

Høringsnotat

Forslag til endringer i forskrift 14. april 1997 nr. 314 om unntak fra medlemskap i folketrygden for person som er omfattet av eller mottar ytelser etter utenlandsk trygdelovgivning mv og vedkommendes familiemedlemmer

1	Innledning.....	3
2	Bakgrunn og gjeldende rett	3
2.1	Lovvalsregler for ikke-yrkesaktive EØS-borgere	3
2.2	Endringer i folketrygdlovens regler om pensjon og uføretrygd	4
2.2.1	Ny uføretrygd og alderspensjon for uføre.....	4
2.2.2	Pensjonsreformen	5
2.3	Søknad om unntak etter forskriftens § 2 og § 3.....	5
3	Departementets vurdering og forslag.....	6
3.1	Forslag om å oppheve forskriftens § 1 nr. 1	6
3.2	Forslag om å justere forskriftens § 1 nr. 2.....	6
3.3	Forslag om å tilføye en ny paragraf i forskriften.....	8
4	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	9
4.1	Forslag om å oppheve forskriftens § 1 nr. 1	9
4.2	Forslag om å justere forskriftens § 1 nr. 2.....	9
4.3	Forslag om å tilføye en ny paragraf	9
5	Forslag til forskriftsendringer.....	9

1 Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i forskrift 15. april 1997 nr. 314 om unntak fra medlemskap i folketrygden for person som er omfattet av eller mottar ytelser etter utenlandsk trygdelovgivning mv og vedkommendes familiemedlemmer.

Forskriften er gitt med hjemmel i folketrygdloven § 2-13, som gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter med nærmere regler om unntak fra medlemskap for personer som er sikret tilfredsstillende trygdedekning fra utlandet, og for deres forsørgede familiemedlemmer. Forskriften har regler om både obligatoriske unntak og unntak etter søknad.

Forskriftens § 1 nr. 1 er utdatert og forslås derfor opphevet.

Det foreslås også enkelte tekniske og språklige justeringer i forskriftens § 1 nr. 2, i tråd med tilsvarende språklige og tekniske endringer i folketrygdloven.

På bakgrunn av Arbeids- og velferdsetatens erfaringer med søknadsprosessen for å få innvilget unntak etter § 2 og § 3 i forskriften, foreslår departementet å tilføye en ny paragraf i forskriften, om at informasjon som er formelt utvekslet mellom EU-/EØS-stater med det formål å bekrefte trygdedekning, og som er egnet til å bevise at vilkårene for å få innvilget unntak er oppfylt, skal forstås som en søknad om slikt unntak.

2 Bakgrunn og gjeldende rett

2.1 Lovvalsregler for ikke-yrkesaktive EØS-borgere

EØS-avtalen¹ trådte i kraft 1. januar 1994. Den får innvirkning på koordineringen mellom nasjonale trygdesystemer i grensekryssende tilfeller innenfor EØS. Dette gjelder både EØS-avtalens hoveddel og sekundærlovgivningen.

Trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen² trådte i kraft i EU 1. mai 2010. Ved forskrift 22. juni 2012 nr. 585 om inkorporasjon av trygdeforordningene i EØS-avtalen, ble det bestemt at trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen i EØS-avtalen gjelder som norsk rett med virkning fra 1. juni 2012. Forordningene avløste de tidligere forordningene 1408/71³ og 574/72⁴. Trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen,

¹ Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen)

² Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 987/2009 om fastsettelse av nærmere regler for gjennomføring av forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger

³ Rådsforordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse av trygdeordninger på arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familiemedlemmer som flytter innenfor Fellesskapet

⁴ Rådsforordning (EØF) nr. 574/72 om regler for gjennomføring av forordning (EØF) nr. 1408/71

med senere endringer, er i dag inkorporert i norsk rett gjennom bestemmelsen i folketrygdloven § 1-3 a første og andre ledd.

Trygdeforordningen er en koordinerende rettsakt som regulerer samspillet mellom EØS-statenes trygdesystemer. Sentralt i forordningen er lovvalgsreglene, som fremgår av avdeling II. Lovvalgsreglene avgjør hvilken stats trygdlovgivning som kommer til anvendelse på borgere fra EØS-stater som har benyttet retten til fri bevegelighet.

Personkretsen i den tidligere trygdeforordningen var begrenset til yrkesaktive borgere og deres medfølgende familiemedlemmer, mens den nye trygdeforordningen også gjelder ikke-yrkesaktive borgere fra andre EØS-stater, se artikkel 2 nr. 1. Hovedregelen om lovvalg for ikke-yrkesaktive er fastsatt i artikkel 11 nr. 3 bokstav e, og det følger av bestemmelsen at disse personene skal være undergitt bostedsstatens lovgivning.

Det følger av folketrygdloven § 1-3 a tredje ledd at «... bestemmelsene som er gitt i eller i medhold av denne loven, skal fravikes i den utstrekning det er nødvendig for å overholde forpliktelser som følger av forordningene nevnt i første og andre ledd». Forskriftens § 1 nr. 1 som tok sikte på å regulere rettstilstanden for ikke-yrkesaktive borgere fra andre EØS-stater, er dermed utdatert.

I påvente av en forskriftsendring, har departementet bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet om å se bort fra forskriftsbestemmelsen og i stedet anvende bestemmelsene i forordningen og i folketrygdloven. I rundskrivet til § 2-13 legger Arbeids- og velferdsdirektoratet til grunn at forskriftens § 1 nr. 1 «... er utdatert og må fravikes når det gjelder ikke-yrkesaktive EØS-borgere. Frem til forskriften endres skal 'ikke-yrkesaktive EØS-borgere' underlegges en lovvalgsvurdering etter trygdeforordning 883/2004 artikkel 11 nr. 3 bokstav e)»⁵. Borgere fra andre EØS-stater som etter artikkel 11 nr. 3 bokstav e) er omfattet av norsk lovgivning fordi de etter forordningen anses for å være bosatt i Norge, vil også bli ansett som bosatt etter folketrygdloven § 2-1, forutsatt at oppholdet er lovlig etter utlendingslovens regler.

2.2 Endringer i folketrygdlovens regler om pensjon og uføretrygd

2.2.1 Ny uføretrygd og alderspensjon for uføre

Forskriftens § 1 nr. 2 regulerer unntak for folketrygdens pensjonskapitler i tilfeller der den utenlandske pensjonen er lik eller større enn folketrygdens minstepensjon for enslige.

Nye regler for uføretrygd trådte i kraft 1. januar 2015. Endringene innebar blant annet at uføreytelsen i folketrygden ikke lenger skulle beregnes som pensjon. For å markere dette, fikk den nye uføreytelsen benevnelsen «uføretrygd» i stedet for «uførepensjon».

Da forskriften ble vedtatt i 1997, var det åpenbart at «lovens pensjonskapitler» og «folketrygdens pensjonsytelser» i forskriftens § 1 nr. 2 omfattet uføreytelser, siden uføreytelsen på dette tidspunktet ble kalt «uførepensjon». At uføreytelsen også etter

⁵ R02-00 Rundskriv til folketrygdloven kapittel 2: Medlemskap, kommentar til de enkelte paragrafene, § 2-13

uførereformen skal være omfattet av sammenlikningsgrunnlaget, kommer ikke like godt frem. Av hensyn til klarhet og brukervennlighet, bør forskriftsteksten justeres.

2.2.2 Pensjonsreformen

I 2019 ble ordlyden i folketrygdloven § 2-13 første ledd endret som følge av pensjonsreformen. Betegnelsen «minstepensjon for enslige» ble endret til «minste pensjonsnivå for enslige (§ 19-8 sjette ledd bokstav a)». Tilsvarende endring ble ikke gjort i den tilhørende forskriften, slik at det i forskriftens § 1 nr. 2 første punktum fremdeles vises til «full minstepensjon i folketrygden for enslig pensjonist».

Av hensyn til klarhet og brukervennlighet, bør forskriftsteksten justeres.

2.3 Søknad om unntak etter forskriftens § 2 og § 3

Utlendingsforskriften § 19-8 ble endret med virkning fra 20. april 2023, slik at virksomheter i EØS kan sende tredjelandsborgere – altså borgere fra stater utenfor EØS – som arbeidstakere til Norge i samsvar med utsendingsdirektivet, på lik linje med borgere fra andre EØS-stater. På denne bakgrunnen er det antatt at flere tredjelandsborgere vil bli utsendt til Norge, og at flere vil søke om unntak fra medlemskap etter forskriftens § 2 og § 3.

I EU er tredjelandsborgere omfattet av trygdeforordningen gjennom forordning 1231/2010, og dermed også av trygdeforordningens artikkel 12 om lovvalg for utsendte arbeidstakere. Forordning 1231/2010 er ikke tatt inn i EØS-avtalen, og den gjelder derfor ikke for Norge. Tredjelandsborgere er dermed ikke omfattet av trygdeforordningen i EØS/EFTA-statene og heller ikke av trygdeforordningens lovvalgsregler, se forordningen artikkel 11 nr. 1, jf. artikkel 2. Det betyr at tredjelandsborgere som er utsendt til Norge, som et utgangspunkt blir medlemmer i folketrygden fra første dag de arbeider i Norge, jf. folketrygdloven § 2-2.

Norge har flere bi- og multilaterale trygdeavtaler, også med andre EØS-stater. Åtte av trygdeavtalene med andre EØS-stater gjør unntak fra medlemskap i folketrygden for tredjelandsborgere utsendt fra avtalelandene til Norge. Det gjelder Norges trygdeavtale med Hellas, Kroatia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Slovenia, Østerrike. Det samme gjelder nordisk konvensjon om trygd, som omfatter Danmark, Finland, Færøyene, Grønland, Island, Norge og Sverige.

Utsendte tredjelandsborgere kan søke om å unntas fra medlemskap i folketrygden etter § 2 eller § 3 i forskriften.

Forskriftens § 2 gjør unntak fra medlemskap i folketrygden ved søknad for den som tar opphold og arbeider i Norge i inntil 12 måneder, dersom vedkommende godtgjør at det foreligger tilstrekkelig trygdedekning i en annen stat.

Forskriftens § 3 gjør unntak fra medlemskap i folketrygden ved søknad i særlige tilfeller for andre personer enn de som er nevnt i § 2. Unntaket har ingen gitt tidsramme, men det gis i praksis bare inntil 3 år. Unntak etter forskriftens § 3 gis kun der det godtgjøres at vedkommende selv, ektefelle og barn under 18 år er tilfredsstillende trygdedekket etter utenlandsk lov og at unntak fra folketrygden vil være nødvendig for å unngå dobbelt

medlemskap. Vilkåret om «særlige tilfeller» forstås i praksis å være oppfylt der vilkårene i forskriftens § 3 andre punktum er oppfylt.

Kravene som stilles til dokumentasjon og tryggedekning i forskriftens § 2 og § 3 er, utover det ovennevnte, like.

Arbeids- og velferdsetaten erfarer at det fra andre EØS-stater i begrenset grad sendes søknader om unntak etter § 2 og § 3 i forskriften. I stedet får etaten tilsendt en elektronisk blankett (SED), eller blankett som bestemt i henhold til en bilateral avtale, fra den aktuelle EØS-staten med informasjon om tryggedekningen til en tredjelandsborger som skal utsendes eller som er utsendt til Norge. Siden disse blankettene ikke utgjør en søknad, som er kravet etter § 2 og § 3, kan de ikke behandles etter disse unntaksbestemmelsene, uavhengig av om de skulle inneholde tilstrekkelig informasjon. Praksis i etaten er da at SED/blankett, sammen med informasjon om søknadskravet og søknadsprosessen, blir sendt i retur. I noen få tilfeller sender så den aktuelle tredjelandsborgeren en søknad. De fleste sender imidlertid ingen søknad som korresponderer med den originale informasjonsutvekslingen, og de blir med det enten medlem av folketrygden tross tilstrekkelig tryggedekning i en annen EØS-stat eller ikke sendt til Norge. Av hensyn til effektivitet og forsvarlig saksbehandling bør forskriften justeres.

3 Departementets vurdering og forslag

3.1 Forslag om å oppheve forskriftens § 1 nr. 1

Departementets forslag går ut på at forskriftens § 1 nr. 1 oppheves og at de resterende leddene i paragrafen flyttes frem i nummerrekken i tråd med opphevelsen. Nåværende andre ledd blir nytt første ledd osv.

Da forskriften ble vedtatt i 1997, ble den utformet på bakgrunn av de dagjeldende trygdeforordningene. Den tar derfor ikke høyde for at den någjeldende trygdeforordningen dekker en videre personkrets enn den tidligere trygdeforordningen. Forskriftens § 1 nr. 1 unntar en gruppe personer som i henhold til trygdeforordningens lovvalgsregler ikke skal være unntatt.

For ikke-yrkesaktive borgere av andre EØS-stater innebærer dagens trygdeforordning at deres medlemskap i folketrygden skal vurderes etter bestemmelsene i forordningen og folketrygdloven, og ikke lenger etter forskriften. Etter folketrygdloven § 1-3 a om gjennomføring av trygdeforordningen skal bestemmelser gitt i eller i medhold av loven fravikes i den utstrekning det er nødvendig for å overholde forpliktelsene etter trygdeforordningen. Forskriftens § 1 nr. 1 kommer dermed ikke lenger til anvendelse.

Departementet vurderer at en opphevelse av § 1 nr. 1 er det mest formålstjenlige tiltaket.

3.2 Forslag om å justere forskriftens § 1 nr. 2

Departementets forslag går ut på å benytte den samme terminologien om minstepensjon for enslige i forskriften og i folketrygdloven. Departementet foreslår også at henvisningen

til folketrygdlovens pensjonskapitler i forskriftens § 1 nr. 2 erstattes med en opplisting av de aktuelle kapitlene.

Da forskriften ble vedtatt i 1997, ble den skrevet for å samsvare med folketrygdloven på daværende tidspunkt. Siden 1997 har det som nevnt skjedd flere endringer i folketrygdlovens regler om pensjon og uføretrygd som ikke har blitt reflektert i forskriften. Av hensyn til klarhet og brukervennlighet, bør forskriftsteksten justeres.

Der lov og forskrift refererer til det samme, må ordlyd og begrepsbruk være sammenfallende av hensyn til klarhet. Dette var tilfellet for betegnelsen «minstepensjon for enslige» da forskriften ble skrevet. Denne betegnelsen ble under pensjonsreformen endret i folketrygdloven, uten at forskriften ble endret tilsvarende.

Betegnelsene «lovens pensjonskapitler» og «folketrygdens pensjonsytelser» i forskriftens § 1 nr. 2 er en generell henvisning til flere av folketrygdlovens kapitler, inkludert kapitlet om uføreytelser (kapittel 12). Da forskriften ble vedtatt, var dette uproblematisk siden uføreytelser var definert som pensjoner i folketrygdloven. Etter pensjonsreformen er imidlertid uføreytelser ikke lenger karakterisert som en pensjonsytelse i folketrygdloven. At henvisningen omfatter kapitlet om uføretrygd, kommer dermed ikke frem av forskriftsbestemmelsens ordlyd i dag. Henvisningene bør oppdateres.

En løsning er å oppdatere begrepet som utgjør henvisningen, så det igjen omfatter folketrygdlovens uføreytelser. Det fremstår imidlertid ikke som en fullgod løsning, ettersom det er sannsynlig at uklarheten vil vedvare. En slik løsning vil kreve at ordlyden er vid nok til å omfatte alle de aktuelle kapitlene, tross deres ulike kategoriseringer. Jo videre ordlyden er, desto vanskeligere vil det være å avklare innholdet og desto mer uklarhet vil kunne oppstå.

For både å oppdatere henvisningen og unngå uklarhet, kan betegnelsene som benyttes i dag erstattes av konkrete henvisninger til de aktuelle kapitlene i folketrygdloven hvor ytelsene som skal inngå i bestemmelsens sammenligningsgrunnlag er hjemlet. Det vil ikke oppstå tvil om innholdet i sammenligningsgrunnlaget, og man opprettholder forskriftens fleksibilitet ved at eventuelle endringer innad i kapitlene ikke må reflekteres ved endringer i forskriften. Dette er også løsningen som er valgt i folketrygdloven § 2-13 første ledd.

Departementet foreslår at ordlyden «full minstepensjon i folketrygden for enslig pensjonist» i § 1 nr. 2 første punktum endres til «minste pensjonsnivå for enslige (folketrygdloven § 19-8 sjette ledd bokstav a)». Tilsvarende foreslår departementet at ordlyden «minstepensjon for enslige» i § 1 nr. 2 tredje punktum endres til «minste pensjonsnivå for enslige (folketrygdloven § 19-8 sjette ledd bokstav a)».

Departementet foreslår at ordlyden «lovens pensjonskapitler» i § 1 nr. 2 første punktum endres til «kapitlene 6, 12, 17, 17 A, 18, 19 og 20 i folketrygdloven». Tilsvarende foreslår departementet at ordlyden «folketrygdens pensjonsytelser» i § 1 nr. 2 andre punktum endres til «ytelsene i kapitlene 6, 12, 17, 17 A, 18, 19 og 20 i folketrygdloven», og ordlyden «rimelig å ta vedkommende opp i folketrygdens pensjonsdel» i § 1 nr. 2 andre

punktum endres til «rimelig å omgjøre avgjørelsen etter første punktum» for å ivareta paragrafens sammenheng.

3.3 Forslag om å tilføye en ny paragraf i forskriften

Departementets forslag går ut på å tilføye en ny paragraf i forskriften, om at formelt utvekslet informasjon mellom EU-/EØS-stater som er egnet til å bevise at vilkårene er oppfylt etter § 2 og § 3, skal forstås som en søknad om unntak. Dette bør gjøres i en egen paragraf, for å unngå unødvendig gjentakelse.

Kravet om søknad i § 2 og § 3 skyldes et behov for å føre kontroll med og sikre at alle som arbeider i Norge har tryggedekning, enten i Norge eller i utlandet. I takt med den digitale utviklingen og bruken av EUs standardiserte blanketter synker behovet for, men også kunnskapen om, nødvendigheten av å søke for å få unntak fra medlemskap i folketrygden. Istedenfor å sende søknader, benyttes de standardiserte systemene for informasjonsutveksling.

Utviklingen er imidlertid uproblematisk med hensyn til å ivareta formålet om å føre kontroll med og sikre at alle som arbeider i Norge har tryggedekning. De standardiserte formene for informasjonsutveksling inneholder all informasjonen som er nødvendig for å vurdere en søknad. Problemet er at informasjonen ikke kommer i søknads form, noe som medfører at Arbeids- og velferdsetaten ikke får vurdert om den utsendte har rett til å være unntatt fra medlemskap i folketrygden.

En løsning på dette problemet er å likestille slike standardiserte informasjonsdokumenter, enten de er digitale eller analoge, med en søknad. Arbeids- og velferdsetaten får da vurdert om utsendte til Norge har rett til unntak fra medlemskap i folketrygden, og kontrollhensynet blir ivaretatt ettersom «søknaden» fortsatt må vurderes på ordinært vis. En slik løsning vil også effektivisere dagens system, og løsningen vil gjøre det enklere å søke for dem som har rett til unntak etter forskriftens § 2 og § 3.

Ettersom problemet i denne saken skyldes manglende søknader som en følge av et godt informasjonsutvekslingssystem mellom EU-/EØS-statene, vil det fortsatt være behov for et søknadssystem for utsendte fra andre land. I de fleste tilfellene vil det for land utenfor EU/EØS ikke være standardiserte informasjonsutvekslingssystemer, og der slike systemer eksisterer, vil informasjonsutvekslingen og innvilgelse av unntak skje med hjemmel i bilaterale avtaler. Det fremstår derfor hensiktsmessig å bevare teksten i § 2 og § 3 slik den er formulert i dag.

Departementet foreslår at det føyes til en ny paragraf i forskriften, hvor det bestemmes at informasjon sendt via standardiserte informasjonsutvekslingssystemer, med det formål å bekrefte tryggedekning, skal likestilles som en søknad om unntak etter bestemmelsenes første ledd. Departementet foreslår at den nye bestemmelsen tas inn som en ny § 5.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Forslag om å oppheve forskriftens § 1 nr. 1

Forskriftens § 1 nr. 1 anvendes ikke i dag, og en opphevelse medfører dermed ingen materielle endringer. Følgelig vil ikke en opphevelse av § 1 nr. 1 innebære noen økonomiske eller administrative konsekvenser.

4.2 Forslag om å justere forskriftens § 1 nr. 2

En justering av språket i forskriftens § 1 nr. 2 vil ikke medføre en endret rettsstilstand, og det vil følgelig ikke være noen økonomiske eller administrative konsekvenser.

4.3 Forslag om å tilføye en ny paragraf

Det nøyaktige antallet tredjelandsborgere som er eller vil bli utsendt til Norge fra EØS-stater er usikkert. Siden det ikke er snakk om en utvidelse av unntaket, kun endrede saksbehandlingsregler, er det ikke behov for nærmere tallfesting.

Tilføyelsen av en ny paragraf i forskriften vil endre rettsstilstanden, men vil ikke ha noen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Tilføyelsen vil utgjøre en administrativ forenkling for Arbeids- og velferdsetaten. Selv om endringen vil medføre en økning i antall søknader som behandles, vil etaten på den andre siden få mindre arbeid med retur av blanketter og veiledning av andre EØS-stater. Forslaget vil ikke medføre behov for nye digitale løsninger eller tilsvarende.

De økonomiske konsekvensene vil være minimale.

5 Forslag til forskriftsendringer

I forskrift 15. april 1997 nr. 314 om unntak fra medlemskap i folketrygden for person som er omfattet av eller mottar ytelser etter utenlandsk trygdlovgivning mv og vedkommendes familiemedlemmer gjøres følgende endringer:

§ 1 nr. 1 oppheves.

Nåværende § 1 nr. 2 blir til ny § 1 nr. 1 og skal lyde:

For personer som nevnt i folketrygdloven § 2-13 første ledd skal spørsmålet om vedkommende skal unntas fra dekning etter *kapitlene 6, 12, 17, 17 A, 18, 19 og 20 i folketrygdloven*, avgjøres på grunnlag av en sammenlikning mellom vedkommendes utenlandske pensjonsytelser og *minste pensjonsnivå for enslige (folketrygdloven § 19-8 sjette ledd bokstav a)* på det tidspunktet oppholdet i Norge tar til. Denne avgjørelsen skal gjelde under hele oppholdet, med mindre en vesentlig underregulering av den utenlandske ytelsen sammenliknet med reguleringen av *ytelsene i kapitlene 6, 12, 17, 17 A, 18, 19 og 20 i folketrygdloven* gjør det rimelig å *omgjøre avgjørelsen etter første punktum*.

Vesentlig underregulering som nevnt i foregående punktum skal bare anses å foreligge når den utenlandske ytelsen i minst tre sammenhengende kalenderår har ligget under 85

prosent av *minste pensjonsnivå* for enslige for de samme år. Den gjennomsnittlige ytelsen for det enkelte kalenderår legges til grunn.

Nåværende § 1 nr. 3 blir til ny § 1 nr. 2

Ny § 5 skal lyde:

§ 5. Elektronisk informasjon likestilles med søknader

Som søknad etter § 2 og § 3 regnes også informasjon formidlet via standardiserte systemer for utveksling av trygdeopplysninger med andre EØS-stater med det formål å bekrefte trygdedekning, som kan godtgjøre at en person som utsendes fra et annet EØS-stater til Norge oppfyller vilkårene etter første ledd.

Nåværende § 5 blir til ny § 6.