



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Lovavdelingen

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Oslo
NO-0030 Oslo

Deres ref.
15/4038

Vår ref.
15/7858 EO ATV/MSM/mk

Dato
15.06.2016

Endringer av folketrygdlovens særregler om uføretrygd for flyktninger – forholdet til Grunnloven § 97

1. INNLEDNING

Vi viser til brev 18. mai 2016 fra Arbeids- og sosialdepartementet der Lovavdelingen bes vurdere om det etter Grunnloven § 97 er behov for overgangsregler ved en oppheving av særreglene om flyktningers rett til uføretrygd etter folketrygdloven. Disse særreglene er:

- 1) Etter folketrygdloven § 12-12 og § 12-13 beregnes uføretrygden normalt slik at full minsteytelse kun gis til personer som har minst 40 års trygdetid. For flyktninger gjelder ikke et slikt krav, jf. § 12-13 fjerde ledd. De får full minsteytelse uavhengig av hvor lang trygdetid de har i Norge.
- 2) Etter folketrygdloven § 12-2 gjelder normalt et vilkår for rett til uføretrygd at vedkommende har vært medlem i folketrygden de siste tre årene før uføretidspunktet. Vilkåret gjelder ikke for flyktninger, jf. folketrygdloven § 12-2 andre ledd.

Sammen innebærer de to særreglene at flyktninger kan få full minsteytelse ved uførhet fra og med innvilgelse av flyktningsstatus.

Lovavdelingen har tidligere pekt på at det etter Grunnloven § 97 er behov for å vurdere overgangsregler ved en eventuell oppheving av disse særreglene om flyktningers rett til uføretrygd etter folketrygdloven, se Lovavdelingens uttalelse 3. desember 2015 til Arbeids- og sosialdepartementet (sak 15/7858 dok 2) punkt 3.3.

Arbeids- og sosialdepartementet vurderer nå, i tillegg til å fremme forslaget for Stortinget om oppheving av særreglene, å fremme forslag om at retten til stønad etter lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg (lov om supplerande stønad) skal utvides til også å gjelde for flyktninger under 67 år som fyller de medisinske kravene for rett til uføretrygd, se skissene til endringer i

departementets brev til oss 18. mai 2016 og 11. november 2015. I dag er loven ment å sikre en minsteinntekt for personer som har så kort botid i Norge at de får liten eller ingen alderspensjon etter folketrygdloven og gjelder derfor kun personer over 67 år. Vi nevner for ordens skyld at det skisserte opplegget sett fra et teknisk ståsted ikke innebærer en overgangsordning, men en generell omlegning av ytelsessystemet. Det får imidlertid ikke særlig betydning for vurderingen i det følgende.

Spørsmålet er da om en slik ordning, med en innstramming i reglene om uføretrygd etter folketrygdloven og en samtidig utvidelse av virkeområdet for reglene om stønad etter lov om supplerende stønad, vil være i overenstemmelse med Grunnloven § 97 når den anvendes også på tilfeller som kan sies å innebære en viss tilbakevirkning.

Etter det vi forstår, er vi ikke i dette brevet bedt om å vurdere situasjonen for personer med allerede løpende uføretrygd og heller ikke for personer som har satt fram krav om slik ytelse etter folketrygdloven før endringene trer i kraft. Departementet ber oss særskilt vurdere om Grunnloven § 97 krever at personer som mottar enten sykepengen eller arbeidsavklaringspenger, og som først søker om overgang til uføretrygd etter at endringen har trådt i kraft, skal behandles etter gjeldende regler.

Henvendelsen til oss har i liten grad konkretisert hvilke økonomiske virkninger endringen vil ha for ulike grupper som faller inn under dagens ordning for særregler for flyktninger og i hvilken grad lov om supplerende stønad vil kompensere for eventuelle tap. Uttalelsen blir dermed nødvendigvis nokså generell, og vi er på ulike punkter nødt til å ta forbehold.

2. RETTSLIGE UTGANGSPUNKTER

Grunnloven § 97 lyder:

«Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft».

I uttalelsen 3. desember 2015 vurderte Lovavdelingen om det er i strid med Grunnloven § 97 å fjerne enkelte særfordeler for flyktninger og asylsøkere knyttet til kvalifikasjonskrav for og beregning av pensjonsytelser etter folketrygdloven, herunder uføretrygd. 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 at forskjellen fikk noen betydning. Etter Høyesteretts dom 19. februar 2016 (HR-2016-389-A), se særlig avsnitt 78, legger vi til grunn at spørsmålet er om inngrepet innebærer «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning. Den samme terskelen ble lagt til grunn i Lovavdelingens uttalelse 16. mars 2016 (sak 15/7858 dok 5) til Arbeids- og sosialdepartementet. Spørsmålet i den saken var om det var i strid med Grunnloven § 97 å skjerpe kravene til forutgående kvalifiseringsperiode for rett til folketrygdens pensjoner mv. og å innføre et slikt krav for visse korttidstytelser.

I Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) uttalte Høyesterett 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 grunnlovsværn.»

I Borthen-saken oppstilte Høyesterett følgende momenter til bruk ved avveiningen av om det vil foreligge klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning (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.

3. DEN KONKRETE VURDERINGEN

Dersom virkeområdet for lov om supplerande stønad nå *utvides* til også å gjelde for personer under 67 år som oppfyller de medisinske vilkårene for å få *uføretrygd*, er spørsmålet om grunnlovsvurderingen blir en annen enn den som er gitt i Lovavdelingens uttalelse 3. desember 2015 punkt 3.2 om oppheving av særreglene for flyktingers rett til *alderspensjon*.

I uttalelsen 3. desember 2015 punkt 3.3 antydte vi at «handlingsrommet etter Grunnloven § 97 kan tenkes å være noe større for reduksjon i uføretrygden enn for alderspensjonen». Vi kan likevel, ut fra normen «klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning» og de momentene som er oppstilt i Borthen-saken, ikke se at det er slike forskjeller mellom de to ytelsenes karakter eller fundament eller avgjørende forskjeller mellom hvordan de rammer mottagerne som skulle tilsi at det er vesentlig større rom for reduksjon i *minsteytelsen* for uføretrygd enn for reduksjon i *minsteytelsen* for alderspensjon, gitt at faktum for øvrig er likt. Alderspensjonens og uføretrygdens minsteytelser er del av det samme systemet for å skape grunnleggende trygghet for ytelser til livsopphold for dem som på grunn av alder og uførhet ikke kan skaffe seg arbeidsinntekt. Det innebærer at vesentlige kutt i ytelsene normalt vil ramme mottagerne på lignende måte. Vi viser til det vi i uttalelsen 3. desember 2015 punkt 3.3 for øvrig uttalte.

Dette innebærer at de avveiningene som er gjort i Lovavdelingens uttalelse 3. desember 2015 punkt 3.2 om oppheving av særreglene for flyktningers rett til alderstrygd, også gir veiledning for om tilsvarende kutt i retten til uføretrygd vil være i overensstemmelse med Grunnloven § 97. Vi viser til punkt 3.2 i sin helhet og gjengir særlig her:

«Det må ha betydning ved grunnlovsvurderingen at de såkalte flyktningfordelene i dag stiller en persongruppe i en gunstig situasjon sammenlignet med andre personer som har hatt en tilsvarende svak tilknytning til det norske samfunnet (blant andre nordmenn som har bodd i utlandet og utenlandske statsborgere som innvilges opphold i Norge på grunnlag av sterke menneskelige hensyn, jf. utlendingsloven § 38). Det er som utgangspunkt et politisk spørsmål om en vil innføre eller opprettholde denne typen fordeler for en bestemt gruppe med virkning fremover i tid. Innføring av fordelene var i sin tid saklig begrunnet, men det kan også anføres saklige grunner for at det skjer endringer. Hensynet til folketrygdens og samfunnets økonomi må dessuten ha betydelig vekt, og mer desto mer det er spørsmål om å vurdere den generelle innretningen av en omlegning. Det utelukker ikke at en kan bli nødt til å ta hensyn til spesielle tilfeller der individer eller grupper av individer rammes særlig hardt, dersom regelendringen også griper inn i bestående rettsposisjoner.

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.»

For uføretrygd innebærer dette mer konkret:

Som for kutt i retten til alderspensjon antar vi at det ikke vil være i strid med Grunnloven § 97 å endre særreglene for flyktningers rett til uføretrygd for personer som har søkt, men ikke har fått innvilget oppholdstillatelse.

Det vil også være lite problematisk etter Grunnloven § 97 å begrense rettigheter til personer med kort opphold i Norge. Det innebærer blant annet at fjerning av unntaket fra treårskravet, jf. folketrygdloven § 12-2 andre ledd, ikke er problematisk.

Som for alderspensjon oppstår også for uføretrygden de vanskeligste tilfellene for personer med langvarig opphold i Norge, men likevel ikke lenger enn at en fjerning av unntaket fra kravet til 40 års trygdetid for rett til full minsteytelse vil innebære en vesentlig reduksjon av

ytelsene fra det offentlige. I Lovavdelingens uttalelse 3. desember 2015 viste vi som eksempel til personer med 20 års oppholdstid i Norge:

«Som eksempel kan nevnes personer som har hatt lovlig opphold i Norge i 20 år. Det er her tale om personer som kan ha en sterk tilknytning til Norge, og som vil kunne ha vært norsk statsborger i en rekke år (se særlig statsborgerloven § 7). Mest problematisk er situasjonen for personer som har kort tid igjen til pensjonsalderen. I slike tilfeller vil vesentlige kutt i ytelsen kunne innebære «særlig urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning.»

Dette eksempelet, med personer som har mer enn 20 års botid i Norge og kort tid igjen til tidspunktet for tilståelse av ytelse, og som opplever vesentlige kutt i minsteytelsen, er et problematisk tilfelle også ved kutt i uføretrygd. Det blir likevel, som nevnt i uttalelsen 3. desember 2015, den forskjellen for uføretrygden at det på forhånd er mer usikkert om og eventuelt når uføretrygd vil bli tilstått ut fra gjeldende regelverk.

Vi antar altså at spørsmålet om grunnlovsværn først og fremst kan være aktuelt for personer som etter dagens regler ville blitt tilstått uføretrygd relativt kort tid etter en lovendring, kanskje noen helt få år. Vi peker på at det her er tale om personer som – på et mer generelt plan – ofte allerede er inne i et løp hvor uføretrygd er et relativt nærliggende utfall. Motsatt vil personer hvor tilståelse av uføretrygd ligger lenger frem i tid, ha større mulighet for å innrette seg. Dertil kommer det at dess lengre tid som har gått etter lovendringen, dess mer selvstendig trygdetid vil vedkommende ha hatt, slik at tap som følge av lovendringen reduseres.

Ut fra dette kan vi slutte oss til at den gruppen Arbeids- og sosialdepartementet peker på (i brevet punkt 2) – «personer som har minst 20 års faktisk opptjening og er blitt arbeidsuføre (uføretidspunkt) før lovens ikrafttredelse, men som på dette tidspunktet mottar enten sykepenger eller arbeidsavklaringspenger og som først søker om overgang til uføretrygd etter at endringen har trådt i kraft» – kommer i en særstilling når det gjelder behovet for å utforme overgangsreler. Om også andre kan komme i en lignende særstilling, ut fra de hensynene som ligger bak Grunnloven § 97, kan vi ikke si med sikkerhet, men den antydde kretsen synes å danne et rimelig utgangspunkt.

Det er imidlertid neppe nødvendig etter Grunnloven § 97 at denne personkretsen – eventuelt en krets angitt på en noe annen måte – fullt ut «behandles etter gjeldende regler», slik Arbeids- og sosialdepartementet har antydnet muligheten for i brevet hit. Det har, også med sikte på den nevnte gruppen, vesentlig betydning hvordan en endring eventuelt legges opp. Ut fra den løsningen som har vært skissert – utvidelse av virkeområdet for lov om supplerande stønad ved kort butid – peker vi på følgende:

Den enkelte kan ikke etter Grunnloven § 97 antas å ha krav på at ytelsene kommer fra samme ordning som tidligere. I Lovavdelingens uttalelse 3. desember 2015 uttalte vi om hvilken betydning stønad etter lov om supplerande stønad ville ha for grunnlovsvurderingen ved kutt i fremtidig alderspensjon, for de tilfellene som i utgangspunktet kan virke problematiske etter Grunnloven:

«Særlig med sikte på den sistnevnte gruppen - personer med langt opphold, men hvor fjerning av unntaket fra kravet til 40 års trygdetid vil innebære vesentlig reduksjon – har følgende moment betydning: Den enkelte kan ikke etter Grunnloven sies å ha krav på at ytelser skal komme fra samme ordning som tidligere. Vi viser i den sammenheng også til vår uttalelse 9. mars 2009 til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (snr. 2006/4290 punkt 2.7). Ved vurderingen av inngrepets omfang vil det være av vesentlig betydning å trekke inn ytelser med grunnlag i lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg så langt disse ytelsene kompenserer for tapte ytelser etter folketrygdloven. Det er her ytelser som den enkelte, på visse vilkår, har rettskrav på. Riktignok tilstås ytelser etter loven § 11 bare for 12 måneder om gangen. Lovens formål etter § 1 er «å garantere ei minste samla inntekt for personar med liten eller ingen pensjon frå folketrygda på grunn av kort butid i Noreg». Muligheten for å få ytelser etter denne loven kan i mange tilfeller tenkes å bli avgjørende for at tap av alderspensjon etter folketrygdloven uansett kan aksepteres, men det avhenger av hvorvidt vedkommende alt i alt blir sittende igjen med et vesentlig tap som følge av regelendringen eller ikke.

Det foreliggende er etter vårt syn tilstrekkelig til å konkludere med at det, av hensyn til Grunnloven § 97, er behov for å vurdere hvor langt lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg kompenserer for tap av ytelser etter folketrygdloven.»

Tilsvarende vil gjelde ved oppheving av særreglene for uføretrygd.

Vi peker i den sammenheng på at det vil være av stor betydning hvordan en eventuell reduksjon i nivået på ytelsene skjer. Reduksjon av ytelser basert på behovsprøving vil kunne ivareta behov for innstramninger, samtidig som en skjermer dem innenfor gruppen som ellers ville blitt rammet hardest. Vi viser her til resonnementet i Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) på s. 1432:

«Videre må det være vesentlig at de nye reglene er basert på behovsprøving. Som Trygderettens flertall har understreket, har forsørgertillegget alltid vært behovsprøvet. Tidligere var forsørgertillegget betinget av at ektefellens egen årsinntekt var mindre enn folketrygdens grunnbeløp. Lovendringen av 21 desember 1990 medførte bare en utvidelse av rammen for behovsprøvingen, selv om det altså nå var pensjonistens egen økonomiske forsørgerevne som ble trukket inn. Dernest, og det er også vesentlig sett på bakgrunn av at forsørgertillegget er et tillegg knyttet til grunnpensjonen som skal sikre en rimelig minste levestandard, de nye reglene er søkt utformet slik at de bare rammer pensjonister som har økonomisk styrke til å bære tapet.»

Særlig argumentet om at behovsprøving kan bidra til at reglene utformes slik at de største kuttene rammer dem som har økonomisk styrke til å bære det, er relevant også her. Det ligger like fullt her en forutsetning om at de som rammes, anses for å ha styrke til å bære tapet.

Sett hen til at det her – til forskjell fra i Borthen-saken – er spørsmål om å fjerne særlige fordeler som inntil nå har eksistert for visse grupper, og at eventuelle forventninger er knyttet til å få opprettholdt nivået på ytelser som ennå ikke er tilstått, antar vi at lovgivers handlingsrom er nokså vidt, iallfall så lenge kutt bygger på en ordning med reell

behovsprøving. Så lenge dette ikke ender med en negativ forskjellsbehandling som fremstår som vilkårlig sammenlignet med andre grupper, skal det etter vårt syn mye til før det blir spørsmål om grunnlovsstrid i form av uegentlig tilbakevirkning. Vi viser her til Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) s. 1430), der det pekes på at det på dette området «bare [vil] være de kvalifiserte eller åpenbare tilfeller av urimelig eller urettferdighet som kan rammes», og at det «nok i praksis først og fremst er inngrep som rammer avgrensede grupper pensjonister innenfor folketrygden som vil kunne stride mot Grunnloven § 97».

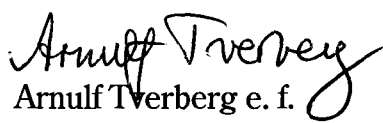
Vi må understreke at vi ikke kjenner til noe godt sammenlignbart tilfelle der spørsmålet om det rettslige handlingsrommet er kommet på spissen for domstolene. Skulle vi forsøksvis antyde noe mer konkret om forholdet til ulike sider av lov om supplerande stønad, må det bli følgende:

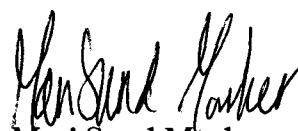
Etter vårt syn vil det antagelig som utgangspunkt være i overenstemmelse med Grunnloven § 97 å la mottagerens egen inntekt og formue gå til fradrag i stønaden etter lov om supplerande stønad ved kort butid, selv om dette vil føre til en vesentlig lavere ytelse enn minsteytelsen for uføretrygd. Om dette – med sikte på gruppen som vi har skilt ut foran – fullt ut lar seg gjøre, basert på en overgang til reglene i lov om supplerande stønad, eller om det eventuelt må gis visse regler om skjerming, har vi ikke grunnlag for å ta stilling til. Det er i tilfelle behov for at de konkrete utslagene av full anvendelse av disse reglene belyses noe nærmere.

Etter lov om supplerande stønad ved kort butid §§ 5 og 6 skal også ektefellens inntekt gå til fradrag i stønaden. Etter vårt syn kan slike fradrag umiddelbart fremstå som mer problematiske enn fradrag basert på egen inntekt og formue, uten at vi har noe godt grunnlag for å konkludere på dette punktet. Vi nøyer oss med å peke på at slike kutt medfører at mottagerens samlede inntekt blir vesentlig lavere enn den minsteytelsen vedkommende ville hatt etter folketrygdloven, og til at han eller hun dermed vil bli avhengig av forsørgelse fra ektefellen. Dertil vil familien samlet sett rammes hardt ved at ektefellens inntekt trekkes fra stønaden fra og med første krone.

Etter folketrygdloven § 12-15 første ledd har en person som mottar uføretrygd og som forsørger barn, rett til barnetillegg. Stønadmottakere etter lov om supplerande stønad ved kort butid har ikke rett til barnetillegg. Vi nøyer oss her, med sikte på den konkrete vurderingen som må skje, å stille spørsmål om det er treffende å begrunne denne forskjellen ut fra et synspunkt om behovsprøving.

Med vennlig hilsen


Arnulf Tverberg e. f.
avdelingsdirektør


Mari Sund Morken
rådgiver