



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Statsråden

Stortinget - Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

19/3608-

28. november 2019

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

Jeg viser til Kontroll- og konstitusjonskomiteens brev av 21. november 2019. I brevet stiller komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet 15 spørsmål.

1. I stortingsmeldingen «Flere i arbeid» fra 2013 og i svar fra arbeidsministeren til Stortinget i 2012 og 2013, fremgår det at departementet arbeidet med en gjennomgang av gjeldende regelverk for medlemskap i folketrygden og eksport av ytelser fra folketrygden. Hvordan ble dette arbeidet fulgt opp etter regjeringsskiftet, og hva ble konklusjonen på arbeidet?

Svar:

Denne regjeringen har ikke kunnskap om den forrige regjeringens interne arbeid, verken i forkant av fremleggelsen av Meld. St. 46 (2012–2013), eller i oppfølgingen av interne arbeider varslet i meldingen. Etter det jeg kan se, gikk imidlertid denne meldingen ikke detaljert inn i spørsmålet om trygdeforordningens betydning.

2. Det fremgår at uklarhet om tolkningen av trygdeforordningen har vært et diskusjonstema blant toppledere i Nav i 2014, at det har vært tatt opp av NAV internasjonalt i 2015 og NAV Klageinstans i 2017. Har departementet vært ukjent med disse diskusjonene?

Svar:

Så langt jeg kjenner til, har ikke departementet vært kjent med de ulike interne vurderingene av saken i Nav. Jeg viser til vedlagte brev (referansenummer 20191125) fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for deres vurdering i tilknytning til dette spørsmålet.

3. I e-post fra Arbeids- og velferdsdirektoratet av 25. april 2016 til NAV Family-benefits And Pensions fremgår det at en nordmann som bor og arbeider i Norge er omfattet av bestemmelsen dersom han/hun tar midlertidig opphold i et annet EØS-land. Sett bort i fra kravet om søknad, ser dette ut til å være forståelsen som NAV legger til grunn i dag. Stemmer dette – og hvorfor skjer det ikke en praksisendring som følge av dette?

Svar:

Jeg har bedt om Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering av dette spørsmålet, og viser til vedlagte brev (referansenummer 20191125).

4. I Prop. 74 L (2016–2017) foreslår regjeringen å lovfeste Navs praksis ved utenlandsopphold knyttet til arbeidsavklaringspenger, en praksis som har vist seg å være i strid med EØS-reglene. Men hverken i høringsnotatet eller i proposisjonen nevnes EØS-avtalen eller trygdeforordningens forrang. Hvorfor fremstilles ikke de EØS-rettslige føringene i denne proposisjonen?

Svar:

Arbeidsavklaringspenger ble innført med virkning fra 1. mars 2010 og erstattet de tre tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

I lovforslaget, Ot.prp. nr. 4 (2008–2009), ble det foreslått å videreføre tidligere bestemmelser om krav om opphold i Norge for rehabiliterings- og attføringspenger. Dette innebar at det var krav om opphold i Norge for rett til arbeidsavklaringspenger, men at ytelsen likevel i enkelte tilfeller kunne gis under opphold i utlandet. Det ble i Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) understreket at dersom det er motstrid mellom folketrygdloven og EØS-forordningen, vil EØS-reglene gå foran.

Det følger for øvrig også av forskrift 22. juni 2012 nr. 585 om inkorporasjon av trygdeforordningene i EØS-avtalen, at bestemmelser i folketrygdloven må fravikes i den utstrekning det er nødvendig i henhold til bestemmelsene i trygdeforordningen nr. 883/2004.

I Prop. 74 L (2016–2017) ble det ikke foreslått materielle endringer knyttet til opphold i utlandet sammenliknet med det som ble foreslått i Ot.prp. nr. 4 (2008–2009). De foreslåtte presiseringene i Prop 74 L (2016–2017) endret dermed ikke forholdet til EØS-avtalen, slik dette ble omtalt i Ot.prp. nr. 4 (2008–2009).

Formålet med endringene som ble foreslått i Prop. 74 L (2016–2017) var smalere inngang til ordningen, strammere stønadsløp og styrkede arbeidsinsentiver. I tillegg ble det foreslått en rekke endringer av lovteknisk karakter som ikke endret rettstilstanden. Dette gjaldt også endringen av folketrygdloven § 11-3 tredje ledd om unntak fra kravet om opphold i Norge, der det var mulig å motta ytelsen i en begrenset periode under opphold i utlandet. Det ble kodifisert at den begrensede perioden er "inntil fire uker" i tråd med fast forvaltningspraksis. Jeg vil her presisere at bestemmelsene i folketrygdloven § 11-3 gjelder for opphold utenfor EØS.

5. I brev fra NAV Klageinstans til ytelsesavdelingen av 29. november 2017 fremgår det at NAV Klageinstans er usikre på om kravet om opphold i Norge er i strid med artikkel 21. Det fremgår også at direktoratet jobber med en lovendring knyttet til sykepenger. Videre skjer dette rett før endringene i AAP som strammer inn på kravene om opphold i Norge skal tre i kraft. Hvordan følges denne advarselen fra NAV Klageinstans opp?

Svar:

Jeg er ikke kjent med den interne dialogen mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Nav Klageinstans. Jeg viser til vedlagte brev (referansenummer 20191125) fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for deres vurdering av den interne dialogen i tilknytning til dette spørsmålet. Dokumentene det vises til i første avsnitt i direktoratets svar er lagt ved med referansenummer 20170508, 20171002, 20171002-1 og 20171002-2. Øvrige dokumenter det vises til er tidligere oversendt Kontroll- og konstitusjonskomiteen.

6. I kvalitetsrapporten fra NAV Klageinstans, årsrapport 2017 av 15. februar 2018, fremgår det tydelig at det er uavklart praksis knyttet til artikkel 21. Hvordan ble dette fulgt opp av direktoratet og departementet?

Svar:

Når det gjelder hvordan dette ble fulgt opp av Arbeids- og velferdsdirektoratet, viser jeg til vedlagte brev (referansenummer 20191125) fra direktoratet.

Årsrapport fra NAV Klageinstans oversendes ikke departementet. Dette er en rapportering fra NAV Klageinstans til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

7. Hvordan behandler departementet vanligvis årsrapporter som «Kvalitetsrapport fra NAV Klageinstans – årsrapport 2017»?

Svar:

Departementet mottar ikke årsrapporter som «Kvalitetsrapport fra NAV Klageinstans – årsrapport 2017», jf. svar på spørsmål 6.

8. Fagforeningen Avyo har uttalt at Navs praksis var blitt tatt opp med avdelingsdirektører i Arbeids- og sosialdepartementet på et møte 25. oktober 2017. Komiteen ber om å få oversendt referat fra møtet eller dersom slikt ikke foreligger, departementets fremstilling av hva som skjedde på dette møtet.

Svar:

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) reiste i 2015 spørsmål om Arbeids- og velferdsetatens praksis knyttet til forordningen artikkel 21 ved flytting til annet EØS-land med bakgrunn i en enkeltsak. Saken gjaldt en mottaker av arbeidsavklaringspenger som ønsket å flytte fra Norge til Sverige med sin ektefelle fordi han mente de hadde større muligheter til å skaffe

seg arbeid der. Klageren opplyste til ESA at eksport av ytelsen var avslått av Arbeids- og velferdsetaten fordi det vanskeliggjorde oppfølgingen av arbeidsrettet aktivitet og at det kunne forsinke avklaringen mot arbeid. Denne saken ble tatt opp i de årlige møtene ESA og norske myndigheter (pakkemøter) i 2015, 2016 og 2017. ESA gikk ikke videre med saken etter pakkemøtet i 2017.

Møtet 25. oktober 2017 var et forberedende møte mellom Arbeids- og velferdsetaten og departementet før pakkemøtet med ESA 27. oktober 2017. I møtet ble spørsmålene fra ESA og Arbeids- og velferdsetatens praksis knyttet til personer som bosetter seg i andre EØS-land gjennomgått. I tillegg var det en gjennomgang av de vurderingene som var gjort i den konkrete saken. Dette ble formidlet i pakkemøtet med ESA, der representanter for både departementet og Arbeids- og velferdsetaten var til stede, og er reflektert i referatet fra pakkemøtet.

Da møtet 25. oktober 2017 kun var et forberedende møte til pakkemøtet, ble det ikke ført noe eget referat fra det. Departementet oppfattet ikke at det ble gitt informasjon i det forberedende møtet som ga grunnlag for å oppklare andre forhold rundt forståelsen av artikkel 21. Arbeids- og velferdsdirektoratet ba heller ikke om avklaringer av prinsipielle spørsmål i etterkant av dette møtet. Det fremgår heller ikke av det skriftlige materialet som ble oversendt fra direktoratet til departementet i etterkant av møtet. Departementet kan videre ikke se å ha mottatt henvendelser fra de andre møtedeltakere.

Jeg viser videre til mitt svar av 18. november 2019 på skriftlig spørsmål nr. 267 (2019–2020) fra representant Bjørnar Moxnes. Spørsmålet fra Moxnes handlet også om forberedende møtet 25. oktober 2017.

Jeg legger ved spørsmålene fra ESA og materialet departementet fikk oversendt fra direktoratet i etterkant av møtet, med referansenummer 20171020 og 20171025 (med to vedlegg). I dokumentet med referansenummer 20171025-1 er blant annet fødselsnumre sladdet. Dokumentet unntas likevel fra offentlighet i medhold av offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13.

9. Hva er grunnlaget for at man frem til høsten 2019 vurderte at det skulle være ulike vurderinger av såkalte korttidsopphold og lengre midlertidige opphold i utlandet, og hvorfor delte departementet denne vurderingen, særlig når departementet spesifikt har spurt om varighet jf. e-post av 27. november 2018?

Svar:

Etter det jeg har fått opplyst har ikke departementet spurt om varigheten på utenlandsoppholdene i telefonsamtalen som fant sted før Arbeids- og velferdsdirektoratet oversendte den aktuelle e-posten 27. november 2018.

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

uttalelse. Vedlagt brevet var også notat 5. juli 2018 fra NAV Klageinstans, hvor klageinstansen redegjorde for to mulige tolkninger av artikkel 21. I brevet uttalte direktoratet at de anså regelverket som uklart og ønsket å diskutere saken med departementet.

Brevet 20. desember 2018 var en formell oppfølging av kontakten per e-post av 27. november 2018.

I etterkant av møtet 18. januar 2019 ba departementet direktoratet om å komme tilbake med en vurdering av etatens forståelse og praktisering av artikkel 21 på dette området. Direktoratet ble i tillegg bedt om å vurdere og redegjøre for konsekvenser av å legge om praksis.

Direktoratet skrev i brev 24. januar 2019 blant annet at for arbeidsavklaringspenger "... har NAV ansett at kortvarige opphold, som ferie- og besøksopphold, ikke omfattes av forordningens artikkel 21." De skriver videre at tilsvarende forståelse synes å ha vært lagt til grunn for sykepenger og foreldrepenger. Direktoratets vurdering i brevet er at denne praksisen ikke er i tråd med forordningen, dvs. at denne også kommer til anvendelse på kortvarige opphold. I sin vurdering av konsekvensene av en slik omlegging skriver direktoratet blant annet at det må antas at den økonomiske belastningen for trygden ikke blir vesentlig, siden en "... endring av praksis som foreslått ovenfor, synes bare å ville påvirke avgjørelsene i saker der det er tale om korte – i noen tilfeller svært korte – utenlandsopphold".

Departementet kommuniserte sin forståelse av saken i brev av 5. mars 2019. I brevet ga departementet tilslutning til at etaten endret sin praksis "... slik at forordning 883/2004 artikkel 21 kommer til anvendelse også på kortvarige opphold, og slik at man fra norsk side ikke kan stanse eller avslå en kontantytelse kun på grunnlag av at brukeren skal oppholde seg i et annet EØS-land".

Det var først 30. august og 2. september 2019 at departementet ble gjort kjent med at saken kunne være langt mer alvorlig ved at Nav hadde feil praksis også på "... midlertidige utenlandsopphold utover de rent kortvarige". Direktoratet skrev da i e-poster til departementet at det er stor risiko for at det er flere som har fått til dels store tilbakebetalingskrav og uriktige straffedommer mot seg. Dette sto i motstrid til opplysninger departementet mottok fra direktoratet i brev av 24. januar 2019 (jf. oversendte vedlegg med referansenummer 20190124B). Direktoratet påpekte samtidig at dette var noe de ikke hadde orientert departementet om tidligere. Den igangsatte granskningen vil kunne belyse dette nærmere.

10. Departementet har et overordnet ansvar for praktiseringen av regelverket. Hva var departementets selvstendige vurdering av alvoret og omfanget i saken etter Navs henvendelse 18. desember 2018?

Svar:

Kommunikasjonen mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og departementet i perioden november 2018 – mars 2019 gjaldt hvorvidt forordningen artikkel 21 også omfattet kortvarige opphold. I etterkant av møtet 18. januar 2019 ba departementet direktoratet om å komme tilbake med en vurdering av etatens forståelse og praktisering av artikkel 21 på dette området. Direktoratet ble i tillegg bedt om å vurdere og redegjøre for konsekvenser av å legge om praksis.

Arbeids- og velferdsdirektoratet skrev i brev 24. januar 2019 at etaten frem til da hadde ansett at forordningen artikkel 21 ikke kommer til anvendelse i tilfeller der mottakeren bor og arbeider i Norge og kun skal oppholde seg i et annet EØS-land i en kort periode. Direktoratet var også bedt om å vurdere og gjøre rede for konsekvenser av å legge om praksis. Direktoratet opplyste på daværende tidspunkt at endringen ble antatt å verken ville ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Basert på brevet 24. januar fra direktoratet foretok departementet en egen vurdering av saken, som ble formidlet til direktoratet i brev av 5. mars 2019. Ut fra de opplysningene og den forståelsen departementet satt med tidlig i 2019, om at saken gjaldt tolkningsspørsmål av de kortvarige oppholdene, ble det gitt tilslutning til å legge om praksis fremover i tid, fremfor å avvente en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen.

Som det fremgår av svar på spørsmål nr. 9, var det det først 30. august og 2. september 2019 at departementet ble gjort kjent med at saken kunne være langt mer alvorlig og hadde medført anmeldelser og fengslinger. Direktoratet skrev da i e-poster til departementet at det var stor risiko for at det var flere som kunne ha fått til dels store tilbakebetalingskrav og uriktige straffedommer mot seg. Direktoratet påpekte samtidig at dette var noe de ikke hadde orientert departementet om tidligere. Den igangsatte granskningen vil kunne belyse dette nærmere.

11. I 2017 falt dommen i Tolley-saken, som Nav legger til grunn som førende for tolkningen av artikkel 21 i den nye trygdeforordningen. Dommen ble tilsendt departementet, men Nav ble ikke informert. Til Aftenposten 19. november 2019 forklarer statsråden at på det tidspunktet dommen kom, var departementet ikke kjent med at Nav praksis ved slike midlertidige opphold var feil. Betyr dette at departementet ikke kjente til hvordan Nav praktiserte regelverket, eller at de ikke kjente til at måten de praktiserte regelverket på, var feil?

Svar:

Så vidt jeg vet, var ikke departementet kjent med hvordan Nav praktiserte det aktuelle regelverket.

For øvrig viser jeg til mitt svar på SVs spørsmål nummer en i oversendelse med spørsmål fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen av 21. november.

12. Statsråden har slått fast at «Det er veldig alvorlig at NAV allerede i februar 2019 satt på kunnskap om at det fantes pågående straffesaker, som følge av feil rettspraksis». Dette avvises av Nav-sjefen. Komiteen ber om statsrådens avklaring.

Svar:

I min redegjørelse for saken i Stortinget og mitt svar til Kontroll- og konstitusjonskomiteen av 19. november påpekte jeg at det arbeidet som nå pågår i trygdeforvaltningen, i rettssystemet og i granskingsutvalget, vil kunne føre til at det kommer flere fakta på bordet. E-posten det vises til i spørsmålet er et eksempel på ny informasjon som har kommet opp. Det fremgikk av den interne e-posten i Nav av 25. februar 2019 at «*Når departementets brev foreligger må det foretas avklaring på flere områder bla hvordan pågående straffesaker skal håndteres*». Jeg registrerer at Arbeids- og velferdsdirektøren har uttalt at direktoratet ikke var klar over at de hadde feil lovforståelse på det tidspunktet. Dette vil være gjenstand for ytterligere undersøkelser gjennom Navs internrevisjon og den uavhengige, eksterne granskingen regjeringen har igangsatt.

13. Har Trygderetten tatt opp at den var kommet frem til en annen tolkning av forordningen i møter med Arbeids- og sosialdepartementet i perioden 2016 til 2018, i så fall når og på hvilken måte?

Svar:

Trygderetten har i perioden 2016–2018 ikke tatt opp med Arbeids- og sosialdepartementet at den var kommet frem til en annen tolkning av forordningen.

14. I e-post av 22. februar 2019 fra departementet til Nav fremgår det at politisk ledelse har gitt klarsignal til Nav om at de ikke trengte gjennomgå saker tilbake i tid, begrunnet med blant annet at det er administrativt krevende. Mener departementet at administrative belastninger er viktigere enn folks rettssikkerhet?

Svar:

Jeg viser til svaret mitt på spørsmål nr. 9 og 10, der det fremgår at kommunikasjonen mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og departementet i perioden november 2018 – mars 2019 gjaldt hvorvidt forordningen artikkel 21 også omfattet kortvarige opphold. Direktoratet opplyste på daværende tidspunkt at endringen ikke ble antatt å ville ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Basert på opplysningene og forståelsen departementet satt med tidlig i 2019, om at saken gjaldt tolkningsspørsmål med mindre vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser, ble det gitt tilslutning til å legge om praksis fremover i tid, fremfor å avvente en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen. Jeg legger til grunn at dette er spørsmål som granskingsutvalget vil se på.

Det var først 30. august og 2. september 2019 at departementet ble gjort kjent med at saken kunne være langt mer alvorlig og omfattende det vi nå også forstår var anmeldelser og fengslinger. Direktoratet skrev da i e-poster til departementet at det var stor risiko for at det var flere som har fått til dels store tilbakebetalingskrav og uriktige straffedommer mot seg. Direktoratet påpekte samtidig at dette var noe de ikke hadde orientert departementet om tidligere. Dette stod også i motsetning til de konsekvensene Arbeids- og velferdsdirektoratet meddelte departementet i januar 2019, da det både ble bekreftet små økonomiske og administrative konsekvenser.

15. Komiteen ber om å få oversendt kopi av all relevant korrespondanse, referater fra møter og e-poster mellom Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og Velferdsdirektoratet og mellom departementet og Trygderetten.

Svar:

Jeg viser til mitt brev til Kontroll- og konstitusjonskomiteen av 19. november 2019. Denne regjeringen har ikke kunnskap om den forrige regjeringens interne arbeid. Vi har kjennskap til den formelle dialogen mellom direktorat og departement i forkant av implementering av forordningen, jf. oversendte vedlegg med referansenummer 20090511 og 20120523.

I vedleggene det vises til, ga altså departementet sine styringssignaler til Arbeids- og velferdsdirektoratet knyttet til implementeringen av EUs trygdeforordning 883/2004. Utover dette har departementet tidligere vurdert at det ikke var ytterligere relevante dokumenter i styringsdialogen.

Jeg har tidligere lagt ved departementets styringssignaler fra denne regjeringen

Referater fra etatsstyringsmøter og særmøter er ikke vurdert som relevante i denne saken, ettersom de verken inneholder omtale av eller styringssignaler om EUs trygdeforordning 883/2004 artikkel 21.

Som en del av den løpende styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet blir saksbehandlingstider i utenlandsforvaltningen gjennomgått på alle etatsstyringsmøter. Utover gjennomgang av saksbehandlingstider har departementet rettet oppmerksomhet mot organisering, kvalitet og kompetanse i utenlandsforvaltningen. Dette var særlig aktuelt i 2015 og 2016, da utenlandsforvaltningen ble omorganisert.

Vedlagt følger referater fra etatsstyringsmøter og særmøter fra 2012 til 2019 der organisering, kvalitet og/eller kompetanse i utenlandsforvaltningen har vært et tema. Møtereferater som kun tar for seg saksbehandlingstider i utenlandsforvaltningen anses ikke som relevante. Jeg vil for ordens skyld ettersende alle referater fra styringsdialogen fra 2012 frem til i dag.

Spørsmålet om praktisering av EUs trygdeforordning 883/2004 artikkel 21 har ikke vært diskutert i styringsdialogen med Trygderetten. Møtereferatene fra etatsstyringsmøtene med Trygderetten anses derfor ikke som relevante for saken.

Det har vært gjennomført flere møter om artikkel 21 mellom departementet og direktoratet etter at direktoratet henvendte seg første gang til departementet om mulig feil praktisering. Det er ikke utarbeidet referater fra disse møtene.

Med hilsen



Anniken Hauglie