

Arbeids- og sosialdepartementet
Deres ref.: 21/2494

Oslo 25. oktober 2021
Vår ref.: SAG

Høringsuttalelse fra Jussbuss til NOU 2021: 8 *Trygd over landegrensene - Gjennomføring og synliggjøring av Norges trygdekoordineringsforpliktelser*

1. Om Jussbuss

Jussbuss er Norges eldste studentdrevne rettshjelptiltak. Vi tilbyr gratis rettshjelp i enkeltsaker som faller utenfor den offentlige rettshjelpsordningen. Et av våre arbeidsområder er trygderett. Formålet og utgangspunktet for våre innspill og merknader er å ivareta rettssikkerheten til vår klientgruppe.

Vi får mange henvendelser om trygderettslige spørsmål. I 2020 og 2019 tok vi inn henholdsvis 307 og 365 saker om trygderett. I dette høringssvaret uttaler vi oss på bakgrunn av de erfaringene vi har gjort oss i vår saksbehandling. Våre merknader retter seg kun mot forslagene til endringer i folketrygdloven, herunder sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og dagpenger, i tillegg til de foreslåtte tiltakene i utredningens kapittel 17, da det er dette som faller innenfor vårt saksområde.

2. Overordnede synspunkter

Jussbuss stiller seg positive til å synliggjøre Norges trygdekoordineringsforpliktelser i lovverket. Gjennom vår saksbehandling opplever vi at internasjonale trygdekoordineringsinstrumenters påvirkning på nasjonale regler kan oppleves som utilgjengelig og komplisert for mange. Dette gjelder både for de med og uten juridisk kompetanse. En markant synliggjøring av regelverket kan være ett av flere nødvendige tiltak som kan bidra til å imøtekomme dette.

Jussbuss stiller seg bak de tre overordnede grepene som utvalget foreslår for å bedre informasjonen om Norges folkerettslige forpliktelser på trygderettens område: (1) å gjennomføre trygdeforordningene og andre multilaterale folkerettslige trygdekoordineringsinstrumenter på lovs nivå, (2) å utstyre trygdelovgivningen med «folkerettsmarkører» og (3) å endre oppholdskravene i folketrygdloven for sykepengen, pleiepengen og arbeidsavklaringspengen.

I tillegg til de foreslåtte endringene i lovverket vil Jussbuss understreke nødvendigheten av å supplere disse med ytterligere tiltak, som for eksempel å innføre en «Trygde-ABC», informasjon fra NAV på andre språk, med mer. Dette er essensielt for å sikre tilfredsstillende rettsikkerhet og -informasjon til brukerne. Se nærmere om dette i punkt 4.

Gjennomføring på lovs nivå

Vi stiller oss positive til at gjennomføringen av forordningene løstes til lovs nivå. Et forskriftssystem gjør regelverket fragmentarisk og er utfordrende å navigere seg i, både for brukere med og uten juridisk kompetanse. Et forskriftssystem vanskeliggjør den enkeltes tilgang på rettsinformasjon, og dermed den enkelte borgers mulighet til å forutberegne sin rettsstilling. Det gjør også reglene mindre tilgjengelige for myndighetene, og innebærer dermed en økt risiko for feilaktige vedtak.

Jussbuss ville helst sett at rettsanvenderen enkelt kunne forstått reglene kun ved å lese lovteksten. Sett i lys av at det snakk om en forordning og ikke et direktiv er utvalgets forslag et godt alternativ. Dette alternativet innebærer imidlertid et stort behov for å supplere lovendringene med andre tiltak. Mer om dette i punkt 4.

«Folkerettsmarkører»

Videre stiller vi oss positive til utvalgets forslag til «folkerettsmarkører». En tydeliggjøring av Norges folkerettslige forpliktelser i loven er viktig for alle brukere av lovverket. Vi er enige i utvalgets vurdering av å ha folkerettsmarkører i starten av hvert av de aktuelle kapitlene i folketrygdloven. En folkerettsmarkør i hver enkelt bestemmelse kan gjøre loven unødvendig lang og tungvint å navigere seg i, spesielt for de som ikke påvirkes av de internasjonale reglene.

Selv om vi stiller oss positive til folkerettsmarkørene, bemerker vi at de vil ha begrenset informasjonsverdi for majoriteten av vår klientgruppe. Vi ser gjennom vår saksbehandling at mange ikke søker til lovteksten som den primære kilden når de skal gå frem for å finne ut av sine trygderettigheter og -plikter. Markørene gir i liten grad anvisning på innholdet i de folkerettslige forpliktelsene, og sier ikke noe om hvilken konkret påvirkning de har på det nasjonale trygderegelverket. Selv om markørene kan gjøre den enkelte oppmerksom på at de kan følge visse rettigheter og plikter som følge av trygdekoordineringsinstrumentene, vil den nok ikke øke forståelsen av hva trygdekoordineringsinstrumentene konkret innebærer for den enkeltes rettigheter og plikter. Markørene kan likevel bidra til at brukeren får stilt riktige spørsmål til for eksempel veiledere i NAV eller saksbehandlere i frivillige rettshjelptiltak.

Endring av oppholdskravene for sykepenger, pleiepenger og arbeidsavklaringspenger

Jussbuss stiller seg bak den materielle tilpasningen i §§ 8-9, 9-4 og 11-3. Mer om dette i høringssvarets punkt 3.

3. Merknader til forslag til endringer i folketrygdloven

Ny § 1-1 fjerde ledd

Jussbuss støtter utvidelsen av formålsbestemmelsen, da dette bidrar til å synliggjøre Norges internasjonale trygdeforpliktelser.

Ny § 1-3

Jussbuss stiller seg bak totalrevideringen av bestemmelsen og at trygdeforordningen og gjennomføringsforordningene med de endringsforordningene som er innlemmet i EØS-avtalen gjennomføres ved inkorporasjon. Imidlertid gir ikke bestemmelsen mye mer enn en påminnelse om at det kan gjelde andre regler i saker med grensekryssende elementer. Bestemmelsen kan fremstå som noe overveldende, da det kun er forordningens «nummer» som fremgår. Forordningenes «nummer» gjør det trolig ikke lettere for den enkelte å navigere seg i rettskildene. Dette kan for

eksempel avbøtes med en direkte link i Lovdata til en ny konsolidert og EØS-tilpasset oversettelse av forordningene.

Vi stiller oss bak en tydeliggjøring av sektormonoismen som EØS-regelverket medfører. Imidlertid fremstår formuleringen «(...) *fravikes i den utstrekning det er nødvendig for å overholde forpliktelser som følger av forordningene nevnt i første ledd*» for oss som noe vag. Vi ser at det er hensiktsmessig for hensynet til forutberegnelighet at det fremgår enda klarere av bestemmelsen at trygdekoordineringsavtalene ved motstrid går foran bestemmelser i folketrygdloven. EØS-loven § 2 benytter en slik formulering:

«Bestemmelser i lov som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen, skal i tilfelle konflikt gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold. (...)».

Jussbuss foreslår en formulering tilsvarende EØS-loven § 2.

Ny § 1-3 a

Jussbuss stiller seg bak utvalgets forslag om å inkorporere trygdeforordningen, gjennomføringsforordningen og endringsforordninger i en ny § 1-3 a. Vi viser til begrunnelsen gitt i høringsvarets punkt 2.

Ny § 2-1 a

Jussbuss stiller seg bak forslaget, da det bidrar til å synliggjøre at det kan være internasjonale forpliktelser som kan påvirke rettigheter og plikter for den enkelte.

§§ 2-4 (1) og 3-1

Jussbuss stiller seg bak forslagene.

Ny §§ 4-1 a, 8-1 a, 11-1 a, 11-1 A 1 a og 12-1 a

Jussbuss stiller seg bak forslaget og utformingen av folkerettsmarkørene. Vi mener det er bra at ordlyden «blant annet» benyttes. Dette viser til at listen ikke er uttømmende, men samtidig lister opp en god del eksempler som kan gjøre seg

gjeldende for mottakere av henholdsvis dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, tilleggssstønader og uføretrygd.

§ 8-9 og § 11-3

Jussbuss stiller seg bak revideringen av bestemmelsene. Bestemmelsene gjør det tydelig at kravet om opphold i Norge ikke alltid vil gjelde for visse medlemmer. Det er også bra at man understreker at søknadsplikten gjelder «opphold i andre land og områder enn dem nevnt i første ledd».

4. Merknader til utredningens kapittel 17 – Andre metoder for veiledning om rettigheter og plikter

Jussbuss er enig med utvalget om at det vil være nødvendig å supplere lovendringene med andre tiltak for å sikre tilfredsstillende rettsinformasjon til brukerne. Vi ser at brukere som oftest søker informasjon om rettigheter og plikter andre steder enn i lovteksten, som for eksempel NAV sine hjemmesider. Det er også et poeng at man ofte er avhengig av å beherske juridisk metode for å navigere seg i lovverket. Det må derfor tilgjengeliggjøres flere måter å finne frem til rettigheter og plikter enn å lese rettskildene.

Punkt 17.2 - Tiltak rettet mot profesjonelle brukere

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

Jussbuss stiller seg bak forslaget om å utarbeide og publisere en konsolidert og EØS-tilpasset oversettelse av forordningene. Rettssikkerhetshensyn taler med tyngde for dette. Fordi to av endringsforordningene til trygdeforordningen gjør endringer i den opprinnelige forordningens fortale, bør også en oppdatert versjon av fortalen inkluderes i den konsoliderte versjonen. Slik Jussbuss ser det er det vanskelig å forsvare at det ikke foreligger et dokument på norsk som sammenstiller innholdet i EU-forordningene med senere endringsforordninger og de tilpasningene som følger av EØS-avtalen.

Jussbuss stiller seg også bak utvalgets forslag om å utarbeide og publisere en oppdatert norskspråklig versjon av bi- og multilaterale trygdeavtaler, med de samme begrunnelsene som over.

Lovdata og andre rettsinformasjonstjenester

Jussbuss mener det er helt nødvendig å implementere de funksjonene som finnes i Lovdata Pro for nasjonal lovgivning, for de internasjonale rettskildene. Dette omfatter direktelinkene til relevante forskrifter, forarbeider, rundskriv og rettsavgjørelser, som ligger tilknyttet til hver enkelt paragraf. Disse funksjonene gjør regelverket mer oversiktlig når det er et svært mange andre relevante rettskilder som har betydning for forståelsen og innholdet av lovteksten. Jussbuss bemerker i den anledning at majoriteten av befolkningen ikke har tilgang på Lovdata Pro. Vi skulle helst sett at funksjonene blir tilgjengelige for alle, uten betalingsmur. I motsatt fall vil regelverket fortsette å være utilgjengelig for de fleste. Da vil synliggjøringen av EØS-forpliktelsene i lovverket ikke få tilstrekkelig reell betydning.

Juridisk litteratur

Jussbuss ser også behovet for juridisk litteratur som omtaler de folkerettslige forpliktelsene til trygdekoordinering, og hvordan disse virker inn på norsk trygdelovgivning. Det bør derfor vies midler til slikt arbeid.

Punkt 17.3 - Tiltak rettet mot alle brukere

Arbeids- og velferdsetatens rundskriv, sammenheng mellom nasjonalt og internasjonalt regelverk og synliggjøring av tolkningstvil

Jussbuss er enige i utvalgets vurdering av behovet for oppdaterte og gjennomarbeidede rundskriv. Vi opplever gjennom vår saksbehandling at rundskrivene nærmest brukes som den primære rettskilden for NAV når de veileder brukere og fatter vedtak.

Videre er Jussbuss enige med utvalget at det er problematisk at det har vært utarbeidet separate rundskriv for nasjonal trygdelovgivning og for betydningen av trygdekoordineringsinstrumentene. Selv om slike rundskriv kan bli omfattende, er det

avgjørende å ha rundskriv som i større grad viser sammenhengen mellom den nasjonale trygdelovgivningen og Norges internasjonale forpliktelser, og på den måten gjenspeiler det faktiske rettskildebildet. Dersom Norges forpliktelser tas inn i lovteksten med folkerettsmarkører må disse omtales og utdypes i rundskrivene. Jussbuss støtter å ta i bruk digitale verktøy som gjør at leseren ved åpning av rundskrivene kan velge om man vil se rundskrivene med eller uten omtale av internasjonale koordineringsregler, og at teksten som vises tilpasses deretter.

Jussbuss er enige med utvalget om at der det foreligger tvil, bør dette synliggjøres i rundskrivet. Gjennom vår saksbehandling ser vi ofte at vurderingene i vedtak er begrunnet dårlig og bærer preg av at saksbehandlerne ikke problematiserer ytterligere der det foreligger vanskelige tolkningsspørsmål. Etter vår erfaring er rundskriv gjerne den primære rettskilden for NAVs saksbehandlere ved avgjørelser i enkeltvedtak. Det er derfor viktig at tolkningstvil kommer frem i rundskrivene.

En nettbasert «Trygde-ABC»

Som tidligere nevnt opplever vi at få av våre klienter søker til lovteksten for å finne ut av sine trygderettigheter og -plikter. NAVs nettsider er derimot en viktig kilde for vår klientgruppe. Slik nettsiden er nå, er informasjonen om trygdekoordineringsregler mangelfull og langt mindre tilgjengelig enn informasjon om nasjonal trygdelovgivning. Vi stiller oss svært positive til idéen om en digital «Trygde-ABC», da vi tror dette vil kunne utarbeides på en brukervennlig måte som gjør det lettere for den enkelte å forstå sine rettigheter og plikter.

Punkt 17.4 - Informasjon til den enkelte bruker

Informasjon på andre språk

Selv om det ikke gjelder en generell plikt til å kommunisere med brukere på deres eget språk, anser Jussbuss det som nødvendig å ha informasjon om trygderettigheter på andre språk enn norsk. Vi stiller oss bak utvalgets anbefaling om at nav.no gjennomgås med sikte på å presentere overordnet informasjon på engelsk om rettigheter og plikter som følger av trygdekoordineringsavtalene.

Gjennom vår saksbehandling møter vi mange brukere med utenlandsk bakgrunn. Disse sliter dessverre ofte med å forstå sine rettigheter og plikter, noe som flere ganger har resultert i dramatiske tilbakebetalingskrav. Da brudd på folketrygdloven kan medføre alvorlige sanksjoner, ønsker Jussbuss at informasjonen blir presentert på flere språk enn engelsk, og da spesielt språkene til de største innvandrergруппene fra EØS. Dette vil ikke bare styrke rettssikkerheten for den enkelte trygdemottaker, men vil også kunne være ressursbesparende for NAV. Dersom flere forstår rettighetene og pliktene sine på et tidlig stadium, vil dette kunne spare etaten for unødvendig prosess og kanskje redusere antall henvendelser.

Digital søknadsdialog

Vi støtter utvalgets oppfordring til en tilrettelegging av digitale søknadsskjemaer for å bidra til å synliggjøre de rettigheter og plikter som følger av internasjonale avtaler. Jussbuss vil imidlertid bemerke at det ikke er alle brukere som har sterke digitale ferdigheter. Vi understreker derfor viktigheten av å ha et tilstrekkelig tilbud også for denne brukergruppen, slik at deres rettigheter blir ivaretatt.

Informasjon i vedtaksbrev

Jussbuss er enige i utvalgets understreking av viktigheten av informasjon i vedtaksbrev. Mange av de som tar kontakt med oss gjør det for å forstå vedtaket. Jussbuss mener at vedtak bør gis på engelsk i saker der man er kjent med at dette er nødvendig.

Muntlig informasjon

Jussbuss er enige med utvalgets understreking av viktigheten av at veiledere har god kompetanse på sine områder, og vet hvor de skal henvise videre når de ikke kan svare på forespørsler. Vår erfaring er at det er svært varierende kvalitet på den veiledningen brukerne får. Mange av våre klienter tar kontakt med oss og er fortvilet fordi veilederne ikke kan svare på det de har spurt om eller veilederen har gitt gal informasjon som har fått konsekvenser for vedkommende. Vi har opplevd at brukere har blitt sendt i feil retning hva gjelder krav til informasjon, hva slags frister som gjelder og at det er mange som dropper å søke på ytelser etter å ha fått veiledning av NAV på telefon.

Videre er vi enige at det er viktig at NAV Kontaktsenters erfaringer tas med i grunnlaget for arbeidet med rundskrivene, og at de i større grad tar del i utformingen av disse. Det er NAV Kontaktsenter som er i kontakt med brukerne til daglig, og rundskrivene bør derfor ta for seg problemstillinger som de erfarer at kommer på spissen eller som kan være vanskelig for dem å svare på.

Punkt 17.5 - Lovregulering av NAVs informasjonsplikt

Jussbuss støtter utvalgets syn på at det bør gis en egen bestemmelse i NAV-loven om NAVs plikt til å informere om gjeldende regelverk, både nasjonale og internasjonale, og om hvilke rettigheter og plikter dette medfører for den enkelte. Vi opplever gjennom vår saksbehandling at brukere ofte ikke får tilstrekkelig veiledning av NAV, og at NAV i flere tilfeller ikke opprettholder veiledningsplikten.

Derfor mener vi at det er nødvendig å ta inn et særskilt krav om klarspråk i NAV-loven, selv om det vil følge generelle krav til dette av en ny språklov. Mange av våre klienter tar kontakt med oss fordi de ikke forstår innholdet i kommunikasjonen med NAV. Å få inn et særskilt krav til klarspråk i NAV-loven understreker viktigheten av at NAV må kommunisere på et språk som er tilpasset trygdemottakere.

Fri rettshjelp i trygdesaker

I tillegg til forslagene utvalget presenterer ser Jussbuss det som nødvendig at flere trygdemottakere får juridisk bistand i trygdesaker gjennom rettshjepsordningen. Folketrygdloven og trygdekoordineringsinstrumentene er komplekse regelverk, og rettslig bistand er ofte avgjørende for å kunne vurdere hvorvidt det er grunnlag for å klage på et vedtak eller ikke. NAV-skandalen viste at selv ikke profesjonelle aktører alltid klarer å navigere seg i regelverket, og det er derfor helt urimelig å forvente at den enkelte trygdemottaker skal klare det.

Jussbuss bemerker i den anledning at en svært liten andel av befolkningen dekkes av den nasjonale rettshjepsordningen. I utgangspunktet skal det gis fri rettshjelp i saker som springer ut av aktive vedtak etter folketrygdloven. I realiteten er det likevel svært få brukere som får hjelp med slike saker, siden inntektsgrensene er så lave at

svært få kvalifiserer for fri rettshjelp. Selv uføretrygdde vil tjene for mye for å ha krav på bistand. Dette innebærer at tilgangen til rettshjelp i trygdesaker i praksis er fraværende, og de fleste blir overlatt til seg selv eller frivillige rettshjelptiltak i møte med myndighetene i slike saker. At flere får bistand av en advokat i trygdesaken sin vil, slik vi ser det, kunne hjelpe å avbøte feilpraktisering av Norges internasjonale forpliktelser. Å endre rettshjelpsordningen slik at flere dekkes av ordningen er derfor et helt nødvendig tiltak som et supplement til de foreslåtte lovendringene. Som avbøtende tiltak ser Jussbuss at de mest effektive vil være en førstelinjetjeneste for juridiske spørsmål og høyere inntektsgrense for behovsprøvd fri rettshjelp.

Eventuelle spørsmål kan rettes til Jussbuss på telefon 22 84 29 26 alle hverdager mellom kl. 10.00 og 15.00, eller på e-post til sag@jussbuss.no.

Med vennlig hilsen Jussbuss v/

Sanna Hald Vorren

Fride Herding Solberg

Gunnhild Østensen Stangervåg

Erlend Smith Elgesem

Nora Garder Arnkværn

Zahra Mirzai

Cathrine Reinskau

Truls Hampus Holmström