



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Statsråden

Stortinget - Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

19/3608-

11. desember 2019

Spørsmål til statsråden av 26. november vedrørende praktiseringen av EUs trygdeforordning 883/2004 artikkel 21

Jeg viser til Kontroll- og konstitusjonskomiteens brev av 3. desember 2019. I brevet stiller komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet, og uavhengig representant Ulf Leirstein følgende spørsmål:

1. Komiteen viser til vedlegg 20090311 fra Nav til Arbeidsdepartementet, der Nav ba departementet om avklaringer knyttet til fortolkninger av 883/04 før implementering. Er dette den eneste gangen Nav ba om avklaringer før implementering, og har Nav vært tydelige på hvilke utfordringer de så knyttet til implementering og forståelsen av denne forordningen generelt, og artikkel 21 spesielt?

Komiteen ber om innsyn i alle relevante referater og lignende dokumentasjon om forordning 883/04 i perioden fra vedtak i EU i 2004 til implementeringen i EØS-avtalen i juni 2012.

Svar:

I det aktuelle brevet tok Arbeids- og velferdsdirektoratet opp at de ikke hadde mottatt noen signaler i styringsdialogen fra departementet, blant annet om "de materielle endringene som innføres" når de nye forordningene ble innlemmet i EØS-avtalen. Ut fra den foreliggende dokumentasjonen fra styringsdialogen ser dette ut til å være den eneste gangen Arbeids- og velferdsdirektoratet ba om slike avklaringer av materielle spørsmål før implementeringen av den nye trygdeforordningen.

Det aktuelle brevet ble besvart av departementet 11. mai 2009, jf. vedlegg til brev til komiteen av 19. november med referansenummer 20090511. Her står det at "Arbeids- og

velferdsdirektoratet har vært representert på alle møter og i alle fora der departementet har deltatt og overgangen til nye forordninger har vært tatt opp. [...] Direktoratet bør derfor ha all informasjon som er nødvendig for en forsvarlig planlagt og gjennomført overgang til de nye forordningene. [...] Vi kan på denne bakgrunn ikke se at det er et generelt behov for signaler fra departementet i relasjon til overgangen til nye forordninger som grunnlag for trygdesamarbeidet i EØS-området."

Det var betydelig oppmerksomhet om utenlandsområdet fra 2004 og i årene etter NAV-reformen. Det fremgår av styringsdokumentene at det var særlig utfordringer knyttet til effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen. Videre var det mye oppmerksomhet mot hvordan NAV Utland skulle organiseres for å ivareta kompetanse og utviklingsbehov for å kunne oppfylle internasjonale forpliktelser.

Departementet har imidlertid ikke funnet korrespondanse hvor Arbeids- og velferdsdirektoratet redegjør for hvilke utfordringer de så, knyttet til implementering og forståelse av trygdeforordningen generelt eller artikkel 21 spesielt.

2. Hva innebar ansvarsfordelingene mellom departementet og Nav før 883/04 ble implementert i EØS-avtalen, jf. vedlegg 20090511? Komiteen ber om innsyn i alle relevante referater og lignende dokumentasjon om saken i Arbeids- og sosialdepartementet.

Svar:

Det fremgår av dok 20090511 at departementet hadde hovedansvaret for tilpasningene til forordning nr. 883/2004 og at direktoratet hadde hovedansvaret for tilpasningene til gjennomføringsforordningen. Tilpasninger betyr i denne sammenhengen norske oppføringer i vedleggene til forordningene. Dette gjelder altså arbeidet med innlemmelsen av forordningene i norsk rett. Ansvar for å forvalte begge forordninger lå – og ligger – på samme måte som for nasjonal rett, hos direktoratet.

3. a) Departementet skriver i brev av 11. mai 2009 at: "De nye forordningene vil i alt vesentlig ikke medføre vesentlige materielle regelendringer (verken når det gjelder stønads- eller lovvalgsregler)...". Komiteen ber om en vurdering av og innsyn i alle relevante referater og lignende dokumentasjon om saken i Arbeids- og sosialdepartementet, som viser hvilke vurderinger departementet gjorde av innholdet, og på hvilket grunnlag departementet kunne være så tydelige på de materielle endringene i den nye forordningen?

Svar:

Jeg kan ikke uttale meg om vurderinger i dette sakskomplekset som ble gjort av den forrige regjeringen.

Forordningen og de endringene den medførte ble ikke sendt ut på offentlig høring.

Departementet har foreløpig ikke funnet referater fra Spesialutvalget for trygd og helse, som gjelder godkjenning av EØS-notatet om forordning 883/2004. Det vises imidlertid til tidligere oversendt vedlegg til brev av 19. november med referansenummer 20110620-2.

b) På hvilken måte vurderer departementet at dette signalet påvirket Navs feilaktige praksis knyttet til artikkel 21?

Svar:

Jeg kan ikke vurdere om det aktuelle brevet som ble sendt under den forrige regjeringen var ment som et signal til Nav, eller om dette påvirket Navs tolking og praksis knyttet til artikkel 21.

c) Arbeids- og sosialdepartementet svarer i samme brev (20090511) at utvidelse av personkretsen er den viktigste materielle endringen i EUs trygdeforordning 883/04, sammenliknet med tidligere forordning. Var dette et signal til Nav om at Nav ikke skulle vurdere øvrige endringer i praksis som følge av ny forordning? Komiteen ber om innsyn i alle relevante referater og lignende dokumentasjon om saken i Arbeids- og sosialdepartementet.

Svar:

Jeg kan ikke vurdere om det aktuelle brevet, som ble sendt under den forrige regjeringen, var ment som et signal til Nav, eller om dette påvirket Navs tolking og praksis knyttet til artikkel 21.

4. I vedlegg 20090602 viser etaten til at det var varslet om mangelfull systemstøtte på medlemskapsområdet i 2009. Hva innebar dette varselet for implementering av EUs trygdeforordning 883/04, og hvordan fulgte departementet opp for å sikre at dette var under kontroll? Komiteen ber om innsyn i alle relevante referater og lignende dokumentasjon om saken i Arbeidsdepartementet.

Svar:

Med hensyn til problemstillingen som gjelder retten til opphold i andre EØS-land ved mottak av sykepenges og arbeidsavklaringspenges, er det ikke grunn til å anta at mangelfull systemstøtte på medlemskapsområdet har hatt noen betydning. Saken dreier seg om personer som har vært bosatte i Norge, og altså medlemmer i folketrygden etter hovedregelen om bostedstrygd etter folketrygdloven § 2-1. Siden de har vært innvilget de nevnte trygdeytelsene, er det åpenbart slik at Nav har vurdert at de fylte vilkårene for medlemskap.

Manglende systemstøtte på medlemskapsområdet og utvikling av nytt medlemskapsregister ble tatt opp i etatsstyringsmøte 26. juni 2009 og 5. mars 2010, jf. vedlegg med referansenummer 20090626 og 20100305. I brev av 7. september 2012 mottok Arbeids- og sosialdepartementet en handlingsplan på utlandsområdet, jf. vedlegg med referansenummer 20120907 og 20120907-1. Under *tiltak* gjelder et av punktene tjenesten "Sjekk medlemskap". Dette ble bygget inn i IKT-moderniseringsprogrammet. Utlandsområdet har vært jevnlig oppe

i etatsstyringen i perioden 2009–2012, og saksbehandlingstid og restansesituasjon på medlemskapsområdet er tatt opp som en utfordring.

Jeg viser til vedlegg med referansenummer 20100623, 20101029, 20110304, 20110622 og til vedlegg med referansenummer 20121102 i brev til Kontroll- og konstitusjonskomiteen som oversendes 12. desember 2019.

5. På hvilken måte fulgte Arbeidsdepartementet opp implementeringen av forordning 883/2004? Komiteen ber om innsyn i alle relevante referater og lignende dokumentasjon om saken i Arbeidsdepartementet.

Svar:

Departementet ber ikke direktoratet rutinemessig om å rapportere på fortolkningen eller anvendelsen av bestemmelsene i det regelverket de forvalter. Dette gjelder enten reglene opprinnelig er inntatt i nasjonale lover eller forordninger som er gjort til del av norsk rett. Ut fra foreliggende informasjon ser det ikke ut til at departementet har fulgt opp dette særskilt i styringsdialogen med direktoratet.

6. I vedlegg 20101119 ber Nav om møte med Arbeidsdepartementet for vurdering av implementering og avklaring av uklarheter knyttet til EUs trygdeforordning 883/04. Hva gikk disse vurderingene og uklarhetene på, og hvordan besvarte departementet etatens behov?

Komiteen ber om innsyn i alle relevante referater og lignende dokumentasjon om saken i Arbeids- og sosialdepartementet.

Svar:

Det fremgår av brevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet at usikkerheten var knyttet til spørsmålet om når den nye trygdeforordningen ville tre i kraft for Norge. Se blant annet følgende setning:

"Den usikkerheten som har oppstått på bakgrunn av signaler i sentrale EU/EØS organer når det gjelder tiltredelse av forordningen, skaper utfordringer når det gjelder den strenge prioriteringen av nødvendige tiltak som skal gjennomføres i NAV i 2011."

Det var på denne bakgrunn at Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsket et møte. Jeg kan ikke se at henvendelsen ble besvart, og det foreligger derfor ikke skriftlig dokumentasjon på om møtet ble avholdt.

7. a) Utenriksdepartementet orienterer i vedlegg 20110620-2 om at flere departementer var involvert i vurderinger av EUs trygdeforordning 883/04. Stortinget ble i brevet fra Utenriksdepartementet i juni 2011 informert om at forordningen ikke ble ansett å gripe vesentlig inn i norsk handlefrihet. Hvilke vurderinger, og på hvilket tidspunkt, hadde

Utenriksdepartementet og de andre departementene gjort disse, som viste at norsk handlefrihet ikke ble vesentlig påvirket?

Komiteen ber om innsyn i alle relevante referater og lignende dokumentasjon om saken, og all relevant intern og ekstern kommunikasjon rundt vurderinger og utredninger som ledet frem til denne konklusjonen.

Svar:

Denne regjeringen er ikke kjent med den forrige regjeringens vurderinger. Det er derfor ukjent for meg hvilke vurderinger Utenriksdepartementet og de andre departementene hadde gjort med hensyn til innvirkningen på norsk handlefrihet.

Foreløpig har vi ikke funnet referater fra Spesialutvalget for trygd og helse, som gjelder godkjenning av EØS-notatet om forordning 883/2004. Det vises imidlertid til tidligere oversendt vedlegg til brev av 19. november med referansenummer 20110620-2.

b) Utenriksdepartementet skriver at koordineringsreglene skal bygge på fire hovedprinsipper, der blant annet eksport av ytelser nevnes. Hva var regjeringens tolkning av konsekvensene av disse fire prinsippene generelt, og punktet om eksport spesielt? Komiteen ber om innsyn i alle relevante referater og lignende dokumentasjon om saken.

Svar:

Denne regjeringen er ikke kjent med den forrige regjeringens vurderinger. Det er derfor ukjent for meg hvilke vurderinger regjeringen hadde gjort med hensyn til tolkning av konsekvensene av disse fire prinsippene generelt, og punktet om eksport spesielt.

8. Komiteen viser til tildelingsbrev for 2012, punkt 4.8. Utenlandsområdet. Arbeidsdepartementet ber Nav om en grundig redegjørelse for situasjonen ved Nav internasjonalt, spesielt knyttet til "bedre samhandling internt i etaten og med andre etater på utenlandsområdet, vurdering av rundskriv og regelverk, samt kompetanse og mekanismer for kontroll og kvalitet". Fristen for rapportering til departementet var satt til 1. april 2012. Komiteen ber om innsyn i hvordan Nav redegjorde for disse punktene, samt departementets oppfølging av dette. Komiteen ber om innsyn i alle relevante møterefater og kommunikasjon rundt denne rapporteringen.

Svar:

Jeg vil for ordens skyld innledningsvis nevne at trygdesakene til personer som var fast bosatt i Norge og som hadde midlertidige opphold i utlandet, ikke ble behandlet av Nav Internasjonalt, men av den ordinære enheten i Nav som behandlet sakene deres forut for utenlandsoppholdet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet oversendte sin redegjørelse til departementet 30. mars 2012, jf. vedleggene 20120330 og 20120330-1. Departementet innkalte i brev av 21. mai 2012 til et

fagmøte i sakens anledning, jf. vedlegg 20120521. Referatet fra møtet følger som vedlegg 20120604. Møtet ble fulgt opp med en ny tilbakemelding fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 7. september 2012, jf. vedleggene 20120907 og 20120907-1. Det har vært avholdt ytterligere fagmøter, bl.a. 7. oktober 2013, jf. vedleggene 20131007 og 20131007-1.

Det ble videre avholdt et særmøte 28. august 2015 vedrørende fremtidig organisering av utenlandsområdet. Referatet fra møtet fulgte som vedlegg med referansenummer 20150828 til brev av 28. november 2019.

9. a) Komiteen viser til vedlegg 20120622-2, Kongelig resolusjon om inkorporering av trygdeforordningen. I dokumentet står det: "...som dessuten ikke helt ut er i samsvar med Lovavdelingens veileder om lovteknikk og lovforberedelse.."

På hvilken måte var kongelig resolusjon av 22. juni 2012 ikke i samsvar med Lovavdelingens veileder? Komiteen ber departementet redegjøre for hvilke vurderinger og behov som var bakgrunnen for avviket.

Svar:

Den aktuelle setningen i kongelig resolusjon av 22. juni 2012 lyder:

"Overgangen til nye trygdeforordninger gjør det nødvendig å fastsette en ny gjennomføringsforskrift til erstatning for nåværende forskrift, som dessuten ikke helt ut er i samsvar med Lovavdelingens veileder om lovteknikk og lovforberedelse."

Det var altså ikke kongelig resolusjon av 22. juni 2012 som ikke var i samsvar med Lovavdelingens veileder, men den dagjeldende gjennomføringsforskriften av 30. juni 2006 nr. 731.

Avviket mellom den dagjeldende forskriften og de retningslinjene som fremgikk av Lovavdelingens veileder, er det redegjort nærmere i den kongelige resolusjonen:

"Forskriften tar blant annet ikke tilstrekkelig hensyn til et krav om tilstrekkelig forskriftshjemmel i de lover som omfattes.

Dersom inkorporasjon skal kunne skje ved forskrift, kan inkorporasjonen bare omfatte lover som inneholder hjemmel for å inngå avtaler med andre land og/eller hjemler forskrifter om unntak/gjennomføring/utfylling av loven. I forskriften er det heller ikke tilstrekkelig å vise til hovedforordningene som inkorporeres, men det må også – i motsetning til gjeldende forskrift – vises til senere endringsforordninger. Dette betyr at forskriften må endres hyppigere enn før.

Under arbeidet med den nye forskriften er det avdekket at det mangler tilstrekkelige forskriftshjemler på deler av helseområdet. Det må derfor foretas en grundig gjennomgang og eventuelle lovendringer før en forskrift om formell gjennomføring av de nye trygdeforordningene kan omfatte disse områdene."

Denne regjeringen har ikke kunnskap om den forrige regjeringens interne arbeid, og jeg kan derfor ikke kommentere hvilke vurderinger og behov som var bakgrunnen for avviket.

b) Hvordan ba departementet Arbeids- og velferdsdirektoratet redegjøre for implementeringen og fortolkningen av den nye forordningen?

Svar:

Departementet ba Arbeids- og velferdsdirektoratet i brev av 11. mai 2009 om å redegjøre for plan for implementering av EU-forordning 883/2004, herunder kostnadsoverslag knyttet til implementering og nødvendige IKT-løsninger som måtte utvikles for å oppfylle forordningen isolert sett, jf. vedlegg til brev til komiteen av 19. november med referansenummer 20090511.

Direktoratet ble ikke bedt om å redegjøre særskilt for fortolkningen av forordning 883/04

10. a) Komiteen viser til tildelingsbrev for 2013. I punkt 4.5 Utenlandsområdet skriver departementet at forordningene (883/04 og 987/09) innebærer enkelte regelverksendringer. Komiteen ber om en redegjørelse over hvilke regelverksendringer departementet viste til.

Svar:

I tildelingsbrevet det vises til står det at "overgangen til de nye forordningene innebærer [...] enkelte regelendringer på fagområdene". Regelendringene det ble vist til, er forskjellen mellom gammel og ny forordning. Jeg er ikke kjent med at det finnes en oversikt over hvilke endringer dette dreide seg om. Det ble lagt til grunn at direktoratet var kjent med endringene, da de hadde vært representert på alle møter og i alle fora der departementet hadde deltatt.

b) I tildelingsbrev for 2013 var følgende ordlyd fra tildelingsbrev for 2012 tatt ut; "vurdering av rundskriv og regelverk, samt kompetanse og mekanismer for kontroll og kvalitet". Hvorfor hadde departementet tatt ut disse punktene i tildelingsbrevet for 2013? Hvilke mekanismer for kontroll og kvalitet hadde Nav rapportert å ha implementert?

Svar:

Ordlyden det vises til gjelder et konkret oppdrag gitt i tildelingsbrevet for 2012. Oppdraget gikk ut på at Arbeids- og velferdsdirektoratet skulle gi en grundig redegjørelse for situasjonen ved NAV Internasjonalt innen april 2012, som følge av flere utfordringer på utenlandsområdet. Redegjørelsen skulle kartlegge kritiske utfordringer, mulige tiltak og hva som var en realistisk plan for forbedring. I oppdraget ble det blant annet pekt på at det kunne være aktuelt å se på organisatoriske sider, som for eksempel bedre samhandling internt i etaten og med andre etater på utenlandsområdet, vurdering av rundskriv og regelverk, samt

kompetanse og mekanismer for kontroll og kvalitet. Redegjørelsen (svaret på oppdraget) ble levert 30. mars 2012, jf. vedlegg med referansenummer 20120330 og 20120330-1.

11. Var håndtering av utfordringer knyttet til EØS/EU-regelverk et gjentakende tema i styringsdialogen mellom departementet og Nav før implementeringen i 2012? Hva gikk i tilfelle denne dialogen ut på, og hvordan fulgte departementet opp de forhold som ble tatt opp? Komiteen ber om en oversikt over hvordan kontroll med, og oppfølging av, internasjonale avtaler ble håndtert forut for implementering av 883/2004, samt alle relevante møtereferater og kommunikasjon mellom departementet og Nav om dette.

Svar:

I styringen av Rikstrygdeverket og Arbeids- og velferdsdirektoratet fra 2004 har det vært betydelig oppmerksomhet om utenlandsområdet. Det var særlig utfordringer knyttet til effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen. I årene 2006, 2007 og 2008 ble det rettet særskilt oppmerksomhet mot hvordan utenlandsforvaltningen i NAV skulle organiseres for å ivareta kompetanse, utviklingsbehov og internasjonale forpliktelser. Direktoratet utarbeidet handlingsplaner for organiseringen av utenlandsforvaltningen som også tok for seg hvordan etaten skulle ivareta kompetanse på EU/EØS-området. Disse handlingsplanene går imidlertid ikke inn på fortolkningen av EØS-regelverk og anses derfor ikke som relevante å legge ved her.

I årene før implementeringen av EUs forordning 883/2004 ble det rettet oppmerksomhet mot forberedelsene som måtte på plass for elektronisk utveksling av trygdeopplysninger med andre medlemsland. Dette ble fulgt opp i tildelingsbrevet for 2010, vedlagt med referansenummer 20100209, og påfølgende tildelingsbrev fra 2011 og fremover, jf. vedlegg til svarbrev til komiteen av 19. november 2019.

12. Komiteen viser til spørsmål 2 til statsråden av 14. november 2019 angående Trygderetten. Anså Trygderetten den endrede praksisen som en prinsipiell endring, og vurderte Trygderetten behovet for å benytte seg av å nedsette en femdommersrett i spørsmålet, jf. lov om anke til Trygderetten § 7-3?

Trygderetten viser i vedlegg 20181119 til at de ønsket å forelegge tolkningen av artikkel 21 for EFTA. Vurderte Trygderetten det fortsatt som usikkert hva som var riktig tolkning av artikkel 21 i november 2018?

Svar:

Spørsmålet er forelagt Trygderetten som har gitt følgende tilbakemelding:

"Ifølge Lov om anke til Trygderetten § 7 tredje ledd kan retten settes med fem medlemmer i de tilfellene hvor det må antas at rettens avgjørelse kan bli bestemmende for praksis på et saksområde. Spørsmål om å sette retten med fem medlemmer avgjøres av Trygderettens leder. Alle medlemmene skal være faste.

Den enkelte rett, som vanligvis består av to eller tre medlemmer, er uavhengig og kan ikke instrueres av Trygderettens leder. Det er den enkelte rett som, på eget initiativ eller etter anmodning fra en av partene, vurderer om den skal foreslå at saken avgjøres av fem medlemmer. Forslaget blir så forelagt Trygderettens leder som avgjør spørsmålet.

Vår gjennomgang av saker om kontantytelser i EØS har ikke avdekket noen sak der partene eller retten har anmodet Trygderettens leder om at saken behandles av fem rettsmedlemmer.

I saker som reiser EØS-rettslige problemstillinger kan Trygderetten innhente en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen. Retten informerte partene i tre av de aktuelle sakene om at dette ble vurdert og ga partene frist for merknader. Innen utløpet av utsatt merknadsfrist ba NAV om at disse sakene ble returnert for ny behandling. Det ble derfor ikke aktuelt å gå videre i vurderingen om å innhente en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen."

13. Forordningen ble gjeldende i bl.a. Sverige og Danmark to år før (2010) den ble gjeldende i Norge (2012). I regjeringens møte med regjeringer fra Sverige, Danmark og Island i forbindelse med nordisk konvensjon om sosialhjelp og sosiale tjenester skulle harmoniseringen med EU/EØS forordning 883/2004 behandles. Hvordan kunne regjeringen inngå en avtale med disse landene uten å oppdage at man hadde ulik praksis på grunn av forordningen?

Svar:

Jeg legger til grunn at det her siktes til Nordisk konvensjon om trygd, undertegnet i Bergen 12. juni 2012, og ikke Nordisk konvensjon om sosialhjelp og sosiale tjenester undertegnet i Arendal 14. juni 1994.

De nye forordningene på trygdeområdet gjorde det nødvendig med tekniske tilpasninger i Nordisk konvensjon om trygd.

Avtalen ble som nevnt undertegnet allerede 12 dager etter at den nye trygdeforordningen trådte i kraft for Norge. Forhandlingene om revidert Nordisk konvensjon om trygd ble sluttført lenge før dette. Da forhandlingene pågikk, hadde Nav altså ennå ikke begynt å anvende trygdeforordningen.

Med hilsen



Anniken Hauglie