

Pensjonstrygden for sjømenns behandling av saker som kan ankes til Trygderetten

25.5.2022 (2022/1390)

Sivilombudet undersøkte av eget tiltak om Pensjonstrygden for sjømenn har rettslig grunnlag for å kreve at medlemmene må klage over vedtak før de kan anke til Trygderetten og hvilken frist eller frister som gjelder.

Ombudet kom til at Pensjonstrygden ikke kan kreve at medlemmene må klage før de kan anke og at det ikke gjelder noen klagefrist. Fristen for å anke følger av trygderettsloven § 9 og er i utgangspunktet seks uker fra underretning om Pensjonstrygdens vedtak er kommet frem til medlemmet.

Pensjonstrygden har gitt medlemmene uriktig informasjon om rettsreglene som gjelder for vedtakene. Praksisen synes over tid å ha bygget på en uriktig forståelse av forvaltningsloven og trygderettsloven. Feilen kan ha medført ulemper for medlemmene og risiko for at enkelte kan ha mistet muligheten til å anke. Ombudet ber Pensjonstrygden korrigere sin praksis og informasjon for fremtidige saker, slik at den samsvarer med trygderettsloven.

Sakens bakgrunn

Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt om Pensjonstrygden for sjømenn har grunnlag for å kreve at medlemmene må klage over vedtak før de kan anke til Trygderetten og hvilken frist eller frister som gjelder, jf. sivilombudsloven § 15.

Vi ble ved behandlingen av en konkret klage til ombudet oppmerksomme på den standardiserte informasjonen Pensjonstrygden ga i vedtakene om adgangen til å anke til Trygderetten.

Informasjonen lød slik:

«Klageadgang

Dersom du mener at vårt vedtak er feil, kan du skrive til oss. Vi vil da vurdere saken din på nytt. Klagefristen er 3 uker, jfr. forvaltningsloven § 29. Fristen regnes fra du mottar endelige opplysninger om vedtaket, f.eks. i vedtaksbrevet eller på utbetalingsslippen.

Dersom vi da kommer frem til at vedtaket er feil vil vi rette det.

Hvis vi mener at vedtaket er korrekt, men du fortsatt mener at vedtaket er feil etter å ha mottatt svaret vårt, kan du anke vedtaket inn for Trygderetten innen 6 uker fra du mottar vårt svar på klagen, jfr. trygderettsloven § 9. [...]»

Pensjonstrygden syntes altså å kreve at medlemmene måtte klage over vedtakene innen tre uker under henvisning til forvaltningsloven § 29. Samtidig virket det ikke som denne klagen ble behandlet og avgjort av en klageinstans, slik forvaltningsloven legger opp til, jf. forvaltningsloven kapittel VI. Først etter at medlemmene hadde mottatt Pensjonstrygdens svar på klagen, kunne de anke til Trygderetten ved å sende en ny henvendelse innen seks uker fra svaret var mottatt.

Vi fant grunn til å undersøke om Pensjonstrygdens praksis og informasjon i saker som kan ankes til Trygderetten bygget på en riktig forståelse av forvaltningsloven og trygderettsloven.

Våre undersøkelser

Vi spurte først om klager over vedtak truffet av Pensjonstrygden blir vurdert og avgjort av Pensjonstrygden selv eller av en klageinstans, for eksempel en nemnd eller et departement.

Pensjonstrygden svarte at når den mottar en klage, blir saken behandlet av en saksbehandler der. Vedkommende går gjennom saken på nytt, og endrer vedtaket dersom det er feil. Hvis saksbehandleren mener at vedtaket er riktig, får medlemmet beskjed om dette og informasjon om retten til å anke til Trygderetten. Det er ikke en klageinstans som prøver Pensjonstrygdens vedtak i en klageomgang.

Pensjonstrygden opplyste at da pensjonsordningen for arbeidstakere til sjøs trådte i kraft i desember 1948, var det en egen lovbestemt ankenemnd som avgjorde anker over Pensjonstrygdens vedtak. Ved opprettelsen av Trygderetten i 1967 ble bestemmelsene om ankenemnden opphevet og ankesaksbehandlingen underlagt Trygderetten, se. Ot.prp. nr. 5 (1966–1967). Pensjonstrygden bemerket også at dersom et departement skulle vært klageinstans for vedtakene, ville departementets vedtak i klagesaken ikke kunne ankes til Trygderetten, jf. trygderettsloven § 2 femte ledd.

Vi ba deretter om en redegjørelse for det rettslige grunnlaget for at Pensjonstrygden krever at medlemmene må klage til Pensjonstrygden, før de kan anke til Trygderetten. Vi viste blant annet til trygderettsloven § 12 og at klager over Pensjonstrygdens vedtak ikke avgjøres av en klageinstans, slik at det ikke synes å skje en klagebehandling i alminnelig forstand, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Pensjonstrygden svarte at den i lang tid hadde praktisert en klageadgang der den selv behandlet klagen. Pensjonstrygden hadde ikke vært bevisst på det rettslige grunnlaget og at det ikke skjer en alminnelig klagebehandling etter forvaltningsloven. Hensikten med praksisen var å gi medlemmene en klagerett, ikke å frata eller innskrenke noens rettigheter.

Til sist ba vi om en redegjørelse for det rettslige grunnlaget for at Pensjonstrygden i vedtakene oppstilte en klagefrist på tre uker under henvisning til forvaltningsloven § 29. Vi viste igjen til at det ikke synes å skje en klagebehandling i forvaltningslovens forstand, og at trygderettsloven § 9 bestemmer at fristen for å anke til Trygderetten i utgangspunktet er seks uker regnet fra underretning om vedtaket med videre er kommet frem.

Pensjonstrygden gjentok at den ikke hadde vært bevisst på det rettslige grunnlaget, og skrev at dette også gjaldt fristbestemmelsen i forvaltningsloven § 29. Når det gjaldt fristen for å anke til Trygderetten, viste Pensjonstrygden til at den opplyste medlemmene om denne fristen.

Avslutningsvis skrev Pensjonstrygden at den hadde forståelse for ombudets spørsmål, og ville foreta de nødvendige endringene i den standardiserte informasjonen til medlemmene.

Sivilombudets syn på saken

Spørsmålene for Sivilombudet er om Pensjonstrygden for sjømenn har grunnlag for å kreve at medlemmene må klage over vedtak før de kan anke til Trygderetten og hvilken frist eller frister som gjelder.

1. Det rettslige utgangspunktet

Pensjonstrygden for sjømenn er en lovfestet og pliktig pensjonsordning for arbeidstakere som er ansatt på norskregistrerte skip. Ordningen reguleres av lov 3. desember 1948 nr. 7 om pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs (sjømannspensjonsloven) med tilhørende forskrifter og instruks. Loven har ikke egne regler om klage eller anke av betydning for denne saken. Virksomheten er administrativt underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Forvaltningslovens regler om klage står i kapittel VI. En grunnleggende del av lovens klageordning er at klagesaker avgjøres av en klageinstans, jf. blant annet §§ 28, 33 og 34. For statsforvaltningen er utgangspunktet at klageinstansen er et overordnet forvaltningsorgan, jf. § 28 første ledd. Fristen for å klage på et vedtak er tre uker, jf. § 29.

Trygderettslovens regler om anke står i kapittel 3. Loven § 12 om benyttelse av klageadgang bestemmer at «[d]ersom et vedtak kan påklages etter folketrygdloven § 21-12, barnetrygdloven § 15 eller etter bestemmelser i andre lover, kan saken bringes inn for Trygderetten først etter at klageadgangen er benyttet.» Videre bestemmer trygderettsloven § 13 at ankemotparten alltid skal vurdere sitt eget vedtak på nytt før den oversender ankesaken til Trygderetten etter en nærmere bestemt fremgangsmåte. Fristen for å anke et vedtak til Trygderetten er seks uker, jf. trygderettsloven §§ 9 og 10.

2. Krav om at medlemmene må klage før de kan anke

Det første spørsmålet er om Pensjonstrygden har grunnlag for å kreve at medlemmene må klage over vedtak før de kan anke til Trygderetten.

Generelt er det vanlig at personer som vil anke et vedtak til Trygderetten først må benytte seg av klageadgangen i forvaltningen. Eksempelvis må en person som får avslag på uføretrygd i et vedtak truffet av Nav Arbeid og ytelser, klage til Nav Klageinstans før han eller hun eventuelt kan anke klageinstansens vedtak til Trygderetten, jf. trygderettsloven § 12 og folketrygdloven § 21-12.

Vedtak truffet av Pensjonstrygden påklages ikke til en klageinstans, men ankes til Trygderetten etter trygderettsloven § 2 første ledd bokstav d.

Ombudet kan ikke se at Pensjonstrygden har grunnlag for å kreve at medlemmene må få en såkalt klage behandlet av Pensjonstrygden før de kan anke til Trygderetten. Den ordningen Pensjonstrygden praktiserer – der den selv avgjør utfallet av klageene – er ikke en klagebehandling i forvaltningslovens forstand, jf. pkt. 1 ovenfor. I fravær av en klageinstans likner ordningen i stedet en vurdering av omgjøring, sml. forvaltningsloven § 35.

Videre synes Pensjonstrygdens egen klageordning ikke å ha grunnlag i lovgivningen. Det bør nevnes at det daværende Sosial- og helsedepartementet i forbindelse med en endring av blant annet folketrygdloven og trygderettsloven, bemerket at det for Pensjonstrygdens saker «ikke er instituert en klagebehandling i forvaltningen», jf. Ot.prp. nr. 46 (1998–1999) s. 47.

I svaret på undersøkelsen herfra skrev Pensjonstrygden at formålet med ordningen er å gi medlemmene en klagerett, ikke å frata eller innskrenke noens rettigheter. Ombudet minner om at trygderettsloven § 13 første ledd bestemmer at når Pensjonstrygden mottar en anke, skal den alltid vurdere sitt eget vedtak på nytt før den (eventuelt) oversender ankesaken til Trygderetten. Pensjonstrygdens praksis med en egen klageomgang har derfor ikke gitt medlemmene økt rettssikkerhet, men ulemper i form av å måtte sende to henvendelser (først en klage og så en anke) og overholde to frister.

Ettersom det ikke finnes noen lovlig klageadgang for Pensjonstrygdens vedtak, mener ombudet at det ikke kan kreves at medlemmene klager før de anker til Trygderetten, jf. også trygderettsloven § 2 første ledd bokstav d og § 12.

3. Fristspørsmålet

Det andre spørsmålet er hvilken frist eller frister som gjelder for å anke til Trygderetten over Pensjonstrygdens vedtak.

Vedtak truffet av Pensjonstrygden påklages ikke til en klageinstans, og det kan ikke kreves at medlemmene klager før de anker til Trygderetten, jf. pkt. 2 ovenfor. Klagefristen på tre uker i forvaltningsloven § 29 kommer dermed ikke til anvendelse.

Fristen for å anke til Trygderetten over Pensjonstrygdens vedtak følger av trygderettsloven §§ 9 og 10, og er i utgangspunktet seks uker regnet «fra det tidspunkt skriftlig underretning om

vedtaket og om ankeadgang og ankefrist er kommet fram» til medlemmet, jf. § 9 første ledd.

I svaret på undersøkelsen herfra skrev Pensjonstrygden at den hadde opplyst medlemmene om ankefristen. Ombudet finner grunn til å påpeke at Pensjonstrygden uriktig har informert medlemmene om at det først gjaldt en klagefrist på tre uker etter forvaltningsloven § 29 og at ankefristen etter trygderettsloven § 9 begynte å løpe når medlemmet mottok svaret på klagen. Det riktige er altså at det ikke gjelder noen klageadgang eller klagefrist, og at ankefristen på seks uker begynner å løpe når underretning om Pensjonstrygdens vedtak med videre er kommet frem til medlemmet, jf. trygderettsloven § 9.

4. Avsluttende bemerkninger

Ombudet mener det er uheldig at Pensjonstrygden har gitt medlemmene uriktig informasjon om rettsreglene som gjelder for vedtakene. Praksisen synes over tid å ha bygget på en uriktig forståelse av forvaltningsloven og trygderettsloven. Feilen kan ha medført ulemper for medlemmene ved at de måtte sende to henvendelser (først en klage og så en anke) og overholde to frister, hvorav den ene var tre uker kortere enn det som følger av trygderettsloven § 9. Dette har gitt risiko for at enkelte kan ha gått glipp av muligheten til å anke.

Ombudet har merket seg at Pensjonstrygden skal endre informasjonen den gir til medlemmene, og vil understreke at også praksis må korrigeres. Dersom Pensjonstrygden er i tvil om hvordan regelverket skal forstås, bør den ta dette opp med departementet.

Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at Pensjonstrygden for sjømenn ikke har grunnlag for å kreve at medlemmene må klage over vedtak før de kan anke til Trygderetten. Fristen for å anke et vedtak til Trygderetten følger av trygderettsloven § 9 og er i utgangspunktet seks uker fra underretning om Pensjonstrygdens vedtak med videre er kommet frem til medlemmet.

Pensjonstrygden har gitt medlemmene uriktig informasjon om rettsreglene som gjelder for vedtakene. Praksisen virker over tid å ha bygget på en uriktig forståelse av forvaltningsloven og trygderettsloven. Feilen kan ha medført ulemper for medlemmene og risiko for at enkelte kan ha gått glipp av muligheten til å anke. Ombudet ber Pensjonstrygden korrigere sin praksis og informasjon for fremtidige saker, slik at den samsvarer med trygderettsloven.

En kopi av uttalelsen er sendt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

25.5.2022 (2022/1390)