



Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

Deres ref.:  
21/4634

Vår ref.: 21/15068  
Saksbehandler: Ane-Louise Svele //  
Rettsseksjonen

Vår dato: 03.01.2022

## Innspill til forslag til endringer i utredningsinstruksen

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til Finansdepartementets høringsbrev med forslag til endringer i Utredningsinstruksen med høringsfrist 3. januar 2022.

### 1. Arbeids- og velferdsdirektoratet sitt innspill til rapporten

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort seg kjent med den omfattende arbeidsgrupperapporten som er sendt på høring. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener rapporten tar opp mange viktige temaer.

Etter at det høsten 2019 ble avdekket feilpraktisering av EØS-reglene på trygdeområdet med svært alvorlige konsekvenser for mange mennesker, har det vært stor oppmerksomhet i Nav rundt EØS-rettslige spørsmål. Som NOU 2020: 9 Blindsonen har avdekket, har det vært svikt på flere nivåer når det gjelder praktiseringen av EØS-regelverket på trygdeområdet, og det er viktig med en helhetlig gjennomgang som omfatter alle steg i de EØS-rettslige prosessene for å hindre at liknende feil skal skje senere.

Arbeids- og velferdsdirektoratet legger ved etats høringsinnspill til NOU 2021: 8 Trygd over landegrensene som ble sendt Arbeids- og sosialdepartementet i oktober 2021. Deler av denne høringsuttalelsen er også relevant for forslag til endringer i Utredningsinstruksen. Det vises til avsnittene 2.3 Folkerettsmarkører i trygdlovgivningen, 3.1 En konsolidert og EØS-tilpasset oversettelse av forordningene og oppdaterte og norskspråklige bi- og multilaterale avtaler, 3.2 Lovdata og andre rettsinformasjonstjenester og 3.3 Juridisk litteratur.

Direktoratet er særlig opptatt av en god implementering av EØS-regelverket. Vi har derfor valgt å knytte våre øvrige innspill til de kapitlene i rapporten som vi vurderer er mest relevant for et godt arbeid med regelverksimplementeringen.

**NAV // ARBEIDS- OG VELFERDS DIREKTORATET // RETTSSEKSJONEN**

Postadresse: Postboks 354 // 8601 MO I RANA

E-post: arbeids.og.velferdsdirektoratet@nav.no

[www.nav.no](http://www.nav.no) //

## **2. Samordning og forankring av EØS-arbeidet (kapittel 4)**

Vi støtter arbeidsgruppens forslag for å sikre samordning mellom departementene i EØS-saker som berører flere departementet.

Det er de sektorovergripende sakene som er særlig viktig å få informasjon om for å få et helhetsbilde. Arbeidsgruppen har flere tiltak for å sikre en god samordning og forankring av EØS-arbeidet, det dreier seg om koordineringsutvalg, spesialutvalg, EØS-rettslig utvalg og et nytt spesialutvalg – EØS- juridisk forum.

Arbeids- og velferdsdirektoratet peker på at en tilgjengelig informasjonskilde som er åpen for alle, er nyhetsbrevet som Lovdata sender ut. Dette nyhetsbrevet gir en god mulighet til å være oppdatert på flere rettsområder samtidig. Men informasjon om tidligere saker og historikken på områder må man søke andre steder, som i faglitteraturen tilbake i tid.

## **3. Tiltak for å bedre kvaliteten på gjennomføringsregelverket (kapittel 7)**

Vi støtter forslaget om å utarbeide gode norske oversettelser. Dette mener vi vil øke tilgjengeligheten og forståelsen av reglene samtidig som muligheten for misforståelser og feilpraktisering reduseres. Vi støtter også forslaget om at forordningene løpende konsolideres.

Vi viser forøvrig til det vedlagte høringsinnspillet hvor vi omtaler forslaget om oversettelser under avsnittet 3.2 *En konsolidert og EØS-tilpasset oversettelse av forordningene og oppdaterte og norskspråklige bi- og multilaterale avtaler.*

## **4. Praksis fra EFTA-domstolen og EU-domstolen (kapittel 9)**

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i at det er viktig og nødvendig å holde seg oppdatert om relevant rettspraksis.

På Arbeids- og velferdsretten er volumet av rettsakter og dommer fra EU-domstolen og EFTA-domstolen svært omfattende. En kilde har opplyst at rundt 25 prosent av alle dommer som EU-domstolen har avsagt gjennom historien gjelder trygdespørsmål. I tillegg kommer ulike avgjørelser om fri bevegelighet for personer, som også er viktig rettspraksis for NAV. Uten at vi kan verifisere de eksakte prosentene, er det liten tvil om at dette tar tid å gjennomgå, er krevende å holde seg oppdatert på, og å følge opp i de riktige kanaler.

Slik vi ser det vil vi derfor ha større nytte av et erfaringsforum og nettverk med fagpersoner som arbeider innenfor det samme rettsområde. For eksempel å etablere noe tilsvarende innenfor Norge, som de nettverkene som allerede er etablert på tvers av landegrensene. Et nettverk på tvers av de ulike nivåene som arbeider med det samme rettsområde som departement, direktorat, og ytre etat og å knytte til seg fagpersoner fra Akademia og ved behov også privat sektor for å diskutere nyheter innenfor EU/EØS på fast basis.

## **5. EØS-kompetanse i departementene (kapittel 10)**

Vi støtter forslaget om å heve de departementsansattes kompetanse på EU og EØS-retten, men savner å se sammenhengen mellom departement og direktorat. Siden det er Arbeids- og velferdsdirektoratet som skriver rundskrivene og beskriver hvordan regelverket skal

praktiseres, mener vi kompetansen til direktorats ansatte er like viktig å prioritere i dette arbeidet.

Utredningsinstruksen legger hovedvekten på kompetanseheving i de tidligste fasene, de forberedende fasene, fram til EU retten på området er iverksatt. Det samme gjelder kompetanseprogrammet.

Samtidig er vår erfaring at det er i gjennomføringsfasen at behovet for kompetanse er. Det er der en eventuell mangel på kompetanse blir synlig, og der ligger den største risikoen. Instruksen omtaler ikke kompetansebehov for gjennomføringsfasen, eksempelvis hvordan forvaltningen skal følge opp en avsagt dom som endrer en etablert praksis på et fagområde.

Vi støtter de foreslåtte kompetansehevingstiltakene, og er enig i at «learning by doing» er en viktig læringsarena. Samtidig tenker vi det er tungt å starte med å jobbe med dette rettsområde uten at det suppleres med valgfag på Universitetet og med et relevant praksisopphold slik at forståelse blir både praktisk og teoretisk bygd opp. Vi foreslår å se på muligheten til å hospitere hos myndighetene i de andre nordiske landene og i departementene i Norge. For departementene antar vi det vil være nyttig å ta imot hospitanter fra underliggende etater, slik at forståelsen for implementering av nye rettsakter også er med i vurderingsgrunnlaget på de ulike stadiene.

I denne forbindelsen er det grunn til å peke det strategiske samarbeidet som er igangsatt mellom NAV og utvalgte universitet og høyskoler. Det er for eksempel inngått en avtale mellom Nav og det juridiske fakultetet i Oslo, hvor EØS-rett og øvrige internasjonale forpliktelser på trygderettens område inngår. Formålet med NAVs samarbeidsavtaler, er å styrke eksisterende kunnskapsmiljøer som ønsker å samarbeide med NAV, og sikre et godt forankret og koordinert samarbeid der forskning skal stå sentralt.

Dette samarbeidet mener vi er et godt initiativ for et langsiktig kompetansetiltak.

## **6. Departementenes oppfølging av underliggende etaters EØS-arbeid (kapittel 12)**

Vi støtter forslaget om et veiledningstilbud for departementenes oppfølging av EØS- arbeid med underliggende etater. Det samme gjelder forslaget om at EØS-arbeidet skal inngå som fast tema i styringsdialogen. Samtidig etterlyser vi noen generelle, men klare retningslinjer for hva som skal behandles i styringsdialog og hva som skal behandles i en fagdialog mellom departement og underliggende etat. Som et eksempel viser vi til Justisdepartementets instruks til UDI, som slik vi forstår det gir noen tydelige og faste rammer for fagdialogen dem imellom.

Vi støtter også forslaget om å identifisere risikoområder, men hadde gjerne sett at det ble gitt mer konkrete føringer for hva som menes med et risikoområde. Det kan være nyttig før det enkelte departement skal definere dette på eget rettsområde. Et eksempel på en slik generell føring kan være at når en rettsakt ikke blir oversatt til norsk kan det øke risikoen for feil forståelse av teksten, slik at praktiseringen derfor må følges tettere opp.

Vi er enige i at hvert enkelt departement må vurdere om informasjonsflyten mellom eget departementet og underliggende etat er innrettet på en hensiktsmessig måte når det gjelder rettspraksis fra EU og EØS. Samtidig kan det være nyttig med noen mer generelle føringer/prinsipper for informasjonsflyten på dette området, for eksempel hva som er forventet som et minstemål på informasjonsflyten. Slik vi ser det, reduserer dette risikoen for at viktige avgjørelser overses i henholdsvis departementenes og de underliggende etaters arbeid med EØS-rettslige problemstillinger. Foruten deling av rettspraksis, kunne vi ønsket at også annen informasjon i større grad ble delt, ref. at det gjøres en del arbeid på EØS-område i departementet, herunder også informasjon som fremkommer i samarbeid med andre departementer. Dersom de som har ansvaret for implementeringen og praktiseringen av reglene får mest mulig av den samme informasjonen som departementet har, kan det bidra til bedre forståelse av reglene, samtidig som informasjonsflyten sørger for en større grad av transparens på dette område.

Når det gjelder forslaget om et nettverk for erfaringsutveksling på departementsnivå er det også vist til at det kan vurderes om det bør legges til rette for et nettverk for erfaringsutveksling på etatsnivå. Vi er usikre på hvor stor nytteverdi dette vil ha og hvilke behov det dekker. Det kan fort bli for generelt og ha liten praktisk nytteverdi når rettsområdene er ulike og mengden av EU/EØS-relatert arbeid er så ulikt innenfor de ulike områdene. Dersom et slikt nettverk ble etablert med tilknytning til Akademia, hvor det ble åpnet for en mulighet for å ta opp spørsmål, og å diskutere betydningen av dommer fra EU og EFTA-domstolen, kan imidlertid et slikt nettverk ha stor nytteverdi som vi vil støtte etableringen av.

Vi tenker et alternativ også er å videreutvikle de kursene DØF har tilbudt i 2021 med noen temaer som klart har interesse på tvers av etater, eksempelvis om forholdet til og arbeidet mot EØS-institusjoner som ESA og EFTA-domstolen. Videre vil det fra etatssiden være nyttig å kunne ta del i opplæringsmateriell eller kurs som departementene utvikler/holder, slik at man sikrer at det er en felles forståelse av hvilket arbeid som må gjøres for å kunne følge opp sine EØS-rettslige forpliktelser. Fra vårt ståsted er det viktig at kunnskap deles på tvers av nivåer og legger til grunn at dette vil skape nyttige synergieffekter.

Avslutningsvis ønsker vi å knytte en kommentar til tabell 1 i Arbeidsgrupperapporten: Oversikt over departementer og etater, som gjennomfører og/eller praktiserer gjennomført EØS-regelverk på ulike forvaltningsområder. Det står «etaten» under ASD og «direktoratet» under BFD. Arbeidsgruppen bør vurderer å benytte samme begrep begge steder.

Med hilsen

Anja Hildonen  
avdelingsdirektør  
Rettsseksjonen

Ane-Louise Svele  
rådgiver  
Rettsseksjonen

*Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur*

**Vedlegg**

NOU 2021\_8\_Høringssvar fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

# NOU 2021: 8 Trygd over landegrensene hørings svar fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til Arbeids- og sosialdepartementets høringsbrev av 25. juni 2021. Direktoratet gir med dette hørings svar til NOU 2021: 8 *Trygd over landegrensene*.

## 1 Innledning – høringsprosess i NAV

Etter at det høsten 2019 ble avdekket feilpraktisering av EØS-reglene på trygdeområdet med svært alvorlige konsekvenser for mange mennesker, har det vært stor oppmerksomhet i NAV rundt EØS-rettslige spørsmål. Det er videre et klart uttrykt ønske om å unngå tilsvarende feil i fremtiden.

NOU 2021: 8 gir en grundig og faglig god gjennomgang av Norges internasjonale forpliktelser på trygdeområdet. Gjennomgangen vil tjene som veiledning og til dels et oppslagsverk i mange sammenhenger, både for rettsanvendere i forvaltningen og andre.

Utredningen har et bredt nedslagsfelt, og Arbeids- og velferdsdirektoratet har ønsket å forankre den bredt og få innspill til høringen fra hele organisasjonen. Vi har derfor sendt NOU 2021: 8 på intern høring til direktoratets avdelinger og til underliggende enheter i NAV. I tillegg har vi sendt den til de organisasjonene som er representert i etatens sentrale brukerutvalg, etter avtale med brukerutvalgets leder. Organisasjonenes innspill er ikke en del av etatens høring, og de sender eventuelle egne høringsuttalelser til departementet.

Direktoratet har mottatt mange innspill og leverer med dette vårt hørings svar. I tråd med bestillingen i høringsbrevet er Trygdekoordineringsutvalgets forslag til lovendringer bredt behandlet i svaret. Videre er det naturlig for direktoratet å gi innspill til utredningens kapittel 17 om rundskriv og andre former for veiledning, ettersom forslagene i dette kapitlet i stor grad handler om etatens rolle og oppgaver. Øvrige bemerkninger til utredningen er samlet i et eget avsluttende punkt.

## 2 Kommentarer til foreslåtte lovendringer

Lovendringsforslagene i NOU 2021: 8 kan i hovedsak grupperes i tre kategorier:

- forslag om å gjennomføre Norges internasjonale forpliktelser på trygdeområdet på lovs nivå
- forslag til endring av oppholdskravene i folketrygdloven § 8-9 (sykepenger), § 9-4 (pleiepenger) og § 11-3 (arbeidsavklaringspenger)
- forslag om innføring av folkerettsmarkører i trygdelovgivningen

I tillegg ser Arbeids- og velferdsdirektoratet at Trygdekoordineringsutvalget (utvalget) argumenterer for ikke å nedfelle næringsdrivende EØS-borgeres rett til medlemskap i folketrygden i selve folketrygdloven. Direktoratet mener at dette spørsmålet bør vurderes av lovgiver. Vi kommenterer det derfor særskilt, ettersom det ikke er foreslått lovendring på dette punktet.

Det følger av europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 (trygdeforordningen) artikkel 9 at statene er pålagt å rapportere inn hvilke av statens ytelser som er omfattet av trygdeforordningens materielle virkeområde. Direktoratet har merket seg at utvalget utreder og drøfter hvorvidt folketrygdlovens kapitler 10 (tekniske hjelpemidler) og 15 (ytelser til enslig forsørger) er omfattet av trygdeforordningens materielle virkeområde eller ikke. I dag er disse to kapitlene utelatt i sin helhet fra Norges opplisting av ytelser som anses omfattet.<sup>1</sup> Utvalget drøfter hvorvidt disse to kapitlene, eventuelt deler av dem, likevel må anses som omfattet av trygdekoordineringen.

Spørsmålet om hvorvidt en ytelse som ikke er meldt inn som en «trygdeytelse» etter trygdeforordningen artikkel 9, jfr. artikkel 3, likevel er omfattet, er av en annen karakter enn øvrige spørsmål som drøftes i utvalgets utredning. Det berører spørsmålet om det materielle virkeområdet for, altså omfanget, av Norges forpliktelser, og ikke tydeliggjøring av internasjonale forpliktelser i intern lovgivning. Direktoratet velger å ikke gi innspill på foreslåtte folkerettsmarkører til kapitlene 10 og 15. Dette er kort kommentert og begrunnet under punkt 4.3 og 4.4 under.

Direktoratet er enig med utvalget når de gir uttrykk for at lovgivningstiltak som inkorporering av trygdekoordineringsinstrumenter i folketrygdloven, folkerettsmarkører eller omtale i forarbeider, først og fremst er nyttige for profesjonelle brukere (NOU 2021: 8 punkt 17.1). For det store flertall av NAVs brukere er det behov for informasjon og veiledning som strekker seg ut over den rene lovteksten og tilhørende forarbeider. Dette kommer vi tilbake til i våre innspill til utvalgets forslag knyttet til informasjon og veiledning (NOU 2021: 8 kapittel 17). Vi oppfatter at innspillene til forslag til lovendringer først og fremst er gitt med tanke på behovene til lovgiver, rettsanvendere i forvaltningen og rettsvesenet og øvrige profesjonelle brukere.

I tillegg til lovendringsforslag som har til formål å synliggjøre internasjonale forpliktelser i henhold til EØS-avtalens bestemmelser om trygd og andre folkerettslige avtaler på

---

<sup>1</sup> Jfr. trygdeforordningen artikkel 9

trygdeområdet, har utvalget foreslått en ny bestemmelse om veiledningsplikten i NAV-loven § 4. Arbeids- og velferdsdirektoratet har vurdert utvalgets forslag. Direktoratet mener at bakgrunnen for og innholdet i den foreslåtte lovbestemmelsen følger klart av veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11, samt at den følger forutsetningsvis av dagens NAV-lov § 4. Direktoratet er imidlertid i gang med et større arbeidet knyttet til oppfølgingen av utvalgets utredning, herunder hvordan retningslinjer og rutiner på best mulig måte skal sikre god informasjon til brukere og eventuelle fullmektiger.

## **2.1 Forslag om å gjennomføre Norges internasjonale forpliktelser på trygdeområdet på lovs nivå**

### **2.1.1 Til forslag om endring i folketrygdloven § 1-1**

Utvalget foreslår et nytt fjerde ledd til folketrygdloven § 1-1, der retten til fri bevegelighet for personer tas inn i folketrygdlovens formålsparagraf. Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i dette forslaget og i utvalgets begrunnelse.

### **2.1.2 Til forslag om endring i folketrygdloven § 1-3 og innføring av ny § 1-3 a**

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i at trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen<sup>2</sup>, samt andre multilaterale folkerettslige avtaler om trygdekoordinering, bør gjennomføres i lovs form i folketrygdloven §§ 1-3 og 1-3 a slik utvalget har foreslått. Denne inkorporeringen vil blant annet synliggjøre at EØS-regelverket er en del av norsk trygdelovgivning, et behov som også påpekes av Granskningsutvalget i NOU 2020: 9 *Blindsonen*.

Direktoratet har samtidig innspill til utforming av bestemmelsene, i første rekke § 1-3. For det første stiller vi spørsmål om det er nødvendig å gi bestemmelsens første ledd en så detaljert utforming som utvalget foreslår. Utvalgets forslag lyder slik:

*§ 1-3 Gjennomføring av EØS-regelverk om trygdekoordinering*

*EØS-avtalen vedlegg VI nr. 1 (forordning (EF) nr. 883/2004) om koordinering av trygdeordninger – trygdeforordningen – som endret ved*

*– forordning (EF) nr. 988/2009,  
– forordning (EU) nr. 1244/2010,*

---

<sup>2</sup> Forordning (EF) nr. 987/2009



- forordning (EU) nr. 465/2012,
- forordning (EU) nr. 1224/2012,
- forordning (EU) nr. 517/2013,
- forordning (EU) nr. 1372/2013,
- forordning (EU) nr. 1368/2014 og
- forordning (EU) 2017/492,

og EØS-avtalen vedlegg VI nr. 2 (forordning (EF) nr. 987/2009) om fastsettelse av nærmere regler for gjennomføring av forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger – gjennomføringsforordningen – som endret ved

- forordning (EU) nr. 1244/2010,
- forordning (EU) nr. 465/2012,
- forordning (EU) nr. 1224/2012,
- forordning (EU) nr. 1372/2013,
- forordning (EU) nr. 1368/2014 og
- forordning (EU) 2017/492,

*gjelder som lov med de tilpasningene som følger av vedlegg VI, protokoll I til avtalen og avtalen for øvrig.*

Forslaget bygger på punkt 15.2 i NOU 2021: 8. Direktoratet vil på sin side påpeke at EØS-avtalen vedlegg VI tar inn både den opprinnelige teksten til trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen, og senere endringsforordninger, både på nivå 1 (Europaparlaments- og rådsforordninger) og nivå 2 (Kommisjonsforordninger). Dette framgår av avsnittet «Omhandlede rettsaker» i vedlegg VI til EØS-avtalen. Vedlegg VI omfatter derfor slik vi forstår det, alle endringsforordningene, selv om det ikke finnes konsoliderte oversettelser av trygdeforordningen eller gjennomføringsforordningen på norsk, se NOU 2021: 8 punkt 17.2. Vedlegg VI til EØS-avtalen antas derfor til enhver tid være oppdatert med de forordningene som er relevante for Norge.

Det kan derfor være et alternativ å vise til EØS-avtalen vedlegg VI Trygd som sådan i lovteksten. Direktoratet antar at en forenkling som foreslått ikke innebærer at det blir mer uklart hvilke rettsaker som er omfattet av trygdekoordineringen i EØS. Dette vil gi en mer oversiktlig lovtekst, der første ledd kan lyde:

*EØS-avtalen vedlegg VI nr. 1 (forordning (EF) nr. 883/2004) om koordinering av trygdeordninger – trygdeforordningen – og EØS-avtalen vedlegg VI nr. 2 (forordning (EF) nr. 987/2009) om fastsettelse av nærmere regler for gjennomføring av forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger – gjennomføringsforordningen*

*– gjelder som lov med de tilpasningene som følger av vedlegg VI, protokoll I til avtalen og avtalen for øvrig.*

Arbeids- og velferdsdirektoratet ser på den annen side at det er et tungtveiende argument for å utforme lovteksten slik utvalget foreslår, at det da blir nødvendig med lovendring med tilhørende involvering av Stortinget og utarbeidelse av forarbeider ved hver endringsforordning som skal bli en del av norsk lov. Vi ser også at en henvisning til hver

enkelt endringsforordning, vil kunne gi profesjonelle rettsanvendere en klar henvisning til hvilke endringsforordninger som til enhver tid gjelder. Videre kan det nevnes at vi legger til grunn at det er lite trolig at formuleringen av § 1-3 er avgjørende for hvordan den enkelte bruker finner informasjon om sine rettigheter og plikter knyttet til de ulike ytelser. Her antas heller folkerettmarkørene å spille en viktigere rolle.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke gjort en inngående vurdering av ulike lovtekniske spørsmål rundt inkorporering av EØS-rettsakter i norsk lovgivning. Direktoratet er kjent med saken om endring av Utredningsinstruksen mv. som ble sendt på høring i oktober. Vi antar at den prosessen vil gå nærmere inn på disse spørsmålene, siden den gjelder inkorporering av EØS-rettsakter i norsk lovgivning mer generelt.

Videre har direktoratet en merknad til forslag til andre ledd i folketrygdloven § 1-3. I NOU 2021: 8 punkt 15.2.3 foreslås to ulike utforminger av andre ledd. I selve lovforslaget foreslår utvalget det korteste alternativet:

*Bestemmelsene som er gitt i eller i medhold av denne loven, fravikes i den utstrekning det er nødvendig for å overholde forpliktelser som følger av forordningene nevnt i første ledd.*

Det alternative forslaget til andre ledd lyder:

*Bestemmelsene som er gitt i eller i medhold av denne loven anvendes i overensstemmelse med trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen, og fravikes i den utstrekning det er nødvendig for å overholde forpliktelser som følger av disse.*

Arbeids- og velferdsdirektoratet har merket seg at utvalget selv er inne på at den alternative formuleringen er bedre enn den enklere varianten de selv bruker i sitt forslag til lovtekst. I NOU 2021: 8 punkt 15.2.3 sier utvalget:

«...Som utvalget har pekt på tidligere, skal koordineringsreglene i forordningene anvendes sammen med nasjonal lovgivning, slik at det er kombinasjonen av de nasjonale bestemmelsene og EØS-regelverket som gir uttrykk for gjeldende rett. Det vil kunne lede til at trygdlovgivningens ordinære bestemmelser må «fravikes» i EØS-tilfellene, som angitt i andre ledd i utkastene til lovbestemmelser ovenfor, men i mange tilfeller kan det være mer naturlig å se det slik at lovens bestemmelser suppleres med forordningens bestemmelser, uten at det egentlig er tale om motstrid, slik uttrykket «fravikes» kan indikere.»

Deretter sier utvalget at de har «valgt å gi andre ledd i utkastene en enkel utforming», uten å begrunne dette valget nærmere.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at lovgiver bør vurdere å bruke utvalgets alternative forslag til § 1-3 andre ledd. Det er påpekt fra flere hold at det ikke er tilstrekkelig å «gjennomføre forordningen som sådan som lov eller forskrift, eller gi EØS-avtalens hoveddel

lovs kraft, og så overlate regelkonflikter til kollisjonsregler».<sup>3</sup> Etter direktoratets mening kommer EØS-rettens krav til lovgivning og til rettsanvendere bedre fram når lovteksten eksplisitt sier at bestemmelsene skal «anvendes i overensstemmelse med», i tillegg til å slå fast at norsk lov fravikes ved konflikt. Det alternative forslaget bidrar derfor etter direktoratets syn til en klarere lovtekst, selv om det er noe lenger.

Direktoratet ber også om at det vurderes å bytte ut «denne loven» med «folketrygdloven» i §§ 1-3 siste ledd og 1-3 a siste ledd.. Det vil tydeliggjøre at det er folketrygdloven i sin helhet som fravikes i den utstrekning det er nødvendig. Det er fremdeles ikke alle som har dette klart for seg. Der det ellers vises til «i kapittelet her», finner vi det tydelig nok, så forslaget gjelder kun endringene i kapittel 1.

Når det gjelder forslag til ny § 1-3 a første ledd, er Arbeids- og velferdsdirektoratet enige i utvalgets forslag til utforming, og slutter seg til utvalgets begrunnelser.

## **2.2 Forslag til endring av oppholdskravene i folketrygdloven § 8-9 (sykepenger), § 9-4 (pleiepenger) og § 11-3 (arbeidsavklaringspenger)**

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enige med utvalget i forslagene om å endre bestemmelsene om utbetaling av ytelser etter folketrygdlovens kapitler 8, 9 og 11 under opphold i andre EØS-land. I tillegg omtaler vi oppholdskravet i folketrygdloven § 4-2 (dagpenger) i punkt 2.3.5 om folkerettsmarkører i lovens dagpengekapittel.

Direktoratet ser det som viktig at lovteksten ikke inneholder formuleringer som er egnet til å skape usikkerhet om rettstilstanden. Derfor støttes utvalgets vurdering av at bestemmelsene i folketrygdloven § 8-9 (sykepenger), § 9-4 (pleiepenger) og § 11-3 (arbeidsavklaringspenger), som inneholder eksplisitte oppholdskrav, står i en særstilling som rettferdiggjør at de skilles ut til materiell tilpasning. Samtidig er det viktig for Arbeids- og velferdsdirektoratet at lovteksten er så lettfattelig som mulig, både av hensyn til saksbehandlere og brukere for øvrig.

Utvalget foreslår en endring av oppholdskravene som bare gjelder for personer som er omfattet av trygdeforordningens personkrets. Det foreslås altså å beholde hovedregelen om opphold i Norge, men å supplere bestemmelsen med formuleringer om at for medlemmer omfattet av trygdeforordningen, likestilles opphold i land der forordningen er gitt anvendelse, med opphold i Norge. Samtidig presiserer utvalget de praktiske problemene som oppstår som følge av at trygdeforordningens geografiske og personelle anvendelsesområde varierer avhengig av om den påberopes i EØS-rettslig eller EFTA-rettslig sammenheng, eventuelt i kraft av nordisk konvensjon om trygd eller separasjonsavtalen med Storbritannia. Utvalget mener dette kan tilsi at departementet bør vurdere om det er enklere å ganske enkelt likestille opphold i alle stater og områder som er forpliktet av trygdeforordningen med

---

<sup>3</sup> Sitert fra NOU 2020:9 «Blindsonen», punkt 7.2. I samme retning, se «Ikke stykkevis og delt – rapport om Arbeids- og velferdsetatens EØS-rettslige forpliktelse», pkt. 2.3, og korrespondanse mellom ESA og ASD knyttet til feilpraktiseringen av trygdeforordningens artikkel 21.

opphold i Norge, uavhengig av om de berørte personene har folkerettslig krav på slik likebehandling i den aktuelle saken. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at kommunikasjonen mot både brukere og rettsanvendere vil kunne forenkles betydelig med en slik utforming av oppholdskravet, da det i dag er krevende å formidle personkretsen på en forståelig måte.

Direktoratet ser samtidig at dette vil kunne være egnet til å skape forvirring der anvendelse av trygdeforordningen ellers er begrenset til å omfatte forordningens personelle virkeområde. På denne bakgrunn gir vi innspill til to alternative utforminger av eventuelle lovendringer i folketrygdloven § 8-9, § 9-4 og § 11-3 om opphold i Norge.

### **2.2.1 Til forslag om endring i folketrygdloven § 8-9**

Arbeids- og velferdsdirektoratet ser at utvalget bygger på folketrygdloven § 8-9 slik den lød før 1. juni 2021. Dette er naturlig, gitt at utvalget opprinnelig hadde frist til 1. juni med å levere sin utredning.

Ved lovendringen 1. juni 2021 ble den tidligere formuleringen «for en begrenset periode» erstattet med «inntil fire uker i en tolv måneders periode». Denne lovfestingen av en periode på fire uker har etter direktoratets syn gode grunner for seg. Den er i tråd med langvarig praksis, og den er godt egnet til å sikre en forutsigbar og tydelig praksis. Forutsetningen er at det samtidig kommer tydelig fram at vilkåret fravikes under opphold i andre EØS-land der dette følger av EØS-reglene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener derfor at ny § 8-9 i folketrygdloven også bør ta opp i seg lovendringen som trådte i kraft fra 1. juni 2021.

Vi foreslår følgende alternativer for ny lovtekst til § 8-9:

#### *Alternativ a)*

Forslaget har samme utforming som foreslått av utvalget, men med «begrenset periode» erstattet med «inntil fire uker i løpet av en tolv månedersperiode».

Forslaget blir således:

#### *§ 8-9 Oppholdskrav*

*Det er et vilkår for rett til sykepenger at medlemmet oppholder seg i Norge. For et medlem som omfattes av trygdeforordningen etter folkerettslige bestemmelser som nevnt i §§ 1-3 og 1-3 a, likestilles opphold i et land eller område der forordningen er gitt anvendelse for vedkommende, med opphold i Norge.*

*Likevel ytes det sykepenger i utlandet til*

- a) *en person som er medlem etter §§ 2-5, 2-6 eller 2-8,*

- b) *et medlem som er innlagt i helseinstitusjon for norsk offentlig regning, eller som får oppholdet dekket etter avtale med et annet land om trygd.*

*Etter søknad kan et medlem også ellers få sykepenger under opphold i andre land og områder enn dem nevnt i første ledd i inntil fire uker i løpet av en tolv månedersperiode. Det kan bare gis sykepenger under slikt opphold i utlandet når det er avklart med arbeidsgiver og sykmelder at oppholdet ikke vil være til hinder for planlagt aktivitet og behandling. Det er også et vilkår at utenlandsoppholdet ikke vil hindre Arbeids- og velferdsetatens kontroll og oppfølging.*

*Når et medlem som arbeider i utlandet, har rett til sykepenger fra trygden, utbetaler arbeidsgiveren sykepengene og får refusjon fra trygden.*

#### *Alternativ b)*

Forslaget innebærer en alternativ utforming av § 8-9 første ledd.

Forslaget blir således:

*Det er et vilkår for rett til sykepenger at medlemmet oppholder seg i Norge. Opphold i et land eller område der trygdeforordningen er gitt anvendelse som nevnt i §§ 1-3 og 1-3a likestilles med opphold i Norge.*

*Likevel ytes det sykepenger i utlandet til*

- a) *en person som er medlem etter §§ 2-5, 2-6 eller 2-8,*
- b) *et medlem som er innlagt i helseinstitusjon for norsk offentlig regning, eller som får oppholdet dekket etter avtale med et annet land om trygd.*

*Etter søknad kan et medlem også ellers få sykepenger under opphold i andre land og områder enn dem nevnt i første ledd i inntil fire uker i løpet av en tolv månedersperiode. Det kan bare gis sykepenger under slikt opphold i utlandet når det er avklart med arbeidsgiver og sykmelder at oppholdet ikke vil være til hinder for planlagt aktivitet og behandling. Det er også et vilkår at utenlandsoppholdet ikke vil hindre Arbeids- og velferdsetatens kontroll og oppfølging.*

*Når et medlem som arbeider i utlandet, har rett til sykepenger fra trygden, utbetaler arbeidsgiveren sykepengene og får refusjon fra trygden.*

Alternativ a) vil slik vi ser det, være det alternativet som dekker det vi folkerettslig er forpliktet til og utvider ikke personkretsen utover dette. Alternativ b) vil derimot favne om noen flere personer enn vi folkerettslig er forpliktet til. Vi antar at alternativ b) vil være enklere å praktisere administrativt og kanskje enklere å kommunisere utad. Vi er imidlertid usikre på om en tilnærming som foreslått i alternativ b) samtidig vil gjøre reglene mer uoversiktlig for brukere and andre rettsanvendere, ettersom det da skiller seg fra hva som normalt vil være trygdeforordningens anvendelsesområde og således være egnet til å forvirre. Vi har derfor funnet det vanskelig å anbefale den ene løsningen fremfor den andre.

### 2.2.2 Til folketrygdloven § 9-4

I NOU 2021: 8 punkt 15.9 skriver utvalget: «Det er ikke nødvendig å endre § 9-4 om pleiepenger, ettersom denne bestemmelsen bare viser til oppholdskravet i § 8-9.» Utvalget har følgelig ikke utarbeidet forslag til endret lovtekst.

På det tidspunktet utredningen ble utarbeidet, var det utvalget skriver korrekt. Med virkning fra 1. juni 2021 er imidlertid § 9-4 endret, slik at den nå lyder:

#### *§ 9-4 Opphold i Norge eller utlandet*

*Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet oppholder seg i Norge.*

*Det gis likevel rett til ytelser etter dette kapitlet ved opphold i utlandet til*

- a) en person som er medlem etter §§ 2-5, 2-6 eller 2-8*
- b) et medlem som har omsorgen for et barn som er innlagt i helseinstitusjon for norsk offentlig regning, eller der barnet får oppholdet dekket etter avtale med et annet land om trygd.*

*Et medlem kan også ellers få ytelser etter dette kapitlet i inntil åtte uker i løpet av en tolv månedersperiode. Medlemmet skal informere Arbeids- og velferdsetaten om utenlandsoppholdet.*

*Når et medlem som arbeider i utlandet, har rett til ytelser etter kapittel 9, utbetaler arbeidsgiveren ytelsen og får refusjon fra trygden.*

Lovendringen som trådte i kraft 1. juni 2021, innebærer etter direktoratets syn at § 9-4 må endres, slik at bestemmelsen er i overensstemmelse med en endret § 8-9. På samme måte som for § 8-9 legger direktoratet fram to ulike alternativer. Vi anbefaler at samme alternativ (a eller b) velges for begge paragrafer, dvs. § 8-9 og § 9-4.

Alternativ a)

#### *§ 9-4 Opphold i Norge eller utlandet*

*Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet oppholder seg i Norge. For et medlem som omfattes av trygdeforordningen etter folkerettslige bestemmelser som nevnt i §§ 1-3 og 1-3 a, likestilles opphold i et land eller område der forordningen er gitt anvendelse for vedkommende, med opphold i Norge.*

*Det gis likevel ytelser etter dette kapitlet til*

- a) en person som er medlem etter §§ 2-5, 2-6 eller 2-8,*
- b) et medlem som har omsorgen for et barn som er innlagt i helseinstitusjon for norsk offentlig regning, eller der barnet får oppholdet dekket etter avtale med et annet land om trygd.*

*Et medlem kan også få ytelser etter dette kapitlet under opphold i andre land og områder enn dem nevnt i første ledd i inntil åtte uker i løpet av en tolv månedersperiode. Medlemmet skal informere Arbeids- og velferdsetaten om utenlandsopphold etter dette leddet.*

*Når et medlem som arbeider i utlandet, har rett til ytelser etter dette kapitlet, utbetaler arbeidsgiveren ytelsen og får refusjon fra trygden.*

Alternativ b)

#### *§ 9-4 Opphold i Norge eller utlandet*

*Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet oppholder seg i Norge. Opphold i et land eller område der trygdeforordningen er gitt anvendelse som nevnt i §§ 1-3 og 1-3a likestilles med opphold i Norge*

*Det gis likevel ytelser etter dette kapitlet til*

- a. en person som er medlem etter §§ 2-5, 2-6 eller 2-8,*
- b. et medlem som har omsorgen for et barn som er innlagt i helseinstitusjon for norsk offentlig regning, eller der barnet får oppholdet dekket etter avtale med et annet land om trygd.*

*Et medlem kan også få ytelser etter dette kapitlet under opphold i andre land og områder enn dem nevnt i første ledd i inntil åtte uker i løpet av en tolv månedersperiode. Medlemmet skal informere Arbeids- og velferdsetaten om utenlandsopphold etter dette leddet.*

*Når et medlem som arbeider i utlandet, har rett til ytelser etter dette kapitlet, utbetaler arbeidsgiveren ytelsen og får refusjon fra trygden.*

Det vises for øvrig til samme usikkerhet som synliggjøres i punkt 2.2.1 for så vidt gjelder valg av alternativ a) eller b).

### **2.2.3 Merknader til direktoratets forslag til endringer i folketrygdloven § 9-4 tredje ledd**

Arbeids- og velferdsdirektoratets forslag er en tilpasning av folketrygdloven § 9-4 etter lovendringen 1. juni 2021, slik at den har samme bestemmelser om opphold i EØS-området som § 8-9. Dette innebærer at direktoratet fremmer to alternative formuleringer til første ledd. Resten av paragrafen er identisk i de foreslåtte alternativene.

Når det gjelder bestemmelsens tredje ledd, fremgår det i den teksten til § 9-4 som trådte i kraft 1. juni 2021 at bruker har plikt til å informere om opphold i utlandet. I en endret lovtekst må det avklares om dette fortsatt skal være en informasjonsplikt, eller om det igjen skal kreves søknad. Det er uklart om det kan utledes en plikt til å informere etaten etter første ledd. I utvalgets forslag til ny § 8-9 er det lagt til grunn at det verken foreligger plikt til å søke eller informere, og direktoratet antar at det samme kan gjelde første ledd i § 9-4. Det

innebærer også at det bør vurderes hvilke plikter som skal gjelde etter tredje ledd, som i praksis vil gjelde for opphold utenfor EØS-området.

#### **2.2.4 Til forslag om endring av folketrygdlovens § 11-3 første ledd**

Arbeids- og velferdsdirektoratet merker seg at utvalgets forslag til ny § 11-3 første ledd har samme utforming som forslaget til § 8-9 første ledd. Vi viser derfor til de innspillene vi har gitt om to alternativer for utforming av § 8-9 første ledd. Tilsvarende betraktninger gjør seg gjeldende for forslag til endringer i § 11-3. Direktoratet mener at lovgiver bør velge samme formuleringer i første ledd av § 8-9, § 9-4 og § 11-3.

### **2.3 Folkerettsmarkører i trygdlovgivningen**

#### **2.3.1 Generell kommentar til de foreslåtte folkerettsmarkørene**

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enige i og støtter utvalgets forslag om å ta inn folkerettsmarkører i folketrygdloven for å synliggjøre sentrale kontaktpunkter mellom bestemmelsene i det enkelte kapitlet og reglene i trygdeforordningen. Slike markører gir konkret informasjon om at internasjonale avtaler kan medføre at reglene i folketrygdloven, barnetrygdloven og kontantstøtteleven må tolkes i samsvar med disse, eller ved motstrid må fravikes.

Direktoratet har samtidig innspill til utformingen av mange av de foreslåtte markørene. Vi er enige i at markørene må utformes skjønnsomt. En mulig risiko ved å legge inn mange og til dels detaljerte folkerettsmarkører, er at når noe fremheves, kan noe annet bli uteglemt eller oversett. Dette kan potensielt medføre økt risiko for feiltolkning i tilfeller som ikke er omtalt, blant annet fordi manglende omtale feilaktig kan tolkes som om internasjonale avtaler ikke vil få betydning for det aktuelle tilfellet. Dette kan likevel avhjelpes med en god lovtekst og et godt rundskriv.

Som det framgår av NOU 2021: 8 punkt 15.11 har utvalget valgt å utforme folkerettsmarkørene slik at de gir konkret veiledning om hvilke deler av norsk trygdlovgivning som påvirkes av de internasjonale trygdekoordineringsreglene, men ingen konkret informasjon om innholdet i reglene eller hvilke rettigheter de gir opphav til i enkeltsaker. Utvalget påpeker at dette betyr at det blir desto mer viktig at den fullstendige informasjonen da er å finne i oppdaterte rundskriv. Direktoratet slutter seg til dette synspunktet.

Direktoratet har merket seg utvalgets begrunnelser for en relativt detaljert utforming av folkerettsmarkørene. Vi vil likevel påpeke at selv om utvalget er klare på at paragrafen kun er tatt inn av informasjonshensyn og ikke har rettskapende virkning, er NAVs erfaring at en lovtekst ofte "tas på ordet" både av den som mener å ha rettigheter etter loven, og andre rettsanvendere.



Dersom teksten utformes for konkret og detaljert, vil den lettere leses som en rettslig bindende lovtekst etter sin ordlyd, fremfor å lede leseren til den faktiske rettskilden, eller annen rettsinformasjon utenfor loven. Videre er det fare for at bestemmelsen leses og tolkes som uttømmende og/eller at det gjøres motsetningslutninger fra den, slik Justisdepartementets lovavdeling påpeker i sin veiledning om lovteknikk og lovforberedelser, jfr. også drøftingen i NOU 2021: 8 punkt 15.11.2.

Folketrygdloven er i en særstilling i det norske lovverket, i den forstand at den har et stort nedslagsfelt og definerer sentrale rettigheter og plikter for medlemmer av folketrygden. Før eller senere får alle bruk for en eller flere av lovens ytelser. Det fordrer stor bevissthet hos lovgiver når man skal vedta bestemmelser som er så klare og lett forståelig som mulig, samtidig som de skal ivareta både politiske prioriteringer, rettssikkerhet og internasjonale forpliktelser. Et ønske om størst mulig klarhet i bestemmelsene, både juridisk og språklig er et sentralt hensyn bak de innspillene vi gir til de ulike forslagene om folkerettsmarkører. Det samme gjelder de øvrige forslag om lovendringer. Vi mener dette er den beste måten å ivareta hensynet både til profesjonelle rettsanvendere og brukere for øvrig.

### **2.3.2 Til forslag om ny § 2-1 a i folketrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil bemerke at når det gjelder folketrygdloven § 2-1 a første ledd og ordlyden «Bestemmelsene om medlemskap må tolkes og anvendes i lys av artikkel 4 om likebehandling og avdeling II om lovvalg i trygdeforordningen, se § 1-3», bør det særlig vurderes om utformingen i tilstrekkelig grad får frem skillet mellom den forutgående lovvalgsvurderingen, og den etterfølgende bruken av nasjonale bestemmelser om medlemskap.

Dersom en folkerettsmarkør til folketrygdloven kapittel 2 skal beskrive forholdet mellom trygdekoordineringsreglene og reglene om medlemskap, mener direktoratet at det kan være hensiktsmessig å gi tydeligere anvisning på at i grenseoverskridende tilfeller må det først vurderes om norsk trygdelovgivning kommer til anvendelse (lovvalg). Om så er tilfelle, må bestemmelsene om medlemskap tolkes og anvendes i lys av lovvalget og de EØS-rettslige reglene om likebehandling.<sup>4</sup>

Direktoratet viser for øvrig til punkt 2.4 under om medlemskap for selvstendig næringsdrivende EØS-borgere, der vi som ett alternativ foreslår en supplerings av folkerettsmarkøren.

---

<sup>4</sup> Jfr. også pkt. 2.4 i høringssvaret, om medlemskap for næringsdrivende EØS-borgere

### **2.3.3 Til forslag om endring av § 2-4 første ledd i folketrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter utvalgets forslag til endring i folketrygdloven § 2-4 første ledd, og er enige i utvalgets begrunnelse for endringsforslaget.

### **2.3.4 Til forslag om ny § 3-1 i folketrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enige i utvalgets forslag til folkerettsmarkør i ny § 3-1 i folketrygdloven. Samtidig mener vi at det er viktig at det også framgår klart at trygdeforordningen har betydning for oppholdskravene i forsørgingstilleggene etter §§ 3-24 og 3-25. Vi foreslår derfor et nytt andre ledd, som forskyver det allerede foreslåtte andre leddet til nytt tredje ledd. Vi foreslår at nytt tredje ledd får følgende utforming:

*Kravet i §§ 3-24 og 3-25 om medlemskap og opphold i Norge fravikes dersom alderspensjonisten eller forsørget barn eller ektefelle er bosatt eller oppholder seg i et annet land som anvender trygdeforordningen*

Når det gjelder oppholdskrav og personkrets, viser vi til omtale under punkt 2.3.12 nedenfor, om ny § 12-1 a.

### **2.3.5 Til forslag om ny § 4-1 a i folketrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet har følgende innspill til ny § 4-1 a i folketrygdloven.

#### *2.3.5.1 Nærmere om innhold og utformingen av ny § 4-1 a*

Til ny § 4-1 a første ledd første strekpunkt:

Bestemmelsen er vanskelig å lese, da det ikke er klart hvilken bestemmelse i folketrygdloven strekpunktet viser til unntak fra. Motsatt er hjemmel i folketrygdloven inntatt i de øvrige strekpunktene. Hjemmelen for medlemskap på dagpengeområdet kan for øvrig være vanskelig å oppdage, da den må leses ut av § 4-3 første ledd første punktum forutsetningsvis.

Videre viser strekpunktet kun til bestemmelsene om lovvalg etter ny § 2-1 a. På dagpengeområdet finnes det noen særskilte lovvalgsregler i forordning 883/2004 artikkel 65 for arbeidstakere som er bosatt i en annen EØS-stat enn arbeidsstaten. For kapittel 4 sitt vedkommende er det derfor uheldig at bestemmelsen for dagpenger gjennom § 2-1 a kun viser til medlemskapsbestemmelsene i lys av artikkel 4 og avdeling II i forordningen.

Til ny § 4-1 a første ledd andre strekpunkt:

Ordlyden her er vid og kan ved første øyekast se ut som en generell adgang til å ta med dagpenger til et annet medlemsland. I lys av saken om feilpraktisering av EØS-reglene på trygdeområdet, kan det tenkes at brukere feiloppfatter bestemmelsen til å også på dagpengeområdet gi en generell adgang til ytelsen ved utenlandsopphold innad i EU/EØS.

Vi viser her til det som sies nedenfor under «Nærmere om oppholdskravet i folketrygdloven § 4-2». Nærmere vilkår for unntak fra oppholdskravet følger av dagpengeforskriften § 13-4, jf. § 13-9 og forordningens artikkel 64 og 65 nummer 1. Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår derfor å legge til formuleringen «på nærmere vilkår» forut for «fravikes» i bestemmelsens andre strekpunkt.

Samtlige strekpunkter i forslag til ny § 4-1 a viser til forordningsregler som det er gitt bestemmelser for i dagpengeforskriften kapittel 13. Kapitlet er ikke uttømmende, men gir en god anvisning på hvilke regler som gjelder. Kapitlet i forskriften er for øvrig lettere å lese enn forordningsteksten. Direktoratet stiller derfor spørsmål om en henvisning til dagpengeforskriften kapittel 13 burde inntas i ny § 4-1 a.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er også av den oppfatning at beregningsreglene etter tredje, fjerde og femte strekpunkt har klare likheter og ikke byr på særlige tolkningsutfordringer. Direktoratet stiller derfor spørsmål om strekpunktene bør slås sammen til ett strekpunkt. Eventuelt kan man i stedet bytte plasseringen av tredje og fjerde strekpunkt, da fjerde strekpunkt henger nøye sammen med andre strekpunkt, og de øvrige bestemmelsene har klare likheter.

#### *2.3.5.2 Nærmere om oppholdskravet i folketrygdloven § 4-2*

Ser man på folketrygdloven § 4-2 er det naturlig å stille seg spørsmålet om den ved sin utforming og ordlyd gir en riktig forståelse av rettstilstanden når det gjelder kravet til opphold i Norge for dagpengemottakere. Slik bestemmelsen er utformet i dag, kommer det ikke frem at det finnes unntak fra denne hovedregelen, kun at departementet kan gi forskrifter om slike unntak. EØS-retten inneholder viktige unntak fra kravet om opphold i Norge. Unntakene som følger av trygdeforordningen er praktisk viktige, de gjelder for en ikke ubetydelig gruppe med arbeidssøkere, og den økte mobiliteten av arbeidskraft taler for at unntakene ikke vil bli mindre viktige i årene som kommer. Unntakene er riktignok forskriftsfestet i dagpengeforskriften, men det er EØS-forordningen som er den primære rettskilden for disse unntakene. Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at bestemmelsene om oppholdskrav for sykepenger, pleiepenger og arbeidsavklaringspenger foreslås lovfestet. Etter direktoratets vurdering bør det også skje en lovfesting av de EØS-rettslige forholdene ved oppholdskrav i folketrygdlovens § 4-2, særlig fordi disse skiller seg nokså tydelig fra foreslåtte endringer i § 8-9, § 9-4 og § 11-3.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ser at det kan være utfordrende å formulere unntakene tilstrekkelig presist. Vi viser samtidig til at på det tidspunktet utvalget avga sin innstilling, hadde ikke EFTA-domstolen uttalt seg om oppholdskravet etter folketrygdlovens § 4-2. Etter avgjørelsene i sakene E-13/20 og E-15/20 framstår rettstilstanden som så vidt avklart at forholdet mellom EØS-rett og oppholdskrav nå kan tydeliggjøres, også i folketrygdloven § 4-2.

### **2.3.6 Til forslag om ny § 6-1 a i folketrygdløven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet slutter seg til utvalgets forslag til ny § 6-1 a (grunn- og hjelpestønad).

### **2.3.7 Til forslag om ny § 7-1 a i folketrygdløven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet slutter seg til utvalgets forslag til ny § 7-1 a (gravferdsstønad).

### **2.3.8 Til forslag om ny § 8-1 a i folketrygdløven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet er i hovedsak enige i utvalgets forslag til folkerettsmarkør i forslag til ny § 8-1 a, men vi har en kommentar til fjerde strekpunkt i første ledd i forslaget.

Fjerde strekpunkt lyder:

- at sykepengegrunnlaget etter §§ 8-22, 8-30 og 8-35 fastsettes etter særlige regler.

Folketrygdløven kapittel 8 har egne regler for fastsettelse av sykepenger for personer med kombinerte inntekter, for eksempel inntekt fra både arbeid og selvstendig næringsvirksomhet, jf. folketrygdløven §§ 8-40 til 8-43. Videre er det egne regler for særskilte grupper som sjømenn, fiskere og vernepliktige, jf. folketrygdløven §§ 8-44 til 8-47. Disse er ikke listet opp i forslag til ny § 8-1 a.

Direktoratets vurdering er at en referanse i lovteksten til et utvalg av aktuelle lovhjemler medfører en risiko for antitetisk lovtolkning. Når lovteksten i § 8-1 a ikke nevner øvrige lovhjemler for beregning av sykepenger, som § 8-38 og §§ 8-40 til 8-43 kan det oppfattes slik at sykepengegrunnlaget i disse sakene skal fastsettes etter de alminnelige reglene i folketrygdløven kapittel 8, og ikke etter de særlige regler i internasjonal trygdekoordinering.

Trygdeforordningen får betydning for beregningen av sykepengegrunnlaget etter samtlige lovhjemler for beregning i folketrygdløven kapittel 8. Direktoratet er derfor av den oppfatning at lovteksten til ny § 8-1 a heller bør spesifisere at sykepengegrunnlaget fastsettes etter særlige regler, framfor å nevne enkeltbestemmelser. Denne løsningen har utvalget foreslått for ny § 9-1 a (ytelser ved barns sykdom). Ettersom beregningsreglene i kapittel 9 bygger på bestemmelsene i kapittel 8, bør man etter direktoratets syn formulere ny § 8-1 a på samme måte. Alternativet er etter direktoratets oppfatning, at folkerettsmarkøren viser til samtlige beregningsregler i kapittel 8. Et slikt alternativ vil gjøre ny 8-1 a relativt tung å lese.

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår følgende tekst til ny § 8-1 a:

*§ 8-1 a Forholdet til bestemmelser om internasjonal trygdekoordinering*

*Sykepenger regnes etter trygdeforordningen, se § 1-3, som en ytelse ved sykdom.  
Dette kan blant annet innebære*

- *at kravet om medlemskap i folketrygden for å få innvilget og fortsatt motta sykepenger påvirkes av trygdeforordningens bestemmelser om lovvalg, se § 2-1 a,*
- *at opptjeningsperioder fra andre land som anvender trygdeforordningen regnes med ved vurderingen av om kravet i § 8-2 og § 8-47 til opptjeningstid er oppfylt,*
- *at perioder med ytelse ved sykdom fra andre land som anvender trygdeforordningen regnes med ved vurderingen av om grensen for antall sykepengedager og kravet til periode uten sykepenge-ytelse etter § 8-12 er overholdt,*
- *at sykepengegrunnlaget fastsettes etter særlige regler.*

*Også bestemmelser i bi- og multilaterale trygde-avtaler som er gjennomført i norsk rett i eller i medhold av § 1-3 a, kan medføre at bestemmelser i kapitlet her suppleres eller fravikes.*

### **2.3.9 Til forslag om ny § 9-1 a i folketrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enige i utvalgets forslag til ordlyd i ny § 9-1 a. Direktoratet henviser samtidig til det som er sagt om beregning av ytelsen i avsnitt over om ny § 8-1 a (sykepenges). Ettersom beregning av ytelsene etter kapittel 9 bygger direkte på beregning av sykepenges, er direktoratet av den oppfatning at § 8-1 a og § 9-1 a bør ha likelydende formulering om at beregningsreglene kan fravikes. På den måten unngår man å skape usikkerhet om hvilke beregningsregler som kan fravikes ved fastsetting av ytelsene etter kapittel 9.

### **2.3.10 Til forslag om ny § 11-1 a i folketrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet slutter seg til utvalgets forslag til ordlyd i ny § 11-1 a (arbeidsavklaringspenges).

### **2.3.11 Til forslag om ny § 11A-1 a i folketrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet slutter seg til utvalgets forslag til ordlyd i ny § 11A-1 a (tilleggsstønades).

### 2.3.12 Til ny § 12-1 a i folketrygdloven

Arbeids- og velferdsdirektoratet har følgende innspill til utvalgets forslag til ny § 12-1 a i folketrygdloven.

Utvalgets forslag til ny § 12-1 a første ledd tredje strekpunkt lyder:

- *at kravet i § 12-15 om medlemskap og opphold i Norge fravikes dersom den uføretrygdede eller forsørget barn er bosatt eller oppholder seg i et annet land som anvender trygdeforordningen,*

Her framgår det ikke at det er en forutsetning at den uføretrygdede er omfattet av forordningens personkrets under opphold i annet EØS-land. Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til våre innspill til endring av folketrygdlovens § 8-9 (se punkt 2.2.1 over), der vi foreslår to ulike alternativer, avhengig av om bestemmelsen skal ha en direkte henvisning til personkretsen eller ikke. Den bestemmelsen som er sitert her står riktig nok i en «folkerettsmarkør», men ettersom strekpunktet handler om oppholds krav bør det vurderes nærmere om det skal vises til samme personkrets som øvrige bestemmelser om oppholds krav.

I utvalgets forslag til bestemmelsens første ledd fjerde strekpunkt står det:

- *at uføretrygden etter §§ 12-9, 12-10 og 12-11 beregnes etter særlige regler*

Det bør vurderes om denne regelen bør gjøres generell. Ordlyden kan feilaktig gi inntrykk av at det under utmåling av uføretrygd kun er i §§ 12-9, 12-10 og 12-11 at folkerettslige forpliktelser kan få betydning for utmålingen av uføretrygd. Ved slik opplisting burde etter direktoratets syn også §§ 12-12 og 12-13 (regler om trygdetid, utmåling) bli nevnt, samt §§ 12-15 og 12-16 som omhandler barnetillegg. Vi viser til det som er sagt om tilsvarende formulering i ny § 8-1 a (sykepengar), se punkt 2.3.8 over.

Når det gjelder formulering om den såkalte «ung ufør»-beregningen, så er direktoratet enig i at det er hensiktsmessig å tydeliggjøre i folketrygdloven at disse beregningsfordelene er en særlig, ikke-avgiftsbasert kontantytelse. Når det gjelder konsekvensen av at den er en slik ytelse, mener vi imidlertid at lovteksten kan være mer eksplisitt enn utvalgets forslag. En måte å gjøre dette på, er å hente en formulering fra trygdeforordningens artikkel 70 nr. 4 der det heter at "Ytelser nevnt i nr. 2 skal utelukkende gis i de berørte personenes bostedsstat, i samsvar med dens lovgivning". En alternativ formulering til § 12-1 a andre ledd kan lyde:

*Den særskilte minsteytelsen til unge uføre etter § 12-13 tredje ledd regnes etter trygdeforordningen som en særlig, ikke-avgiftsbasert kontantytelse. Dette innebærer at ytelsen bare utbetales så lenge mottaker er bosatt i Norge.*

### 2.3.13 Til ny § 13-1 a i folketrygdloven

Arbeids- og velferdsdirektoratet ser at det er noen særskilte utfordringer knyttet til å utarbeide en god folkerettsmarkør for folketrygdloven kapittel 13. Dette fordi yrkesskadedekningen i folketrygden i stor grad gis som særfordeler til de ulike ytelsene og ikke som egne ytelser.

Etter direktoratets syn er ikke det eksempelet som er inntatt som § 13-1 a særlig dekkende. Lovforslaget kan forstås slik at man er dekket på reise fra hjemmet til arbeidsplassen i et annet land, hvilket vanligvis ikke er tilfelle. Dersom man skal gi et eksempel på en regel som fravikes, hadde det vært mer nærliggende å bruke forordningens regler om forverring av yrkessykdom som oppsto under arbeid i et annet land som eksempel. På den annen side er disse reglene relativt tekniske. I likhet med bestemmelser om yrkesskadedekning under reise, er også reglene om forverring av yrkessykdom kun aktuelle i et fåtall saker når yrkessykdommen opprinnelig oppsto under arbeid i et annet EØS-land. Vi har derfor vanskelig for å finne tydelige eksempler som egner seg inn i en folkerettsmarkør på yrkesskadeområdet.

Direktoratet anbefaler derfor at det ikke tas inn eksempler i ny § 13-1 a, og at folkerettsmarkøren i stedet utformes i en generell form. Den kan eksempelvis gis denne ordlyden:

*§ 13-1 a Forholdet til bestemmelser om internasjonal trygdekoordinering*

*Yrkesskadedekning regnes etter trygdeforordningen, se § 1-3, som ytelser ved yrkesskade og yrkessykdom. Dette kan medføre at folketrygdlovens bestemmelser om dekning ved yrkesskade og yrkessykdom suppleres eller fravikes.*

*Også bestemmelser i bi- og multilaterale trygdeavtaler som er gjennomført i norsk rett i eller i medhold av § 1-3 a, kan medføre at folketrygdlovens bestemmelser om yrkesskade og yrkessykdom suppleres eller fravikes.*

#### **2.3.14 Til ny § 14-1 a i folketrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet har merket seg at utvalgets forslag til ny § 14-1 a er relativt detaljert, sammenliknet med tilsvarende forslag for andre ytelser, som eksempelvis forslag til ny § 8-1 a. Samtidig er det forhold ved ytelsen som tilsier at en markør bør være detaljert. Direktoratet vil særlig påpeke at det forhold at mottaker av henholdsvis foreldrepenger til mor og foreldrepenger til far vil kunne arbeide i to ulike land, og derfor ha to ulike lovvalgsstater i en del tilfeller. Dette skaper tilleggsutfordringer ved koordinering av ytelsene etter EØS-reglene. Disse tilleggsutfordringene er etter direktoratets oppfatning en sentral grunn til at markørene for kapittel 14 er mer omfattende enn for mange andre ytelser.

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter forslagene til markører som er foreslått. Vi har likevel enkelte innspill til noen av dem.

Av § 14-1 a første ledd tredje strekpunkt fremgår at grunnlaget for svangerskaps- og foreldrepengerrettigheter etter § 14-4 og §14-7 fastsettes etter særlige regler.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil bemerke at svangerskaps- og foreldrepenger beregnes etter reglene for sykepenge i folketrygdloven kapittel 8, jf. folketrygdloven § 14-4 og § 14-7. For beregningen av foreldrepengene har utvalget valgt en annen tilnærming enn for sykepenge når det henvises til at grunnlaget for svangerskaps- og foreldrepenger etter § 14-4 og § 14-7 skal fastsettes etter særlige regler. Direktoratet er enig i at § 14-1 a bør

inneholde en generell henvisning til at beregningen skal skje etter særlig regler, i stedet for å vise til alle enkeltbestemmelsene som gjelder beregning i folketrygdlovens kapittel 8. Direktoratet viser her til det som er sagt i høringsuttalelsen om ny § 8-1 a (sykepenger).

Av § 14-1 a andre ledd femte strekpunkt fremgår at uttak av foreldrepenger kan utsettes etter § 14-11 ved heltidsarbeid i et annet land som anvender trygdeforordningen.

Direktoratet gjør i denne forbindelse oppmerksom på at Stortinget gjorde endringer i reglene om utsettelse i folketrygdloven § 14-11 med virkning fra 1. oktober i år. Endringen gjelder for de med barn født eller adoptert etter 1. oktober 2021. Etter den nye bestemmelsen i § 14-11 vil foreldrene ha fri rett til å utsette foreldrepengene sine, blant annet kan de velge å arbeide heltid i stedet for å motta foreldrepenger.

Utvalget viser i NOU 2021: 8 punkt 8.8.2.7 til at det ikke er i samsvar med trygdeforordningen artikkel 5 b, som krever likestilling av rettsstiftende faktiske forhold inntrådt i Norge og i andre EØS-stater, at foreldrepenger ikke kan utsettes med heltidsarbeid i annet EØS-land. Utvalget vurderer at en mottaker av foreldrepenger som kan dokumentere inntektsgivende arbeid på heltid i en annen EØS-stat, har rett til utsatt uttak av foreldrepenger etter § 14-11.

Barne- og familiedepartementet har i brev 20. mai 2021 instruert Arbeids- og velferdsdirektoratet om at søknader om utsatt uttak av foreldrepenger på grunn av arbeid på heltid eller om gradert uttak av foreldrepenger på grunn av arbeid på deltid i en annen EØS-stat, kan innvilges. Rundskrivet er nå i overensstemmelse med dette.

Direktoratet er i utgangspunktet positive til at en markør for § 14-11. Dette vil uansett være relevant for de sakene som må behandles etter reglene som gjaldt forut for 1. oktober 2021. Vi spør oss imidlertid om det bør henvises til «heltidsarbeid» all den tid dette er et vilkår som ikke lenger går frem av loven. En for snever begrepsbruk i markøren kan gjerne oppfattes innskrenkende og dermed ikke hensynta den utvidede fleksibiliteten de nye reglene gir, som også skal komme EØS-borgere til gode.

I § 14-1 a andre ledd syvende strekpunkt gis det rett til graderte foreldrepenger etter § 14-16 ved delvis arbeid også dersom arbeidet gjennomføres i et annet land som anvender trygdeforordningen. Arbeids- og velferdsdirektoratet er enige i forslaget.

### **2.3.15 Til forslag om ny § 16-1 a i folketrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter utvalgets forslag til ny § 16-1 a. Etter vårt syn er alternativet å unnlate å sette inn folkerettsmarkør. Det er i dag svært få saker som omfattes av folketrygdlovens kapittel 16. Hele kapittelet er under utfasing, og blir opphevet tidligst fra 1. januar 2023. Av hensyn til systematikken mener vi likevel at det er riktig å utstyre også kapittel 16 med en folkerettsmarkør, selv om den kun er aktuell en begrenset periode.

### **2.3.16 Til forslag om ny § 17- 1a i folketrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet har følgende innspill til forslag om ny § 17-1 a.



Den foreslåtte folkerettsmarkøren dekker sammenlegging og eksport. For at markøren skal gi tilstrekkelig veiledning foreslår direktoratet at det vurderes å legge til et strekpunkt om stønader etter § 17-6 og § 17-9 og ett om § 17-7, sammensetning og beregning av pensjon og overgangsstønad. De to nye strekpunktene kan eksempelvis utformes på denne måten:

- *at pensjon og overgangsstønad etter § 17-7 beregnes etter særlige regler,*
- *at overgangsstønad, stønad til barnetilsyn eller tilleggsstønader kan utbetales med et lavere beløp enn det som følger av denne lov dersom medlemmet samtidig har rett til familieytelser av samme art fra andre land som anvender trygdeforordningen,*

### **2.3.17 Til forslag om ny § 18-1 a i folketrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet har følgende innspill til forslag om ny § 18-1 a.

Etter direktoratets syn, bør det føyes til et punkt knyttet til § 18-5 (beregning av barnepensjon). Beregningen kan påvirkes av reglene i trygdeforordningen. Vi foreslår derfor at det legges til et nytt strekpunkt i § 18-1 a andre ledd:

- *at barnepensjon etter § 18-5 beregnes etter særlige regler.*

### **2.3.18 Til forslag om ny § 19-1 a i folketrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet har følgende innspill til forslag om ny § 19-1 a.

Direktoratet foreslår å skrive om utvalgets forslag til tredje strekpunkt:

- *at ved prøving av vilkår for rett til uttak av alderspensjon før fylte 67 år etter § 19-11 skal minstekravet til pensjonens størrelse reduseres forholdsmessig med opptjening i avtaleland.*

-

### **2.3.19 Til forslag om ny § 20-1 a i folketrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet har følgende innspill til forslag om ny § 20-1 a.

Direktoratet foreslår å skrive om utvalgets forslag til tredje strekpunkt:

- *at ved prøving av vilkår for rett til uttak av alderspensjon før fylte 67 år etter § 20-15 skal minstekravet til pensjonens størrelse reduseres forholdsmessig med opptjening i avtaleland*

-

### **2.3.20 Til forslag om ny § 21-1 a i folketrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet slutter seg til utvalgets forslag til ny § 21-1 a (saksbehandling), og har ingen merknad til den utformingen som er foreslått av utvalget.

### **2.3.21 Til forslag om ny § 22-1 a i folketrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet slutter seg til utvalgets forslag til ny § 22-1 a (utbetaling), og har ingen merknad til den utformingen som er foreslått av utvalget.

### **2.3.22 Til forslag om endret § 23-4 a i folketrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig med utvalget i at den foreslåtte endringen av § 23-4 a er en lovteknisk konsekvens av de foreslåtte endringene i folketrygdlovens kapittel 1, som ikke endrer det materielle innholdet i bestemmelsen. Direktoratet slutter seg derfor til den foreslåtte endringen.

### **2.3.23 Til forslag om ny § 1 a i kontantstøtteleven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet slutter seg til utvalgets forslag til ny § 1 a og har ingen merknader til utformingen som er foreslått av utvalget.

### **2.3.24 Til forslag om ny § 1 a i barnetrygdloven**

Arbeids- og velferdsdirektoratet slutter seg til utvalgets forslag til ny § 1 a og har ingen merknader til utformingen som er foreslått av utvalget.

## **2.4 Særlig om medlemskap i folketrygden for selvstendig næringsdrivende EØS-borgere**

Det følger av bestemmelsen i folketrygdloven § 2-2 at en person som ikke er medlem i trygden som bosatt etter § 2-1, likevel er pliktig medlem i trygden dersom han eller hun er arbeidstaker i Norge eller på den norske delen av kontinentalsokkelen i forbindelse med leting etter eller utvinning av olje, gass eller andre naturressurser.

Bestemmelsen gir i seg selv ikke medlemskap til selvstendig næringsdrivende som ikke er bosatt i Norge, selv om de driver næringsvirksomhet i landet. Lovvalgsreglene i trygdeforordningens avdeling II omfatter imidlertid både næringsdrivende og arbeidstakere. Som det framgår av NOU 2021: 8 punktene 6.12.2 og 15.6.2 er Norges vurdering at det strider mot likebehandlingsprinsippet i EØS-avtalen og trygdeforordningen, og mot lovvalgsregelen i trygdeforordningens art. 11 nr. 3 bokstav a at næringsdrivende EØS-borgere ikke gis medlemskap i folketrygden når de driver næring i Norge, så lenge Norge er

lovvalgsland.<sup>5</sup> Denne vurderingen har ligget fast siden EØS-avtalen trådte i kraft i 1994<sup>6</sup>, og har hele tiden vært fulgt i praksis. Denne praksisen er nedfelt i NAVs rundskriv.

Direktoratet ser at utvalget i punkt 15.6.2 legger til grunn at lovteksten vil bli svært komplisert dersom Norge lovfester rett til medlemskap for næringsdrivende EØS-borgere, og begrunner det med de omfattende og detaljerte reglene i forordningen artikkel 13. Disse reglene har til formål å regulere lovvalg for personer som er yrkesaktive i to eller flere EØS-land, ut fra prinsippet om at enhver skal ha ett lovvalgsland, jfr. trygdeforordningen art. 11 nr. 1. Forholdet til lovvalgsvurderingene etter trygdeforordningen bør synliggjøres i folkerettsmarkøren for folketrygdloven kapittel 2, jfr. vårt innspill til forslag om ny § 2-1 a.

Direktoratet er av den oppfatning at samme innvending kan gjøres gjeldende for arbeidstakere, slik bestemmelsen i folketrygdlovens § 2-2 første ledd er utformet. Også for arbeidstakere som omfattes av trygdeforordningen eller av andre koordineringsinstrumenter, må det først avklares at Norge er lovvalgsland, før det kan tas stilling til om de er medlemmer av folketrygden. Direktoratet mener derfor at utvalgets argument om komplekse lovvalgsregler ikke bør være avgjørende som argument mot å lovfeste medlemskap for næringsdrivende EØS-borgere i folketrygdloven.

Medlemskap for næringsdrivende har i dag en «lang hjemmelskjede», der bruker både må gjennom likebehandlingsprinsippet i trygdeforordningen og lovvalgsbestemmelsene for å avklare at vedkommende er pliktig medlem. Gitt at lovarbeidet skal bidra til å skape større klarhet rundt de folkerettslige forpliktelsene på trygdeområdet, mener direktoratet at det vil være tydeliggjørende å innta et nytt ledd i § 2-2 som hjemler medlemskapet direkte i folketrygdloven.

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår på denne bakgrunn at folketrygdloven § 2-2 får et nytt andre ledd, slik at § 2-2 kan lyde:

*En person som ikke er medlem i trygden etter § 2-1, er likevel pliktig medlem i trygden dersom han eller hun er arbeidstaker (§ 1-8) i Norge eller på den norske delen av kontinentalsokkelen i forbindelse med leting etter eller utvinning av olje, gass eller andre naturressurser. Dette gjelder bare dersom ikke noe annet er bestemt i eller i medhold av denne loven.*

*En selvstendig næringsdrivende (§ 1-10) som omfattes av norsk trygdlovgivning i medhold av avdeling II om lovvalg i trygdeforordningen, se § 1-3, er pliktig medlem av trygden.*

---

<sup>5</sup> I likhet med arbeidstakere kan næringsdrivende ha et annet lovvalgsland enn Norge dersom de omfattes av unntaksbestemmelsene i forordningens artikler 12, 13 eller 16. I slike tilfeller er de ikke medlemmer i folketrygden, heller ikke når de er bosatt i Norge.

<sup>6</sup> Jfr. St.prop.nr 100 (1991-92) Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), s. 261.

*Det er et vilkår at vedkommende har lovlig adgang til å ta inntektsgivende arbeid i Norge eller på norsk kontinentalsokkel.*

Dersom lovgiver ikke finner det riktig å endre medlemskapsbestemmelsene i tråd med vårt over nevnte forslag, mener Arbeids- og velferdsdirektoratet at denne forståelsen av trygdeforordningen bør framgå tydeligere av folkerettsmarkøren i § 2-1 a.

### **3 Andre metoder for veiledning om rettigheter og plikter**

Arbeids- og velferdsdirektoratet slutter seg til utvalgets uttalelse i NOU 2021: 8 punkt 17.1: “For å sikre tilfredsstillende rettsinformasjon til brukerne vil det derfor, etter utvalgets mening, være nødvendig å supplere de lovendringene som foreslås i utredningen, med andre tiltak”. Utvalget gir deretter en oversikt over tiltak som kan være aktuelle.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil innledningsvis bemerke at utvalget peker på mange relevante tiltak, som både hver for seg og samlet vil bidra til bedre veiledning, både for rettsanvendere og andre brukere. Direktoratet ønsker å prioritere de tiltakene som gir størst effekt. Det framstår som svært ressurskrevende å gjennomføre samtlige tiltak. Det vil også være nødvendig å følge opp eventuelle tiltak over tid.

#### **3.1 En konsolidert og EØS-tilpasset oversettelse av forordningene og oppdaterte og norskspråklige bi- og multilaterale avtaler**

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter utvalgets vurdering av at det er behov for en konsolidert og EØS-tilpasset oversettelse av forordningene, samt oppdaterte norskspråklige bi- og multilaterale avtaler. Både forordninger og bi-/multilaterale avtaler er generelt lite tilgjengelig, også for profesjonelle brukere. Direktoratet har lenge opplevd dette som et svakt punkt når det gjelder rettskildelinformasjonen på utenlandsområdet. Særlig gjelder dette den norske versjonen av trygdeforordning 883/2004, som ikke er konsolidert. Det er derfor risiko for at både profesjonelle og ikke profesjonelle brukere feilaktig kan tro at dette er den gjeldende forordningen.

Når en konsolidert norsk versjon av forordningene er klare, vil det være viktig at de er enkle å finne fram til. Det vil eksempelvis være praktisk å lenke forordningene der de henvises til i lovbestemmelser og rundskriv.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ser særlig verdien av at en konsolidert versjon oversettes til norsk. Selv om det finnes en konsolidert versjon på alle EU-språkene, er det viktig at både profesjonelle og ikke profesjonelle brukere av forordningen kan forholde seg til eget språk. Det er ikke gitt at alle klarer å tolke juridiske begreper på andre språk, selv om enkelte av språkene ligger nært opptil vårt eget. Lett tilgang til oppdaterte forordninger i norsk språkdrakt vil kunne bidra til å redusere risikoen for uklarhet om hva som er innholdet i gjeldende forordning til enhver tid.

#### **3.2 Lovdata og andre rettsinformasjonstjenester**

Utvalgets referansegruppe har påpekt at internasjonale kilder er langt mindre tilgjengelig enn nasjonale kilder på nettbaserte rettskildedatabaser, herunder Lovdata. Det foreslås at de funksjonalitetene som generelt er tilgjengelige i Lovdata Pro, med fordel kan implementeres også for de internasjonale rettskildene. Muligheten for å lenke direkte til andre

bestemmelser, i teksten eller fotnote, vil gjøre det enklere for brukeren å manøvrere mellom folketrygdloven og andre relevante forordninger/avtaler.

Lovdata er et verktøy som brukes aktivt av norske jurister, og er den sentrale rettskildekanalen for saksbehandlere på ulike nivåer i NAV. Saksbehandlere som jobber på ytelsesspesifikke områder, benytter i liten grad EUR-lex og tilsvarende kanaler. EUR-lex inneholder svært mye informasjon, men er ikke alltid enkelt å finne fram i. Kanalen blir derfor mest brukt ved utredning av EØS-rettslige problemstillinger, og i liten grad i mer løpende saksbehandling. Direktoratet mener derfor at bedre tilgang til internasjonale rettskilder på Lovdata vil være en fordel.

### **3.3 Juridisk litteratur**

Utvalgets referansegruppe har påpekt at det finnes lite norsk litteratur som behandler trygdekoordinering med utgangspunkt i norske trygdeordninger, og mente at dette er uheldig. Utvalget er enig i denne vurderingen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet deler også denne vurderingen. En lett tilgjengelig kommentarutgave til gjeldende trygde- og gjennomføringsforordning på norsk, med note-/kommentarhenvisninger til relevante EU-dommer og annen relevant rettspraksis/rettskilder vil være et godt bidrag til avklaring av rettslige problemstillinger der EØS-retten har betydning.

Juridisk litteratur forutsetter gode faglige miljøer. På Trygderettens område er forskningsmiljøene i Norge små og sårbare. Det gjøres imidlertid nå mye for å bygge opp mer solide forskningsmiljøer. Dette vil ta tid.

Direktoratet vil for øvrig vise til at direktoratet har inngått samarbeidsavtale med Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo og Arbeids- og inkluderingsdepartementet for blant annet å styrke trygderettslig forskning og kompetanse, herunder også knyttet til Norges internasjonale forpliktelser. Vi håper at denne satsingen vil bidra til et godt tilfang av juridisk litteratur som er tilpasset norsk lovgivning.

### **3.4 Arbeids- og velferdsetatens rundskriv og sammenhengen mellom nasjonalt og internasjonalt regelverk**

Utvalget peker i sin utredning med rette på den sentrale betydningen NAV sine rundskriv har for praktiseringen av reglene i trygdlovgivningen, herunder betydningen av internasjonale forpliktelser.

Helt siden EØS-avtalen trådte i kraft har NAV hatt separate rundskriv som beskriver betydningen av trygdeforordningene, i tillegg til egne rundskriv knyttet til Nordisk konvensjon og enkelte bilaterale avtaler. Det har ikke vært rundskriv for samtlige bilaterale trygdeavtaler.

I NOU 2020: 9 *Blindsonen* påpekte Granskingsutvalget at en slik oppdeling av rundskrivene kunne være en medvirkende årsak til at feilpraktisering av regelverket fikk pågå over tid. Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i at dette kan ha hatt uheldige konsekvenser, i form av at betydningen av trygdeforordningene og deres påvirkning på rettsreglene ikke blir tydeliggjort.

Direktoratet har iverksatt et eget arbeid som skal gi retning for rundskrivarbeidet framover. I dette arbeidet vil utvalgets forslag til forbedringer bli nærmere vurdert. Arbeids- og sosialdepartementet er orientert om denne prosessen, og vi går derfor ikke nærmere inn på vurderinger av hvordan rundskrivsporteføljen bør bygges opp, ansvar for utarbeidelse mv. i høringsuttalelsen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil for ordens skyld bemerke at utvalget antakelig har misforstått måten rundskriv publiseres på. I NOU 2021: 8 punkt 17.3.1 skriver utvalget at «Rundskrivene publiseres både på Navs nettsider og på Lovdata». Dette stemmer ikke lenger. Rundskrivene publiseres ikke lenger på nav.no, bare på Lovdatas nettsider.

### **3.4.1 Synliggjøring av tolkningstvil**

I punkt 17.3.4 i NOU 2021: 8 drøfter utvalget hvorvidt tolkningstvil i større grad enn i dag bør synliggjøres i rundskrivene. Som utvalget påpeker har NAV gjort dette i enkelte sammenhenger, bl.a. rundskrivet til forvaltningsloven § 36. Når det gjelder internasjonale forpliktelser er tolkningstvil i liten grad synliggjort.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i at det kan være hensiktsmessig å synliggjøre tolkningstvil i rundskriv der det er gode grunner til det. Dette vil særlig kunne være aktuelt der etatens rettsoppfatning er utfordret av EFTA-domstolen, ESA, andre EØS-staters trygdemyndigheter eller i det norske rettsapparatet.

Samtidig må synliggjøring av tolkningstvil gjøres på en skjønnsom måte. Rundskrivene har en klar karakter av instruks til saksbehandler om hvordan sakene skal løses. Et viktig formål er å sikre at like saker behandles likt, og at det ikke skjer usaklig forskjellsbehandling. Forutsetningen er derfor at når et rundskriv gir uttrykk for tolkningstvil, må det samtidig komme tydelig fram hva som praktiseres som gjeldende rett, og hva som er betraktninger om tolkningstvil, slik at ikke brukere som leser i rundskrivet villedes.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil også påpeke at det framstår som krevende å gi uttrykk for tolkningstvil i informasjon som publiseres på nav.no. Det er viktig at informasjonen på NAV sine nettsider angir tydelig hva som er innbyggernes rettigheter og plikter. Synliggjøring av tolkningstvil i rundskriv må derfor utformes på en måte som ikke gjør at rundskriv og nettsted gir motstridende informasjon. I så måte framstår ikke utvalgets eksempel (tolkningstvil om forvaltningslovens § 36, sakskostnader) som sammenliknbart med tolkningstvil knyttet til EØS-rettslige spørsmål. Eksempelvis er rekkevidden av et oppholds krav i folketrygdloven noe mange brukere trenger sikker informasjon om på nav.no. Spørsmål om sakskostnader er på den annen side først og fremst aktuelt i en sak som har pågått en stund, og der det ofte er advokater eller andre profesjonelle brukere inne i bildet.

Som nevnt innledningsvis under punkt 3.4, har Arbeids- og velferdsdirektoratet iverksatt et eget arbeid som skal gi retning for rundskrivsarbeidet fremover. Det vil være naturlig å vurdere utvalgets forslag om å synliggjøre tolkningstvil i dette arbeidet.

### **3.5 Forslag om en nettbasert «Trygde-ABC»**

Utvalget foreslår et tilsvarende konsept som «Skatte-ABC» på trygdeområdet. Det framstår som noe uklart hvorvidt utvalget tenker seg dette i tillegg til nav.no og rundskrivene, eller som en hel eller delvis erstatning for disse.

Skatteetaten har ikke rundskriv på samme måte som NAV. I stedet fyller Skatte-ABC mye av de samme funksjonene. Dersom NAV skal utvikle noe tilsvarende, må det ses opp mot utformingen av rundskriv, og også opp mot den elektroniske rettsinformasjonen som finnes i dag. Skatte-ABC framstår først og fremst som en håndbok til bruk internt for skatteetatens ansatte, men som også fungerer som oppslagsverk for eksterne. Dette er ofte profesjonelle brukere eller privatpersoner som ønsker å sette seg inn i spesielle tema. Vi antar derfor at personer som benytter seg av Skatte-ABC vil kunne være en litt annen målgruppe enn de gruppene som har behov for ytelser og informasjon fra NAV.

Erfaringer med nav.no tyder på det samme. NAV hadde en «alfabetrekke» på nav.no fra 2007 til 2020 for å navigere i innholdet. Denne ble fjernet da brukertester viste at det i all hovedsak var NAV-ansatte og andre med forkunnskaper om NAV som brukte denne til å navigere på nettstedet. Ved å forbedre global navigasjonsmeny løste NAV behovene til både innbyggere og ansatte, og fikk positiv respons i brukertestene fra begge brukergruppene.

Dersom en Trygde-ABC også skal fungere som en håndbok for saksbehandlere (tilsvarende som Skatte-ABC) ved siden av rundskrivene, vil det kunne medføre mye dobbeltarbeid med å vedlikeholde og samordne informasjonen. Dette vil igjen kunne føre til at arbeidet med rundskriv, Trygde-ABC og nav.no må splittes opp og fordeles på en slik måte at det samarbeidet og samordningen utvalget beskriver ikke oppnås.

Samtidig ser Arbeids- og velferdsdirektoratet at det kan være viktig lærdom å hente fra den måten Skattedirektoratet jobber med å vedlikeholde og utvikle sin Skatte-ABC. Slik vi kjenner prosessen, er den organisert slik at noen få personer med lang erfaring og stor oversikt jobber flere måneder i løpet av året med Skatte-ABC, samtidig som en eller flere saksbehandlere har arbeid med Skatte-ABC som heltidsarbeid. Ledere og medarbeidere med fagansvar på ulike områder møter de ansvarlige for Skatte-ABC på innkalling med forslag til tekst og endringer av tekst på «sine områder». Måten dette arbeidet er organisert på sikrer langt på vei at det blir en lik struktur hele veien, god tekst, enkle setninger og samme skrivestil, samt at man unngår gjentakelser. Den organiseringen som skatteetaten har valgt antas også å bidra til å raskt avdekke innbyrdes motstridende tolkninger som måtte finnes på de forskjellige områder.

Som påpekt innledningsvis vil det være svært ressurskrevende for NAV å gjennomføre alle, eller tilnærmet alle de forslagene utvalget kommer med i NOU 2021:8 kapittel 17. Arbeids- og velferdsdirektoratet prioriterer arbeid med rundskriv og nav.no først. Når vi er kommet godt i gang med dette arbeidet, vil vi vurdere ytterligere tiltak.



### 3.6 Informasjon på nav.no

Utvalget mener at NAVs nettløsning bør videreutvikles for å gi brukerne enklere tilgang til nødvendig informasjon om egne rettigheter. I dag legges det særlig vekt på at informasjonen på nav.no til enhver tid skal være oppdatert og skrevet i et klart, tydelig og forståelig språk.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ser at rundskriv og nav.no i stor grad har ulike målgrupper. På rettskildene til NAV hos Lovdata er rundskriv organisert etter lovverket. På nav.no organiserer vi innholdet etter livssituasjonen til innbyggere og samler ytelsesspesifikk informasjon per ytelse - både nasjonale og internasjonale regler. Dette er også i tråd med Regjeringens digitaliseringsstrategi.

Nav.no skal være et dynamisk nettsted, og tekstene skal være tilpasset de ulike målgruppene og basert på innsikt i deres behov. Viktige situasjoner og livshendelser for brukerne skal velges som utgangspunkt for utvikling av sammenhengende tjenester. Ved å ta utgangspunkt i en livshendelse setter NAV brukeren i sentrum. Direktoratet vil vurdere de innspill utvalget kommer med i lys av direktoratets strategi for informasjon på nav.no.

NAV har som målsetning at alle tjenestene vi utvikler skal være basert på brukerinnsikt. Etaten har etter hvert fått mye god og relevant brukerinnsikt om eget nettsted. Denne viser at «alle» innbyggere sliter med å ta i bruk nav.no uten hjelp. Funnene våre viser at uavhengig av alder og teknisk kompetanse, sliter mange med å navigere og forstå innholdet. Det framstår derfor som mer aktuelt å forenkle informasjonen og systematisere den på en annen måte, heller enn å legge til mer informasjon til nettstedet.

NAV har mange brukergrupper som trenger et enkelt språk, og klarspråk er i mange tilfeller ikke nok. Et enkelt og forståelig språk er for eksempel også helt grunnleggende for at innbyggerne i Norge skal kunne være selvbetjente på nav.no. Den siste personbrukerundersøkelsen i NAV, viste at det nettopp er de innbyggerne som har best digitale ferdigheter som ringer oss mest.

#### 3.6.1 Informasjon på ulike språk

I NOU 2021: 8 punkt 17.4.1 skriver utvalget:

«...Med noen få unntak, for eksempel informasjon og brosjyrer som gjelder oppfølging av sykmeldte, er informasjonen som ligger på nav.no kun publisert på norsk. Mange av brukerne som denne informasjonen er rettet mot, behersker ikke norsk eller forstår språket kun delvis. For disse brukerne vil informasjon på norsk derfor ikke være tilstrekkelig. [...] Det gjelder ingen generell plikt til å kommunisere med brukeren på eget språk, heller ikke i EØS-rettslig sammenheng.»

Utvalget anbefaler derfor at nav.no gjennomgås med sikte på å presentere overordnet informasjon på engelsk om rettigheter og plikter som følger av trygdekoordineringsavtalene, helst knyttet til de enkelte trygdeytelsene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enige i utvalgets beskrivelse av nå-situasjonen, og påpekingen av de utfordringene språk i en del tilfeller representerer for brukere som ikke behersker norsk.

I dag oversetter NAV tekster til de språkene det til enhver tid er størst behov for. Engelsk er førstevalget, men ser vi at det er store målgrupper som har behov for andre språk, oversetter vi aktuelle tekster til de språkene. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil imidlertid vurdere utvalgets anbefalinger knyttet til å presentere overordnet informasjon på andre språk i større grad enn vi gjør i dag. For at dette skal være gjennomførbart og praktisk mulig å holde oppdatert, må utgangspunktet være enkle og gode tekster på norsk, samt en ryddig innholdsstruktur.

Utvalget foreslår å lenke til andre nettsider som har informasjon på engelsk. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at det ikke er uproblematisk å lenke direkte til slik informasjon fra nettopp nav.no. NAV har ikke oversikt over eller kontroll på denne informasjonen. En risiko er derfor at vi sender brukere til informasjon som er utdatert eller feil. Et eksempel på dette er EU-Kommisjonens internettsider. Utvalget viser til disse sidene, og skriver at «Her finnes både oversikt over «Your social security rights in Norway» og mer detaljert informasjon om de sentrale ytelsene som tilbys i Norge». Den aktuelle siden hos EU-kommisjonen ble sist oppdatert i 2013, noe som på en god måte illustrerer utfordringene ved å lenke til eksterne nettsider.

### **3.7 Informasjon til den enkelte bruker**

Språket i vedtak og informasjon fra NAV skal inkludere og involvere brukerne slik at de forstår rettighetene og pliktene sine, og blir klar over egne muligheter til utdanning og arbeid. Språket skal være så fritt for fremmedord og vanskelige ord og begreper som mulig. Lover og regler skal forklares på en enkel og forståelig måte. Brukerne skal oppleve oss som ett NAV som kommuniserer sammenhengende og helhetlig.

#### **3.7.1 Digital søknadsdialog**

Utvalget anbefaler at NAV ved bruk av digitale søknadsskjemaer gjennomgående gjør brukeren oppmerksom på rettigheter og plikter, for eksempel knyttet til utenlandsopphold. Arbeids- og velferdsdirektoratet er enige i denne anbefalingen. Digitalisering av NAVs søknadsskjemaer gjør det mulig å dynamisk tilpasse spørsmålene som stilles basert på opplysningene bruker allerede har oppgitt, og dermed minimere innsamling av opplysninger som ikke er relevante for søkerens situasjon. I tillegg åpner digitalisering av søknadsskjemaer for bedre tilgjengelighet for innbyggere med diverse funksjonsnedsettelse.

Utvalget peker videre på muligheten til å informere om relevante regler og plikter knyttet til informasjonen som etterspørres i digitale søknader. Vi er enige i denne vurderingen, men vil samtidig påpeke at dette innholdet medfører et omfattende forvaltningsbehov for å oppdatere og opprettholde denne informasjonen, slik at med økt risiko for at informasjonen ikke blir oppdatert ved lov- og regelendringer.

### **3.7.2 Informasjon i vedtaksbrev**

Utvalget anbefaler at det bør vurderes om NAV i større grad skal sende ut vedtak på for eksempel engelsk, i saker der man er kjent med at dette vil være nødvendig.

Videre understreker utvalget at det må arbeides kontinuerlig med å sikre klare og informative formuleringer i brevene og finner den rette balansen med hensyn til informasjonsmengde i brevene.

Direktoratet legger i dag vekt på at informasjonen i vedtaksbrev skal være rett på sak og skrevet i et klart, tydelig og forståelig språk. Det arbeides løpende med kvaliteten på vedtaksbrev og vi støtter utvalget i viktigheten av å finne den rette balansen med hensyn til informasjonsmengde i brevene. Det vil være krevende å gi korrekt informasjon på andre språk enn de språk som saksbehandlere behersker flytende, men direktoratet ser at dette kan være hensiktsmessig i enkelte situasjoner. Vi vil derfor vurdere dette forslaget til tiltak nærmere i vårt videre arbeid med utvikling av vedtaksbrev.

### **3.7.3 Muntlig informasjon**

Utvalget påpeker at deres arbeid ikke har avdekket behov for nye redskaper for intern informasjonsformidling. Arbeids- og velferdsdirektoratet deler denne oppfatningen. Vårt inntrykk er at brukerne i dag gjennomgående får god hjelp av kompetente veiledere hos NAV Kontaktsenter, som har tre enheter med spesialkompetanse på utlandsområdet. Den muntlige informasjonen er også i stor grad avhengig av hva brukerne spør om og kan fra før av. På enkelte områder er det veldig vanskelig å fremstille hele sakskomplekset muntlig og sikre seg at alt blir riktig. Dette gjelder for eksempel pensjonsområdet. Direktoratets inntrykk er at kontaktsenteret generelt er gode til å formidle slike mer kompliserte henvendelser videre. Staten ønsker derfor å bygge på og videreutvikle de hovedkanalene vi i dag har for muntlig informasjon.

Det er også direktoratets erfaring at selv om nettstedet nav.no er laget primært for innbyggere, så fungerer det i økende grad som et oppslagsverk og opplæringsverktøy også for NAVs egne veiledere. Det gjelder særlig der NAV har prioritert å jobbe med innholdet på en strukturert måte.

## 4 Øvrige bemerkninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

I tråd med bestillingen i høringsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet er direktoratets hørings svar konsentrert om forslag til lovendringer, samt utvalgets forslag knyttet til rundskriv, informasjon og veiledning.

I tillegg har vi enkelte bemerkninger til andre deler av NOU 2021: 8. Disse er samlet i dette avsluttende avsnittet av høringsuttalelsen.

### 4.1 Til avsnitt 6.2 – Kompetent stat og trygdedekning i Norge

Kapittel 6 i NOU 2021: 8 har tittelen «Lovvalgsreglene og trygdedekning i Norge». I punkt 6.2 «Forholdet mellom lovvalg, nasjonal trygdedekning og kompetent stat» drøfter utvalget særlig spørsmålet om når retten til en ytelse opphører fordi lovvalget går over til en annen EØS-stat, som følge av endring i arbeidsforhold eller bosted.

Arbeids- og velferdsdirektoratets erfaring er at denne problemstillingen utløser noen av de mer kompliserte tolkingsspørsmålene i saker der EØS-reglene får betydning. Dette ble særlig tydelig i tiden etter at feilpraktiseringen av EØS-retten på trygdeområdet ble avdekket høsten 2019. Problemstillingen var imidlertid kjent tidligere også, særlig knyttet til hva som skjer når en person som mottar en kontantytelse ved sykdom, begynner å arbeide deltid i et annet EØS-land. En tilsvarende problematikk er knyttet til fars uttak av foreldrepenger, f.eks. i saker der han ønsker å utsette fedrekvoten og i mellomtiden begynner å arbeide i et annet land. Et tredje aktuelt område er spørsmål om rett til ytelse når et medlem som mottar arbeidsavklaringspenger uten forutgående yrkesaktivitet flytter til et annet EØS-land, uten å komme i arbeid i det nye bostedslandet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet slutter seg i hovedsak til de vurderingene utvalget gjør i punkt 6.2, men vi vil også utdype noe rundt hvilke konsekvenser disse tolkingsspørsmålene kan innebære i praksis.

#### 4.1.1 Situasjoner der lovvalget går over til et annet land uten at bruker kommer i arbeid i et annet EØS-land

Utvalgets vurderinger i punkt 6.2 etterlater noen ubesvarte spørsmål, som særlig knytter seg til hvor lenge Norge har plikt til å utbetale bostedsbaserte sykdomsytelser etter at lovvalget går over til ny bostedsstat. For norske ytelser omfatter dette arbeidsavklaringspenger til personer som ikke var i arbeid da arbeidsevnen ble nedsatt med minst 50 prosent, samt grunn- og hjelpestønad etter folketrygdløven kapittel 6.

Lovvalg for ikke yrkesaktive reguleres av trygdeforordningen artikkel 11 nr. 3 bokstav e, som bestemmer at bostedslandet er lovvalgsland. Samtidig har bestemmelsen en viktig presisering, der det heter «uten at det berører andre bestemmelser i denne forordning som sikrer ham/henne ytelser etter en eller flere andre medlemsstats lovgivning». For

kontantytelser ved sykdom kan et slikt grunnlag være trygdeforordningen artikkel 7, og / eller artikkel 21.

Utvalget uttaler at «Klart er det derimot at trygdeforordningen artikkel 21 nr. 1 ikke gjør en tidligere lovvalgsstat til kompetent stat for søknader om nye ytelser, fra en person som på søknadstidspunktet har trygdedekning i en annen medlemsstat, noe EU-domstolen nylig bekreftet i sak C-135/19 *Pensionsversicherungsanstalt mot CW*». Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i denne vurderingen, og vi ser bort fra slike tilfeller i det følgende.

Det er videre klart at bruker har rett til fortsatt å få utbetalt arbeidsavklaringspenger under opphold i en annen EØS-stat så lenge de øvrige vilkårene for ytelsen er oppfylt. Det som framstår som uklart, er derfor eventuelle EØS-rettslige konsekvenser av at arbeidsavklaringene opphører. Det finnes ulike grunnlag for opphør:

- Ytelsen opphører fordi personen har mottatt ytelsen i maks stønadsperiode, og må vente i 52 uker før hun / han kan motta AAP på nytt.
- Ytelsen opphører fordi personen anses ferdig avklart, eller er friskmeldt (vilkårene for AAP er ikke lenger til stede).
- Ytelsen opphører pga. brudd på aktivitetsplikt mv. I disse tilfellene ville ytelsen fortsatt kommet til utbetaling dersom ikke aktivitetsplikten var brutt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er av den oppfatning at utgangspunktet er at det er lovvalget som avgjør om bruker har rett til fortsatt kontantytelse fra Norge, uavhengig av årsaken til at ytelsen opphørte. Spørsmålet er om det finnes situasjoner der EØS-retten likevel gir bruker rett til ytelsen selv om lovvalget er gått over til en annen stat.

EU-domstolen har i flere dommer konkludert med at primærrettens bestemmelser om fri bevegelighet ikke garanterer «nøytralitet» hva angår trygdeytelser, ettersom primærretten bare gir hjemmel for å koordinere trygdesystemene i medlemsstatene, ikke harmonisere dem. Dette spørsmålet tas også opp av utvalget i NOU 2021: 8 punkt 2.4.3 med utgangspunkt i EU-domstolens avgjørelse i sak C-95/18 og C-96/18 *van den Berg*.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har lagt til grunn at det ikke innebærer rettsstridig forskjellsbehandling når bruker henvises til å søke om ytelser i lovvalgslandet i tilfeller der utbetaling av arbeidsavklaringspenger opphører, uavhengig av opphørsgrunn. Vi kan heller ikke se at løsningen i EU-domstolens dom i sak C-430/15 *Tolley* er anvendbar på saker der arbeidsavklaringspenger opphører av *andre årsaker* enn flytting til andre land. Tolley-saken er avgjort etter bestemmelsene i tidligere trygdeforordning 1408/71. Lovvalgsreglene for ikke yrkesaktive i denne forordningen var noe annerledes enn i forordning 883/2004. Det framgår av Generaladvokatens forslag til avgjørelse i Tolley-saken, avsnittene 104 og 105 at Storbritannia, gjennom en oppføring i et vedlegg hadde erklært at de var kompetent stat for ytelser ved sykdom for personer som er i situasjoner lik den Linda Tolley var i. Det temaet som var oppe til avgjørelse, var om den kompetente staten kunne gjøre fortsatt utbetaling avhengig av opphold i den kompetente stat, noe domstolen svarte nei til. Vedleggene som uttalelsen fra generaladvokaten i Tolley-saken refererer til, er ikke videreført i nåværende trygdeforordning 883/2004.

Situasjonen i Tolley-saken skiller seg derfor fra en situasjon der retten til arbeidsavklaringer opphører, fordi opphøret ikke er begrunnet med at mottaker flytter til eller oppholder seg i et annet land. Det kan likevel være grunn til å avklare nærmere hvorvidt det finnes situasjoner der mottaker likevel har rett til å få gjenopptatt utbetaling av en ytelse som midlertidig er stanset. Dette gjelder særlig i saker med kortvarig stans i ytelsen som følge av brudd på aktivitetsplikten, jfr. folketrygdloven § 11-8.

Problemstillinger knyttet til forholdet lovvalgsstat og kompetent stat gjelder også for grunn- og hjelpestønad etter folketrygdloven kapittel 6. Også for denne stønaden må det vurderes hvor lenge det foreligger rett til utbetaling etter at lovvalget går over på bostedslandet. Det er liten tvil om at dersom behov for ytelsen bortfaller så opphører den, også når bruker ikke lenger har Norge som lovvalgsland. Dersom de materielle vilkårene er oppfylt, er det imidlertid mer uklart om artikkel 21 innebærer fortsatt rett til ytelsen, i tilfeller der lovvalget har gått over til et annet land. Utvalget synes å legge dette til grunn, se drøftingen av forholdet mellom artikkel 21 i nåværende trygdeforordning, og artikkel 22 i den tidligere trygdeforordningen i lys av Tolley-dommen på s. 78 i NOU 2021: 8.

Resultatet av en slik tolkning er at Norge vil være forpliktet til å betale ytelsen i mange år etter at Norge opphørte å være kompetent stat, noe som neppe kan sies å harmonere med de lovvalgsprinsippene trygdekoordineringen bygger på. Dette uttalte også Generaladvokaten i sitt forslag til avgjørelse i saken *Kuusijärvi*, C-275/96<sup>7</sup>. Generaladvokaten som forberedte Tolley-dommen var klar over dette resonnementet i *Kuusijärvi*-dommen, og han påpeker at « *Domstolen [...] etter å ha kvalifisert ytelsen som en familieytelse ikke uttalte seg om forordning 1408/71 artikkel 22, <sup>8</sup>*».<sup>[OBJ]</sup>

En samlet lesing av de to dommene *Tolley* og *Kuusijärvi*, samt EFTA-domstolens uttalelser i sak E-8/20 tilsier etter Arbeids- og velferdsdirektoratets oppfatning at det de to domstolene etablerer som sikker rett, er at utbetaling av en ytelse ikke kan stanses når begrunnelsen kun er at mottakeren tar opphold i eller bosetter seg i en annen EØS-stat. På den annen side vil det være legitimt å stanse ytelsen når vilkårene etter nasjonal rett ikke lenger er oppfylt, f.eks. fordi maksimal stønadsperiode er utløpt, eller behov for ytelsen er bortfalt. Dette gjelder også situasjoner der rett til grunn- eller hjelpestønad revideres. I slike tilfeller kan ikke bruker påberope seg en form for «ekstra vern» som følge av reglene om fri bevegelighet<sup>9</sup>. Det er likevel fortsatt en viss uklarhet knyttet til hva som skjer dersom ytelsen stanses midlertidig, og ville vært gjenopptatt uten ny søknad dersom bruker hadde vært bosatt i Norge. Arbeids- og velferdsdirektoratet er enige med utvalgets vurdering av at dette er spørsmål som eventuelt må avklares på overnasjonalt nivå, for eksempel i form av en avgjørelse fra Den administrative kommisjonen eller en dom fra EU- eller EFTA-domstolen.

---

<sup>7</sup> Premiss nr. 65 i forslag til avgjørelse

<sup>8</sup> Sak C-430/15, forslag til avgjørelse avsnitt nr. 107. Artiklene 73 og 74 i forordning 1408/71 gjelder koordinering av familieytelser.

<sup>9</sup> Jfr. EU-domstolens avgjørelse i sak C-95/18 og C-96/18 *van den Berg*, se drøftelsen i NOU 2021: 8 punkt 2.4.3.

#### **4.1.2 Situasjoner der lovvalget går over til en annen arbeidsstat for en mottaker av kontantytelser ved sykdom**

Lovvalsregelen i trygdeforordningens artikkel 11 nr. 2 innebærer at en person som mottar en kontantytelse som følge av å ha utført lønnet arbeid eller drevet selvstendig virksomhet, anses å utøve en slik aktivitet så lenge personen mottar ytelsen.

Ordlyden i artikkel 11 nr. 2 – «anses å utøve en slik aktivitet så lenge personen mottar ytelsen» - innebærer samtidig at når personen kommer i arbeid i et annet EØS-land, enten helt eller delvis, oppstår en konflikt mellom lovvalsreglene i trygdeforordningens artikkel 11 nr. 2 og 11 nr. 3 bokstav a. Arbeids- og velferdsdirektoratet er enige i utvalgets vurderinger av at disse situasjonene best løses gjennom å anvende bestemmelsene om arbeid i to land i trygdeforordningens artikkel 13. Dette er for øvrig i tråd med hvordan praksis er og har vært i Norge siden nåværende trygdeforordning trådte i kraft 1. juni 2012.

I gjennomgangen av trygdeforordningens betydning for ulike ytelser i NOU 2021: 8 kapittel 8 går trygdekoordineringsutvalget inn på konsekvenser for de ulike ytelsene under avsnittet om «lovvalg». Arbeids og velferdsdirektoratet er enige i de vurderingene utvalget gjør, men vil samtidig påpeke at det er behov for å utrede praktiske løsninger, bl.a. for betaling av trygdeavgift, jfr. NOU 2021:8 punkt 5.2. Disse spørsmålene, som er av mer praktisk karakter er naturlig å avklare i NAV sine rundskriv.

## **4.2 Enkelte innspill til NOU 2021: 8 kapittel 8 – Trygdeforordningens innvirkning på norske trygdeytelser**

Arbeids- og velferdsdirektoratet prioriterer ikke å gi omfattende bemerkninger til hele kapittel 8 i NOU 2021: 8. Kapitlet er i stor grad en gjennomgang av gjeldende rett. Det er likevel enkelte punkter vi ønsker å kommentere. Kommentarene er samlet i dette avsnittet.

### **4.2.1 Søknadsplikt, meldeplikt og kontrolltiltak**

Utredningen berører problemstillinger knyttet til søknadsplikt, meldeplikt og kontrolltiltak. Om meldeplikt skriver utvalget under punkt 8.2.28 at med mindre lovgiver er beredt til å innføre en søknadsplikt som også gjelder for (forutsetningsvis lengre) reiser innenlands, kan ikke utvalget se at kontrollhensynet gir grunnlag for en søknadsplikt for reiser til andre EØS-stater. Muligheten for å innføre en slik generell søknads- eller eventuelt meldeplikt er nærmere omtalt i punkt 15.9. Utvalget er svært tvilende til om det er hensiktsmessig å etablere et system hvor alle opphold utenfor eget hjem eller egen hjemkommune av en viss varighet må meldes inn til NAV. Utvalget har derfor ikke drøftet nærmere hvilke rettslige innvendinger som kan reises mot et slik forslag. Utvalgets syn er at oppfølging og indirekte, kontroll av mottakere av sykepenger hensiktsmessige aktivitetsplikter.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enige i utvalgets vurdering. For NAV er det ikke hensiktsmessig å innføre en generell meldeplikt på sykepengeområdet. Det vil innebære administrative kostnader for NAV å utvikle og følge opp et slikt melderegime ved reiser innenlands, og fremstå som byråkratisk og lite brukervennlig. Det vurderes viktigere å forsterke innsatsen ovenfor de sykmeldte fra arbeidsgivers og NAVs side, og derigjennom stille krav til at den sykmeldte er tilgjengelig for arbeidsrettede aktiviteter i Norge. Vi forstår utvalget slik at dette er innenfor handlingsrommet til NAV og at utvalget også anbefaler en slik tilnærming.

Ytelser ved barns sykdom i folketrygdlovens kapittel 9 har ikke et oppfølgingsregime slik som for sykepenger, og det praktiseres ikke søknadsplikt ved utenlandsopphold ved mottak av ytelsen. Ytelser i kapittel 9 er i liten grad beheftet med misbruk, og det er mindre behov for kontrolltiltak. Dette henger sammen med at grunnvilkårene for ytelsene er sykdom hos annen person enn den som mottar ytelsene, oftest barn. Ytelser mottas som hovedregel i kortere perioder, med unntak for pleiepenger ved sykt barn. Dersom stønadsmottakere mottar pleiepenger i langvarige perioder er det krav om dokumentasjon på medisinske forhold fra spesialisthelsetjenesten, og innvilget ytelsen kan stanses pga. manglende dokumentasjon, uavhengig av om bruker befinner seg i Norge eller et annet land. På denne bakgrunn ser vi ikke at det er behov for å adresse spørsmålet om meldeplikt nærmere i høringssvaret.

#### **4.2.2 Bevegelsesfrihet – familiemedlemmer som rettighetssubjekter. NOU 2021: 8 punkt 8.18.2.5**

Arbeids- og velferdsdirektoratet er i hovedsak enig med utvalget i de vurderingene som er gjort på barnetrygdområdet. Vi vil imidlertid påpeke noen særskilte utfordringer knyttet til noen av vurderingene utvalget gjør om familiemedlemmer som rettighetssubjekter, særlig situasjoner der barnets foreldre aldri har bodd sammen.

##### *4.2.2.1 Foreldre som aldri har bodd sammen*

Utvalget finner at det er uklart om barnetrygd skal utbetales til enslige foreldre med barn bosatt i andre EØS-stater også i tilfeller hvor foreldrene aldri har vært gift eller samboere. Utvalget finner at dette er et forhold som kan fortjene rettslig prøving før praksis eventuelt legges om. Arbeids- og velferdsdirektoratet er uenige i denne vurderingen. Etter vår oppfatning bør en person anses som familiemedlem så lenge han/hun forsørger eller har plikt til å forsørge barnet uavhengig av hvorvidt de har vært gift/samboere tidligere. Vi vil samtidig påpeke at det kan være vanskelig å innhente opplysninger om hvorvidt foreldrene har bodd sammen eller ikke i EØS-saker. Foreldre kan gi ulike opplysninger og det kan være uklart for NAV hvilke opplysninger som skal legges til grunn. Det må også tas stilling til hvor lenge foreldrene skal ha bodd sammen før de omfattes av bestemmelsen. Vil det være tilstrekkelig at de har bodd sammen før barnet ble født, eller må de ha vært samboere ved barnets fødsel? Mange land har heller ikke et folkeregister som kan bistå til å underbygge opplysninger fra foreldrene. En praksis hvor det legges til grunn faktisk forsørgerplikt vil lette arbeidet med disse sakene. Med en slik praksis kan NAV innhente opplysninger om faktisk forsørgerplikt, og vil ikke være avhengig av opplysninger om kortere eller lengre samboerforhold mellom foreldrene.



#### 4.2.2.2 Særlig om utvidet barnetrygd

Utvalgets oppfatning er at også utvidet barnetrygd kan måtte utbetales til en enslig forelder bosatt i en annen EØS-stat, så lenge vilkårene for øvrig er oppfylt. Arbeids- og velferdsdirektoratet ser at dette kan virke å være i samsvar med EØS regelverket, men vil påpeke at en slik praksis vil medføre store praktiske utfordringer for NAV. Det vil være tidkrevende og til tider umulig å innhente de nødvendige opplysningene og tilstrekkelig dokumentasjon fra en forelder uten noen tilknytning til Norge. Etter barnetrygdloven § 9 femte ledd stilles det for eksempel krav om meklingsattest før utvidet barnetrygd kan innvilges etter et samlivsbrudd mellom samboere. Dette kravet vil være vanskelig å etterkomme i land som mangler et meklingsystem tilsvarende det norske. Dette vil sannsynligvis være de fleste andre EØS-land. Det vil også være vanskelig å innhente opplysninger om nye samboere og eventuelle nye barn for forelderen i utlandet. Rett til utvidet barnetrygd må også ses i sammenheng med retten til skattefradrag som enslig forsørger. I dag er det personen som er registrert som mottaker av utvidet barnetrygd som får skattefradraget. Hvis NAV skal utbetale ytelsen til en annen person enn personen som skatter til Norge, må det vurderes hvilken informasjon som skal overføres til skatteetaten og hvordan.

#### 4.2.2.3 Kontantstøtte

Arbeids- og velferdsdirektoratet er i hovedsak enig med utvalget i de vurderingene som er gjort på kontantstøtteområdet. Vi viser imidlertid til kommentarene til punktet om familiemedlemmer på barnetrygdområdet. Denne kommentaren gjelder også for vurderingen av familiemedlemmer på kontantstøtteområdet.

### **4.3 Folketrygdloven kapittel 10 - Stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet**

På s. 102 i NOU 2021: 8 uttaler utvalget at «Folketrygdloven kapittel 10 rommer et bredt spekter av hjelpemidler som tildeles ut fra ulike kriterier, fastlagt i et stort antall forskrifter. Utvalget er kjent med at departementet og Nav arbeider med å kartlegge hvilke ytelser i kapittel 10 som må anses omfattet av trygdeforordningen. Utvalget har av den grunn ikke prioritert å undersøke reglene om hver enkelt av hjelpemidlene nærmere».

Arbeids- og velferdsdirektoratet legger til grunn at nødvendige avklaringer skjer i det videre arbeidet, og gir derfor ikke innspill til kapittel 10 i høringen.

### **4.4 Folketrygdloven kapittel 15 – Stønad til enslig mor eller far**

Som utvalget påpeker, har ytelser til enslig mor eller far etter folketrygdloven kapittel 15 vært ansett å ligge utenfor trygdeforordningens materielle virkeområde helt fra EØS-avtalen ble

inngått i 1994. Begrunnelsen for dette standpunktet, slik det framgår av forhandlingsresultatet mellom Norge og daværende EF om EØS-avtalen, var at «i de fleste andre land i EØS er slike ytelser en del av sosialhjelpsordninger, ikke trygdeordninger»<sup>10</sup>.

Utvalget har gjort vurderinger der de gir uttrykk for at disse ytelsene, eller noen av dem, bør anses som trygdeytelser som likevel er omfattet av trygdeforordningens materielle virkeområde. Utvalget gir samtidig flere steder uttrykk for at det er knyttet usikkerhet til vurderingene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er kjent med at det pågår prosesser for å avklare forholdet mellom trygdeforordningen og folketrygdloven kapittel 15. Utvalgets vurderinger vil inngå som del av det faglige underlaget for disse prosessene. Samtidig må det også gjøres andre vurderinger. Som utvalget selv påpeker, kan dette blant annet være spørsmål om utforming av vilkår for ytelsene dersom de anses som omfattet av trygdeforordningen med de konsekvenser det måtte ha, blant annet for muligheten til å kontrollere om vilkårene for ytelsen er oppfylt når mottaker ikke oppholder seg i Norge. Arbeids- og velferdsdirektoratet finner det derfor ikke naturlig å kommentere på utvalgets konkrete vurderinger i høringsuttalelsen.

#### **4.5 Til kapittel 18 «Økonomiske og administrative konsekvenser»**

Kapittel 18 er kort, og utvalget skriver selv at «Som nevnt anser utvalget ikke konsekvensvurderingene som relevante for sine egne vurderinger av gjeldende rett, og heller ikke som relevante for sine anbefalinger og lovforslag. Selv om en fremstilling av konsekvensene av utvalgets rettslige vurderinger vil være av interesse for Stortinget, er det utvalgets syn at disse konsekvensene bør utredes grundigere enn hva utvalget kan sørge for innenfor de rammer som er trukket opp for dets arbeid».

Basert på utvalgets egne vurderinger finner ikke direktoratet grunnlag for å gi innspill til kapittel 18 i høringsvaret.

---

<sup>10</sup> Sitert fra St.prop.nr 100 (1991-92) Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), s. 260.