



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 85 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i folketrygdloven,
kontantstøtteloven og lov om supplerande
stønad til personar med kort butid i Noreg
(ny inntektsikring for eldre og uføre
flyktninger og endrede botidskrav for rett
til visse ytelser)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold ..	7	6	Ytelser til livsopphold for eldre og uføre flyktninger	33
2	Bakgrunn for lovforslagene	10	6.1	Innledning	33
			6.2	Høringsnotatet	33
3	Gjeldende rett	13	6.2.1	Innledning	33
3.1	Innledning	13	6.2.2	Ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger	34
3.2	Asylsøkeres trygdedekning	13		Høringsinstansene	36
3.3	Folketrygdlovens medlemskapsbestemmelser	13	6.3	Departementets vurdering og forslag	38
3.4	Botidskrav	14	6.4	Generelt	38
3.4.1	Innledning	14	6.4.1	Nærmere om nivået på stønaden ..	39
3.4.2	Folketrygdens pensjoner og uføretrygd	14	6.4.2	Avkortning i supplerende stønad ..	40
3.4.3	Folketrygdens øvrige ytelser	15	6.4.3	Økonomiske og administrative konsekvenser	45
3.4.4	Barnetrygdloven og kontantstøtte-loven	17	6.5	Generelt om usikkerhetene i beregningene og virkningen på kommunale budsjetter	45
3.5	Folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger	17	6.5.1	Konkret vurdering av det foreslåtte tiltaket	46
3.5.1	Innledning	17	6.5.2		
3.5.2	Særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til kvalifiseringsperiode for rett til ytelser	17	7	Botidskrav	48
3.5.3	Særskilte bestemmelser for flyktninger for beregning av pensjoner og uføretrygd	18	7.1	Innledning	48
3.6	Lov om supplerende stønad til personer med kort botid	19	7.2	Høringsnotatet	48
			7.2.1	Ytelse hvor det foreslås å oppheve nåværende botidskrav	48
4	Historikk	21	7.2.2	Ytelser hvor det ikke foreslås å innføre eller øke nåværende botidskrav	48
4.1	Innledning	21	7.2.3	Ytelser hvor det foreslås å innføre eller skjerpe nåværende botidskrav	48
4.2	Asylsøkeres trygdedekning	21		Høringsinstansene	49
4.3	Folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus	21	7.3	Generelle tilbakemeldinger	49
4.4	Supplerende stønad	24	7.3.1	Ytelser hvor det foreslås å oppheve nåværende botidskrav	50
			7.3.2	Ytelser hvor det ikke foreslås å innføre eller øke nåværende botidskrav	50
5	Høring	26	7.3.3	Ytelser hvor det foreslås å innføre eller skjerpe nåværende botidskrav	50
5.1	Forslag i høringsnotatet	26	7.3.4	Departementets vurdering og forslag	53
5.2	Hvem skal bære kostnadene. Integreringsmessige konsekvenser av forslagene. Vurderingene i høringsnotatet	27	7.4	Ytelser hvor det foreslås å oppheve nåværende botidskrav	53
5.2.1	Hvem skal bære kostnadene	27	7.4.1	Ytelser hvor det ikke foreslås å innføre botidskrav	53
5.2.2	Integreringsmessige konsekvenser	27	7.4.2	Ytelser hvor det foreslås å innføre eller skjerpe nåværende botidskrav	54
5.3	Høringen	28	7.4.3		
5.4	Generelle inntrykk av høringen	30			
5.4.1	Hvem skal bære kostnadene	30			
5.4.2	Premisser og formål bak forslagene	30			
5.4.3	Øvrige generelle synspunkter	32			

7.4.4	Integreringsmessige konsekvenser av forslagene og internasjonale forpliktelser	57	9.5.3	Departementets vurdering	70
7.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	57	9.6	FNs konvensjon for funksjonshemmedes rettigheter (CRPD)	70
8	Andre tiltak	61	9.6.1	Nærmere om konvensjonen	70
8.1	Perioden man kan motta supplerende stønad i utlandet og skjerpet kontroll med utenlandsopphold	61	9.6.2	Høringsinstansene	70
8.1.1	Høringsnotatet	61	9.6.3	Departementets vurdering	70
8.1.2	Høringsinstansene	61	9.7	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)	71
8.1.3	Departementets vurdering og forslag	62	9.7.1	Nærmere om konvensjonen	71
8.2	Folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus for andre ytelser enn alderspensjon og uføretrygd ..	63	9.7.2	Høringsinstansene	71
8.2.1	Høringsnotatet	63	9.7.3	Departementets vurdering	71
8.2.2	Høringsinstansene	63	9.8	ILO og Europarådets trygdekonvensjoner	71
8.2.3	Departementets vurdering og forslag	64	9.8.1	Nærmere om konvensjonene	71
8.3	Økonomiske og administrative konsekvenser	65	9.8.2	Høringsinstansene	73
8.3.1	Konsekvenser av forslagene om redusert periode hvor man kan motta supplerende stønad i utlandet og skjerpet kontroll med utenlandsopphold	65	9.8.3	Departementets vurdering	74
8.3.2	Konsekvenser av forslaget om opphevelse av folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger, andre ytelser enn alderspensjon og uføretrygd	65	9.9	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)	74
9	Internasjonale forpliktelser	67	9.9.1	Nærmere om konvensjonen	74
9.1	Innledning	67	9.9.2	Høringsinstansene	74
9.2	FNs flyktningkonvensjon	67	9.9.3	Departementets vurdering	74
9.2.1	Nærmere om konvensjonen	67	9.10	EØS-avtalen	75
9.2.2	Høringsinstansene	67	9.10.1	Nærmere om konvensjonen	75
9.2.3	Departementets vurdering	67	9.10.2	Høringsinstansene	75
9.3	FNs barnekonvensjon (CRS)	68	9.10.3	Departementets vurdering	75
9.3.1	Nærmere om konvensjonen	68	9.11	Bilaterale trygdeavtaler	76
9.3.2	Høringsinstansene	68	9.11.1	Nærmere om avtalene	76
9.3.3	Departementets vurdering	69	9.11.2	Høringsinstansene	76
9.4	FNs konvensjon mot rasediskriminering (CERD)	69	9.11.3	Departementets vurdering	76
9.4.1	Nærmere om konvensjonen	69	9.12	Oppsummering	76
9.4.2	Høringsinstansene	69	10	Integreringsmessige konsekvenser av forslagene og spørsmålet om hvem som skal bære kostnadene – evaluering av tiltakene	77
9.4.3	Departementets vurdering	69	10.1	Integreringsmessige konsekvenser	77
9.5	FNs kvinnekonvensjon (CEDAW)	69	10.2	Hvem skal bære kostnadene	78
9.5.1	Nærmere om konvensjonen	69	10.3	Evalueringsav tiltakene	78
9.5.2	Høringsinstansene	70	11	Overgangsordninger	80
			11.1	Innledning	80
			11.2	Endring av folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger	80
			11.3	Skjerping av kravet til forutgående kvalifiseringsperioder for folketrygdens pensjoner mv. og innføring av et slikt krav for visse korttidsytelser	80
			11.3.1	Innledning	80

11.3.2	Heving av kvalifikasjonskravet fra tre til fem år for rett til alderspensjon, gjenlevendepensjon, barnepensjon og uføretrygd	81	12.2	Til endringen i kontantstøtte- loven	89
11.4	Ikraftsetting. Overgangsordninger	83	12.3	Til endringene i lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg	90
11.4.1	Høringsnotatet	83	12.4	Til bestemmelsen om lovens ikrafttredelse	92
11.4.2	Høringsinstansens syn	84			
11.4.3	Departementets vurdering og forslag	85			
12	Merknader til de enkelte bestemmelsene i folketrygd- loven, kontantstøtteleven og loven om supplerende stønad ..	87		Forslag til lov om endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)	93
12.1	Til endringene i folketrygdloven ..	87			



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 85 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteloven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

*Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 5. april 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og sosialdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd, lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg og lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre.

Regjeringen varslet i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) at den ville utrede nærmere en rekke spørsmål knyttet til trygderettighetene til asylsøkere og flyktninger. På denne bakgrunn utarbeidet Arbeids- og sosialdepartementet forslag til endringer i trygdlovgevingen, som ble sendt på høring 4. juli 2016. Forslagene i proposisjonen her er i hovedsak i samsvar med de forslagene som ble sendt på høring. Det er imidlertid foretatt

noen endringer og tilpasninger med grunnlag i de innspillene som har kommet i høringen og med grunnlag i nye vurderinger fra departementets side.

Begrepet «asylsøker» brukes om personer som kommer til Norge og søker asyl, i perioden fra asylsøknaden er fremsatt og frem til det foreligger et endelig vedtak i saken. Dersom asylsøkere får opphold i Norge, vil oppholdsgrunnlaget være avgjørende for hvilke trygderettigheter de deretter vil få.

Begrepet «flyktning» er i folketrygdloven definert som en person som er innvilget opphold i Norge etter § 28 i utlendingsloven. Denne bestemmelsen omfatter både personer som er å anse som

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort botid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

flyktninger i henhold til FN's flyktningkonvensjon (såkalte konvensjonsflyktninger) og personer som gis opphold på grunn av den generelle sikkerhetssituasjonen i hjemlandet. Personer som får opphold i Norge på grunnlag av sterke menneskelige hensyn, omfattes ikke av folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger.

Departementet foreslår at folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til alderspensjon og uføretrygd, som automatisk gir personer med flyktningstatus fulle minsteytelser fra folketrygden som om de har bodd i Norge hele livet, erstattes av den statlige ordningen med supplerende stønad. En slik løsning forutsetter at det innenfor ordningen med supplerende stønad innføres en ny ytelse for uføre flyktninger under 67 år. Supplerende stønad er en behovsprøvd ordning utenfor folketrygden, som gis uten forsørgingstillegg, og som etter departementets mening er mer tilpasset den aktuelle målgruppen, ved at stønaden gis etter egne bestemmelser og med eget oppfølgingsregime. Det foreslås dessuten enkelte andre mindre materielle endringer i ordningen med supplerende stønad.

Ved at flyktningene får tilnærmet lik inntektssikring innenfor ordningen med supplerende stønad som de ellers ville ha fått innenfor folketrygden, unngås betydelige økonomiske konsekvenser for kommunale sosialhjelpsbudsjetter.

Folketrygdloven har også særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til andre ytelser enn alderspensjon og uføretrygd. Bestemmelsene innebærer at det ses bort fra lovens ordinære krav til botid for rett til ytelser og eventuelt også for beregningen av ytelser. Det gjelder ytelser til gjenlevende ektefelle, barnpensjon, arbeidsavklaringspenger, stønad til enslig mor eller far, stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet og, i visse tilfeller, grunn- og hjelpestønad.

Disse særbestemmelsene om botid er av vesentlig mindre betydning enn de særskilte bestemmelsene for flyktninger med hensyn til alderspensjon og uføretrygd, både med hensyn til antall personer som berøres og med hensyn til utbetalte beløp. Særordningene for arbeidsavklaringspenger, stønad til enslig mor eller far, stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet og grunn- og hjelpestønad foreslås ikke videreført. Dette innebærer at flyktninger likebehandles med andre grupper, som for eksempel personer som får opphold på humanitært grunnlag og norske statsborgere som kommer tilbake til landet etter lange utenlandsopphold.

Det foreslås at særordningene med hensyn til ytelser til gjenlevende ektefelle og barnpensjon foreløpig videreføres, blant annet fordi et offentlig utvalg, oppnevnt av regjeringen i oktober 2015, nylig har utredet etterlatteytelsene i folketrygden. Utvalget ble i et tilleggsmandat bedt om også å vurdere folketrygdens særregler for etterlatte flyktninger. Utvalget leverte sin utredning 2. februar 2017, se NOU 2017: 3. Utredningen ble sendt på høring 23. februar 2017, med frist 1. juni 2017. Spørsmålet om særrettighetene for etterlatte flyktninger vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen at utvalgets utredning.

For rett til en rekke av folketrygdens ytelser stilles krav om en viss *forutgående botid*. Botidskravene vil, dersom de særskilte bestemmelsene for flyktninger oppheves, gjelde på samme måte for alle grupper, det vil si både for flyktninger, utenlandske statsborgere som har fått opphold på annet grunnlag og norske statsborgere som har hatt utenlandsopphold. Det foreslås å heve botidskravet for rett til pensjoner, uføretrygd og arbeidsavklaringspenger fra tre til fem år. For rett til stønad til enslig mor eller far foreslås det også å heve kravet fra tre til fem år. For kontantstøtte, hvor det i dag ikke stilles krav til botid, foreslås det innført et krav om fem års botid. På den annen side foreslås det etter en nærmere vurdering å oppheve det gjeldende botidskravet for rett til stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet (hjelpemidler).

Det er betydelig usikkerhet knyttet til provenyvirkningene. Det vises til omtalen av økonomiske og administrative konsekvenser under behandlingen av de ulike forslagene i proposisjonen.

Det er flere formål med de foreslåtte endringene. Norge skal ha tilstrekkelige og forsvarlige ordninger for dem som får oppholdstillatelse. Samtidig er det viktig at norske velferdsordninger ikke er slik innrettet at de fører til vridninger i migrasjonsstrømmene, ved at de i seg selv gir asylsøkere insentiver til å velge Norge som destinasjonsland. Ordningene må både oppleves som, og reelt være, rettfærdige, bærekraftige og hensiktsmessige. Ordningene må også i størst mulig grad likebehandle flyktninger og norske statsborgere med hensyn til trygderettigheter. Ordningene må stimulere dem som får opphold i Norge til å være yrkesaktive.

Brochmann II-utvalget la 1. februar 2017 frem sin utredning NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring. En hovedkonklusjon i utredningen er nettopp at inn-

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg
(ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

vandrere bør stimuleres til å komme i arbeid og aktivitet. Utvalget skriver i punkt 11.3:

«Som det framgår av denne utredningen, må økt yrkesdeltakelse blant flyktninger være en helt sentral del av en strategi for å bevare den

norske samfunnsmodellen. [...] Deltakelse i arbeidslivet er gunstig for den enkelte flyktning og hans eller hennes familie, som en plattform for integrasjon også på andre områder i samfunnet. Lønnet arbeid er den viktigste veien ut av fattigdom.»

2 Bakgrunn for lovforslagene

Europa har i de siste par årene opplevd en historisk stor tilstrømning av asylsøkere og migranter. Også i Norge har antallet personer som søker om asyl i perioder vært stort. I 2015 mottok Norge 31 150 asylsøknader, hvilket var nesten 20 000 flere enn i de foregående årene.

Å flykte til Norge gir i dag potensiell tilgang til en rekke gode velferdsordninger.

Ikke bare har Norge et velutviklet trygdesystem, men det finnes også en del bestemmelser som gir personer som kommer til Norge med fluktbakgrunn, særskilte rettigheter i folketrygden.

Disse trygdemessige særordningene ble utviklet i en annen tid, med andre migrasjonsstrømmer enn dem vi ser i Europa og verden i dag. I St.meld. nr. 84 (1978–79) Om Norges hjelp til flyktninger, ble det lagt frem statistikk og anslag som viser at Norge i perioden 1945 til 1978 totalt mottok om lag 7 900 flyktninger. Til sammenligning var det i løpet av oktober og november 2015 henholdsvis 8 666 og 8 170 personer som kom til Norge for å søke om asyl.

Med en slik asylsøkertilstrømning ville en videreføring av dagens regler for asylsøkeres og flyktningers rettigheter i folketrygden på sikt kunne utfordre trygdens legitimitet og bærekraft.

For å sette forvaltningen i stand til å håndtere økningen i antall asylsøkere, la regjeringen i oktober 2015 frem et tilleggsnummer til statsbudsjettet for 2016, se Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016). Regjeringen foreslo her å øke bevilgningene med om lag 9,5 milliarder kroner sammenlignet med Prop. 1 S (2015–2016), som følge av økningen i antallet asylankomster. I tilleggsnummeret ble det dessuten signalisert at man blant annet ville utrede folketrygdens botidskrav og dens særordninger for personer med flyktningstatus, med sikte på innstramninger.

Storingsgruppen til Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre inngikk 19. november 2015 en avtale. Under overskriften «umiddelbare tiltak» er det listet opp 18 punkter. Av disse er det tre punkter som har direkte betydning for emnet for denne proposisjonen, nemlig punktene 6, 16 og 17.

Punkt 6 i avtalen lyder:

«Sørge for at nivået på ytelsene til asylsøkere skal være av en slik art at Norge ikke fremstår som økonomisk attraktiv i forhold til sammenlignbare europeiske land. [...]»

Punkt 16 i avtalen lyder:

«Stortinget ber regjeringen i løpet av våren 2016 igangsette et arbeid med sikte på innføring av botidskrav for mottak av kontantstøtte og ytelser som ikke støtter opp om arbeid og aktivitet.»

Punkt 17 i avtalen lyder:

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå særordninger for flyktninger og asylsøkere i folketrygden og sørge for at det stilles aktivitets- og opptjeningskrav til disse der det er naturlig, med sikte på dette fremmes for Stortinget så raskt som mulig.»

Arbeids- og sosialdepartementet, i samråd med øvrige berørte departementer, igangsatte etter dette en omfattende gjennomgang av de eksisterende ordningene for asylsøkere og flyktninger i trygdelovgivningen.

I arbeidet med gjennomgangen ble de følgende tre hovedprinsippene lagt til grunn:

Departementet mener at det er viktig i størst mulig utstrekning å likebehandle personer som får opphold i Norge etter å ha flyktet fra opprinnelseslandet, med norske statsborgere. Dette er i samsvar med Norges forpliktelser etter flyktningkonvensjonen artikkel 24. Det vil også styrke trygdeordningenes legitimitet.

Departementet mener at det er viktig at eventuelle endringer i trygdesystemet ikke svekker arbeidsinsentivene i de forskjellige ordningene. Endringene bør heller bidra til å gi flyktninger styrkede arbeidsinsentiver, både av hensyn til offentlig økonomi og ikke minst av hensyn til den effekten arbeidsdeltakelse har

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

for den enkelte flyktnings integrering i det norske samfunnet.

Departementet mener at det er viktig å unngå at innstrammende tiltak i de statlige ordningene medfører for store økonomiske konsekvenser for kommunale sosialhjelpsbudsjetter. Dette må antas å kunne innvirke negativt på kommunenes villighet til å bosette flyktninger og det vil dermed kunne svekke flyktingenes integrering.

Gjennomgangen av ordningene for asylsøkere og flyktninger i trygdelovgivningingen førte frem til at Arbeids- og sosialdepartementet 4. juli 2016 sendte ut et høringsnotat med forslag til en rekke endringer i trygdelovgivningingen.

I høringsnotatet ble det, som et ledd i oppfølgingen av den ovennevnte avtalen på Stortinget av 19. november 2015, fremmet forslag om endringer i trygdelovgivningingen, som konkretiserer og ivaretar punktene 6, 16 og 17 i avtalen. Høringsnotatet inngikk imidlertid også som en del av regjeringens overordnede strategi og arbeid på integreringsområdet. God integreringspolitikk er avgjørende, både for det norske samfunnet og for den enkelte som får opphold her. Å kunne være selvhjulpel gir folk selvrespekt. Integreringspolitikken skal alltid ha som utgangspunkt at mennesker vil bidra og målet med integreringspolitikken er å legge til rette for det. Forslagene i høringsnotatet må derfor ses i sammenheng med, og til dels som en oppfølging av Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Her ble det blant annet konkret varslet at regjeringen ønsket å innføre et botidskrav på fem år for rett til kontantstøtte. Dette forslaget i høringsnotatet må også ses som oppfølging av regjeringens strategi *Barn som lever i fattigdom*, fremlagt våren 2015. Departementet viser for øvrig til annet arbeid som regjeringen har igangsatt med hensyn til innvandring og integrering, så som NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring, fremlagt 1. februar 2017, og med hensyn til situasjonen for barnefamiliene, NOU 2017: 6 Offentlig støtte til barnefamiliene, fremlagt 6. mars 2017.

Som vist ovenfor, var det den akutte situasjonen i 2015, da Norge i likhet med mange andre europeiske land opplevde ekstraordinært stor tilstrømning av asylsøkere, som gjorde at det ble funnet nødvendig å igangsette et arbeid med å gjennomgå de rettighetene som asylsøkere og flyktninger har i trygdesystemet. Tilstrømningen av asylsøkere er i dag vesentlig lavere. Gjennomgangen av trygderegelverket har imidlertid vist at

ordningene for flyktninger og asylsøkere, som i det vesentlige har vært uendret siden folketrygden ble innført, ikke er hensiktsmessige. Blant annet har de ikke i tilstrekkelig grad stimulert til arbeid og aktivitet. Departementet påpeker at det uavhengig av antall asylsøkere er nødvendig for Norge å ha en trygdelovgivning som er rustet til en forsvarlig håndtering ikke bare av de asylsøkerne som allerede har kommet, men også av fremtidige situasjoner med ekstraordinært stor tilstrømning av asylsøkere. Departementet mener at selv med vedvarende lave ankomsttall, vil de foreslåtte endringene innebære en riktig justering av regelverket. Forslagene innebærer en styrking av insentivene til å komme i arbeid og aktivitet.

Av punkt 6 i den ovennevnte avtalen på Stortinget følger det at en ønsker at nivået på ytelsene til asylsøkere skal være av en slik art at Norge ikke fremstår som økonomisk attraktivt i forhold til sammenlignbare europeiske land. Etter det departementet har kunnet bringe på det rene, er det blant de andre EU/EØS-landene kun Sverige og Danmark som har positive særregler for flyktinger i sin trygdelovgivning.

Sverige har ingen særregler for eldre flyktinger. Flyktinger kan, som andre eldre med utilstrekkelig egen opptjening, motta «aldreførsøringsstöd», hvilket er en ytelse som tilsvarer den norske ordningen med supplerende stønad. Uføre flyktinger kan under visse forutsetninger få medregnet tid i opprinnelseslandet ved beregningen av minsteytelsen, slik at de i praksis kan få full minsteytelse.

I Danmark ble særreglene for alderspensjonen avvirket i september 2015. Danmark har nå kun særregler med hensyn til uføre, ved at flyktinger får medregnet tiden i opprinnelseslandet ved vurderingen av retten til og beregningen av minsteytelsen.

De forslagene som fremmes i proposisjonen her, vil bringe de norske ordningene noe nærmere ordningene i andre europeiske land.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til fremtidig tilstrømning av asylsøkere. Det er igangsatt flere tiltak både på nasjonalt nivå og i EU som kan få stor betydning for tilstrømningen i årene fremover. Samtidig er det fortsatt stort potensiale for migrasjon til Europa. Det er ingen informasjon som tyder på at potensielle asylsøkeres motivasjon for å emigrere er redusert. Som eksempel kan nevnes at FN forventer en særlig stor befolkningsvekst i Afrika, hvilket kan skape et økt migrasjonspress. I FNs hovedalternativ øker Afrikas befolkning fra 1,2 milliarder i dag til 4,4 milliarder i 2100. I høyalternativet deres vil det være

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

mer enn 6 milliarder mennesker i Afrika i 2100. Alle disse faktorene skaper betydelig usikkerhet knyttet til asylankomstene til Norge og Europa.

UDI har publisert en del demografiske data om asylsøkerne.

Blant de asylsøkerne som kom i 2015, var det en vesentlig overvekt av gutter og menn. Det var totalt 7 249 kvinnelige asylsøkere og 23 901 mannlige asylsøkere.

Av de asylsøkerne som kom til Norge i 2015, var nærmere en tredel mindreårige, og av disse var drøyt 5 000, eller 17 prosent, enslige mindreårige asylsøkere. Andelen mindreårige asylsøkere var høyere i 2015 enn i de foregående årene. I 2013 og 2014 var andelen henholdsvis 23 prosent og 22 prosent.

De asylsøkerne som kom i 2015, hadde en relativt lav gjennomsnittsalder. Det er kun i aldersgruppen 15–28 at det er firesifrede antall i hvert årskull. Det er svært beskjedne antall per årskull i

aldersgruppen 50+, og kun 78 personer var 67 år eller eldre.

Dette innebærer for eksempel at den store tilstrømningen i 2015 ikke vil gi store utslag på folketrygdens utgifter til alderspensjon i løpet av de første tiårene.

På den annen side tilsier alderssammensetningen at det vil kunne komme en raskere utgiftsvekst med hensyn til for eksempel barnetrygd. Det kan som en illustrasjon nevnes at dersom samtlige av de 10 068 mindreårige som kom i 2015, hadde fått opphold i Norge, ville utbetalingene av barnetrygd økt med drøyt 117 millioner kroner per år.

Også for en rekke andre ytelser, så som arbeidsavklaringspenger, kontantstøtte og overgangsstonad, vil endringer i asylsøkertilstrømningen kunne gi raske utslag på utgiftsutviklingen.

3 Gjeldende rett

3.1 Innledning

I dette kapitlet gis det en presentasjon av de bestemmelsene i folketrygdloven med tilhørende forskrifter, barnetrygdloven, kontantstøtteloven og loven om supplerende stønad som kan få særlig betydning for flyktningers og asylsøkeres rett til trygdeytelser.

I punkt 3.2 gis en redegjørelse for de någjeldende reglene for asylsøkeres trygdedekning, videre presenteres folketrygdlovens medlemskapsbestemmelser i punkt 3.3, kravene til botid i punkt 3.4, folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger i punkt 3.5 og ordningen med supplerende stønad i punkt 3.6.

3.2 Asylsøkeres trygdedekning

Personer som kommer til Norge og søker asyl, kalles asylsøkere i perioden fra søknad om asyl er fremsatt og til det foreligger endelig positivt eller negativt vedtak i saken. Dersom asylsøkere får opphold i Norge, vil oppholdsgrunnlaget være avgjørende for hvilke rettigheter de har i medhold av trygdelovgivningen. I punktet her gis en redegjørelse for den trygdedekningen som asylsøkere har i selve asylsøkerperioden.

Den såkalte asylsøkerforskriften, forskrift 14. mai 2008 nr. 460, er gitt i medhold av folketrygdloven § 2-16, og inneholder bestemmelser om i hvilken utstrekning personer som har søkt asyl i Norge og deres familiemedlemmer, skal være medlemmer i trygden mens asylsøknaden deres er under behandling.

I utgangspunktet får alle som har lovlig opphold i Norge, og som har til hensikt å oppholde seg i landet i minst 12 måneder, ordinært medlemskap i folketrygden i henhold til folketrygdloven § 2-1, jf. punkt 3.3. Personer som er i Norge som asylsøkere, anses imidlertid ikke for å ha lovlig opphold i denne sammenhengen.

Forskriften gir asylsøkere et svært begrenset medlemskap i folketrygden «... fra det tidspunkt det er søkt om asyl og frem til asyl eller oppholdstillatelse er gitt eller endelig avslag fore-

ligger», jf. forskriften § 2. Medlemskapet gir i utgangspunktet asylsøkerne en trygdedekning som utelukkende omfatter stønad ved helsetjenester, arbeidsavklaringspenger, tekniske hjelpemidler og gravferdsstønad. Lovens ordinære vilkår for slike ytelser må dessuten være oppfylt.

Asylsøkere gis unntaksvis anledning til å ta arbeid inntil søknaden om asyl er avgjort. Dersom en asylsøker gjennom en slik midlertidig arbeidstillatelse har fått lovlig adgang til å arbeide i Norge, gir medlemskapet en trygdedekning som også omfatter dagpenger, sykepenger, pleiepenger, omsorgspenger og yrkesskadedekning, det vil si rettigheter som er avledet av arbeid. Medlemskapet omfatter også arbeidsavklaringspenger, som er en ytelse som kan gis uten krav om forutgående arbeidsaktivitet.

Det medlemskapet som asylsøkere har i folketrygden gir i utgangspunktet ingen opptjening av eller rett til pensjon eller uføretrygd, med mindre asylsøkeren har pådratt seg en yrkesskade. Dersom asylsøkeren får asyl eller oppholdstillatelse i Norge, medregnes imidlertid tiden som asylsøker både ved vurderingen av om det foreligger *rett til* overgangsstønad, uføretrygd og pensjoner og ved *beregningen av* uføretrygd og pensjoner, jf. forskriften § 3.

3.3 Folketrygdlovens medlemskapsbestemmelser

Medlemskap i folketrygden er et grunnvilkår for rett til folketrygdens ytelser. Imidlertid må en person for å få rett til ytelser også fylle de aktuelle ytelsesspesifikke vilkårene, herunder eventuelle botidskrav, jf. punkt 3.4.

Utgangspunktet er at man er pliktig medlem i folketrygden hvis man er bosatt i Norge. Det er en forutsetning at man har lovlig opphold her, se folketrygdloven § 2-1. For å anses som bosatt i Norge, må oppholdet ha vart eller være ment å vare i minst tolv måneder.

For flyktninger innebærer dette at de blir pliktige ordinære medlemmer i folketrygden fra det tidspunktet de får oppholdstillatelse i Norge.

3.4 Botidskrav

3.4.1 Innledning

Det er ikke i alle tilfeller tilstrekkelig å være medlem i folketrygden. I punktet her gjennomgås i hvilken utstrekning loven stiller krav om at medlemskapet må ha vært av en viss varighet før man får rett til ytelser, også omtalt som botidskrav. Dette varierer, avhengig av hva slags ytelse det er snakk om. I punkt 3.4.2 behandles folketrygdens pensjoner og uføretrygd, i punkt 3.4.3 behandles folketrygdens øvrige ytelser og i punkt 3.4.4 behandles barnetrygd og kontantstøtte.

Begrepet «botid» benyttes i folketrygdloven kun i sammenheng med utbetaling av pensjoner og uføretrygd til personer som er bosatt i utlandet. Det er i utgangspunktet et vilkår for rett til slike ytelser at man fortsetter å være medlem i folketrygden. Personer som flytter til utlandet og ikke opprettholder medlemskapet i folketrygden, kan likevel beholde den ytelsen de har opptjent, dersom de har en botid på minimum 20 år. I det offentlige ordskiftet har man imidlertid i en årrekke anvendt ordet «botid» og «botidskrav» som en generell henvisning til krav om en viss opptjeningsperiode, som anvendes ved vurderingen av retten til eller størrelsen på enkelte norske trygdeytelser. Det er denne forståelsen av ordet som legges til grunn i proposisjonen her.

Personer som omfattes av EØS-avtalen vil kunne benytte opptjeningsperioder i et annet EØS-land for å fylle botidskravene (sammenlegging). Tilsvarende finnes det med hensyn til pensjoner og uføretrygd sammenleggingsbestemmelser i Norges bilaterale trygdeavtaler. Det vises til punktene 9.10 og 9.11.

3.4.2 Folketrygdens pensjoner og uføretrygd

For rett til pensjoner og uføretrygd er det et gjennomgående vilkår at man har en forutgående trygdetilknytning før det pensjonsbetingende tilfellet (uførhet, alder eller forsørgers dødsfall) inntrer.

Kravet er noe ulikt utformet for de forskjellige ytelsene.

3.4.2.1 Uføretrygd

I folketrygdloven § 12-2 er det fastsatt hvilke krav som stilles om forutgående trygdetilknytning for at en person kan få uføretrygd.

Hovedregelen er at vedkommende må ha vært medlem i folketrygden sammenhengende i de siste tre årene frem til uføretidspunktet¹, jf. folketrygdloven § 12-2 første ledd. Det innebærer at den som har fått inntektsevnen sin varig nedsatt med minst halvparten før treårsvilkåret er oppfylt, aldri kan oppnå uføretrygd etter hovedregelen.

Det kan gjøres unntak fra hovedregelen om krav om tre års forutgående medlemskap, jf. folketrygdloven § 12-2 andre, tredje og fjerde ledd. Blant annet gjelder dette vilkåret ikke for flyktninger som er medlem i trygden, se nærmere i punkt 3.5.

3.4.2.2 Pensjon til tidligere familiepleier

I folketrygdloven § 16-2 er det fastsatt hvilke krav som stilles om forutgående trygdetilknytning for at en person kan få ytelser til tidligere familiepleier.

Hovedregelen er at vedkommende må ha vært medlem i folketrygden sammenhengende i de siste tre årene frem til pleieforholdet opphørte, jf. folketrygdloven § 16-2 første ledd. Det kan gjøres unntak fra hovedregelen om krav om tre års forutgående medlemskap, jf. folketrygdloven § 16-2 andre ledd. Det er imidlertid ikke gitt adgang til å gjøre unntak for flyktninger.

3.4.2.3 Pensjon til gjenlevende ektefelle

I folketrygdloven § 17-3 er det fastsatt hvilke krav som stilles om forutgående trygdetilknytning for at en person kan få gjenlevendepensjon.

Hovedregelen er at den avdøde må ha vært medlem i folketrygden sammenhengende i de siste tre årene frem til dødsfallet, jf. folketrygdloven § 17-3 første ledd bokstav a. Kravet er også oppfylt dersom den avdøde mottok pensjon fra folketrygden i denne perioden, jf. folketrygdloven § 17-3 første ledd bokstav b. Det har altså ingen betydning om den avdøde har vært medlem i trygden i en eller flere tidligere perioder.

Det kan gjøres unntak fra hovedregelen om krav til tre års forutgående medlemskap, jf. folketrygdloven § 17-3 første, tredje, fjerde og syvende ledd. Blant annet gjelder ikke vilkåret dersom den avdøde eller den gjenlevende ektefellen hadde status som flyktning og var/er medlem i trygden, jf.

¹ Uføretidspunktet er den datoen vedkommendes evne til å utføre inntektsgivende arbeid ble varig nedsatt med minst halvparten. Dersom personen har mottatt sykepenges, vil uføretidspunktet i de fleste tilfeller samsvare med første sykefraværsdag.

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

folketrygdloven § 17-3 første ledd bokstav c og folketrygdloven § 17-3 tredje ledd.

3.4.2.4 Barnepensjon

I folketrygdloven § 18-2 er det fastsatt hvilke krav som stilles om forutgående trygdetilknytning for at en person kan få barnepensjon.

Hovedregelen er at den avdøde må ha vært medlem i folketrygden sammenhengende i de siste tre årene frem til dødsfallet, jf. folketrygdloven § 18-2 første ledd bokstav a. Dette kravet er også oppfylt dersom den avdøde hadde pensjon fra folketrygden i denne perioden, jf. folketrygdloven § 18-2 første ledd bokstav b og sjette ledd. Det har altså ingen betydning om den avdøde har vært medlem i trygden i en eller flere tidligere perioder.

Det kan gjøres unntak fra hovedregelen om krav til tre års forutgående medlemskap, jf. folketrygdloven § 18-2 andre, fjerde og syvende ledd. Blant annet gjelder ikke vilkåret om avdødes forutgående trygdetilknytning når den avdøde forelderen eller den gjenlevende forelderen eller barnet har flyktningstatus og var/er medlem i trygden, jf. folketrygdloven § 18-2 tredje ledd.

3.4.2.5 Alderspensjon

Alderspensjon er regulert i to kapitler i folketrygdloven, kapitlene 19 og 20. Kapittel 19 inneholder regler om alderspensjon for personer født til og med 1953, mens kapittel 20 inneholder regler for personer født i 1954 og senere. Ved innføringen av ny alderspensjon ble det imidlertid gitt overgangsbestemmelser som medfører at personer som er født i perioden fra 1954 til 1962 får en alderspensjon som består av en andel beregnet etter folketrygdloven kapittel 19 og en andel beregnet etter folketrygdloven kapittel 20.

Alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 19

I folketrygdloven § 19-2 er det fastsatt hvilke krav som stilles om forutgående trygdetilknytning for at en person kan få alderspensjon.

Hovedregelen er at medlemmet må ha minst tre års trygdetid² i perioden fra fylte 16 år og frem til uttak av alderspensjon, jf. folketrygdloven § 19-2 første ledd. Trygdetiden kan være opparbeidet i flere perioder før vedkommende når pensjonsalderen, men periodene må til sammen utgjøre minst tre år.

Det kan gjøres unntak fra hovedregelen om krav til tre års forutgående trygdetid, jf. folke-

trygdloven § 19-2 andre ledd. Blant annet gjelder ikke kravet til tre års forutgående trygdetid for flyktninger som er medlem av trygden.

Alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 20

For personer som er født i 1963 eller senere stilles det for å få rett til *inntektspensjon* ingen krav til forutgående trygdetilknytning, utover at man må ha hatt pensjonsgivende inntekt. Det er ikke krav om en minstetid eller et minstenivå på opptjeningen for rett til inntektspensjon. Følgelig har det heller ikke blitt vedtatt noen særbestemmelser om flyktninger, hva gjelder inntektspensjon.

For å få rett til *garantipensjon* kreves det imidlertid minst tre års trygdetid³.

En person som har status som flyktning og som er medlem i folketrygden, får full garantipensjon, uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid, jf. folketrygdloven § 20-10 fjerde ledd.

For personer som er født i årene 1954 til 1962, skal som nevnt alderspensjonen bestå av en andel beregnet etter folketrygdloven kapittel 19 og en andel beregnet etter folketrygdloven kapittel 20. For disse skal retten til pensjon og kravet til forutgående trygdetilknytning vurderes fullt ut etter både kapittel 19 og kapittel 20 i folketrygdloven.

3.4.3 Folketrygdens øvrige ytelser

3.4.3.1 Dagpenger under arbeidsløshet

For dagpenger under arbeidsløshet stilles det ingen vilkår om forutgående medlemskapsperioder, men søkeren må ha blitt arbeidsløs fra arbeid i Norge. Dette innebærer at vedkommende både må ha blitt medlem i folketrygden og ha arbeidet her, før krav kan fremmes.

Regelverket inneholder ingen særbestemmelser om flyktninger.

² Med trygdetid etter kapittel 19, jf. kapittel 3, menes det tidsrommet en person har vært medlem i trygden med rett til ytelser etter pensjonskapitlene. Trygdetid med rett til ytelser etter kapittel 19 opptjenes fra fylte 16 år og til og med det året vedkommende fyller 66 år. For kalenderår hvor det er opptjent pensjonspoeng medregnes hele året som trygdetid. Kalenderår etter fylte 66 år hvor det er opptjent pensjonspoeng medregnes også som trygdetid. Aldersgrensen for opptjening av pensjonspoeng er 75 år for personer som er født i 1943 eller senere.

³ Som trygdetid etter kapittel 20 regnes tidsrom fra fylte 16 år til og med det året han eller hun fylte 66 år og var medlem i trygden med rett til ytelser etter pensjonskapitlene. Det gis ikke trygdetid utover det året man fyller 66 år. Det er således kun faktiske medlemsperioder som skal regnes med.

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

3.4.3.2 Sykepengar

For sykepengar stilles det ingen krav om forutgående medlemskapsperioder. Imidlertid kreves etter folketrygdloven § 8-2 at arbeidsforholdet har vart i fire uker umiddelbart før man ble syk.

Regelverket inneholder ingen særbestemmelser om flyktninger.

3.4.3.3 Stønad ved barns og andre nære pårørendes sykdom

For rett til stønad ved barns og andre nære pårørendes sykdom stilles det ingen krav om forutgående medlemskapsperioder. Imidlertid kreves etter folketrygdloven § 9-2 at arbeidsforholdet har vart i fire uker umiddelbart før fraværet fra arbeidet.

Regelverket inneholder ingen særbestemmelser om flyktninger.

3.4.3.4 Arbeidsavklaringspengar og tilleggsstønader

For rett til arbeidsavklaringspengar og tilleggsstønader er det i utgangspunktet et vilkår at vedkommende har vært medlem i trygden i minst tre år umiddelbart før krav om en ytelse settes frem, jf. folketrygdloven § 11-2 første ledd bokstav a. Det er imidlertid tilstrekkelig at man har vært medlem i trygden i minst ett år umiddelbart før krav om en ytelse settes frem, dersom man i denne tiden har vært fysisk og psykisk i stand til å utføre et ordinært inntektsgivende arbeid, jf. folketrygdloven § 11-2 første ledd bokstav b. Bestemmelsene om forutgående medlemskap for arbeidsavklaringspengar skiller seg således fra bestemmelsene for pensjonsytelsene og uføretrygd ved at man kan opptjene botid for å fylle vilkåret om medlemskap også etter at arbeidsevnen har blitt nedsatt. Man kan altså «vente seg til» stønadsrett.

Det kan gjøres unntak fra hovedreglene om krav til forutgående medlemskap, jf. folketrygdloven § 11-2 andre og tredje ledd. Blant annet gjøres det, på samme måte som for pensjonsytelsene, unntak for flyktninger som er medlemmer i folketrygden.

3.4.3.5 Ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon

For rett til ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon stilles det ingen vilkår om forutgående medlemskapsperioder.

For rett til svangerskapspengar er det et krav at arbeidsforholdet må ha vart i fire uker umiddelbart før kvinnen måtte slutte i arbeidet.

For foreldrepengar stilles det strengere opptjeningskrav. Vilkåret er her at man må ha vært yrkesaktiv med pensjonsgivende inntekt som på årsbasis tilsvarer minst 0,5 G i minst seks av de siste ti månedene før man begynner å ta ut foreldrepengar, jf. folketrygdloven § 14-6.

For engangsstønad ved fødsel og adopsjon, som gis til kvinner som ikke har opptjent rett til foreldrepengar, stilles ingen opptjeningskrav, jf. folketrygdloven § 14-7.

Regelverket inneholder ingen særbestemmelser om flyktninger.

3.4.3.6 Stønad til enslig mor eller far

I folketrygdloven § 15-2 er det fastsatt hvilke krav som stilles om forutgående trygdetilknutting for at en person skal kunne få stønad til enslig mor eller far.

Hovedregelen er at vedkommende må ha vært medlem i folketrygden sammenhengende i de siste tre årene før krav om stønad settes frem, jf. folketrygdloven § 15-2 første ledd.

Det kan gjøres unntak fra hovedreglene om krav til forutgående medlemskap, jf. folketrygdloven § 15-2 andre og tredje ledd. Blant annet gjøres det, på samme måte som for pensjonsytelsene, unntak for flyktninger som er medlemmer i folketrygden.

3.4.3.7 Grunn- og hjelpestønad

For grunn- og hjelpestønad stilles ingen krav til forutgående medlemskap. Regelverket inneholder ingen særbestemmelser om flyktninger.

3.4.3.8 Stønad ved gravferd

For gravferdsstønad og stønad til bæretransport stilles ingen krav til forutgående medlemskap. Regelverket inneholder ingen særbestemmelser om flyktninger.

3.4.3.9 Stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet

For rett til hjelpemidler stilles det krav om forutgående medlemskap.

Vedkommende må enten ha vært medlem i trygden i minst tre år umiddelbart før det settes frem krav om en ytelse, eller ha vært medlem i

trygden i minst ett år umiddelbart før det settes frem krav om en ytelse, og i denne perioden vært både fysisk og psykisk i stand til å utføre et normalt inntektsgivende arbeid, jf. folketrygdloven § 10-2 første ledd.

Det kan gjøres unntak fra hovedreglene om krav til forutgående medlemskap, jf. folketrygdloven § 10-2 andre og tredje ledd. Blant annet gjøres det, på samme måte som for pensjonsytelsene, unntak for flyktninger som er medlemmer i folketrygden.

3.4.4 Barnetrygdloven og kontantstøtteleven

3.4.4.1 Barnetrygdloven

Barnetrygd gis med hjemmel i lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd (barnetrygdloven).

Det stilles ingen krav om forutgående kvalifiseringsperiode for rett til barnetrygd.

Hovedregelen etter § 2 er at «barnet er bosatt i riket». Videre er det et vilkår at både barnet og den barnet bor fast hos har *lovlig* opphold i Norge.

Regelverket inneholder ingen særbestemmelser om flyktninger.

3.4.4.2 Kontantstøtteleven

Kontantstøtte gis med hjemmel i lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteleven).

Det stilles ingen krav om forutgående kvalifiseringsperiode for rett til kontantstøtte.

Det stilles krav om at både barnet og støttemottakeren (den barnet bor fast hos) er bosatt i riket, jf. §§ 2 og 3. Man anses å være bosatt i riket når man har oppholdt seg eller skal oppholde seg i riket i mer enn 12 måneder.

Regelverket inneholder ingen særbestemmelser om flyktninger.

3.5 Folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger

3.5.1 Innledning

For *rett til* alderspensjon, uføretrygd, ytelser til gjenlevende ektefelle, barnpensjon, arbeidsavklaringspenger, stønad til enslig mor eller far, tekniske hjelpemidler, grunnstønad og hjelpestønad stilles det normalt krav til kvalifiseringsperioder i form av forutgående medlemskap eller trygdetid, jf. punkt 3.4. Pensjoner og uføretrygd har videre bestemmelser om at trygdetid er en faktor i *bereg-*

ningen av ytelsen, slik at ytelsen reduseres forholdsmessig, dersom vedkommende har mindre enn 40 års trygdetid.

Folketrygdloven inneholder imidlertid flere særbestemmelser for flyktninger. For flyktninger gjøres det unntak fra kravet til kvalifiseringsperiode og bestemmelsene om avkortning i ytelsene på grunn av manglende trygdetid. Det forutsettes selvfølgelig at de andre vilkårene for de enkelte ytelsene samtidig er oppfylt, herunder kravene til alder, sykdom, redusert inntektsevne med videre.

For å beholde rett til en ytelse som er innvilget eller beregnet etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger, er det et absolutt krav at vedkommende fortsatt er medlem i folketrygden. Dersom medlemskapet opphører, for eksempel ved flytting til utlandet, faller retten til ytelsen og den fordelaktige beregningen bort. Ytelser innvilget eller beregnet etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger er altså ikke eksportable. Den ytelsen som i tilfelle vil kunne tas med til utlandet, vil være begrenset til det beløpet flyktningen har rett til, basert på egen opptjening.

3.5.2 Særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til kvalifiseringsperiode for rett til ytelser

3.5.2.1 Alderspensjon

Kravet til forutgående trygdetid medfører at et medlem som har mindre enn tre års trygdetid i perioden fra fylte 16 år til og med det året vedkommende fyller 66 år, herunder personer som kom til Norge etter fylte 64 år, som hovedregel ikke har rett til alderspensjon. For et medlem som har flyktningstatus, ses det bort fra de ordinære kravene om forutgående trygdetid, se § 19-2 andre ledd bokstav c og § 20-10 fjerde ledd, og vedkommende vil få rett til pensjon uavhengig av lengden på tilknytningen til folketrygden. Dette innebærer for eksempel at en flyktning som kommer til Norge som 75-åring, vil kunne få alderspensjon fra folketrygden med virkning fra måneden etter at vedkommende fikk oppholdstillatelse.

3.5.2.2 Uføretrygd

For et medlem som har flyktningstatus, ses det bort fra de ordinære kravene om tre års forutgående medlemskap, se § 12-2 andre ledd, og vedkommende vil få rett til uføretrygd uavhengig av lengden på tilknytningen til folketrygden. Dette innebærer for eksempel at en flyktning som allerede ved ankomst til Norge er ufør, vil kunne få

uføretrygd fra folketrygden med virkning fra måneden etter at vedkommende fikk oppholdstillatelse.

3.5.2.3 Ytelser til gjenlevende ektefelle

Dersom den avdøde var medlem på dødstidspunktet og var flyktning, sees det bort fra de ordinære kravene til tre års forutgående medlemskap, jf. § 17-3 første ledd bokstav c. Dersom den gjenlevende selv er medlem og er flyktning, er det gjort tilsvarende unntak, se § 17-3 tredje ledd. I slike tilfeller vil den gjenlevende få rett til pensjon uavhengig av lengden på avdødes tilknytning til folketrygden. Dette innebærer for eksempel at en flyktning som allerede ved ankomst er enke/enkemann, vil kunne få pensjon til gjenlevende ektefelle fra folketrygden med virkning fra måneden etter at vedkommende fikk oppholdstillatelse.

3.5.2.4 Barnepensjon

Dersom den avdøde var flyktning og var medlem på dødsfalltidspunktet, sees det bort fra de ordinære kravene til tre års forutgående medlemskap, se § 18-2 tredje ledd. Dersom barnet eller den andre forelderen selv er medlem og har flyktningstatus, er det gjort tilsvarende unntak, se § 18-2 tredje ledd. I slike tilfeller vil barnet få rett til pensjon uavhengig av lengden på avdødes tilknytning til folketrygden. Dette innebærer for eksempel at en flyktning som allerede ved ankomst har mistet den ene eller begge foreldrene, vil kunne få barnepensjon fra folketrygden med virkning fra måneden etter at vedkommende fikk oppholdstillatelse.

3.5.2.5 Arbeidsavklaringspenger

For et medlem som er flyktning, gjøres det unntak fra de ordinære kravene om tre eller ett års forutgående medlemskap, se § 11-2 tredje ledd, og vedkommende vil få rett til arbeidsavklaringspenger uavhengig av lengden på tilknytningen til folketrygden. Dette innebærer for eksempel at en flyktning som allerede ved ankomst fyller de øvrige vilkårene for rett til arbeidsavklaringspenger, vil kunne få ytelsen med virkning fra måneden etter at vedkommende fikk oppholdstillatelse.

3.5.2.6 Stønad til enslig mor eller far

For et medlem som er flyktning, gjøres det unntak fra de ordinære kravene til tre års forutgående medlemskap, se § 15-2 andre ledd, og vedkom-

mende vil få rett til stønad uavhengig av lengden på tilknytningen til folketrygden. Dette innebærer for eksempel at en flyktning som allerede ved ankomst fyller de øvrige vilkårene for rett til stønad til enslig mor eller far, vil kunne få dette med virkning fra måneden etter at vedkommende fikk oppholdstillatelse.

3.5.2.7 Hjelpemidler

For et medlem som er flyktning, gjøres det unntak fra de ordinære kravene om tre eller ett års forutgående medlemskap, se § 10-2 tredje ledd, og vedkommende vil få rett til hjelpemidler uavhengig av lengden på tilknytningen til folketrygden. Dette innebærer for eksempel at en flyktning som allerede ved ankomst fyller de øvrige vilkårene for hjelpemidler, vil kunne få dette med virkning fra måneden etter at vedkommende fikk oppholdstillatelse.

3.5.3 Særskilte bestemmelser for flykninger for beregning av pensjoner og uføretrygd

3.5.3.1 Generelt

For å få full pensjon eller uføretrygd kreves minst 40 år med opptjening i folketrygden (trygdetid, se punkt 3.4.2.5). Dersom trygdetiden er kortere, blir ytelsen forholdsmessig redusert.

Flykninger tjener opp rett til pensjon og uføretrygd fra folketrygden på ordinær måte – gjennom botid og arbeid i Norge – som alle andre som har lovlig opphold i Norge. For flykninger som ikke har 40 års opptjening når pensjonstilfellet inntreffer, sees det imidlertid bort fra dette kravet for å få rett til full minsteytelse, og det gis således en garanti for at de minst får pensjon på samme nivå som personer som har bodd hele livet i Norge uten å ha vært yrkesaktive.

3.5.3.2 Alderspensjon

Alderspensjon etter dagens ordning består av grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller pensjonstillegg. Minsteytelsen, som tilsvarer den tidligere minstepensjonen, kalles minste pensjonsnivå. I den nye alderspensjonsordningen består pensjonen av garantipensjon og inntektpensjon, der garantipensjonen er minsteytelsen. Personer som ikke har vært yrkesaktive eller i liten grad har vært det, har rett til minsteytelsen. Fra 1. mai 2016 utgjør minste pensjonsnivå til en enslig pensjonist

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort botid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

179 748 kroner⁴. Dersom trygdetiden er kortere enn 40 år, blir ytelsen forholdsmessig redusert.

Et medlem som har flyktningstatus, har rett til minste pensjonsnivå eller garantipensjon uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid, se § 19-8 syvende ledd bokstav c og § 20-10 fjerde ledd.

3.5.3.3 Ytelser til gjenlevende ektefelle

Pensjonen består av grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller sært tillegg. Beregning av pensjonen er basert på avdødes opptjening. Med full trygdetid vil pensjonen på et minstenivå utgjøre summen av grunnpensjon og sært tillegg. Dersom avdødes trygdetid er kortere enn 40 år, blir ytelsen forholdsmessig redusert. For et medlem som er flyktning, sees det bort fra det ordinære kravet om 40 års trygdetid for rett til full minsteytelse, se § 17-7, jf. § 3-2 siste ledd og § 3-3 syvende ledd.

3.5.3.4 Barnepensjon

Barnepensjon til barn som har mistet en av foreldrene, utgjør for det første barnet 0,4 G. For de øvrige barna utgjør pensjonen 0,25 G. Dersom begge foreldrene er døde, beregnes for det eldste barnet like stor pensjon som det den av foreldrene med størst gjenlevendepensjon ville fått. For det neste barnet er satsen 0,4 G og for hvert av de øvrige barna 0,25 G. I begge tilfeller deles den samlede pensjonen likt mellom barna. Dersom avdødes trygdetid var kortere enn 40 år, blir ytelsen forholdsmessig redusert.

For et medlem som er flyktning, gis det barnepensjon uten hensyn til bestemmelsen om trygdetid, se § 18-5. Tilsvarende gjelder dersom avdøde var medlem og hadde flyktningstatus på tidspunktet for dødsfallet eller dersom den gjenlevende forelderen er medlem og er flyktning.

3.5.3.5 Uføretrygd

Uføretrygd beregnes som hovedregel med 66 prosent av gjennomsnittet av de tre beste av de siste fem inntektsårene før uføretidspunktet. Dersom personen ikke har opptjent rett til en uføretrygd basert på inntekt, eller har lav opptjening, har vedkommende rett til uføretrygd etter satser for minste årlige ytelse. Minste årlige ytelse for en enslig person utgjør 2,48 G.

Dersom trygdetiden er kortere enn 40 år, blir ytelsen forholdsmessig redusert. Dette gjelder

både for uføretrygd beregnet ut fra tidligere inntekt og for minste årlig ytelse.

For et medlem som er flyktning, ses det bort fra det ordinære kravet om 40 års trygdetid for rett til full minsteytelse, se § 12-13 fjerde ledd.

3.5.3.6 Grunn- og hjelpestønad

Størrelsen på grunn- og hjelpestønad er som hovedregel ikke avhengig av trygdetid. Ytelsen skal allikevel reduseres dersom denne gis samtidig med pensjon eller uføretrygd fra folketrygden som er redusert på grunn av trygdetid. Det er kun mottakers egen manglende trygdetid som kan føre til reduksjon. En person som mottar en pensjon til gjenlevende ektefelle som er redusert ut fra avdødes trygdetid, vil følgelig ikke få en reduksjon i grunn- og hjelpestønaden. Ved beregning av pensjoner og uføretrygd får flyktninger, som vist ovenfor, full trygdetid. Det unntaket som flyktninger har fra de ordinære vilkårene for beregning av trygdetid, vil derfor gjelde tilsvarende for medlemmer som mottar grunn- og hjelpestønad.

3.6 Lov om supplerende stønad til personer med kort botid

Supplerende stønad gis etter lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerende stønad til personar med kort botid i Noreg. Ordningen har som formål å garantere en minsteinntekt for personer som har fylt 67 år og som bor i Norge, men som har kort botid, slik at de ikke har kunnet tjene opp tilstrekkelige alderspensjonsrettigheter i folketrygden. Målgruppen for stønadsordningen er således eldre innvandrere (personer med opphold på humanitært grunnlag og andre) og eldre norske statsborgere som har hatt langvarige opphold i utlandet uten å ha tjent opp tilstrekkelige, eksporterbare pensjonsrettigheter der. Ordningen erstatter vedvarende kommunal sosialhjelp for personer over 67 år, som har fast bopel i Norge. Se nærmere om bakgrunnen for ordningen i punkt 4.4.

Det stilles ingen krav om ventetid eller opptjent trygdetid for rett til ytelsen. Mottakere må fremme ny søknad hvert år ved personlig fremmøte hos Arbeids- og velferdsetaten.

Ordningen garanterer en samlet inntekt på et nivå tilsvarende folketrygdens minste pensjonsnivå. Det gis imidlertid ikke forsørgingstillegg for ektefelle eller barn. Ordningen er supplementær i forhold til alderspensjon fra folketrygden, noe som utelukker personer som mottar full minstepensjon. Dette gjør at stønaden i dag ikke gis til

⁴ Satsene justeres 1. mai hvert år.

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg
(ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

personer med flyktningstatus. Stønaden gis etter en streng behovsprøving og reduseres dersom stønadsmottakeren eller hans/hennes ektefelle eller samboer har annen arbeids- eller kapitalinntekt eller norsk eller utenlandsk pensjon. Formue over 0,5 G skal også gå til fradrag i ytelsen.

Dersom begge ektefellene har fylt 67 år, er imidlertid reglene for inntektsprøving av supplerende stønad gunstigere, på den måten at ytelsen til hver av ektefellene prøves for seg. Den ene ektefellens inntekt går kun til fradrag i den andres ytelse i den grad inntekten overstiger det garanterte stønadsnivået for ektefeller.

I likhet med prøvingen for å kunne motta sosialhjelp, innebærer også prøvingen etter lov om supplerande stønad ved kort butid en konkret og individuell vurdering.

Ytelsen kan ikke eksporteres til personer bosatt i utlandet. Stønaden er også unntatt fra eksport etter EØS-reglene.

Ordningen tillater at stønadsmottakere i løpet av en tolv måneders stønadsperiode kan oppholde seg i utlandet i inntil 90 dager. Mottakerne må møte frem personlig hos Arbeids- og velferdsetaten to ganger i året for å dokumentere at de ikke har hatt opphold i utlandet ut over det tillatte, blant annet ved å fremlegge pass og andre reisedokumenter. Dette kommer i tillegg til at de, som nevnt over, årlig må møte frem personlig for å fremsette søknad om ytelsen.

Da ordningen ble innført, var hensikten å avlaste kommunene. Forholdet til folketrygden og de særskilte bestemmelsene for flyktninger ble derfor ikke viet særlig oppmerksomhet.

4 Historikk

4.1 Innledning

Som det fremgår av kapittel 3 er det to regelsett som utelukkende regulerer trygderettighetene for personer som kommer til Norge med fluktbakgrunn. Dette gjelder bestemmelsene om asylsøkeres trygdedekning og folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus.

I det følgende gis en kortfattet oversikt over den historiske utviklingen av disse reglene. I punkt 4.2 redegjøres det for forskrift om trygdedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer, mens det i punkt 4.3 redegjøres for folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus.

I punkt 4.4 redegjøres det dessuten for historikken til lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg. På grunn av folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus, får ordningen i dag ikke betydning for flyktninger, men ordningen er relevant for personer med fluktbakgrunn som får oppholdstillatelse i Norge på annet grunnlag. Ordningen omfatter imidlertid ikke bare personer med fluktbakgrunn, men også norske statsborgere og andre som av forskjellige årsaker har for kort botid i Norge til å oppnå rett til alderspensjon fra folketrygden med fullt minste pensjonsnivå.

4.2 Asylsøkeres trygdedekning

I folketrygdloven av 1966 var hovedvilkåret for ordinært medlemskap i folketrygden, som i dagens lov, at man var bosatt i Norge, forutsatt at oppholdet skulle vare mer enn tolv måneder.

Saksbehandlingstiden for asylsøknader hadde i lang tid vært på mer enn tolv måneder, og på denne bakgrunn hadde man i praksis ansett asylsøkere som fullverdige medlemmer i folketrygden fra første dag i Norge. På slutten av 1980-tallet hadde imidlertid saksbehandlingstiden gått ned, og man begynte å se kritisk på den tidligere praktiseringen av medlemskapsbestemmelsene.

Med virkning fra 1. januar 1990 ble det innført en forskriftshjemmel i folketrygdloven, med sikte

på en nærmere regulering av asylsøkernes forhold til folketrygden. Forskrift om dette ble gitt av det daværende Sosialdepartementet 5. januar 1990, med ikrafttredelse 15. januar 1990.

Forskriften strammet inn tidligere praksis, ved at asylsøkerne i den tiden asylsøknaden ble behandlet, kun fikk et begrenset medlemskap i folketrygden. Dersom utfallet i saken ble at de fikk asyl eller oppholdstillatelse i Norge, ble de imidlertid også gitt retroaktivt medlemskap i folketrygdens pensjonsdel.

Denne ordningen ble videreført med kun nødvendige endringer i henvisninger og annet etter at folketrygdloven av 1966 ble erstattet av folketrygdloven av 1997. Forskriftshjemmelen fremgår nå av § 2-16 i loven, og någjeldende asylsøkerforskrift ble gitt 15. mai 2008, med ikrafttredelse samme dag.

Se punkt 3.2 for en nærmere omtale av gjeldende rett på området.

4.3 Folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus

Eldre trygdelovgivning

Etter de tidligere lovene om alderstrygd, uføretrygd og enkje- og morstrygd, som var basert på prinsippet om minstesikring, hadde norske statsborgere og utenlandske flyktninger rett til pensjon dersom de hadde hatt stadig opphold i riket eller fart med norsk fartøy i de siste fem årene før kravet om pensjon ble satt frem. Når dette vilkåret var oppfylt, ble det tilstått full pensjon, og altså ikke en pensjon som var gradert på bakgrunn av botidens lengde. Det var dessuten adgang til å fra-vike femårskravet når særlig grunner gjorde det rimelig. Andre utlendinger enn flyktninger hadde rett til pensjon hvis de hadde hatt opphold i Norge eller fart med norsk fartøy i sammenlagt femten år etter sitt tjuende år, hvorav stadig opphold eller fart med norsk fartøy i de siste fem år før krav om pensjon ble satt frem.

Folketrygden – videreføring av gunstigere kvalifikasjonskrav for flyktninger

Ved innføringen av folketrygden i 1967 ble flyktninger ved en egen forskrift gitt dispensasjon fra vilkåret om forutgående trygdetid for rett til pensjoner, attføringsytelser og stønad til ugifte mødre. Man så således fremdeles bort fra om botidskravet for *retten* til ytelser var oppfylt for denne gruppen. Man videreførte imidlertid ikke de generøse reglene for *beregningen* av ytelsene, der man så bort fra botidens lengde.

Gjeninnføring av gunstigere beregningsregler

I Ot.prp. nr. 20 (1970–71) ble det blant annet uttalt:

«Etter lov om folketrygd kreves det tre års trygdetid for rett til pensjon. Det kreves 40 års trygdetid for rett til full grunnpensjon. Pensjonen avkortes forholdsmessig hvis trygdetiden er kortere. Ved fastsettelse av uførepensjon, attføringspenger, overgangsstonad og etterlattepensjon medregnes tiden fram til fylte 70 år som trygdetid.

Utenlandske flyktninger er etter folketrygdloven likestillet med norske statsborgere, blant annet på den måte at det i forskrifter gitt i medhold av lovens §§ 5-1, 8-1, 10-1, 10-11 og 12-1 er fastsatt en generell dispensasjon for norske statsborgere og utenlandske flyktninger fra vilkåret om forutgående trygdetid for rett til ytelser under attføring og uførhet og for stønad til etterlatte og ugifte mødre. De er også stilt likt med norske statsborgere for så vidt gjelder bestemmelsene i § 7-5 om overkompensasjon.

Overgangen til folketrygden har imidlertid i forhold til den tidligere trygdelovgivning medført en forringelse av flyktningenes rettigheter og for så vidt også for norske statsborgere som på grunn av opphold i utlandet får mindre enn 40 års trygdetid. Flyktningene står imidlertid i en særstilling, og det vil være rimelig å endre folketrygdloven slik at de kan tilstå fulle grunnpensjonsytelser.»

I Ot.prp. nr. 20 (1970–71) ble det videre uttalt:

«Rikstrygdeverket tok opp de samme spørsmål i et brev av 11. september 1969 og pekte på det utilfredsstillende ved at flyktninger av forannevnte kategori ikke er sikret det nødvendige til underhold fra folketrygden ved alderdom, uførhet og tap av forsørger. Riktignok er folke-

trygdloven ikke i strid med de forpliktelser som Norge har påtatt seg i henhold til FN-konvensjonen om flyktningers stilling, i det de etter loven er likestillet med norske statsborgere. Loven gir imidlertid ikke tilstrekkelig sikring til dekning av de faktiske behov og bør derfor endres. Rikstrygdeverket foreslår derfor at det i lovens § 7-2 nr. 3, nytt annet ledd blir tatt inn en adgang til å dispensere, slik at utenlandske flyktninger, og også norske statsborgere, skal kunne tilstå inntil full grunnpensjon uten hensyn til lovens bestemmelser om trygdetid, hvis særlige grunner gjør det rimelig. Det er fremholdt at situasjonen for en hjemvendt norsk statsborger kan være slik at han i forhold til trygdelovgivningen ikke bør være ugunstigere stillet enn en utenlandsk flyktning, og at man er kjent med tilfelle hvor norske statsborgere som har bodd og arbeidet i utlandet, har mistet alt og også eksistensgrunnlaget i forbindelse med omveltninger, kriger og lignende.»

Sosialdepartementet ga i proposisjonen uttrykk for at man var enig i at utenlandske flyktninger burde kunne få fulle grunnytelser fra folketrygden uansett lovens vilkår om trygdetid. Det ble her vist til St.meld. nr. 81 (1967–68), om Norges deltaking i flyktningarbeidet siden 1945 og til St.prp. nr. 68 (1969–70) om tilleggsbevilgning til flyktninghjelp.

Departementet uttalte videre:

«En er enig med Rikstrygdeverket i at bestemmelsene i folketrygdlovens § 7-2 om trygdetid bør suppleres med bestemmelsene om adgang til, når særlige grunner gjør det rimelig, å kunne tilstå utenlandsk flyktning inntil full grunnpensjon uten hensyn til de ordinære trygdetidsvilkår. Av praktiske grunner kan man ikke etablere en ubetinget rett knyttet til kriteriet utenlandsk flyktning. Flyktningene utgjør ikke noen homogen gruppe. Enkelte av dem vil også kunne ha – eller senere få – trygderettigheter i annet land. Departementet vil fastsette nærmere forskrifter om praktisering av den foreslåtte dispensasjonsbestemmelse, og utgangspunktet vil være at bestemmelsen skal anvendes i alle tilfelle hvor det er rimelig behov for det. Det har hittil ligget til Rikstrygdeverket å avgjøre hvem som skal regnes som utenlandsk flyktning. Dette vil bli opprettholdt, og avgjørelsen vil kunne prøves av Trygderetten.

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

En viser til lovutkastets § 7-2 nr. 3, nytt annet ledd. En foreslår at departementet i nærmere forskrifter skal kunne gi regler om adgang til å dispensere også for norske statsborgere som på grunn av lang tids opphold i utlandet er kommet i en uheldig trygdemessig stilling. En sikter til tilfelle hvor vedkommende nærmest kan likestiltes med flyktning.

I endringslovens ikrafttredelsesbestemmelser foreslås tatt inn i bestemmelse om adgang for Rikstrygdeverket til i særlige tilfelle å anvende dispensasjonsbestemmelsene med tilbakevirkende kraft.»

I Innst. O. nr. XV (1970–71) sluttet sosialkomiteen seg til departementets forslag og ved lov 16. juni 1971 nr. 71 ble folketrygdloven § 7-2 nr. 3 tilføyd et nytt andre ledd med følgende ordlyd:

«Hvis særlige grunner gjør det rimelig, kan utenlandsk flyktning som er bosatt i riket, tilstås inntil full grunnpensjon uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid i første ledd og i nr. 1. Departementet gir nærmere forskrifter og kan herunder bestemme at det samme skal gjelde norsk statsborger som kan anses å stå i lignende stilling som utenlandsk flyktning.»

Forskriftsregulering

Sosialdepartementet ga 29. desember 1971 nærmere forskrifter om adgangen til å gi utenlandske flyktninger m.m. opptil full grunnpensjon uten hensyn til trygdetid. Forskriftene gjaldt foruten alderspensjon, også grunnpensjon som del av uførepensjon, etterlattepensjon, overgangsstønad til etterlatte og overgangsstønad til enslige forsørgere.

Forskriften anga momenter som det skulle legges vekt på ved vurderingen av om det forelå særlige grunner. Ved denne vurderingen skulle det legges avgjørende vekt på vedkommendes inntektsforhold. Dersom flyktningen var bosatt sammen med sin ektefelle, kunne det også tas hensyn til ektefellens inntekt.

Etter forskriften kunne Rikstrygdeverket også gi full grunnpensjon til en norsk statsborger bosatt i Norge, dersom vedkommende sto i en lignende stilling som en utenlandsk flyktning. Det var Rikstrygdeverket som avgjorde hvem som skulle anses som flyktning.

Senere endringer

Ved endringslov 16. juni 1989 nr. 84 ga folketrygdloven av 1966 § 7-2 nr. 4 andre ledd fra 1. januar 1991 anvisning på hvem som etter loven skal regnes som flyktning, og knyttet begrepet til definisjonen i FNs flyktningkonvensjon av 28. juli 1951. I Ot.prp. nr. 65 (1988–89) ble det uttalt:

«Etter reglene i dag har Rikstrygdeverket adgang til å «tøye» disse begrepene noe i forhold til konvensjonene. Når definisjonen knyttes til konvensjonene, vil dette derfor i noen grad innebære en innstramming. Det kan i denne forbindelse nevnes at de tilsvarende regler i Sverige og Danmark legger til grunn definisjonen av flyktninger og statsløse i FNs konvensjoner.»

Ved den samme lovendringen ble adgangen til å likestille norske statsborgere med flyktninger opphevet. Det ble begrunnet med at adgangen hadde vært *meget* lite benyttet, slik at den vanskelig kunne sies å dekke noe registrerbart behov. Det ble vist til at de få sakene hvor spørsmålet om likestilling hadde vært reist, i tillegg avdekket at det var problematisk å finne brukbare kriterier å basere avgjørelsene på, hvilket kunne resultere i vilkårlighet.

Definisjonen av flyktninger etter lovendringen i 1989 ble videreført innholdsmessig uendret i § 1-7 i den nye folketrygdloven (lov 28. februar 1997 nr. 19) med følgende ordlyd:

«Med flyktning menes i denne loven en person som er innvilget asyl i Norge, eller som har fått reisebevis for utlendinger etter lov av 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her § 19.»

Bestemmelsen om at flyktninger får full grunnpensjon uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid ble tatt inn i folketrygdloven § 3-2.

Bestemmelser om unntak fra botidskrav for rett til ytelser ble tatt inn i folketrygdloven kapittel 10 Ytelser under medisinsk rehabilitering (§ 10-2) kapittel 11 Ytelser under yrkesrettet attføring (§ 11-2), kapittel 12 Uførepensjon (§ 12-2), kapittel 15 Stønad til enslig mor eller far (§ 15-2), kapittel 17 Ytelser til gjenlevende ektefelle (§ 17-3), kapittel 18 Barnpensjon (§ 18-2) og kapittel 19 Alderspensjon (§ 19-2).

Lov 19. juni 1969 nr. 61 om sært tillegg til ytelser fra folketrygden trådte i kraft 1. juli 1969. Særtilleggsloven tok sikte på å gi et visst tillegg til

folketrygdens grunnpensjon til personer som ikke har kunnet opptjene vanlig tilleggspensjon på grunn av alder eller andre årsaker. Særtillegget skulle settes ned forholdsmessig i tilfeller hvor grunnpensjonen var satt ned fordi trygdetiden var kortere enn 40 år. Det ble ikke lovregulert at flyktninger skulle ha fullt særtillegg, men loven ble praktisert slik. Særtilleggsloven ble opphevet i forbindelse med ny folketrygdlov 28. februar 1997 nr. 19, siden bestemmelsene om særtillegget var innarbeidet i ny folketrygdlov § 3-3. Heller ikke i den nye folketrygdloven gikk det opprinnelig klart frem at flyktninger skal ha fullt særtillegg. Ved endringslov 19. desember 1997 nr. 99 ble imidlertid gjeldende praksis kodifisert, ved at det ble presisert i folketrygdloven § 3-3 at flyktninger skal ha fullt særtillegg, uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid.

Ved lov 19. juni 2009 ble folketrygdloven § 1-7 justert som følge av ny utlendingslov fra 1. januar 2010 (lov 15. mai 2008 nr. 35). Bestemmelsen lyder etter endringen slik:

«Med flyktning menes i denne loven en person som er innvilget oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 28.»

I Ot.prp. nr. 97 (2008–2009) uttales det om endringen (kapittel 15):

«Folketrygdloven knytter visse rettsvirkninger til begrepet flyktning. I folketrygdloven § 1-7 er flyktning i dag definert som en person som er innvilget asyl i Norge, eller som har fått reisebevis for utlendinger etter utlendingsloven § 19. I den nye utlendingsloven finnes bestemmelsene om asyl i lovens § 28. Dette innebærer at henvisningen i folketrygdloven § 1-7 må endres. Den nye lovbestemmelsen om asyl, innebærer en utvidelse av flyktningbegrepet til grupper som ikke omfattes av FNs flyktningkonvensjon, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 5. Ettersom folketrygdlovens regler knytter rettsvirkningene til at en person har fått asyl, får denne utvidelsen av flyktningbegrepet i utlendingsloven direkte virkning for folketrygden.»

Ifølge opplysninger fra Justis- og beredskapsdepartementet fikk i 2015 til sammen 6 084 personer innvilget flyktningstatus etter definisjonen av begrepet flyktning slik den fremstår i § 1-7. Av disse var det 673 personer, eller 11,1 prosent, som ikke ville fått innvilget flyktningstatus etter den gamle definisjonen. I perioden 2010 til 2014 vari-

erte denne andelen fra 18,2 prosent til 34,5 prosent.

Se kapittel 3 for en nærmere omtale av gjeldende rett på området.

4.4 Supplerende stønad

I St.meld. nr. 50 (1998–99) Utjammingsmeldinga ble det lagt frem en skisse til en ny stønadsordning for personer over 67 år som får liten eller ingen pensjon fra folketrygden på grunn av kort botid i Norge i yrkesaktiv alder. Ytelsene skulle være behovsprøvde og sikre en samlet inntekt på nivå med minstepensjonen i folketrygden.

I Innst. S. nr. 222 (1999–2000) gikk et flertall i sosialkomiteen inn for å etablere en slik ordning.

Lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg trådte i kraft 1. januar 2006 (jf. Ot.prp. nr. 14 (2004–2005)).

12. desember 2014 ble Meld. St. 9 (2014–2015) om gjennomgang av ordningen med supplerende stønad lagt frem for Stortinget. Gjennomgangen viste at antallet mottakere hadde økt svakt fra år til år, og at det ved utgangen av 2013 var i alt 3 243 mottakere av supplerende stønad. Utgiftene til supplerende stønad var 411 mill. kroner i 2013. To tredeler av dem som mottar supplerende stønad, er kvinner, og nær to tredeler av mottakerne er enslige.

Pensjonsreformen nødvendiggjorde enkelte tilpasninger i loven om supplerende stønad. Forslagene ble fremmet i Prop. 18 L (2010–2011). Som følge av at minstepensjonene i folketrygden ikke lenger skulle knyttes til grunnbeløpet og følge G-reguleringen, men skulle defineres som minste pensjonsnivå og følge egen regulering, ble beregningsreglene for supplerende stønad endret tilsvarende. Endringene trådte i kraft 1. mai 2011.

Fra 1. januar 2015 ble forsørgingstillegget for ektefelle og/eller barn av stønadsmottakeren avviklet. Bakgrunnen var at ektefeller under 67 år i utgangspunktet må forventes å forsørge seg selv ved eget arbeid. Fjerning av forsørgingstilleggene bidro til at supplerende stønad klarere fremstår som en minimumsløsning.

Fra 1. januar 2016 ble personer som har kommet til Norge ved familiegjenforening med barn/slektninger som er bosatte her, unntatt fra supplerende stønad, se Prop. 11 L (2015–2016). Endringen medførte at barnet/slektningen som er referanseperson eller garantist for dekking av søkerens kostnader til livsopphold ved første gangs oppholdstillatelse i landet, beholder under-

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg
(ny inntektssikring for eldre og uføre flyktinger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

holdsansvaret for slektningen som er hentet til Norge, også ut over det først året. Med denne endringen ble ordningen mer målrettet mot personer som verken har tilstrekkelige midler til forsørgelse eller blir forsørget av andre.

Fra samme tidspunkt ble mottakere av supplerende stønad som deler bolig med andre voksne, likestilt med ektefeller, registrerte partnere og andre som lever i ekteskapslignende forhold med

personer over 67 år. Bakgrunnen var at personer som bor sammen med andre voksne, reelt har lavere utgifter til livsopphold enn om det kun er én i husholdningen. Endringen medførte at personer som deler bolig med andre voksne ikke lenger har rett til stønad etter høy sats, men etter ordinær sats.

Se kapittel 3 for en nærmere omtale av gjeldende rett på området.

5 Høring

5.1 Forslag i høringsnotatet

Arbeids- og sosialdepartementet sendte 4. juli 2016 på høring forslag til endringer i folketrygdloven med tilhørende forskrifter, lov om supplerende stønad ved kort butid i Noreg med tilhørende forskrifter og kontantstøtteleven.

Det ble vist til flere formål med de tiltakene som ble foreslått i høringsnotatet. Det er viktig at Norge, uansett hvor mange asylsøkere som kommer til landet, har tilstrekkelige og forsvarlige ordninger for dem som får oppholdstillatelse. Samtidig er det viktig at de norske velferdsordningene ikke er slik innrettet at de fører til vridninger i migrasjonsstrømmene, ved at de i seg selv gir asylsøkere insentiver til å velge Norge som destinasjonsland. Ordningene må både oppleves som, og reelt være, rettferdige, bærekraftige og hensiktsmessige. Ordningene må også i størst mulig grad likebehandle flyktninger, norske statsborgere og personer som får opphold i Norge på annet grunnlag enn utlendingsloven § 28. Ordningene må ikke undergrave arbeidsinsentivene til dem som får opphold i Norge.

Forslagene som ble tatt opp i høringsnotatet, var:

Ytelser til livsopphold for eldre og uføre personer med flyktningsstatus

Det ble foreslått tiltak med hensyn til følgende bestemmelser for flyktninger og asylsøkere:

- ordningen som gir de asylsøkerne som får oppholdstillatelse i Norge rett til å få medregnet tiden som asylsøker ved vurderingen av retten til og beregningen av pensjoner og uføretrygd, og
- folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til alderspensjon og uføretrygd.

Det ble i høringsnotatet foreslått at disse ordningene, som automatisk gir personer med flyktningsstatus uføretrygd og alderspensjon fra folketrygden med fulle minsteytelser som om de har bodd i Norge hele livet, erstattes av ordningen med supplerende stønad. En slik løsning forutset-

ter at det innenfor ordningen med supplerende stønad innføres en ny ytelse for uføre flyktninger under 67 år.

Supplerende stønad er en statlig ordning utenfor folketrygden, som er mer tilpasset den aktuelle målgruppen. Ordningen sikrer i dag stønad til livsopphold for personer som har fylt 67 år, men som ikke har rett til full minsteytelse for alderspensjonister fordi de har liten eller ingen tidligere botid i Norge. Stønaden er i utgangspunktet på samme nivå som full minsteytelse for alderspensjonister, men den er behovsprøvd og gis uten forsørgingstillegg.

Ved at flyktningene som mangler eller har redusert evne til å forsørge seg selv, får tilnærmet lik inntektssikring innenfor ordningen med supplerende stønad som de ellers ville ha fått innenfor folketrygden, unngås økonomiske konsekvenser av betydning for kommunale sosialhjelpsbudsjetter.

Øvrige særskilte bestemmelser for flyktninger

Folketrygdloven har også særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til andre ytelser enn alderspensjon og uføretrygd. Bestemmelsene innebærer at det ses bort fra lovens ordinære krav til botid for rett til ytelser og eventuelt også for beregningen av ytelser.

Dette gjelder ytelser til gjenlevende ektefelle, barnpensjon, arbeidsavklaringspenger, stønad til enslig mor eller far, stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet og grunn- og hjelpestønad.

I høringsnotatet ble det vist til at dette er bestemmelser av vesentlig mindre betydning enn de særskilte bestemmelsene for flyktninger med hensyn til alderspensjon og uføretrygd, både med hensyn til antall personer og med hensyn til utbetalte beløp. Særordningene for arbeidsavklaringspenger, stønad til enslig mor eller far, stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet⁵ og grunn- og

⁵ For denne ytelsen foreslås det imidlertid prinsipielt å oppheve botidskravet, se nedenfor.

hjelpestønad foreslås ikke videreført. Dette innebærer at flyktninger likebehandles med andre grupper, som for eksempel personer som får opphold på humanitært grunnlag og norske statsborgere som kommer tilbake til landet etter lange utenlandsopphold.

Med hensyn til ytelser til gjenlevende ektefelle og barnepensjon ble det i høringsnotatet foreslått at særordningene foreløpig videreføres, blant annet fordi et offentlig utvalg, oppnevnt av regjeringen i oktober 2015, var i gang med å utrede etterlatteytelsene i folketrygden. Utvalget ble i et tilleggsmandat bedt om også å vurdere folketrygdens særregler for etterlatte flyktninger. Departementet mente det ville være mest hensiktsmessig å avvente utvalgets utredning før det tas endelig stilling til særfordelene for etterlatte flyktninger. Denne delen av flyktningers særrettigheter har derfor ikke vært på høring, og omtales følgelig ikke nærmere i posisjonen her.

Botidskrav

For rett til en rekke av folketrygdens ytelser stilles som nevnt, i varierende grad, krav om en viss forutgående botid. I høringsnotatet ble det foreslått å heve botidskravet for rett til pensjoner, uføretrygd og arbeidsavklaringspenger fra tre til fem år. For rett til stønad til enslig mor eller far ble det også foreslått å heve botidskravet fra tre til fem år. For kontantstøtte, hvor det i dag ikke stilles krav til botid, ble det foreslått innført et krav om fem års botid. På den annen side ble det foreslått å oppheve det gjeldende botidskravet for rett til stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet (hjelpemidler).

Øvrige endringer i ordningen med supplerende stønad

Supplerende stønad kan i dag mottas under utenlandsopphold på inntil 90 dager per år. Det ble i høringsnotatet foreslått at den tillatte utenlandsperioden reduseres til 45 dager.

Mottakere av supplerende stønad kan i dag med hjemmel i lovens § 21 andre ledd innkalles til Arbeids- og velferdsetaten inntil to ganger per år, for å kontrollere at vilkårene for ytelsen fortsatt er oppfylt. Slikt fremmøte kommer i tillegg til personlig fremmøte ved fremsettelsen av søknaden om supplerende stønad.

I lys av at perioden med tillatte utenlandsopphold foreslås redusert, foreslo departementet i høringsnotatet å skjerpe kontrollen, ved at Arbeids- og velferdsetatens adgang til å innkalle

mottakere økes fra inntil to ganger per år til inntil fire ganger per år.

5.2 Hvem skal bære kostnadene. Integreringsmessige konsekvenser av forslagene. Vurderingene i høringsnotatet

5.2.1 Hvem skal bære kostnadene

I arbeidet med å gjennomgå trygderegelverket la departementet til grunn som et hovedprinsipp at det er viktig å unngå at innstrammende tiltak i de statlige ordningene medfører for store økonomiske konsekvenser for kommunale sosialhjelpsbudsjetter.

I høringsnotatet viste departementet til at Arbeids- og velferdsdirektoratet har antatt at de forskjellige forslagene i svært varierende omfang vil medføre økonomiske konsekvenser for kommunene. For enkelte forslag hadde direktoratet antatt at økningen i kostnadene for kommunene kunne ligge opp mot 80 prosent av innsparingene på de statlige budsjettene, mens det for andre forslag ble lagt til grunn at de ikke vil medføre nevneverdige økonomiske konsekvenser for kommunene.

De økonomiske konsekvensene for kommunene ble av Arbeids- og velferdsdirektoratet antatt å være størst for forslagene om endringer i bestemmelsene om botidskrav for rett til overgangsstønad til enslig mor eller far. Også tiltakene med hensyn til økt botidskrav for rett til arbeidsavklaringspenger kan gi vesentlige merutgifter til økonomisk sosialhjelp, men trolig noe lavere enn for overgangsstønad. For øvrige stønader ble det antatt at utgiftsøkningen til økonomisk sosialhjelp ville kunne ligge mellom 0 og 40 prosent av innsparingene på de statlige budsjettene.

5.2.2 Integreringsmessige konsekvenser

Det ble i høringsnotatet vist til at eventuelle store økonomiske konsekvenser for kommunale sosialhjelpsbudsjetter måtte antas å kunne innvirke negativt på kommunenes villighet til å bosette flyktninger, og at dette ville kunne svekke flyktingenes integrering.

Et annet hovedprinsipp for regelverksgjennomgangen var at eventuelle endringer i trygdesystemet ikke skulle svekke arbeidsinsentivene i de forskjellige ordningene. Endringene bør heller bidra til å gi både flyktninger og andre styrkede arbeidsinsentiver. Høyest mulig yrkesdeltagelse er viktig både av hensyn til offentlig økonomi og

ikke minst av hensyn til den positive effekten arbeidsdeltakelse har for den enkelte flyktnings integrering i det norske samfunnet.

I høringsnotatet vurderte departementet de integreringsmessige konsekvensene av de foreslåtte tiltakene slik:

«Personer som innvandrer til Norge, er en sammensatt gruppe, med betydelige individuelle forskjeller i ressurser og i forutsetninger for å lykkes i Norge. Dette gjelder flyktinger, så vel som andre innvandrergupper. Innvandrere som gruppe er imidlertid, i den første tiden etter ankomsten til Norge, i en svakere økonomisk stilling enn resten av befolkningen.

Som det fremgår av Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk, er den norske velferdsmodellen avhengige av høy arbeidsdeltakelse. Det er avgjørende for samfunnet at nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn raskt kommer i arbeid og ikke blir stående utenfor arbeidslivet og blir avhengige av kontantytelser. Departementet ønsker å styrke arbeidsinsentivene for både flyktinger og andre med kort botid i Norge. Det er grunn til å anta at det vil ta noe tid før de som får opphold i landet på bakgrunn av beskyttelsesbehov kommer inn i arbeidslivet, men dersom man gjennom de foreslåtte tiltakene lykkes med å stimulere flere til å komme i arbeid, antas både inntektsmulighetene og integreringen å bli styrket på sikt.

Det er gjort enkeltstudier av den økonomiske situasjonen for innvandrere sammenlignet med befolkningen for øvrig. Studiene er blant annet gjort ut fra gjeldende krav om arbeidstilknytning for å oppnå rett til ytelser.

En studie viser for eksempel at innvandrere i mindre grad enn resten av befolkningen eier sin egen bolig, i større grad bor trangt og oftere har betalingsvansker. En annen studie har sett på inntektsstatistikk og funnet at innvandrere har lavere medianinntekt enn hele befolkningen. En studie av fattigdomsdynamikk blant innvandrere peker på at innvandrere fra Afrika, Asia og Syd-Amerika er mer utsatt for å gå inn i fattigdom. Det er også påvist at barn med innvandrerbakgrunn i 2013 utgjorde over halvparten av alle barn i økonomisk utsatte familier.

At kravene skjerpes noe for å kvalifisere for de ytelsene som har størst økonomisk betydning, antas å gi insentiver til å delta i arbeidslivet, både fordi man da vil få en høyere inntekt mens man er arbeidsfør og i yrkesaktiv alder, og også for eventuelt på sikt å kunne oppnå rett

til ytelser basert på denne yrkesaktiviteten. Dessuten vil man – når man deltar i arbeidslivet – kunne oppnå et høyere nivå på ytelsene enn om man har vært inaktiv. Dette svarer etter departementets vurdering godt på punkt 16 i Stortingets avtale 19. november 2015, som anmoder om at det vurderes innføring av botidskrav for ytelser som ikke støtter opp om arbeid og aktivitet. Et annet viktig prinsipp for departementet er at de foreslåtte endringene baserer seg på likebehandling, gjennom at alle gis den samme mulighet til å opparbeide seg rett til ytelser fra folketrygden ut fra deltakelsen i arbeidslivet.

Det er etter departementets skjønn nødvendig og riktig å iverksette tiltak som beskrevet [...], blant annet for å unngå at Norge fremstår som et økonomisk attraktivt destinasjonsland i forhold til sammenlignbare europeiske land. Det er imidlertid også viktig å balansere hensynet til nødvendige justeringer i flyktingenes trygderettigheter opp mot hensynet til en god integrering av flyktingene. Særlig viktig er det at arbeid og aktivitet har positiv innvirkning på integreringen, blant annet gjennom læring av språk, deltakelse og sosial inkludering.

Utførte enkeltstudier som er nevnt ovenfor, inneholder etter departementets vurdering funn som med tydelighet viser at det er behov for størst mulig grad av deltakelse i arbeidslivet for personer som kommer til landet som flyktinger, for derigjennom å oppnå en bedret økonomisk situasjon.

Departementet legger til grunn at konsekvensene for integrering og fordelingsvirkningene som følge av at flere av forslagene forventes å gi økte arbeidsinsentiver, først vil kunne viser seg etter noen år. Det forventes derfor å ta noe tid før positive konsekvenser av forslagene viser seg.

Departementet vil utarbeide et opplegg for en evaluering av virkningene av de foreslåtte endringene i trygdeordningene, slik at det kan vurderes om det er behov for justeringer.»

5.3 Høringen

Høringen ble offentliggjort på departementets hjemmesider og fristen for merknader ble satt til 1. november 2016. Høringsnotatet ble sendt direkte til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

Barneombudet	Unio
Datatilsynet	Venstre
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)	
Nasjonalt ID-senter	
Norad	Følgende instanser har hatt realitetsmerknader til forslagene som ble sendt på høring:
Regjeringsadvokaten	
Statistisk Sentralbyrå	Justis- og beredskapsdepartementet
Stortingets ombudsmann for forvaltningen	
Utlendingsdirektoratet (UDI)	Arbeids- og velferdsdirektoratet
Utlendingsnemnda (UNE)	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Fylkesmennene	Utlendingsdirektoratet (UDI)
Fylkeskommunene	
Kommunene	NAV Aukra
	NAV Gildeskål
Advokatforeningen	
Akademikerne	Askvoll kommune
Amnesty International Norge	Bergen kommune
Antirasistisk Senter	Bærum kommune
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Drammen kommune
Arbeiderpartiet	Fjell kommune
Bispedømmene	Hå Kommune
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid	Larvik kommune
Flyktninghjelpen	Oslo kommune
Fremskrittspartiet	Sandnes kommune
Helsingforskomiteen	Stavanger kommune
Hovedorganisasjonen Virke	Trondheim kommune
Human Rights Service (HRS)	
Høyre	Amnesty International
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)	Antirasistisk Senter
Islamsk Råd	Fagforbundet
Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)	Fellesorganisasjonen (FO)
Juss-Buss	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Jussformidlingen	Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Jusshjelpa i Midt-Norge	Jussbuss
Jusshjelpa i Nord-Norge	Jussformidlingen
KS	KS
Kristelig Folkeparti	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
Miljøpartiet De Grønne	Mellomkirkelig råd for Den norske kirke
MiRA Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn (MiRA-Senteret)	MiRA Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn (MiRA-Senteret)
Norsk Innvandrersforum	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)	Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)	Norges Handikapforbund
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	Norges Handikapforbunds Ungdom
Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)	Norsk Folkehjelp
Pensjonistpartiet	Norsk Tjenestemannslag
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)	Norske Kvinners Sanitetsforening (N.K.S)
Senterpartiet	Pensjonistforbundet
Sosialistisk Venstreparti	Rettspolitisk forening
UNHCR Stockholm	UNHCR Regional Representation for Northern Europe

Unio
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

at behovsprøvde ordninger er mer krevende å håndtere enn lovbestemte ytelser.»

I tillegg er det mottatt høringsuttalelse fra én privatperson.

Disse høringsinstansene har meddelt at de ikke har merknader:

Barne- og likestillingsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Statistisk sentralbyrå

Arbeidsgiverforeningen Spekter har gitt uttrykk for at de ikke ønsker å avgjøre høringsssvar i saken.

Det vises til punkt 5.4 om det generelle inntrykket av høringen og til omtalen av høringsinstansenes merknader under behandlingen av de ulike forslagene i proposisjonen.

5.4 Generelle inntrykk av høringen

Til sammen 44 instanser og én privatperson har avgitt realitetsuttalelse i saken. De fleste høringsinstansene som har uttalt seg, er på generelt grunnlag negative til de foreslåtte innstrammingerne i trygderegelverket.

5.4.1 Hvem skal bære kostnadene

I uttalelsene fra kommunesektoren er bekymringen for økte sosialhjelpsbudsjetter og andre konsekvenser for kommunene som følge av forslagene særlig fremtredende.

KS uttaler:

«I høringsnotatet er det lagt til grunn et hovedprinsipp om at innstramminger i de statlige trygdeordningene ikke skal medføre for store økonomiske konsekvenser for kommunale sosialhjelpsbudsjetter. Dette hovedprinsippet har likevel ikke fått fullt gjennomslag, og flere av endringsforslagene kan føre til økte utgifter for kommunene, særlig knyttet til økonomisk sosialhjelp.

KS forventer full kompensasjon for kommunesektorens merutgifter som følge av endringene i trygderegelverket. Kompensasjonen må omfatte alle merutgifter, inkludert økt ressursbehov til saksbehandling som følge av

Askvoll kommune, Bergen kommune, Larvik kommune, Drammen kommune, Oslo kommune, Sandnes kommune og NAV Aukra gir uttrykk for lignende synspunkter.

5.4.2 Premisser og formål bak forslagene

Enkelte høringsinstanser hevder at bakgrunnen for å gi flyktninger særrettigheter i folketrygden gjør seg gjeldende i like stor grad i dag som da de ble innført.

Norges Handikapforbund uttaler:

«Det er vektige grunner for at folketrygden har særlige bestemmelser for flyktninger i dag, bl.a. at det er urimelig å stille samme krav til opptjening til flyktninger som til øvrige innbyggere i landet. Flyktninger med funksjonsnedsettelse [...] har ikke med opptjening fra landet man flyktet fra, samtidig som behovet for folketrygdens ytelser i høy grad er til stede for å etablere et selvstendig liv.»

De generelle kritiske kommentarene til endringene er også knyttet til de premissene som er lagt til grunn og de formålene som endringene er ment å fremme.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Fellesorganisasjonen (FO), Rettspolitisk forening og JURK stiller seg negative til at departementet legger til grunn at det er behov for reduksjon i velferdsytelser for ikke å gi mennesker på flukt fra krig og forfølgelse et insitamant til å foretrekke Norge.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), NOAS, Norsk Tjenestemannslag (NTL), Norske kvinners sanitetsforening (N.K.S.), Oslo kommune og Unio stiller spørsmål ved at likebehandlingsprinsippet ligger til grunn for endringsforslagene. Disse instansene mener at de foreslåtte lovendringene ikke fremmer likebehandling når forutsetningene er så ulike for de ulike gruppene med hensyn til opptjening av trygderettigheter. De frykter at de foreslåtte endringene i stedet vil bidra til å underbygge uheldige økonomiske forskjeller mellom innvandrere og nordmenn.

En del av høringsinstansene støtter formålet med endringene, som blant annet er å bidra til å gi flyktninger styrkede arbeidsinsentiver, ikke minst av hensyn til den effekten arbeidsdeltakelse har for den enkeltes integrering i det norske samfunnet.

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

Flere av høringsinstansene, blant andre *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Antirasistisk Senter*, *Fellesorganisasjonen (FO)*, *Jussformidlingen*, *MiRA-senteret*, *NHO*, *NOAS*, *Norsk folkehjelp*, *Norske Kvinners Sanitetsforening*, *Rettspolitisk forening*, *Oslo kommune* og *Trondheim kommune* stiller seg imidlertid tvilende til om endringsforslagene vil gi arbeidsinsentiver for flyktninger som kommer til Norge.

Rettspolitisk forening uttaler:

«Det er [...] ikke mangel på insentiver som holder denne gruppen fra å delta i arbeidslivet, men reell arbeidsuførhet. Det er ingen tvil om at også flyktninger ønsker å arbeide. For å ha en reell virkning må utfordringene med flyktingers innpass i det norske arbeidsliv løses andre steder enn i trygderegelverket, for eksempel ved å øke insentivene på arbeidsgiversida. Reglene om uføretrygd og alderspensjon er til for å hjelpe dem som ikke er i stand til å arbeide.»

Antirasistisk Senter mener at det ikke er for høye offentlige ytelser som er årsaken til at ikke flere flyktninger arbeider, men:

«... mangelfull språkbeherskelse, manglende relevant arbeidskompetanse, reduserte arbeidsmuligheter grunnet fysiske eller psykiske skader og/eller diskriminering.»

Etter *Næringslivets Hovedorganisasjons (NHO)* syn vil ikke forslaget om å fjerne særrettigheter for flyktninger i folketrygdloven, påvirke sannsynligheten av overgang til arbeid i særlig stor grad. NHO finner det i tillegg uklart hvor stor restarbeidsevne disse personene har, og om arbeidsevnen er etterspurt i det ordinære arbeidslivet. Den samlede sysselsettingseffekten fremstår derfor, etter NHOs syn, som usikker.

For *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* er det sentralt at flest mulig av flyktingene kommer raskt ut i det ordinære arbeidslivet og får varig fotfeste. Organisasjonen mener at det hovedsporet man bør følge er grunnleggende oppkvalifisering og kompetanseheving blant flyktninger. LO skriver videre:

«Det er viktig at vi ikke lar oss overvelde av fjorårets store tilstrømming av flyktninger og asylsøkere, en situasjon som nå for øvrig er klart endret med en mye lavere tilstrømming, til å gjøre endringer og innstramminger i våre

velferdsordninger som kan skape et delt velferdssamfunn. Flyktnings situasjonen må her følges over et lengre tidsrom.»

Selvforsøringsgraden for kvinner med flukt som innvandringsbakgrunn er på knapt 40 prosent, opplyser *MiRA-senteret*. Senteret viser til flere forskningsrapporter hvor det fremgår at innvandrere- og flyktingkvinner møter store strukturelle barrierer når de forsøker å få innpass på arbeidsmarkedet. Å stramme inn regelverket for trygdeordninger ytterligere, vil etter *MiRA-Senterets* mening føre til større økonomisk ulikhet og svekkede rettigheter for kvinner med minoritetsbakgrunn.

Bufdir, *Jussbuss* og *Pensjonistforbundet* uttrykker bekymring for at tiltakene vil bidra til økonomisk marginalisering av flyktingene og virke negativt for integreringen av gruppen.

Fagforbundet mener at reduserte ytelser og tiltak ikke løser utfordringene med manglende kompetanse, erfaring og språkferdigheter, og hevder at forslagene vil ha negativ effekt på integrering og overgang til arbeid.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) slutter seg til intensjonen i forslaget om likebehandling mellom personer med flyktingstatus og familieegjenforente, personer med opphold på humanitært grunnlag og nordmenn som vender hjem etter lange utenlandsopphold. Direktoratet slutter seg også til intensjonen om at velferdsordninger i Norge må være bærekraftige over tid og at trygdeordningene ikke må være mer attraktive for innvandrere enn ordninger i sammenlignbare land. De ser nødvendigheten av en trygderegelgivning som er rustet til å håndtere fremtidige situasjoner med store migrasjonsbølger og tilstrømming av asylsøkere.

IMDi vil særlig vektlegge intensjonen om å få til gode insentiver for at flyktninger og andre innvandrere kommer i arbeid. For flyktninger, som for andre, bør det være økonomisk lønnsomt å arbeide fremfor å motta trygd. Direktoratet støtter derfor hovedprinsippene i høringsnotatet om arbeidsinsentiver.

IMDi mener imidlertid at kravet om aktivitet fordrer tilgang på meningsfulle tiltak som gir resultater, gode barnepassordninger og reelle jobbmuligheter som sikrer innpass i arbeidslivet for personer med flyktingstatus og opphold i Norge.

Flere høringsinstanser uttrykker bekymring for at forslagene har negative konsekvenser for integrering og bosetting av flyktninger.

Trondheim kommune mener at regjeringens forslag vil medføre en ekstra stor belastning på

Endringer i folketrykkløven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktningar og endrede botidskrav for rett til visse ytelsar)

kommuner som har bosatt mange flyktningar med funksjonsnedsettelsar eller helseutfordringar.

5.4.3 Øvrige generelle synspunkter

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Antirasistisk Senter, Norsk organisasjon for asylsøkerar (NOAS), Norges Handikapforbund (NHF), Norske kvinners sanitetsforening (N.K.S.), Norsk Folkehjelp, Unio og NAV Aukra uttrykker bekymring for at konsekvensen av forslagene vil vere dårlegare livskår for noen av samfunnets mest sårbare grupper. De hevder at levekårsutfordringene denne gruppen allerede er stilt ovenfor, vil kunne forverres med de foreslåtte lovendringene.

Norges Handikapforbund (NHF) mener at regjeringens forslag i særleg stor grad vil svekke funksjonshemmede flykntingars rettsstilling og muligheter.

Norsk Folkehjelp er bekymret for at regjeringens forslag til endringer i trygderegelverket for flyktningar vil bidra til å skape en ny økonomisk underklasse i Norge.

Unio advarer mot at nivået på ytelsene i trygderegelverket settes så lavt at det ikke er mulig å leve av stønadene. Dette vil særleg gå ut over syke og eldre flyktningar som vil ha vansker med å komme seg inn på arbeidsmarkedet.

Flere høringsinstansar uttrykker bekymring for at forslagene vil lede til økt barnefattigdom i Norge, og at dette vil lede til utenforskap. Dette gjelder *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Antirasistisk Senter, Juridisk rådgiving for kvinner (JURK), Jussbuss, Rettspolitisk forening,*

Norske kvinners sanitetsforening, Bergen kommune, Larvik kommune, Oslo kommune, Sandnes kommune, Stavanger kommune, Fagforbundet, Mellomkirkelig råd, NAV Aukra, Norges Handikapforbund, Pensjonistforbundet og Unio.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) etterlyser et helhetlig perspektiv i arbeidet mot fattigdom. Direktoratet viser til målsetningene i regjeringens strategi Barn som lever i fattigdom (2015–2017), som skal forebygge fattigdom og gi flere barn en vei ut av fattigdom. Direktoratet mener at de foreslåtte endringene vil kunne føre til en forverret økonomisk situasjon for flyktningar og deres barn, som allerede er en utsatt gruppe.

Oslo kommune uttaler:

«Forslagene vil kunne føre til økt fattigdom, og økt barnefattigdom, i en befolkningsgruppe som allerede er økonomisk marginalisert. Det har over tid vært en omfattende satsning for å redusere barnefattigdom i Norge. Tiltakene har særleg vært rettet inn mot barnefamilier. Flyktningar med varig nedsatt arbeids- og inntektsevne vil ikke lenger få innvilget en stønad som gir fast og forutsigbar inntekt. Barna vil vokse opp i vedvarende fattigdom med foreldre som lever på (utilstrekkelige) midlertidige inntekter.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) påpeker at for uføre flyktningar med barn vil fraværet av barnetillegg til supplerende stønad utgjøre en forskjell på om lag 37 000 kroner for hvert barn per år.

6 Ytelser til livsopphold for eldre og uføre flyktninger

6.1 Innledning

Kostnadene til livsoppholdsytelser for eldre og uføre personer med flyktningstatus bæres i dag av folketrygden. Dagens ordning innebærer at det for personer med flyktningstatus ses bort fra folketrygdlovens krav både for å oppnå rett til ytelsene og for beregning av ytelsene. Flyktninger behandles som om de har full botid, det vil si 40 år, uansett hvilken faktisk botid de har opparbeidet.

For eldre og uføre personer som kommer til landet med fluktbakgrunn, men som ikke får flyktningstatus, bæres imidlertid kostnadene dels av folketrygden, dels av ordningen med supplerende stønad og dels av kommunene gjennom økonomisk stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven (økonomisk sosialhjelp).

Regjeringen varslet i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) at den ville utrede nærmere blant annet spørsmål knyttet til de trygdemessige særordningene for personer med flyktningstatus. Dette ble fulgt opp i avtalen på Stortinget 19. november 2015, der stortingsgruppene til Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre ba regjeringen om å «... gjennomgå særordninger for flyktninger og asylsøkere i folketrygden ...». Det vises for øvrig til kapittel 2.

6.2 Høringsnotatet

6.2.1 Innledning

I høringsnotatet ble det vist til at det i utgangspunktet må kunne forventes at voksne personer som på grunn av et beskyttelsesbehov får rett til opphold i Norge, etter en rimelig omstillings- og opplæringsperiode etter ankomsten, forsørger seg selv gjennom eget arbeid.

Det ble imidlertid samtidig påpekt at det er åpenbart at noen av dem som kommer, vil ha en slik alder eller en slik helsetilstand at deltakelse i arbeidslivet ikke er en realistisk forventning. Med mindre disse personene har betydelige oppsparte midler, hvilket må antas å gjelde svært få, om

noen, vil de derfor ha behov for varige overføringer fra offentlige budsjetter for å dekke sine kostnader til livsopphold.

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at systemet for disse overføringene må være forsvarlig og gi tilstrekkelige ytelser, samtidig som det ikke må være slik innrettet at flere enn det som er naturlig, velger Norge som destinasjonsland. Departementet understreket at ordningene må oppleves som, og reelt være, rettferdige, bærekraftige og hensiktsmessige. Det ble dessuten påpekt at det er viktig at ordningene er godt tilpasset den aktuelle målgruppen og gir myndighetene gode kontroll- og styringsmuligheter.

Dersom ansvaret for slike overføringer til flyktningene i sin helhet skulle legges på kommunene, mente departementet at det var naturlig å anta at det ville kunne innvirke på kommunenes villighet til å bosette flyktninger, jf. det som er sagt om de grunnleggende prinsippene for gjennomgangen i kapittel 2. Dette ville i tilfelle aktualisere spørsmålet om betydelige justeringer i rammene for kommunene.

Når det derfor ble lagt til grunn at hovedtyngden av kostnadene forbundet med disse overføringene skal bæres av staten, mente departementet at valget i praksis måtte stå mellom to etablerte alternativer. Man kunne enten benytte folketrygden eller ordningen med supplerende stønad.

I høringsnotatet vurderte departementet flere muligheter for tiltak innenfor folketrygden på dette området. Det ble blant annet vurdert en fullstendig avvikling av folketrygdens særskilte bestemmelser angående alderspensjon og uføretrygd for personer med flyktningstatus. Det ble videre vurdert om flyktninger ved beregningen av ytelser istedenfor dagens ordning kunne gis et visst antall bonusår ved beregningen av trygdeytelser, om de kunne få medregnet botiden i opprinnelseslandet eller om det burde innføres forholdsmessige opptjeningskrav for flyktninger, basert på for eksempel antall år med yrkesaktivitet i Norge. Departementet kom imidlertid til at disse alternativene dels ville gi et komplisert regelverk, og dels ville medføre betydelige økono-

miske konsekvenser for de kommunale sosialhjelpsbudsjettene.

6.2.2 Ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger

6.2.2.1 Generelt

I høringsnotatet ga departementet uttrykk for at kostnadene forbundet med ytelser til livsopphold for flyktninger som ikke kan forsørge seg selv på grunn av alder eller uførhet, og som på grunn av kort botid ikke har rett til minstenivået i alderspensjon eller uføretrygd, bør løftes ut av folketrygden. Samtidig mente departementet at det er viktig å unngå betydelige økonomiske konsekvenser for kommunene. Videre var departementet av den oppfatning at flyktninger i størst mulig grad bør likebehandles både med norske statsborgere og andre grupper som har lovlig opphold i Norge, jf. prinsippene nevnt i kapittel 2.

Tabell 6.1 viser en sammenligning av stønadsnivåene slik de er i dag for de forskjellige ordningene, før skatt.

Departementet pekte i høringsnotatet på at den bestemmelsen som i dag gir asylsøkere mulighet til å opptjene rett til blant annet pensjoner og uføretrygd i perioden da asylsøknaden er til behandling, jf. § 3 i asylsøkerforskriften, se punkt 3.2, på grunn av folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus

får liten eller ingen betydning for personer som oppnår flyktningstatus. Denne bestemmelsen har dermed nå kun betydning for asylsøkere som innvilges oppholdstillatelse i Norge på andre grunnlag. Når folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus oppheves, vil dette endres. For at opphevingen av folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus skal få reell effekt, ble det derfor foreslått at også § 3 i asylsøkerforskriften oppheves.

Departementet forslø i høringsnotatet at det innenfor ordningen med supplerende stønad skulle innføres en ny ytelse for uføre flyktninger under 67 år.

I høringsnotatet viste departementet til at det ville gi en rekke fordeler å erstatte både de særskilte bestemmelsene for flyktninger med hensyn til alderspensjon og uføretrygd og asylsøkerforskriftens retroaktive medlemskap i folketrygdens pensjonsdel med ordningen med supplerende stønad.

De av flyktningene som er uføre eller over 67 år, vil kunne få ytelser som tilsvarer minsteytelserne for henholdsvis alderspensjon og uføretrygd, se tabell 6.1. Supplerende stønad er imidlertid behovsprøvd og gis uten forsørgingstillegg for barn. Sammenlignet med uføretrygd og alderspensjon vil supplerende stønad derfor kunne gi en del mottakere noe lavere samlede ytelser.

Tabell 6.1 Oversikt over satsene for supplerende stønad og minsteytelser for alderspensjon og uføretrygd per 1. januar 2017

Ytelse	Enslige	Giftede og samboende	Forsørgingstillegg
<i>Supplerende stønad</i>	179 748 kroner	170 765 kroner hvis begge ektefellene har fylt 67	Nei
<i>Alderspensjon</i>	179 748 kroner ¹	170 765 kroner hvis ektefellen har uføretrygd eller annen inntekt 147 408 kroner hvis ektefellen har alderspensjon eller AFP over minstepensjonsnivå ²	For barn og ektefelle
<i>Uføretrygd</i>	229 588 kroner ³	211 073 kroner ³	For barn

¹ Dette er satsen for garantipensjon til enslige etter det nye alderspensjonssystemet (folketrygdloven kapittel 20). For enslige med pensjon etter det gamle alderspensjonssystemet (folketrygdloven kapittel 19), er det med virkning fra 1. september 2016 gitt en ny særskilt sats som utgjør 183 748 kroner.

² Ektefellene er til sammen garantert minst 2 ganger ordinær sats (170 765 kr hver).

³ Uføretrygd beskattes som lønnsinntekt, i motsetning til alderspensjon og supplerende stønad. Etter skatt er ytelsene på tilnærmet samme nivå.

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort botid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktinger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

Departementet understreket imidlertid at målet med den foreslåtte endringen ikke var å garantere uføre personer med kort botid samme utbetaling som personer med rett til uføretrygd eller å gi uføre et bedre økonomisk nivå enn personer over 67 år som mottar supplerende stønad, men å sikre dem en trygg minsteytelse å leve av.

I høringsnotatet uttalte departementet:

«Livsoppholdsytelser til personer som ikke har ordinær opptjening i folketrygden, er i realiteten sosialstønad. Supplerende stønad er, som annen sosialhjelp, behovsprøvd. Det er som kjent ingen slik behovsprøving av folketrygdens ytelser til livsopphold for eldre og uføre.

Det gis barnetillegg til uføretrygd fra folketrygden. Siden det ikke gis slike tillegg til supplerende stønad, har ytelsen et tydeligere preg av å være en minsteytelse.

Supplerende stønad har mye strengere regulering av utenlandsopphold enn det som gjelder for personer som har fått alderspensjon og uføretrygd etter de særskilte bestemmelsene for flyktinger. Mens det i folketrygden er slik at man i utgangspunktet kan være i utlandet i inntil seks måneder per år uten at det får noen konsekvenser for stønadsretten, er det for supplerende stønad satt en øvre grense for utenlandsopphold på 90 dager per år [...].

Supplerende stønad har også et mye strengere kontrollregime for å sikre at grensene for tillatt utenlandsopphold ikke overskrides. Motakerne kan pålegges å møte opp hos Arbeids- og velferdsetaten inntil to ganger i året og vise frem passet sitt, i tillegg til at det kreves personlig fremmøte ved søknad om fornyelse av stønadsperioden [...].

Det vil i tilfelle også være relativt ukomplisert å foreta målrettede justeringer, siden supplerende stønad er en selvstendig ordning utenfor folketrygden. Ved tiltak innenfor folketrygden, kan indre avhengigheter mellom de forskjellige trygdeytelsene være en kompliserende faktor som kan lede til utilsiktede effekter, både for den enkelte og for trygdens utgifter. Det faktum at supplerende stønad er en ytelse som gis for ett år om gangen, vil også kunne bidra til å gjøre det enklere å foreta eventuelle nødvendige justeringer her, enn hva som er tilfelle i folketrygdens pensjonsdel.»

I høringsnotatet ble det videre vurdert om ordningen med supplerende stønad skulle utvides til å omfatte alle uføre med kort botid i Norge, eller

kun uføre personer med flyktingstatus. Ved å utvide ordningen med supplerende stønad til å gjelde for alle uføre, ville en riktignok ha oppnådd likebehandling av personer med like behov. Ordningen ville da også omfattet utenlandske statsborgere som ikke har flyktingstatus, for eksempel personer med opphold på humanitært grunnlag, og dessuten nordmenn med lange utenlandsopphold. Disse gruppene er i dag helt eller delvis henviset til kommunal økonomisk sosialhjelp dersom de blir uføre.

Departementet pekte i høringsnotatet på at en generell utvidelse for alle uføre ville bli ressurskrevende å administrere, ettersom svært mange flere personer må kontrolleres og personkretsen antas å være mer mobil. I tillegg kommer at supplerende stønad kun gis for ett år om gangen, og at det kreves personlig oppmøte hos Arbeids- og velferdsetaten flere ganger i løpet av stønadsperioden. Dette var de samme hensynene som ble tilagt vekt da ordningen ble innført, og dette er argumenter som har gyldighet også i dag.

Det ble fremhevet at en utvidelse av ordningen med supplerende stønad til å gjelde uføre flyktinger må ses som en konsekvens av forslaget om å avvikle de særlige rettighetene til uføretrygd for flyktinger.

Departementet foreslo derfor at en utvidelse av ordningen med supplerende stønad skulle begrenses til kun å gjelde flyktinger.

Med hensyn til kravet om uførhet, uttalte departementet i høringsnotatet:

«For at en ufør person skal inkluderes i ordningen med supplerende stønad, må det forutsettes at vedkommende har fått behandlet kravet sitt om uføretrygd og at det er konkludert med at folketrygdlovens øvrige medisinske og ervervsmessige vilkår er oppfylt. Det vil følge være et vilkår at vedkommende har varig nedsatt inntektsevne med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte og har gjennomført hensiktsmessig behandling eller arbeidsrettet tiltak, jf. folketrygdloven kapittel 12.»

6.2.2.2 *Nødvendige tilpasninger i ordningen med supplerende stønad*

Dagens ordning med supplerende stønad er tilpasset personer over 67 år, og departementet slo i høringsnotatet fast at en utvidelse av ordningen til også å omfatte personer som er yngre, nødvendigvis gjør en del tilpasninger i ordningen.

Følgende ble lagt til grunn for arbeidet med å tilpasse ordningen med supplerende stønad til uføre flyktninger:

- at flyktninger som bare er delvis uføre i størst mulig grad skal arbeide
- at de i varierende grad også kan ha rett til uføretrygd fra folketrygden
- at de mottar andre ytelser som skal gå til fradrag i stønaden enn det som er aktuelt for dagens personkrets
- at de kan ha ektefeller/samboere/registrerte partnere som også mottar supplerende stønad og/eller er i arbeid

Siden dagens satser for supplerende stønad og minstenivået i alderspensjon er forskjellige fra satsene for minstenivået i uføretrygd, og reglene for regulering og skattlegging er ulike, foreslo departementet at satsene for supplerende stønad for uføre flyktninger knyttes opp til satsene for minstenivået i uføretrygd i folketrygden, og at stønaden, på lik linje med uføretrygden, skattlegges som lønn.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at supplerende stønad bare skal sikre inntekt tilsvarende uføregraden, for å ivareta arbeidsinsentivene for personer som er delvis uføre. Det ble derfor lagt opp til at supplerende stønad til uføre flyktninger graderes på tilsvarende måte som uføretrygd. Ved fastsetting av uføregraden skal det tas stilling til om, og eventuelt hvor mye, vedkommende kan forventes å arbeide.

Nivået på stønaden ble i høringsnotatet foreslått fastsatt ved at den uføre personen får rett til full supplerende stønad etter sivilstatus/bosituasjon, og at maksimalt stønadsnivå reduseres med personens forventede inntekt etter uførhet. Videre ble det foreslått at stønaden også skulle reduseres med personens faktiske inntekt i den grad denne overstiger forventet inntekt etter uførheten, og at det samme skulle gjelde eventuell ektefelle/samboer/registrert partners inntekt. Som i dagens ordning med supplerende stønad, ble det lagt opp til at det skulle gjøres fradrag med bruttobeløp for alle arbeidsinntekter, ytelsesinntekter med videre, og at stønaden skulle settes opp eller ned dersom eventuelle inntektsendringer tilsier en endring av stønaden med minst 10 prosent.

Inntektene og ytelsene som det skal gjøres fradrag for når det beregnes hvor mye supplerende stønad personen har rett til, ble i høringsnotatet foreslått også å omfatte kontantstøtte, introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere og ektefellebidrag. Departementet foreslo også visse

endringer for å presisere hvilke inntekter som skal gå til fradrag i den supplerende stønaden, for eksempel ble forsørgingstillegg foreslått tatt inn i loven. Dette innebærer imidlertid ingen endring av praksis.

Departementet foreslo i høringsnotatet at uføre flyktnings forventede inntekt etter uførhet alltid skal gå til fradrag i supplerende stønad. Dette vil gi mottakeren et insentiv til å utnytte restinntektsevnen.

Hva gjelder fradrag for inntekt for ektefeller/samboere/registrerte partnere som begge mottar supplerende stønad som uføre flyktninger, skal etter forslaget i høringsnotatet all inntekt komme til fradrag både i stønadsmottakerens ytelse, og ektefellens mv. ytelse. Begrunnelsen var at en gunstigere inntektsprøving, lik den for ektefeller mv. hvor begge er over 67 år, ville svekke arbeidsinsentivene for ektefeller i yrkesaktiv alder. Departementet ga uttrykk for at denne løsningen ville medføre at inntekten for hver av ektefellene mv. ville kunne gå til fradrag i den andre ektefellens mv. supplerende stønad. Forslaget gjaldt samlivsparende hvor begge har rett til supplerende stønad, enten fordi de begge er uføre flyktninger eller fordi en av ektefellene er over 67 år og den andre er ufør flyktning. Dersom begge ektefellene mv. har forholdsvis høy opptjening i folketrygden, men likevel under garantnivået, ville den totale inntekten i husholdningen kunne medføre at supplerende stønad ikke kommer til utbetaling.

Endelig ble det i høringsnotatet foreslått enkelte andre tilpasninger i ordningen med hensyn til utenlandsopphold og antall kontrolloppmøter, se nærmere punkt 8.1.

6.3 Høringsinstansene

Flertallet av de høringsinstansene som har uttalt seg, er negative til å erstatte de særskilte rettighetene som flyktninger i dag har med hensyn til alderspensjon og uføretrygd, med ordningen med supplerende stønad. Hovedinnvendingene er at nivået på stønaden er for lavt, at det var foreslått for strenge fradragsregler og at det er fare for barnefattigdom, ettersom det ikke ytes forsørgingstillegg for barn. Noen mener at ytelsene til uføre flyktninger vil bli mer uforutsigbare enn etter gjeldende ordninger. I tillegg påpeker enkelte høringsinstanser at behovsprøvde ytelser med et strengt kontrollregime er ressurskrevende å administrere.

Videre mener flere høringsinstanser at et lavere ytelsesnivå vil føre til at flere blir avhengige

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

av økonomisk sosialhjelp. Dette gjelder *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Jussbuss, Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), NOAS, Norges Handikapforbund, Norsk Folkehjelp, Rettspolitisk forening, Unio, NAV Aukra, NAV Gildeskål, Bergen kommune, Bærum kommune, Fjell kommune, Hå kommune, Larvik kommune, Sandnes kommune og Trondheim kommune.*

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), JURK og Norges Handikapforbund mener at den strenge behovsprøvingen er uheldig sett fra et likestillingsperspektiv, og at det for funksjonshemmede flyktninger og flyktningkvinner vil føre til fattigdom, utestengning og isolasjon.

JURK uttaler:

«Ettersom ytelsen er behovsprøvd blir inntekt og formue til ektefelle, samboer eller registrert partner regnet med når det skal vurderes om personen har rett på supplerende stønad og eventuelt hvor mye dette skal utgjøre. Dette er uheldig av flere grunner. En grunn er at menn gjerne har hatt en høyere inntekt og har lagt seg opp større verdier enn kvinner, noe som igjen gjør at kvinnens rett til økonomisk støtte helt kan falle bort. Dette skaper et usunt avhengighetsforhold til mannen og fratrar kvinnen sin økonomiske selvstendighet som er viktig i et likestillingsperspektiv.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet redegjør i sitt høringssvar for tekniske og praktiske utfordringer med avkortingsreglene. For det første gjør de oppmerksom på at kvalifiseringsstønad ikke er nevnt og foreslår at dette inkluderes i lovens oppstilling over hvilke ytelser som skal gå til fradrag i den supplerende stønaden. For det andre bes departementet vurdere om listen i stedet bør vedtas i forskrift.

Direktoratet peker for øvrig på at fradragsreglene, slik de var foreslått i høringsnotatet, gir utfordringer i tilfeller hvor begge eller den ene av et samlivspar mottar ytelser fra folketrygden eller har andre inntekter:

«Vi forstår forslaget om supplerende stønad til uføre flyktninger som er ektefeller slik at all inntekt og ytelser skal gå til avkorting i begge utbetalingene av supplerende stønad. Det vil si at hvis en ufør flyktning har rett til en liten uføretrygd, vil denne gå til avkorting i flyktningens egen supplerende stønad og i ektefellens supplerende stønad. Siden det bare er en av

ektefellene som har utbetaling av uføretrygd, vil den samlede husholdningsinntekten bli lavere enn hvis den uføre flyktningen ikke hadde rett til utbetaling av uføretrygd.

Med dette forslaget vil familien tape på at en eller begge ektefellene har arbeidsinntekt eller andre inntekter. Det vil i tillegg være slik at to ektefeller som er uføre stønadsmottakere uten rett til utbetaling av uføretrygd, vil ha en høyere samlet inntekt enn ektefeller hvor en eller begge også har rett til en lav utbetaling av uføretrygd eller har en annen inntekt som er lavere enn satsen for supplerende stønad.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at en løsning kan være å ha en friinntekt lik den ektefeller over 67 år med supplerende stønad har i dag, da dette vil sikre at samlet inntekt for ektefeller ikke faller under to ganger satsen for supplerende stønad. Direktoratet påpeker imidlertid at en slik løsning vil fremstå som mer gunstig for uføre flyktninger med supplerende stønad enn dagens regler for stønadsmottakere over 67 år som har ektefelle under 67 år.

Direktoratet mener videre at det vil være behov for en motregningsbestemmelse for etterbetaling og tilbakekreving av uføretrygd, lik folketrygdloven § 22-8 sjuende ledd, hvor Arbeids- og velferdsetaten har hjemmel til å ta hensyn til utbetalt supplerende stønad i tilfeller hvor man etterbetaler alderspensjon for samme periode.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Antirasistisk Senter, MiRA-Senteret, JURK, Jussbuss, Norges Handikapforbund, Unio, Fjell kommune og Trondheim kommune hevder at det er mindre forutsigbart å motta supplerende stønad, enn uføretrygd eller alderspensjon.

Pensjonistforbundet mener at vilkåret om at mottaker må søke om stønaden en gang i året kan by på problemer:

«Ordningen med supplerende stønad skiller seg fra minstepensjonsordningen ved at man må søke om ytelsen hvert år, at den er behovsprøvd og at man må møte på kontroller. Det kan føre til underforbruk av stønaden når en gruppe hvor mange ikke behersker språket skal orientere seg i et komplisert regelverk, sørge for å søke om stønaden og følge rapporterings- og kontrollrutiner.»

Fjell kommune gir uttrykk for tilsvarende synspunkter.

6.4 Departementets vurdering og forslag

6.4.1 Generelt

Regjeringen varslet i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) at den ville utrede nærmere blant annet spørsmål knyttet til de trygdemessige særordningene for personer med flyktningstatus. Dette ble fulgt opp i avtalen på Stortinget 19. november 2015, der stortingsgruppene til Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre ba regjeringen om å «... gjennomgå særordninger for flyktninger og asylsøkere i folketrygden ...».

Departementet mener at folketrygden i størst mulig grad bør likebehandle flyktninger med norske statsborgere og andre grupper som har lovlig opphold i Norge. Kostnadene forbundet med ytelser til livsopphold for flyktninger som ikke har nødvendig opptjening av trygderettigheter, og som på grunn av alder eller uførhet ikke kan forsørge seg selv, bør derfor løftes ut av folketrygden. Det er imidlertid viktig å unngå betydelige økonomiske konsekvenser for kommunene.

På denne bakgrunnen foreslår departementet, som i høringsnotatet, at forslaget om at folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til alderspensjon og uføretrygd, som automatisk gir personer med flyktningstatus fulle minsteytelser fra folketrygden som om de har bodd i Norge hele livet, erstattes av ordningen med supplerende stønad. En slik løsning forutsetter at det innenfor ordningen med supplerende stønad innføres en ny ytelse for uføre flyktninger under 67 år. Supplerende stønad er en behovsprøvd statlig ordning utenfor folketrygden, som gis uten forsørgingstillegg, og som etter departementets mening er mer tilpasset den aktuelle målgruppen, ved at stønaden gis etter egne bestemmelser og med et eget oppfølgingsregime.

Den foreslåtte løsningen er ikke til hinder for at personer med flyktningstatus, på samme måte som i dag, selv kan tjene opp rettigheter til alderspensjon og uføretrygd fra folketrygden på ordinær måte – gjennom botid og arbeid i Norge.

Personer som var under 27 år ved ankomst til Norge, opptjener rett til minstenivå i alderspensjon simpelthen ved å være bosatt i Norge frem til pensjonsalder, slik at de ikke har behov for å benytte seg av de någjeldende særbestemmelsene for flyktninger. Flyktninger som kommer i arbeid i Norge, vil kunne opptjene pensjonsrettigheter som *overstiger* minstenivået, selv om de er eldre enn 27 år ved ankomst. Personer i de to oven-

nevnte gruppene vil derfor heller ikke ha behov for å benytte seg av de foreslåtte særbestemmelsene for flyktninger med hensyn til supplerende stønad. Statistikken fra UDI, jf. kapittel 2, viser at de aller fleste av de flyktningene som kommer til Norge, er unge mennesker som selv vil kunne opptjene rett til en betydelig, eller til og med en full, alderspensjon fra folketrygden.

Eldre og uføre flyktninger har etter dagens bestemmelser i folketrygdloven rett til fulle minsteytelser uavhengig av egen opptjening. For andre personer over 67 år med liten eller ingen egen opptjening i folketrygden, gis det supplerende stønad. Satsene for supplerende stønad for personer over 67 år er knyttet til satsene for garantipensjon i ny alderspensjon. Departementet foreslår at tilsvarende skal gjelde for flyktninger over 67 år, og at satsene for uføre flyktninger under 67 år knyttes til satsene for minsteytelser til uføre.

Formålet med den foreslåtte endringen å sikre uføre flyktninger en trygg minsteytelse å leve av, dersom de ikke har andre midler å forsørge seg med. Det er således verken hensikten å garantere uføre flyktninger samme utbetaling som personer med rett til uføretrygd, eller å gi uføre flyktninger bedre økonomisk sikring enn personer over 67 år som mottar supplerende stønad. Ettersom satsene for supplerende stønad knyttes til satsene for minsteytelser i folketrygden til uføretrygdede og alderspensjonister, legger departementet til grunn at nivået på ytelsene er tilstrekkelig til å opprettholde en forsvarlig levestandard.

Som det følger av punkt 6.5.2, vil kostnadene i hovedsak overføres fra folketrygden til den statlige ordningen med supplerende stønad.

For øvrig har Arbeids- og sosialdepartementet, sammen med Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, tatt initiativ til et samarbeid med kommunenes arbeidsgiver-, interesse- og medlemsorganisasjon, KS, for å kartlegge konsekvensene som de foreslåtte tiltakene vil kunne ha for kommunesektoren, se punkt 7.5. Det legges til grunn at kommunesektoren vil bli kompensert for større merutgifter.

Enkelte høringsinstanser bemerker at utbetalt supplerende stønad vil kunne variere fra år til år, og at dette medfører en uforutsigbar økonomisk situasjon for brukerne.

For uføre flyktninger uten restarbeidsevne, vil størrelsen på den supplerende stønaden være stabil. Den supplerende stønaden vil kunne variere beløpsmessig for de uføre flyktningene som har

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

restarbeidsevne, dersom utnyttelsen av restarbeidsevnen varierer i perioder. For uføre flyktninger som jobber mer enn det som ble forutsatt ved innvilget uføretrygd, vil variasjoner i arbeidsinntekt føre til variasjoner i både uføretrygd og supplerende stønad. Dette er ikke annerledes enn for andre uføre med varierende restarbeidsevne. Utbetalt supplerende stønad antas imidlertid å bli relativt stabil også for de fleste mottakerne som er vurdert å være delvis uføre, ettersom det allerede i utgangspunktet gjøres fradrag for forventet inntekt. Ytterligere fradrag for faktisk inntekt gjøres kun i den grad faktisk inntekt overstiger den forventede inntekten. Dette gjør at ikke all inntekt fører til variasjon i utbetalingene.

Videre finner en del høringsinstanser det uforutsigbart at brukerne må søke om supplerende stønad hvert år.

Supplerende stønad gis for tolv måneder om gangen. Det er imidlertid slik at søknaden alltid innvilges så sant vilkårene for rett til ytelsen er oppfylt.

Videre uttrykker noen høringsinstanser en viss bekymring for underforbruk av ytelsen på grunn av mulige språkutfordringer, ulik kulturforståelse og helsemessige utfordringer i kombinasjon med at man må søke om stønad en gang i året. Dette gjelder også den personkretsen som i dag er omfattet av ordningen med supplerende stønad. Erfaring har imidlertid vist at Arbeids- og velferdsetaten har forståelse for livssituasjonen til den enkelte og bruker denne kunnskapen til å veilede om ytelser og stønader som brukerne kan ha rett til. Ved behov bestiller saksbehandler tolk i forbindelse med at søknad fremsettes og også til kontrollmøtene. I tilfeller hvor mottakeren har for dårlig helse til å møte frem hos Arbeids- og velferdsetaten, vil de ansatte måtte foreta individuelle tilpasninger, for eksempel å foreta hjemmebesøk eller å kontakte hjemmetjenesten.

Departementet mener på denne bakgrunn at ordningen med supplerende stønad vil være tilstrekkelig forutsigbar og kan ikke se at helseproblemer mv. vil stå i veien for flyktningenes muligheter til å gjøre stønadsretten gjeldende.

Enkelte høringsinstanser ga uttrykk for at ulike internasjonale konvensjoner ville kunne ha betydning for hvilke muligheter Norge har til å endre regelverket på dette området. I et vedlegg til høringsnotatet ble det gjort kortfattet rede for hvilke skranker som følger av de mest sentrale internasjonale avtalene på området. Noen av høringsinstansene viste i tillegg til enkelte andre konvensjoner som de mente var relevante for de aktuelle spørsmålene, og som de derfor syntes

burde ha vært vurdert nærmere. De forskjellige konvensjonene og deres relevans for de foreslåtte tiltakene er nærmere omtalt i kapittel 9. Det konkluderes der med at departementet ikke kan se at tiltaket skulle være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

Videre stiller enkelte høringsinstanser seg tvilende til om endringsforslagene vil gi arbeidsinsentiver for flyktninger som kommer til Norge, og det uttrykkes bekymring for at endringene vil kunne vanskeliggjøre integrering og bosetting, se punkt 5.4.2. Disse innsigelsene er nærmere omtalt i kapittel 10.

Samlet sett finner departementet at motforestillingene ikke er så tungtveiende at man bør fra-vike forslaget i høringsnotatet om å erstatte dagens særbestemmelser i folketrygdloven for rett til alderspensjon og uføretrygd for flyktninger med ordningen med supplerende stønad. I lys av høringsuttalelsene foreslås imidlertid visse justeringer i forhold til høringsnotatet. Det vises til punkt 6.4.3.

Om behovet for overgangsordning vises til kapittel 11.

6.4.2 Nærmere om nivået på stønaden

Folketrygden gir som hovedregel alderspensjon og uføretrygd basert på en persons inntektsopptjening og botid. Eldre og uføre flyktninger har etter dagens system rett til fulle minsteytelser uavhengig av egen opptjening. For personer som ikke er flyktninger, men som er over 67 år og med liten eller ingen egen opptjening i folketrygden, gis det supplerende stønad. I likhet med folketrygdlovens særskilte bestemmelser for flyktninger, er således også supplerende stønad en ytelse som kan gis til personer som ikke har arbeidet eller betalt skatt i Norge.

Satsene for supplerende stønad for personer over 67 år er knyttet til satsene for garantipensjon i ny alderspensjon. Tilsvarende vil gjelde for flyktninger over 67 år, som med departementets forslag ikke lenger automatisk vil få fulle minsteytelser fra folketrygden. For at stønadsnivået i supplerende stønad skal bli det samme for personer over 67 år og uføre flyktninger under 67 år, foreslår departementet i samsvar med høringsnotatet at satsene for uføre flyktninger under 67 år knyttes til satsene for minsteytelser til uføre. Satsene for uføre er noe høyere enn satsene for alderspensjon, noe som skyldes ulike skatteregler. Etter skatt utgjør ytelsene noenlunde det samme.

Fordi satsene for supplerende stønad knyttes til satsene for minsteytelser i folketrygden til ufø-

retrygdede og alderspensjonister, legger departementet til grunn at nivået på ytelsene er tilstrekkelig til å opprettholde en forsvarlig levestandard. Som i høringsnotatet, foreslår departementet vidare at flyktninger med uføregrad på mellom 50 og 100 prosent fullt ut må utnytte restinntektsevnen sin for være garantert en samlet inntekt på nivå med minste årlige ytelse for uføretrygd. Departementet fastholder at inntektsfradraget for en flyktning med gradert uføretrygd aldri settes lavere enn inntekt etter uførhet, se folketrygdloven § 12-9 tredje ledd.

Dersom den uføre flyktningen har faktisk inntekt utover den forventede inntekten, gjøres det ytterligere fradrag i den supplerende stønaden. En flyktning med gradert uføretrygd som utnytter restinntektsevnen er derfor garantert at *samlet inntekt* kan komme opp på nivå med minste årlige ytelse for uføretrygd (229 588 kroner per år for enslige og 211 073 kroner per år for stønadsmottaker med ektefelle mv.). Ved å benytte en arbeidsinntekt som ikke er lavere enn den inntekten som det er lagt til grunn at man kan opprettholde ved siden av en gradert uføretrygd, forhindrer man at supplerende stønad kompensere i tilfeller der restinntektsevnen ikke fullt ut utnyttes. Formålet er altså å kompensere for manglende arbeidsevne, ikke for en eventuell manglende utnyttelse av restarbeidsevnen.

Departementet vil peke på at delvis uføre flyktninger har muligheter til å motta stønad og inntekt som samlet er tilstrekkelig til å opprettholde en forsvarlig levestandard.

Det vises til lovforslaget, § 5 i loven om supplerende stønad.

I lys av reaksjonene i høringsrunden om at det foreslåtte stønadsnivået var for lavt, foreslår departementet at mottakere av supplerende stønad til uføre flyktninger som har ektefelle under 67 år eller er ufør flyktning skal motta supplerende stønad med høy sats. Dette tilsvarer dagens regler der stønadstakerens ektefelle er under 67 år. Når det gjelder fradrag i supplerende stønad på grunn av ektefellens inntekt, vises til punkt 6.4.3.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har pekt på behovet for at Arbeids- og velferdsetaten gis hjemmel til å ta hensyn til utbetalt supplerende stønad i tilfeller hvor man etterbetaler alderspensjon og uføretrygd for samme periode. I folketrygdloven § 22-8 sjuende ledd er det i dag gitt en bestemmelse som åpner for slik motregning når man etterbetaler alderspensjon. Departementet foreslår etter dette å utvide § 22-8 sjuende ledd slik at en etterbetaling av både alderspensjon og uføretrygd skal reduseres med det beløpet som svarer

til utbetalt supplerende stønad for samme tidsrom. Det vises til lovforslaget.

6.4.3 Avkortning i supplerende stønad

6.4.3.1 Avkortning i supplerende stønad for ektefelles inntekt

En del høringsinstanser mener det vil slå urimelig ut om stønaden til uføre flyktninger reduseres på grunn av ektefelle/samboer/registrert partners inntekt, slik det var foreslått i høringsnotatet. Departementet vil i denne forbindelse fremheve at supplerende stønad til en mottaker som lever sammen med en person under 67 år, også i dag reduseres på denne måten.

Begrunnelsen for dagens avkortningsregel for stønadsmottakere med ektefelle under 67 år, er at personer i arbeidsfør alder forventes å forsørge seg selv og sin familie ved inntektsgivende arbeid. Supplerende stønad er, som det fremgår av navnet, et supplement til andre, primære kilder til selv- og familieforsørgelse.

Avkortningsregelen er også begrunnet i at ektefeller har en gjensidig forsørgelsesplikt for hverandre. I loven om supplerende stønad er samboerskap og registrert partnerskap likestilt med ekteskap, og samboerbegrepet er i tillegg vidare enn i folketrygdloven, se punkt 4.4.1.

Utvidelsen av ordningen til å omfatte uføre flyktninger medfører nye kombinasjoner av stønadsmottakere som lever sammen i ekteskap/samboerskap/registrert partnerskap. Eksempelvis vil en stønadsmottaker over 67 år kunne leve sammen med en ufør flyktning under 67 år, eller to uføre flyktninger under 67 år vil kunne leve sammen.

I høringsnotatet foreslo departementet at inntekt til ektefelle av uføre flyktninger fullt ut skulle føre til fradrag i supplerende stønad. Videre ble det foreslått at supplerende stønad skulle gis med ordinær sats for alle ektefeller mv. For ektefeller mv. der en eller begge mottar supplerende stønad som ufør flyktning, kan husholdningens samlede inntekt bli så lav som minste uføretrygd for gifte. Det er bare dersom ekteparet ikke har noen andre inntekter enn supplerende stønad at husholdningens samlede inntekt kan bli to ganger minste uføretrygd for gifte. Alle andre inntektstyper hos en av ektefellene går til fradrag krone for krone to ganger, i begge ektefellenes supplerende stønad. Enhver annen inntekt enn supplerende stønad hos en av ektefellene vil altså redusere husholdningens samlede inntekt med like mye som inntekt utover supplerende stønad.

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteloven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for det ikke er ønskelig å gi unge uføre flyktninger en like gunstig avkortningsregel som for ektefeller mv. hvor begge er over 67 år. Bakgrunnen er at det ville svekke arbeidsinsentivene for stønadsmottakere som selv er i yrkesaktiv alder, eller som har en ektefelle mv. som er i yrkesaktiv alder.

Flere av høringsinstansene pekte på at de foreslåtte reglene ville gi urimelige resultater, spesielt i tilfeller der begge ektefellene er uføre flyktninger under 67 år. Departementet har etter en fornyet vurdering kommet til at det er uheldig at inntektsfradragreglene er strengere for uføre flyktninger med ektefelle under 67 år enn med ektefelle over 67 år. Departementet foreslår derfor at dagens regel for avkortning av stønad der begge ektefellene mv. er over 67 år, utvides til også å gjelde der ektefellene mv. er under 67 år, i den grad begge har rett til supplerende stønad. En slik tilføyelse vil innebære en videreføring av dagens prinsipp om at ektefellens inntekt bare går til reduksjon av supplerende stønad dersom den overstiger satsen på supplerende stønad, i de tilfeller der også ektefellen er i personkretsen for supplerende stønad. Departementet forslår etter dette at § 6 første ledd i loven om supplerende stønad tilføyes en bestemmelse som innebærer at når begge ektefeller mv. har rett til supplerende stønad, har hver av ektefellene mv. rett til et «fribeløp», før inntekten går til fradrag i ektefellens supplerende stønad. Dette for å sikre at mottakerne har tilstrekkelige midler å leve for.

Når ektefellen har fylt 67 år, tilsvarende «fribeløpet» full supplerende stønad ordinær sats for per-

soner over 67 år før inntekten går til fradrag i stønadsmottakerens supplerende stønad. Når ektefellen er uføre flyktning, tilsvarende «fribeløpet» full supplerende stønad med ordinær sats for uføre flyktninger. Det skal kun gjøres fradrag i stønaden for den delen av ektefellens inntekt som overstiger «fribeløpet».

Departementet understreker at supplerende stønad ikke skal kompensere for reduksjon i samlet inntekt i tilfeller der delvis uføre flyktninger ikke fullt ut utnytter restinntektsevnen sin. I punkt 7.3.2 foreslår departementet derfor at fradraget aldri skal settes lavere enn inntekt etter uførhet, jf. folketrygdloven § 12-9 tredje ledd. Departementet presiserer at dette også skal gjelde i tilfeller der stønadsmottakerens ektefelle mv. er uføre flyktning.

Som nevnt i punkt 6.4.2, har departementet kommet til at en mottaker av supplerende stønad som er gift mv. med en person som ikke har rett til slik stønad, skal ha rett til stønad med høy sats. Dette medfører at flere mottakere vil ha rett til stønad med høy sats sammenlignet med forslaget i høringsnotatet. I slike tilfeller skal imidlertid ektefellens inntekt i sin helhet inngå i prøvingen av den supplerende stønaden.

I boksene 6.1 til 6.4 er det vist noen typeeksempler.

Som Arbeids- og velferdsdirektoratet pekte på i sin høringsuttalelse, er kvalifiseringsstønad ikke nevnt blant de ytelsene som skal gå til fradrag i den supplerende stønaden. Dette er derfor innarbeidet i departementets lovforslag.

Boks 6.1 Typeeksempel 1

En gift stønadsmottaker mottar 18/40 uføretrygd fra folketrygden med 100 pst. uføreggrad. Han er flyktning og har ingen andre inntekter. Hans ektefelle er 40 år gammel og har arbeidsinntekt på 110 000 kroner.

Full supplerende stønad for stønadsmottakeren utgjør minste årlige ytelse for uføretrygd

med høy sats. Deretter gjøres fratrukk for egen uføretrygd og for ektefelles arbeidsinntekt.

Etter satser som gjelder fra 1. mai 2016 blir beregningen som følger:

Full supplerende stønad	229 588 kr
– Uføretrygd 18/40 fra folketrygden	94 983 kr
– Ektefelles arbeidsinntekt	110 000 kr
Supplerende stønad til utbetaling	24 605 kr
	2 050 kr per mnd.

Boks 6.2 Typeeksempel 2

To gifte flyktninger, den ene over 67 år og den andre ufør under 67 år. Ektefellen over 67 år mottar 15/40 alderspensjon fra folketrygden. Den uføre ektefellen mottar 10/40 uføretrygd fra folketrygden med 70 pst. uføregrad. Ektefellen som er ufør har også arbeidsinntekt.

Full supplerende stønad vil for ektefellen over 67 år utgjøre minste pensjonsnivå med ordinær sats. Deretter gjøres det fradrag for egen alderspensjon. Det gjøres bare fradrag for den uføre ektefellens inntekt dersom denne overstiger hans/hennes sats for supplerende stønad.

Full supplerende stønad for ektefellen under 67 år vil utgjøre minste årlige ytelse for uføre-

trygd med ordinær sats. Deretter gjøres det fradrag for egen uføretrygd og arbeidsinntekt. Arbeidsinntekten er på 75 000 kroner. Når uføregraden ble fastsatt, ble det imidlertid lagt til grunn at personene hadde en restarbeidsevne som tilsa at de kunne opprettholde en arbeidsinntekt på 92 650 kroner. Siden faktisk arbeidsinntekt er lavere, settes fratrukket for arbeidsinntekt lik forventet arbeidsinntekt etter uførhet. Det gjøres bare fradrag for ektefelles inntekt dersom denne overstiger ektefelles sats for supplerende stønad.

Etter satser som gjelder fra 1. mai 2016 blir det følgende beregning for den som er over 67 år:

Full supplerende stønad over 67 år	170 765 kr
– Alderspensjon 15/40 fra folketrygden	64 037 kr
Supplerende stønad til utbetaling	106 728 kr
	8 894 kr per mnd.

Etter satser som gjelder fra 1. mai 2016 blir det følgende beregning for ektefellen som er under 67 år:

Full supplerende stønad	211 073 kr
– Uføretrygd 10/40 fra folketrygden, med 70 pst uføregrad	52 768 kr
– forventet arbeidsinntekt etter uførhet	91 650 kr
Supplerende stønad til utbetaling	66 655 kr
	5 555 kr per mnd.

Ektefellen under 67 år øker arbeidsinnsatsen utover fastsatt inntektsgrense til 200 000 kroner. Uføretrygden reduseres til 35 170 kroner. Summen av uføretrygd og arbeidsinntekt overstiger da full supplerende stønad, og supplerende stønad faller derfor helt bort. Samtidig innebærer det faktum at denne ektefellens samlede inntekt

overstiger satsen for full supplerende stønad at overskytende inntekt benyttes til å redusere ektefellens supplerende stønad.

Etter satser som gjelder fra 1. mai 2016 blir det følgende beregning for den som er over 67 år:

Full supplerende stønad over 67 år	170 765 kr
– Alderspensjon 15/40 fra folketrygden	64 037 kr
– Ektefelles inntekt som overstiger minste uføretrygd med ordinær sats	24 097 kr
Supplerende stønad til utbetaling	82 631 kr
	6 886 kr per mnd.

Boks 6.3 Typeeksempel 3

En flyktning mottar 5/40 uføretrygd. Stønadmottakeren har en samboer som er 70 år gammel og som har en alderspensjon på 200 000 kroner fra folketrygden og 50 000 kroner fra en tjenstepensjonsordning per år. De har ingen inntekter ut over dette.

Full supplerende stønad vil utgjøre minste årlige ytelse for uføretrygd med ordinær sats.

Deretter gjøres det fradrag for egen uføretrygd fra folketrygden. Samboeren har en alderspensjon som overstiger minste pensjonsnivå ordinær sats. Det overskytende går til fradrag i samboerens supplerende stønad.

Etter satser som gjelder fra 1. mai 2016 blir beregningen som følger:

Full supplerende stønad	211 073 kr
Uføretrygd fra folketrygden 5/40	26 384 kr
- Samboers inntekt utover full supplerende stønad	79 235 kr
Supplerende stønad til utbetaling	105 454 kr
	8 788 kr per mnd.

Boks 6.4 Typeeksempel 4

En flyktning mottar 13/40 uføretrygd. Stønadmottakeren har en samboer som er 50 år gammel og som har en arbeidsinntekt på 200 000 kroner. De har ingen inntekter ut over dette.

Full supplerende stønad utgjør minste årlige ytelse for uføretrygd med høy sats. Deretter går

egen uføretrygd og samboerens arbeidsinntekt til fradrag.

Etter satser som gjelder fra 1. mai 2016 blir beregningen som følger:

Full supplerende stønad	229 588 kr
Uføretrygd fra folketrygden 13/40	68 599 kr
- Samboers inntekt	200 000 kr
Supplerende stønad til utbetaling	0 kr
	0 kr per mnd.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ba videre departementet vurdere om listen over inntekter/stønader som skal gå til fradrag, heller bør vedtas i forskrift, fremfor å stå i loven. Departementet har kommet til at fradragsreglene av hensyn til informasjon til brukerne bør vedtas i lovs form. Eventuelle nye stønadstyper som kommer til, vil uansett omfattes av sekkebestemmelsene i § 6 tredje ledd bokstavene b og d inntil departementet får foretatt de nødvendige presiseringene i loven.

Det vises til lovforslaget, § 6 i loven om supplerende stønad og til merknaden til paragrafen.

6.4.3.2 Avkortning i supplerende stønad for barnetillegg

Etter at høringsnotatet ble sendt ut, har departementet i samråd med Arbeids- og velferdsdirektoratet kommet til at det er nødvendig å vurdere om, og eventuelt hvordan, barnetillegg til uføretrygden skal føre til fradrag i den supplerende stønaden.

Uføretrygdede som forsørger barn under 18 år har rett til barnetillegg. Barnetillegget utgjør 40 prosent av folketrygdens grunnbeløp per barn.

Boks 6.5 Typeeksempel

En enslig flyktning mottar 7/40 uføretrygd. Stønadsmottakeren har to barn og mottar barnetillegg i uføretrygden for disse. Stønadsmottakeren er 100 prosent ufør og har ingen inntekter ut over dette.

Full supplerende stønad utgjør minste årlige ytelse for uføretrygd med høy innsats. Deretter går egen uføretrygd og barnetillegg til fradrag.

Etter satser som gjelder fra 1. mai 2016 blir beregningen som følger:

Full supplerende stønad	229 588 kr
– Uføretrygd fra folketrygden 7/40	40 178 kr
– Barnetillegg fra folketrygden 7/40	12 961 kr
Supplerende stønad til utbetaling	176 450 kr
	14 704 kr per mnd.

Ved personinntekt (arbeidsinntekt, pensjoner mv.) over et fribeløp reduseres barnetillegget med 50 prosent av den overskytende inntekten. Dersom uføretrygden er redusert på grunn av at botiden er mindre enn 40 år, avkortes fribeløp og barnetillegg tilsvarende. Dersom barnet bor sammen med begge foreldrene, medregnes både den uføretrygdedes egen inntekt og den andre forelderens inntekt i beløpet som skal føre til reduksjon.

Supplerende stønad er personinntekt og vil derfor gå til fradrag i barnetillegget, jf. folketrygdloven § 12-16 andre ledd. Med dagens regler vil barnetillegget samtidig føre til reduksjon i den supplerende stønaden, jf. loven om supplerende stønad § 6.

De to bestemmelsene vil dermed i utgangspunktet medføre en dobbel avkortning, ved at en endring i barnetillegg til uføretrygd kan føre til endring i nivået på den supplerende stønaden, som igjen vil kunne føre til en endring i barnetillegget. En slik avkortning er ikke rimelig.

Etter departementets syn er det to mulige løsninger. Det første alternativet er at den supplerende stønaden ikke skal føre til reduksjon i barnetillegg til uføretrygden, men at barnetillegget skal gå til fradrag i supplerende stønad. Det andre alternativet er at barnetillegget ikke skal gå til fradrag i den supplerende stønaden, men at supplerende stønad skal kunne føre til reduksjon i barnetillegget.

Det førstnevnte alternativet, at barnetillegg til uføretrygden ikke skal føre til fradrag i den sup-

plerende stønaden, vil medføre at uføre flyktninger som mottar supplerende stønad og forsørger barn under 18 år, vil kunne få forholdsvis høy ekstra kompensasjon. For en stønadsmottaker med mange barn og relativt lang botid, vil dette innebære at den supplerende stønadsordningen mister preg av å være en sosial minstegaranti.

Det andre alternativet, å unnta den supplerende stønaden fra inntekt som skal føre til reduksjon i barnetillegg til uføretrygden, tilsvarer dagens regler for mottakere av supplerende stønad som får barnetillegg til alderspensjonen. Dette alternativet vil ivareta formålet med supplerende stønad, nemlig at den skal være en sosial ordning som garanterer en minsteinntekt. I tillegg vil dette sikre at flyktninger over 67 år og uføre flyktninger, som mottar supplerende stønad, likestilles.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at supplerende stønad ikke skal føre til reduksjon i barnetillegg til uføretrygd, men at barnetillegg skal gå til fradrag i supplerende stønad. I boks 6.5 er det vist et typeeksempel på dette.

I forskrift 5. desember 2014 nr. 1602 om uføretrygd gitt med hjemmel folketrygdloven § 12-16 sjette ledd, har departementet fastsatt nærmere bestemmelser om reduksjon av barnetillegg til uføretrygd på grunn av inntekt, herunder at visse offentlige ytelser ikke skal tas med. Departementet tar sikte på å endre forskriften i samsvar med forslaget her.

6.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

6.5.1 Generelt om usikkerhetene i beregningene og virkningen på kommunale budsjetter

Arbeids- og velferdsetaten har på oppdrag fra departementet vurdert økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene som legges frem i kapitlene 6 til 8. Tallene er oppdatert og justert etter fremleggelsen av høringsnotatet.

Dataene og forutsetningene som er lagt til grunn, er svært usikre, og anslagene må derfor først og fremst betraktes som regneeksempler. Dette gjelder i særdeleshet vurderingene av de langsiktige økonomiske konsekvensene, som kun er å anse som grove anslag.

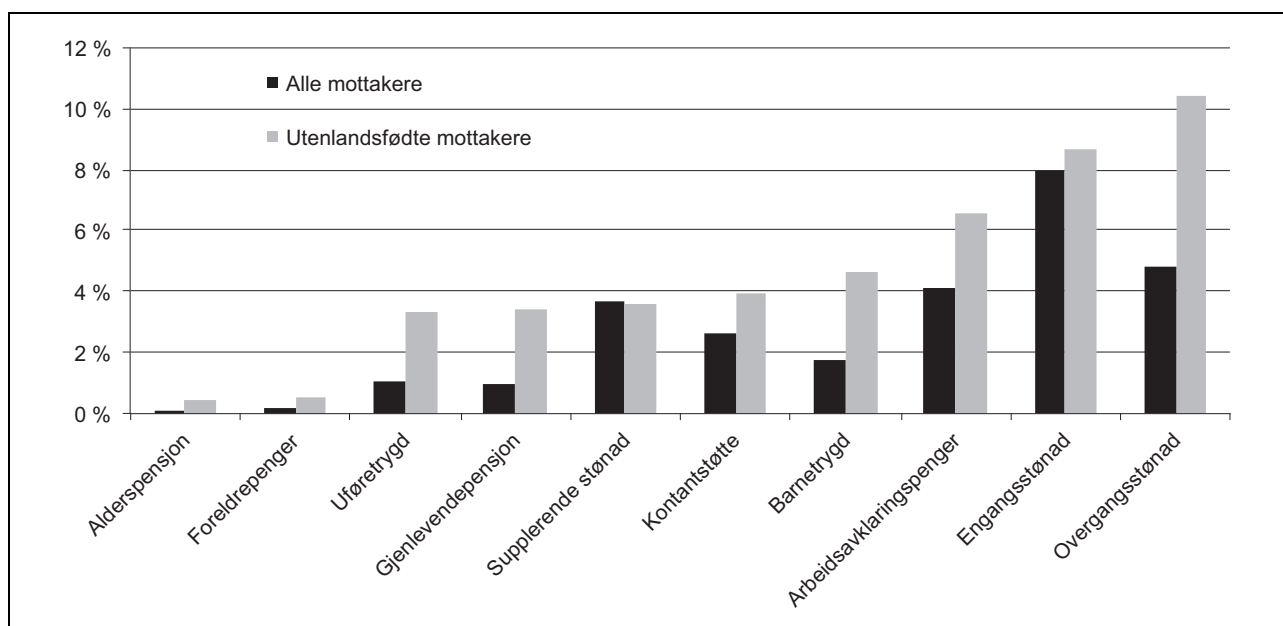
Usikkerheten skyldes blant annet at Arbeids- og velferdsetaten ikke fører noe register over hvilke av folketrygdens medlemmer som har flyktningstatus. Etaten har heller ikke noe generelt medlemsregister for folketrygden, hvilket gjør at medlemsperioder i folketrygden må fastsettes manuelt i den enkelte saken. For pensjonsytelsene finnes det likevel data om hvem som har fått vedtak etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger i løpet av de siste årene. Data fra folkeregisteret om innvandringstidspunktet for disse personene gir trolig et forholdsvis godt utgangspunkt for å anslå forutgående medlemsperioder.

På kort sikt, i hvert fall 1–3 år frem i tid, må det kunne legges til grunn at den høye tilstrømmingen av asylsøkere i 2015 og den lave tilstrømmingen i 2016 i liten grad vil påvirke tilstrømmingen til de aktuelle stønadsordningene. Det innebærer at de kortsiktige beregningene er noe sikrere. På lengre sikt vil imidlertid usikkerhet om fremtidig tilstrømming av flyktninger gi ytterligere usikkerhet i beregningene.

Flere av forslagene må ventes å gi merutgifter til økonomisk sosialhjelp. Økonomisk sosialhjelp vurderes individuelt med utgangspunkt i personens behov for hjelp, og kostnadene vil derfor variere fra tilfelle til tilfelle på bakgrunn av blant annet familiesituasjon, boutgifter, geografisk bosted, husholdningens samlede inntekter, med mer. Praksis og satser varierer også fra kommune til kommune.

Figur 6.1 viser hvor stor andel som kombinerer utvalgte trygdeytelser med økonomisk sosialhjelp. For de ytelsene der det allerede i dag er en høy andel som mottar økonomisk sosialhjelp, må det antas at de økonomiske konsekvensene for kommunene som følge av eventuelle tiltak vil være spesielt store.

Direktoratet antar at de forskjellige forslagene i svært varierende omfang vil medføre økonomiske konsekvenser for kommunene. For enkelte forslag kan økningen i kostnadene for kommunene antas å ligge opp mot 60 prosent av innsparingene på de statlige budsjettene, mens det for andre forslag må antas at de ikke vil medføre nev-



Figur 6.1 Andelen av mottakerne av utvalgte ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten som også mottok økonomisk sosialhjelp. Desember 2015.

neverdige økonomiske konsekvenser for kommunene.

Direktoratet regner med at de økonomiske konsekvensene for kommunene vil være størst for forslagene om endringer i bestemmelsene om overgangsstonad. Også tiltakene med hensyn til arbeidsavklaringspenger og til dels kontantstøtte kan gi vesentlige merutgifter til økonomisk sosialhjelp, men trolig noe lavere enn for overgangsstonad. For øvrige stønader antas det at utgiftsøkningen til økonomisk sosialhjelp vil kunne ligge mellom 0 og 40 prosent av innsparingene på de statlige budsjettene.

Innstrammingene som gjelder alderspensjon og uføretrygd må antas å gi omtrent ingen merutgifter for kommunene, siden supplerende stønad vil fungere som sikkerhetsnett for de fleste som blir omfattet av endringen.

Hvorvidt tiltakene vil medføre økonomiske konsekvenser for kommunene, vil avhenge av om de berørte stønadsmottakerne har andre inntekter enn de aktuelle trygdeytelsene og av om de har en ektefelle eller samboer som er i arbeid eller har andre inntekter. Arbeids- og sosialdepartementet har, sammen med Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, tatt initiativ til et samarbeid med kommunenes arbeidsgiver-, interesse- og medlemsorganisasjon, KS, for å foreta en grundigere kartlegging av konsekvensene som de foreslåtte tiltakene vil kunne ha for kommunesektoren. Som et ledd i denne prosessen har Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra departementet utarbeidet statistikk på bakgrunn av opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om nye mottakere av arbeidsavklaringspenger, stønad til enslig forsørger og kontantstøtte i 2015 som ville blitt berørt av de foreslåtte regelendringene. Basert på denne statistikken er det nå enighet mellom departementene og KS om et intervall for hvor stor andel av innsparingene i utgifter til arbeidsavklaringspenger, stønad til enslig forsørger og kontantstøtte som vil resultere i merutgifter til økonomisk sosialhjelp, se nærmere punkt 7.5.

Det legges til grunn at kommunesektoren vil bli kompensert for større merutgifter.

6.5.2 Konkret vurdering av det foreslåtte tiltaket

Det forutsettes at kun nye stønadsmottakere omfattes av regelendringen, jf. kapittel 11.

For pensjoner tar beregningene på kort sikt utgangspunkt i det faktiske antall nye pensjonister som hadde pensjon etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger i perioden 2012–2014. Tallene er rundet noe oppover, for å ta høyde for at det vil kunne bli noen flere som vil bli berørt i de nærmeste årene.

Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) økte det årlige antallet personer som innvandret på grunn av flukt, fra rundt 6 000–7 000 personer i perioden 2010–2014 til drøyt 9 000 personer i 2015. Asylsøkerne som kom i 2015 vil her først medregnes når de får opphold i Norge. For å illustrere effektene på lang sikt, tar anslagene utgangspunkt i SSBs statistikk, som viser at det var om lag 188 000 flyktninger i Norge per 1. januar 2015¹. Dette er personer som har kommet til Norge over en lang periode. Tallet inkluderer familieegjenforente til flyktninger. Arbeids- og velferdsdirektoratets anslag for antall flyktninger i 2060 er basert på SSBs befolkningsfremskrivninger. Det er lagt til grunn at antallet flyktninger vil øke proporsjonalt med veksten i antall innvandrere fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika. SSBs prognoser er delt i tre kategorier, en for lav innvandring, en for høy innvandring og et middelalternativ. Direktoratets anslag for innsparinger i folketrygdens utgifter er beregnet for alle alternativene, for å angi et realistisk spenn. Prognosen for den totale flyktningpopulasjonen i Norge i 2060, varierer derfor mellom om lag 520 000 og 900 000 personer.

Det kan ta mange år før økninger eller reduksjoner i tilstrømmingen av asylsøkere gir utslag på folketrygdens utgifter. Det vil for eksempel ta mange år før asylsøkerne som kom til Norge i 2015 i særlig grad vil påvirke antallet som får innvilget alderspensjon etter særreglene for flyktninger, ettersom de fleste flyktningene er unge, jf. kapittel 2. Direktoratet antar derfor at den fulle effekten av eventuelle tiltak først vil inntreffe i 2060.

De økonomiske konsekvensene av å avvikle de særskilte bestemmelsene for flyktninger og det retroaktive medlemskapet i folketrygden, samt å utvide ordningen med supplerende stønad til å omfatte uføre personer med flyktningstatus, er fremstilt i tabell 6.2.

Tiltaket vil samlet gi en innsparing på om lag 8 millioner kroner i 2018 og om lag 26 millioner kroner i 2019. Grove anslag viser at i 2060, da man antar at den fulle effekten vil inntreffe, vil den

¹ Nyere tall per 1. januar 2016 viser at antall flyktninger har økt til om lag 199 000 personer.

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg
(ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

Tabell 6.2 Økonomiske konsekvenser av å avvikle særreglene for flyktninger og retroaktivt medlemskap i pensjonsdelen samt å utvide ordningen med supplerende stønad til uføre flyktninger (med minstesats som for uføre og tilpasning av skattereglene). Millioner kroner

	2018	2019	2060 lav innvandring	2060 middels innvandring	2060 høy innvandring
Alderspensjon	-8	-26	-5 300	-5 900	-6 700
Uføretrygd	-31	-94	-3 100	-3 900	-5 800
Supplerende stønad til personer over 67 år	+6	+19	+3 900	+4 400	+5 000
Supplerende stønad til uføre flyktninger	+25	+75	+2 000	+2 600	+3 800
<i>Totalt</i>	<i>-8</i>	<i>-26</i>	<i>-2 500</i>	<i>-2 800</i>	<i>-3 700</i>

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

årlige innsparingen kunne være et sted mellom 2,5 milliarder kroner og 3,7 milliarder kroner.

Ordningen med supplerende stønad for eldre og uføre flyktninger vil gi en tilnærmet lik inntektssikring som det de gjeldende særskilte bestemmelsene for flyktninger i folketrygdloven gir med hensyn til alderspensjon og uføretrygd. I likhet med andre trygdeytelser kan det for noen mottakere i tillegg være behov for økonomisk sosialhjelp ved særlige tilfeller eller i særlige situasjoner. Omfanget antas imidlertid å bli svært begrenset.

En avvikling av særreglene for flyktninger vil ikke i seg selv føre til merarbeid for Arbeids- og velferdsetaten, ut over nødvendige endringer i rutiner, rundskriv, vedtaksbrev mv. Det kreves

kun enkelte justeringer i IKT-systemene. En utvidelse av ordningen med supplerende stønad til også å omfatte uføre flyktninger, vil imidlertid medføre en vesentlig økning i antall søknader om supplerende stønad. Ettersom behandlingen av saker om supplerende stønad i stor grad er basert på manuelle rutiner og personlig oppmøte hos Arbeids- og velferdsetaten, antar direktoratet at en økning i antall saker vil medføre en merbelastning for saksbehandlingen som kan komme til å gi behov for økt bemanning. De umiddelbare innførings- og utviklingskostnadene er av Arbeids- og velferdsdirektoratet grovt estimert til et sted mellom 7 og 10 millioner kroner i 2017. De totale implementeringskostnadene vil komme på sikt og er anslått til om lag 100 millioner kroner.

7 Botidskrav

7.1 Innledning

Trygdellovgivningen stiller i en del tilfeller krav til forutgående botid for rett til ytelser. Hvorvidt det stilles botidskrav og hva botidskravet innebærer, varierer. Det kan være vilkår om at søkeren må ha bodd i Norge et visst antall år umiddelbart før kravet om ytelsen settes frem eller før behovet for ytelsen inntreffer, eller et vilkår om at søkeren må ha bodd i Norge i et visst antall år innenfor en nærmere angitt periode. Det er redegjort for gjeldende rett i kapittel 3.

Regjeringen varslet i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) at den ville utrede nærmere blant annet spørsmål knyttet til botidskravene i trygde-systemet. Dette ble fulgt opp i avtalen på Stortinget 19. november 2015, der stortingsgruppene til Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre ba regjeringen om å «... igangsette et arbeid med sikte på innføring av botidskrav for mottak av kontantstøtte og ytelser som ikke støtter opp om arbeid og aktivitet». Det vises for øvrig til kapittel 2.

Botidskravene for rett til ytelser fra folketrygden er i utgangspunktet like for alle medlemmer i folketrygden, men det er gjort unntak for medlemmer med flyktningsstatus. Dersom botidskravene i folketrygdloven økes uten at det gjøres noe med folketrygdens særbestemmelser for flyktinger, vil dette derfor innebære en innstramning for alle folketrygdens medlemmer med unntak av medlemmer med flyktningsstatus.

7.2 Høringsnotatet

7.2.1 Ytelse hvor det foreslås å oppheve nåværende botidskrav

Hjelpemidler skal kompensere for bestemte utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet for medlemmer som har varig sykdom, skade eller lyte.

Det er i dag et botidskrav på tre år umiddelbart før kravet om hjelpemidler settes frem eller ett år dersom medlemmet har vært fysisk og psykisk i stand til å utføre et ordinært inntektsgi-

vende arbeid i dette året. Botidskravene kan imidlertid fravikes når særlige grunner gjør det rimelig.

Personer som ikke oppfyller botidskravet, må vente i tre år (ev. ett år) for å kunne få nødvendige hjelpemidler fra folketrygden. Dette kan være et hinder for å kunne komme i arbeid, ta utdanning og/eller delta i sosiale aktiviteter. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet å oppheve botidskravene for rett til hjelpemidler.

7.2.2 Ytelser hvor det ikke foreslås å innføre eller øke nåværende botidskrav

Det er i gjeldende regler ikke stilt krav til forutgående botid for rett til dagpenger, sykepenger, foreldrepenger, engangsstønad ved fødsel og adopsjon, pleiepenger, omsorgspenger, opplæringspenger, barnetrygd, grunn- og hjelpestønad, stønad ved gravferd, den inntektsbaserte delen av ny alderspensjon og supplerende stønad.

Etter en samlet vurdering foreslo departementet i høringsnotatet at det ikke bør innføres botidskrav for disse ytelsene.

7.2.3 Ytelser hvor det foreslås å innføre eller skjerpe nåværende botidskrav

7.2.3.1 Korttidsytelser

Stønad til enslig mor eller far skal sikre inntekt for enslige forsørgere og bidra til at mottakerne kommer i arbeid. Det kreves sammenhengende medlemskap i folketrygden de siste tre årene før kravet om stønad settes frem. I høringsnotatet ble det vist til at antallet personer som er alene om omsorgen for barn, har økt over mange år uten at flere har fått behov for overgangsstønad.

Videre ble det påpekt at statistikk viser en overrepresentasjon av ikke-norskfødte kvinner blant dem som mottar stønaden. Blant disse kan stønaden ha en innlåsningseffekt, som kan motvirke aktiv deltakelse i arbeidslivet.

Kontantstøtte skal sikre foreldre bedre økonomiske muligheter til å ta omsorgen for egne barn. De skal også få reell valgfrihet med hensyn til hvil-

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

ken omsorgsform de ønsker for sine barn, om de vil ha barnet i barnehage eller være hjemme selv. For rett til kontantstøtte er det i dag ingen krav til forutgående tilknytning til folketrygden eller Norge.

I høringsnotatet mente departementet at trykkesystemet bør innrettes slik at det stimulerer innvandrere til arbeid og aktivitet, da dette er viktig for integreringen. Kontantstøtteordningen bidrar i tillegg til at det kan bli mer lønnsomt for innvandrere å være hjemme med barn, fremfor å sende dem i barnehage. Et botidskrav for kontantstøtte vil gi innvandrerne sterkere insentiver til raskt å komme i arbeidsrettet aktivitet og stimulere til økt bruk av barnehage blant nyankomne innvandrere. Barnehage er en viktig arena for norskopplæring og mer generell integrering av barn med innvandrerforeldre.

Forutsatt at særbestemmelsene for flyktninger med hensyn til overgangsstonad avvikles, vil disse endringene likebehandle flyktninger fullt ut med både norske statsborgere og andre grupper som har lovlig opphold i Norge.

På denne bakgrunn foreslo departementet at botidskravet for stønad til enslig mor eller far økes fra tre til fem år, og at det innføres et botidskrav på fem år for kontantstøtte.

7.2.3.2 Pensjoner, uføretrygd og arbeidsavklaringspenger

Med unntak for inntektspensjonen i ny alderspensjon, stilles det som hovedregel krav om tre års forutgående botid for rett til alderspensjon, ytelser til gjenlevende ektefelle, barnpensjon og stønad til tidligere familiepleier.

I høringsnotatet pekte departementet på at pensjonsytelsene er langtidsytelser som ikke bare gis til personer som har vært yrkesaktive, men som også på nærmere bestemte vilkår sikrer minsteytelser til personer som ikke har vært yrkesaktive. Etter departementets vurdering er det derfor rimelig at det stilles visse krav til mottakernes tilknytning til Norge. Videre mente departementet at regeltekniske og datatekniske hensyn tilsier at det bør være like botidskrav for de forskjellige komponentene og ytelsene. Pensjonssystemet bør være enhetlig og oversiktlig, og ytelsene bør likebehandle ulike befolkningsgrupper i Norge.

Også for uføretrygd foreslo departementet i høringsnotatet å øke botidskravet fra tre til fem år. Uføretrygd er en varig ytelse, og som for pensjonsytelsene, mener departementet det er naturlig at det er krav om en viss tilhørighet til Norge før man kan motta ytelsen. Hensynet til et enhet-

lig og oversiktlig regelverk gjør seg gjeldende også her.

Departementet foreslo også i høringsnotatet å øke botidskravet fra tre til fem år for *arbeidsavklaringspenger*. Arbeidsavklaringspenger kan mottas over lengre tid, og i flere perioder, og det er ikke krav til forutgående yrkesaktivitet. Departementet mener at det er rimelig å stille krav om en tilknytning til Norge av et visst omfang for å ha rett til ytelsen. I og med det ikke er krav til forutgående yrkesaktivitet, er det etter departementets syn viktig å forebygge at personer kommer rett inn i en situasjon hvor de mottar en ytelse over potensielt lang tid. Også hensyn til et enhetlig og oversiktlig regelverk tilsier at botidskravet økes til fem år.

På denne bakgrunn foreslo departementet at botidskravet for rett til alderspensjon, ytelser til gjenlevende ektefelle, barnpensjon, stønad til tidligere familiepleier, uføretrygd og arbeidsavklaringspenger økes fra tre til fem år.

7.3 Høringsinstansene

7.3.1 Generelle tilbakemeldinger

Etter *Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi)* vurdering er det ikke urimelig at rett til kontantytelser i folketrygden gjøres avhengig av en viss botid i Norge. Det som etter IMDi oppfatning er avgjørende for integreringen er at det er gode starttiltak for nyankomne flyktninger de første årene i Norge, og at det tilrettelegges for effektive kvalifiseringsløp fra ankomst og mottak, kombinert med introduksjonsstonad og tilsvarende inntektssikring, slik at flyktningene raskest mulig kan komme i arbeid og utdanning.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) uttaler generelt:

«Departementet anfører «likebehandling» som et argument for å innføre botidskrav også for flyktninger. [...]

JURK ønsker å påpeke at formell likebehandling ikke nødvendigvis innebærer likebehandling i praksis. Vi mener at de foreslåtte endringene er med på å skape forskjeller. Bakgrunnen for dagens «særordning for flyktninger» er en anerkjennelse av at flyktninger er i en særskilt vanskelig situasjon. Flyktninger har et beskyttelsesbehov og drar ikke fra landet sitt frivillig. Dette skiller seg fra for eksempel nordmenn som har bodd lang tid i utlandet eller EØS-borgere som kommer som arbeidsinnvandrere til Norge. I tillegg vil flyktninger

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktinger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

normalt være forhindret fra å ta med seg rettigheter fra det landet de flykter fra.»

JURK er videre uenig i at hevingen av botidskravet for enkelte ytelser vil motivere til aktiv deltakelse i arbeidslivet. JURK uttaler at man ikke kan motivere en gruppe til arbeidsdeltakelse ved å frata dem ytelser de har behov for.

Norges Handikapforbund (NHF) uttaler:

«I høringsnotatet er likebehandling forstått som at flyktinger skal behandles likt med nordmenn som kommer tilbake fra lange utenlandsopphold. NHF mener at likebehandling må forstås som at funksjonshemmede flyktinger skal ha samme rettigheter og muligheter som alle andre personer med funksjonsnedsettelse i Norge. Folketrygden sikrer like muligheter, ytelser og kompenseringer for funksjonsnedsettelse.

Forslagene fremmer ikke arbeidsinsentiver for funksjonshemmede flyktinger. Kutt i retten til arbeidsavklaringspenger og økonomiske levekår hemmer arbeidsmuligheter og aktivitet. Funksjonshemmede flyktinger vil ikke få tilgang til Nav sine arbeidsrettede tiltak før man har bodd 5 år i Norge. Dette vil i praksis bety varig utestengelse fra arbeidslivet og et liv på minimumsytelser.»

7.3.2 Ytelser hvor det foreslås å oppheve nåværende botidskrav

Norges Handikapforbund (NHF) mener at

«... retten til hjelpemidler er svært viktig for å kunne delta i introduksjonsprogrammet, leve selvstendig og bli inkludert i samfunnet. Hjelpemidlene må være tilgjengelige når man trenger dem; uten ventetid og finansiert av folketrygden».

De støtter derfor at botidskravet oppheves.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), *Jussbuss*, *Norges Handikapforbunds Ungdom*, *Drammen kommune* og *Norsk Tjenestemannslag (NTL)* gir sin tilslutning til at kravet om botid for å motta hjelpemidler fjernes. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)* mener forslaget støtter opp under arbeidslinjen, og at det kan bidra til tidligere tilrettelegging til arbeid. De er derfor positive til forslaget.

7.3.3 Ytelser hvor det ikke foreslås å innføre eller øke nåværende botidskrav

Kun et fåtall av høringsinstansene har hatt merknader til forslaget om ikke å innføre botidskrav for rett til dagpenger, sykepenger, foreldrepenge, engangsstønad ved fødsel og adopsjon, pleiepenger, omsorgspenger, opplæringspenger, barnetrygd, grunn- og hjelpestønad, stønad ved gravferd, den inntektsbaserte delen av ny alderspensjon og supplerende stønad.

Norsk Tjenestemannslag (NTL), *Sandnes kommune* og *Stavanger kommune* støtter eksplisitt at det ikke innføres botidskrav for disse ytelsene.

7.3.4 Ytelser hvor det foreslås å innføre eller skjerpe nåværende botidskrav

Flere høringsinstanser har innvendinger mot forslaget om å skjerpe botidskravet for rett til stønad til enslige forsørgere, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og pensjonsytelsene og til å innføre botidskrav for kontantstøtte. Dette gjelder blant andre *JURK*, *MiRA-Senteret*, *NOAS*, *Drammen kommune*, *Oslo kommune*, *Stavanger kommune* og *Trondheim kommune*. Et hovedsynspunkt er at dette vil kunne lede til økt fattigdom blant en utsatt gruppe og at det både vil føre til økt press på kommunenes tjenester og økte utgifter til økonomisk stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven (økonomisk sosialhjelp).

7.3.4.1 Kontantstøtte

Drammen kommune, *Oslo kommune*, *Stavanger kommune* og *Trondheim kommune* støtter forslaget om fem års botidskrav for rett til kontantstøtte.

Oslo kommune vurderer det slik at

«... kontantstøtte ikke fremmer integrering, deltagelse i arbeidslivet eller språkopplæring. Stønaden gis til presumptivt arbeidsføre personer uten krav til aktivitet, og den motvirker at barn med innvandrerbakgrunn går i barnehage. Barnehagen er en viktig arena for språkopplæring- og utvikling, deltagelse og integrering for barn med innvandrerbakgrunn.»

Larvik kommune peker på at forslaget om innføring av botidskrav på 5 år for kontantstøtte for alle innvandrere ikke nødvendigvis vil føre til store økonomiske eller administrative konsekvenser. Det vises til at svært få familier, om noen, i dag

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort botid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktinger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

mottar økonomisk sosialhjelp i tillegg til kontantstøtte.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har ikke innvendinger mot at det innføres et krav om botid på fem år for rett til kontantstøtte og uttaler:

«Ut fra tankegangen om raske løp den aller første tiden i Norge, bør det ikke være ordninger med kontantytelser de første årene i Norge som gjør det økonomisk gunstig med lange fravær fra introduksjonsprogrammet. IMDi støtter derfor forslaget om innføring av botidskrav for ytelser som ikke støtter opp om arbeid og aktivitet, og har ikke innsigelser til forlagene om 5 års botid for korttidytelser som kontantstøtte og overgangsstonad.»

MiRA-Senteret, på den annen side, mener det foreslåtte tiltaket særlig vil ramme minoritetskvinner som de mener møter store utfordringer allerede med dagens regelverk. Å stramme inn regelverket for trygdeordninger ytterligere, vil etter deres mening føre til større økonomisk ulikhet.

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) mener at strengere vilkår for kontantstøtte og overgangsstonad til enslig mor eller far vil ramme arbeidssøkende flyktinger med små barn hardt, siden mange verken vil få arbeid eller rett til kontantstøtte for å være sammen med barna.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) støtter ikke forslaget:

«JURK er generelt kritiske til kontantstøtten ettersom den både er en dårlig erstatning for arbeidsinntekt og ikke gir rett til opptjening i folketrygden. Vi mener likevel at innføring av botidskrav for å motta støtten ikke er med å bøte på de kritikkverdige forholdene ved ytelsen. Konsekvensen er utelukkende at asylsøkere og andre innvandrerkvinner ikke får samme valgfrihet som norske kvinner.»

Rettspolitisk forening gir uttrykk for lignende synspunkter.

7.3.4.2 Stønad til enslig mor eller far

Drammen kommune gir sin tilslutning til at kravet til botid økes fra tre til fem år for stønader til enslig mor eller far, under forutsetning av at kommunen kompenseres for økte sosialhjelpsutgifter.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har ikke innvendinger mot at kravet om botid økes fra tre til fem år. IMDi støtter hovedprinsip-

pene i høringsnotatet om arbeidsinsentiver, og uttaler at det viktigste for å løfte flere ut av fattigdom, er å få flere i arbeid.

MiRA-Senteret, på den annen side, uttaler at forslaget om å øke botidskravet for ytelser vil ramme de mest sårbare gruppene, spesielt minoritetskvinner.

Oslo kommune viser til at departementet anslår at forslaget vil medføre store økonomiske kostnader for kommunene. Dette anser Oslo kommune som en erkjennelse av at krav om botid vil ha liten effekt med hensyn til å styrke arbeidsinsentivene. Det påpekes at enslige forsørgere og husholdninger med innvandrerbakgrunn er overrepresenterte blant lavinntektsgruppene, og at andelen er økende. Oslo kommune vurderer at departementets forslag vil medføre at flere barn vil bo i familier med vedvarende lavinntekt, noe som er svært uheldig for deres leve- og oppvekstvilkår.

Fjell kommune, Larvik kommune, NAV Aukra, NAV Gildeskål, Rettspolitisk forening, Sandnes kommune, Stavanger kommune og *Unio* gir uttrykk for lignende synspunkter.

Sandnes kommune og *Stavanger kommune* uttrykker bekymring for at færre flyktinger som er enslige forsørgere får fullføre kvalifiseringsløp etter introduksjonsprogrammet med mål om å bli selvhjulpne.

Jussbuss er uenig i forslaget. Jussbuss viser til at departementet begrunner forslaget med at stønaden kan motvirke innvandrerkvinneres deltakelse i arbeidslivet, og mener at viktige hensyn er utelatt ved denne vurderingen. Jussbuss viser til at formålet bak overgangsstonaden er å sikre en midlertidig inntekt for medlemmer som har aleneomsorg for barn, slik at de nettopp blir i stand til å forsørge seg ved eget arbeid.

Rettspolitisk forening tror ikke at forslaget vil redusere antall flyktinger som kommer til Norge. Rettspolitisk forening reagerer på at høringsnotatet ikke drøfter hvilke konsekvenser forslaget vil ha for dem som nå ikke vil ha rett til ytelsen.

Norsk Tjenestemannslag (NTL) mener det fortsatt bør ses bort fra lovens ordinære krav om botid for rett til denne ytelsen.

7.3.4.3 Arbeidsavklaringspenger

Drammen kommune gir sin tilslutning til at kravet om botid for rett til arbeidsavklaringspenger økes fra tre til fem år.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) uttaler at flyktinger ikke har samme forutsetninger som andre til å opparbeide seg botid, og

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

at forslaget vil kunne føre til en forverret økonomisk situasjon for en allerede utsatt gruppe.

Videre mener en del høringsinstanser at en økning av dette botidskravet vil føre til at flere blir avhengige av økonomisk sosialhjelp i en lengre periode. Dette gjelder blant andre *Fjell kommune*, *Larvik kommune*, *NAV Aukra*, *Oslo kommune* og *Trondheim kommune*. Oslo kommune uttaler at kommunene vil måtte etablere tiltak for å avklare og dokumentere gruppens helsetilstand og grad av arbeidsuførhet. *Unio* mener det er uheldig at syke skal motta økonomisk sosialhjelp i stedet for sykdomsbaserte ytelser.

MiRA-Senteret mener forslaget særlig vil ramme minoritetskvinner. *Jussformidlingen* anser det som særlig negativt at botidskravet økes fra tre til fem år for blant annet arbeidsavklaringspenger, da endringen etter deres mening vil bidra til økt fattigdom for en allerede vanskeligstilt gruppe. Det vises til at det er mange flyktninger som på grunn av psykiske og fysiske traumer fra hjemlandet aldri vil ha mulighet til å være yrkesaktive.

Jussbuss er uenig i forslaget og mener det vil kunne skape en mer uforutsigbar økonomisk situasjon, som vil kunne ha uheldige konsekvenser for flyktningers integrering. *Unio* påpeker at dette er en gruppe som i større grad har behov for forutberegnelighet og ro. I tillegg gir *Unio* uttrykk for at det ikke er integreringsfremmende å ha flyktninger gående på økonomisk sosialhjelp i stedet for arbeidsavklaringspenger. *Pensjonistforbundet* mener økningen ikke er god politikk for å integrere flyktninger i arbeidslivet. *Norsk Tjenestemannslag (NTL)* mener det fortsatt bør ses bort fra lovens ordinære krav om botid for rett til denne ytelsen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og *Jussbuss* er de eneste av høringsinstansene som har uttalt seg om de foreslåtte endringer i unntaksadgangen. Begge stiller seg bak forslaget om at bestemmelsen om unntak fra det ordinære botidskravet skal flyttes fra forskrift til loven. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* viser til at arbeidsavklaringspenger er en ordning som skal bidra til å beholde personer i arbeidslivet, og at en innstramning av unntaksreglene vil kunne innebære at personer ikke får nødvendig bistand til enten å holde seg i, eller å komme tilbake til arbeid. De mener at det, når det gjelder hensynet til å utforme unntaksbestemmelser mer tilsvarende reglene for uføretrygd, bør sees hen til at dagens bestemmelser er utformet ulikt for å ivareta de to ytelsenes ulike formål. Direktoratet er usikre på om forslaget til ny unntaksbestemmelse vil være mindre komplisert enn

dagens regler og om endringen vil føre til en mer effektiv administrasjon, og uttaler videre:

«Ettersom det ikke finnes et register som viser perioder med medlemskap i Folketrygden må saksbehandlerne som jobber med arbeidsavklaringspenger innhente dokumentasjon som ikke brukes ved behandling av søknader etter dagens regelverk. I saker om uføretrygd benyttes slik dokumentasjon for å beregne stønadens størrelse [...] Det fremstår som unødvendig byrdefullt både for bruker og saksbehandler, dersom dokumentasjon om opphold og trygdetid for flere år tilbake i tid må legges frem i saker om arbeidsavklaringspenger når denne dokumentasjonen ikke er av relevans for beregningen av ytelsens størrelse.»

7.3.4.4 Uføretrygd

Amnesty International viser til at forslaget om skjerpning av botidskravet til fem år uten å videreføre unntak for flyktninger vil innebære at flyktninger som kommer uføre til Norge aldri vil ha mulighet til å fylle vilkårene for uføretrygd. De viser til at dette er mennesker som er tvunget på flukt, og mener at hensynet til et tilstrekkelig livsgrunnlag må veie tyngre enn hensynet til å likebehandle flyktninger med nordmenn og andre grupper som har hatt opphold i utlandet. De kan ikke se hvordan dette forslaget vil gi et insentiv for å delta i arbeidslivet, all den tid personene i denne gruppen er arbeidsuføre. *Antirasistisk Senter* er kritisk til forslaget og viser til at flyktninger, ikke minst funksjonshemmede flyktninger, er sårbare av flere grunner. *Jussbuss* mener at forslaget vil innebære at mange som i realiteten er uføre, overføres til andre ytelser. De mener at det skaper en mer uforutsigbar økonomisk situasjon som vanskelig kan tenkes å være integreringsfremmende for dem det gjelder.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) uttaler at konsekvensene av forslaget må vurderes nærmere. *Norges Handikapforbund (NHF)* mener at krav om fem års botid for rett til uføretrygd er urimelig. De uttaler at departementet ikke har utredet konsekvensene som tiltaket vil ha for flyktninger med funksjonsnedsettelse. *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* og *Norges Handikapforbunds Ungdom* støtter NHF's høringssvar.

Flere høringsinstanser, herunder *Bergen kommune*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Mellomkirkelig råd for Den norske kirke* og *Rettspolitisk forening*, har ikke uttalt seg spesifikt om forslaget om å økte botidskravet for rett til uføre-

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

trygd, men uttalt at de ikke støtter forslagene i høringsnotatet. *Rettspolitisk forening* mener heving av botidskravene vil føre til økt fattigdom hos en allerede utsatt gruppe, og at tiltaket ikke vil ha en innvandringsregulerende effekt, slik departementet ser for seg. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* mener de foreslåtte endringene vil kunne føre til en forverret økonomisk situasjon for flyktninger og deres barn, som er en allerede utsatt gruppe.

Hå kommune, Larvik kommune, NAV Aukra og Trondheim kommune er bekymret for at en økning av botidskravet vil medføre økte sosialhjelpsutgifter.

Unio viser til at en økning av botidskravet vil medføre at flere personer som er uføre og oppfyller de alminnelige vilkårene for uføretrygd, aldri vil kunne få uføretrygd på grunn av manglende botid. Dette vil også gjelde personer født i Norge, men som har vært ute av landet rett forut for uføretidspunktet. De mener forslaget er uheldig.

7.3.4.5 Pensjonsytelser

Høringsinstansene er generelt negative til forslaget om å heve botidskravet fra tre til fem år. *Larvik kommune, NAV Aukra og Trondheim kommune* uttaler blant annet at en økning av botidskravet til fem år før man får innvilget alderspensjon, barnpensjon og pensjon til gjenlevende ektefelle vil medføre økte utgifter til økonomisk sosialhjelp og kommunale tjenester.

Rettspolitisk forening mener det er gode grunner bak dagens regler og mener at botidskravet for langtidsytelsene ikke bør heves. De mener at hevingen av botidskravet kun vil lede til økt fattigdom blant en svært utsatt gruppe, og sannsynligvis ikke ha en innvandringsregulerende effekt. Videre hevder *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* og *Norges Handikapforbund* blant annet at økte botidskrav ikke fremmer arbeidsinsentiver.

Unio stiller spørsmål ved behovet for en økning av botidskravet generelt.

Norsk Tjenestemannslag (NTL) mener ytelsene må opprettholdes med dagens regelverk.

7.4 Departementets vurdering og forslag

7.4.1 Ytelser hvor det foreslås å oppheve nåværende botidskrav

Som nevnt i høringsnotatet kan hjelpemidler være en forutsetning for å kunne ta arbeid eller utdan-

ning, gå på skole og for å delta i andre sosiale arenaer i samfunnet. Alle høringsinstansene som uttalte seg, støttet forslaget om å oppheve botidskravet for rett til hjelpemidler. Som flere av høringsinstansene peker på, vil forslaget sikre at kommunene ikke lenger får utgifter knyttet til hjelpemidler når de skal bosette personer med varig nedsatt funksjonsevne.

Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet om å oppheve botidskravet for rett til hjelpemidler følges opp.

Se lovforslaget, opphevelse av folketrygdloven § 10-2.

7.4.2 Ytelser hvor det ikke foreslås å innføre botidskrav

For dagpenger, sykepenger, foreldrepenger, engangsstønad ved fødsel og adopsjon, pleiepenger, omsorgspenger, opplæringspenger, barne- og trygd, grunn- og hjelpestønad, stønad ved gravferd og supplerende stønad stilles det i dag ikke krav til forutgående botid.

Innføring av botidskrav ville riktignok ha redusert antallet stønadsberettigede, og dermed redusert statens utgifter, men innsparingen for staten vil kunne medføre økning i andre offentlige utgiftsposter som dekkes av kommunene, om enn ikke i samme størrelsesorden. Det er også andre hensyn som taler for ikke å innføre botidskrav for disse ytelsene, blant annet at flere av disse ytelsene opptjenes gjennom arbeid og reflekterer til en viss grad tidligere innbetalte skatter og avgifter, som er med på å finansiere folketrygden.

I forbindelse med pensjonsreformen ble det vurdert om det skulle innføres krav til botid for rett til inntektspensjon. I Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) ble det konkludert med at når alle år skal telle med i opptjeningen av inntektspensjon i ny alderspensjon, er det ikke grunnlag for å videreføre kravet om minst tre års opptjening.

Inntektspensjonen er opptjent gjennom arbeid, normalt over mange år, i motsetning til garanti-pensjonen som på nærmere bestemte vilkår sikrer minsteytelser til personer som ikke har vært yrkesaktive. Departementet mener at det er lite hensiktsmessig å endre på grunnelementene i pensjonssystemet nå. Et eventuelt botidskrav for inntektspensjonen i ny alderspensjon ville nødvendigvis gjøre en mer omfattende og tidkrevende vurdering.

Departementet følger derfor opp forslaget i høringsnotatet om ikke å innføre botidskrav for disse ytelsene.

7.4.3 Ytelser hvor det foreslås å innføre eller skjjerpe nåværende botidskrav

7.4.3.1 Kontantstøtte

Trygdesystemet bør innrettes slik at det stimulerer innvandrere til arbeid og aktivitet, da dette er viktig for integreringen. Kontantstøtteordningen bidrar til at det for innvandrerne kan være mer lønnsomt å være hjemme med barn, enn å sende dem i barnehage. Et botidskrav for rett til kontantstøtte vil gi innvandrerne sterkere insentiver til raskt å komme i arbeidsrettet aktivitet og stimulere til økt bruk av barnehage blant nyankomne innvandrere. Barnehagen er en viktig arena for norskopplæring og mer generell integrering av barn med innvandrerforeldre.

Høringsinstansene har ulike vurderinger av hvilke følger tiltaket vil få for nyankomne innvandrere. Folkerike kommuner som Oslo, Trondheim, Stavanger og Drammen støtter forslaget. Trondheim kommune uttaler at tiltaket kan øke insentivene til arbeidsdeltakelse hos nyankomne flyktninger. De påpeker at kvinner i denne gruppen har langt lavere arbeidsdeltakelse enn menn.

IMDi har i høringssvaret uttalt at det ut fra tankegangen om raske løp den aller første tiden ikke bør være ordninger med kontantytelser de første årene i Norge, som gjør det økonomisk gunstig med lange fravær fra introduksjonsprogrammet.

Man er enig i denne vurderingen fra fagdirektoratet.

På den andre siden står uttalelsene fra *MiRA-senteret* og *NOAS*. *MiRA-senteret* mener at det å stramme inn regelverket for trygdeordninger ytterligere, vil føre til større økonomisk ulikhet og svekkede rettigheter for kvinner med minoritetsbakgrunn. *NOAS* mener at forslaget vil ramme arbeidssøkende flyktninger med små barn hardt, siden mange verken vil få arbeid eller rett til kontantstøtte for å være sammen med barna.

Det legges avgjørende vekt på innspillene fra de store kommunene og fra *IMDi*. Sistnevnte trekker frem et viktig poeng når det uttales at det ikke bør være ordninger med kontantytelser utover introduksjonsstønad i den perioden det er aktuelt å være i introduksjonsprogrammet. Formålet med dette er nettopp at nyankomne flyktninger og deres familiegjennforente som har behov for grunnleggende kvalifisering, skal lære seg norsk og komme raskt ut i arbeid eller utdanning. Kontantstøtten kan i denne perioden ha en negativ effekt, siden den kan oppfordre innvandrerne til et avbrudd i introduksjonsprogrammet.

Det er viktig at de innvandrerne som fyller vilkårene for å være i introduksjonsprogrammet fak-

tisk deltar i det. Introduksjonsprogrammet er et av de viktigste virkemidlene for å aktivisere denne gruppen. Det legges avgjørende vekt på at nyankomne innvandrere bør stimuleres til å komme i arbeid og aktivitet. Botidskrav for rett til kontantstøtte anses som et velegnet tiltak for å nå dette målet.

Brochmann II-utvalget la 1. februar 2017 frem sin rapport *NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. I oppsummeringen, punkt 10.6, skriver de at for å sette arbeidslivet og velferdsstaten i stand til å møte høy migrasjon, må «... integreringsevnen styrkes, slik at flyktninger i større grad blir en del av det ordinære arbeids- og samfunnslivet». De skriver videre:

«Det er viktig å bygge ned uheldige insentivstrukturer i de generelle inntektssikringsordningene. I NOU 2011: 7 ble det foreslått å erstatte kontantytelser med tjenester som en delvis løsning på dette dilemmaet. Denne tilnærmingen kan utvikles videre, særlig med tanke på barnefamilier, hvor man nettopp ønsker å legge til rette for barns deltakelse uten å undergrave arbeidsinsentivene for foreldrene. Det understrekes også at kontantstøtten særlig bidrar til å holde innvandrerkvinner utenfor arbeidsstyrken, og derfor bør fases ut.»

På denne bakgrunnen fastholdes forslaget i høringsnotatet om å innføre et botidskrav på fem år for rett til kontantstøtte. For ytterligere å styrke integreringen av mødre og barn, foreslår departementet at det kreves at begge foreldrene har vært medlem av folketrygden i fem år, under forutsetning av at begge foreldrene bor sammen med barnet. Botidskravet bør også gjelde for dem som får barn med en person som allerede bor i Norge.

Om behovet for overgangsordning vises til kapittel 11.

Se forslaget til endring i kontantstøtteleven § 3.

7.4.3.2 Stønad til enslig mor eller far

Det kreves etter gjeldende regler et forutgående medlemskap i trygden de siste tre årene før krav om stønad til enslig mor eller far etter folketrygdens kapittel 15 kan settes frem. Medlemskap opparbeides først og fremst gjennom å bo i Norge. Ytelsene er på denne måten beregnet på dem som har en klar tilknytning til Norge. Formålet med botidskravet er at enslig mor eller far som trenger forsørgelse et eller annet sted i verden, ikke skal

kunne komme til Norge og ha rett til overgangs-
stønad mv.

Stønad til enslig mor eller far har en klar aktivitetstetsrett utforming. Dagens arbeidsliv og samfunn legger til rette for at et familieliv kan kombineres med et yrkesaktivt liv. Arbeid er det beste middelet mot fattigdom, og statistikk viser at flertallet av småbarnsforeldre går tilbake til jobb når barnet får barnehageplass.

Antallet personer som er alene om omsorgen for barn har økt over mange år uten at flere har fått behov for overgangsstønad. Det er viktig at trygdeordninger generelt gir insentiver til at unge, arbeidsføre mennesker velger en aktiv tilværelse i arbeidslivet fremfor en passiv tilværelse på trygd. Overgangsstønad gir inntektssikring i en periode der omsorg for barn medfører at vedkommende midlertidig ikke kan forsørge seg selv ved eget arbeid, men bør innrettes slik at den nettopp skal gjelde i en overgangsfase og ikke medvirke til en passiv tilværelse med trygdeytelser over lengre tid. I den senere tid har argumentet om integrering av innvandringskvinner blitt trukket frem i debatten om overgangsstønaden. Statistikk viser at det er en svak overrepresentasjon av kvinner fra ikke-vestlige land som mottar stønaden, og at kvinner fra Somalia har vært sterkt overrepresentert blant disse (FAFO-rapport 2010: 32). Blant disse kvinnene kan overgangsstønaden ha en betydelig innlåsningsseffekt, til hinder for en aktiv deltakelse i arbeidslivet.

Departementet opprettholder etter dette forslaget i høringsnotatet om å skjerpe botidskravet for stønad til enslig mor eller far fra tre til fem år.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 15-2 første ledd.

Om behovet for overgangsordning vises til kapittel 11.

7.4.3.3 Arbeidsavklaringspenger

I høringsnotatet foreslo departementet å øke botidskravet for arbeidsavklaringspenger fra tre år (alternativt ett) til fem år. Departementet foreslo også en endring i unntaksreglene.

Arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse som kan mottas over lengre tid, i gjentatte perioder og det stilles ikke krav om forutgående yrkesaktivitet. Videre kan andre årsaker enn de rent helsemessige, for eksempel mangelfulle språkkunnskaper og manglende kompetanse, være hovedårsak til at arbeidsevnen er nedsatt. Departementet mener derfor at det ikke er urimelig med en økning av botidskravet for personer som ikke har en stabil tilknytning til Norge.

Det gjeldende botidskravet er utformet slik at man må ha minst tre års botid før *fremsettelsen av kravet* om ytelsen. Dette medfører at botidskravet for arbeidsavklaringspenger innebærer en venteperiode – og ikke et varig tap av retten. Man kan altså «vente» seg til ytelsen.

Departementet følger etter dette opp forslaget i høringsnotatet om at hovedregelen om kravet til botid for rett til arbeidsavklaringspenger økes fra tre til fem år.

Videre foreslo departementet i høringsnotatet å endre bestemmelsene om unntak fra dette botidskravet. Forslaget innebærer at unntaksadgangen reguleres uttømmende i loven, og at denne innskjerpes ved at det alltid stilles vilkår om ett års medlemskap før man fremsetter kravet.

Reglene om forutgående medlemskap bør utformes med sikte på at den enkelte skal være i stand til å forutse konsekvensene av opphold i medlemskapet av kortere eller lengre varighet. Videre bør reglene sikre likebehandling. Etter departementets oppfatning ivaretar ikke dagens unntaksbestemmelser disse hensynene i tilstrekkelig grad, og det bør i mindre grad enn i dag legges opp til skjønnsmessige vurderinger. I høringsnotatet vektla departementet at unntaksbestemmelsen for arbeidsavklaringspenger bør tilsvare reglene for uføretrygd.

Forslaget innebærer at personer som etter fylte 16 år har perioder med medlemskap som minst tilsvare periodene uten medlemskap og som får nedsatt arbeidsevne mens de er medlemmer, *eller* personer hvor opphold i medlemskapet utgjør mindre enn fem år totalt, får rett til arbeidsavklaringspenger når de på nytt har vært medlemmer i ett år. Personer som har vært yrkesaktive og hatt inntekt vil ha krav på sykepenger i ett år.

Departementet understreker at også dagens unntaksadgang i stor grad er knyttet til tidligere medlemskap i folketrygden, og at det med forslaget kun vil være behov for å innhente opplysninger om forutgående botid for en lang periode tilbake i tid i saker hvor personen som fremsetter kravet ikke oppfyller det ordinære botidsvilkåret. Det antas derfor at behovet for innhenting av opplysninger om medlemskapsperioder vil gjelde en begrenset gruppe.

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om hvilke tilfeller de mener bør være omfattet av unntaksadgangen fra botidskravet.

Departementet opprettholder etter dette forslaget i høringsnotatet.

Departementet gjør oppmerksom på at det i Prop. 74 L (2016–2017) Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstø-

nader til arbeidsrettede tiltak mv.), punkt 5.2, er fremmet tilsvarende forslag om endringer i folketrygdloven § 11-2. Sistnevnte forslag innebærer samme endring i unntaksadgangen som forslaget i proposisjonen her, men det foreslås ingen endringer i det ordinære botidskravet eller i det særlig unntaket for personer med flyktningstatus. Forutsatt at Stortinget først fatter vedtak etter forslaget i proposisjonen her, vil det ikke være nødvendig å gjøre endringer i § 11-2 som foreslått i Prop. 74 L (2016–2017).

Om behovet for overgangsordning vises til kapittel 11.

Se lovforslaget, folketrygdloven § 11-2.

7.4.3.4 *Uføretrygd*

Departementet foreslo i høringsnotatet å heve botidskravet for uføretrygd fra tre til fem år.

Departementet viser til at uføretrygd skal kompensere for den delen av inntektsevnen som er varig tapt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Ytelsen er ikke tidsbegrenset, men gis ikke etter fylte 67 år. Med dagens botidskrav på tre år, vil personer etter relativt kort tid i Norge kunne få rett til en varig ytelse. Det kan ta tid å opparbeide seg kompetanse og/eller tilknytning til det ordinære arbeidsmarkedet for personer som flytter til Norge. Kombinasjonen kort botid og lav kompetanse kan gi insentiver til å søke uføretrygd før alle muligheter for å kunne komme seg i jobb er uttømt. Et strengere krav til botid vil minske risikoen for at utenforliggende (ikke helsemessige) forhold påvirker inntektsevnen i negativ forstand.

Personer som ikke fyller botidskravet på det tidspunktet de blir uføre, vil ikke kunne kompensere for dette gjennom botid etter uføretidspunktet. Enkelte vil derfor oppleve at en heving av botidskravet fra tre til fem år for rett til uføretrygd vil kunne medføre at inngangsvilkåret for å motta ytelsen ikke oppfylles.

Det vises ellers til departementets vurderinger i punkt 7.4.3.5 om pensjonsytelsene.

Departementet opprettholder etter dette forslaget i høringsnotatet.

Om behovet for overgangsordning vises til kapittel 11.

Se lovforslaget, folketrygdloven § 12-2 første ledd første punktum og tredje ledd.

7.4.3.5 *Pensjonsytelser*

Departementet foreslo i høringsnotatet å heve botidskravet for pensjonsytelser fra tre til fem år. Dette gjelder alderspensjon (med unntak av den

inntektsbaserte delen av ny alderspensjon), ytelser til gjenlevende ektefelle, barnpensjon og stønad til tidligere familiepleier. Til gjenlevende ektefelle og tidligere familiepleier kan det ytes pensjon eller overgangsstønad. Forslaget om økt botidskrav har betydning for begge ytelsene.

Høringsinstansene har ytret motforestillinger til departementets forslag. Det stilles blant annet spørsmål ved om det er ønskelig å heve botidskravet for pensjonsytelser generelt.

I alderstrygdene fra 1936 og 1957 var det krav om fem års botid umiddelbart før et krav om pensjon ble fremsatt. Ved innføringen av folketrygden i 1967 ble kravet, uten at dette ble nærmere drøftet, redusert til tre år. Situasjonen i dag er helt annerledes hva gjelder mobilitet og migrasjon enn da folketrygden ble innført. Det er derfor etter departementets syn grunn til å vurdere botidskravet.

Hovedformålet med pensjonsytelsene er å sikre inntekt for mottakeren. Ytelsene er beregnet på personer i ulike livsfaser, men felles er at de kan ytes over en lang periode. For langtidsytelser er det etter departementets syn rimelig at det stilles krav til mottakerens tilknytning til Norge. Kravet til botid bør likebehandle flyktninger, norske statsborgere og andre grupper med lovlig opphold i Norge. Alderspensjon og barnpensjon, ytelser til gjenlevende ektefelle og stønad til tidligere familiepleier har ulike formål. Etter departementets mening taler likevel de beste grunner for å stille samme krav om tilknytning til Norge for samtlige ytelser.

I de fleste landene i Europa gis alderspensjon på bakgrunn av yrkesaktivitet, og ikke botid. I de nordiske landene, som har bostedsbaserte pensjonssystemer, kreves det i all hovedsak tre års botid (i Danmark er kravet for danske statsborgere tre år, mens det for andre er ti år). I de landene hvor pensjonssystemene er basert på yrkesaktivitet og avgiftsinnbetaling, varierer kravene til forutgående opptjening. For eksempel har Tyskland et krav om fem år, mens Belgia og Frankrike ikke har noe minimumskrav.²

Det faktum at det norske kravet til forutgående tid, i motsetning til hva som er tilfelle i de fleste landene utenfor Norden, ikke utelukkende er knyttet til yrkesaktivitet, kan etter departementets oppfatning tale for at Norge bør søke å ligge nærmere de høyere botidskravene, enn de lave.

Både ILO-konvensjon 128 og Europarådets Kodeks tillater de ratifiserende statene å ha høy-

² Kilde: EU's Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)

ere botidskrav enn det som følger av folketrygdloven.

Det vil etter departementets vurdering være fornuftig at vilkårene for rett til pensjonsytelser ikke er lempeligere i Norge enn i sammenlignbare land.

Pensjonsytelsene består av ulike komponenter, men kravet til forutgående botid gjelder for retten til pensjon i sin helhet. De ulike ytelsene påvirker hverandre, og det vil kunne virke svært kompliserende, både regelteknisk og datateknisk, dersom det stilles ulike krav til botid for de forskjellige ytelsene. Departementet legger til grunn at det har en egenverdi at regelverket er enhetlig og oversiktlig og mener derfor at det bør være samme botidskrav for samtlige pensjonsytelser.

En økning i botidskravet fra tre til fem år vil for de aller fleste ikke ha noen praktisk betydning.

Etter fylte 66 år er det i ny alderspensjon (folketrygdloven kapittel 20) ikke mulig å opparbeide seg botid, slik at personer som kommer til Norge i høy alder kan risikere å ikke oppfylle botidskravet, så fremt de ikke har opparbeidet seg trygdetid i land Norge har trygdeavtale med. Botid i gammel alderspensjon (folketrygdloven kapittel 19) opparbeides til og med det året man fyller 66 år. For perioden fra og med det året man fyller 67 år til og med det året man fyller 75 kan det opparbeides botid bare dersom man har opptjent pensjonspoeng, det vil si dersom man har hatt pensjonsgivende inntekt over ett grunnbeløp. Departementet antar at dette sjelden er praktisk for den aktuelle målgruppen.

Enkelte vil oppleve at en heving av botidskravet fra tre til fem år for rett til etterlatteytelsene vil kunne medføre at inngangsvilkåret for å motta ytelsene ikke oppfylles. Disse ytelsene kan man ikke «bo seg til», slik at for enkelte vil mulighetene for å få disse ytelsene bortfalle. Det er imidlertid et fåtall som vil bli berørt av dette.

Departementet vil også nevne at ved å motta en langtidsytelse tidlig etter ankomst til Norge, er faren for å falle utenfor arbeidslivet større. Departementet mener at forslaget særlig vil fremme arbeidsinsentivene til gjenlevende ektefeller.

Departementet fastholder etter en samlet vurdering forslaget om å heve botidskravet fra tre år til fem år for pensjonsytelsene i folketrygden.

Om behovet for overgangsordning vises til kapittel 11.

Se lovforslaget, folketrygdloven § 16-2 første ledd, § 17-3 første ledd bokstav a og b, § 18-2 første ledd bokstav a og b, § 19-2 første ledd og andre ledd innledningen, § 19-8 første ledd første punk-

tum, § 20-10 første ledd fjerde punktum og andre ledd første punktum.

7.4.4 Integreringsmessige konsekvenser av forslagene og internasjonale forpliktelser

Flere høringsinstanser stiller seg tvilende til om endringsforslagene vil gi arbeidsinsentiver for flyktninger som kommer til Norge, og det uttrykkes bekymring for at endringene vil kunne vanskeliggjøre integrering og bosetting. Disse innsigelsene er nærmere omtalt i kapittel 10.

Enkelte høringsinstanser ga uttrykk for at ulike internasjonale konvensjoner kunne ha betydning for hvilke muligheter Norge har til å endre regelverket på dette området. I et vedlegg til høringsnotatet ble det gjort kortfattet rede for hvilke skranker som følger av de mest sentrale internasjonale avtalene på området. Noen av høringsinstansene viste i tillegg til enkelte andre konvensjoner som de mente var relevante for de aktuelle spørsmålene, og som de derfor syntes burde ha vært vurdert nærmere. De forskjellige konvensjonene og deres relevans for de foreslåtte tiltakene er nærmere omtalt i kapittel 9. Det konkluderes der med at departementet ikke kan se at heving/innføring av botidskrav skulle være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

7.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises til punkt 6.5.1 med hensyn til usikkerhetene i beregningene.

Beregningene forutsetter at det bare er nye stønadsmottakere som blir omfattet av regelendringene. Arbeids- og velferdsetaten har ikke noe medlemsregister som gir en løpende oversikt over opptjening av medlemsperioder eller trygdetid. Beregningene er derfor for de fleste ytelsene basert på anslag ut fra koblinger av data for nye mottakere i 2015 opp mot enten opplysninger om trygdetid (for alderspensjon) eller opplysninger fra folkeregisteret om botid i Norge på tilgangstidspunktet (eller første uføretidspunkt for uføretrygd). På kort sikt er det lagt til grunn at disse dataene vil være representative for å anslå effekten fra 2018 og fremover. Det er ikke spesifikt tatt høyde for at endringer i asyltilstrømmingen til Norge eventuelt kan gi andre innsparingseffekter enn hva disse tallene skulle tilsi.

For de ytelsene der det har vært mulig, bygger beregningene på antall innvilgede vedtak der per-

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg
(ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

sonen har mer enn tre, men mindre enn fem års botid.

Det vil ta flere år før man får full effekt av å skjerpe botidskravene. Effekten vil også avhenge av om man samtidig opphever særreglene for flyktninger. Dersom man ikke gjør det, vil en slik skjerping bare få betydning for personer som ikke er flyktninger, og da i stor utstrekning bare for personer som ikke kan påberope seg en av de trygdeavtalene Norge er bundet av.

Direktoratet antar at den fulle effekten for de fleste av ytelsene først vil ha inntruffet i 2060. De økonomiske konsekvensene av å skjerpe botidskravet for rett til pensjoner, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere, og av å innføre et botidskrav for kontantstøtte, fremstilles i tabell 7.1. Tiltaket er anslått å ha en førsteårseffekt som gir en innsparing på om lag 215 millioner kroner, forutsatt at de særskilte bestemmelsene for flyktninger ikke videreføres. Grove anslag viser at ved full effekt i 2060 vil tiltaket kunne gi en innsparing på et sted mellom 500 millioner kroner og 1,3 milliarder kroner.

Skjerping av botidskravet for alderspensjon vil også gi merutgifter til supplerende stønad.

Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår førsteårseffekten til supplerende stønad for personer over 67 år å være en utgiftsøkning på 1 million kroner, mens full effekt i 2060 anslås til mellom 10 og 15 millioner kroner. Dersom supplerende stønad utvides til uføre flyktninger, vil skjerping av botidskravet for uføretrygd også gi merutgifter til supplerende stønad. Førsteårseffekten anslås til 2 millioner kroner, mens full effekt i 2060 grovt anslås å ligge mellom 60 og 135 millioner kroner. Nettoinnsparingen av tiltaket i det første året blir dermed på om lag 190 millioner kroner, mens full effekt i 2060 grovt kan anslås til en nettoinnsparing på mellom 500 millioner kroner og 1,2 milliarder kroner.

Hovedårsaken til at innsparingene for alderspensjon er relativt beskjedne, er at en slik skjerping vil ha liten effekt for personer som kan påberope seg en av de trygdeavtalene Norge er bundet av, samt at de som faktisk mister retten til alderspensjon vil miste en svært lav alderspensjon. I tillegg er det veldig få som innvandrer til Norge så sent som i 60-årene fra land Norge ikke har trygdeavtale med.

Tabell 7.1 Innsparingseffekt av endrede kvalifiseringskrav, forutsatt at særreglene for flyktninger avvikes for de ytelsene som har slike bestemmelser. Millioner kroner

Ytelse	Førsteårs- effekt	Full effekt (2060) lav innvandring	Full effekt (2060) middels innvandring	Full effekt (2060) høy innvandring
Alderspensjon, kapittel 19	-1	-0	-0	-0
Garantipensjon, kapittel 20	0	-13	-14	-16
Ytelser til gjenlevende ektefelle	0	-7	-9	-13
Barnepensjon	0	-2	-2	-4
Ytelser til tidligere familiepleiere	0	0	0	0
Uføretrygd	-9	-203	-281	-483
Supplerende stønad til personer over 67 år	1	12	13	14
Supplerende stønad til uføre flyktninger	2	57	78	135
Arbeidsavklaringspenger	-26	-157	-218	-375
Enslige forsørgere	-46	-102	-150	-259
Kontantstøtte ¹	-136 ²	-130	-180	-266
Totalt	-215	-545	-763	-1267

¹ Innføring av botidskrav for kontantstøtte må antas å gi økt barnehageetterspørsel. Merutgiftene til oppretting av nye barnehageplasser ved innføring av botidskrav på fem år kan på usikkert grunnlag anslås til 22 millioner kroner i 2018.

² Det oppgitte tallet gjelder for 2018, ved innføring fra 1. juli 2017. Det vises også til Barne- og likestillingsdepartementets Prop. 1 S (2016–2017), der det ble anslått at innsparingen i 2017 ville bli på 15 mill. kroner, ved innføring fra samme tidspunkt.

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

Dersom botidskravet skjerpes for disse ytelsene, uten at særreglene for flyktninger samtidig oppheves, vil dette gi en innsparing det første året på om lag 180 millioner kroner. Når den fulle effekten for de fleste ytelsene vil inntreffe, i 2060, viser grove anslag at innsparingen vil kunne være et sted mellom 400 millioner kroner og 930 millioner kroner. Tabell 7.2 gir en nærmere oversikt over de økonomiske konsekvensene av tiltaket. Merutgiftene til supplerende stønad vil først komme på lang sikt, og vil da kunne utgjøre mellom 5 og 7 millioner kroner.

Dersom man skjerper botidskravene for alderspensjon og uføretrygd, samtidig som man innfører forslaget beskrevet i kapittel 6, viser grove anslag at den samlede innsparingen på lang sikt, i 2060, vil kunne bli på et sted mellom 2,7 milliarder kroner og 4,1 milliarder kroner. Tabell 7.3 gir en nærmere oversikt over de økonomiske konsekvensene av tiltaket.

Det er stor usikkerhet knyttet til spørsmålet om hvordan utbetalingene av økonomisk sosialhjelp vil påvirkes av å øke botidskravet for trygdeytelser, og det legges til grunn at økningen i økonomisk stønad kan variere i intervallet fra tilnær-

met 0 prosent for enkelte ytelser og helt opp mot 60 prosent for andre.

Økt botidskrav for alderspensjon antas i liten eller ingen grad å medføre merutgifter til økonomisk sosialhjelp. Årsaken er at de som blir rammet i stor grad vil få supplerende stønad som sikkerhetsnett i stedet.

De økonomiske konsekvensene for kommunene av økte botidskrav for uføretrygd vil også være klart i nedre del av intervallet.

Direktoratet regner med at de økonomiske konsekvensene for kommunene vil være størst som følge av botidskravene for stønad til enslige forsørgere, og til dels også arbeidsavklaringspenger. For de øvrige ytelsene antas det at merutgiftene til økonomisk sosialhjelp vil ligge i det midtre sjiktet av intervallet.

Skjerping av kravene for rett til trygdeytelser, uansett om dette gjøres ved innføring/heving av botidskrav eller på annen måte, vil høyst trolig resultere i en viss økning i utbetalingene av økonomisk sosialhjelp. Hvorvidt tiltakene vil medføre høyere utbetaling av økonomisk sosialhjelp, vil avhenge av om de berørte stønadsmottakerne har andre inntekter og av om de har en ektefelle eller samboer som er i arbeid eller har andre inntekter.

Tabell 7.2 Innsparingseffekt av endrede kvalifiseringskrav, forutsatt at særreglene for flyktninger ikke avvikes for de ytelsene som har slike bestemmelser. Millioner kroner

Ytelse	Førsteårs-effekt	Full effekt (2060) lav innvandring	Full effekt (2060) middels innvandring	Full effekt (2060) høy innvandring
Alderspensjon, kapittel 19	0	0	0	0
Garantipensjon, kapittel 20	0	-6	-7	-8
Ytelser til gjenlevende ektefelle	0	0	0	0
Barnpensjon	0	0	0	0
Ytelser til tidligere familiepleiere	0	0	0	0
Uføretrygd	-5	-118	-163	-281
Supplerende stønad til personer over 67 år	0	5	6	7
Arbeidsavklaringspenger	-17	-100	-139	-239
Enslige forsørgere	-25	-55	-82	-142
Kontantstøtte ¹	-136 ²	-130	-180	-266
Totalt	-183	-404	-565	-929

¹ Innføring av botidskrav for kontantstøtte må antas å gi økt barnehageetterspørsel. Merutgiftene til oppretting av nye barnehageplasser ved innføring av botidskrav på fem år kan på usikkert grunnlag anslås til om lag 22 millioner kroner i 2018.

² Det oppgitte tallet gjelder for 2018, ved innføring fra 1. juli 2017. Det vises også til Barne- og likestillingsdepartementets Prop. 1 S (2016–2017), der det ble anslått at innsparingen i 2017 ville bli på 15 mill. kroner, ved innføring fra samme tidspunkt.

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

Tabell 7.3 Skjerpe kravet for rett til alderspensjon og uføretrygd til 5 år, avvikle særreglene for flyktninger, avvikle det retroaktive medlemskapet i folketrygdens pensjonsdel og utvide ordningen med supplerende stønad til å omfatte uføre flyktninger. Millioner kroner

Ytelse	2018	2060 lav innvandring	2060 middels innvandring	2060 høy innvandring
Alderspensjon ¹	-9	-5 300	-5 900	-6 700
Uføretrygd	-40	-3 300	-4 200	-6 300
Supplerende stønad til personer over 67 år	+7	+3 900	+4 400	+5 000
Supplerende stønad til uføre flyktninger	+27	+2 100	+ 2 600	+3 900
<i>Totalt</i>	<i>-15</i>	<i>-2 600</i>	<i>-3 100</i>	<i>-4 100</i>

¹ I disse beregningene er inntektpensjon også inkludert.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

I høringsnotatet ble det vist til at det er nødvendig med data om samlet inntekt på husholdningsnivå for å utrede konsekvensene og at Arbeids- og velferdsdirektoratet mangler slike data. Arbeids- og sosialdepartementet har, sammen med Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, tatt initiativ til et samarbeid med kommunenes arbeidsgiver-, interesse- og medlemsorganisasjon, KS, for å foreta en grundigere kartlegging av konsekvensene som de foreslåtte tiltakene vil kunne ha for kommunesektoren. Som et ledd i denne prosessen har Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra departementet utarbeidet statistikk på bakgrunn av opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om nye mottakere av arbeidsavklaringspenger, stønad til enslig mor eller far og kontantstøtte i 2015, som ville blitt berørt av de foreslåtte regelendringene. Denne statistikken inneholder informasjon om husholdningstype, gjennomsnittlig husholdningsinntekt og andel av husholdningene som mottar økonomisk sosialhjelp i den aktuelle gruppen. Basert på denne statistikken er det nå enighet mellom departementene og KS om et

intervall for hvor stor andel av innsparingene i utgifter til arbeidsavklaringspenger, stønad til enslig mor eller far og kontantstøtte som vil resultere i merutgifter til økonomisk sosialhjelp. Intervallene det er enighet om, er for arbeidsavklaringspenger mellom 34 og 53 prosent, for stønad til enslig mor eller far mellom 29 og 59 prosent og for kontantstøtte mellom 4 og 28 prosent. Det legges til grunn at kommunesektoren vil bli kompensert for større merutgifter.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har uttalt at tiltaket i seg selv ikke vil føre til merarbeid for Arbeids- og velferdsetaten, ut over nødvendige endringer i rutiner, rundskriv, vedtaksbrev mv. Endringen vil medføre behov for justeringer i IKT-systemene.

Med hensyn til forslaget om å oppheve botidskravet for hjelpemidler, er det viktig å huske at det allerede i dag er svært omfattende unntak fra kravene til forutgående trygdetid. En oppheving av den formelle hovedregelen om botid vil derfor ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

8 Andre tiltak

8.1 Perioden man kan motta supplerende stønad i utlandet og skjerpet kontroll med utenlandsopphold

8.1.1 Høringsnotatet

Supplerende stønad gis til personer som er bosatt i Norge og som normalt oppholder seg her. Stønadsmottakerne har imidlertid anledning til å ha utenlandsopphold på inntil 90 dager per ettårig stønadsperiode.

I høringsnotatet ble det vist det til at forslaget om å utvide ordningen med supplerende stønad til også å omfatte uføre flyktninger under 67 år, medfører innlemmelse av en presumptivt mer mobil gruppe mennesker, som i noe større grad kan forventes å foreta utenlandsreiser. Kontrollen med utenlandsoppholdene blir derfor av enda større betydning.

Supplerende stønad er et alternativ til økonomisk stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven (økonomisk sosialhjelp). For mottakere av økonomisk sosialhjelp er det ikke anledning til utenlandsopphold i mottaksperioden. I høringsnotatet slo imidlertid departementet fast at det ikke anses som hensiktsmessig eller rimelig at mottakerne av supplerende stønad ikke skal kunne beholde stønadsretten under ordinære ferieopphold og andre alminnelige opphold i utlandet. Departementet mente at det fremdeles må være tillatt med kortere utenlandsopphold, men at den någjeldende 90-dagersregelen kan fremstå som unødvendig romslig.

For å sikre at ordningen avgrenses til personer som er bosatt i Norge og som normalt oppholder seg her, foreslo departementet i høringsnotatet å halvere den tillatte perioden, slik at mottakerne kan oppholde seg i utlandet maksimalt 45 dager per år uten at retten til stønad opphører.

Arbeids- og velferdsetaten kan videre kreve at stønadsmottakeren møter opp inntil to ganger i løpet av en stønadsperiode på 12 måneder og viser pass eller annet reisedokument for å dokumentere retten til stønaden. Samtidig vurderes blant annet boforhold, inntekt og formue. Disse møtene

kommer i tillegg til det personlige fremmøtet ved fremsettelsen av søknaden om supplerende stønad.

Dersom den perioden mottakerne kan oppholde seg i utlandet og opprettholde retten til stønad reduseres til 45 dager, mente departementet i høringsnotatet at det vil kunne være behov for hyppigere kontroller. Muligheten til å kreve personlig fremmøte ble derfor samtidig foreslått økt fra inntil to ganger i året til inntil fire ganger. Arbeids- og velferdsetaten vil selv kunne vurdere behovet for kontroll fra sak til sak, herunder innholdet av det enkelte kontrollmøtet. Det må vurderes om det er behov for en fullstendig kontroll av utenlandsopphold, boforhold, inntekt og formue i alle møtene, eller om det for enkelte møter er tilstrekkelig kun å dokumentere tilstedeværelse i landet. Det vil på sikt også kunne være grunn til å se nærmere på mulighetene for automatiserte løsninger.

8.1.2 Høringsinstansene

Antirasistisk senter, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), MiRA-Senteret, NOAS, Rettspolitisk forening, Fjell kommune og Larvik kommune har kritiske merknader til forslagene om redusert periode hvor man kan motta ytelsen i utlandet og om skjerpet kontroll med utenlandsopphold.

Både *Antirasistisk senter* og *Rettspolitisk forening* legger vekt på flyktningers behov for kontakt med familiemedlemmer i andre land og mener at reduksjon i den tillatte utenlandsperioden synes unødig inngripende og begrensende for menneskers livsførsel.

Antirasistisk senter uttaler:

«I andre tilfeller vil eldre flyktninger oppleve at situasjonen i hjemlandet har bedret seg i løpet av årene siden flukten, slik at de nå kan tilbringe mer tid sammen med familie der, samtidig som de er for gamle til å utvandre permanent fra Norge og bygge opp livet sitt på nytt i landet de flyktet fra. Her foreslås med andre ord en begrensning som kan ramme en del menneskers kontakt med familie nokså hardt,

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteloven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelsar)

uten at vi kan se at regjeringen forsøker å begrunne behovet for dette.»

MiRA-Senteret mener at forslaget om å halvere den tillatte oppholdstiden i utlandet fra 90 til 45 dager, med møteplikt fire ganger i året, vil føre til usikkerhet for mottakerne. *MiRA-Senteret* mener vidare at det er belastende for den enkelte å bli mistenkt for ikke å ha rett til disse ytelsene. Det at en person gang på gang må bevise sin rett på supplerende stønad er ressurs- og tidskrevende.

Også *Rettspolitisk forening* mener økt kontroll med utenlandsopphold er forutinntatt og stigmatiserende. De mener det er dårlig prioritering av knappe ressurser å kreve at personer som dokumentert ikke er i stand til å jobbe, skal måtte møte personlig for kontroll hos Arbeids- og velferdsetaten fire ganger i året.

Stavanger kommune gir uttrykk for lignende synspunkter.

Pensjonistforbundet uttrykker bekymring for at svekkede og syke med høy alder vil kunne ha problemer med å møte opp hos Arbeids- og velferdsetaten for å levere søknad og gjennomføre kontrollmøter.

8.1.3 Departementets vurdering og forslag

Utvidelse av ordningen med supplerende stønad til også å omfatte uføre flyktninger under 67 år vil føre til at også yngre personer omfattes av ordningen. Yngre personer er presumptivt mer mobile enn eldre, og kan i noe større grad forventes å foreta utenlandsreiser.

Utvidelsen vil føre til at også personer i arbeidsdyktig alder omfattes av ordningen. Det er ikke slik at alle uføre er 100 prosent uføre. Om lag 1 av 6 av alle uføretrygdde mottar gradert uføretrygd. Personer som ikke er helt uføre, forventes å utnytte restarbeidsevnen sin. Dette gjelder på samme måte for flyktninger som for alle andre. Den supplerende stønaden vil kontrolleres og justeres mot eventuell arbeidsinntekt i forbindelse med kontrollmøtene.

Kontroll med at vilkårene for ytelsen er oppfylt – både med at mottaker oppholder seg i Norge i og med den faktiske inntekten – blir av stor betydning.

Departementet vil peke på at 45 dager tilsvarer mer enn seks uker, og at arbeidstakere til sammenligning som hovedregel har rett til en årlig ferie på fem uker, altså kun 35 dager inklusive hel-

gedager. Mottakere med supplerende stønad kan således oppholde seg i utlandet, og ved behov ta hånd om syke eller gamle familiemedlemmer, og samtidig ha rett til supplerende stønad i større grad enn arbeidstakere kan oppholde seg i utlandet uten å miste retten til lønn.

Departementet vil også understreke at dersom stønadsmottakeren ønsker å oppholde seg i utlandet ut over 45 dager, står vedkommende fritt til å gjøre det, men må da varsle Arbeids- og velferdsetaten om oppholdet og stønaden vil stanses. Stønadsmottaker kan søke om fornyet stønadspriode ved tilbakekomst til Norge.

Enkelte høringsinstanser gir uttrykk for at departementets holdning synes å være at mange flyktninger vil ønske å misbruke regelverket. Departementet vil peke på at når yngre personer omfattes av ordningen og forventes å arbeide i den grad det er mulig, er det større sannsynlighet for at mottakerne har inntekt som får betydning for retten til supplerende stønad, sammenlignet med dagens personkrets, som har nådd pensjonsalder. Det er også større sannsynlighet for at den yngre persongruppen hyppigere skifter bosituasjon, for eksempel at samboerskap etableres eller avsluttes, enn dagens personkrets. Bosituasjonen har betydning for nivået på ytelsen, og dette vil måtte følges opp i kontrollmøtene for å sikre at stønadsmottakeren mottar stønad på det nivået vedkommende har rett til.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at det ikke er behov for å følge opp alle mottakere like tett med tanke på opphold i Norge, inntekt og bosituasjon. Departementet holder fast ved denne vurderingen. Arbeids- og velferdsetaten skal selv kunne vurdere behovet for kontroll fra sak til sak, herunder innholdet av det enkelte kontrollmøtet. Staten vurderer om det er behov for en fullstendig kontroll av utenlandsopphold, boforhold, inntekt og formue i alle møtene, eller om det for enkelte møter er tilstrekkelig kun å dokumentere tilstedeværelse i landet.

Departementet følger etter dette opp forslaget i høringsnotatet om redusert tillatt utenlandsopphold med rett til supplerende stønad og kontroll med dette.

Det vises til lovforslaget, §§ 4 og 21 i lov om supplerende stønad.

Departementet foreslår at endringene skal gjelde for søknader som settes frem etter lovens ikrafttredelse. Det anses ikke å være behov for overgangsregler.

8.2 Folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus for andre ytelser enn alderspensjon og uføretrygd

8.2.1 Høringsnotatet

Som det går frem av kapittel 3, er det gitt særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til oppfyllelse av botidskravene for *arbeidsavklaringspenger* og *stønad til enslige forsørgere*.

I høringsnotatet mente departementet at hensynet til å likebehandle flyktninger med nordmenn som vender tilbake til Norge etter lange utenlandsopphold og med andre grupper som har lovlig opphold i Norge, taler for å oppheve de særskilte bestemmelsene for flyktninger med hensyn til arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere. En opphevelse av de særskilte bestemmelsene for alderspensjon og uføretrygd taler også for at de særskilte bestemmelsene for arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere oppheves, for i størst mulig grad å kunne ha et enhetlig regelverk for flyktninger i folketrygdloven. I høringsnotatet ble det dessuten pekt på at dersom de særskilte bestemmelsene for arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere ikke oppheves, vil den foreslåtte hevingen av botidskravene for disse ytelsene, se kapittel 7, gjelde for alle andre enn flyktninger.

Arbeidsavklaringspenger er en ytelse som kan mottas over lengre tid, og det er ikke noe krav til forutgående yrkesaktivitet for å få rett til ytelsen. Ulike inngangsvilkår for rett til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd innebærer en risiko for økt press på den ordningen som har lavest krav.

Departementet foreslo på denne bakgrunnen å oppheve de særskilte bestemmelsene for flyktninger med hensyn til arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere.

I høringsnotatet ble det videre vist til at det også finnes særskilte bestemmelser for *ytelser til gjenlevende ektefelle* og *barnepensjon*.

Departementet mente hensynet til å likebehandle flyktninger med nordmenn som vender tilbake til Norge etter lange utenlandsopphold og med andre grupper som har lovlig opphold i Norge, og hensynet til et enhetlig regelverk for flyktninger i folketrygdloven, isolert sett kunne tale for å oppheve særordningene også for etterlatte ektefeller og barn.

Det ble imidlertid vist til at dette gjelder personer som har mistet en ektefelle eller en eller begge av sine foreldre. Uten særlig tilknytning til

Norge er det naturlig at dette kan være relativt sårbare grupper.

Regjeringen nedsatte i oktober 2015 et offentlig utvalg som skal utrede etterlatteytelsene i folketrygden. Utvalget leverte sin utredning 2. februar 2017, se NOU 2017: 3. Departementet fant at det var mest hensiktsmessig å avvente denne utregningen før det tas endelig stilling til disse særrettighetene for etterlatte flyktninger. Dette spørsmålet vil derfor bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen at utvalgets utredning.

Departementet påpekte for øvrig i høringsnotatet at det også finnes særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til oppfyllelse av botidskravet for *hjelpemidler*. Departementets prinsipale forslag i høringsnotatet var imidlertid å oppheve dette botidskravet, hvilket ville medføre at behovet for disse særskilte bestemmelsene ville falle bort.

Det ble subsidiært, for det tilfelle at botidskravet for rett til hjelpemidler likevel ble videreført, foreslått å oppheve de særskilte bestemmelsene for flyktninger for rett til hjelpemidler. Dette var basert på hensynet til likebehandling av flyktninger og nordmenn som vender tilbake til Norge etter lange utenlandsopphold og andre grupper som har lovlig opphold i Norge, og på hensynet til et enhetlig regelverk for flyktninger i folketrygdloven.

Det finnes ingen særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til *grunn- og hjelpestønad*. For en person som mottar pensjon eller uføretrygd fra folketrygden som er redusert på grunnlag av trygdetid, skal imidlertid også grunn- og hjelpestønden reduseres forholdsmessig. I kapittel 6 foreslås det å fjerne de særskilte bestemmelsene for flyktninger ved beregning av alderspensjon og uføretrygd. I tilfeller hvor dette medfører at en flyktning får mindre enn full trygdetid, vil han eller hun også få redusert grunn- og hjelpestønad. I de tilfellene der oppheving av de særskilte bestemmelsene medfører at en flyktning ikke får rett til alderspensjon eller uføretrygd i det hele tatt, vil vedkommende imidlertid fremdeles kunne ha rett til grunn- og hjelpestønad. Stønden vil da ikke bli redusert på grunn av manglende trygdetid, fordi vedkommende ikke mottar pensjon.

8.2.2 Høringsinstansene

Høringsinstansene har i begrenset grad kommentert forslaget om å avvikle de særskilte bestemmelsene for flyktninger med hensyn til oppfyllelse av botidskravene for arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere. I hovedsak vises det

derfor til omtalen av høringsinstansenes generelle vurderinger av spørsmålet om folketrygdlovens særskilte bestemmelser for flyktninger i punkt 6.3 foran, der det fremgår at innvendingene mot forslagene gjelder nivået på ytelsene, redusert forutsigbarhet, integreringsmessige konsekvenser og faren for økte kostnader for kommunene.

Enkelte høringsinstanser har imidlertid kommet med kommentarer til forslaget om å avvikle de særskilte bestemmelsene for flyktninger for rett til arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere. Det er først og fremst bekymringen for økte kostnader for kommunene som gjør at de uttrykker skepsis til å avvikle disse forslagene.

NAV Aukra uttaler:

«Det er spesielt for arbeidsavklaringspenger og stønad til enslig mor eller far at bortfallet av de særskilte bestemmelsene for flyktninger vil ha konsekvenser for et økt behov for supplerende økonomisk stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven. I denne gruppen mottar allerede i dag en betydelig andel stønadsmottakere supplerende økonomisk sosialhjelp. Spesielt med tanke på stønadsmottakernes barn er dette en gruppe som potensielt vil ha et økt behov for økonomisk sosialhjelp når endringene gjennomføres.»

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Sandnes kommune gir uttrykk for tilsvarende synspunkter.

8.2.3 Departementets vurdering og forslag

De særlige reglene for flyktninger med hensyn til arbeidsavklaringspenger, stønad til enslige forsørgere, etterlatteytelsar og hjelpemidler medfører at flyktninger gis unntak fra kravet til forutgående botid for rett til disse ytelsene. For etterlatteytelsar er det i tillegg, som for alderspensjon og uføretrygd, gitt særskilte beregningsregler.

Departementet følger opp forslaget i høringsnotatet om å oppheve kravet til forutgående botid for rett til hjelpemidler. Dette innebærer at forutgående botid ikke lenger vil være et kvalifiseringskrav for rett til hjelpemidler for noen grupper, heller ikke for flyktninger. Det vil dermed ikke være behov for særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til denne ytelsen. Ingen av høringsinstansene stilte seg negative til dette forslaget.

Regjeringen nedsatte i oktober 2015 et offentlig utvalg til å utrede etterlatteytelsene i folketrygden. I høringsnotatet la departementet opp til at

man skulle avvente utvalgets utredning, før det tas endelig stilling til spørsmålet om å avvikle særbestemmelsene for etterlatte flyktninger. Utvalget leverte sin utredning 2. februar 2017, se NOU 2017: 3. De særskilte bestemmelsene vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen av utvalgets utredning. Ingen av høringsinstansene hadde innsigelser til dette. Departementet mener for øvrig at det kan være grunn til å se de særskilte bestemmelsene for flyktninger angående barnepensjon i sammenheng med bestemmelsene i lov 17. februar 1989 nr. 2 om bidragsforskott (forskotteloven). Det kan i denne forbindelse være aktuelt å se nærmere på om regelverket for bidragsforskott er hensiktsmessig utformet for barn med flyktningstatus.

Ved vurderingen av om det er grunn til å avvikle de særskilte bestemmelsene som gir flyktninger rett til arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere uavhengig av egen botid, må det legges særlig vekt på at en slik endring innebærer at alle de særskilte bestemmelsene for flyktninger i folketrygdloven avvikles, med unntak av de som gjelder etterlatte. For uføre flyktninger foreslås det riktignok å erstatte disse særrettighetene med korresponderende særrettigheter i den statlige ytelsen supplerende stønad, ettersom dette er en ytelse som gis til store grupper og over lange perioder. Tilsvarende ordning finnes allerede for personer over 67 år. På denne måten begrenses kostnadsøkningen for kommunene. Arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere er begge midlertidige ytelsar, og kravet til forutgående botid for rett til disse ytelsene er slik innrettet at det for mange vil være mulig «å bo seg til» disse to ytelsene, ettersom botidskravet må være oppfylt før man fremsetter krav om ytelsen.

Videre medfører endringen at flyktninger behandles likt med nordmenn som har hatt lange utenlandsopphold og andre grupper som har lovlig opphold i Norge. Dersom de særskilte bestemmelsene for arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere ikke oppheves, vil dessuten den foreslåtte hevingen av botidskravet for disse ytelsene, se kapittel 7, gjelde for alle andre enn flyktninger. Som en konsekvens ville den trygdemessige verdien av flyktningstatusen bli høyere enn i dag.

Enkelte høringsinstanser var opptatt av at en slik endring vil kunne medføre økte kostnader for kommunene. Av nesten 10 000 nye mottakere av stønad til enslige forsørgere i 2015 var det 117 flyktninger med mindre enn tre års botid på virkningstidspunktet. Tilsvarende tall for arbeidsavklaringspenger viser at det av drøyt 44 000 nye

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

mottakere var 55 flyktninger med mindre enn tre års botid. Endringen antas således å gjelde svært få personer, slik at kostnadsøkningen for kommunene ikke antas å bli vesentlig, og det følger av punkt 8.3.2 at det ikke er snakk om betydelige kostnadsøkninger for kommunene de første årene. Arbeids- og sosialdepartementet har som nevnt, sammen med Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, tatt initiativ til et samarbeid med kommunenes arbeidsgiver-, interesse- og medlemsorganisasjon, KS, for å kartlegge konsekvensene som de foreslåtte tiltakene vil kunne ha for kommunesektoren, se punkt 7.5. Det legges til grunn at kommunesektoren vil bli kompensert for større merutgifter.

Videre stiller flere høringsinstanser seg tvilende til om endringsforslagene vil gi arbeidsinsentiver for flyktninger som kommer til Norge, og det uttrykkes bekymring for at endringene vil kunne vanskeliggjøre integrering og bosetting. Disse innsigelsene er nærmere omtalt og kommentert i kapittel 10.

Enkelte høringsinstanser ga uttrykk for at ulike internasjonale konvensjoner ville ha betydning for vurderingene av de muligheter Norge har til å endre regelverket på dette området. I et vedlegg til høringsnotatet ble det gjort kortfattet rede for hvilke skranker som følger av de mest sentrale internasjonale avtalene på området. Noen av høringsinstansene viste i tillegg til enkelte andre konvensjoner som de mente var relevante for de aktuelle spørsmålene, og som de derfor syntes burde ha vært vurdert nærmere. De forskjellige konvensjonene og deres relevans for de foreslåtte tiltakene er nærmere omtalt i kapittel 9. Det konkluderes der med at departementet ikke kan se at tiltaket skulle være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

Departementet opprettholder etter dette forslaget i høringsnotatet. Det vises til lovforslaget, folketrygdloven §§ 11-2 og 15-2.

Som departementet pekte på i høringsnotatet gir asylsøkerforskriften § 3 asylsøkere mulighet til å opptjene rett til blant annet pensjoner og uføretrygd i den perioden da asylsøknaden er til behandling. For at opphevingen av folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus skal få reell effekt, tar departementet sikte på å oppheve § 3 i forskrift 14. mai 2008 nr. 460 om trygdedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer.

Om behovet for overgangsordning vises til kapittel 11.

8.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

8.3.1 Konsekvenser av forslagene om redusert periode hvor man kan motta supplerende stønad i utlandet og skjerpet kontroll med utenlandsopphold

Det vises til beskrivelsen av forslagene i punkt 8.1.

Det må legges til grunn at disse tiltakene kun i svært begrenset utstrekning vil resultere i innsparinger. Det antas at mottakerne i det vesentlige vil tilpasse seg, og etterleve det mer restriktive regelverket, hvilket altså vil innebære å begrense utenlandsopphold til maksimum 45 dager per år.

Reduksjonen i perioden hvor man kan motta supplerende stønad i utlandet vil ikke medføre noen administrativ merbelastning for Arbeids- og velferdsetaten, ut over nødvendige endringer i vedtaksbrev og informasjonsmateriell.

Skjerpet kontrollvirksomhet vil nødvendigvis medføre økt arbeidsbyrde for Arbeids- og velferdsetaten.

8.3.2 Konsekvenser av forslaget om opphevelse av folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger, andre ytelser enn alderspensjon og uføretrygd

Det vises til beskrivelsen av tiltaket i punkt 8.2 og til beskrivelsen av usikkerhetene i beregningene i punkt 6.5.1. Forutsetningene som er lagt til grunn for beregningen er de samme som nevnt i punkt 6.5.2.

Det vil variere hvor raskt helårsvirkningene av forslagene vil inntreffe. For arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere vil helårseffekten inntreffe etter om lag 3–5 år. Ettersom forslaget kun gjelder nye mottakere, vil det ta opp mot 20–50 år før helårsvirkningen oppnås for de øvrige ytelsene. For å illustrere mulige virkninger på lang sikt er det derfor oppgitt innsparingseffekter for alle ytelsene i 2060, ut fra tre alternative fremskrivninger.

De økonomiske konsekvensene av dette tiltaket er anslått til en innsparing på 15 millioner kroner i 2018. Grove anslag viser at innsparingene i 2060 vil kunne være et sted mellom om lag 90 millioner kroner og om lag 195 millioner kroner, se tabell 8.1 for nærmere detaljer.

Tiltaket må antas å medføre visse økonomiske konsekvenser for kommunene. Økonomisk sosialhjelp vurderes individuelt med utgangspunkt i

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg
(ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

personens behov for hjelp, og kostnadene vil variere i det enkelte tilfelle på bakgrunn av blant annet familiesituasjon, boutgifter, oppvarmingskostnader og husholdningens samlede inntekt. Det er derfor vanskelig å gi et presist anslag. Som nevnt har Arbeids- og sosialdepartementet, sammen med Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, tatt initiativ til et samarbeid med

kommunenes arbeidsgiver-, interesse- og medlemsorganisasjon, KS, for å kartlegge konsekvensene som de foreslåtte tiltakene vil kunne ha for kommunesektoren, se punkt 7.5. Det legges til grunn at kommunesektoren vil bli kompensert for større merutgifter.

Arbeids- og velferdsdirektoratet antar at tiltaket ikke vil føre til nevneverdig merarbeid. Det legges til grunn at endringen krever relativt beskjedne administrative forberedelser.

Tabell 8.1 Innsparingseffekter for avvikling av særreglene for flyktninger, forutsatt at det retroaktive medlemskapet i folketrygdens pensjonsdel avvikles. Millioner kroner

Ytelse	2018	2019	2060 lav innvandring	2060 middels innvandring	2060 høy innvandring
Arbeidsavklaringspenger	-5	-16	-33	-45	-78
Enslige forsørgere	-10	-17	-22	-31	-54
Grunnstønad	0	0	-21	-29	-36
Hjelpestønad	0	0	-15	-18	-26
Hjelpemidler	0	0	0	0	0
<i>Totalt</i>	<i>-15</i>	<i>-33</i>	<i>-91</i>	<i>-123</i>	<i>-194</i>

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

9 Internasjonale forpliktelser

9.1 Innledning

Norges handlingsrom med hensyn til å foreta endringer i trygdelovgivning kan i enkelte tilfeller være begrenset av de internasjonale forpliktelsene som Norge har påtatt seg gjennom inngåelsen av forskjellige bi- og multilaterale folkerettslige avtaler. I et vedlegg til høringsnotatet ble det gjort kortfattet rede for hvilke skranker som følger av de mest sentrale internasjonale avtalene på området. Høringsinstansene viste i tillegg til enkelte andre konvensjoner. I dette kapitlet gjennomgås de forskjellige konvensjonene og deres relevans for de foreslåtte tiltakene.

9.2 FNs flyktningkonvensjon

9.2.1 Nærmere om konvensjonen

De forente nasjoners konvensjon om flyktningsstilling (heretter flyktningkonvensjonen) ble vedtatt av FNs generalforsamling 28. juli 1951, og ratifisert av Norge 7. november 1952. Konvensjonen trådte i kraft 22. april 1954.

Artikkel 23 i flyktningkonvensjonen pålegger de landene som har ratifisert den, en plikt til å gi «... flyktninger som lovlig bor innenfor deres territorium samme behandling som statsborgere med hensyn til offentlig forsorg».

Hovedregelen for trygdeområdet fremkommer av flyktningkonvensjonens artikkel 24, som krever at landene «... skal innrømme flyktninger som lovlig bor innenfor deres territorium samme behandling som statsborgere med hensyn til [...] sosialtrygde».

9.2.2 Høringsinstansene

FNs høykommissær for flyktnings regionale representasjon for Nord-Europa påpeker i sitt hørings-svar at Norge er bundet av flyktningkonvensjonen. Det vises til artikkel 23, og det nevnes at redaksjonskomiteen som utarbeidet utkastet til konvensjonstekst, i sine forarbeider, *travaux préparatoires*, mente at flyktninger ikke skulle pålegges å

oppfylle slike krav om lokal tilknytning eller bosted som kan pålegges statsborgere.

Det vises videre til artikkel 24.

Også *NOAS* viser i høringssvaret sitt til disse bestemmelsene i flyktningkonvensjonen.

9.2.3 Departementets vurdering

Departementet påpeker at flyktningkonvensjonens artikkel 23 ikke omhandler trygderettigheter, men «offentlig forsorg». Det fremgår tydelig av redaksjonskomiteens engelskspråklige forarbeider at de her tenkte på økonomisk sosialhjelp: *«In countries where there is a highly developed social security system public relief is of secondary importance and is intended mainly to fill in the gaps of the social security system»*. Det var altså med hensyn til økonomisk sosialhjelp at redaksjonskomiteen uttalte at flyktninger ikke skulle pålegges å oppfylle krav om lokal tilknytning eller bosted. Departementet kan følgelig ikke se at denne uttalelsen skulle være relevant for vurderingen av de foreliggende lovforslagene om endringer i trygderegelverket. Det understrekes for ordens skyld at lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) ikke forskjellsbehandler flyktninger. Det foreslås i denne proposisjonen ingen endringer i sosialtjenesteloven.

Artikkel 24 i flyktningkonvensjonen er imidlertid i høy grad relevant. Konvensjonen pålegger, som ovenfor nevnt, de landene som har ratifisert konvensjonen å gi flyktninger samme behandling som landenes egne statsborgere med hensyn til trygd.

Departementet legger til grunn at regelendringer i trygdesystemet, så som innføring eller heving av botidskrav, ikke vil være i strid med konvensjonen såfremt de gjelder på samme måte for norske statsborgere som for personer med flyktningstatus. Det påpekes at de samlede forslagene innebærer at flyktninger og norske statsborgere fullt ut likebehandles, med det unntak at personer med flyktningstatus etter forslaget vil ha krav på supplerende stønad dersom de blir uføre og ikke har tilstrekkelig botid i Norge til å oppnå

full minsteytelse. Norske statsborgere i samme situasjon vil, som i dag, måtte søke om økonomisk sosialhjelp. Forslaget innebærer følgelig ikke bare en likebehandling for uføre flyktninger, men en videreføring av den positive særbehandlingen av denne gruppen, selv om dette gjøres innenfor rammene av et annet lovverk.

De undersøkelsene departementet har gjort, kan tyde på at det i dag kun er Norge, Sverige og Danmark som har særskilte bestemmelser for flyktninger i sin trygdlovgeving. Selv med de foreslåtte justeringene, vil Norge være blant de landene i verden som gir de aller beste trygderettighetene til personer som innvilges flyktningstatus.

Departementet kan i lys av dette ikke se at forslagene skulle være i strid med flyktningkonvensjonen.

9.3 FNs barnekonvensjon (CRS)

9.3.1 Nærmere om konvensjonen

De forente nasjoners konvensjon om barnets rettigheter (heretter barnekonvensjonen) ble vedtatt av FNs generalforsamling 20. november 1989, og ratifisert av Norge 8. januar 1991. 1. oktober 2003 ble barnekonvensjonen inkorporert i norsk lov. Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov med forrang foran annen norsk lovgivning, jf. lov 21. mai 1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) §§ 2 og 3.

Etter barnekonvensjonen artikkel 3 skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Dette hensynet må også ivaretas når man vurderer innstramminger i trygdeytelser som kan påvirke økonomien til barnefamilier.

Sentralt i barnekonvensjonen er bestemmelser om hvilken levestandard barnet har rett til, og hvilke virkemidler som kan sikre dette. Sett fra barnas side, vil de sentrale spørsmålene knytte seg til hva de har krav på, uavhengig av hvem som er forpliktet til å gi dem det.

Ansvar for oppfyllelsen av forpliktelsene overfor barnet er delt mellom foreldrene og staten, jf. artikkel 27 nr. 2 og 3. Ordningen er at foreldrene etter sine evner og økonomiske forhold har det primære ansvaret for å sikre en tilfredsstillende levestandard for barna sine, mens staten har et subsidiært ansvar for å virkeliggjøre en slik levestandard. Statens ansvar etter artikkel 27 nr. 3 består i å treffe «egnete tiltak for å hjelpe foreldre [...] til å virkeliggjøre denne rettighet», for

eksempel utbygging av trygdesystemet, skoleverk og helsetjenestene, og «ved behov sørge for materiell hjelp og støttetiltak, særlig med hensyn til mat, klær og bolig».

Det er som regel foreldrene som er mottakere av stønader. Barnet blir indirekte understøttet ved at det forutsettes at stønadene er tilstrekkelige til å dekke hele familiens behov. Barnet vil derfor i utgangspunktet ha en passiv status ved denne typen rettigheter, men artikkel 26 nr. 2 sikrer at barnet selv eller en representant for barnet kan reise krav overfor myndighetene i forbindelse med slike stønader.

For Norge vil konsekvensen av artikkel 26 nr. 1 være at de nasjonale ordningene som er regulert gjennom folketrygden, barnetrygden, bostøtteordningene, kontantstøtten og skattesystemet må leve opp til de kravene som stilles. Per i dag oppfyller Norge kravene gjennom ordninger som kompenserer for foreldrenes inntektsbortfall og som tar utgangspunkt i barnas behov, blant annet bidragsforskott, barnetrygd, kontantstøtte, ytelser til enslige forsørgere og foreldrepenger.

Det følger av konvensjonens artikkel 27 nr. 1 at levestandarden skal sikre barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling. Dette tilsier et nivå som både dekker barnets fysiologiske behov og utvikling og behov knyttet til barnets psykiske og sosiale utvikling. Slike ytterligere behov dekkes i stor grad gjennom et positivt familiemiljø, gjennom utdanning og skolegang og gjennom sosialt samkvem med andre, herunder gode muligheter for lek og fritid og deltakelse i kulturelle aktiviteter. En utilstrekkelig familieøkonomi kan skape betydelige vansker for slik livsutfoldelse, og FNs barnekomité har understreket at oppvekst i relativ fattigdom (hvor slike behov ikke dekkes eller dekkes utilfredsstillende) fører til undergraving av barnets velvære, dets sosiale inkludering og selvfølelse, og reduserer mulighetene for læring og utvikling.

9.3.2 Høringsinstansene

FNs høykommissær for flyktningers regionale representasjon for Nord-Europa viser i sitt hørings svar til barnekonvensjonen. Det sies blant annet at innføringen av botidskrav for rett til kontantstøtte vil føre til at flyktningbarn i de første fem årene bare vil motta deler av den støtten norske barn har krav på og at dette vil bryte mot Norges forpliktelser etter barnekonvensjonens artikkel 6, som fastslår «... at hvert barn har en iboende rett til livet» og at partene «... så langt det er mulig [skal] sikre at barnet overlever og vokser opp».

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

Det vises også til bestemmelsen i barnekonvensjonens artikkel 3, om hensynet til barnets beste, og til artiklene 26 og 27.

9.3.3 Departementets vurdering

Departementet understreker at det ikke er foreslått å innføre botidskrav for rett til barnetrygd. Visse formuleringer kan synes å indikere at FNs høykommissær for flyktningers regionale representasjon for Nord-Europa har lagt dette til grunn, for eksempel når det sies at tiltaket vil ramme flyktningbarn i de første fem årene. Kontantstøtte til småbarnsforeldre er en korttidsytelse, som kan ytes fra og med den måneden barnet fyller 13 måneder og til og med den måneden barnet fyller 23 måneder. Foreldrene kan altså maksimalt få støtte i 11 måneder. Det er åpenbart slik at innføringen av et botidskrav for retten til en slik ytelse ikke er en krenkelse av barns «... iboende rett til livet ...» eller til hinder for at «... barnet overlever og vokser opp ...», jf. barnekonvensjonens artikkel 6.

For dem som ikke fyller vilkårene for trygdeytelser, viser departementet til at det finnes andre sosiale støtteordninger som er rettet inn mot barnefamilier. Det er positivt at innvandrerfamilier bruker tilbud om barnehage, fremfor at de er hjemmeværende. Dette fremmer to formål: barna får delta i barnehagen, og foreldrene får anledning til å være i arbeid og aktivitet. Begge deler er viktig for integreringen av innvandrere. Det må legges til grunn at dette vil være til barnets beste, og at det foreslåtte tiltaket følgelig ikke vil være i strid med barnekonvensjonens artikkel 3. For øvrig understrekes at selv om artikkel 3 innebærer at hensynet til barnet skal veie tungt, er det ikke nødvendigvis slik at det skal være avgjørende. Det er overlatt til de ratifiserende statene å foreta den nærmere avveiningen i de situasjoner hvor hensynet til barnets beste må veies mot andre samfunnsinteresser.

Departementet kan ikke se at forslagene skulle være i strid med barnekonvensjonen.

9.4 FNs konvensjon mot rasediskriminering (CERD)

9.4.1 Nærmere om konvensjonen

De forente nasjoners konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (heretter rasediskrimineringskonvensjonen) ble vedtatt av FNs generalforsamling 21. desember 1965 og

trådte i kraft 4. januar 1969. Konvensjonen ble ratifisert av Norge 6. august 1970.

Artikkel 5 i rasediskrimineringskonvensjonen pålegger konvensjonspartene «... å sikre enhver, uten hensyn til rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, likhet for loven ...» hva gjelder en rekke rettigheter. I artikkelens punkt (e) (iv) nevnes «... retten til offentlig helsestell, medisinsk behandling, sosiale trygder og sosiale ytelser ...».

9.4.2 Høringsinstansene

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler innledningsvis i sitt høringssvar at endringene som foreslås etter deres mening blant annet angår statens forpliktelser etter rasediskrimineringskonvensjonen, og de understreker at denne konvensjonen ikke ble vurdert i høringsnotatet.

9.4.3 Departementets vurdering

Departementet vil påpeke at rasediskrimineringskonvensjonen på samme måte som flyktningkonvensjonen pålegger de ratifiserende landene en plikt til å likebehandle flyktninger og norske statsborgere hva angår trygd. Dette må antas å gjelde for eksempel retten til å bli medlem i den nasjonale trygdeordningen, retten til forskjellige enkeltytelser og beregningen av slike ytelser. Som nevnt under punkt 6.4, innebærer de samlede forslagene at flyktninger og norske statsborgere fullt ut likebehandles, med det unntak at personer med flyktningstatus etter forslaget vil ha krav på supplerende stønad dersom de blir uføre og ikke har tilstrekkelig botid i Norge til å oppnå full minsteytelse. Norske statsborgere vil i samme situasjon, som i dag, måtte søke om økonomisk sosialhjelp.

Departementet kan ikke se at forslagene skulle være i strid med rasediskrimineringskonvensjonen.

9.5 FNs kvinnekonvensjon (CEDAW)

9.5.1 Nærmere om konvensjonen

De forente nasjoners konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner (heretter kvinnekonvensjonen) ble vedtatt av FNs generalforsamling 18. desember 1979 og ble ratifisert av Norge 21. mai 1981. Konvensjonen trådte i kraft 3. september 1981. Kvinnekonvensjonen gjelder som norsk lov med forrang foran annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.

Kvinnekonvensjonen artikkel 11 første ledd pålegger konvensjonspartene å «... treffe alle tjenlige tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner på arbeidsmarkedet, med sikte på å sikre de samme rettigheter på grunnlag av likestilling mellom menn og kvinner». Bestemmelsen inneholder en omfattende liste over forhold statene især skal ta sikte på å sikre. I punkt (e) nevnes her «retten til trygd, særlig når det er spørsmål om pensjonering, arbeidsløshet, sykdom, uførhet og alderdom og annen manglende arbeidsevne ...».

9.5.2 Høringsinstansene

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler innledningsvis i sitt høringssvar at endringene som foreslås etter deres mening blant annet angår statens forpliktelser etter kvinnekonvensjonen, og de påpeker at denne konvensjonen ikke ble vurdert i høringsnotatet.

9.5.3 Departementets vurdering

De foreslåtte lovendringene skiller ikke på noen måte mellom kvinner og menn hva gjelder retten til norske trygdeytelser. Departementet kan derfor ikke se at forslagene skulle være i strid med kvinnekonvensjonen.

9.6 FNs konvensjon for funksjonshemmedes rettigheter (CRPD)

9.6.1 Nærmere om konvensjonen

De forente nasjoners konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (heretter konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter) ble vedtatt av FNs generalforsamling 13. desember 2006 og trådte i kraft 3. mai 2008. Konvensjonen ble ratifisert av Norge 3. juni 2013.

Artikkel 4 i konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter innebærer blant annet at de landene som ratifiserer avtalen forplikter seg til å sikre og fremme full gjennomføring av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter for alle mennesker med nedsatt funksjonsevne, uten diskriminering av noe slag. For dette formål forplikter partene seg til å treffe alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak som er nødvendige for å virkeliggjøre de rettighetene som er nedfelt i konvensjonen. Menneskerettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne skal vernes om og fremmes i all politikk.

Artikkel 5 fastslår likebehandlingsprinsippet.

I artikkel 28 understrekes det at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, og at de har rett til sosial beskyttelse. Staten skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne har lik tilgang til pensjonsytelser og -programmer. Bestemmelsen medfører også en plikt til å gi statlig hjelp til utgifter knyttet til nedsatt funksjonsevne.

9.6.2 Høringsinstansene

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler innledningsvis i sitt høringssvar at endringene som foreslås etter deres mening blant annet angår statens forpliktelser etter konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter, og de påpeker at denne konvensjonen ikke ble vurdert i høringsnotatet.

Norges Handikapforbund mener at forslagene bryter med konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter «... fordi funksjonshemmede flyktninger ikke får samme rettigheter og muligheter som innbyggere i Norge når det gjelder folketrygdens bestemmelser og ytelser».

9.6.3 Departementets vurdering

Departementet vil påpeke at de samlede forslagene innebærer at flyktninger og norske statsborgere fullt ut likebehandles, med det unntak at personer med flyktningstatus etter forslaget vil ha krav på supplerende stønad dersom de blir uføre og ikke har tilstrekkelig botid i Norge til å oppnå full minsteytelse. Norske statsborgere vil i samme situasjon, som i dag, måtte søke om økonomisk sosialhjelp.

Departementet finner det ikke tvilsomt at den foreslåtte ordningen med statlig supplerende stønad vil gi flyktninger med nedsatt funksjonsevne en tilfredsstillende levestandard, som nevnt i artikkel 28 i konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter. Dersom vilkårene er oppfylt, vil det dessuten være mulig å få økonomisk sosialhjelp ved siden av den statlige ytelsen, på samme måte som i dag.

Hva gjelder plikten til å gi statlig hjelp til utgifter knyttet til nedsatt funksjonsevne, jf. artikkel 28 i konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter, vil departementet påpeke at det foreslås å oppheve det någjeldende botidskravet på tre år for rett til stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet (hjelpemidler). Dette innebærer at personer som får oppholdstillatelse i Norge og som har

behov for hjelpemidler, vil ha et rettslig krav på stønad i medhold av folketrygdloven kapittel 10 fra første dag.

Departementet kan ikke se at forslagene skulle være i strid med konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter.

9.7 FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)

9.7.1 Nærmere om konvensjonen

De forente nasjoners konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (heretter ØSK) ble vedtatt av FNs generalforsamling 16. desember 1966. Norge ratifiserte ØSK 5. mai 1972, og konvensjonen trådte i kraft 3. januar 1976. ØSK gjelder som norsk lov med forrang foran annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.

Artikkel 9 i ØSK lyder: «Konvensjonsstatene anerkjenner retten for enhver til sosial trygghet, innbefattet sosialtrygd».

Artikkel 10 omhandler vern for mødre i en rimelig tid før og etter fødsel. I slike perioder bør kvinner som er i arbeid «... tilstås permisjon med lønn eller tilfredsstillende sosiale trygdeytelser».

Artikkel 11 pålegger blant annet konvensjonspartene å anerkjenne «... retten for enhver til å ha en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie ...».

Artikkel 12 pålegger blant annet konvensjonspartene å anerkjenne «... retten for enhver til å ha den høyest oppnåelige helsestandard både i fysisk og psykisk henseende».

9.7.2 Høringsinstansene

FNs høykommissær for flyktningers regionale representasjon for Nord-Europa viser i sitt hørings svar til ØSK, og påpeker at denne i artikkel 9 gir tilsvarende rettigheter som nevnt i flyktningkonvensjonens artikkel 24.

NOAS viser i tillegg til artiklene 10, 11 og 12.

9.7.3 Departementets vurdering

Det faktum at «enhver» i henhold til ØSK artikkel 9 har rett til sosial trygghet, betyr ikke at de enkelte ratifiserende statene ikke har anledning til å oppstille visse rimelige krav til kvalifiseringsperiode for å ha rett til en ytelse, og strengere krav for rett til en full ytelse. Dette er anerkjent av FN. Det kan i denne sammenheng vises til konvensjo-

nene utarbeidet av FNs spesialorgan for arbeidslivsspørsmål, ILO (International Labour Organization), se punkt 9.8 nedenfor.

Som nevnt ovenfor, finner departementet det ikke tvilsomt at den foreslåtte ordningen med statlig supplerende stønad vil gi flyktninger med ned-satt funksjonsevne en tilfredsstillende levestandard, som nevnt i artikkel 11 i ØSK. Når vilkårene er oppfylt, vil det dessuten være mulig å få økonomisk sosialhjelp ved siden av den statlige ytelsen, på samme måte som i dag.

Personer som har flyktningstatus i Norge og som er i arbeid, opparbeider rettigheter til foreldrepenger på samme måte som norske statsborgere og andre med lovlig opphold i Norge. Det samme kravet om yrkesaktivitet i seks av siste ti måneder før uttak, med en pensjonsgivende inntekt som på årsbasis minst svarer til halvparten av folketrygden grunnbeløp, gjelder for alle. Departementet kan derfor ikke se at artikkel 10, som nevnes av NOAS, har betydning for vurderingen av de aktuelle endringsforslagene.

Videre er det slik at flyktninger og andre som får lovlig opphold i Norge som er ment å vare i mer enn 12 måneder, blir pliktige medlemmer i folketrygden, med blant annet rett til stønad ved helsetjenester etter folketrygdloven kapittel 5. Forslagene i proposisjonen her berører på ingen måte flyktningers tilgang til psykiatriske eller somatiske helsetilbud. Departementet kan derfor heller ikke se at artikkel 12, som nevnes av NOAS, har betydning for vurderingen av de aktuelle endringsforslagene.

Departementet kan etter dette ikke se at forslagene skulle være i strid med ØSK.

9.8 ILO og Europarådets trygdekonvensjoner

9.8.1 Nærmere om konvensjonene

Av historiske årsaker er det omfattende likheter mellom trygdekonvensjonene under ILO og Europarådet. Disse behandles derfor av praktiske grunner under ett.

ILOs trygdekonvensjoner

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) er FNs særorganisasjon for arbeidslivet. ILO har vedtatt en rekke konvensjoner som angår trygdeområdet. De relevante konvensjonene med hensyn til botidskrav, er ILO-konvensjon nr. 102 om minstestandard for sosial sikkerhet (heretter ILO 102)¹, hvor Norge i dag kun er bundet av de

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteloven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktinger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

delene som gjelder helsetjenester, arbeidsløshetsstønad, yrkesskadestønad og familiestønad, ILO-konvensjon nr. 128 om uføre,- alders- og etterlatte- stønad (heretter ILO 128)² og ILO-konvensjon nr. 130 om sykehjelp og sykepenger (heretter ILO 130)³.

Europarådets trygdekonvensjoner

Av Europarådets konvensjoner på trygdeområdet, er den relevante med hensyn til botidskrav Den europeiske kodeks for sosial sikkerhet (heretter kodeks), med tilleggsprotokoll⁴. Norge er bundet av alle delene av konvensjonen, unntatt den delen som gjelder fødselsstønad.

Gjennomgang av konvensjonenes bestemmelser om botid

Nedenfor gjennomgås hvilke begrensninger de ovennevnte ILO- og Europarådskonvensjonene setter for Norges handlingsrom med hensyn til botidskrav.

Helsetjenester

ILO 102 sier i artikkel 11 at helsetjenester i det minste skal ytes til personer «... som har fullført, eller hvis forsørger har fullført så lang ventetid som anses nødvendig for å unngå misbruk».

ILO 130 sier i artikkel 15 at når det for helse- tjenester stilles krav om en kvalifiseringstid, skal disse bestemmelsene «... ikke være slik at retten til stønad blir fratatt personer som normalt tilhører den trygdede personkrets».

Kodeks sier i artikkel 11 at helsetjenester i det minste skal ytes til personer «... som har fullført, eller hvis forsørger har fullført, så lang ventetid som er nødvendig for å unngå misbruk».

Ingen av de relevante konvensjonene setter altså en konkret grense for hvor lang botid de ratifiserende landene kan kreve, men det legges opp til en nødvendighetsvurdering.

Sykestønad

ILO 102 får for sykestønad ikke anvendelse for Norge.

ILO 130 sier i artikkel 25 at når det for sykestø- nad stilles krav om en kvalifiseringstid, skal disse bestemmelsene «... ikke være slik at retten til stø- nad blir fratatt personer som normalt tilhører den trygdede personkrets».

Kodeks sier i artikkel 17 at sykestønad i det minste skal ytes til personer «... som har fullført, eller hvis forsørger har fullført, så lang ventetid som er nødvendig for å unngå misbruk».

Ingen av de relevante konvensjonene setter altså en konkret grense for hvor lang botid de ratifiserende landene kan kreve, men det legges opp til en nødvendighetsvurdering.

Arbeidsløshetsstønad

ILO 102 sier i artikkel 23 at arbeidsløshetsstønad i det minste skal ytes til personer «... som har full- ført så lang ventetid som anses nødvendig for å unngå misbruk».

Kodeks sier i artikkel 23 at arbeidsløshetsstø- nad i det minste skal ytes til personer «... som har fullført så lang ventetid som er nødvendig for å hindre misbruk».

Ingen av de relevante konvensjonene setter altså en konkret grense for hvor lang botid de ratifiserende landene kan kreve, men det legges opp til en nødvendighetsvurdering.

Uførestønad

ILO 102 får for uførestønad ikke anvendelse for Norge.

ILO 128 opererer i artikkel 11 nr. 2 med to alternativer for fastsettelse av maksimale botids- krav. Norge har påberopt seg alternativ a, som sier at det i det minste skal gis en redusert ytelse til en person som før oppnådd pensjonsalder har fullført en kvalifiseringstid på 5 års premiebeta- ling, sysselsetting eller opphold.

Kodeks opererer i artikkel 57 nr. 2 med to alternativer for fastsettelse av maksimale botids- krav. Norge har påberopt seg alternativ a, som sier at det i det minste skal gis en redusert ytelse til en person som før oppnådd pensjonsalder har fullført en kvalifiseringstid på 5 års premiebeta- ling eller sysselsetting.

Etter både ILO 128 og kodeks er det maksi- male kravet til kvalifiseringstid 5 år. ILO 128 med- fører den sterkeste begrensningen i de ratifise- rende landenes handlingsrom, ved at det ikke kan kreves mer enn 5 års opphold, mens det etter kodeks kan kreves 5 år premiebetaling eller sys- selsetting.

¹ Trådte for Norges del i kraft 27. april 1955

² Trådte for Norges del i kraft 1. november 1969

³ Trådte for Norges del i kraft 15. februar 1973

⁴ Trådte for Norges del i kraft 13. mars 1968

Aldersstønad

ILO 102 får for aldersstønad ikke anvendelse for Norge.

ILO 128 opererer i artikkel 18 nr. 2 med to alternativer for fastsettelse av maksimale botidskrav. Norge har påberopt seg alternativ a, som sier at det i det minste skal gis en redusert ytelse til en person som før oppnådd pensjonsalder har fullført en kvalifiseringstid på 15 års premiebetaling eller sysselsetting.

Kodeks opererer i artikkel 29 nr. 2 med to alternativer for fastsettelse av maksimale botidskrav. Norge har påberopt seg alternativ a, som sier at det i det minste skal gis en redusert ytelse til en person som før oppnådd pensjonsalder har fullført en kvalifiseringstid på 15 års premiebetaling eller sysselsetting.

Etter både ILO 128 og kodeks er det maksimale kravet 15 år premiebetaling eller sysselsetting.

Gjenlevendestønad

ILO 102 får for gjenlevendestønad ikke anvendelse for Norge.

ILO 128 opererer i artikkel 24 nr. 2 med to alternativer for fastsettelse av maksimale botidskrav. Norge har påberopt seg alternativ a, som sier at det i det minste skal gis en redusert ytelse til en person som før oppnådd pensjonsalder har fullført en kvalifiseringstid på 5 års premiebetaling eller sysselsetting.

Kodeks opererer i artikkel 63 nr. 2 med to alternativer for fastsettelse av maksimale botidskrav. Norge har påberopt seg alternativ a, som sier at det i det minste skal gis en redusert ytelse til en person som før oppnådd pensjonsalder har fullført en kvalifiseringstid på 5 års premiebetaling eller sysselsetting.

Etter både ILO 128 og kodeks er det maksimale kravet 5 år premiebetaling eller sysselsetting.

Familiestønad

ILO 102 sier i artikkel 43 at familiestønad i det minste skal ytes til personer som har «... fullført en ventetid på 3 måneders premiebetaling eller sysselsetting eller et års opphold, alt etter som det måtte bli bestemt».

Kodeks sier i artikkel 43 at familiestønad i det minste skal ytes til personer som har «... fullført en ventetid på en måneds premiebetaling eller

sysselsetting eller seks måneders opphold, alt etter hva som måtte bli bestemt.»

Den strengeste grensen settes av kodeks. Siden den norske barnetrygden ikke er avgiftsbasert eller basert på sysselsetting er det maksimale kravet seks måneders botid i Norge.

Yrkesskadestønad

ILO 102 sier i artikkel 37 at yrkesskadestønad i det minste skal ytes til en person «... som var sysselsatt på medlemstatenes område på det tidspunkt ulykken hendte eller da han pådro seg sykdommen ...», eller eventuelt til en slik persons etterlatte.

Kodeks sier i artikkel 37 at yrkesskadestønad i det minste skal ytes til en person «... som var sysselsatt på den kontraherende Parts territorium på det tidspunkt ulykken inntraff eller da han pådro seg sykdommen ...», eller eventuelt til en slik persons etterlatte.

For yrkesskadestønad er det altså ikke anledning til å innføre noe botidskrav.

Fødselsstønad

Hverken ILO 102 eller kodeks får anvendelse for Norge hva gjelder fødselsstønad.

Norge er dermed ikke bundet til noen særskilt grense med hensyn til botidskrav for fødselsstønad.

Øvrige ytelser

Følgende ytelser, som er del av det norske trygdesystemet, er ikke eksplisitt nevnt i noen av de aktuelle konvensjonene: kontantstøtte, supplerende stønad, stønad til enslige foreldre, pleiepenge, omsorgspenger, opplæringspenger, hjelpemidler, grunnstønad, hjelpestønad, gravferdsstønad og ytelser til tidligere familiepleiere. Det legges til grunn at kontantstøtten i denne sammenhengen ikke er familiestønad i tradisjonell forstand, men en uregulert ytelse.

For disse ytelsene må det antas at Norge står fritt til å innføre botidskrav, så lenge flyktningkonvensjonens likebehandlingsbestemmelse etterleveres.

9.8.2 Høringsinstansene

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om forholdet til trygdekonvensjonene under ILO og Europarådet.

9.8.3 Departementets vurdering

Departementet kan ikke se at forslagene skulle være i strid med trygdekonvensjonene under ILO og Europarådet.

9.9 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)

9.9.1 Nærmere om konvensjonen

Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettigheter (EMK) ble vedtatt av Europarådet i Roma 4. november 1950. Norge ratifiserte EMK 15. januar 1952, og konvensjonen trådte i kraft 3. september 1953. EMK gjelder som norsk lov med forrang foran annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.

Artikkel 8 i EMK slår fast retten til respekt for privatliv og familieliv, og understreker at det ikke skal skje «... noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter».

Konvensjonens artikkel 14 inneholder et generelt diskrimineringsforbud, hvor det heter at «Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status».

9.9.2 Høringsinstansene

NOAS etterlyser i sitt hørings svar en vurdering av hvordan forslagene forholder seg til EMK artikkel 14, sammenholdt med artiklene 3 og 8. *Jussbuss* mener at det burde ha vært vurdert om forslaget er i strid med diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14, «... da endringene innebærer at en gruppe av befolkningen ikke får utøvet sin konvensjonsfestede rett til familieliv». Også *FNs høykommissær for flyktningers regionale representasjon for Nord-Europa* viser i sitt hørings svar til EMK artiklene 8 og 14.

Det ble i høringsrunden påpekt at de foreslåtte endringene i trygderegelverket vil ha konsekvenser for rettigheter etter utlendingsloven, fordi sup-

plerende stønad etter dagens regler (utlendingsforskriften og tilhørende rundskriv) ikke anses for å være en ytelse som oppfyller underholdskravet som stilles til referansepersonene for å kunne få innvilget en søknad om familiegjeningforening.

Det ble påpekt at lovforslaget også er problematisk i forhold til flyktningers adgang til permanent oppholdstillatelse, i og med at det allerede er vedtatt å innføre et krav om tolv måneders selvforsørgelse for at flyktninger skal få slik tillatelse. Retten til statsborgerskap er igjen avledet av retten til permanent oppholdstillatelse. Kravet om tolv måneders selvforsørgelse har imidlertid foreløpig ikke trådt i kraft.

LDO uttalte for øvrig i høringen at utlendingsforskriften og tilhørende rundskriv må endres for å ikke å komme i konflikt med diskriminerings- og tilgjengelighetslovens forbud mot indirekte diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne med hensyn til retten til familiegjeningforening, permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap.

9.9.3 Departementets vurdering

Det fremgår av EMK artikkel 8 at enhver har rett til respekt for sitt familieliv. Det er likevel på det rene at EMK artikkel 8 som det klare utgangspunkt ikke gir utlendinger rett til verken familieetablering eller familiegjeningforening.

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har gitt statene en vid skjønnsmargin i saker som gjelder familieinnvandring. EMD viser gjerne til at statene har rett til å kontrollere utlendingers adgang til og opphold på sitt territorium, og at konvensjonen ikke garanterer noen rett for utenlandske statsborgere til å innvandre til, eller bo i, et bestemt land, se for eksempel *Jeunesse mot Nederland*, avsnitt 100. Videre har EMD flere ganger uttalt at artikkel 8 ikke pålegger statene noen generell plikt til å respektere et ektepars valg av land å bosette seg i eller til å tillate familiegjeningforening på sitt territorium, se for eksempel *Jeunesse mot Nederland*, avsnitt 107.

Retten til familieliv er også beskyttet av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 17. Det er imidlertid ikke holdepunkter for å anta at denne bestemmelsen inneholder folkerettslige forpliktelser som går utover de som følger av EMK artikkel 8.

Departementet vil likevel understreke at de foreslåtte endringene i trygderegelverket ikke har vært motivert av noe ønske om å stramme inn adgangen til familieinnvandring, permanent oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap. Departementet har derfor tatt saken opp med Justis- og

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

beredskapsdepartementet for vurdering av eventuelle justeringer i utlendingsforskriften og tilhørende rundskriv.

Justis- og beredskapsdepartementet tar sikte på å legge frem et høringsnotat våren 2017, med forslag om endringer i utlendingsforskriften med hensyn til kravet til selvforsørgelse for rett til permanent oppholdstillatelse. Det vil her foreslås at det ikke skal være et vilkår om selvforsørgelse for barn, elever i videregående skole, personer over 67 år eller varig uføre. Det vil i høringsnotatet understrekes at henvisningen til varig uføre også omfatter utlendinger som ikke har rett til uføretrygd etter folketrygdloven. På denne måten videreføres intensjonen i gjeldende rett.

Også for rett til familieinnvandring vil det foretas justeringer i utlendingsregelverket.

For at en utlending skal kunne komme til Norge gjennom familieinnvandring, stilles det krav om at referansepersonen er sikret midler tilsvarende lønnstrinn 24 i statens lønnsregulativ (underholdskravet). Underhold anses imidlertid også sikret dersom referansepersonen mottar alderspensjon eller uføretrygd tilsvarende fullt minste pensjonsnivå med høy sats, jf. utlendingsforskriften § 10-8 annet ledd. Under høringen ble det påpekt at lovforslaget innebærer at uføre og eldre flyktninger (med mindre enn 40 års trygdetid) ikke lenger vil være automatisk omfattet av denne bestemmelsen.

Flyktninger er i dag unntatt fra underholdskravet i saker om familiegjenforening dersom søknad fremmes innen ett år etter at referansepersonen fikk oppholdstillatelse. Det kan ellers gjøres unntak fra underholdskravet dersom særlig sterke menneskelige hensyn tilsier det. De forslagene til endringer i trygderegelverket som var på høring, ville kunne få stor betydning, særlig for unge uføre flyktninger, siden disse med dagens regler ville være avskåret fra familieinnvandring bortsett fra i de situasjonene som følger av de nevnte unntakene.

Da en slik konsekvens av lovforslaget ikke var tilsiktet, vil Justis- og beredskapsdepartementet gjøre nødvendige endringer i utlendingsforskriften § 10-8, slik at alle flyktninger som er over 67 år eller uføre, og som har en samlet inntekt som minst svarer til henholdsvis fullt minste pensjonsnivå eller full minste årlige ytelse for uføretrygd, vil bli omfattet av bestemmelsens annet ledd («særordningen» for eldre og uføre). Ved å stille krav til samlet inntekt, omfattes også flyktninger

som er delvis uføre, men slik at de må benytte restarbeidsevnen sin for å øke inntekten.

På denne måten videreføres intensjonen i gjeldende rett. Det kan også være behov for enkelte andre følgeendringer i utlendingsforskriften.

9.10 EØS-avtalen

9.10.1 Nærmere om konvensjonen

Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (heretter EØS-avtalen) trådte i kraft 1. januar 1994.

EØS-regelverket setter ingen begrensninger for medlemslandenes muligheter til å foreta tilpasninger i nasjonal trygdlovgivning, såfremt dette gjøres på en slik måte at EØS-borgere ikke diskrimineres sammenlignet med landets egne borgere.

På grunn av de såkalte sammenleggingsbestemmelsene i forordning 883/2004 om koordinering av trygdeordninger vil nasjonale botidskrav kunne oppfylles ved at tid i andre EØS-land medregnes. Dette innebærer at eventuelle nye eller hevede botidskrav i praksis ikke vil få betydning for personer som har tilstrekkelig opptjening i andre EØS-land.

9.10.2 Høringsinstansene

Det er ingen høringsinstanser som har uttalt seg om forholdet til forordning 883/2004.

FNs høykommissær for flyktningers regionale representasjon for Nord-Europa viser imidlertid til artikkel 29 i EUs statusdirektiv (direktiv 2011/95/EU), som pålegger medlemslandene en plikt til å påse at flyktninger og personer under subsidiær beskyttelse mottar «the necessary social assistance as provided to nationals ...».

9.10.3 Departementets vurdering

Departementet understreker at EUs statusdirektiv ikke gjelder for Norge, slik også påpekt av *FNs høykommissær for flyktningers regionale representasjon for Nord-Europa*. Det må for øvrig understrekes atplikten etter artikkel 29 gjelder «social assistance», altså økonomisk sosialhjelp. Departementet kan følgelig uansett ikke se at dette skulle være et relevant moment ved vurderingen av de foreslåtte endringene.

Departementet kan ikke se at forslagene skulle være i strid med EØS-avtalen.

9.11 Bilaterale trygdeavtaler

9.11.1 Nærmere om avtalene

Norge har inngått en rekke bilaterale trygdeavtaler, som regulerer trygdekoordineringen mellom landene.

Disse avtalene inneholder ingen begrensninger for muligheten til å foreta tilpasninger i nasjonal trygdelovgivning, som for eksempel å heve eller innføre krav til botid for rett til ytelser. Også her, på samme måte som innenfor EØS, vil imidlertid rettigheter kunne oppnås gjennom sammenlegging av tid, men da begrenset til pensjonsområdet.

9.11.2 Høringsinstansene

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om forholdet til Norges bilaterale trygdeavtaler.

9.11.3 Departementets vurdering

Departementet kan ikke se at forslagene skulle være i strid med Norges bilaterale trygdeavtaler.

9.12 Oppsummering

Som det fremgår av gjennomgangen ovenfor, kan departementet ikke se at de foreslåtte tiltakene skulle være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

10 Integreringsmessige konsekvenser av forslagene og spørsmålet om hvem som skal bære kostnadene – evaluering av tiltakene

10.1 Integreringsmessige konsekvenser

Det vises til punkt 5.2.2 om de vurderingene som ble gjort i høringsnotatet, av de integreringsmessige konsekvensene av forslagene.

Som det fremgår av høringsnotatet, er mennesker som innvandrer til Norge en sammensatt gruppe, med betydelige individuelle forskjeller i ressurser og i forutsetninger for å lykkes her i landet. Dette gjelder flyktninger, så vel som andre innvandringsgrupper. Innvandrere som gruppe er imidlertid, i den første tiden etter ankomsten til Norge, i en svakere økonomisk stilling enn resten av befolkningen.

Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy arbeidsdeltakelse og en effektiv integreringspolitikk, se også Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk. Departementet er av den oppfatning at det er avgjørende for integreringen at nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn raskt kommer i arbeid og ikke blir stående utenfor arbeidslivet og blir avhengige av kontantytelser. Departementet ønsker derfor å styrke arbeidsinsentivene for både flyktninger og andre med kort botid i Norge, både av hensyn til offentlig økonomi og ikke minst av hensyn til den positive effekten arbeidsdeltakelse har for den enkelte flyktnings egen økonomi og integrering i det norske samfunnet.

Det er grunn til å anta at det vil ta noe tid før de som får opphold i landet på bakgrunn av beskyttelsesbehov kommer inn i arbeidslivet, men dersom man gjennom de foreslåtte tiltakene lykkes med å stimulere flere til å komme i arbeid, antas både inntektsmulighetene og integreringen å bli styrket på sikt.

Flere høringsinstanser er bekymret for at forslagene vil svekke integreringsarbeidet og vanskeliggjøre bosetting av flyktninger. Dette gjelder blant andre *KS* og *Rettspolitisk forening*.

KS gir uttrykk for at innstrammingene i trygdeordningene for flyktninger og konsekvensene for integreringen deres i det norske samfunnet,

bør belyses særskilt. De uttaler videre at de er kjent med at regjeringen har iverksatt andre prosesser og utredningsarbeider for å bedre integreringen og arbeidsdeltagelsen for flyktninger, blant annet ved nedsettelsen av Brochmannutvalget. De mener at konsekvensene av innstrammingene i trygderegelverket bør ses i sammenheng med dette utvalgsarbeidet.

Videre mener *Rettspolitisk forening* at omlegging av inntektssikringen for eldre og uføre flyktninger vil virke integreringshemmende ved at det fører til økt fattigdom for flyktningene.

Flere høringsinstanser, blant annet *Næringslivets Hovedorganisasjon* og *Rettspolitisk forening* hevder at omleggingen til ytelser fra ordningen med supplerende stønad for uføre flyktninger ikke vil gi arbeidsinsentiver, og de påpeker at de aktuelle personene per definisjon er enten eldre eller uføre, og at de derfor ikke skal i arbeid.

Rettspolitisk forening mener at det ikke er mangel på insentiver som holder denne gruppen fra å delta i arbeidslivet, men reell arbeidsuførhet.

Etter *Næringslivets Hovedorganisasjons (NHO)* syn vil ikke forslaget om å fjerne særrettigheter for flyktninger i folketrygdloven, påvirke sannsynligheten for overgang til arbeid i særlig stor grad. NHO finner det i tillegg uklart hvor stor restarbeidsevne disse personene har, og om arbeidsevnen er etterspurt i det ordinære arbeidslivet. Den samlede sysselsettingseffekten fremstår derfor, etter NHOs syn, som usikker.

Departementet skal bemerke at arbeidsinsentivene i forslaget ikke er rettet mot personer som allerede er eldre eller uføre, men mot personer som kommer arbeidsføre til landet i voksen alder, og som i dag lett kan passiviseres ved at de på grunn av de særskilte bestemmelsene i folketrygdloven har utsikt til en garantert minstepensjon uten noen egeninnsats.

Videre legger departementet til grunn at en viss skjerping av kravene for å kvalifisere for de ytelsene som har størst økonomisk betydning, vil gi insentiver til å delta i arbeidslivet, både fordi

man da vil få en høyere inntekt mens man er arbeidsfør og i yrkesaktiv alder, og også for eventuelt på sikt å kunne oppnå rett til ytelser basert på denne yrkesaktiviteten. Dessuten vil man – når man deltar i arbeidslivet – kunne oppnå et høyere nivå på ytelsene enn om man har vært inaktiv. Dette svarer etter departementets vurdering godt på punkt 16 i Stortingets avtale 19. november 2015, som anmoder om at det vurderes innføring av botidskrav for ytelser som ikke støtter opp om arbeid og aktivitet.

Som det fremgår av punkt 6.5 i NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit, kan de relativt høye minste-satsene i velferdssystemet i Norge være et disinsentiv til arbeid. Dette gjelder særlig for ytelser der det ikke stilles eksplisitte krav til arbeidssøking eller arbeidsrettet aktivitet og tidligere deltakelse i arbeidsmarkedet. Departementet viser til at det i proposisjonen her ikke foreslås endringer i ytelser som er eksplisitt knyttet til arbeidsdeltakelse, så som sykepenger og dagpenger. Ytelsene som omfattes av departementets lovforslag, er i hovedsak ytelser som ikke krever stor grad av deltagelse i arbeidslivet.

Et annet viktig prinsipp for departementet er at de foreslåtte endringene baserer seg på likebehandling av personer med flyktningstatus og familiegjenforente, personer med opphold på humanitært grunnlag og nordmenn som vender hjem etter lange utenlandsopphold. Departementet mener at det er et viktig prinsipp, blant annet for bærekraften og trygdeordningenes legitimitet, at alle gis den samme mulighet til å opparbeide seg rett til ytelser fra folketrygden ut fra deltakelsen i arbeidslivet, og at man ikke gir særrettigheter til enkelte grupper.

Disse synspunktene kommer også til uttrykk i *Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) høringsuttalelse*. IMDi slutter seg til intensjonen i forslaget om likebehandling av personer med ulikt oppholdsgrunnlag.

10.2 Hvem skal bære kostnadene

I arbeidet med å gjennomgå trygderegelverket la departementet i høringsnotatet til grunn som et hovedprinsipp at det er viktig å unngå at innstrammende tiltak i de statlige ordningene medfører for store økonomiske konsekvenser for kommunale sosialhjelpsbudsjetter.

Som det fremgår av punkt 5.4.1, er flere høringsinstanser bekymret for at forslagene skal resultere i økte kommunale utgifter. Det er blant annet frykt for at dette kan medføre at kommuner

vil kvie seg for å bosette flyktninger, med uheldige konsekvenser for integreringen.

KS uttaler:

«I høringsnotatet er det lagt til grunn et hovedprinsipp om at innstramminger i de statlige trygdeordningene ikke skal medføre for store økonomiske konsekvenser for kommunale sosialhjelpsbudsjetter. Dette hovedprinsippet har likevel ikke fått fullt gjennomslag, og flere av endringsforslagene kan føre til økte utgifter for kommunene, særlig knyttet til økonomisk sosialhjelp.

KS forventer full kompensasjon for kommunesektorens merutgifter som følge av endringene i trygderegelverket. Kompensasjonen må omfatte alle merutgifter, inkludert økt ressursbehov til saksbehandling som følge av at behovsprøvde ordninger er mer krevende å håndtere enn lovbestemte ytelser.»

Flere kommuner, blant andre *Bergen kommune, Drammen kommune, Larvik kommune, Oslo kommune* og *Sandnes kommune* gir uttrykk for de samme synspunktene.

Som nevnt har Arbeids- og sosialdepartementet, sammen med Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, tatt initiativ til et samarbeid med kommunenes arbeidsgiver-, interesse- og medlemsorganisasjon, KS, for å kartlegge konsekvensene som de foreslåtte tiltakene vil kunne ha for kommunesektoren, se punkt 7.5. Det legges til grunn at kommunesektoren vil bli kompensert for større merutgifter.

10.3 Evaluering av tiltakene

I høringsnotatet ble det sagt følgende om oppfølging etter en eventuell lovendring:

«Departementet vil utarbeide et opplegg for en evaluering av virkningene av de foreslåtte endringene i trygdeordningene, slik at det kan vurderes om det er behov for justeringer.»

I lys av innspillene fra høringsinstansene vil departementet legge opp til en bred og grundig gjennomgang av konsekvensene av endringene i trygderegelverket. Det vil i denne forbindelse være naturlig å se nærmere på en rekke mulige konsekvenser av endringene. Som eksempler nevnes:

Konsekvensene for kommuneøkonomien

Som nevnt ovenfor, har det blitt tatt initiativ til et samarbeid med KS for å kartlegge de forventende konsekvensene som endringene vil kunne ha for kommunenes sosialhjelpsbudsjetter. Det legges til grunn at man i forbindelse med evalueringen av endringene bør se nærmere på den faktiske utviklingen.

Konsekvensene for bosetting

Det bør i forlengelsen av vurderingen av utviklingen i kommuneøkonomien undersøkes om det i evalueringsperioden har funnet sted endringer i kommunenes villighet til å bosette flyktninger.

Konsekvensene for fattigdomsutvikling

I høringsrunden ga flere instanser uttrykk for en bekymring for at forslagene kunne ha utilsiktede konsekvenser som gjorde dem til fattigdomsfeller for enkelte flyktninger. Evalueringen bør derfor gjennomgå utviklingen i forekomsten av vedvarende lavinntekt blant personer med flyktningstatus.

Konsekvensene for familieøkonomien

Endringene vil kunne gi forskjellige utslag for forskjellige typer familiekonstellasjoner i flyktning-

populasjonen. I evalueringen bør det derfor blant annet ses nærmere på om det er noen familiekonstellasjoner hvor endringene slår uheldig ut. Det bør særlig ses på den økonomiske utviklingen til barnefamilier med flyktningbakgrunn.

Administrative konsekvenser

En rekke høringsinstanser påpekte at tiltaket vil medføre en økt administrativ belastning for Arbeids- og velferdsetaten. Evalueringen bør derfor redegjøre for eventuelle endringer i Arbeids- og velferdsetatens bemanning på de aktuelle fagområdene.

Som nevnt i høringsnotatet, må det forventes å ta noe tid før de positive konsekvensene av forslagene vil vise seg. Fordelingsvirkningene og konsekvensene for integrering, som følge av at flere av endringene forventes å gi økte arbeidsinsentiver, vil først være synlige etter at de har virket en stund. Det vil derfor kunne være hensiktsmessig å vente noen få år før evalueringen igangsettes.

I perioden fra endringenes ikrafttredelse og frem til evalueringen tar til, forutsettes det imidlertid at arbeids- og velferdsforvaltningen vil følge utviklingen nøye.

11 Overgangsordninger

11.1 Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet har, med støtte fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling, lagt til grunn at innstrammingene i trygderegulverket kan gis virkning for personer som har søkt om asyl ved lovendringenes ikrafttredelse. Arbeids- og sosialdepartementet ba Lovavdelingen vurdere nærmere hvordan dette stiller seg for personer som allerede har fått oppholdstillatelse, men som foreløpig ikke har opptjent rett til en trygdeytelse eller som ikke har søkt om eller fått tilstått en ytelse.

I punkt 11.2 behandles endringer av folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger og i punkt 11.3 skjerping av kravet til forutgående kvalifiseringsperioder. I punkt 11.4 foreslås overgangsordninger.

11.2 Endring av folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger

Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling har blitt forelagt spørsmålet om forholdet til Grunnloven § 97 ved en avvikling av folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger.

I brev 3. desember 2015 har Lovavdelingen vurdert grunnlovsmessigheten av å avvike folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger, både for allerede tilståtte ytelser og for fremtidige ytelser. Lovavdelingen er av den oppfatning at grunnlovsvernet for alderspensjon og uføretrygd til en viss grad må antas å omfatte de særskilte beregningsreglene for flyktninger. Lovavdelingen legger til grunn at det vil være mest problematisk å avvike de særskilte bestemmelsene for alderspensjon for flyktninger som har langvarig opphold i Norge og kort tid igjen til pensjonsalderen.

For uføretrygd legger Lovavdelingen til grunn at den enkeltes forventning, i motsetning til det som gjelder for alderspensjon, ikke kan bygges på at en rett til ytelser inntreffer på et bestemt fremtidig tidspunkt. Etter Lovavdelingens oppfatning får derfor lengden av oppholdstiden i Norge før regel-

endringene inntreffer sentral betydning ved grunnlovsvurderingen.

Videre uttaler Lovavdelingen at det kan være argumenter for at grunnlovsvernet for ytelser til gjenlevende ektefelle og for barnepensjonen i praksis kan bli svakere enn det som gjelder for alderspensjon og uføretrygd. Lovavdelingen nøyer seg imidlertid med å peke på at disse ytelsene er avledet av medlemmets rett og har innslag av sosial ytelse.

11.3 Skjerping av kravet til forutgående kvalifiseringsperioder for folketrygdens pensjoner mv. og innføring av et slikt krav for visse korttidstyelser

11.3.1 Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet har bedt Lovavdelingen vurdere spørsmålet om hvor langt følgende tre typer innstramminger i ytelser etter folketrygdloven er forenelige med Grunnloven § 97:

1. heving av kvalifikasjonskravet fra tre til fem år for rett til alderspensjon, gjenlevendepensjon, barnepensjon og uføretrygd,
2. heving av kvalifikasjonskravet fra tre til fem år for rett til arbeidsavklaringspenger og fra tre år til syv år for rett til stønad for enslige forsørgerne, og
3. innføring av kvalifikasjonskrav på fem til syv år for visse korttidstyelser.

Det ble lagt til grunn at det skisserte forslaget både skal gjelde for personer som har oppholdstillatelse i Norge (og eventuelt statsborgerskap i tillegg) og for personer som ikke har fått innvilget oppholdstillatelse. Norske statsborgere og andre med oppholdstillatelse i Norge som har utenlandsopphold i kvalifiseringsperioden omfattes således også av forslaget.

Forslaget skal også gjelde personer som ved lovens ikrafttredelse oppfyller kvalifikasjonskravene, men som ennå ikke har fremsatt krav om ytelse etter folketrygdloven. Forslaget skal imidlertid ikke gjelde personer som har satt frem krav

om den aktuelle trygdeytelsen før lovens ikrafttredelse.

Lovavdelingen avga sin vurdering i brev 16. mars 2016.

11.3.2 Heving av kvalifikasjonskravet fra tre til fem år for rett til alderspensjon, gjenlevendepensjon, barnpensjon og uføretrygd

11.3.2.1 Innledning

For rett til pensjonsytelser etter folketrygdloven stilles det krav om at mottakeren har en forutgående trygdetilknytning til Norge (kvalifikasjonskrav) før det pensjonsbetingende tilfellet inntreffer. For rett til uføretrygd er det et krav om at søkeren i de siste tre årene frem til uføretidspunktet har vært medlem i trygden. For rett til ytelser til gjenlevende ektefelle og barnpensjon er det et krav om at avdøde i de siste tre årene frem til dødsfallet var medlem i trygden. For rett til alderspensjon er det et krav om tre års trygdetid fra personen fylte 16 år og frem til uttaket av alderspensjon. Fra alle disse kvalifikasjonskravene gjelder det unntak. Det vises til kapittel 3 om gjeldende rett for nærmere detaljer.

Spørsmålet er om det er i overenstemmelse med Grunnloven § 97 å øke kvalifikasjonskravene fra tre til fem år for personer som enda ikke har fremsatt krav om de ovennevnte ytelsene.

11.3.2.2 Alderspensjon

I Lovavdelingens brev av 3. desember 2015 ble det uttalt følgende om hvorvidt en fjerning av de særlige beregningsreglene for flyktninger ved alderspensjon vil være i overenstemmelse med Grunnloven § 97:

«Etter vårt syn er det særlig der en flyktning over lang tid har hatt lovlig opphold i Norge, med pliktig medlemskap i folketrygden, og vedkommende har innrettet seg etter et eksisterende regelverk, at det kan være grunnlag for forventninger som er beskyttet etter Grunnloven § 97. Etter hvert som oppholdet i Norge og dermed tilknytningen til landet øker, vil en pensjonsytelse også få mindre preg av å være en rent sosial ytelse. Likheten med situasjonen for andre personer som kan få alderspensjon uten at betalingselementet står sentralt, øker. Forventningen om å kunne bygge rett på det eksisterende regelverket vil dessuten tilta i styrke etter hvert som en nærmer seg

at et pensjonstilfelle inntreffer (ved at pensjonsalderen nås). Spørsmålet om vern vil gjøre seg gjeldende med større styrke desto større inngrep det blir spørsmål om. Ved vurderingen av inngrepets størrelse må en sammenligne tilstanden før og etter inngrepet. Det vil dessuten ha betydning hvor plutselig inngrepet skjer. Lengden av eventuelle overgangsperioder kan her ha betydning. Vi viser til de momentene til vurderingen som er oppstilt i Borthen-saken.»

Lovavdelingen viser i brev av 16. mars 2016 til at de avveiningene som her er gjort, også vil være avgjørende for spørsmålet om en heving av kvalifikasjonskravet for rett til alderspensjon vil være i overenstemmelse med Grunnloven § 97.

Etter Lovavdelingens syn vil det ikke være i strid med Grunnloven § 97 å øke kvalifikasjonskravet fra tre til fem år for rett til alderspensjon. Dette gjelder selv for personer som hadde mer enn tre års trygdetid og dermed oppfylte kvalifikasjonskravet ved regelendringens ikrafttredelse, men som ikke rekker å få fem års trygdetid før pensjonsalder nås. Det er etter Lovavdelingens syn avgjørende for konklusjonen at disse personene har hatt så kort oppholdstid i Norge, normalt mindre enn fem år fra innvilgelsen av oppholdstillatelsen, at de i liten grad har innrettet seg etter eller på annen måte fått berettigede forventninger om å få alderspensjon fra Norge. Dertil er pensjonstapet nokså lite – de vil kun tape pensjon basert på tre til fem års trygdetid i Norge. Videre nevner Lovavdelingen at gruppen som rammes av lovendringen til dels vil kunne få supplerende stønad. Muligheten for kompensasjon av tapet er imidlertid mindre relevant, all den tid botiden er såpass kort og pensjonstapet såpass begrenset. Lovavdelingen nevner også at saken gjelder pensjoner hvor betalings- og opptjeningselementet er lite fremtredende, men også dette er etter deres mening mindre relevant.

11.3.2.3 Uføretrygd

I brevet av 3. desember 2015 uttalte Lovavdelingen følgende om hvorvidt en fjerning av de særlige beregningsreglene for flyktninger ved uføretrygd vil være i strid med Grunnloven § 97:

«Ved vurderingen etter Grunnloven § 97 kan en likevel ikke på samme måte som for alderspensjonen legge vekt på hvor lang tid det går mellom regelendringene og tidspunktet for når pensjonstilfellet inntreffer. Den enkeltes forventning kan ikke bygges på at en rett til

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktinger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

ytelser inntreer på et bestemt fremtidig tidspunkt, men må heller vurderes ut fra at det oppstår en rett til ytelser dersom uførhet, med tilhørende tap av inntektsevne, skulle inntreffe. Spørsmålet om lengden av oppholdstiden i Norge før regelendringene inntreffer, får dermed sentral betydning ved grunnlovsvurderingen. Det kan riktignok anføres at uføretrygden i noe større grad enn alderspensjonen bærer preg av en sosial ytelse. Det er like fullt tale om en lovbestemt, rettighetsbasert ytelse. Også for dem som hittil har nytt godt av flyktningsfordelene, må det ha betydning at uføretrygden etter folketrygdloven § 12-1 har til formål «å sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte».

Lovavdelingen viste i sitt brev av 16. mars 2016 til at de avveiningene som her er gjort, sammen med de avveiningene som er gjengitt over om alderspensjon, vil være avgjørende for hvorvidt heving av kvalifikasjonskravet for rett til uføretrygd er i overenstemmelse med Grunnloven § 97.

Etter Lovavdelingens syn vil det ikke være i strid med Grunnloven § 97 å heve kvalifikasjonskravet for rett til uføretrygd fra tre til fem år for alle som setter frem krav om uføretrygd etter at lovendringene har trådt i kraft. Dette gjelder selv for personer som hadde mer enn tre års medlemskap i trygden og dermed oppfylte kvalifikasjonskravet ved regelendringens ikrafttredelse, men som ikke har hatt fem års medlemskap før uføretidspunktet. Etersom uføretrygd beregnes på grunnlag av både faktisk trygdetid frem til man blir ufør og fremtidig trygdetid som godskrives frem til man fyller 67 år, vil det kunne medføre at tapet kan bli nokså stort for yngre personer, som har mye av ytelsen beregnet på grunnlag av fremtidig opptjening. Sett hen til at personene som rammes av regelendringen oftest vil ha hatt kort oppholdstid i Norge, normalt mindre enn fem år fra innvilgelsen av oppholdstillatelsen, og at den enkeltes forventning ikke kan bygges på at en rett til ytelser inntreer på et bestemt fremtidig tidspunkt, vil en heving av kvalifikasjonskravet til fem år etter Lovavdelingens syn likevel ikke være i strid med Grunnloven § 97.

Arbeids- og sosialdepartementet ba Lovavdelingen vurdere om en utvidelse av ordningen med supplerende stønad til også å omfatte uføre, vil ha betydning for grunnlovsvurderingen. Av Lovavdelingens brev av 15. juni 2016 fremgår at en slik lovendring kan ha betydning for spørsmålet om det er i overenstemmelse med Grunnloven § 97 å

endre de særlige beregningsreglene som gjelder for flyktingers uføretrygd, og Lovavdelingen viser også til sin uttalelse av 3. desember 2015. Om loven utvides til også å omfatte uføre, har liten eller ingen betydning for spørsmålet om øking av kvalifikasjonskravet for uføretrygd fra tre år til fem år.

11.3.2.4 Ytelser til gjenlevende ektefelle og barnepensjon

På bakgrunn av det Lovavdelingen har konkludert med angående heving av kvalifikasjonskravet for alderspensjon og uføretrygd, kan de ikke se at det vil være i strid med Grunnloven § 97 å gjøre det samme for ytelser til gjenlevende ektefelle og for barnepensjon. Lovavdelingen kan vanskelig se at disse ytelsene skulle ha noe større vern enn alderspensjon og uføretrygd, tvert imot mener de at det er forhold som taler for at vernet i praksis kan være svakere. De nøyer seg med å peke på at disse ytelsene er avledet av medlemmets rett og har innslag av sosial ytelse, og viser for øvrig til sin uttalelse av 3. desember 2015.

11.3.2.5 Heving av kvalifikasjonskravet for arbeidsavklaringspenger fra tre til fem år og for stønad for enslige forsørgere fra tre år til syv år

Lovavdelingen viser til at det følger av Høyesteretts dom gjengitt i Norsk Retstidende 1996 s. 1415 (Borthen), at utgangspunktet og hovedregelen er at lovbestemte økonomiske ytelser fra det offentlige for fremtiden kan falle bort eller begrenses gjennom lovgivningen uten hinder av Grunnloven § 97. Forventninger om at man i fremtiden vil omfattes av en bestemt rettighet, er i liten grad vernet mot at regelen endres eller oppheves før den tid kommer.

Lovavdelingen gir uttrykk for at selv om arbeidsavklaringspenger er en lovbestemt rett, som skal sikre mottakerens livsopphold ved bortfall av arbeidsinntekt, er det like fullt en korttidsytelse, med et lite fremtredende betalings- og opptjeningselement. Når dette ses i sammenheng med den korte botiden som de aktuelle personene har hatt i Norge, er det etter Lovavdelingens syn klart at det ikke vil være «grovt urimelig eller urettferdig» å la en lovendring få virkning for personer som på tidspunktet for regelendringens ikrafttredelse oppfylte treårskravet. Lovavdelingen finner det ikke nødvendig å foreta en generell vurdering av hvilket vern Grunnloven § 97 gir

den enkelte mot endringer i reglene om arbeidsavklaringspenger.

Lovavdelingen viser til at det for flyktninger i dag ikke gjelder noe kvalifikasjonskrav for rett til arbeidsavklaringspenger, og at det som nevnt ovenfor ikke vil være i strid med Grunnloven § 97 å innføre et femårig kvalifikasjonskrav for pensjonsytelser for denne gruppen. I lys av dette vil det etter Lovavdelingens syn heller ikke være grunnlovsstridig å innføre et femårig kvalifikasjonskrav for arbeidsavklaringspenger.

Lovavdelingen mener det heller ikke vil være i strid med Grunnloven § 97 å heve kvalifikasjonskravet for rett til stønad for enslige forsørgere fra tre år til syv år. Dette er en utpreget sosial ytelse, hvilket innebærer at lovgiver har stor handlefrihet for oppstilling av tilknytningskrav.

11.3.2.6 *Særlig om flyktninger og personer som har fått oppholdstillatelse i Norge på annet grunnlag etter en asylsøknad*

Lovavdelingen viser til at det for flyktninger i dag ikke gjelder noe kvalifikasjonskrav for rett til alderspensjon, gjenlevendepensjon, barnpensjon og uføretrygd. Dermed kan de få pensjonsytelser fra og med innvilgelsen av oppholdstillatelsen, gitt at lovens øvrige vilkår er oppfylt. Lovavdelingen har kommet til at det ikke ville være i strid med Grunnloven § 97 å oppheve unntakene fra kravene til tre års forutgående trygdetilknytning til Norge, slik at disse kravene også vil gjelde for flyktninger. Etter Lovavdelingens syn vil derfor heller ikke innføring av et kvalifikasjonskrav på fem år for denne gruppen være i strid med Grunnloven § 97. Riktignok vil flyktninger som ved regelendringens ikrafttredelse har vært kvalifisert for en pensjonsytelse i mer enn fire år, miste retten til ytelsen dersom pensjonstilfellet inntreffer før fem år er gått. Dette er imidlertid etter Lovavdelingens syn ikke tilstrekkelig til at tilbakevirkningsvurderingen blir en annen enn den som er gjort i punktene 11.3.2.2 til 11.3.2.4.

For personer som etter en asylsøknad får oppholdstillatelse i Norge på annet grunnlag enn flyktningstatus, for eksempel opphold på humanitært grunnlag, følger det av forskrift 14. mai 2008 nr. 460 om trygdedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer § 3, jf. § 2, at tiden fra og med fremsettelsen av søknaden om asyl vil regnes med i vurderingen av om vedkommende oppfyller kvalifikasjonskravene for rett til ytelser etter folketrygdloven. Lovavdelingen legger til grunn at det ikke er i strid med Grunnloven § 97 å fjerne denne bestemmelsen. Etter Lovavdelingens syn vil følge-

lig heller ikke det å innføre et kvalifikasjonskrav på fem år for denne gruppen være i strid med Grunnloven § 97. Riktignok vil de to regelendringene sammen gjøre at perioden før kvalifikasjonskravet er oppfylt, økes noe mer for denne gruppen enn andre, men Lovavdelingen mener at dette ikke er tilstrekkelig til at tilbakevirkningsvurderingen blir en annen enn den som er gjort foran.

11.3.2.7 *Innføring av kvalifikasjonskrav for korttidsytelser*

Lovavdelingen viser til at det følger av Høyesteretts dom gjengitt i Norsk Retstidende 1996 s. 1415 (Borthen), at utgangspunktet og hovedregelen er at lovbestemte økonomiske ytelser fra det offentlige for fremtiden kan falle bort eller begrenses gjennom lovgivningen uten hinder av Grunnloven § 97. Om slike regelendringer vil være i samsvar med Grunnloven § 97, må likevel avhenge av en konkret vurdering av om tilbakevirkningen ved den enkelte endringen er «særlig urimelig eller urettferdig». Lovavdelingen uttaler at det for eksempel ikke utelukkes at det er grenser for hvor høye kvalifikasjonskrav som kan oppstilles med tilbakevirkende kraft, sett hen til at de som rammes har vært pliktige medlemmer i folketrygden og betalt trygdeavgift. Lovavdelingen mener en slik mulig grense under enhver omstendighet ikke vil være overtrådt allerede ved syv år.

11.4 Ikraftsetting. Overgangsordninger

11.4.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at innstrammingene i regelverket skal gjøres gjeldende for personer som setter frem krav etter lovens ikrafttredelse.

Om behovet for overgangsordninger uttalte departementet i høringsnotatet:

«Etter departementets vurdering er det ikke behov for overgangsregler med hensyn til de særskilte bestemmelsene om unntak fra kravet til botid for retten til alderspensjon og uføretrygd. Det er heller ikke behov for overgangsbestemmelser for beregning av barnetillegg og ektefelle tillegg.

Departementet mener imidlertid at det bør gis overgangsregler for de særskilte bestemmelsene om beregningen av alderspensjon, slik at man skjermer personer som er 62 år eller eldre ved lovens ikrafttredelse. Denne

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

gruppen har maksimalt fem år igjen til 67 år, da de med dagens regler ville ha oppnådd alderspensjon etter de særskilte bestemmelsene. Det bør imidlertid stilles krav om langvarig tilknytning til folketrygden for å komme inn under overgangsreglene. Personer som har halvparten av sin opptjening i Norge, det vil si 20 år, må anses for å ha tilstrekkelig langvarig tilknytning.

Departementet har vurdert om det bør gis overgangsordninger for *uføre* flyktninger som hverken mottar uføretrygd eller har fremsatt krav om uføretrygd ved lovens ikrafttredelse, tilsvarende som ved alderspensjon.

Utgangspunktet er at lovgiver står fritt til å endre regelverket med virkning for alle tilfeller som oppstår etter at endringen har trådt i kraft. Folketrygdlovens bestemmelser om rettigheter for flyktninger innebærer en positiv særbehandling fremfor andre grupper i samfunnet. Det er som utgangspunkt et politisk spørsmål om en vil innføre eller opprettholde denne typen fordeler for en bestemt gruppe med virkning fremover.

Forslaget i høringsnotatet innebærer at personer med flyktningstatus som oppfyller de medisinske og ervervsmessige vilkårene for uføretrygd, men har lav eller ingen opptjent rett etter folketrygdlovens regler, sikres nødvendig inntekt til livsopphold gjennom etableringen av ordningen med supplerende stønad for uføre flyktninger. Denne stønaden vil komme i stedet for eller som et supplement til uføretrygden. Den supplerende stønaden er imidlertid behovsprøvd, og det gis ikke barnetillegg slik som i uføretrygden. Behovsprøvingen vil ivareta behovet for innstramminger i statens utgifter, samtidig som det vil skjerme de personene innenfor gruppen som ellers ville blitt rammet hardest.

Ettersom endringene bare gis virkningen for flyktninger som setter frem krav om uføretrygd etter lovens ikrafttredelse, ser departementet ikke behov for overgangsregler ut over dette.

Endringene i asylsøkerforskriften vil ikke få stor innvirkning på den enkeltes mulighet til å tjene opp rett til pensjon, og departementet anser det derfor ikke nødvendig med overgangsregler.»

I utkastet til lovendringer i høringsnotatet ble det på bakgrunn av uttalelsene fra Lovavdelingen foreslått at det utarbeides regler for overgang til alderspensjon for personer som har uføretrygd

etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger på det tidspunktet loven trer i kraft.

Det ble i høringsnotatet vist til at Lovavdelingen anbefaler at personer som har hatt lang tilknytning til Norge unntas fra lovendringen av hensyn til Grunnloven § 97. Departementet vurderte det slik at personer som mottar uføretrygd etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger i folketrygdloven, som har kort tid igjen til pensjonsalderen og som har oppholdt seg lenge i Norge, også bør få alderspensjon etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger.

I forlengelsen av de foreslåtte overgangsreglene i høringsnotatet, mente departementet at det kan være passende at personer som mottar uføretrygd etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger, har maksimalt 5 år igjen til pensjonsalder og som har vært medlemmer i folketrygden i minst 20 år etter fylte 16 år, ved overgangen til alderspensjon får pensjon etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger.

11.4.2 Høringsinstansens syn

Kun et fåtall instanser har hatt synspunkter på behovet for overgangsregler og forholdet til Grunnloven § 97.

Etter *Justis- og beredskapsdepartementets* syn vil det være en fordel om man i proposisjonen gir en mer utførlig omtale av hvilke konsekvenser de foreslåtte endringene i regelverket om uføretrygd vil ha for bestående rettsposisjoner og av forholdet til Grunnloven § 97.

Rettspolitisk forening mener at det er positivt at det blir gitt overgangsregler for de særskilte bestemmelsene om beregningen av alderspensjon, slik at man skjermer personer som er over 62 år eller eldre ved lovens ikrafttredelse. Rettspolitisk forening stiller seg likevel ikke bak forslaget om at det skal oppstilles som et ytterligere vilkår at flyktningen har 20 års botid i Norge for å komme inn under overgangsreglene.

Bærum kommune sier:

«For tidligere bosatte flyktninger og asylsøkere som etter vedtatt regelendring mister sin arbeidsevne, eller kan fremsette krav om alderspensjon vil særregelen om å innvilge (full) minstepensjon bortfalle. De vil få pensjon beregnet etter det faktiske antall år bosatt i Norge og ikke 40 år som særregelen åpner for. Det er uklart i høringsnotat om denne gruppen kan/skal henvises til ordningen med statlig supplerende stønad.»

NOAS peker på at regelendringene som foreslås vil ha virkning også for dem som har bodd lenge i Norge, og dermed ha innvirkning på flyktningers opparbeidede rettigheter og berettigede forventninger.

NOAS sier videre at ordningene omfatter også dem som har jobbet flere tiår i Norge og dem som har kort tid igjen til pensjonsalder. NOAS er særlig negativ til at disse personene får sine rettigheter svekket i betydelig grad.

11.4.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår at lovendringene skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Det tas sikte på at endringene skal gjelde fra 1. januar 2018, med unntak av botidskrav for kontantstøtte som det tas sikte på å innføre fra 1. juli 2017. Endringene foreslås gitt virkning for krav som fremsettes etter lovens ikrafttredelse. Endringene kan dermed i utgangspunktet gjøres gjeldende også for personer som har fått innvilget oppholdstillatelse før endringen trådte i kraft.

I høringsnotatet ble det foreslått at fortsatt rett til ytelser etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger skal gjelde for krav om alderspensjon etter folketrygdloven kapitlene 19 og 20 fra personer født i 1956 eller tidligere, som ved lovens ikrafttredelse har vært medlemmer i folketrygden i minst 20 år etter fylte 16 år. Videre ble det foreslått at loven ikke skal gis virkning for alderspensjon for personer som ved lovens ikrafttredelse allerede mottar uføretrygd etter de særlige reglene for flyktninger, er født i 1956 eller tidligere og som har vært medlemmer i folketrygden i minst 20 år etter fylte 16 år. Disse skal ved overgang til alderspensjon få pensjon etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger. Det samme gjelder personer som har pensjon som gjenlevende ektefelle etter folketrygdloven § 17-5.

Departementet har merket seg at *Rettspolitisk forening* ikke stiller seg bak forslaget om at det skal oppstilles som et ytterligere vilkår at flyktningen har 20 års botid i Norge for å komme inn under overgangsreglene.

Videre peker NOAS på at regelendringene som foreslås vil ha virkning også for dem som har bodd lenge i Norge, og dermed ha innvirkning på flyktningers opparbeidede rettigheter og berettigede forventninger. NOAS peker videre på at ordningene omfatter også dem som har jobbet flere tiår i Norge og dem som har kort tid igjen til pensjonsalder.

Departementet viser til at forslaget i proposisjonen her som nevnt nettopp vil skåne dem med

langvarig tilknytning til Norge. Departementet vil videre peke på at personer som har jobbet «flere tiår» i Norge normalt vil ha opptjent rett til en pensjon som vil være høyere enn den minstepensjonen en flyktning i dag er garantert gjennom folketrygdlovens særskilte bestemmelser. Dermed vil vedkommende ikke berøres av innstrammningene.

Bærum kommune finner det uklart om tidligere bosatte flyktninger og asylsøkere som etter vedtatt regelendring mister arbeidsevnen, eller kan fremsette krav om alderspensjon, vil være henvist til supplerende stønad når dagens særskilte bestemmelser for flyktninger bortfaller. Departementet viser her til forslaget til virkningstidspunkt for endringene og de foreslåtte overgangsreglene omtalt foran. Flyktninger har imidlertid muligheten til å opptjene pensjon fra folketrygden som alle andre som er lovlig bosatt i Norge.

Etter dette opprettholder departementet forslaget i høringsnotatet med hensyn til overgangsregler for alderspensjon.

Justis- og beredskapsdepartementet ønsker en mer utførlig omtale av konsekvensene de foreslåtte endringene vil ha for uføre flyktningers bestående rettsposisjon – og av forholdet til Grunnloven § 97. Departementet viser til at det ikke foreslås å gjøre endringene gjeldende for flyktninger som har fått innvilget en uføretrygd etter dagens særbestemmelser for flyktninger. Departementet legger derfor til grunn at det sentrale spørsmålet når det gjelder de foreslåtte endringene er om det vil foreligge en uegentlig tilbakevirkning som er «særlig urimeelig eller urettferdig».

Flyktninger har hatt en særrett i folketrygden, som kan ha bidratt til å styrke denne gruppens forventninger om en positiv særbehandling den dagen de setter frem krav om de ulike ytelsene. Departementet har også merket seg at flere av høringsinstansene har pekt på at flyktninger er i en særstilling sammenlignet med andre grupper i samfunnet, og at en positiv særbehandling av denne gruppen er rimelig. Departementet understreker at det er en politisk beslutning om det er ønskelig og rimelig å ha en positiv særbehandling av enkelte grupper utover det som følger av internasjonale forpliktelser.

Departementet foreslår at personer som har fremsatt eller fått behandlet krav om uføretrygd på tidspunktet for endringenes ikrafttredelse ikke skal være omfattet av endringene. Det er på det rene at Stortinget kan kutte i fremtidige uføretelse, herunder oppheve særordningen for flyktninger. Spørsmålet er imidlertid om det er en grense for hvor mye som kan kuttes og hvor raskt et slikt kutt kan skje.

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort botid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

Uføretrygd er en helserelatert ytelse hvor flere vilkår må være oppfylt, og hvor det for den enkelte både er usikkert om han eller hun i fremtiden vil bli ufør, om vilkårene for rett til uføretrygd da vil være oppfylt, og fra når uføretrygden eventuelt vil bli tilstått. Uføretrygd skiller seg således fra alderspensjon, hvor retten inntreffer for alle ved en bestemt alder. De særlige rettighetene for flyktninger med hensyn til uføretrygd er ikke oppjent, hverken gjennom botid eller innbetaling, og bærer i stor grad preg av å være en sosial stønad.

Økonomisk stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven (økonomisk sosialhjelp) er det nedre sikkerhetsnettet i velferdsordningene. Uføre som av ulike grunner ikke har rett til uføretrygd fordi de ikke oppfyller botidskravet eller som har en lav uføretrygd fordi trygdetiden utgjør mindre enn 40 år, men som ikke har flyktningstatus, er sikret gjennom nettopp denne ordningen. Departementet har i kapittel 6 foreslått at personer med flyktningstatus som oppfyller de medisinske og ervervsmessige vilkårene for uføretrygd, kan få særlige rettigheter til inntektssikring gjennom ordningen med supplerende stønad. Denne stønaden vil komme i stedet for eller som et supplement til uføretrygd fra folketrygden.

Satsene for supplerende stønad for uføre flyktninger er foreslått satt til samme nivå som de garanterte minsteytelserne for uføretrygd. Nivået på den supplerende stønaden er foreslått fastsatt ved at den uføre personen får rett til full supplerende stønad etter sivilstatus/bosituasjon, og at maksimalt stønadsnivå reduseres med personens inntekt mv.

Som det fremgår av punkt 6.5.2, vil ordningen med supplerende stønad for eldre og uføre flyktninger gi en tilnærmet lik inntektssikring som de gjeldende særskilte bestemmelsene for uføretrygd og alderspensjon for flyktninger.

Det er i hovedsak to ulikheter som gjør seg gjeldende mellom dagens særbestemmelser for flyktninger etter reglene om uføretrygd i folketrygdloven og forslaget om inntektssikring i ordningen med supplerende stønad. Supplerende stønad er behovsprøvd. Behovsprøvingen skjer med utgangspunkt i familiens økonomiske situasjon. Dette innebærer at en flyktning som har en formue av en viss størrelse ikke vil få rett til supplerende stønad. En flyktning som har en ektefelle med inntekt av en viss størrelse, kan få fradrag i den supplerende stønaden. Videre gis det ikke barnetillegg til supplerende stønad, men det gis barnetillegg til uføretrygden. Barnetillegget utgjør 0,4 G per barn ved full trygdetid / for flyktninger (37 000 kroner per 1. mai 2016), men

behovsprøves mot begge foreldres inntekt og/eller barnets inntekt. Summen av uføretrygden og barnetillegget kan ikke utgjøre mer enn 95 prosent av inntekten før uførhet.

Den økonomiske konsekvensen for den enkelte ved å erstatte særreglene for flyktninger i folketrygdens uføretrygd med en særlig rett til inntektssikring gjennom ordningen med supplerende stønad, vil variere ut fra den enkeltes situasjon. I høringsnotatet viste departementet til at det kunne være grunnlag for å vurdere om det skulle gis overgangsregler for flyktninger med lang botid i Norge – det er denne gruppen som eventuelt kan ha et vern etter Grunnloven § 97 mot uegentlig tilbakevirkning som er særlig urimelig eller urettferdig.

Personer med langvarig botid i Norge vil imidlertid være den gruppen som har lengst opptjening i folketrygden etter de ordinære reglene for uføretrygd. Størrelsen på uføretrygden – og eventuelle barnetillegg – vil kunne være høyere enn satsen for supplerende stønad/minstesatsen i uføretrygden, slik at personen har høyere opptjening etter de ordinære reglene enn det som følger både av dagens ordning for flyktninger i folketrygden og av den foreslåtte endringen. For andre vil uføretrygden være såpass høy at den supplerende stønaden kun vil være et mindre supplement til uføretrygden. Jo lenger tilknytning flyktningen har til folketrygden, desto høyere vil uføretrygden fra folketrygden basert på opptjening være. Dette fører igjen til at et fradrag i supplerende stønad mot ektefelles inntekt og fravær av barnetillegg i ordningen får langt mindre virkning for den gruppen som i utgangspunktet kunne hatt et vern etter Grunnloven § 97. For denne gruppen vil oppheving av særreglene for flyktninger i uføretrygden og innføring av supplerende stønad til uføre flyktninger ikke utgjøre et vesentlig økonomisk tap. Departementet foreslår på denne bakgrunn at personer som har fremsatt krav om uføretrygd etter ikrafttredelsestidspunktet fullt ut omfattes av de nye reglene. De nye reglene skal ikke gjøres gjeldende for personer som allerede mottar uføretrygd, eller ved behandling av krav om uføretrygd som er satt frem før ikrafttredelsestidspunktet. Departementet understreker at flyktninger fortsatt skal ha rett til uføretrygd, men da etter de samme reglene som gjelder for alle andre.

I punkt 8.1 foreslås det å redusere perioden man kan motta supplerende stønad i utlandet og å skjerpe kontrollen med utenlandsopphold. Departementet opprettholder at det ikke er behov for overgangsregler med hensyn til disse forslagene.

12 Merknader til de enkelte bestemmelsene i folketrygdloven, kontantstøtteloven og loven om supplerende stønad

12.1 Til endringene i folketrygdloven

Til innholdsfortegnelsen i kapittel 1

Sjuende strekpunkt i innholdsfortegnelsen utgår som følge av at § 1-7 oppheves. Nåværende åttende, niende og tiende strekpunkt blir sjuende, åttende og niende strekpunkt.

Til § 1-7

Paragrafen som inneholder en definisjon av begrepet flyktning, oppheves som følge av at særreglene om flyktninger i folketrygden foreslås avvirket, med unntak av særreglene for ytelser til gjenlevende ektefelle og barn i kapitlene 17 og 18. Det er innarbeidet egne bestemmelser for flyktninger i disse kapitlene. Se merknadene til §§ 3-2, 3-3, 17-3, 17-4, 17-7, 18-2, 18-3 og 18-5.

Til § 3-2

Sjette ledd om at en flyktning som er medlem i trygden, får full grunnpensjon uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid, oppheves som følge av at særreglene om flyktninger i folketrygdloven foreslås avvirket. Bestemmelsen er innarbeidet i §§ 17-7 og 18-5.

Til § 3-3

Sjuende ledd om at flyktning (§ 1-7) som er medlem i trygden, får fullt særtillegg uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid, oppheves som følge av at særreglene om flyktninger foreslås avvirket. Bestemmelsen er innarbeidet i §§ 17-7 og 18-5.

Nåværende åttende ledd blir sjuende ledd.

Til § 3-9

Bestemmelsen i *tredje ledd tredje punktum* om at vilkåret om minst 10 års trygdetid før 1967 for rett til tilleggspensjon ikke gjelder for flyktninger som

er medlemmer i trygden, oppheves som følge av at særreglene om flyktninger i folketrygdloven foreslås avvirket. Videre anses bestemmelsen i tredje ledd tredje punktum å være uaktuell også for gjenlevende, ettersom persongruppen bestemmelsen er rettet mot normalt sett ikke vil være yrkesaktive og opptjene rett til pensjon.

Til § 10-2

Da det foreslås at kravet til forutgående medlemskap for rett til ytelser etter kapittel 10 (hjelpemidler mv.) avvikes, foreslås bestemmelsen opphevet.

Til § 11-2

Bestemmelsen i *første ledd* om at det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at vedkommende har vært medlem i minst ett eller tre år før fremsettelse av krav endres til fem år. Dette innebærer en skjerping av kravet om forutgående trygdetid.

Gjeldende andre ledd om at departementet i forskrift kan fastsette nærmere regler om når vilkåret om forutgående medlemskap kan fravikes oppheves. *Nytt andre ledd* gir uttømmende regler for når det kan gjøres unntak fra første ledd. Forslaget innebærer skjerping av gjeldende rett.

Bestemmelsen i *tredje ledd* om at vilkåret i første ledd om forutgående medlemskap for rett til arbeidsavklaringspenger ikke gjelder for en flyktning som er medlem i trygden, oppheves som følge av at særreglene om flyktninger i folketrygdloven foreslås avvirket.

Departementet gjør oppmerksom på at det i Prop. 74 L (2016–2017) Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.) er fremmet tilsvarende forslag om endringer i folketrygdloven § 11-2. Sistnevnte forslag innebærer samme endring i unntaksadgangen som forslaget i proposisjonen her, men det foreslås ingen endringer i det ordinære botidskravet eller i det særlig unntaket

for personer med flyktningstatus. Videre foreslås det at bestemmelsene om tilleggsstønader, det vil si dekning av utgifter knyttet til gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak, ikke lenger skal reguleres i folketrygdloven kapittel 11. Henvisningen i første ledd til «ytelser etter dette kapitlet» og «en ytelse» er dermed endret til «arbeidsavklaringspenger». Forutsatt at Stortinget først fatter vedtak etter forslaget i proposisjonen her, vil det ikke være nødvendig å gjøre endringer § 11-2 som foreslått i Prop. 74 L (2016–2017).

Til § 12-2

Bestemmelsen i *andre ledd* om at vilkåret i første ledd om forutgående medlemskap for rett til uføretrygd ikke gjelder for en flyktning som er medlem i trygden, oppheves som følge av at særreglene om flyktninger i folketrygdloven foreslås avviklet.

Nåværende tredje og fjerde ledd blir andre og tredje ledd.

Til § 12-3

Henvisningen i *tredje ledd første punktum* til «§ 12-2 tredje og fjerde ledd» er endret til «§ 12-2 andre og tredje ledd» som følge av at nåværende § 12-2 andre ledd foreslås opphevet. Tredje ledd *andre punktum* er omformulert som følge av at særreglene om flyktninger i folketrygdloven foreslås avviklet.

Til § 12-12

Henvisningen i *fjerde ledd* til «§ 12-2 tredje ledd» er endret til «§ 12-2 andre ledd» som følge av at nåværende § 12-2 andre ledd oppheves.

Henvisningen i *femte ledd* til «§ 12-2 fjerde ledd» er endret til «§ 12-2 tredje ledd» av samme grunn.

Til § 12-13

Bestemmelsen i *fjerde ledd andre punktum* om at ytelsen til en flyktning som er medlem i folketrygden, ikke skal settes lavere enn minsteytelsen etter andre ledd uten avkortning for trygdetid, oppheves som følge av at særreglene om flyktninger i folketrygdloven foreslås avviklet.

Til § 12-15

Andre ledd andre punktum om at barnetillegg til en flyktning som er medlem i folketrygden, ikke

avkortes på grunn av manglende trygdetid, oppheves som følge av at særreglene om flyktninger i folketrygdloven foreslås avviklet.

Til § 15-2

Første ledd som gjelder krav til forutgående medlemskap i trygden for rett til ytelser, endres i samsvar med at kravet til tilknytning til folketrygden for rett til ytelser foreslås økt fra tre til fem år.

Bestemmelsen i *andre ledd* om at vilkåret i første ledd om forutgående medlemskap for rett til ytelser som enslig mor eller far ikke gjelder for en flyktning som er medlem i trygden, oppheves som følge av at særreglene om flyktninger i folketrygdloven foreslås avviklet.

Nåværende tredje ledd blir andre ledd.

Til § 17-3

Fordi § 1-7 om definisjon av flyktning foreslås opphevet som følge av at særreglene for flyktninger i folketrygdloven foreslås avviklet, men videreført for pensjon til gjenlevende ektefelle, er ordlyden i *første ledd bokstav c* justert.

Ordlyden i *tredje ledd* som bestemmer at vilkårene i første ledd for rett til pensjon eller overgangsstønad ikke gjelder når den gjenlevende er flyktning og medlem i trygden, justeres som følge av at definisjonen i § 1-7 oppheves.

Til § 17-4

Bestemmelsen som gjelder flyktninger i *fjerde ledd andre punktum*, justeres som følge av at definisjonen i § 1-7 oppheves.

Til § 17-7 andre og fjerde ledd

Bestemmelsen i § 3-2 sjette ledd om at en flyktning som er medlem i trygden, får full grunnpensjon uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid, er innarbeidet i § 17-7 *andre ledd* som følge av at særreglene om flyktninger i folketrygdloven foreslås avviklet for alderspensjon etter kapittel 19, men videreført for pensjon til gjenlevende ektefelle. Det samme gjelder bestemmelsen om særtillegg i § 3-3 sjuende ledd, som er innarbeidet i § 17-7 *fjerde ledd*. Endringen medfører ikke realitetsendringer.

Til § 18-2

Bestemmelsen i *tredje ledd* om at vilkåret i første ledd om forutgående medlemskap for rett til bar-

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteloven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

nepensjon ikke gjelder når barnet eller en av foreldrene er flyktning og medlem i trygden, er justert som følge av at definisjonen i § 1-7 oppheves.

Til § 18-3

Bestemmelsen som gjelder flyktninger i *tredje ledd andre punktum* er justert som følge av at definisjonen i § 1-7 oppheves.

Til § 18-5

Bestemmelsen i § 3-2 sjette ledd og § 3-3 sjuende ledd om at en flyktning som er medlem i trygden, får full grunnpensjon og fullt særtilllegg uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid, er innarbeidet i § 18-5 *første og andre ledd* som følge av at særreglene om flyktninger i folketrygdloven foreslås avviklet for alderspensjon etter kapittel 19, men videreført for barnpensjon. Endringen medfører ikke realitetsendringer.

Til § 19-2

Bestemmelsen i *andre ledd bokstav c* om at vilkåret i første ledd om tre års trygdetid for rett til alderspensjon ikke gjelder flyktning som er medlem i trygden, oppheves som følge av at særreglene om flyktninger i folketrygdloven foreslås avviklet.

Til § 19-3

Bestemmelsen i § 19-3 *fjerde ledd andre punktum* som gjelder beregning av alderspensjon til flyktning, oppheves som følge av at særreglene om flyktninger i folketrygdloven foreslås avviklet.

Til § 19-8

Sjuende ledd om at en flyktning som er medlem i trygden, har rett til et pensjonsnivå som nevnt i andre til sjette ledd uten hensyn til bestemmelsen i første ledd om trygdetid, oppheves som følge av at særreglene om flyktninger i folketrygdloven foreslås avviklet.

Nåværende åttende og niende ledd blir sjuende og åttende ledd.

Til § 20-10

Bestemmelsen i *fjerde ledd første punktum* om at en flyktning som er medlem i trygden, får full garantipensjon uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid i første og andre ledd, tas ut som følge

av at særreglene om flyktninger i folketrygdloven foreslås avviklet.

Fjerde ledd *andre punktum* (som blir fjerde ledd) omformuleres som følge av dette.

Femte ledd andre punktum om at garantipensjon beregnet på grunnlag av fjerde ledd første punktum bare beholdes lenge vedkommende er medlem i trygden, utgår som følge av at fjerde ledd første punktum oppheves.

Til § 3-2 andre ledd første punktum, § 3-5 femte ledd, § 3-8 andre ledd, § 12-2 første ledd første punktum og tredje ledd, § 12-12 sjuende ledd, § 12-17 første ledd bokstav a, § 15-2 første ledd, § 16-2 første ledd, § 17-3 første ledd bokstav a og b, § 18-2 første ledd bokstav a og b, § 19-2 første ledd, § 19-8 første ledd første punktum, § 20-10 første ledd fjerde punktum og andre ledd første punktum

Bestemmelsene som gjelder krav til trygdetid/forutgående medlemskap i trygden for rett til ytelser, endres i samsvar med at kravet til tilknytning til folketrygden for rett til ytelser foreslås økt fra tre til fem år. Videre skjerpes kravet i § 3-2 andre ledd første punktum der det fremgår at det er et vilkår for rett til grunnpensjon at vedkommende har minst tre års trygdetid, til et krav om minst fem års trygdetid. Bestemmelsen om avrundning av trygdetid i § 3-5 femte ledd endres tilsvarende. Bestemmelsen i § 3-8 andre ledd endres slik at det kreves minst fem poengår for rett til tilleggspensjon.

Til § 22-8 sjuende ledd

Bestemmelsen etablerer hjemmel til å gjøre fradrag i etterbetalt uføretrygd tilsvarende for mye utbetalt supplerende stønad i perioden som etterbetalingen gjelder. For tilfeller med justering av trygdetid vil dette innebære at hele etterbetalingen går til dekning av for mye utbetalt supplerende stønad.

12.2 Til endringen i kontantstøtteloven

Til § 3

§ 3 *andre punktum* er supplert med et krav om at støttemottakeren må ha vært medlem i folketrygden i minst fem år. I tillegg innføres det et nytt tredje punktum der det presiseres at dersom begge foreldrene bor sammen med barnet, må begge foreldrene ha vært medlem i folketrygden i minst fem år.

12.3 Til endringene i lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg

Til § 1

Bestemmelsen om lovens formål er endret som følge av at loven skal omfatte både personer over 67 år og uføre flyktninger. Ordet pensjon er erstattet med «ytingar» slik at både pensjon og uføretrygd er omfattet av ordlyden.

Til § 2 nytt første ledd

I *første punktum* er tilføyd en bestemmelse med definisjon av «flyktning» som knyttes opp mot utlendingsloven § 28, tilsvarende som folketrygdloven § 1-7.

I *andre punktum* er ufør flyktning definert som *en flyktning som ikke har fylt 67 år og som fyller vilkårene i folketrygdloven §§ 12-4 til 12-7*. Dette innebærer at uføre flyktninger som fyller de aldersmessige, medisinske og de ervervsmessige vilkårene i folketrygdloven §§ 12-4 til 12-7, også er omfattet av loven. Det må dermed være fattet vedtak om tilståelse av uføretrygd, eller vedtak om avslag på grunn av manglende forutgående medlemskap, men hvor de nevnte vilkårene er oppfylt.

Nåværende første, andre og tredje ledd blir andre, tredje og nytt fjerde ledd.

Til § 3

Gjeldende *første ledd første punktum* bestemmer at supplerende stønad gis til personer som har fylt 67 år som er bosatt i Norge. Bestemmelsen er supplert slik at uføre flyktninger også er omfattet av loven.

Til § 4 første og andre ledd

Etter gjeldende ordning opprettholdes retten til stønad ved utenlandsopphold på inntil 90 dager. For å sikre at ordningen avgrenses til personer som er bosatte i Norge og som normalt oppholder seg her, foreslås det å redusere den tillatte perioden en mottaker kan oppholde seg i utlandet til 45 dager. Det er i tillegg tatt inn en henvisning til lovens § 11 for å tydeliggjøre at det med stønadsperiode menes 12 måneder.

Til § 5

Paragrafen omhandler nivået på full supplerende stønad.

Første ledd som omhandler stønadsnivået for mottakere som har fylt 67 år, er endret som følge av at uføre flyktninger inkluderes i ordningen.

Andre ledd er nytt og omhandler stønadsnivået på supplerende stønad til uføre flyktninger. For en mottaker som bor alene og for stønadsmottakere med ektefelle som ikke har fylt 67 år og som ikke er ufør flyktning, utgjør full stønad etter *bokstav a* 2,48 ganger grunnbeløpet, se folketrygdloven § 12-13 andre ledd siste punktum. For alle andre utgjør full stønad 2,28 ganger grunnbeløpet, se *bokstav b*.

For uføre flyktninger med en uføregrad under 100 prosent, vil nivået på full supplerende stønad inneholde en minstegaranti på husholdningens samlede inntekt, bare i den utstrekning at restarbeidsevnen utnyttes fullt ut. Dette oppnås ved at fradrag for arbeidsinntekt ikke kan settes lavere enn forventet inntekt etter uførhet, se merknad til § 6.

Til § 6

Paragrafen gjelder hvilke typer inntekt som går til fradrag i supplerende stønad. Gjeldende første ledd er delt opp i første og andre ledd.

I *første ledd* videreføres nåværende første ledd første punktum med hovedregelen om inntekt som skal gå til fradrag i supplerende stønad.

Andre ledd er en videreføring av første ledd andre punktum som inneholder reglene om fradrag i ytelsen til stønadstakeren for inntekt som ektefellen mv. over 67 år har. Uføre flyktninger skal omfattes av den samme inntektsprøvningsregelen. Både andre ledd *første og andre punktum* er tilføyd et «likevel» for å tydeliggjøre at reglene i andre ledd er unntak fra hovedregelen i første ledd.

Dersom ektefellen enten har fylt 67 år eller er ufør flyktning, skal dennes inntekt bare gå til fradrag i stønadsmottakerens supplerende stønad dersom ektefellens inntekt er så høy at ektefellen selv ikke har rett til noe supplerende stønad. Dette gjelder uavhengig av om ektefellens inntekt er alderspensjon, arbeidsinntekt mv. eller supplerende stønad.

Når ektefellen har fylt 67 år, følger det av *første punktum* at det skal være et «fribeløp» tilsvarende full supplerende stønad med ordinær sats for personer over 67 år før inntekten går til fradrag i stønadsmottakerens supplerende stønad. Kun inntekt utover satsen for full stønad skal gå til avkortning. Dette sikrer ektepar, som begge har rett til supplerende stønad, en samlet husholdningsinn-

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

tekt tilsvarende minstenivå for ektepar med full trygdetid.

Som en følge av at § 5 er tilføyd et nytt andre ledd for å inkludere uføre, er henvisningen i første punktum endret til § 5 «første ledd» bokstav b.

Uføre flyktninger gis etter andre ledd *andre punktum* den samme fradragsregelen, men slik at «fribeløpet» når ektefellen er ufør flyktning er lik minste årlige ytelse for uføretrygd med ordinær sats, jf. henvisningen til § 5 andre ledd bokstav b.

§ 6 andre ledd som blir *nytt tredje ledd* lister opp hvilke typer inntekt som skal gå til fradrag i supplerende stønad, er noe omredigert.

Bokstav a om arbeidsinntekt videreføres uendret.

Departementet ser behov for å presisere hvilke inntekter som er å regne som ytelser til livsopphold fra folketrygden i *bokstav b*. Dette gjelder sykepenger, foreldrepenger, adopsjonspenger, svangerskapsenger, pleiepenger, omsorgspenger, overgangsstonad, dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Uføretrygd er tilføyd i listen over de ytelsene som skal gå til fradrag. I bokstav b er det presisert at dette også skal gjelde forsørgingstillegg, hvilket er i tråd med dagens praksis.

Ettersom ordningen nå skal omfatte uføre flyktninger under 67 år, er det behov for også å gjøre fradrag for ytelser som i liten grad har vært aktuelle for den nåværende personkretsen. Etter fjerde ledd *bokstav c* skal det derfor også gjøres fradrag for kontantstøtte, introduksjonsstonad for nyankomne innvandrere, kvalifiseringsstonad og ektefellebidrag.

Bokstav d, som svarer til gjeldende bokstav c, er tilføyd «uføretrygd og andre ytingar til livsopphald». Som i bokstav b er det presisert at dette også skal gjelde forsørgingstillegg, hvilket er i tråd med dagens praksis.

Bokstav e om kapitalinntekter videreføres uendret.

Ny bokstav f klargjør gjeldende bokstav d når det gjelder fradrag for ytelser fra utlandet. Bestemmelsen tydeliggjør at alle typer inntekt nevnt i bokstavene a til e skal gå til fradrag, også om inntekten stammer fra utlandet. Norske og utenlandske inntekter blir behandlet på samme måte.

Nytt fjerde ledd regulerer hvordan fradrag for arbeidsinntekt i supplerende stønad til flyktninger med uføregrad lavere enn 100 prosent skal gjennomføres. Når uføregraden blir fastsatt, tas det stilling til om, og i så fall hvor mye, den uføre flyktningen kan forventes å jobbe. På denne måten fastsettes personens restinntektsevne. For perso-

ner som er helt uføre, vil restinntektsevnen være 0 prosent. For personer som bare har delvis nedsatt inntektsevne, skal den fastsatte inntekten etter uførhet legges til grunn for reduksjon i den supplerende stønaden, dersom vedkommendes faktiske inntekt er lavere.

Til § 10 andre ledd og nytt tredje ledd

Paragrafen omhandler justeringer i fastsatt stønad som følge av endringer i inntektsforhold mv. Gjeldende andre ledd er delt opp i andre og nytt tredje ledd for å skille mellom regulering av stønadsnivå (andre ledd) og regulering av fradrag (nytt tredje ledd).

Ved endringer i minste pensjonsnivå følger det av *andre ledd* at supplerende stønad skal reguleres i tråd med endringen. På grunn av innføringen av et nytt stønadsnivå for uføre flyktninger jf. § 5 andre ledd, er det gjort en tilføyelse om at den supplerende stønaden skal reguleres også som følge av endringer i grunnbeløpet. Det er i tillegg gjort en liten justering i ordlyden som følge av disse endringene.

På grunn av at uføre flyktninger omfattes av ordningen, er det i *tredje ledd* tatt inn en bestemmelse om at uføretrygd og andre ytelser som er direkte knyttet til grunnbeløpet eller blir regulert etter tilsvarende regler som for alderspensjon fra folketrygden, skal reguleres i tråd med endringene i disse ytelsene.

Til § 21

Paragrafen gjelder kontroll av supplerende stønad. I *andre ledd* lovfestes at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne kreve at en stønadsmottaker skal møte personlig for å vise pass eller annet reisedokument for å kontrollere retten til stønaden. Dette følger i dag av forskrift 16. desember 2005 nr. 1513 om kontroll med retten til supplerende stønad, fastsatt i medhold av lovens andre ledd andre punktum. Muligheten til å kreve personlig fremmøte er i loven utvidet fra to til inntil fire ganger i året. Ikke alle mottakere behøver å kalles inn fire ganger i året, men etaten er nå gitt hjemmel til å gjøre det i saker hvor det anses å være behov for så tett oppfølging.

Forskriftshjemmelen i gjeldende andre ledd første punktum om at etaten kan iverksette tiltak for å kontrollere at vilkårene for stønad er oppfylt eller om en stønadsmottaker har hatt utenlandsopphold i strid med reglene, er skilt ut som et *nytt tredje ledd* med en mindre språklig justering.

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

12.4 Til bestemmelsen om lovens ikrafttredelse

Departementet foreslår i *nr. 1* at loven skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer og at de enkelte bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.

Nr. 2 første punktum bestemmer at endringene skal gis virkning for krav som settes frem etter lovens ikrafttredelse. Fortsatt rett til behandling etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger skal etter *nr. 2 andre punktum* gjelde for krav om alderspensjon etter folketrygdloven kapitlene 19 og 20 fra personer født i 1956 eller tidligere, som ved lovens ikrafttredelse har vært medlemmer i folketrygden i minst 20 år etter fylte 16 år.

Videre skal etter *nr. 3* loven ikke gis virkning for alderspensjon for personer som ved lovens ikrafttredelse allerede mottar uføretrygd etter de særlige reglene for flyktninger i folketrygdloven § 12-2 andre ledd og § 12-13 fjerde ledd andre punktum, er født i 1956 eller tidligere og som har

vært medlemmer i folketrygden i minst 20 år etter fylte 16 år. Disse skal ved overgang til alderspensjon få pensjon etter de særlige reglene for flyktninger i folketrygdloven, se § 19-2 andre ledd bokstav c og § 3-2 sjette ledd og § 3-3 sjuende ledd eller § 20-10 fjerde ledd. Det samme gjelder personer som har pensjon som gjenlevende ektefelle etter de særlige bestemmelsene for flyktninger i folketrygdloven, se § 17-3 første eller tredje ledd og § 3-2 sjette ledd og § 3-3 sjuende ledd.

Arbeids- og sosialdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i folketrygdloven, kontantstøtteloven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

I

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

Kapittel 1 innholdsfortegnelsen sjuende strekpunkt oppheves.

Nåværende åttende, niende og tiende strekpunkt blir sjuende, åttende og niende strekpunkt.

§ 1-7 oppheves.

§ 3-2 sjette ledd oppheves.

§ 3-3 sjuende ledd oppheves. Nåværende åttende ledd blir sjuende ledd.

§ 3-9 tredje ledd tredje punktum oppheves.

§ 10-2 oppheves.

§ 11-2 skal lyde:

§ 11-2 Forutgående medlemskap

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet i minst fem år umiddelbart før krav om ytelsen settes fram, har vært medlem i folketrygden. Ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt, ses det bort fra perioder med tjeneste i internasjonale organisasjoner eller organer som staten Norge er medlem av, yter økonomisk bidrag til eller har ansvar for å bidra til bemanningen av.

Vilkåret om fem års forutgående medlemskap i første ledd gjelder likevel ikke for den som har vært medlem i folketrygden i minst ett år umiddelbart før krav om ytelsen settes fram, dersom

a) *han eller hun var medlem i trygden da arbeidsenven ble nedsatt med minst halvparten, se § 11-5, og etter fylte 16 år har perioder med medlemskap som minst tilsvarer perioder uten medlemskap, eller*

b) *han eller hun etter fylte 16 år har vært medlem i trygden med unntak av maksimum fem år.*

§ 12-2 andre ledd oppheves. Nåværende tredje og fjerde ledd blir andre og tredje ledd.

§ 12-3 tredje ledd skal lyde:

Uføretrygd etter § 12-2 *andre* og *tredje* ledd om unntak fra medlemskap i folketrygden fram til uføretidspunktet beholdes bare så lenge vedkommende er medlem i folketrygden. Det samme gjelder uføretrygd på grunnlag av § 12-13 tredje ledd om *uføretrygd til unge uføre*.

§ 12-12 fjerde og femte ledd skal lyde:

Når vilkåret om forutgående medlemskap oppfylles etter § 12-2 *andre* ledd, regnes framtidig trygdetid tidligst fra det tidspunktet vedkommende sist ble medlem i folketrygden. Tidsrommet fram til dette tidspunktet regnes som opptjeningstid.

Framtidig trygdetid medregnes ikke når uføretrygd gis etter § 12-2 *tredje* ledd.

§ 12-13 fjerde ledd andre punktum oppheves.

§ 12-15 andre ledd andre punktum oppheves. Nåværende tredje punktum blir andre punktum.

§ 15-2 andre ledd oppheves. Nåværende tredje ledd blir andre ledd.

§ 17-3 første ledd bokstav c skal lyde:

c) *hadde oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28 og var medlem i trygden.*

§ 17-3 tredje ledd skal lyde:

Vilkåret i første ledd gjelder ikke når den gjenværende *har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28 og er medlem i trygden.*

§ 17-4 fjerde ledd andre punktum skal lyde:

Det samme gjelder pensjon eller overgangsstønad til *en person som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28* og som får pensjonen beregnet på grunnlag av bestemmelsene i § 17-7 andre og fjerde ledd.

§ 17-7 andre ledd skal lyde:

Grunnpensjonen fastsettes på grunnlag av den avdødes trygdetid etter bestemmelsene i §§ 3-2 og 3-7. *En person som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28 og er medlem i trygden, får full grunnpensjon uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid.*

§ 17-7 fjerde ledd skal lyde:

Særtillegget fastsettes etter bestemmelsene i § 3-3. *En person som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28 og er medlem i trygden, får fullt særtillegg uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid.*

§ 18-2 tredje ledd skal lyde:

Vilkåret i første ledd gjelder ikke når barnet eller en av foreldrene *er innvilget oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28 og er medlem i trygden.*

§ 18-3 tredje ledd andre punktum skal lyde:

Det samme gjelder barnepensjon etter unntaksbestemmelsene for *personer som er innvilget oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28*, og tilleggspensjon som etter § 18-5 andre ledd gis til foreldreløse barn på grunnlag av bestemmelsene for unge uføre i §§ 3-21 og 3-22.

§ 18-5 første og andre ledd skal lyde:

Dersom en av foreldrene er død, skal pensjonen for det første barnet utgjøre 40 pst. av grunnbeløpet. Pensjonen for hvert av de øvrige barna utgjør 25 pst. av grunnbeløpet. Hvis den gjenlevende av foreldrene får eller ville ha fått redusert pensjon på grunn av manglende trygdetid, blir barnepensjonen tilsvarende redusert. *Dersom en av foreldrene eller barnet er innvilget oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28, og barnet er medlem i trygden, gis det full pensjon uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid i kapittel 3.*

Dersom begge foreldrene er døde, skal pensjonen for det første barnet utgjøre samme beløp som pensjon til gjenlevende ektefelle, se §§ 17-7 og 17-12. Pensjonen beregnes på grunnlag av farens eller morens opptjening og skal svare til det største av de to beløpene. Pensjonen for det neste

barnet utgjør 40 pst. av grunnbeløpet, og pensjonen for hvert av de øvrige barna utgjør 25 pst. av grunnbeløpet. Hvis grunnpensjonen til det første barnet er redusert på grunn av manglende trygdetid, blir barnepensjonen til de øvrige barna tilsvarende redusert. *Dersom en av foreldrene eller barnet er innvilget oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28, og barnet er medlem i trygden, gis det full grunnpensjon og fullt særtillegg uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid i kapittel 3.*

§ 19-2 andre ledd skal lyde:

Vilkåret om fem års trygdetid i første ledd gjelder ikke for

- a) den som ved fylte 67 år hadde rett til uføretrygd ved yrkesskade, og
- b) den som fyller vilkårene for rett til pensjon i §§ 17-3 og 17-4 og i enten § 17-5 eller § 17-10.

§ 19-3 fjerde ledd andre punktum oppheves.

§ 19-8 sjuende ledd oppheves. Nåværende åttende og niende ledd blir sjuende og åttende ledd.

§ 20-10 fjerde ledd skal lyde:

Den som ved fylte 67 år mottok uføretrygd på grunn av yrkesskade, får full garantipensjon uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid i første og andre ledd, for så vidt gjelder den del av alderspensjonen som tilsvarer uføregraden på grunn av yrkesskaden.

§ 20-10 femte ledd andre punktum oppheves.

I følgende bestemmelser skal tallordet «tre» endres til «fem»:

§ 3-2 andre ledd første punktum, § 3-5 femte ledd, § 3-8 andre ledd første punktum, § 12-2 første ledd første punktum og tredje ledd, § 12-12 sjuende ledd, § 12-17 første ledd bokstav a, § 15-2 første ledd, § 16-2 første ledd, § 17-3 første ledd bokstav a og b, § 18-2 første ledd bokstav a og b, § 19-2 første ledd, § 19-8 første ledd første punktum, § 20-10 første ledd fjerde punktum og andre ledd første punktum.

§ 22-8 sjuende ledd skal lyde:

Når det er utbetalt stønad etter lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg, og det etterbetales alderspensjon eller uføretrygd fra folketrygden, skal etterbetalingen reduseres med det beløp som svarer til utbetalt supplerende stønad for samme tidsrom.

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktinger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

II

I lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre skal § 3 andre og nytt tredje punktum lyde:

Støttemottakeren må være bosatt i riket, og ha vært medlem i folketrygden i minst fem år. Dersom barnet bor sammen med begge foreldrene, må begge foreldrene ha vært medlem i folketrygden i fem år.

III

I lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg gjøres følgende endringer:

§ 1 skal lyde:

§ 1 *Formålet med lova*

Formålet med lova er å garantere ei minste samla inntekt for personar som har fylt 67 år og uføre flyktingar med låge eller ingen ytingar frå folketrygda på grunn av kort butid i Noreg.

§ 2 nytt første ledd skal lyde:

Med flyktning meiner ein i lova her ein person som har opphaldsløyve etter utlendingsloven § 28. Med uføre flyktning meiner ein i lova her ein flyktning som ikkje har fylt 67 år og som fyller vilkåra i folketrygdlova §§ 12-4 til 12-7.

Nåværende første, andre og tredje ledd blir andre, tredje og nytt fjerde ledd.

§ 3 første ledd skal lyde:

Supplerande stønad vert gitt til personar som er busette i Noreg og som anten har fylt 67 år eller er uføre flyktingar. Ein person vert rekna som busett dersom han eller ho er registrert i folkeregisteret og har norsk statsborgarskap, eller med heimel i utlendingsloven har fått permanent opphaldsløyve eller mellombels opphaldsløyve som gir grunnlag for permanent opphaldsløyve.

§ 4 første og andre ledd skal lyde:

Retten til supplerande stønad fell bort når ein person oppheld seg eller har tenkt å opphalde seg i utlandet i meir enn 45 dagar i samanheng eller i meir enn 45 dagar i alt i ein stønadperiode, sjå § 11.

Dersom opphaldet i utlandet er meint å vare i meir enn 45 dagar i samanheng, fell ytingane bort frå og med månaden etter den månaden då opphaldet i utlandet tok til. I andre tilfelle fell ytingane bort frå og med månaden etter den månaden då

vedkomande hadde vore i utlandet i 45 dagar eller summen av utanlandsopphalda i ein stønadperiode utgjer 45 dagar.

§ 5 skal lyde:

§ 5 *Full supplerande stønad*

Full supplerande stønad til personar som har fylt 67 år skal svare til

- a) minste pensjonsnivå med høg sats for einslege stønadstakarar og for stønadstakarar med ektemake som ikkje har fylt 67 år og som ikkje er ufør flyktning,
- b) minste pensjonsnivå med ordinær sats for stønadstakarar med ektemake som har fylt 67 år eller som er ufør flyktning og for stønadstakarar som deler bustad med sine vaksne barn eller andre vaksne, utan at forholdet mellom dei vert definert som ekteskapsliknande (bufelleskap).

Full supplerande stønad til uføre flyktingar skal svare til

- a) minste årlege yting for uføretrygd med høg sats for einslege stønadstakarar og for stønadstakarar med ektemake som ikkje har fylt 67 år og som ikkje er ufør flyktning,
- b) minste årlege yting for uføretrygd med ordinær sats for stønadstakarar med ektemake som har fylt 67 år eller som er ufør flyktning. Det same gjeld for stønadstakarar som deler bustad med sine vaksne barn eller andre vaksne, utan at forholdet mellom dei vert definert som ekteskapsliknande (bufellesskap).

§ 6 skal lyde:

§ 6 *Inntekt som går til frådrag i supplerande stønad*

Full supplerande stønad skal setjast ned med inntekt hos stønadstakaren sjølv så vel som hos ektemaken.

Dersom ektemaken har fylt 67 år, skal ektemaken sin inntekt likevel berre inngå ved prøvinga av ytingane til stønadstakaren med den delen som overstig full supplerande stønad etter § 5 første ledd bokstav b. Dersom ektemaken er ufør flyktning, skal ektemaken sin inntekt likevel berre inngå ved prøvinga av ytingane til stønadstakaren med den delen som overstig full supplerande stønad etter § 5 andre leddet bokstav b.

Som inntekt vert rekna

- a) arbeidsinntekt
- b) pensjon, uføretrygd og andre ytingar frå folketrygda til livsopphald, inkludert forsørgingstillegg
- c) introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere, kvalifiseringsstønad, kontantstøtte og bidrag etter ekteskapsloven

Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg
(ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)

d) andre norske offentlege eller private pensjonar, uføretrygd og andre ytingar til livsopphald, inkludert forsørgingstillegg

e) kapitalinntekter

f) tilsvarande inntekter eller ytingar som nemnd i bokstavane a til e frå utlandet.

For uføre flyktningar skal arbeidsinntekt ikkje setjast lågare enn forventta inntekt etter uførhet, sjå folketrygdlova § 12-9 tredje leddet.

§ 10 andre ledd skal lyde:

Ved endring i minste pensjonsnivå og grunnbeløpet skal supplerande stønad regulerast i tråd med desse endringane.

§ 10 nåværende andre ledd andre punktum blir nytt tredje ledd og skal lyde:

Frådrag i stønaden etter § 6 på grunn av alderspensjon eller uføretrygd frå folketrygda, eller andre ytingar som er direkte knytte til grunnbeløpet eller blir regulerte etter tilsvarande reglar som for alderspensjon frå folketrygda, skal regulerast i tråd med endringa i desse ytingane.

§ 21 andre og nytt tredje ledd skal lyde:

Arbeids- og velferdsetaten kan krevje at ein stønadstakar skal møte personleg på det felles lokale kontoret inntil fire gonger i året og vise pass eller anna reisedokument for kontroll av retten til ytinga.

Departementet kan gi forskrift om tiltak for å kontrollere at vilkåra i § 4 er oppfylte eller om ein

stønadstakar har hatt opphald i utlandet i strid med desse reglane.

IV

Ikrafttredelse. Overgangsregler

1. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.

2. Loven gis virkning for krav om ytelser som settes frem etter lovens ikrafttredelse. Loven gis ikke virkning for beregning av alderspensjon etter folketrygdloven kapitlene 19 og 20 for personer som er født i 1956 eller tidligere og som ved lovens ikrafttredelse har vært medlemmer i folketrygden i minst 20 år etter fylte 16 år.

3. Personer som ved lovens ikrafttredelse er tilstått uføretrygd etter de særlige bestemmelsene for flyktninger i folketrygdloven, som er født i 1956 eller tidligere og som har vært medlemmer i folketrygden i minst 20 år etter fylte 16 år, skal ved fylte 67 år få alderspensjon etter de særlige bestemmelsene for flyktninger i folketrygdloven. Det samme gjelder personer som ved lovens ikrafttredelse er tilstått pensjon som gjenlevende ektefelle etter de særlige bestemmelsene for flyktninger i folketrygdloven.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 PrintMedia AS – 04/2017

