



Arbeids- og sosialdepartementet
Pb 8019 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 19/71

Vår dato: 24.01.2019

Saksbehandler: [REDACTED] // Kontor
for familieytelser

Kontantytelser under midlertidige opphold i andre EØS-land - spørsmål om anvendelsen av forordning 883/2004 artikkel 21

Vi viser til vårt brev av 20. desember 2018 og senere kontakt i saken.

Generelt om problemstillingen

Som nevnt i vårt brev av 20. desember -18, er direktoratet blitt kjent med at Trygderetten nå vurderer å forelegge spørsmålet om forståelsen av og virkeområdet for forordningens artikkel 21 nr. 1 for EFTA-domstolen. Problemstillingen i de aktuelle sakene berører NAVs praksis knyttet til anvendelsen av folketrygdloven § 8-9 og § 11-3 som stiller krav til at stønadsmottakeren oppholder seg i Norge. NAV har til nå ansett at forordning 883/2004 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, og at sakene dermed skal behandles utelukkende i samsvar med folketrygdlovens regler.

Trygderetten anser at forordningen kommer til anvendelse også under midlertidige opphold og har omgjort NAVs vedtak i flere saker der mottakeren bor og arbeider – evt. har arbeidet – i Norge.

Det bemerkes imidlertid at NAV ikke kan ha noen reell mulighet til å påvirke en eventuell beslutning fra Trygderettens side om å forelegge saken for EFTA-domstolen. Det antas likevel at en endring som bringer NAVs praksis nærmere Trygderettens syn, minsker sannsynligheten for at retten kommer til å anmode EFTA-domstolen om en uttalelse. Direktoratet ønsker derfor å tilpasse fremtidig praksis slik at forordningens artikkel 21 ikke bare anvendes på stønadsmottakere som er bosatt i andre EØS-land, men også vurderes i saker der mottakeren bor og arbeider i Norge.

NAV // ARBEIDS- OG VELFERDS DIREKTORATET // YTELSESAVDELINGEN

Postadresse: Postboks 5 St. Olavs plass // 0130 Oslo

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

www.nav.no //

Nærmere om de enkelte ytelsene

Hva gjelder arbeidsavklaringspenger, har NAV ansett at kortvarige opphold, som ferie- og besøksopphold, ikke omfattes av forordningens artikkel 21. Fra norsk side har man følgelig regulert retten til ytelse utelukkende i henhold til norsk lovgivning. Dette under forutsetning av at det ikke skjer en diskriminering.

Hvorvidt det foreligger rett til arbeidsavklaringspenger under midlertidig opphold i et annet EØS-land, er derfor avgjort etter de ordinære unntaksreglene i folketrygdloven § 11-3.

En tilsvarende forståelse synes å være lagt til grunn ved vurdering av retten til å få utbetalt sykepenger. Det framgår av NAVs EØS-rundskriv om sykepenger at: «Når det gjelder personer som bor og arbeider i Norge, og som ønsker å dra på feriereise til et annet EØS-land, gjelder vilkårene i § 8-9.» Praksis synes ikke å ha vært helt entydig i det man i noen tilfeller har ansett at en person som har opptjent rett til sykepenger i Norge, men er bosatt i et annet EØS-land ikke må søke om å få med seg ytelsen til bostedslandet.

Det samme gjelder for foreldrepenger. Av EØS-rundskrivet om foreldrepenger fremgår at: «Foreldrepenger innvilget etter folketrygdloven kapittel 14 kan utbetales under midlertidig opphold i utlandet. Midlertidig opphold betyr opphold under 12 måneder, se folketrygdloven § 2-14.

Retten til foreldrepenger beholdes hvis en person oppholder seg midlertidig i et annet EØS-land uten å flytte dit. De andre vilkårene for foreldrepenger må være oppfylt under oppholdet i utlandet. Forordningen kommer ikke til anvendelse i disse tilfellene.» Forordningens artikkel 21 er ikke nevnt i denne sammenheng.

Hva gjelder pleiepenger vises det i rundskrivet til folketrygdloven § 9-4. Det sies videre: «Etter folketrygdloven § 9-4 ytes det som hovedregel ikke stønad etter kapittel 9 utenfor riket. Bestemmelsen viser til folketrygdloven § 8-9 om sykepenger. Forordning 883/2004 gjør at vi i mange tilfeller må fravike hovedregelen i folketrygdloven i § 9-4 jfr. § 8-9 for medlemmer som er omfattet av forordningen.» Noe nærmere om retten til ytelsen under midlertidige opphold i andre EØS-land fremgår ikke av rundskrivet.

Spørsmål om eventuell endring av praksis - vurdering av hensiktsmessigheten av å be om en avgjørelse fra EFTA-domstolen

Direktoratet er etter nærmere overveielse kommet til at praksis bør endres slik at den i større grad enn hva som har vært tilfellet fram til nå, kommer i samsvar med Trygderettens syn. Direktoratet ønsker også å endre/presisere praksis fordi situasjonen over tid synes å ha

utviklet seg i en retning som gjør at gjeldende praksis ikke i lenger ivaretar brukernes behov på en tilfredsstillende måte.

Etter direktoratets syn vil det også være å foretrekke at man endrer norsk praksis i stedet for å få en avgjørelse fra EFTA-domstolen. Vi bygger vår oppfatning på at norske myndigheter, ved å endre praksis i større grad vil ha muligheten for selv å vurdere hvilken betydning et midlertidig utenlandsopphold skal ha for retten til de aktuelle ytelsene enn om vi får en uttalelse fra EFTA-domstolen om betydningen av forordningens artikkel 21.

Direktoratet kjenner til at Trygderetten har omgjort NAVs vedtak om stans av arbeidsavklaringspenger i et tilfelle der mottakeren ikke var bosatt i Norge og reiste tilbake til sitt bopsettingsland. Uenigheten mellom Trygderetten og NAV synes derfor ikke bare å gjelde i tilfeller der mottakeren bor i Norge. Etter direktoratets syn vil en person som arbeider i Norge, men bor i et annet EØS-land, i samsvar med forordningen ha rett til å få med seg kontantytelsen til bopsettingslandet dersom han eller hun i kortere perioder skal oppholde seg der. Fra Ytelseslinjen har vi fått opplyst at en slik praksis følges i sykepengesaker, og at det der ikke stille krav til at mottakeren skal søke NAV om å få med seg ytelsen tilbake til bopsettingslandet. Praksis synes imidlertid ikke å være entydig.

Dersom man mener at forordningens artikkel 21 kommer til anvendelse også ved midlertidige utenlandsopphold, synes det klart at man fra norsk side ikke vil kunne opprettholde et generelt vilkår om opphold i Norge, heller ikke dersom utenlandsoppholdene strekker seg ut over en nærmere angitt tidsperiode per kalenderår. Det vil si at man ikke kan avslå å utbetale ytelsen utelukkende med den begrunnelse at mottakere skal oppholde seg utenfor Norge. Spørsmålet blir om man fra norsk side kan opprettholde et krav om at mottakeren skal søke NAV om å få reise til et annet EØS-land med ytelsen, eventuelt kreve at vedkommende melder fra til NAV om at han eller hun akter å reise til et annet EØS-land.

For arbeidsavklaringspenger syne praksis ikke å være entydig men det ser ut til at den utvikler seg i retning av at medlemmet kan oppholde seg kortvarig i EØS-land uten søknad så lenge NAV-kontoret ikke har fastsatt krav om aktivitet, dog ikke utover 4 uker per kalenderår.

Trygderetten synes imidlertid i enkelte kjennelser å være av den mening at retten til å få kontantytelser (arbeidsavklaringspenger) utbetalt også under kortvarige opphold i et annet EØS-land følger direkte av forordningens artikkel 21, jf. ankesak 17/03528. Det ser ut til at retten anser at det heller ikke kan settes som vilkår at mottakeren søker om å få ytelsen utbetalt under utenlandsoppholdet.

Direktoratet anser som nevnt at forordningens artikkel 21 ikke er til hinder for at man opprettholder vilkåret om at mottakeren skal søke/gi melding, såfremt det ikke foretas en forskjellsbehandling av norske og andre EØS-lands statsborgere. Som begrunnelse for å opprettholde kravet til søknad/melding kan anføres at trygdemyndighetene har et legitimt behov for å kjenne til at mottakeren oppholder seg i utlandet i stønadsperioden, og at det må være anledning til å nekte mottakeren å reise ut dersom utenlandsoppholdet må antas å føre

til at mottakeren ikke vil være i stand til å oppfylle vilkårene i en fastsatt aktivitetsplan eller dersom reisen vil gjøre at mottakerens helsetilstand/sykdom forverres. I slike tilfeller er det reell fare for at stønadsperioden forlenges, noe som fører til økt økonomisk belastning for folketrygden.

Den vesentlige forskjellen på Trygderettens og NAVs oppfatning synes etter dette først og fremst å være forståelsen av anvendelsesområdet for forordningens artikkel 21. NAV har langt på vei avgjort de aktuelle sakene utelukkende etter folketrygdlovens bestemmelser uten å vurdere forordningens artikkel 21. Trygderetten på sin side later til å mene at retten til å motta kontantytelsen følger direkte av artikkel 21.

En endring av praksis må i visse tilfeller antas å føre til at ytelser som tidligere ble stanset, ikke lenger blir det, men omfanget av en eventuell praksisendring synes ikke å være så stort som det kunne fremstå i vårt møte med departementet. Det kan også nevnes at en praksisendring i EØS-sakene ikke nødvendigvis gjør en endring av de bestemmelsene i folketrygdloven som setter krav om opphold i Norge. Dette fordi forskrift om inkorporasjon av trygdeforordningene i EØS (F22.06.2012 nr. 585) fastslår at bestemmelsene i folketrygdloven – og flere andre nærmere angitte lover – må fravikes i den grad det er nødvendig for å komme i overensstemmelse med trygdeforordningenes bestemmelser.

Direktoratet er kommet til at norske myndigheters mulighet til selv å vurdere grensene for handlingsrommet er større dersom man på eget initiativ ved i større grad å anvende forordningens artikkel 21, endrer praksis slik at den kommer mer i samsvar med Trygderettens syn. Dersom saken forelegges EFTA-domstolen vil vi kunne få en avgjørelse som definerer handlingsrommet snevrere. Dette vil kunne føre til at Norge må utbetale de aktuelle ytelsene i utlandet i større grad enn om norske myndigheter selv fastlegger rammene for disse utbetalingene.

Oppsummering

Direktoratet anser at forordningens artikkel 21 kommer til anvendelse også på kortvarige opphold, og man fra norsk side dermed ikke kan stanse eller avslå en kontantytelse kun på grunnlag av at brukeren skal oppholde seg i et annet EØS-land. Bestemmelser i folketrygdloven som begrenser utenlandsoppholdets varighet, eksempelvis åtteukers-vilkåret i lovens § 9-4 og fireukers-vilkåret i § 11-3 tredje ledd må fravikes.

Direktoratet anser at man fra norsk side kan opprettholde kravet om at mottakere søker NAV om å få med seg ytelsen til et annet EØS-land, men at søknaden ikke kan avslås utelukkende på grunnlag av at mottakeren ikke oppholder seg i Norge. Kravet til at oppholdet må være forenlig med gjennomføringen av en fastsatt aktivitet og ikke forhindrer etatens oppfølging og kontroll kan opprettholdes.

Økonomiske konsekvenser


Det foreligger ikke sikre tall for hvor mange tilfeller som vil bli omfattet av den foreslåtte praksisendringen. Ut fra at en eventuell endring av praksis som foreslått ovenfor, synes bare å ville påvirke avgjørelsene i saker der det er tale om korte – i noen tilfelle svært korte – utenlandsopphold, og i saker der utenlandsoppholdet verken påvirker mottakernes mulighet til å oppfylle vilkårene i fastsatte aktivitetsplaner, forhindre etatens kontroll- og oppfølgingsmuligheter eller påvirke mottakerens helsetilstand i negativ retning, må det antas at den økonomiske belastningen for trygden ikke blir vesentlig.


For så vidt gjelder arbeidsavklaringspenger har direktoratet fått opplyst at NAV Arbeid og ytelser praktiserer reglene slik at mottakeren kan oppholde seg kortvarig i EØS-land uten søknad så lenge NAV-kontoret ikke har satt krav om aktivitet, dog ikke utover fire uker per kalenderår. Dette er uavhengig av om det er sendt inn en søknad eller ikke. For denne ytelsen synes en praksisendring bare å berører fireukers-vilkåret.

Samlet sett antas en endring som foreslått heller ikke å ville medføre vesentlig administrative kostnader for NAV.

Det er ønskelig å kunne gi en rask tilbakemelding til Trygderetten om at vi vil endre praksis, og vi ber derfor om en tilbakemelding fra departementet på redegjørelsen her og endring av praksis i tråd med den.

Med hilsen


Kontor for familieytelser


seniorrådgiver
Kontor for familieytelser

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur

