



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Statsråden

Stortinget - Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
19/3608-

Dato
21. november 2019

Spørsmål til statsråden av 14. november vedrørende praktiseringen av EUs trygdeforordning 883/2004 artikkel 21

Jeg viser til Kontroll- og konstitusjonskomiteens brev av 14. november 2019. I brevet stiller komiteen seks spørsmål.

1. Solberg-regjeringen trakk Meld. St. 46 (2012–2013) Flere i arbeid, 29. november 2013. Hva skjedde da med det igangsatte arbeidet med gjennomgang av omfangsbestemmelsene i folketrygdloven, og hadde departementet en dialog med Nav om dette?

Svar: Denne regjeringen har ikke kunnskap om den forrige regjeringens interne arbeid, verken i forkant av fremleggelsen av Meld. St. 46 (2012–2013), eller i oppfølgingen av interne arbeider varslet i meldingen.

Etter det jeg kan se, gikk imidlertid denne meldingen ikke detaljert inn i spørsmålet om trygdeforordningens betydning. Den setningen i meldingen som komiteen viser til, lyder:

"Regjeringen har igangsatt en gjennomgang av omfangsbestemmelsene i folketrygdloven, barnetrygdloven, og bestemmelsene som regulerer utbetalingen av ytelser fra disse ordningene til personer bosatt i utlandet."

Jeg registrerer at den forrige regjeringen her viste til personer "bosatt i utlandet". Dette er en annen gruppe enn den som er berørt av den avdekkede rettsanvendelsesfeilen. Denne feilen har kun hatt betydning for personer som har vært bosatt i Norge, og som har hatt midlertidige opphold i utlandet.

2. Komiteen ber om en datert oversikt over hvilke relevante kjennelser fra 2017 og fram til 2018 hvor Trygderetten ga Nav medhold og hvilke kjennelser som ble henvist til ny behandling på grunn av manglende eller feilaktig vurdering.

Svar:

Jeg forstår spørsmålet fra komiteen slik at dette dreier seg om kjennelser som er avsagt i tidsrommet juni 2017 til mars 2018, slik Trygderetten redegjorde for i sitt brev til departementet datert 28. oktober. Dette ble oversendt komiteen 19. november, jf. vedlegg 20191028A.

I brev fra Trygderetten til departementet av 19. november 2019 framgår det at saksbehandlingssystemet i Trygderetten ikke gir mulighet til å hente ut en oversikt som etterspørres. Trygderetten jobber nå med en manuell gjennomgang for å gjenfinne saker der den aktuelle problemstillingen er tema. Dette er et tidkrevende arbeid som fortsatt pågår.

Trygderetten behandlet totalt 3125 ankesaker fra og med juni 2017 til og med mars 2018.

Basert på undersøkelsene som så langt er gjort, har Trygderetten i perioden juni 2017 til mars 2018 behandlet 29 saker om sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller pleiepenger som gjelder opphold i EØS-området (utenfor Norge). I tillegg har Trygderetten saker der det, med de opplysninger retten er i besittelse av, ikke har vært mulig å avgjøre om utenlandsoppholdet er innenfor EØS-området.

Trygderetten jobber med å gjennomgå saker der artikkel 21 har hatt avgjørende betydning. Departementet vil ettersende informasjon om dette når den foreligger fra Trygderetten.

3. Kan den feilaktige forståelsen av regelverket gå lenger tilbake enn 2012, og hva gjør statsråden for å finne ut av det?

Svar:

Jeg viser til mitt svar til komiteen av 19. november, herunder omtale av det eksterne uavhengige utvalget under ledelse av Finn Arnesen. Som jeg skrev, har utvalget fått et bredt mandat og vide fullmakter i sitt granskningsarbeid. Dette utvalget skal også vurdere om praksis før 2012 må gjennomgås. Utvalget skal være uavhengig av regjeringens arbeid, og det har frist frem til 1. juni 2020. Etter det departementet kjenner til, vil utvalget avgi en egen vurdering av rettstilstanden på dette området, herunder rettstilstanden før 2012, i god tid før denne dato.

4. I brevet fra Arbeids- og sosialdepartementet til Nav 24. januar 2019 ber departementet Nav selv vurdere om forståelsen er i tråd med forordningen, og ber etaten vurdere og gjøre rede for konsekvenser av å eventuelt legge om praksis.

Hvorfor ba departementet Nav selv gjøre denne vurderingen, og ble det gjort egne vurderinger i for eksempel Arbeids- og sosialdepartementet eller Justisdepartementets lovavdeling?

Svar:

Arbeids- og velferdsdirektoratet har et ansvar for å tolke og iverksette lover med tilhørende forskrifter som Arbeids- og velferdsetaten skal forvalte, herunder trygdeforordningen. Direktoratet skal orientere Arbeids- og sosialdepartementet dersom etaten ønsker å endre praksis på områder som er av prinsipiell betydning og som kan få politiske eller økonomiske konsekvenser av betydning. Dette fremgår også av instruksen til direktoratet.

Da dagens trygdeforordning ble innlemmet i norsk rett med virkning fra 1. juni 2012, var det direktoratet som tolket forordningen, gjennomførte opplæringstiltak og utarbeidet veiledninger og retningslinjer. Utfra den juridiske vurdering som nå foreligger fra direktoratet, ble det da lagt til grunn en feilaktig anvendelse av regelverket knyttet til muligheten til å ta med seg kontantytelser ved midlertidig opphold i et annet EØS-land.

Spørsmålet om kortvarige opphold i et annet EØS-land for denne gruppen ble tatt opp formelt av Arbeids- og velferdsdirektoratet i brev til departementet 20. desember 2018. Vedlagt brevet var blant annet notat om to kjennelser fra Trygderetten og notat 5. juli 2018 fra NAV Klageinstans, hvor klageinstansen redegjorde for to mulige tolkninger av artikkel 21. I brevet uttalte direktoratet at de anså regelverket som uklart og ønsket å diskutere saken med departementet.

Den 18. januar 2019 var det et møte mellom direktoratet og departementet om saken. Det framkom i møtet at det var ulike vurderinger av saken i NAV Klageinstans og direktoratet. Departementet ba direktoratet om å komme tilbake med en omforent vurdering av etatens forståelse og praktisering av artikkel 21 på dette området. Direktoratet ble i tillegg bedt om å vurdere og redegjøre for konsekvenser av å legge om praksis. Bestillingen i møtet 18. januar ble formalisert i brev fra departementet av 24. januar 2019. Departementet mottok svarbrev samme dag.

Basert på brevet av 24. januar fra direktoratet foretok departementet en egen vurdering av saken, som ble formidlet til direktoratet i brev av 5. mars 2019. Departementet var ikke i kontakt med Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet i tilknytning til denne vurderingen.

5. Statsråden sa i sin redegjørelse til Stortinget tirsdag 5. november 2019 at departementet før sommeren 2019 kun hadde hatt kontakt med Nav rundt problemstillingen om korte opphold, men at det først høsten 2019 ble klart at saken også omfattet opphold med lengre varighet. Hva var Arbeids- og sosialdepartementets reaksjon da Nav allerede 20. desember 2018 tok opp at det var usikkerhet rundt tolkningen av artikkel 21 generelt, og gjorde ikke departementet

noen mer selvstendige vurderinger av saken utover å be Nav selv vurdere egen praksis på området?

Svar:

I brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet av 20. desember 2018 ble departementet blant annet orientert om at Trygderetten i to saker ønsket å forelegge spørsmålet om EØS-forordning 883/2004 artikkel 21 også omfatter kortvarige opphold for EFTA-domstolen for en rådgivende uttalelse.

Som nevnt i spørsmål 4 var det ulike vurderinger av saken i NAV Klageinstans og direktoratet om håndteringen av korte opphold. Departementet ba direktoratet om å komme tilbake med en omforent vurdering.

Direktoratet skrev i brev 24. januar 2019 at etaten frem til da hadde ansett at forordningen artikkel 21 ikke kommer til anvendelse i tilfeller der mottakeren bor og arbeider i Norge og kun skal oppholde seg i et annet EØS-land i en kort periode. Kommunikasjonen mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og departementet gjaldt hvorvidt forordningen også omfatter kortvarige opphold. Departementet viser i brev av 5. mars 2019 til at man fra norsk side ikke kan stanse eller avslå en kontantytelse kun på grunnlag av at brukeren skal oppholde seg i et annet EØS-land.

6. Det vises til spørsmål i Stortingets spørretime onsdag 13. november 2019 fra representanten Rigmor Aasrud. Komiteen ber om svar på om statsråden før de datoer som hittil har vært omtalt, har mottatt henvendelser om at praksis vedrørende dagpengemottakeres utenlandsopphold har vært i strid med EØS-regelverket.

Svar:

Først vil jeg understreke at den bestemmelsen i trygdeforordningen som har vært feiltolket, artikkel 21, ikke gjelder for dagpenger. De særlige bestemmelsene som gjelder for dagpengene fremgår i trygdeforordningen kapittel 6. Av artikkel 63 følger det at det kan stilles krav om opphold i det landet som har ansvar for å utbetale dagpenger, med enkelte begrensede unntak: Artikkel 64 gir på visse vilkår adgang til å eksportere dagpengene i inntil tre måneder dersom man vil søke arbeid i et annet EØS-land. I denne perioden gjelder det ikke noe oppholdskrav. Artikkel 65 gir regler som gjelder personer som i sitt siste arbeidsforhold før de ble arbeidsløse, var bosatt i et annet land enn det landet de arbeidet i. Bestemmelsen gir særlige regler om hvilket land som skal utbetale dagpenger – bostedslandet eller siste arbeidsland.

I overensstemmelse med artikkel 64 og 65 er det gjort unntak fra oppholdskravet. Disse fremgår i forskrift 16. september 1998 nr. 890 om dagpenger under arbeidsløshet, kapittel 13, som ble tilføyd ved forskrift 22. juni 2012.

Jeg kan bekrefte at både departementet og jeg har mottatt henvendelser knyttet til om praktiseringen av reglene om utenlandsopphold for dagpengemottakere kan være i strid med EØS-regelverket, også før de datoer som hittil har vært omtalt. Henvendelsene på dagpengeområdet har vært knyttet til bestemmelser i trygdeforordningen som bare gjelder for arbeidsløshetsytelser, og er derfor ikke relevant for tolkningen av EØS-reglene for de andre trygdeytelsene. Nedenfor redegjør jeg for noen av disse sakene. Jeg gjør oppmerksom på at som følge av at de ulike sakene til dels er overlappende i tid, er de datoene det vises til, ikke fullt ut i kronologisk rekkefølge.

Det har flere ganger vært stilt spørsmål om tolkningen av artikkel 65, som gir regler om i hvilke tilfeller personer som har vært bosatt i et annet EØS-land under sitt siste arbeidsforhold i Norge, omfattes av dagpengeordningen i bostedslandet eller arbeidslandet. Hvilket land vedkommende skal ha arbeidsløshetsytelser fra er avhengig av om vedkommende har blitt helt ledig eller kun er delvis eller periodevis ledig. For de som har blitt helt ledige, er det i tillegg ulike regler for de som har vært grensearbeidere og de som ikke har vært grensearbeidere. En grensearbeider er i artikkel 1 f) definert som "enhver person, som udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i en medlemsstat, men som er bosat i en anden medlemsstat, hvortil han som hovedregel vender tilbage hver dag eller mindst en gang om ugen". Spørsmålene har i hovedsak vært knyttet til reglene som gjelder for helt ledige personer som har reist hjem sjeldnere enn én gang i uken (såkalte uekte grensearbeidere).

Spørsmålet om dagpengereglene ble praktisert i tråd med trygdeforordningen var under behandling i departementet da jeg tiltrådte som statsråd den 16. desember 2015. ESA hadde ved brev av 25. februar 2014 orientert departementet om en klage mot Norge fra en polsk arbeider som hevdet at Norge ikke fulgte EØS-reglene. I klagen var det vist til at Norge ikke tolket reglene om hvilket land som skulle betale dagpenger til en helt ledig uekte grensearbeider etter forordning 883/2004 artikkel 65 i tråd med EFTA-domstolens uttalelse i sak E-3/12 Staten v/Arbeidsdepartementet vs. Stig Arne Jonsson. Det hadde vært en dialog med ESA om fortolkningen av lovvalsreglene i artikkel 65 i flere brev, og denne saken hadde også vært et tema på pakkemøtet med ESA i Oslo den 12.-13. november 2015.

Den 21. mars 2016 sendte departementet et brev til ESA med svar på oppfølgingspunktene fra pakkemøtet i november 2015. I brev av 21. september 2016 informerte ESA om at de ut fra svaret og begrunnelsen ikke gikk videre med klagen fra den polske arbeideren. I brevet bekrefter ESA den norske tolkningen og praktiseringen av artikkel 65 i den nye trygdeforordningen, og skriver at den nye trygdeforordningen på dette punktet ikke kan tolkes på samme måte som artikkel 71 i den gamle trygdeforordningen. ESA skriver spesifikt at EFTA-domstolens uttalelse i sak E-3/12 ikke kan legges til grunn for tolkningen av ny forordning.

Den 4. mai 2016 fikk departementet et brev ESA hvor de ba om en redegjørelse for reglene om krav til opphold i Norge for rett til dagpenger og da særlig knyttet til personer som har bodd i et annet EØS-land mens de jobbet i Norge, dvs. de som omfattes av Artikkel 65 i den

nye trygdeforordningen. I brev av 27. juni 2016 ble det gjort rede for det generelle oppholdskravet som gjelder for å kunne få norske dagpenger, og alle unntak som er gjort for dette. Det ble både gjort rede for de unntakene som følger direkte av trygdeforordningens regler, og de unntakene som er gjort etter det nasjonale regelverket. Etter å ha gått gjennom den informasjonen som var oversendt, skrev ESA i brev av 11. juli 2017 at de hadde besluttet å ikke gå videre med denne saken.

Den 4. juli 2016 fikk departementet et brev fra ESA der de informerte om at de hadde mottatt en klage mot Norge fra en person som hadde bodd i Litauen mens vedkommende arbeidet i Norge. Personen hevdet at Norge tolket reglene om hvilket land som skulle betale dagpenger til en helt ledig uekte grensearbeider etter forordning 883/2004 artikkel 65 uriktig. Ved brev av 16. februar 2017 informerte ESA om at de ikke gikk videre med klagen. I brevet bekrefter ESA igjen vår tolkning, som er at artikkel 65 i den nye trygdeforordningen ikke kan tolkes på samme måte som artikkel 71 i den gamle trygdeforordningen, og at EFTA-domstolens uttalelse i sak E-3/12 derfor ikke kan legges til grunn for tolkningen av ny forordning.

Den 25. november 2016 og 22. august 2017 mottok departementet to ulike henvendelser fra SOLVIT med spørsmål knyttet til Arbeids- og velferdsetatens praktisering av artikkel 64 i trygdeforordningen. SOLVIT er en gratistjeneste som tilbys av den nasjonale forvaltningen i hvert enkelt EU- og EØS-land, se https://ec.europa.eu/solvit/index_no.htm. Artikkel 64 gir dagpengemottakere som ønsker å søke jobb i et annet EØS-land rett til å eksportere dagpengene i inntil tre måneder. I denne perioden vil de i tillegg til å være unntatt fra oppholdskravet, også være unntatt fra vilkåret om å være reell arbeidssøker i Norge. De må imidlertid registrere seg som arbeidssøker i det landet de reiser til og følge de aktivitetskravene som gjelder der. Artikkel 64 gjelder bare arbeidsløshetsytelser.

ESA har altså i flere avgjørelser gitt sin tilslutning til den tolkningen av lovvalgsreglene for helt ledige uekte grensearbeidere i artikkel 65 i forordning 883/2004 som ligger til grunn for det norske regelverket. Også Trygderetten har lagt en slik tolkning av artikkel 65 til grunn.

Ut ifra dette er det lagt til grunn at det norske dagpengeregulverket ikke er i strid med trygdeforordningen.

Departementet har videre mottatt henvendelser fra Arbeids- og velferdsdirektoratet med spørsmål knyttet til tolkningen av trygdeforordningen i dagpengesaker, bl.a. brev 22. juli 2016 og 28. november 2017. På bakgrunn av at henvendelsene spesifikt har vært knyttet til tolkningen av de særlige reglene som gjelder for dagpenger, er disse besvart i henhold til det, dvs. kun knyttet til dagpengeregulverket.

Departementet har også mottatt spørsmål knyttet til dagpengereglene fra privatpersoner mv, hvor det i noen tilfeller har vært vist til EØS-reglene. Jeg har også fått henvendelse om dette som er sendt direkte til meg. I svarene er det redegjort for de aktuelle reglene og tolkningene av disse.

Departementet vil ettersende dokumentene som det er vist til over i tilknytning til spørsmålene som har vært tatt opp av ESA, SOLVIT og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Oppretting av inkurie i tidslinjen som fulgte som vedlegg til brev til Kontroll- og konstitusjonskomiteen 19. november 2019

I tidslinjen var det ved en inkurie oppført et dokument 20180225. Det aktuelle dokumentet er e-post fra NAV Kontroll av 25. februar 2019 om at alle saker som omhandler kortvarig opphold i EU/EØS, stilles i bero. Dokumentet er for øvrig oppført i tidslinjen under 2019, med korrekt referansenummer (20190225). Det er imidlertid her angitt galt årstall. Vedlagt følger korrigert versjon av tidslinjen.

Med hilsen



Anniken Hauglie