



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

*Lovavdelingen*

Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8019 Dep  
0030 Oslo

Deres ref.  
15/4038

Vår ref.  
15/7858 EO ATV/MSM/bj

Dato  
16.03.2016

**Skjerpning av kravet til forutgående kvalifiseringsperiode for folketrygdens pensjoner mv. og innføring av et slikt krav for visse korttidsytelser – forholdet til Grunnloven § 97**

**1. Innledning**

Vi viser til brev sendt fra Arbeids- og sosialdepartementet 1. februar 2016, hvor Lovavdelingen blir bedt om å vurdere hvor langt tre typer innstramminger knyttet til ytelser etter folketrygdloven er forenelige med Grunnloven § 97. Dette gjelder:

- 1) heving av kvalifikasjonskravet for rett til alderspensjon, gjenlevendepensjon, barnpensjon og uføretrygd fra tre til fem år,
- 2) heving av kvalifikasjonskravet for rett til arbeidsavklaringspenger fra tre til fem år og for rett til stønad for enslige forsørgere fra tre år til syv år og
- 3) innføring av kvalifikasjonskrav på fem til syv år for visse korttidsytelser.

For en beskrivelse av skissen til endringer viser vi til brevet hit. Vi forstår det skisserte forslaget slik at det både skal gjelde personer som har fått innvilget oppholdstillatelse (og eventuelt statsborgerskap i tillegg) i Norge og personer som ikke har fått det. Forslaget skal også gjelde personer som ved regelendringenes ikrafttredelse oppfyller kvalifikasjonskravene, men som ennå ikke har fremsatt krav om ytelse etter folketrygdloven. Forslaget skal imidlertid ikke gjelde for personer som har satt fram krav om ytelser etter folketrygdloven før regelendringenes ikrafttredelse.

Vi har ikke hatt anledning til å vurdere de skisserte endringenes forhold til andre overordnede normer, herunder hvilke krav EØS-avtalen stiller på dette området.

Postadresse  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Kontoradresse  
Gullhaug Torg 4a  
0484 Oslo

Telefon - sentralbord  
22 24 90 90  
Org.nr.: 972 417 831

Lovavdelingen  
Telefaks

Saksbehandler  
Mari Sund Morken  
22 24 53 12

## 2. Rettslig utgangspunkt

Grunnloven § 97 lyder:

«Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft».

Lovavdelingen avga 3. desember 2015 (sak 15/7858 dok 2) en uttalelse til Arbeids- og sosialdepartementet om det var i strid med Grunnloven § 97 å fjerne enkelte særfordeler for flyktninger og asylsøkere knyttet til kvalifikasjonskrav for og beregning av pensjonsytelser etter folketrygdloven. I punkt 2 i uttalelsen la vi til grunn at spørsmålet om de der skisserte lovendringene var i overenstemmelse med Grunnloven § 97, var et spørsmål om det vil foreligge «særlig urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning. Vi pekte på at Høyesterett har vekslet noe mellom «særlig urimelig eller urettferdig» og «klart urimelig eller urettferdig», uten at vi kunne se forskjellen fikk noen betydning. Etter Høyesteretts dom 19. februar 2016 (HR-2016-00389-A), se særlig avsnitt 78, legger vi til grunn at spørsmålet er om inngrepet innebærer «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning.

Vi nevner for ordens skyld at Høyesteretts dom 19. februar 2016 ikke endrer noen av de konklusjonene vi kom til i vår uttalelse 3. desember 2015.

I Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) har Høyesterett oppstilt følgende momenter til bruk ved avveiningen (s. 1430):

«Inn i avveiningen vil blant annet komme hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt. Men på dette rettsområdet må lovgivers spillerom i lys av de hensyn som ligger bak Grunnloven § 75 a og d, være vesentlig. Det vil bare være de kvalifiserte eller åpenbare tilfeller av urimelighet og urettferdighet som kan rammes. Jeg tilføyer at det nok i praksis først og fremst er inngrep som rammer avgrensede grupper pensjonister innenfor folketrygden som vil kunne stride mot Grunnloven § 97.»

Vi viser også til Rt. 2013 s. 1345 avsnitt 101 og 102 samt den nevnte dommen fra Høyesterett 19. februar 2016 avsnitt 66 og 67. Vi antar at disse momentene er relevante også med sikte på den avveiningen som må skje i saken her.

Høyesterett uttalte seg i Borthen-saken også om forholdet mellom vernet for lovbestemte økonomiske ytelser fra det offentlige i sin alminnelighet og vernet særskilt for folketrygdlovens pensjonsrettigheter (s. 1425):

«Jeg er enig med staten i at det må være utgangspunktet og hovedregelen at lovbestemte økonomiske ytelser fra det offentlige for fremtiden kan falle bort eller begrenses gjennom ny lovgivning uten hinder av Grunnloven § 97. Men etter min mening har pensjonsrettigheter etter folketrygdloven som grunnpensjonen med tilknyttete rettigheter og tilleggspensjonen, et

fundament og en karakter ut over det at de er forankret i konkrete lovregler som tilsier at de må stå i en annen og sterkere stilling når det gjelder grunnlovsvern.»

Forutsetningen for at det må skje en nærmere avveining etter Grunnloven § 97, er at det overhodet foreligger inngrep i en bestående rettsposisjon. Det kan volde tvil om det er tilfellet, men spørsmålet kommer sjelden på spissen. Hvis en er i ytterkanten av hva som med rimelighet kan betegnes som inngrep i en bestående rettsposisjon, vil den avveiningen som det er vist til foran, normalt føre til at det ikke foreligger grunnlovsstridig tilbakevirkning.

### **3. Heving av kvalifikasjonskravet for rett til alderspensjon, gjenlevendepensjon, barnepensjon og uføretrygd fra tre til fem år**

#### **3.1. 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 (kapittel 12) 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 (kapittel 17) og barnepensjon (kapittel 18) er det et krav om at avdøde i de siste tre årene frem til dødsfallet var medlem i trygden. For rett til alderspensjon (kapittel 19) og garantipensjon (kapittel 20) er det et krav om tre års trygdetid fra perioden fylte 16 år og frem til uttak av alderspensjon. Fra alle disse kvalifikasjonskravene gjelder det unntak.

Spørsmålet er om det er i overensstemmelse med Grunnloven § 97 å øke kvalifikasjonskravet fra tre til fem år for personer som ennå ikke har fremsatt krav om nevnte ytelser.

#### **3.2. Alderspensjon**

I uttalelsen 3. desember 2015 uttalte vi følgende om hvorvidt fjerning av de særlige beregningsreglene for flyktninger ved alderspensjon vil være i overensstemmelse 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.»

De avveiningene som her er gjort, vil være avgjørende også for spørsmålet om heving av kvalifikasjonskravet for rett til alderspensjon er i overensstemmelse med Grunnloven § 97.

Etter vårt 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 avgjørende for konklusjonen at disse personene har hatt så kort oppholdstid i Norge, normalt mindre enn fem år fra innvilgelse av oppholdstillatelse, 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. Gruppen som rammes av lovendringen, vil kunne få støtte etter lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerende stønad for personer med kort botid i Norge. Muligheten for kompensasjon av tapet er imidlertid mindre relevant all den tid botiden er såpass kort og pensjonstapet såpass begrenset. Vi nevner også at saken gjelder pensjoner hvor betalings- og opptjeningselementet er lite fremtredende, men også dette er mindre relevant all den tid botiden er såpass kort og pensjonstapet såpass begrenset.

Særlig med sikte på alderspensjon og uføretrygd kan det være et spørsmål om skjæringspunktet for anvendelse av de nye reglene burde knyttes til at vedkommende ved regelendringens ikrafttredelse har krav på ytelse etter de eldre reglene, og ikke til hvorvidt krav faktisk er fremsatt. Vi har imidlertid ikke vurdert spørsmålet nærmere, f.eks. om det i enkelttilfeller vil kunne oppstå særlige urimeligheter ved at skjæringspunktet settes til fremsettelse av kravet.

### **3.3. Uføretrygd**

I uttalelsen 3. desember 2015 uttalte vi følgende om 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 ytelse inntreffer på et bestemt fremtidig tidspunkt, men må heller vurderes ut fra at det oppstår en rett til ytelse 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 flyktningfordelene, 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».»

De avveiningene som her er gjort, vil, sammen med de avveiningene som er gjengitt over i punkt 3.2, være avgjørende for spørsmålet om heving av kvalifikasjonskravet for rett til uføretrygd er i overenstemmelse med Grunnloven § 97.

Etter vårt syn vil det ikke være i strid med Grunnloven § 97 å heve kvalifikasjonskravet for rett til uføretrygd fra tre til fem år. Dette gjelder selv for personer som hadde mer enn tre års medlemskap i trygden og dermed oppfylte kvalifikasjonskravet ved regelendringens ikrafttredelse, men som ikke rekker å få fem års medlemskap før uføretidspunktet. For yngre personer vil reglene om fremtidig trygdetid riktignok føre til at tapet kan bli nokså stort. Sett hen til at personene som rammes av regelendringen, vil ha hatt kort oppholdstid i Norge, normalt mindre enn fem år fra innvilgelse av oppholdstillatelse, og at den enkeltes forventning ikke kan bygges på at en rett til ytelse inntreffer på et bestemt fremtidig tidspunkt, vil heving av kvalifikasjonskravet til fem år etter vårt syn likevel ikke være i strid med Grunnloven § 97.

Arbeids- og sosialdepartementet har bedt oss vurdere om en utvidelse av lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerende stønad for personar med kort butid i Noreg til også å omfatte uføre, vil ha betydning for grunnlovsvurderingen. Etter vårt syn kan en slik lovendring ha betydning for spørsmålet om det er i overenstemmelse med Grunnloven § 97 å endre de særlige beregningsreglene som gjelder for flyktningers uføretrygd, se Lovavdelingens uttalelse 3. desember 2015 punkt 3.3. På bakgrunn av det vi ellers er kommet til foran, har en utvidelse av 2005-loven til også å omfatte uføre, ikke betydning for grunnlovsmessigheten av å øke kvalifikasjonskravet for uføretrygd fra tre år til fem år.

Vi viser ellers til siste avsnitt i punkt 3.2.

### **3.4. Ytelser til gjenlevende ektefelle og barnepensjon**

På bakgrunn av det vi har konkludert med foran om heving av kvalifikasjonskravet for alderspensjon og uføretrygd, kan vi ikke se at det vil være i strid med Grunnloven § 97 å gjøre det samme for ytelser til gjenlevende ektefelle (kapittel 17) og for barnepensjon (kapittel 18). Disse ytelsene har ikke sterkere vern enn alderspensjon og uføretrygd. Tvert imot er det forhold som taler for at vernet i praksis kan bli svakere enn det som gjelder for alderspensjon og uføretrygd. Vi nøyer oss med å peke på at disse ytelsene er avledet av medlemmets rett og har innslag av sosial ytelse, se tilsvarende i Lovavdelingens uttalelse 3. desember 2015.

## **4. Heving av kvalifikasjonskravet for arbeidsavklaringspenger fra tre til fem år og rett til stønad for enslige forsørgere fra tre år til syv år**

Spørsmålet er for det første om det vil være i strid med Grunnloven § 97 å heve kvalifikasjonskravet for arbeidsavklaringspenger fra tre til fem år. Som nevnt i punkt 2 følger det av Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) s. 1525 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. Til dette kommer at

forventninger om at man i fremtiden vil omfattes av en bestemt rettighet, i liten grad er vernet mot at regelen som er grunnlag for rettigheten, endres eller oppheves før den tid kommer, med den virkningen at det ikke lenger er grunnlag for noen rettighet.

Arbeidsavklaringspenger er riktignok en lovbestemt rett som skal sikre mottakerens livsopphold ved bortfall av arbeidsinntekt, jf. folketrygdloven § 11-1 første ledd. Samtidig er det en korttidsytelse med et lite fremtredende betalings- og opptjeningselement. Dette, sett i sammenheng med den korte botiden personene som rammes av lovendringen, har hatt i Norge, gjør det etter vårt syn klart at det ikke vil innebære «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning å la en lovendring få virkning overfor personer som på tidspunktet for regelendringens ikrafttredelse oppfylte treårskravet. Vi finner det ikke nødvendig å gå mer generelt inn på hvilket vern Grunnloven § 97 gir den enkelte mot endringer i folketrygdlovens regler om rett til arbeidsavklaringspenger.

For flyktninger gjelder det i dag ikke noe kvalifikasjonskrav for rett til arbeidsavklaringspenger. Det fremgår av punkt 3.5 at det ikke vil være i strid med Grunnloven § 97 å innføre et femårig kvalifikasjonskrav for pensjonsytelser for denne gruppen. Da vil det etter vårt syn heller ikke være grunnlovsstridig å innføre et femårig kvalifikasjonskrav for arbeidsavklaringspenger for denne gruppen.

Det er heller ikke i strid med Grunnloven § 97 å heve kvalifikasjonskravet for rett til stønad for enslige forsørgere fra tre år til syv år. Stønadene er en utpreget sosial ytelse, og her har lovgiver betydelig frihet til å oppstille nye og strengere tilknytningskrav.

## **5. Særlig om flyktninger og personer som etter en asylsøknad har fått et annet oppholdsgrunnlag i Norge enn flyktningstatus**

I dag gjelder noen særlige regler om kvalifikasjonskrav for flyktninger og personer som etter en asylsøknad har fått et annet oppholdsgrunnlag i Norge enn flyktningstatus, for eksempel opphold på humanitært grunnlag. Det gjør at regelendringene vi her vurderer, sammen med regelendringene skissert i Arbeids- og sosialdepartementets brev 11. november 2015, gir noen særlige utslag for disse gruppene.

For flyktninger gjelder det i dag ikke noe krav om forutgående trygdetilknytning til Norge for rett til ytelser etter folketrygdloven. Dermed kan de få ytelser fra og med innvilgelse av oppholdstillatelse, såfremt de øvrige vilkårene for rett til ytelsen er oppfylt. I uttalelsen 3. desember 2015 punkt 3.4 kom vi 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 vårt syn vil heller ikke innføring av et kvalifikasjonskrav på fem år for flyktninger være i strid med Grunnloven § 97. For pensjonsytelser vil en regelendring riktignok medføre at personer som ved regelendringens ikrafttredelse i over fire år har oppfylt kvalifikasjonskravet for en pensjonsytelse, ikke lenger vil ha rett til ytelsen dersom pensjonstilfellet inntreffer før fem år er gått. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig til at tilbakevirkningsvurderingen blir en annen enn den som er gjort i punkt 3.2 til 3.4.

Heller ikke for endring av vilkårene for flyktnings rett til arbeidsavklaringspenger og rett stønad for enslige forsørgere, vil tilbakevirkningsvurderingen bli en annen enn den som er gjort i punkt 4.

For personer som etter en asylsøknad får et annet oppholdsgrunnlag i Norge 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 tidspunktet for søknaden om asyl skal regnes med i vurderingen av om vedkommende oppfyller kvalifikasjonskravene for rett til ytelser etter folketrygdloven kapittel 12, 15, 16, 17, 18 og 19. I uttalelsen 3. desember 2015 punkt 4 la vi til grunn at det ikke var i strid med Grunnloven § 97 å fjerne denne bestemmelsen. Etter vårt syn vil heller ikke innføring av et kvalifikasjonskrav på fem år for denne gruppen i tillegg være i strid med Grunnloven § 97. Riktignok vil de to regelendringene sammen gjøre at tiden fram til kvalifikasjonskravet er oppfylt, økes noe mer for denne gruppen enn for andre. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig til at utfallet av tilbakevirkningsvurderingen blir en annen enn det som følger av punkt 3.2 til 3.4 og punkt 4.

## **6. Innføring av kvalifikasjonskrav på fem til syv år for korttidsytelser**

Spørsmålet er om det vil være i strid med Grunnloven § 97 å innføre kvalifikasjonskrav på fem til syv år for visse korttidsytelser. Ifølge Arbeids- og sosialdepartementets brev 1. februar 2016 er det ikke tatt stilling til hvilke korttidsytelser dette skal gjelde.

Som nevnt i punkt 2 følger det at av Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) s. 1525 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 tråd med Grunnloven § 97, må likevel bero på en konkret vurdering av om tilbakevirkningen for den enkelte endringen er «klart urimelig eller urettferdig». Det kan for eksempel ikke utelukkes at det er grenser for hvor strenge kvalifikasjonskrav som kan oppstilles med tilbakevirkende kraft, sett hen til at de som rammes, har vært pliktige medlemmer i trygden og betalt trygdeavgift. En slik mulig grense vil under enhver omstendighet ikke være overtrådt ved syv år. Vi finner det, slik saken ligger an, ikke nødvendig å gå inn på når det med sikte på korttidsytelser der vilkårene for en ytelse ennå ikke er oppfylt, blir riktig å tale om «tilbakevirkning» og «inngrep i etablerte rettigheter eller posisjoner» overhodet.

Med vennlig hilsen

Arnulf Tverberg e.f.  
avdelingsdirektør

Mari Sund Morken  
rådgiver