



NORGES HØYESTERETT

Den 30. november 2012 avsa Høyesterett dom i

HR-2012-02250-A, (sak nr. 2012/923), sivil sak, anke over dom,

Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet (Regjeringsadvokaten v/advokat Steffen Kvisler)

mot

A (advokat Anne Cecilie Kristensen – til prøve)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Normann**: Saken gjelder gyldigheten av Trygderettens kjennelse i sak om uførepensjon.
- (2) A – som er født i 1963 – flyttet til Norge fra Irak i 2001. I 2003 ble det oppdaget at han hadde en godartet hjernesvulst, som ble fjernet ved operasjon i oktober samme år. A har etter operasjonen opplevd å ha diverse smerter og funksjonsvansker, og han har senere ikke vært i arbeid.
- (3) A mottok sykepenger fra 24. oktober 2003 til 5. oktober 2004 og deretter rehabiliteringspenger fra 6. oktober 2004 til 25. januar 2006. I mars 2006 søkte han om tidsbegrenset uførestønad. Søknaden ble avslått 5. juli samme år. Trygdekontorets begrunnelse var at A ikke oppfylte vilkåret om å ha gjennomført hensiktsmessig atferd, og at han heller ikke oppfylte vilkåret om at inntektsevnen må være varig nedsatt med minst halvparten.
- (4) Krav om uførepensjon ble fremsatt 10. desember 2008. Ved vedtak 28. april 2009 avslø NAV Forvaltning X søknaden. Begrunnelsen var at A ikke oppfylte kravet i folketrygdloven § 12-2 første ledd om tre års medlemskap i folketrygden før

uføretidspunktet. A påklaget vedtaket. NAV Klageinstans Øst stadfestet 28. mai 2010 det påklagede vedtaket, men med endret begrunnelse. Avslaget ble gitt etter folketrygdloven § 12-5 under henvisning til at A ikke hadde gjennomgått nødvendig behandling og attføring. I erklæring 13. juli 2010 ble Klageinstansens vedtak påanket til Trygderetten.

- (5) I NAV Klageinstans Østs oversendelsesbrev til Trygderetten 27. august 2010 begrunnes avslaget slik:

"Klageinstansen viser til at det i denne saken ikke er foretatt noen reell arbeidsutprøving. Klageinstansen mener videre at det er nødvendig med en ytterligere utredning av behandlingsmulighetene i forhold til psykiske plager før det kan tas endelig standpunkt til spørsmålet om varigheten av nedsatt inntektsevne. Inntil det er gjort tilstrekkelig utprøving av den ankende parts arbeidsmuligheter og inntil saken er tilstrekkelig avklart i forhold til videre behandlingsmuligheter, finner klageinstansen at det er for tidlig å ta standpunkt til spørsmålet om omfang av trygdetid forut for eventuell varig uførhet.

Ut fra sakens medisinske opplysninger finner klageinstansen det ikke dokumentert at arbeidsrettede tiltak åpenbart ikke kan være hensiktsmessige. Den ankende parts helsemessige problemer anses ikke å være av en slik alvorlig art, verken hver for seg eller samlet sett, at disse kan være til hinder for en arbeidsmessig kartlegging. Klageinstansen vil i den forbindelse for øvrig peke på at en slik kartlegging må dreie seg om hvilke muligheter den ankende part til tross for sin sykdom fortsatt har, ikke en kartlegging av begrensningene slik den ankende part selv har antydnet i samtale med NAV i 2008."

- (6) Trygderetten avsa 17. desember 2010 kjennelse med slik slutning:

1. NAV Klageinstans Øst sitt vedtak av 28. mai 2010 stadfestes.
2. Saksomkostninger tilkjennes ikke."

- (7) I Trygderettens begrunnelse heter det blant annet:

"Retten er kommet til samme resultat som ankemotparten, og bygger i det vesentlige på ankemotpartens framstilling av faktum og rettslige vurderinger.

Retten vil imidlertid bemerke:

Retten er enig i at vurdering i forhold til bestemmelsen i folketrygdloven § 12-2 først kan skje når det er avklart om og eventuelt fra hvilket tidspunkt A kan anses varig ufør, jf. bestemmelsen i folketrygdloven § 12-10.

Slik helsesituasjonen er beskrevet, framstår det ikke for retten som klart at A ikke kan gjennomføre arbeidsrettede tiltak.

Slik retten oppfatter det, er den nevropsykologiske undersøkelsen ikke bred nok for å si noe om arbeidsevnen. Det anføres blant annet i saksdokumentene at han skal ha noe dyspraksi, men dette ble ikke undersøkt av nevropsykolog (en funksjonsvanske en heller ikke skal forvente ved skade i venstre hjernehalvdel). Nevropsykologen opplyser dessuten at undersøkelsen ikke ble fullført idet A ikke møtte opp til siste avtale. Som ledd i en kartlegging nå, forutsettes det at NAV innhenter en ny og bredere nevropsykologisk undersøkelse, enten lokalt, og/eller at det søkes samarbeid med NAV SYA (Senter for yrkesrettet attføring), som har et eget team med spesialkompetanse på vurdering av arbeidsevne etter alle former for sykdommer eller skader i hjernen (nevroteamet).

Anken har etter dette ikke ført fram. Det påankede vedtak stadfestes."

- (8) Ved stevning til Agder lagmannsrett 4. juli 2011 begjærte A rettslig overprøving av Trygderettens kjennelse.
- (9) Agder lagmannsrett avsa 5. mars 2012 dom med slik domsslutning:
- "1. Trygderettens kjennelse av 17. desember 2010 oppheves.**
- 2. Staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet betaler sakskostnader til A med 63.374,- sekstitretusentrehundreogsyttifire – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelse av dommen."**
- (10) Lagmannsretten kom til at Trygderetten ikke hadde oppfylt sin plikt til å sørge for at saken var tilstrekkelig opplyst, jf. trygderettsloven § 15 nr.1. Retten viste til at Trygderetten i sin kjennelse hadde påpekt at den medisinske/nevropsykologiske kartleggingen ikke var bred nok, og at saken ikke var tilstrekkelig opplyst til å avgjøre As arbeidsevne, herunder om videre attføringstiltak er hensiktsmessig. Lagmannsretten forsto det slik at den sakkyndige legen så en reell mulighet for at videre observasjon ville vise at As arbeidsevne er nedsatt med mer enn 50 prosent, og også at det er åpenbart at ytterligere attføring ikke er hensiktsmessig. Trygderetten hadde dermed avgjort saken uten at den var tilstrekkelig opplyst, og denne feilen kunne ha innvirket på avgjørelsen.
- (11) Staten har anket saken til Høyesterett. Anken gjelder lagmannsrettens rettsanvendelse og bevisbedømmelse.
- (12) Den ankende part – *staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet* – har sammenfatningsvis anført:
- (13) Saken var tilstrekkelig opplyst til at Trygderetten kunne ta stilling til om vilkårene i folketrygdloven §§ 12-5 til 12-7 var oppfylt. Trygderetten er pålagt en plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. trygderettsloven § 15 nr. 1 første punktum.
- (14) Trygderetten har et reelt ansvar for sakens opplysning, jf. blant annet Ot.prp. nr. 5 (1966–67) side 24. Selv om Trygderetten er et forvaltningsorgan, har den betydelig likhet med en særdomstol. Trygderettens ansvar for sakens opplysning kan derfor best sammenlignes med domstolenes plikt til forsvarlig opplysning av saken i saker uten fri rådighet.
- (15) Trygderetten har ikke plikt til selv å utrede den konkrete saken, men må – dersom saken ikke er tilstrekkelig opplyst – kunne oppheve underinstansens vedtak, jf. trygderettsloven § 21 fjerde ledd og Rt. 2008 side 688. Dette er også lagt til grunn i fast og langvarig trygderettspraksis.
- (16) Saken var her tilstrekkelig opplyst til at Trygderetten kunne ta stilling til om A oppfylte vilkårene for uførepensjon etter folketrygdloven § 12-5. Det som skulle avgjøres var således om kravene der til behandlings- og attføringstiltak som vilkår for uførepensjon, var oppfylt.
- (17) Opplysningene i saken er ikke tilstrekkelige til å konstatere at videre attføring åpenbart ikke er hensiktsmessig, jf. folketrygdloven § 12-5 første ledd annet punktum. A har også psykiske plager. Det følger av § 12-5 første ledd første punktum at han også skal utredes

og behandles for disse, før uførepensjon kan innvilges. Når vilkårene i § 12-5 ikke er oppfylt, er det heller ikke mulig å ta stilling til vilkårene i §§ 12-6 og 12-7.

- (18) Opplysningene fra de gjennomførte attføringstiltak samsvarer ikke med de medisinske funnene. At A ved undersøkelsene overdriver sine plager, underbygger behovet for ytterligere undersøkelser.
- (19) Trygderetten bygde således ikke på mangelfulle opplysninger når den fant at det ikke var grunnlag for å innvilge søknaden om uføretrygd med hjemmel i § 12-5. Resultatet var også riktig.
- (20) Det erkjennes at det for Trygderetten ikke var opplyst om at A hadde gjennomgått et kortvarig attføringstiltak i regi av iFokus AS. Men denne feilen i det faktiske grunnlaget har ikke hatt innvirkning på resultatet, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41.
- (21) Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet har nedlagt slik påstand:
- "1. Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet frifinnes.**
- 2. Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet tilkjennes sakskostnader for lagmannsretten og Høyesterett."**
- (22) Ankemotparten – A – har sammenfatningsvis anført:
- (23) Lagmannsrettens avgjørelse og begrunnelse er korrekt. Saken gjelder forståelsen og anvendelsen av trygderettsloven § 15. Trygderetten har ikke oppfylt sin utredningsplikt etter denne bestemmelsen. Det faktiske grunnlaget for Trygderettens kjennelse er mangelfullt, og dette er en saksbehandlingsfeil som har innvirket på avgjørelsens innhold.
- (24) Domstolene skal ved sin prøving av om Trygderettens kjennelse er lovlig, i utgangspunktet legge til grunn det faktum som forelå på tidspunktet for Trygderettens avgjørelse. Men det følger av rettspraksis at domstolene også kan vektlegge senere bevis som kaster lys over situasjonen på tidspunktet for kjennelsen.
- (25) Trygderettsloven § 15 bygger på et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp. Den er begrunnet i hensynet til rettsikkerhet og skal sikre at det treffes materielt riktige avgjørelser. Det må foretas en vurdering av utredningspliktens omfang målt opp mot hensynet til effektiv saksbehandling, men effektivitetshensyn kan ikke gå foran de to nevnte hensyn.
- (26) En privat part har ofte mindre muligheter til å underbygge anken sammenlignet med trygdemyndighetenes rutinerede apparat. Dette tilsier at retten pålegges et reelt og stort ansvar for å opplyse saken, jf. Innstilling om lov om anke til Trygderetten 22. oktober 1965 side 38.
- (27) Trygderetten har riktignok en skjønnsmessig adgang til å velge den fremgangsmåten den finner mest hensiktsmessig, men dette innebærer ikke at Trygderetten konsekvent kan velge ikke å realitetsbehandle saker som er for dårlig opplyst. Også Trygderetten la i sin kjennelse til grunn at de nevropsykologiske undersøkelsene var mangelfulle. Det gjensto

imidlertid bare noen supplerende undersøkelser, og Trygderetten burde ha innhentet disse før den avgjorde saken.

- (28) Trygderettens mangelfulle beslutningsgrunnlag må også avveies mot etterfølgende omstendigheter. De undersøkelser NAV har foretatt etter at Trygderetten avsa sin kjennelse, underbygger at saken ikke var tilstrekkelig opplyst for Trygderetten.
- (29) A har nedlagt slik påstand:
- "1. Anken forkastes.
 2. Staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet betaler sakskostnader til A/til det offentlige for alle instanser."
- (30) *Jeg er kommet til at anken må tas til følge.*
- (31) Saken gjelder – som jeg nevnte innledningsvis – overprøving av Trygderettens kjennelse, der vedtak om å avslå krav fra A om uførepensjon ble stadfestet.
- (32) Jeg knytter først noen bemerkninger til de alminnelige vilkår for rett til uførepensjon etter bestemmelsene i folketrygdloven kapittel 12 slik de lød før 1. mars 2010.
- (33) Folketrygdloven oppstiller krav om at vedkommende må ha vært medlem i trygden de siste tre årene frem til uføretidspunktet, jf. § 12-2 første ledd. Videre oppstilles som vilkår at "vedkommende har varig sykdom, skade eller lyte", jf. § 12-6, og at inntektsevnen må være varig nedsatt med minst halvparten, jf. § 12-7.
- (34) I vår sak er den sentrale bestemmelsen folketrygdloven § 12-5 om hensiktsmessig behandling og attføring, hvor første og andre ledd lyder slik:
- "Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre arbeidsevnen. Med mindre åpenbare grunner tilsier at attføring ikke er hensiktsmessig, kan ytelser etter dette kapitlet bare gis dersom vedkommende har gjennomført eller har forsøkt å gjennomføre et individuelt og hensiktsmessig attføringsopplegg uten at inntektsevnen er bedret.**
- Når det skal avgjøres om behandlings- eller attføringstiltak er hensiktsmessig, legges det vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter. ..."
- (35) Kravet om at uførepensjon ikke kan innvilges "med mindre åpenbare grunner tilsier at attføring ikke er hensiktsmessig", kom inn i § 12-5 med virkning fra 1. januar 2005. I Ot.prp. nr. 9 (2004–2005) side 17 er det uttalt om endringen:

"Arbeidslivet skal ha plass til alle som kan og vil arbeide. Regjeringa ynskjer at personar med nedsett funksjonsevne i størst mogleg grad skal kunne halde fram med eller komme i arbeid, og nytte sine evner til beste for seg sjølv og samfunnet. Alle som på grunn av sjukdom har behov for hjelp til å komme attende i arbeid eller få innpass i arbeidslivet har både rett og plikt til å prøve å gjennomføre tenlege attføringstiltak.

Departementet meiner at det bør skje ei generell skjerping av kravet om et ein skal freiste attføring før ei uføreyting vert gitt, ikkje berre i høve til spesielle diagnose- eller aldersgrupper. Attføring skal prøvast i alle saker, med mindre det er openbert at det ikkje er tenleg."

- (36) At det gjelder et strengt krav om at en skal prøve utføring før uførepensjon innvilges, er også lagt til grunn i rettspraksis, jf. Rt. 2007 side 1815 avsnitt 37 og Rt. 2010 side 113 avsnitt 70–73.
- (37) Avgjørelsen av om vilkårene i § 12-5 er oppfylt, hviler på et rettsanvendelsesskjønn som domstolene kan prøve fullt ut, jf. trygderettsloven § 23 første ledd, jf. Rt. 2007 side 1815 avsnitt 30. Men selv om domstolene fullt ut kan prøve om åpenbare grunner tilsier at utføring ikke er hensiktsmessig, bygger vedtaket på faglige vurderinger innenfor utføring og medisin som domstolene etter fast praksis må vise varsomhet med å overprøve, jf. Rt. 2007 side 1815 avsnitt 39.
- (38) Ankemotparten har gjort gjeldende at Trygderetten har forsømt sin plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. trygderettsloven § 15 første ledd første punktum. Dersom dette er tilfellet, vil det være en saksbehandlingsfeil som etter omstendighetene kan føre til opphevelse av Trygderettens kjennelse. I lys av det jeg har sagt om forståelsen av folketrygdloven § 12-5, ser jeg nå på spørsmålet om Trygderettens opplysningsplikt.
- (39) Det følger av lovens forarbeider at Trygderetten har en reell plikt til å sørge for sakens opplysning, jf. Innstilling om lov om anke til Trygderetten 22. oktober 1965 side 38. Omfanget og det nærmere innholdet av utredningsplikten beror på en konkret og skjønnsmessig vurdering, jf. trygderettsloven § 15 første ledd andre punktum. Kravene til å sørge for opplysning må sees i lys av hva som skal vurderes av Trygderetten. I denne saken var dette om A oppfylte folketrygdlovens vilkår, nemlig om "åpenbare grunner" tilsa at "utføring ikke er hensiktsmessig", og om A hadde gjennomgått "hensiktsmessig behandling", jf. § 12-5 første ledd første og annet punktum.
- (40) Trygderetten konkluderte her med at det ikke fremsto som klart at A ikke kunne gjennomføre arbeidsrettede tiltak. Som jeg var inne på innledningsvis, er det i kjennelsen blant annet vist til at "den nevropsykologiske undersøkelsen ikke [er] bred nok for å si noe om arbeidsevnen".
- (41) Lagmannsretten var enig i dette, men mente likevel at Trygderetten hadde avgjort saken uten at den var tilstrekkelig opplyst, jf. trygderettsloven § 15. Den uttalte videre at det er en reell mulighet for at ytterligere observasjon ville kunne vise at vilkårene for uførepensjon er oppfylt. Jeg leser dommen slik at omfanget av Trygderettens utredningsplikt her er vurdert løst fra vilkårene i folketrygdloven § 12-5. Som det vil ha fremgått, er dette etter mitt syn ikke en korrekt tilnærming.
- (42) Både NAV og Trygderetten har vist til at de tiltak som er aktuelle etter folketrygdloven § 12-5, ikke er gjennomført. Bestemmelsen oppstiller krav om at alle tiltak som fremstår som hensiktsmessige må være prøvd, og det må foreligge klare holdepunkter for at et tiltak ikke er hensiktsmessig, jf. Rt. 2010 side 113 avsnitt 73.
- (43) A kan – slik jeg ser det – ikke gis medhold i at Trygderetten skulle ha sørget for ytterligere medisinsk/nevropsykologisk utredning og kartlegging av hans påberopte plager før den avgjorde saken. Avklaringen av om utføringstvilkåret er oppfylt, hører under utføringstvistmyndighetene, jf. Rt. 2010 side 113 avsnitt 83. Trygderettens utredningsplikt omfatter ikke slike tiltak.

- (44) Når det gjelder As psykiske plager, var NAV Klageinstans Østs oppfatning – som Trygderetten sluttet seg til – at det er nødvendig med ytterligere utredning av behandlingsmulighetene. Behandlingsvilkåret i folketrygdloven § 12-5 første ledd første punktum var derfor heller ikke oppfylt. Å sørge for slik utredning ligger klart nok også utenfor den utredningsplikt Trygderetten er pålagt, som er begrenset til det som er nødvendig for å avklare om vilkårene i § 12-5 var oppfylt.
- (45) Jeg konstaterer etter dette at saken var tilstrekkelig opplyst for Trygderetten.
- (46) Ankemotparten har også anført – og den ankende part har erkjent – at det er en saksbehandlingsfeil at det ikke er vist til at A har vært i attføringstiltak i regi av iFokus AS, verken i saksfremstillingen fra NAV til Trygderetten eller i Trygderettens kjennelse. Jeg legger som lagmannsretten til grunn at Trygderetten ikke hadde kjennskap til dette, men som lagmannsretten er også jeg kommet til at denne feilen uansett ikke kan ha hatt betydning for konklusjonen.
- (47) Jeg er etter dette kommet til at det ikke foreligger saksbehandlingsfeil som medfører at Trygderettens kjennelse blir ugyldig.
- (48) Anken har ført frem, og staten har nedlagt påstand om å bli tilkjent sakskostnader for lagmannsretten og Høyesterett. Saken har reist spørsmål av allmenn interesse, og sakskostnader blir ikke tilkjent for noen instans.
- (49) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet frifinnes.
2. Sakskostnader for lagmannsretten og Høyesterett tilkjennes ikke.

- (50) Dommer **Endresen:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (51) Dommer **Webster:** Likeså.
- (52) Dommer **Kallerud:** Likeså.
- (53) Dommar **Utgård:** Det same.

(54) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet frifinnes.
2. Sakskostnader for lagmannsretten og Høyesterett tilkjennes ikke.

Riktig utskrift bekreftes: