

Mandat for lovutvalg: Gjennomgang av trygdlovgivningen og forholdet til internasjonale avtaler med betydning for trygdekoordinering

Mandat for lovutvalg som skal gjennomgå trygdlovgivningen og forholdet til internasjonale avtaler med betydning for trygdekoordinering.

1. Bakgrunn

Internasjonal trygdekoordinering dreier seg om å løse de problemene av trygdemessig art, som kan oppstå som følge av at en person har bodd og/eller arbeidet i mer enn ett land.

Norge er bundet av en rekke trygdekoordineringsinstrumenter.

EØS-avtalens hoveddel legger føringer for koordineringen av trygdeytelser mellom EØS-landene. Trygdekoordinering er også regulert i sekundærlovgivningen. Den viktigste forordningen på dette feltet er europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 (trygdeforordningen). Denne forordningen regulerer trygdekoordineringen mellom de 27 medlemslandene i EU og de tre EØS/EFTA-landene.

Trygdeforordningen regulerer også trygdekoordineringen mellom Norge og Sveits. Det er videre en egen nordisk konvensjon om trygd. Denne konvensjonen innebærer at bestemmelsene i trygdeforordningen får anvendelse for de selvstyrte områdene Færøyene, Grønland og Åland, som ikke er omfattet av EØS-avtalen. Norge har dessuten inngått en rekke bilaterale trygdeavtaler, som regulerer trygdekoordineringen med enkeltland.

Någjeldende folketrygdlov kom i 1997. I proposisjonen til loven er ikke forholdet til trygdereglene i EØS-regelverket nærmere drøftet. EØS-regelverket er imidlertid omtalt i en rekke endringsproposisjoner til folketrygdloven og de andre trygdlovene, hva gjelder de spesifikke bestemmelsene som er foreslått endret. Enkelte aspekter av dette regelverket har også blitt overordnet beskrevet i meldinger til Stortinget (Meld. St. 40 (2016–2017) Eksport av norske velferdsytelser) og i offentlige utredninger (NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon (Brochmann-utvalget)). Det har imidlertid ikke blitt foretatt en helhetlig gjennomgang av den norske trygdlovgivningen og forholdet til EØS-avtalen i proposisjoner, meldinger eller utredninger. Det samme gjelder forholdet til nordisk konvensjon om trygd og Norges bilaterale trygdeavtaler. Følgelig har det ikke funnet sted noen offentlig høring med hensyn til den samlede betydningen trygdlovgivningen og de internasjonale avtalene har for rettighetene til medlemmene i folketrygden, og det har således heller ikke blitt forelagt for Stortinget.

Mandat for lovutvalg: Gjennomgang av trygdelovgivningen og forholdet til internasjonale avtaler med betydning for trygdekoordinering

I lys av saken om Arbeids- og velferdsetatens feilaktige tolkning av artikkel 21 i trygdeforordningen, er det naturlig å se nærmere på forholdet mellom den norske trygdelovgivningen og de trygdekoordineringsinstrumentene som Norge er bundet av.

Det er viktig at det er lagt til rette for at både de enkelte medlemmene i folketrygden og aktører i rettsvesen og forvaltning kan finne frem til og forstå rekkevidden av de relevante internasjonale trygdekoordineringsinstrumentene.

Det er i denne sammenheng grunn til å vurdere om disse instrumentene i større grad enn i dag bør reflekteres i nasjonal lovgivning, av hensyn til både privatpersoner og profesjonelle lovanvendere. En eventuell slik synliggjøring må imidlertid gjøres innenfor rammene av Norges plikt til å gjennomføre forordninger «som sådan» i norsk rett, jf. EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a, hvilket altså innebærer at forordningene som hovedregel skal gjennomføres ved inkorporasjon.

Den berørte trygdelovgivningen som skal vurderes av utvalget, hører hovedsakelig under to departementer:

Arbeids- og sosialdepartementet

Barne- og familiedepartementet

De deler av norsk lovgivning og internasjonale avtaler som omhandler helse- og omsorgstjenester under Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde, inngår ikke i mandatet for utvalget.

2. Mandat

Lovutvalget settes ned for å få gjennomført en helhetlig gjennomgang av forholdet mellom den norske trygdelovgivningen og internasjonale avtaler med betydning for trygdekoordinering. Lovutvalget skal kartlegge hovedtrekkene av de folkerettslige forpliktelsene på området.

Lovutvalget skal bidra til at de enkelte medlemmene i folketrygden og profesjonelle aktører i rettsvesen og forvaltning kan få oversikt over rekkevidden av de folkerettslige forpliktelsene Norge har påtatt seg med hensyn til trygdekoordinering. Dette vil også kunne gi grunnlag for at den samlede betydningen trygdelovgivningen og de internasjonale avtalene har for rettighetene til medlemmene i folketrygden, blir forelagt for Stortinget.

Mandat for lovutvalg: Gjennomgang av trygdelovgivningen og forholdet til internasjonale avtaler med betydning for trygdekoordinering

Lovutvalget skal vurdere hvordan de ulike folkerettslige forpliktelsene bør gjennomføres i trygdelovgivningen for å legge til rette for et klart og tilgjengelig regelverk. Lovutvalget bør i arbeidet ta hensyn til at loven i stor utstrekning skal forstås og anvendes av brukergrupper uten juridisk bakgrunn.

EØS-avtalen er den viktigste av de ulike folkerettslige avtalene Norge er bundet av på trygdeområdet. EØS-avtalen stiller særegne krav til hvordan rettsakter som innlemmes i avtalen, skal gjennomføres i nasjonal lovgivning. Sentrale rettsakter på trygdeområdet er gitt som forordninger. Etter EØS-avtalen artikkel 7 skal disse gjennomføres ved inkorporasjon. Dette legger noen begrensninger på muligheten til å synliggjøre sammenhengen mellom de nasjonale trygdereglene og forordningenes regler som i stor grad innebærer koordinering av trygderegler.

Lovutvalget skal se på hvordan hensynet til et enkelt og klart lovverk kan ivaretas innenfor rammene av EØS-avtalens krav til gjennomføring, og hvordan en lovtekst som ivaretar disse hensynene konkret kan utformes. Det må da skilles mellom hvilke krav til enkelhet og klarhet som følger av nasjonal rett og hvilke krav som følger av EØS-retten.

Lovutvalget skal redegjøre for ulemper og fordeler ved alternative måter å reflektere internasjonale avtaler i nasjonal lovgivning.

Selv om forordningene gjelder direkte, uten nasjonal gjennomføring, i de andre nordiske landene, skal nasjonal lovgivning på samme måte anvendes innenfor rammene av de reglene som følger av trygdeforordningene. Lovutvalget bør derfor se på utformingen av trygdelovgivningen i andre nordiske land.

Dersom lovutvalget foreslår at de internasjonale avtalene i større grad enn i dag skal reflekteres i nasjonal lovgivning, skal det også foreslå hvordan lovgivningen skal vedlikeholdes i lys av rettsutviklingen i internasjonale fora (dommer fra EU-domstolen, EFTA-domstolen etc.), da det ved rettsavklaring eller rettsutvikling som knytter seg til innholdet i forordningsbestemmelsene, vil kunne være begrenset med muligheter til å presisere lovgivningen.

Trygdelovgivningen er et omfattende rettsområde. Utvalget skal levere sin utredning i løpet av relativt kort tid, og utvalget skal derfor ikke foreta en full gjennomgang av alle sider ved regelverket. Det ligger derfor også utenfor lovutvalgets mandat å gjennomgå og beskrive norske myndigheters praktisering av det aktuelle nasjonale og

Mandat for lovutvalg: Gjennomgang av trygdelovgivningen og forholdet til internasjonale avtaler med betydning for trygdekoordinering

internasjonale regelverket. Utvalget står imidlertid fritt til å peke på områder innenfor trygdelovgivningen som bør utredes ytterligere, eksempelvis dersom utvalget mener at deler av nasjonal trygdelovgivning, sett i lys av Norges folkerettslige forpliktelser til å likebehandle norske borgere og andre lands borgere, har utilsiktede økonomiske eller samfunnsmessige konsekvenser.

Lovutvalget skal i sitt arbeid se hen til annet relevant utredningsarbeid. Lovutvalget skal herunder følge opp eventuelle relevante læringspunkter fra utredningen til utvalget for ekstern gjennomgang av håndtering og praktisering av EUs trygdeforordning.

Lovutvalget vil også kunne få et tilleggsmandat i lys av tilråkningene fra granskningsutvalget.

Dersom lovutvalget foreslår endringer i trygdelovgivningen, skal det legge frem et konkret lovforslag, i samsvar med utredningsinstruksen punkt 4-1 om utforming av lovforslag og forskrifter. Lovutvalget skal vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av sine eventuelle forslag. I tilfeller der de internasjonale avtalene med betydning for trygdekoordinering gir Norge et handlingsrom, skal lovutvalget synliggjøre samfunnsmessige implikasjoner, herunder økonomiske og administrative konsekvenser av alternative løsninger.

Lovutvalget vil få et eget sekretariat. Lovutvalget kan ved behov innhente faglig støtte og innspill underveis, blant annet fra ressurs- og kompetansemiljøer og relevante offentlige organer. Lovutvalget kan herunder innhente innspill til brukervennlig utforming av et eventuelt lovforslag fra Språkrådet.

Lovutvalget setter selv ned en referansegruppe som skal bistå lovutvalget med innspill.

Lovutvalgets arbeid har frist frem til 1. juni 2021.