler generelt. Vi viser også til NIMs vurderingene av ordningen for å sikre domstolenes uavhengighet i vår høringsuttalelse til NOU 2020: 11, tilgjengelig [her](#).

<sup>10</sup> Sivilombudsloven § 4 annet ledd bokstav d, jf. Dokument 21 – 2020–2021 pkt. 10.7.3.5.

<sup>11</sup> Se nærmere i Sivilombudets høringsuttalelse, deres ref. 2023/2090.

Dersom departementet ikke går videre med forslaget om å formalisere Trygderettens status som særdomstol gjennom innlemming i domstoloven, bør departementet etter NIMs syn vurdere endringer i trygderettsloven for å styrke Trygderettens uavhengighet.

I det følgende kommenterer vi spørsmålet om Trygderetten bør administreres av Domstolsadministrasjonen eller departementet.

Utvalget foreslår å legge administrasjon av Trygderetten til Domstolsadministrasjonen.<sup>12</sup> Utvalget slutter seg til Domstolkommisjonen av 1999 sine synspunkter om at uavhengighet sikres gjennom en felles administrasjon.<sup>13</sup>

Uavhengighetsprinsippet kan slik NIM ser det strykes ved at Trygderetten forvaltes av Domstolsadministrasjonen. Hvorvidt det å gi ansvaret til Domstolsadministrasjonen bidrar til en rettssikker behandling gjennom blant annet lengden på saksbehandlingstid, bør imidlertid inngå i vurderingen. I forlengelsen av dette bør det også inngå i vurderingen hvordan en administrativ tilknytning kan påvirke finansieringen av Trygderetten.<sup>14</sup> Så langt NIM kan se, berører utvalget disse spørsmålene i ganske begrenset utstrekning.<sup>15</sup>

Etter vår vurdering vil tidligere vurderinger av spørsmålet om administrasjon av andre særdomstoler kunne gi veiledning. I 2021 satte Arbeids- og inkluderingsdepartementet ned en ekspertgruppe for å vurdere Arbeidsrettens administrative tilknytning. Ekspertgruppen fant at en videreføring av det administrative ansvaret for Arbeidsretten hos Arbeids- og sosialdepartementet er i tråd med de krav som stilles til domstolers administrative uavhengighet.<sup>16</sup> NIM antar at spørsmålet om administrativ tilknytning til departementet bør sees i sammenheng spørsmålet om i hvilken grad spørsmålene om utnevning, midlertidighet, sidegjøremål og ordning for disiplinærtiltak følger løsningene etter domstoloven. Videre bør det vurderes hva administrativ tilknytning til departementet konkret innebærer, nærmere bestemt hvilke administrative funksjoner som legges til Trygderetten selv. Også hvordan styringsdialogen mellom departementet og Trygderetten legges opp vil være relevant å vurdere. Hvordan internasjonale anbefalinger om domstolenes uavhengighet skal ivaretas dersom den administrative tilknytningen til departementet opprettholdes, kan NIM rådggi om hvis ønskelig.

---

<sup>12</sup> Utredningen s. 162. NOU 1999: 19 Domstolene i samfunnet på s. 523.

<sup>13</sup> Utredningen s.162 med henvisning til NOU 1999: 19 Domstolene i samfunnet, s. 523. Se nærmere i NOU 1999:19 pkt. 12.5.4.1. der Domstolkommisjonen av 1999 konkluderte med at det måtte foreligge spesielle grunner for at en separat administrasjonsordning utenfor felles administrasjonen av domstolene skulle kunne godtas.

<sup>14</sup> Se til sammenligning vurderinger knyttet til administrativ tilknytning i Arbeidsretten i rapporten «Administrative forhold ved Arbeidsretten» fra et ekspertutvalg opprettet av Arbeids- og sosialdepartementet pkt. 7.2 på s. 95.

<sup>15</sup> Utredningens s. 162.

<sup>16</sup> Rapporten «Administrative forhold ved Arbeidsretten» fra et ekspertutvalg opprettet av Arbeids- og sosialdepartementet punkt 7.2 på s. 95.

## 4. Rekkevidden av brukerens opplysningsplikt

### 4.1. Retten til vern mot selvinkriminering holdt opp mot opplysningsplikter

Etter gjeldende folketrygdlov har brukerne vidtrekkende opplysningsplikter overfor NAV, se folketrygdloven § 21-3. Utkastet til § 21-Xc om *Ansvar for sakens opplysning i andre tilfeller enn i søknadssaker*, lyder slik:

«Den som mottar en ytelse, plikter å underrette etaten om endringer i forhold som kan være avgjørende for om vedkommende fortsatt har rett til ytelsen eller for å kunne kontrollere ytelsens størrelse.

Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller det organ Helsedirektoratet bestemmer kan kreve at den som mottar eller har mottatt en ytelse, gir de opplysninger og leverer de dokumenter som er nødvendige for å kontrollere ytelsens størrelse eller vilkårene for rett til ytelsen.»

I innhold er bestemmelsen i hovedsak en videreføring av gjeldende rett.<sup>17</sup>

EMK artikkel 6 oppstiller et vern mot selvinkriminering i en sak som kan munne ut i en sak om administrativ sanksjon, jf. forvaltningsloven § 44, eller en politianmeldelse om straffbare forhold.<sup>18</sup> Forvaltningen kan imidlertid uten at det kommer i strid med selvinkrimineringsvernet ha en vidtgående adgang til å pålegge opplysningsplikter i kontrolløyemed, også der det gjelder opplysninger som kan brukes i en senere sanksjons- eller straffesak. Noe upresist slår vernet inn der forvaltningen har en kvalifisert mistanke om at brukeren har begått forhold som kan gi grunnlag for en administrativ sanksjon eller straff. Da vil den private anses som «siktet» i EMK artikkel 6 sin forstand. Det kan da være forbudt for forvaltningen å fremtvinge selvinkriminerende forklaringer som kan opplyse et forhold sanksjonert med straff eller administrativ sanksjon.<sup>19</sup> Straffesanksjonerte opplysningsplikter er en form for fremtvingelse. Taushetsretten (selvinkrimineringsvernet) etter EMK artikkel 6 reiser en del sammensatte spørsmål, blant annet knyttet til myndighetenes plikt til å orientere eller veilede parten om vernet.

Forvaltningsloven § 48 oppstiller en plikt for forvaltningen til å orientere om mulig taushetsrett etter selvinkrimineringsvernet i saker om administrativ sanksjon.<sup>20</sup>

Forvaltningsloven gjelder med mindre noe annet er bestemt, jf. folketrygdloven § 21-

---

<sup>17</sup> Utredningen s. 267-269. Se også nåværende folketrygdloven § § 21-3 første ledd annet punktum og § 21-3 annet ledd.

<sup>18</sup> Selvinkrimineringsvernet overfor forvaltningen er behandlet i av Skoghøy, Jens Edvin A i artikkelen «Forvaltningssanksjoner, EMK og Grunnloven» i Jussens Venner 2014 s. 297-339 punkt 2.4.4, og av Marius Stub i «Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet» (Universitetsforlaget 2011) pkt. 5.2.2.4, og i Prop. 62 L (2015-2016) pkt. 22.2.2.

<sup>19</sup> Se fremstillingen i Prop. 62 L (2015-2016) pkt. 22.2.2.

<sup>20</sup> Se forvaltningsloven § 43 andre ledd og prop. 62 L (2015-2016) s. 202.

1. Orienteringsplikten kan dermed tre inn for NAV i saker der NAV mistenker en bruker for opplysningssvik som kan gi grunnlag for en administrativ sanksjon.<sup>21</sup>

Folketrygdloven § 25-12 fastsetter straff for å gi uriktige opplysninger, eller å holde tilbake opplysninger som er viktige for rettigheter eller plikter etter denne loven. Uriktige og misvisende opplysninger samt å unnlate å gi opplysninger kan også omfattes av straffeloven § 371 om bedrageri og § 221 om falsk forklaring.

Videre er det slik at etter folketrygdloven gjelder reglene om bevisfritak i tvisteloven §§ 22-8 og 22-9 tilsvarende ved anvendelsen av bestemmelsene i folketrygdloven § 21-4 og § 21-4 a første ledd.<sup>22</sup> Etter tvisteloven § 22-9 første ledd bokstav a kan en part eller et vitne nekte å gi tilgang til bevis som kan medføre straff for «vedkommende selv». NAV synes i rundskrivet i omtalen av § 21-7 å bygge på at bevisfritaksreglene også gjelder ved innhenting av opplysninger hos stønadsmottakeren.<sup>23</sup> Vi kan ikke se at det fremgår av lovteksten hvilke bevisfritaksregler som gjelder for stønadsmottakeren for opplysninger som kan medføre straff. Selvinkrimineringsvernet er heller ikke særskilt omtalt i rundskrivet i tilknytning til forvaltningsloven § 11 om forvaltningens veiledningsplikt.<sup>24</sup> På denne bakgrunn anbefaler vi departementet å vurdere behov for klargjøring i lov, forarbeider og rundskriv.

NAVs plikt til å veilede brukeren om selvinkrimineringsvernet overfor NAV i saker om administrativ sanksjon og mulig politianmeldelse, bør etter NIMs syn berøres i et lovforslag og utdypes i NAVs rundskriv.

#### 4.2. Retten til privatliv

Retten til privatliv følger av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, samt FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17. Barns rett til privatliv har i tillegg et særskilt vern etter Barnekonvensjonen artikkel 16.<sup>4</sup> FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 22 regulerer også retten til respekt for privatlivet. Når det gjelder hvilke opplysninger som omfattes av en enkeltpersons rett til privatliv, har EMD generelt fastslått at begrepet «privatliv» er et bredt begrep uten noen uttømmende definisjon.<sup>25</sup> EMDs praksis gir veiledning om krav til prosessuelle rettsikkerhetsgarantier og forholdsmessighet ved inngrep i retten til privatliv.

---

<sup>21</sup> Se folketrygdloven § 21-7 særlig bokstav a og b, se Rt. 2003 s. 264, avs. 21-42 og rundskriv R21-00 merknader til folketrygdloven § 21-3 og § 21-7.

<sup>22</sup> Se folketrygdloven § 21-4 c femte ledd.

<sup>23</sup> Rundskriv til forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv (R36-00) merknader til forvaltningsloven § 11.

<sup>24</sup> Rundskriv R21-00 merknader til folketrygdloven § 21-7.

<sup>25</sup> Se f.eks. *Amann mot Sveits* (27798/95) avsn. 65 flg. og *Breyer mot Tyskland* (50001/12) fra jan. 2020 avsn. 73 flg.

Folketrygdloven § 21-3 regulerer medlemmets opplysningsplikt. I NAVs rundskriv presiseres det hva som menes med nødvendige opplysninger, med henvisning til omtalen av § 21-4 om innhenting av opplysninger og uttalelser. I omtalen av § 21-4 står det at i tillegg til at opplysningene som innhentes må være nødvendige, må de være forholdsmessige. Et slikt krav oppstilles så vidt vi kan se ikke direkte for § 21-3. Departementet kan vurdere om det bør reguleres i lovteksten eller evt. presiseres nærmere i rundskrivets omtale til § 21-3.

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Thomas Malmer Berge

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.