

Arbeids- og sosialdepartementet

Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Vår saksbehandler
Henrik Dahle

Kopi til

Vår dato
25.10.2021

Vår referanse

Deres referanse

Høring - NOU 2021:8 Trygd over landegrensene

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 23. juni 2020 Trygdekoordineringsutvalget for å få gjennomført en helhetlig gjennomgang av forholdet mellom den norske trygdlovgivningen og internasjonale avtaler med betydning for trygdekoordinering. Utvalget avga sin utredning den 15. juni 2021.

Arbeids- og sosialdepartementet sendte NOU 2021: 8 *Trygd over landegrensene* på høring den 25. juni 2021. Høringsfristen er 25. oktober 2021. Unio takker for muligheten til å få komme med innspill.

Bakgrunn:

Arbeids- og velferdsetaten har over flere år feiltolket artikkel 21 i trygdefordningen. Feilen førte til at oppholdskravet i folketrygdloven for rett til sykepenger, arbeidsavklaringspenger og pleiepenger var anvendt i saker hvor EØS-retten gir rett til å beholde slike ytelser under opphold i andre EØS-stater.

Spørsmålet om feilpraktiseringen ble gjenstand for granskning både i Stortingets kontroll og konstitusjonskomite og regjeringsoppnevnt granskningsutvalg. Granskningsutvalget avga sin endelige utregnings 4. august 2020 (NOU 2020: 9 Blindsonen) og kom med følgende overordnet anbefaling:

«EØS-rettslige forpliktelser, herunder trygdeforordningen må gjennomføres på en måte som sikrer den enkeltes rettigheter og legger til rette for at EØS-problematikk kan identifiseres. Der EØS-reglene er særlig relevante, bør det fremgå av loven»

Vi viser i denne sammenheng til inngitte innspill fra Utdanningsforbundet til Unio den 11. september 2020 i forbindelse med NOU 2020:9 – *Blindsonen. Granskning av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området.*

Unio vil bemerke:

Feilpraktisering av trygdeforordningen art 21 fikk store konsekvenser for en rekke enkeltpersoner som i sin verste konsekvens ble straffeforfulgt, og dømt. Ifølge Nav er 7177 personer og 78 domfelte per 15. august 2021 identifisert som rammet av EØS-feilen.

Utvalget har i sin gjennomgang heldigvis ikke funnet feilpraktisering med samme alvorlighetsgrad som feilpraktiseringen av art 21.

Unio vil presisere at det er svært viktig for fremtiden at det går klart frem av lovverket når det foreligger EØS-rettslige forpliktelser som har innvirkning på enkeltpersoner rettigheter. Lovverk og instanser som forvalter regelverket må innrette seg slik at historien ikke gjentar seg. Samtidig er det viktig å være bevisst EØS-rettens dynamiske karakter. Det vil ikke være mulig en gang for alle å innarbeide de folkerettslige forpliktelsene i norsk rett.

Departement, NAV og domstolene må ha et kontinuerlig blikk, og endre kurs om nødvendig. Særlig gjelder dette hvis det i fremtiden viser seg å avdekkes nye områder hvor det har skjedd feilpraktisering eller er fare for at det skjer feilpraktisering i fremtiden.

EØS-tilpassing av trygdlovgevingen:

Unio er enige i utvalgets vurdering av at en full EØS-tilpassing/folkerettstilpassing av trygdlovgevingen ikke er hensiktsmessig gitt de begrensede muligheter det er til å gjøre tilpasninger i forordningstekstene.

På denne bakgrunn støtter Unio utvalgets alternativ om at forordningene på trygderettens område inkorporeres på lovs nivå, og at det ikke åpner for at senere endringer og suppleringer kan gjennomføres ved forskrift.

Folketrygdloven endres normalt hyppig, og det er derfor ikke grunn til å tro at inkorporering av endringsforordningene skaper et stort merarbeid for lovgiver. På den annen side vil Stortingsbehandling sikre grundigere behandling, og at fremtidige endringer i større grad synliggjøres, enn dagens situasjon hvor alle forordningene gjennomføres på forskriftsnivå.

Inkorporasjon av trygde- og gjennomføringsforordningen slik utvalget foreslår, vil redusere risikoen for at brukere overser forordningene, men det vil fortsatt være behov for å lese folketrygdloven mv. i sammenheng med bestemmelsene i forordningene. Det vil med andre ord ikke fremgå direkte av de enkelte bestemmelsene hva som er gjeldende etter forordningene.

Folkerettsmarkører:

Unio støtter at folketrygdloven, barnetrygdloven og kontantstøtteleven bør utstyres omfattende «folkerettsmarkører». Et sentralt mål med regelverket er å gjøre det mer oversiktlig og tilgjengelig for brukere og saksbehandlere.

Vi stiller oss bak utvalgets vurdering av å ikke gjøre om på lovens system for å i større grad være tilpasset våre folkerettslige forpliktelser. En slik total omskriving vil trolig oppfattes som fremmed og uoversiktlig av både brukere og saksbehandlere, og vil derfor være lite egnet til å gjøre loven mer tilgjengelig.

Rundskriv og veiledning:

De nevnte folkerettsmarkørene er et viktig juridisk grep, men er i liten grad egnet til å hjelpe den enkelte til å bli kjent med sine rettigheter.

Nav sin rolle i å veilede medlemmer i sine rettigheter blir derfor helt avgjørende. For at ansatte i Nav skal være rustet til å gjøre dette på en god måte i et så komplekst regelverk blir det helt avgjørende at rundskriv er tilstrekkelig godt utført.

Feilpraktiseringen av trygdeforordningen har blant annet bakgrunn i at det ikke har vært tilstrekkelig bevissthet rundt at det er grenseoverskridende forhold i den enkelte sak som utløser folkerettslige forpliktelser.

Etter Unio syn er det derfor svært viktig at veiledning i grenseoverskridende saker inntas i de ordinære rundskrivene. Det vil si at EØS-rettslig/ folkerettslige problemstillinger fremgår under behandlingen av den enkelte rettighet i rundskrivene, ikke kun i eget EØS-rundskriv, slik at saksbehandlerne blir bevisst disse problemstillingene i arbeid med enkeltsaker.

Videre er det avgjørende at det som ligger i rundskrivet er en oversiktlig fremstilling av gjeldende rett, med både henvisninger til relevant lovgivning og avgjørelser, og at denne er pedagogisk. Blir ikke dette gjort er det urealistisk å tro at rettssikkerheten blir bedre og behandling mer korrekt i disse sakene.

Unio er videre enige i at en lovfesting av informasjonsplikten er svært viktig. Som utvalget selv skriver, er regelverket svært komplisert. Og det kan være vanskelig for den enkelte å i det hele tatt være klar over at de har en rettighet, for eksempel til å eksportere en ytelse. Det er derfor sentralt at dette følges opp for eksempel med relevant innhold på nettsider i et pedagogisk språk.

Der det gjelder veiledningstelefonen er det avgjørende at den enkelte ansatte hos Nav som betjener telefonen har mottatt tilstrekkelig opplæring til å identifisere at de står ovenfor en mulig EØS-rettslig problemstilling, og at man stiller nødvendige spørsmål for å avdekke dette. Dette krever opplæring. Det vil også være behov for at de som har mer inngående kunnskap om de EØS-rettslige problemstillingene og kan besvare disse er tilgjengelige til å besvare slike spørsmål innen rimelig tid. Også dette vil kreve ekstra ressurser. En informasjonsplikt må følges opp med tilstrekkelig ressurser som gir dem et reelt innhold for den enkelte bruker.

Nærmere om enkelte ytelser:

Hva gjelder gjennomgang av enkeltytelser i folketrygdloven og forholdet til de folkerettslige forpliktelsene har utvalget gjort en svært grundig gjennomgang.

Unio er enige i foreslåtte endringer av oppholdskravene i folketrygdloven § 8-9 (sykepenger), § 9-4 (pleiepenger) og § 11-3 (arbeidsavklaringspenger). Det er et særskilt behov for å endre lovteksten i disse bestemmelsene, da disse er i direkte motstrid med forordningens bestemmelser. Dette i motsetning til for eksempel bestemmelsene om medlemskap, hvor forordningen supplerer de norske bestemmelsen hva gjelder opptjening innenfor EØS.

Hva gjelder arbeidsavklaringspenger mener Unio det er særlig viktig, slik utvalget foreslår, at det fremkommer direkte av lovteksten at arbeidsavklaringspenger kan gis til et medlem som får medisinsk behandling eller deltar på et arbeidsrettet tiltak i et annet EØS-land så lenge det er i

samsvar med aktivitetsplanen avtalt med NAV. Nye teknologiske løsninger vil sannsynligvis også muliggjøre deltagelse i arbeidsrettede tiltak som foregår i Norge, mens medlemmet oppholder seg i andre land.

Klargjøring av regelverket er sentralt. Vi sier oss enige i utvalgets vurdering av at uttak av graderte foreldrepenger og retten til å utsette uttak av denne ytelsen, samt visse sider knyttet til mors aktivitetsplikt for fars rett til foreldrepenger, bør vurderes nærmere.

Der det gjelder dagpenger er enige i utvalgets forslag om at spørsmålet om konvertering av minsteinntekt til krav om opptjeningsstid utredes nærmere.

Økonomiske og administrative konsekvenser:

Utvalget viser til at foreslåtte endringer om inkorporering av forordningene i lov fremfor forskrift, folkerettsmarkører, endringene i bestemmelsen om oppholds krav mv. ikke gir nevneverdige økonomiske og administrative kostnader.

Utvalget har imidlertid også pekt på en rekke tiltak blant annet lovfesting av en informasjonsplikt, omfattende endringer av NAV sine rundskriv, eventuell innføring av en fullstendig «trygde ABC».

Unio vil påpeke at de foreslåtte tiltakene fordrer i stor grad økte ressurser til NAV til opplæring av ansatte, utforming av veiledningsmateriell og rundskriv. I motsatt fall vil neppe foreslåtte endringer få en reell effekt.

Vennlig hilsen
Unio

Jon Olav Bjergene
sekretariatssjef

Henrik Dahle
fagsjef og advokat