



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 Sosialistisk Venstreparti 6 spørsmål.

1. Hvilke vurderinger gjorde departementet rundt den såkalte Tolley-saken i EU-domstolen, hvilke konsekvenser mener departementet denne saken har for dagens regelverk, og hvorfor nevnte ikke statsråden denne saken i sin redegjørelse for Stortinget 5. november 2019? Komiteen ber om innsyn i alle saksdokumenter og intern korrespondanse i forbindelse med denne saken.

Svar:

Det er stilt flere spørsmål rundt den såkalte Tolley-saken (sak C-430/15 for EU-domstolen) og betydningen for Navs praktisering av artikkel 21 i den någjeldende trygdeforordningen.

Tolley-saken har blitt trukket frem som følge av en uttalelse fra EU-domstolen om forståelsen av ordene «satisfies the conditions of the legislation of the competent State» i artikkel 22 i den tidligere trygdeforordningen (som gjaldt for EU før 1. mai 2010 og for EØS/EFTA-landene før 1. juni 2012). EU-domstolen ga uttrykk for at Storbritannia ikke kunne oppstille et bostedskrav som forhindret eksport av de aktuelle trygdeytelsene med grunnlag i det siterte uttrykket.

Dommen gjaldt ikke forståelsen av uttrykket «opphold» i den nye forordningen artikkel 21, der det har vist seg at Navs praksis har vært for restriktiv og som er gjenstand for den

pågående granskningen. Dette er årsaken til at jeg ikke nevnte dommen i min redegjørelse for Stortinget 5. november 2019.

Norge har, som EØS-stat, anledning til å gi innlegg i saker for EU-domstolen som gjelder regelverk som er likt i EU og EØS. Det ble altså gjort i Tolley-saken i 2015. Saken gjaldt en britisk kvinne, Tolley, som ikke lenger var yrkesaktiv, og som hadde flyttet permanent til Spania. Tolley mottok en britisk hjelpestønad for funksjonshemmede fra Storbritannia da hun flyttet til Spania.

Foreleggelsen fra britisk Høyesterett reiste en rekke spørsmål. Norge ga uttrykk for sitt syn på det såkalte lovvalgsspørsmålet. Jeg legger ved innlegget Norge holdt, jf. vedlegg med referansenummer 20151118.

Det sentrale spørsmålet for Norge var altså hvilket lands lovgivning som skulle gjelde. I korte trekk gjaldt dette om Tolley, etter å ha flyttet permanent til Spania, fortsatt var underlagt britisk trygdelovgivning eller om hun etter flyttingen var underlagt lovgivningen i det nye bostedslandet (Spania). Norge anså, i likhet med Kommisjonen, at Storbritannia i den aktuelle saken ikke lenger hadde forpliktelser etter artikkel 22.

EU-domstolen var imidlertid ikke enig i dette, se avsnitt 81-86 i dommen. Jeg legger ved dommen i saken, jf. vedlegg med referansenummer 20170201.

For det tilfelle at Storbritannia var kompetent stat, følger det i utgangspunktet av artikkel 22 i den tidligere trygdeforordningen at ytelsene kan eksporteres ved flytting til et annet EU-land. Storbritannia hevdet imidlertid subsidiært at selv om landet var ansvarlig som kompetent stat, så ville ordene «satisfies the conditions of the legislation of the competent State» tillate et bostedskrav som ville forhindre eksport av de aktuelle trygdeytelser. Dette ble avvist av EU-domstolen, se avsnitt 89-90 i dommen.

Storbritannia var alene om å argumentere for at det kunne oppstilles bostedskrav dersom Storbritannia var kompetent stat. Dette fremgår blant annet av dommen avsnitt 88 og av Generaladvokatens uttalelse i saken. Norge gikk ikke inn på dette i vårt innlegg.

2. I sin redegjørelse til Stortinget 5. november 2019 sa arbeids- og sosialministeren at departementet før sommeren 2019 hadde kontakt med direktoratet om korte opphold - "opphold av få ukers varighet – som var den problemstillingen som da hadde blitt reist". Hvilken definisjon av korte og lange opphold opererte Arbeids- og sosialdepartementet med på dette tidspunkt, og med bakgrunn i hvilken lovforståelse, og hvordan kommuniserte departementet sin forståelse av loven til Nav?

Svar:

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.

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, jf. oversendte vedlegg med referansenummer 20190124B, 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".

Som det fremgår over, var problemstillingen som ble reist til departementet hvorvidt begrepet "opphold" i forordning 883/2004 artikkel 21 omfattet også kortvarige opphold. Både direktoratet og departementet vurderte at dette var tilfelle, og det ble derfor ikke diskutert nærmere hva som må forstås med kortvarige opphold utover det som framgår av brevet fra direktoratet av 24. januar 2019.

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.

3. Komiteen ber på ny om innsyn i alle relevante referater og lignende dokumentasjon, om saken i Arbeids- og sosialdepartementet, ettersom dette ikke ble besvart i brev fra arbeids- og sosialministeren 19. november 2019.

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.

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 trygdeforordningen 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.

4. I e-post fra NAV Klageinstans 25. februar 2019 stod det at det må «foretas avklaring på flere områder bla hvordan pågående straffesaker skal håndteres». I VG 20. november uttalte NAV-direktør Sigrun Vågeng at «En klønete formulering i en intern e-post har skapt et inntrykk av at NAV allerede i februar 2019 visste at folk satt i fengsel fordi vi behandlet saker feil. Dette stemmer ikke - og det var ikke det denne e-posten adresserte.

Da denne mailen ble skrevet, var vi ikke klar over at vi hadde feil lovforståelse om opphold i EU/EØS.» Kan statsråden oppklare hvilke saker denne e-posten handlet om?

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 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 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. Hvilke saker e-posten omhandlet vil kunne være gjenstand for ytterligere undersøkelser gjennom Navs interntrevisjon og den uavhengige, eksterne granskningen regjeringen har igangsatt.

5. 30. august 2019 skrev Nav til Arbeids- og sosialdepartementet at de kan ha forstått loven feil. På dokumentets første side står det tydelig at om lag 40 personer kan være domfelt på feil grunnlag, og at ytterligere 35 saker anmeldt/oversendt politiet. Samtidig ba Nav om et raskt møte. Statsråden har i media uttalt at "den store alarmen gikk" i departementet da dette brevet kom. Hvorfor tok det likevel to uker, helt til 13. september 2019 før departementet hadde tid til å møte Nav om saken?

Svar:

30. august og 2. september mottok departementet e-poster fra direktoratet med det samme vedlegget (referansenummer 20190830 og 20190902). I disse e-postene informerte direktoratet om at det kunne foreligge domfellelser som følge av feil lovanvendelse. Så langt jeg kjenner til var dette første gangen departementet ble kjent med dette.

Som det fremgår av vedlegget det vises til i kontroll- og konstitusjonskomiteens brev var det fortsatt uklart om det var rettsanvendelsesfeil og om personer var dømt på uriktig grunnlag. Direktoratet understreket at «*sakene per i dag ikke er gjennomgått slik at det kan være saker der artikkel 21 likevel er vurdert, eller der utfallet hadde blitt det samme fordi øvrige vilkår ikke var oppfylt*».

I kontakt mellom departement og direktorat var det en omforent forståelse for at direktoratet hadde behov for å innhente mer informasjon om de aktuelle problemstillingene og de aktuelle sakene før et møte ble avholdt. Det var ikke formålstjenlig å avholde et møte før ny, oppdatert informasjon forelå. Mandag 9. september sendte departementet møteinnkalling til direktoratet.

6. Fra møtet mellom Nav og departementet 13. september 2019 gikk det over en måned til neste møte. Hva skjedde i departementet i mellomtiden?

Svar:

I møtet 13. september redegjorde direktoratet for status og problemstillinger i saken, også utover den informasjonen som tidligere var sendt. Videre reiste direktoratet spørsmål og ga uttrykk for tvil om det forelå rettsanvendelsesfeil.

Som en oppfølging av de vurderingene som ble gjort i møtet sendte direktoratet i tiden mellom 17. og 19. september brev til politidistriktene med anmodning om å stille i bero sakene som var anmeldt. Begrunnelsen for å stille sakene i bero var uavklart rettstilstand.

Videre fikk direktoratet bistand fra Regjeringsadvokaten til å gjøre en ny vurdering av rettstilstanden. Departementet deltok i dialogen.

Jeg har tidligere orientert Stortinget om at det i forbindelse med å klargjøre hva som var korrekt forståelse av trygdeforordningen artikkel 21 ble avholdt ytterligere tre møter etter 13. september mellom departementet og direktoratet om saken, 18. oktober, 22. oktober og 25. oktober.

Dette var ikke den eneste kontakten mellom direktoratet og departementet. Direktoratet orienterte departementet skriftlig om status på arbeidet, se tidligere oversendte dokumenter (referansenummer: 20190913A, 20190927 og 20191004).

Videre ble det avholdt statusmøte mellom departement og direktorat om saken den 25. september. Problematikken var også tema i faste møter mellom NAV-direktøren og den administrative ledelsen i departementet i denne tidsperioden; 23. september, 7. oktober og 21. oktober.

Jeg ble orientert og var involvert i arbeidet i hele denne perioden.

Med hilsen



Anniken Hauglie