

1 Historikk

1.1 Innledning

Som vist i kapittel 2 i høringsnotatet, er det to regelsett som utelukkende regulerer trygderettighetene for personer som kommer til Norge med fluktbakgrunn. Dette gjelder bestemmelsene om asylsøkeres trygdedekning og folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus.

I dette vedlegget gis en kortfattet oversikt over den historiske utviklingen av disse reglene. I punkt 1.2 redegjøres det for forskrift om trygdedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer, mens det i punkt 1.3 redegjøres for folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus.

I punkt 1.4 redegjøres det dessuten for historikken til lov om supplerande stønad til personar med kort botid i Noreg. På grunn av folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus, får ordningen i dag ikke betydning for flyktninger, men ordningen er relevant for personer med fluktbakgrunn som får oppholdstillatelse i Norge på annet grunnlag. Ordningen omfatter imidlertid ikke bare personer med fluktbakgrunn, men også norske statsborgere og andre som av forskjellige årsaker har for kort botid i Norge til å oppnå rett til alderspensjon fra folketrygden med fullt minste pensjonsnivå.

1.2 Asylsøkeres trygdedekning

I folketrygdloven av 1966 var hovedvilkåret for ordinært medlemskap i folketrygden, som i dagens lov, at man var bosatt i Norge, forutsatt at oppholdet skulle vare mer enn tolv måneder.

Saksbehandlingstiden for asylsøknader hadde i lang tid vært på mer enn tolv måneder, og på denne bakgrunn hadde man i praksis ansett asylsøkere som fullverdige medlemmer i folketrygden fra første dag i Norge. På slutten av 1980-tallet hadde imidlertid saksbehandlingstiden gått ned, og man begynte å se kritisk på den tidligere praktiseringen av medlemskapsbestemmelsene.

Med virkning fra 1. januar 1990 ble det innført en forskriftshjemmel i folketrygdloven, med sikte på en nærmere regulering av asylsøkernes forhold til folketrygden. Forskrift om dette ble gitt av det daværende Sosialdepartementet 5. januar 1990, med ikrafttredelse 15. januar 1990.

Forskriften strammet inn tidligere praksis, ved at asylsøkerne i den tiden asylsøknaden ble behandlet, kun fikk et begrenset medlemskap i folketrygden. Dersom utfallet i saken ble at de fikk asyl eller oppholdstillatelse i Norge, ble de imidlertid også gitt retroaktivt medlemskap i folketrygdens pensjonsdel.

Denne ordningen ble videreført med kun nødvendige endringer i henvisninger og annet etter at folketrygdloven av 1966 ble erstattet av folketrygdloven av 1997.

VEDLEGG 1

Forskriftshjemmelen fremgår nå av § 2-16 i loven, og någjeldende asylsøkerforskrift ble gitt 15. mai 2008, med ikrafttredelse samme dag.

Se kapittel 2 i høringsnotatet for en nærmere omtale av gjeldende rett på området.

1.3 Folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus

Eldre trygdelovgivning

Etter de tidligere lovene om alderstrygd, uføretrygd og enkje- og morstrygd, som var basert på prinsippet om minstesikring, hadde norske statsborgere og utenlandske flyktninger rett til pensjon dersom de hadde hatt stadig opphold i riket eller fart med norsk fartøy i de siste fem årene før kravet om pensjon ble satt frem. Når dette vilkåret var oppfylt, ble det tilstått full pensjon, og altså ikke en pensjon som var gradert på bakgrunn av botidens lengde. Det var dessuten adgang til å fravike femårskravet når særlig grunner gjorde det rimelig. Andre utlendinger enn flyktninger hadde rett til pensjon hvis de hadde hatt opphold i Norge eller fart med norsk fartøy i sammenlagt femten år etter sitt tjuende år, hvorav stadig opphold eller fart med norsk fartøy i de siste fem år før krav om pensjon ble satt frem.

Folketrygden – videreføring av gunstigere kvalifikasjonskrav for flyktninger

Ved innføringen av folketrygden i 1967 ble flyktninger ved en egen forskrift gitt dispensasjon fra vilkåret om forutgående trygdetid for rett til pensjoner, attføringsytelser og stønad til ugifte mødre. Man så således fremdeles bort fra om botidskravet for *retten* til ytelser var oppfylt for denne gruppen. Man videreførte imidlertid ikke de generøse reglene for *beregnings* av ytelsene, der man så bort fra botidens lengde.

Gjeninnføring av gunstigere beregningsregler

I Ot.prp. nr. 20 (1970–1971) ble det gitt følgende redegjørelse om utenlandske flyktninger:

"Etter lov om folketrygd kreves det tre års trygdetid for rett til pensjon. Det kreves 40 års trygdetid for rett til full grunnpensjon. Pensjonen avkortes forholdsmessig hvis trygdetiden er kortere. Ved fastsettelse av uførepensjon, attføringspenger, overgangsstønad og etterlattepensjon medregnes tiden fram til fylte 70 år som trygdetid.

Utenlandske flyktninger er etter folketrygdloven likestillet med norske statsborgere, blant annet på den måte at det i forskrifter gitt i medhold av lovens §§ 5-1, 8-1, 10-1, 10-11 og 12-1 er fastsatt en generell dispensasjon for norske statsborgere og utenlandske flyktninger fra vilkåret om forutgående trygdetid for rett til ytelser under attføring og uførhet og for stønad til etterlatte og ugifte mødre. De er også stilt likt med norske statsborgere for så vidt gjelder bestemmelsene i § 7-5 om overkompensasjon.

Overgangen til folketrygden har imidlertid i forhold til den tidligere trygdelovgivning medført en forringelse av flyktningenes rettigheter og for så vidt også for norske statsborgere som på grunn av opphold i utlandet får mindre enn 40 års trygdetid.

VEDLEGG 1

Flyktingene står imidlertid i en særstilling, og det vil være rimelig å endre folketrygdloven slik at de kan tilstås fulle grunnpensjonsytelser.

Det Norske Flyktingeråd har i brev av 29. januar 1970 tatt opp dette spørsmål og uttaler blant annet:

"Før 1. januar 1967 ble de innvilget full uføre- og alderspensjon, hvis nødvendig fra dagen de kom til landet. Nå får de reduserte pensjoner, beregnet etter antall trygdeår de har i landet. Manglende trygdetid kan også innvirke på deres rett til full attføringshjelp.

Det blir med regelmessige mellomrom, vanligvis annet hvert år, tatt nye flyktinger til landet. Gruppene som overføres hit fra leirene i Mellom- og Sør-Europa har vært små, men til gjengjeld har Norge sett sin misjon i å ta ut særskilt vanskeligstilte mennesker, flyktinger med fysiske og sosiale, i enkelte tilfelle også med psykiske, handicaps. Myndighetene er på forhånd klar over at disse mennesker trenger forskjellige former for medisinsk behandling, sosial støtte, attføringshjelp, alt som er nødvendig for deres tilpassing her. I enkelte tilfelle må de innvilges pensjon, enten straks etter ankomsten til landet eller senere hvis attføringsforsøkene mislykkes.

Det er innlysende at flyktinger som blir uttatt etter de retningslinjer som Norge vanligvis har fulgt er særskilt belastete mennesker. Mange av dem har pådratt seg skader under krigen, andre på grunn av utrygge forhold eller direkte forfølgelse i sitt hjemland etter krigen. Alle har bak seg opphold i flyktingeleir med de uheldige virkninger dette medfører for deres personlige integrasjon. Opplevelsene de har hatt før de kom hit har nedsatt deres motstandskraft. Her må de forsøke å overvinne sine forskjellige handicaps og i tillegg tilpasse seg helt til nye livsformer. Dette er en meget vanskelig prosess, og mens den pågår, må ofte trygdeapparatet tre støttende til i behandlings- og attføringsøyemed. De forholdsvis få som trass i hjelpen de får ikke makter å bli selvforsørgende, må bli en økonomisk belastning for landet. Dette aksepteres av myndighetene når de bestemmer å ta flyktinger til landet. Vi er derfor overbevist om at myndighetenes intensjon er at landets lover skal dekke flyktingenes behov fullt ut.

Også i henhold til Genèvekonvensjonen av 1951, som Norge har ratifisert, skal flyktingene ha de samme rettigheter som landets egne borgere, i alle fall hva angår den sosiale lovgivningen.

Befolkningsgruppen som omtales i denne henvendelse er kommet til landet på forskjellige tider gjennom de siste 25 år og vil fortsatt øke ved at nye flyktinger tas hit. Det er en stor og voksende gruppe. Det vil fremgå av ovenstående at det er behov for at de nevnes særskilt i Loven om folketrygd og at de bør innvilges særbehandling med hensyn til trygdetid.

Vi håper De vil kunne bevirke at flyktingene får rettigheter som om de har vært bosatt her hele sitt liv som norske borgere."

Rikstrygdeverket tok opp de samme spørsmål i et brev av 11. september 1969 og pekte på det utilfredsstillende ved at flyktinger av forannevnte kategori ikke er sikret det nødvendige til underhold fra folketrygden ved alderdom, uførhet og tap av forsørger. Riktignok er folketrygdloven ikke i strid med de forpliktelser som Norge har påtatt seg i henhold til FN-konvensjonen om flyktingers stilling, i det de etter loven er likestillet med norske statsborgere. Loven gir imidlertid ikke tilstrekkelig sikring til dekning av de faktiske behov og bør derfor endres. Rikstrygdeverket foreslår derfor at det i lovens § 7-2 nr. 3, nytt annet ledd blir tatt inn en adgang til å dispensere, slik at utenlandske flyktinger, og også norske statsborgere, skal kunne tilstås inntil full grunnpensjon uten hensyn til lovens bestemmelser om trygdetid, hvis særlige grunner gjør det rimelig. Det er fremholdt at

VEDLEGG 1

situasjonen for en hjemvendt norsk statsborger kan være slik at han i forhold til trygdellovgivningen ikke bør være ugunstigere stillet enn en utenlandsk flyktning, og at man er kjent med tilfelle hvor norske statsborgere som har bodd og arbeidet i utlandet, har mistet alt og også eksistensgrunnet i forbindelse med omveltninger, kriger og lignende."

Sosialdepartementet ga i proposisjonen uttrykk for at man var enig med Flyktningrådet i at utenlandske flyktninger som tas hit til landet, burde kunne få fulle grunnutbetalinger fra folketrygden uansett lovens vilkår om trygdetid. Det ble her vist til St. meld. nr. 81 for 1967–68, om Norges deltaking i flyktningarbeidet siden 1945 og til St. prp. nr. 68 for 1969–70 om tilleggsbevilgning til flyktninghjelp.

Departementet uttalte videre:

"En er enig med Rikstrygdeverket i at bestemmelsene i folketrygdlovens § 7-2 om trygdetid bør suppleres med bestemmelsene om adgang til, når særlige grunner gjør det rimelig, å kunne tilstå utenlandsk flyktning inntil full grunnpensjon uten hensyn til de ordinære trygdetidsvilkår. Av praktiske grunner kan man ikke etablere en ubetinget rett knyttet til kriteriet utenlandsk flyktning. Flyktningene utgjør ikke noen homogen gruppe. Enkelte av dem vil også kunne ha – eller senere få – trygderettigheter i annet land. Departementet vil fastsette nærmere forskrifter om praktisering av den foreslåtte dispensasjonsbestemmelse, og utgangspunktet vil være at bestemmelsen skal anvendes i alle tilfelle hvor det er rimelig behov for det. Det har hittil ligget til Rikstrygdeverket å avgjøre hvem som skal regnes som utenlandsk flyktning. Dette vil bli opprettholdt, og avgjørelsen vil kunne prøves av Trygderetten.

En viser til lovutkastets § 7-2 nr. 3, nytt annet ledd. En foreslår at departementet i nærmere forskrifter skal kunne gi regler om adgang til å dispensere også for norske statsborgere som på grunn av lang tids opphold i utlandet er kommet i en uheldig trygdemessig stilling. En sikter til tilfelle hvor vedkommende nærmest kan likestilles med flyktning.

I endringslovens ikrafttredelsesbestemmelser foreslås tatt inn i bestemmelse om adgang for Rikstrygdeverket til i særlige tilfelle å anvende dispensasjonsbestemmelsene med tilbakevirkende kraft."

I Innst. O. nr. XV (1970–71) sluttet sosialkomiteen seg til departementets forslag og ved lov 16. juni 1971 nr. 71. ble folketrygdloven § 7-2 nr. 3 tilføyd et nytt andre ledd med følgende ordlyd:

"Hvis særlige grunner gjør det rimelig, kan utenlandsk flyktning som er bosatt i riket, tilstås inntil full grunnpensjon uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid i første ledd og i nr. 1. Departementet gir nærmere forskrifter og kan herunder bestemme at det samme skal gjelde norsk statsborger som kan anses å stå i lignende stilling som utenlandsk flyktning."

Forskriftsregulering

Sosialdepartementet ga 29. desember 1971 nærmere forskrifter om adgangen til å gi utenlandske flyktninger m.m. opptil full grunnpensjon uten hensyn til trygdetid. Forskriftene gjaldt foruten alderspensjon, også grunnpensjon som del av uførepensjon, etterlattepensjon, overgangsstønad til etterlatte og overgangsstønad til enslige forsørgere.

Forskriften anga momenter som det skulle legges vekt på ved vurderingen av om det forelå særlige grunner. Ved denne vurderingen skulle det legges avgjørende vekt på

VEDLEGG 1

vedkommendes inntektsforhold. Dersom flyktingen var bosatt sammen med sin ektefelle, kunne det også tas hensyn til ektefellens inntekt.

Etter forskriften kunne Rikstrygdeverket også gi full grunnpensjon til en norsk statsborger som er bosatt i Norge, dersom vedkommende sto i en lignende stilling som en utenlandsk flyktning. Det var Rikstrygdeverket som avgjorde hvem som skulle anses som flyktning.

Senere endringer

Ved endringslov 16. juni 1989 nr. 84 ga folketrygdloven av 1966 § 7-2 nr. 4 andre ledd fra 1. januar 1991 anvisning på hvem som etter loven skal regnes som flyktning, og knyttet begrepet til definisjonen i FNs flyktningkonvensjon av 28. juli 1951. I Ot.prp. nr. 65 (1988–89) ble det uttalt:

"Etter reglene i dag har Rikstrygdeverket adgang til å «tøye» disse begrepene noe i forhold til konvensjonene. Når definisjonen knyttes til konvensjonene, vil dette derfor i noen grad innebære en innstramming. Det kan i denne forbindelse nevnes at de tilsvarende regler i Sverige og Danmark legger til grunn definisjonen av flyktninger og statsløse i FNs konvensjoner."

Ved den samme lovendringen ble adgangen til å likestille norske statsborgere med flyktninger opphevet. Det ble begrunnet med at adgangen hadde vært *meget* lite benyttet, slik at den vanskelig kunne sies å dekke noe registrerbart behov. Det ble vist til at de få sakene hvor spørsmålet om likestilling hadde vært reist, i tillegg avdekket at det var problematisk å finne brukbare kriterier å basere avgjørelsene på. Resultatet ble derfor vilkårlighet.

Definisjonen av flyktninger etter lovendringen i 1989 ble videreført innholdsmessig uendret i § 1-7 i den nye folketrygdloven (lov 28. februar 1997 nr. 19) med følgende ordlyd:

"Med flyktning menes i denne loven en person som er innvilget asyl i Norge, eller som har fått reisebevis for utlendinger etter lov av 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her § 19."

Bestemmelsen om at flyktninger får full grunnpensjon uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid ble tatt inn i folketrygdloven § 3-2.

Bestemmelser om unntak fra botidskrav for rett til ytelser ble tatt inn i folketrygdloven kapittel 10 Ytelser under medisinsk rehabilitering (§ 10-2), kapittel 11 Ytelser under yrkesrettet attføring (§ 11-2), kapittel 12 Uførepensjon (§ 12-2), kapittel 15 Stønad til enslig mor eller far (§ 15-2), kapittel 17 Ytelser til gjenlevende ektefelle (§ 17-3), kapittel 18 Barnepensjon (§ 18-2) og kapittel 19 Alderspensjon (§ 19-2).

Lov 19. juni 1969 nr. 61 om særtillegg til ytelser fra folketrygden trådte i kraft 1. juli 1969. Særtilleggsloven tok sikte på å gi et visst tillegg til folketrygdens grunnpensjon til personer som ikke har kunnet opptjene vanlig tilleggspensjon på grunn av alder eller andre årsaker. Særtillegget skulle settes ned forholdsmessig i tilfeller hvor grunnpensjonen var satt ned fordi trygdetiden var kortere enn 40 år. Det ble ikke lovregulert at flyktninger skulle ha fullt særtillegg, men loven ble praktisert slik.

VEDLEGG 1

Særtilleggsloven ble opphevd i forbindelse med ny folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19, siden bestemmelsene om særtillegget var innarbeidet i ny folketrygdlov § 3-3. Heller ikke i den nye folketrygdloven gikk det opprinnelig klart frem at flyktninger skal ha fullt særtillegg. Ved endringslov 19. desember 1997 nr. 99 ble imidlertid gjeldende praksis kodifisert, ved at det ble presisert i folketrygdloven § 3-3 at flyktninger skal ha fullt særtillegg, uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid.

Ved lov 19. juni 2009 ble folketrygdloven § 1-7 justert som følge av ny utlendingslov fra 1. januar 2010 (lov 15. mai 2008 nr. 35). Bestemmelsen lyder etter endringen slik:

"Med flyktning menes i denne loven en person som er innvilget oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 28."

I Ot.prp. nr. 97 (2008-2009) uttales det om endringen (kapittel 15):

"Folketrygdloven knytter visse rettsvirkninger til begrepet flyktning. I folketrygdloven § 1-7 er flyktning i dag definert som en person som er innvilget asyl i Norge, eller som har fått reisebevis for utlendinger etter utlendingsloven § 19. I den nye utlendingsloven finnes bestemmelsene om asyl i lovens § 28. Dette innebærer at henvisningen i folketrygdloven § 1-7 må endres. Den nye lovbestemmelsen om asyl, innebærer en utvidelse av flyktningbegrepet til grupper som ikke omfattes av FNs flyktningkonvensjon, jf. Ot.prp.nr.75 (2006-2007) kapittel 5. Ettersom folketrygdlovens regler knytter rettsvirkningene til at en person har fått asyl, får denne utvidelsen av flyktningbegrepet i utlendingsloven direkte virkning for folketrygden."

Ifølge opplysninger fra Justis- og beredskapsdepartementet fikk i 2015 til sammen 6 084 personer innvilget flyktningstatus etter definisjonen av begrepet flyktning slik den fremstår i § 1-7. Av disse var det 673 personer, eller 11,1 prosent, som ikke ville fått innvilget flyktningstatus etter den gamle definisjonen. I perioden 2010 til 2014 varierte denne andelen fra 18,2 prosent til 34,5.

Se kapittel 2 i høringsnotatet for en nærmere omtale av gjeldende rett på området.

1.4 Supplerende stønad

1.4.1 Bakgrunnen for ordningen med supplerende stønad

I den såkalte Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998–1999)) ble det lagt frem en skisse til en ny stønadsordning for personer som får liten eller ingen pensjon fra folketrygden på grunn av kort botid i yrkesaktiv alder. Ytelsene skulle være behovsprøvde og sikre en samlet inntekt på nivå med minstepensjonen i folketrygden. Trygdeetaten skulle administrere den nye ordningen.

I Innst. S. nr. 222 (1999–2000) gikk et flertall i sosialkomiteen inn for å etablere en slik ordning.

Lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg trådte i kraft 1. januar 2006 (jf. Ot.prp. nr. 14 (2004–2005)).

VEDLEGG 1

Man ønsket å tilby de eldre en mer stabil inntekt enn økonomisk stønad (sosialhjelp), som man må søke om fra måned til måned. Formålet er også å lette den enkelte kommunes ansvar for denne persongruppen, som har varig behov for økonomiske overføringer for sitt underhold, og heller la staten bære utgiftene, ettersom kommunal økonomisk stønad tar sikte på å sikre inntekt i en overgangsperiode.

Supplerende stønad ytes etter streng behovsprøving.

1.4.2 Stortingsmelding om gjennomgang av ordningen

12. desember 2014 ble Meld. St. 9 (2014–2015) om gjennomgang av ordningen med supplerende stønad lagt frem for Stortinget. Gjennomgangen viste at antallet mottakere hadde økt svakt fra år til år, og at det ved utgangen av 2013 var i alt 3 243 mottakere av supplerende stønad. Utgiftene til supplerende stønad var 411 mill. kroner i 2013. To tredeler av dem som mottar supplerende stønad, er kvinner, og nær to tredeler av mottakerne er enslige.

1.4.3 Senere endringer i ordningen

Vedtaket av pensjonsreformen (lov 5. juni 2009 nr. 32 (ny alderspensjon)) nødvendiggjorde enkelte tilpasninger i loven om supplerende stønad. Forslagene ble fremmet i Prop. 18 L (2010–2011). Som følge av at minstepensjonene i folketrygden ikke lenger skulle knyttes til grunnbeløpet og følge G-reguleringen, men skulle defineres som minste pensjonsnivå og følge egen regulering, ble beregningsreglene for supplerende stønad endret tilsvarende. Endringene trådte i kraft 1. mai 2011.

Fra 1. januar 2015 ble forsørgingstillegget til ektefelle og/eller barn av stønadsmottakeren avvirket. Bakgrunnen for endringen var at ektefeller under 67 år i utgangspunktet må forventes å forsørge seg selv ved eget arbeid. Fjerning av forsørgingstilleggene bidrar til at supplerende stønad klarere fremstår som en minimumsløsning.

Fra 1. januar 2016 ble personer som er kommet til Norge ved familiegjennforening med barn/slektninger som er bosatte her, unntatt fra supplerende stønad, se Prop. 11 L (2015–2016). Endringen medfører at barnet/slektningen beholder underholdsansvaret også etter tre år, og at ordningen blir mer målrettet mot personer som verken har tilstrekkelige midler til forsørgelse eller blir forsørget av andre.

Fra samme tidspunkt likestilles mottakere av supplerende stønad som deler bolig med andre voksne, med ektefeller, registrerte partnere og andre som lever i ekteskapslignende forhold med personer over 67 år. Bakgrunnen for endringen, er at personer som bor sammen med andre voksne, reelt har lavere utgifter til livsopphold enn om det kun er én i husholdningen. Endringen medfører at personer som deler bolig med andre voksne ikke lenger har rett til stønad etter høy sats, men etter ordinær sats.

Se kapittel 2 i høringsnotatet for en nærmere omtale av gjeldende rett på området.