



Bacheloroppgave

ADM650 Jus og administrasjon

Lovligheten av vilkår for trygdeytelser

Henrik Pettersen

Totalt antall sider inkludert forsiden: 28

Molde, 02.06.2020



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

| Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6: | | |
|---|---|-------------------------------------|
| 1. | Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen. | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 2. | Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none"> • ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands. • ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt. • ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt. • har alle referansene oppgitt i litteraturlisten. • ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse. | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 3. | Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15. | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 4. | Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i URKUND, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 5. | Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 6. | Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider | <input checked="" type="checkbox"/> |

Personvern

Personopplysningsloven

Forskningsprosjekt som innebærer behandling av personopplysninger iht.

Personopplysningsloven skal meldes til Norsk senter for forskningsdata, NSD, for vurdering.

Har oppgaven vært vurdert av NSD?

ja nei

- Hvis ja:

Referansenummer:

- Hvis nei:

Jeg/vi erklærer at oppgaven ikke omfattes av Personopplysningsloven:

Helseforskningsloven

Dersom prosjektet faller inn under Helseforskningsloven, skal det også søkes om forhåndsgodkjenning fra Regionale komiteer for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk, REK, i din region.

Har oppgaven vært til behandling hos REK?

ja nei

- Hvis ja:

Referansenummer:

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 15

Veileder: Morten Walløe Tvedt

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven. §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Dato:

Innhold

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1.0 | Innledning | 1 |
| 2.0 | Problemstilling | 2 |
| 3.0 | Metode | 4 |
| 4.0 | Implementering av forordninger i norsk lov | 6 |
| 4.1 | Konsekvenser av å ikke implementere EU-rettsakter | 8 |
| 5.0 | Rettsaker..... | 9 |
| 5.1 | Innledning..... | 9 |
| 5.2 | Sak 1 TRR-2015-3556..... | 9 |
| 5.3 | Sak 2 TRR-2015-1686..... | 10 |
| 5.4 | Sak 3 TRR-2015-3154..... | 11 |
| 5.5 | Saker fra EU-domstolen | 13 |
| 5.6 | Sak 4 Case 333/13 | 13 |
| 5.7 | Sak 5 Case 308/14 | 15 |
| 6.0 | Sammenligning av ulike lands vilkår for trygdeytelser..... | 18 |
| 7.0 | Konklusjon..... | 23 |
| | Referanser | 25 |

1.0 Innledning

I 2019 ble det offentlig kjent at NAV og Trygderetten har feiltolket og anvendt feil lover i en stor mengde saker. Disse sakene handlet om trygdeytelser som privatpersoner mottok fra NAV på forskjellige grunnlag. For å ha rett til disse ytelsene må søkeren oppfylle visse vilkår. Brudd på reglene for å motta trygdeytelser kan føre til sanksjoner, det er dette som har skjedd i en hel årrekke med saker. Personer som har mottatt trygdeytelser, på forskjellig grunnlag, har blitt dømt til forskjellige sanksjoner, på bakgrunn av brudd på vilkårene til støtte. Problemet oppstår når de som tolker reglene for disse vilkårene, feiltolker og anvender feil lovtekst, noe som fører til at personer igjen blir feildømt i domstolene.

Det er dette som er opphavet til «NAV-skandalen», hvor minst 80 personer har blitt feildømt, og 2400 saker kan være feilbehandlet (Krekling 2019). I denne analysen vil jeg hovedsakelig fokusere på sakene som er tilknyttet EØS-lovgivningen hvor det gikk galt. Her er saken at det kom en ny forordning fra EU i 2012, som gjorde at NAV og Trygderetten skulle endret synet og tolkningen på én viss regel. For etter norsk lov har ikke trygdemottakere lov til å reise til utlandet over en lengre periode dersom de mottar støtte, med mindre de søker om lov. Mens etter EU-forordningen sier tilsvarende regel at trygdemottakere skal kunne reise fritt innenfor EU- og EØS-stater.

Denne nye forordningen ble implementert inn i norsk lov, slik Norge og Stortinget er forpliktet til å gjøre, gjennom EØS-avtalen. Problemet oppsto ved at hverken NAV eller Trygderetten endret sin praksis da denne regelen ble gjeldende. De fortsatte i flere år med å dømme og straffe personer som mottok trygdeytelser og som reiste til utlandet, selv land innenfor EU og EØS. Noe som viste mangel på kompetanse innenfor EØS-avtalen og dens forordninger.

2.0 Problemstilling

«NAV-skandalen» er et stort og omfattende tema hvor det finnes en rekke forskjellige punkter som hadde vært interessante å forske på. Derfor er det viktig at det blir gjort en klar avgrensning på hvordan nettopp min forskning skal foregå, og hva jeg skal analysere nærmere.

Det perspektivet på «skandalen» jeg har valgt å fokusere på er noen måneder før Trygderetten skifter synet og tolkningen på EØS-avtalen, og dermed endrer sin praksis. Altså i tiden rundt 2016-2017 forstår noen av Trygderettens dommere at det har skjedd en endring i lovverket, og at de må endre hvordan de tolker det, og deretter hvordan de dømmer i de forskjellige sakene.

I denne analysen vil jeg altså analysere de sakene som ligger i tiden før Trygderetten endrer sin praksis. Jeg vil se på hvordan NAV og Trygderetten bruker og legger frem de ulike vilkårene de har for at trygdesøkere skal kunne motta ulike ytelser. For det er disse vilkårene som har blitt brukt feil, og som har resultert i at flere saker har blitt tolket og dømt feil. Derfor er det interessant å analysere forskjellige saker og se på hvilket utfall de får. I noen av «NAV-skandalen»-sakene har det endt med fengselsstraff, andre har «bare» måtte tilbakebetalt trygdeytelsene de har fått, mens noen har gått helt fri.

For analysens del trenger jeg at noen av sakene gir mindre, men detaljerte forskjeller som det kan være interessant å sette opp mot de andre sakene. For å sammenligne om det er mindre detaljer som kan være av større betydning for selve domsavgjørelsen i sakene. Eller om vilkårene for å motta trygdeytelser er brukt på forskjellige måter i de forskjellige sakene. Ettersom hver sak er ulik, kan det være mindre forskjeller som utgjør mye i avgjørelsen av saken, noe jeg vil forsøke å identifisere i dommene.

EU-domstolen har hatt saker fra medlemsland oppe i retten som ligner de norske sakene, hvor det er vilkår som trygdemottakeren må oppfylle, og et utvalg av disse sakene vil jeg analysere. Målet er å finne dommer som drøfter og tar for seg lignende regler som har sammenheng med de norske dommene som har blitt avsagt. EU-domstolens saker skal brukes til overprøving av de norske sakene, fordi de produserer en slags «fasit» som skal gjelde for de andre medlemslandene.

Grunnen til at det er de som produserer «fasiten», er fordi det er EU-domstolen som er og skal være best på EU-lovgivningen. Det er noe de norske domstolene skal se etter når de løser tvister hvor EØS-avtalen kommer til anvendelse. Grunnen til at de skal se på dommer fra EU-domstolen og henviser til avgjørelsene, er fordi lovene som dommene blir avsagt fra, er lex superior, trinnhøyere enn norsk lov, jf. §2 i EØS-avtalen. Derfor kan det bli opplysende å se hva EU-domstolene sier om lignende saker, hvilke deler av jussen de legger til grunn og hvordan de drøfter frem til en avgjørelse.

I de forskjellige EU-sakene vil jeg se etter hvilke vilkår de forskjellige landene bruker for at personer skal ha rett til ulike trygdeytelser. Hva EU-domstolen har å skrive om disse vilkårene og i hvilken grad de godtar dem, vil også være en interessant analyse. Et av prinsippene til EU er å ha lik lovgivning i medlemslandene, med lite variasjon. Derfor blir det interessant å sette andre lands tolkning av reglene opp mot Norges tolkning, for å se om de samsvarer eller om det er store variasjoner.

For å undersøke hva EU-domstolene skriver om slike saker, har jeg lest og undersøkt saker som kommer derfra. Det er for å undersøke om lovene som gjelder for Norge, har vært oppe i EU-domstolene. Slik at de har blitt tolket og brukt i praksis, og dermed er det større sannsynlighet for at disse sakene burde vært plukket opp av norske jurister. Dersom det har vært saker, som likner de norske NAV-sakene, oppe i EU-domstolene, vil det si at de som sitter i Trygderetten ikke har lett etter rettspraksis. Noe som er essensielt i domstoler og i rettsavgjørelser for å treffe en mest mulig riktig beslutning.

Temaet for denne analysen vil derfor bli lovligheten av vilkår for trygdeytelser. Problemstillingen vil bli hvilke forskjeller EUs medlemsland gjør i bruken av vilkår for trygdeytelser.

3.0 Metode

I en undersøkelse står valget mellom kvantitativ eller kvalitativ metode for å innhente opplysninger. Å bruke kvantitativ metode og dermed forske på et høyt antall saker kunne gitt meg et innsyn i hvor stort omfang «NAV-skandalen» har hatt. Jeg kan samle inn og kategorisere hvor mange som har blitt feildømt på forskjellig grunnlag og dermed sortere i hvilken straff trygdesøkere har fått. «Hensikten med slike metoder er å få inn informasjon som lett kan systematiseres, [...] slik at vi kan analysere mange enheter samlet» (Jacobsen 2015, 251). Dette sitatet fra Jacobsen underbygger mitt syn på kvantitativ metode.

Omfanget av denne «skandalen» er blitt mer og mer offentliggjort i media, og man vet at det kan være over 2400 saker som er berørt av feiltolkningen og feilbehandlingen av EØS-reglene (Krekling 2019). Derfor har jeg valgt en kvalitativ tilnærming til forskningen på disse sakene, noe som vil si at jeg fokuserer på et mindre antall saker, men kan gå mer i dybden og detalj på disse. På den måten kan jeg greie ut mer for hver sak, og heller se etter mindre og interessante forskjeller mellom dem. Angående metodene jeg kan bruke for kvalitativ forskning, skriver Jacobsen at de vil «nesten alltid være intensive, dvs. at de går i dybden på et fåtall enheter» (2015, 172.) Det er nettopp det jeg vil gjøre ved å analysere få rettsaker.

Samlet sett tror jeg det vil gi et best mulig resultat fra et juridisk perspektiv med en kvalitativ tilnærming til forskningen ettersom jeg kan se på mindre ting som skiller mellom sakene. Altså at jeg finner hvordan sakene er gjort rede for, og hva domstolene legger vekt på i sine redegjørelser. Det vil si viktige prinsipper som drøftes i Trygderetten eller i EU-domstolen, og hva som blir lagt mest vekt på i de ulike sakene.

Metoden for analyse og sammenligning av vilkårene i de forskjellige dommene, vil være å gjøre rede for viktige argumenter og prinsipper som domstolene legger frem i de ulike dommene. Disse vil være relevante for problemstillingen ved at det belyser rettspraksis som har vært åpen og klar i ferdige dommer. Rettspraksis som de norske Trygderettene og etatene har gått glipp av, eller ikke tolket riktig.

Her er en oversikt over de ulike dommene jeg vil referere til i teksten. Fra disse dommene har jeg hentet ulike perspektiver, argumenter og vilkår. Samtidig er det hentet ut en del like argumenter og prinsipper, ettersom domstolene er og skal være konsistente i sine avgjørelser, med mindre de skifter til nytt lovgivningsgrunnlag. Jeg skriver opp det viktigste jeg henter fra hver dom, og hvilken domstol som har avsagt dommen til hvilken tid.

| Sak | Hvilken domstol | Når er dommen avsagt | Hvorfor er den relevant for problemstilling? |
|---------------------|------------------------|-----------------------------|---|
| Sak 1 TRR-2015 3556 | Trygderetten | 08.01.2016 | Personen melder ikke ifra om utenlandsopphold, selv om dette skal bli godkjent, beskriver NAV oppholdet som ugyldig, og ber om tilbakebetaling av trygdeytelser. Brudd på vilkår. |
| Sak 2 TRR-2015-1686 | Trygderetten | 18.12.2015 | Radiologen reiste til hjemlandet fordi ventetiden på behandling var kortere enn i Norge. NAV har som prinsipp at folk skal tilbake i arbeid raskest mulig, men hun ble dømt til tilbakebetaling, fordi oppholdet i utlandet ikke var godkjent før hun reiste. |
| Sak 3 TRR-2015-3154 | Trygderetten | 17.06.2016 | Damen følger NAVs aktivitetsplan og oppfølging, men er i utlandet uten å melde ifra. Retten legger vekt på utenlandsoppholdet og hun oppfyller ikke vilkåret om å holde seg i Norge. Interessant vektlegging av retten. |
| Sak 4 Case 333/13 | EU-domstolen | 11.11.2014 | Ei rumensk mor flytter til Tyskland og søker om mer trygdeytelse. Hun får avslag fordi hun ikke oppfyller Tysklands vilkår for den type trygdeytelse. EU-domstolen godkjenner at disse vilkårene er i tråd med loven. |
| Sak 5 Case 308/14 | EU-domstolen | 14.06.2016 | EU-domstolen kommer frem til at Storbritannias vilkår for å motta støtte er diskriminerende overfor noen personer. De må derfor gjennomgå disse vilkårene på nytt. Denne diskrimineringen bryter med EUs grunnprinsipper om fri flyt av kapital. |

4.0 Implementering av forordninger i norsk lov

At Regjeringen og etatene under dem ikke bruker EU-forordningene og direktivene riktig, er problematisk, fordi det kan få konsekvenser nettopp ved at rettsaker eller mindre tvister blir avgjort på feil grunnlag. Derfor er det interessant å skrive om hvordan en slik forordning som 883/2004, altså den forordningen som Trygderetten og NAV har feiltolket, har blitt implementert inn i det norske rettssystemet, uten at den har blitt brukt i praksis. Norge er altså ikke fullverdige medlemmer av EU, men har en annerledes EØS-avtale med EU, som sier at vi i utgangspunktet skal ta lovene som blir vedtatt i EU inn i norsk lov.

En forordning er en rettsakt som skal implementeres slik at den lyder helt likt i norsk rett som i EU-rett. Ord for ord skal altså oversettes og overføres til norsk nasjonal rett, dette kalles inkorporasjon. Mens et direktiv på den andre siden kan forandres, men slik at ordlyden og prinsippene fortsatt er de samme, dette kalles transformasjon. EØS-avtalen har Island og Liechtenstein på lik linje som Norge. For at en lov skal kunne gå fra EU til EØS-statene må allikevel alle landene stemme for å vedta den i EØS-komiteen. Dersom loven allerede er på plass, og det kun er en forordning eller et direktiv som blir sendt til landene, må ikke EØS-komiteen stemme enstemmig over forslaget, jf. art. 7 i EØS-avtalen. Det blir altså opp til hvert enkelt land hvordan de gjennomfører endringen. Det vil si at vi ikke automatisk implementerer alle EU-rettsakter inn i nasjonal lov, men har en mulighet til å si nei.

For at en forordning som blir vedtatt i EU skal bli gjeldende for norsk rett, må den først bli vedtatt enstemmig i EØS-komiteen. Jf. Art. 93 i EØS-avtalen, som bestemmer at Fellesskapet sitter på den ene siden «[...] og EFTA-statene, som opptre samstemt, på den annen side». Dersom alle EFTA-statene er enige i EFTA-rådet, og rådet blir enig med EØS-komiteen, blir lovendringen sendt til de forskjellige landene. Det er på dette tidspunktet at lovendringen blir sendt til Norge. «De fleste av rettsaktene kan gjennomføres av regjering og forvaltning. Rettsakter som medfører lovendring, økonomiske forpliktelser eller anses som en sak av særlig viktighet, må legges frem for Stortinget.» (Regjeringen 2014). Det vil si at i mindre saker kan forordningen kun bli vedtatt av Regjeringen, uten at Stortinget som lovgivende makt har vedtatt endringen.

Mens en lov krever å bli vedtatt av Stortinget to ganger, jf. Grunnlovens §77. Er det ikke like strenge krav til å vedta en forordning, ettersom den enten må vedtas i Stortinget én gang, eller kun gjennomføres av Regjeringen. Art. 7 i EØS-avtalen spesifiserer at rettsakter som blir «omhandlet eller inntatt i vedlegg til denne avtale» skal være bindene for avtalepartene, altså EØS-statene. Derfor skal en forordning «som sådan gjøres til del av avtalepartenes interne rettsorden», jf. Art. 7 a. Dersom en forordning når innenfor grensene beskrevet i forrige avsnitt, må det en lovendring til for at den skal bli implementert i norsk lov.

Forordningen som denne problemstillingen dreier seg om er 883/2004 som har blitt forandret på ved en rekke anledninger. Da den ble implementert inn i norsk lov første gang, jf. Art 7 a i EØS-avtalen, som bestemmer at dette er noe Norge må gjennomføre, og ved senere anledning, har forordningen vært gjennom Stortinget for å bli vedtatt, da het forordningen 1408/71 (Regjeringen 2012). Denne gangen var endringene av større viktighet, i den betydning at det får økonomiske konsekvenser, krever lovendring eller er av særlig viktighet. Men da den siste endringen kom i 2012, ble forordningen kun implementert av Regjeringen og ikke vedtatt i Stortinget som lovendring.

«Rettsakten fremstår som lite kontroversielle» og «Rettsakten anses ikke som problematisk for norsk del» (Regjeringen 2012). Dette er to setninger som blir brukt som beskrivelse for forordningen da den ble implementert i norsk lov. Den blir ikke definert som at den må vedtas i Stortinget for å bli gjeldende. Dette er interessant ettersom det åpenbart ikke har blitt gjennomgått like grundig som det ville blitt, dersom Stortinget i plenum hadde gjennomgått endringen. I ettertid kan man se at rettsakten faktisk var problematisk for norsk del, ved at den ikke ble gjort gjeldende for norsk rett før flere år etter implementeringen.

Det er Regjeringen som er øverste organ over de offentlige forvaltningene, som for eksempel kommuner, offentlige kraftprodusenter, NAV og lignende. Dermed har Regjeringen ansvar for at NAV følger de rettsreglene som er gjeldende til enhver tid. Det vil si at Regjeringen må følge opp at forordninger de selv implementerer, blir gjort gjeldende for samfunnsborgerne.

4.1 Konsekvenser av å ikke implementere EU-rettsakter

På grunn av at Norge er medlem av EØS-avtalen og har den implementert i nasjonal lovgivning. Er Stortinget som lovgivende makt pliktig til å implementere de lovene og reglene som blir vedtatt inn i norsk lov, jf. art. 7 a i EØS-avtalen. Dette er fordi et av EUs grunnprinsipper er ensartethet når det kommer til lovgivning, og derfor skal medlemslandene ha mest mulig lik rettsenhet, som vil si like lover og domstoler. Dette kommer tydelig frem i art. 102 1. som sier at EØS-komiteen skal treffe en beslutning om endring i vedlegg i EØS-avtalen så nær som mulig i tid etter at Fellesskapet har vedtatt tilsvarende nytt regelverk, for å sikre rettsikkerhet og ensartethet i EØS.

Ifølge art. 102 4. skal avtalepartene i EØS jobbe for å komme til enighet i om de nye reglene skal implementeres i EØS-avtalen eller ikke, dette skal de bestrebe å bli enige om på kortest mulig tid, og senest innen 6 måneder etter at saken ble forelagt EØS-komiteen. Dersom EØS-komiteen ikke har kommet til enighet innen 6 måneder, skal den berørte delen av vedlegget bli midlertidig satt ut av kraft, jf. art. 102 5. Disse reglene gir en grense på hvor lang tid EØS-komiteen har på å bli enige angående nye EU-rettsakter.

Etter at EØS-komiteen har blitt enige om å implementere EU-rettsaktene blir det opp til statene å implementere dem i nasjonal lovgivning. EØS-avtalen setter ingen frist på hvor lang tid statene har på å innføre endringene. Men dersom rettsaktene ikke blir gjennomført, kan staten bli ansvarlig for at borgerne ikke får de rettigheten de egentlig har krav på gjennom EØS-avtalen.

Det finnes et godt eksempel på dette i Finanger 2. Her hadde ikke norsk stat gjennomført EU-rettsakten om motorvognforsikringsdirektiver riktig, og personen i saken fikk derfor ikke tilbake like mye penger på forsikringen som hun hadde gjort, dersom regelen var gjennomført i norsk lov. Høyesterett kom til at det fulgte EØS-avtalen og EØS-loven at staten kunne bli ansvarlig for uriktig gjennomføring av et direktiv, og at staten ble erstatningsansvarlig for den sum personen ellers hadde hatt krav på dersom vedlegget til bilansvarslova var blitt endret (Lovdata 2005).

5.0 Rettssaker

5.1 Innledning

For å danne et grunnlag for problemstillingen, vil jeg legge frem viktige punkter, argumenter, prinsipper og vilkår fra forskjellige dommer. Disse punktene skal belyse det viktigste fra de forskjellige dommene, i tillegg til å vise hvordan lovverket har blitt praktisert i Norge. Dommene som benyttes i teksten vil være fra Trygderetten og fra EU-domstolen. Dommene fra Trygderetten vil inneholde feiltolkningen av EU-forordningen og muligens feil vektlegging av faktum i saken. Fra EU-domstolen vil jeg hente hvilke type vilkår som blir brukt av andre medlemsland, og hva domstolen sier om de forskjellige.

5.2 Sak 1 TRR-2015-3556

Først vil jeg redegjøre for en dom fra Trygderetten fra 2015 (TRR-2015-3556). I denne saken hadde personen mottatt AAP (arbeidsavklaringspenger) fra 2010. NAV oppdaget, ved hjelp av bankutskrift, at mottakeren hadde oppholdt seg i utlandet over lengre perioder i tiden 2010-2012. I tillegg så de at de elektroniske meldekortene, som ytelsesmottakere må fylle ut og sende inn hver 14. dag, ofte var sendt fra en IP-adresse i et annet land innenfor EØS.

Alle som får støtte fra NAV, blir informert om at de må søke til NAV om å få beholde trygdeytelsene, dersom de skal reise til utlandet (Lovdata 2016). Trygdemottakeren i dette tilfellet hadde ikke sendt inn søknad, og dermed reiste NAV sak. Det er noe etaten har legitimitet og plikt til, med tanke på at de vil unngå at personer svindler til seg trygdeytelser, penger fra den felles samfunnsskatten.

På den andre siden har personer rett til å kunne oppholde seg i andre EU/EØS-stater og allikevel motta støtte, jf. art. 21 1. i forordning 883/2004. Dette er en stor forandring som kom med forordningen som ble implementert inn i norsk rett, gjennom EØS-avtalen i 2012. Det vil si at Trygderetten har feiltolket lovgivningen i denne saken. Ved å nekte personer å oppholde seg i utlandet, bryter NAV seg inn i personenes privatliv, i tillegg til å hindre EUs prinsipper om fri bevegelighet av personer og kapital, jf. art 1 i EØS-avtalen.

I denne NAV-saken har personen unnlatt å søke om adgang til å beholde trygdeytelsene ved opphold i utlandet. Med unntak av to ganger, noe som tilsier at han visste om denne søknadsprosessen i utgangspunktet. Dessuten har han valgt å aktivt krysse av for at han ikke har vært i utlandet på meldekortet, noe som blir å lyve til NAV. Å sende inn slike meldekort er et vilkår NAV har for å kunne gi ytelser, dette er gjort rede for i folketrygdloven §11-3, som sier at retten til AAP faller bort når en oppholder seg i utlandet uten å gjennomføre godkjente tiltak eller behandling mens man er der.

NAV reiser sak på det grunnlag at personen i det hele tatt har oppholdt seg i utlandet. Trygderetten vektlegger i tillegg tungt at personen ikke har søkt eller meldt ifra til NAV om oppholdet. Og dessuten skrevet at han er i Norge, noe som vil være svindel. Dermed ble saken sett på som grov uaktsomhet og tilbakebetaling av det feilutbetalte beløpet ble ilagt ytelsesmottakeren. Begge argumentene ble avgjørende for at saken endte med dom mot trygdemottakeren.

I dette tilfellet har altså ikke trygdemottakeren retten på sin side, når han tilbakeholder informasjon fra NAV, som er essensielt for at han skal kunne motta støtten. Allikevel har Trygderetten vektlagt at personen oppholdt seg i utlandet, noe som blir feiltolking av EU-forordningen. På den andre siden har NAV rett til å tilbakeholde trygdeytelsen da mottakeren ikke oppfyller vilkårene ved å søke om å beholde støtten i utlandet, spesielt dersom de finner ut at trygdemottakeren lyver på meldekortet.

5.3 Sak 2 TRR-2015-1686

I neste sak (TRR-2015-1686), handler det om en person som arbeider som radiolog og har dermed valgt å gjøre noe med sykemeldingen sin selv. Hun kommer opprinnelig fra et annet land innenfor EØS og ventetiden på behandling er vesentlig kortere i hjemlandet enn i Norge. Søknaden om å beholde sykepengene mens hun er sykmeldt, og reiser til hjemlandet for behandling, ble avslått. Grunnlaget for avslaget er at utenlandsopphold ikke skal være til hinder for oppfølging fra NAV for å få personen ut i arbeid igjen. Dette vedtaket klagde den sykmeldte på, men vedtaket ble stadfestet av NAV Klageinstans.

For at folk skal kunne ha rett til å motta AAP og sykepenger, er det nødvendig at NAV har sine vilkår og betingelser til søkerne. Dette er fordi pengene som blir gitt i denne typen ytelse er skattebetalernes penger, og trygdemottakere skal ikke være en unødvendig byrde på samfunnets skattepenger. De har derfor rett til å gi avslag på søknad om sykepenger i utlandet, dersom utenlandsoppholdet vil være til hinder for oppfølgingssamtaler og møter for å få personen raskest mulig tilbake i arbeid.

En annen grunn som kan føre til avslag er oppholdets lengde. Vanligvis blir 4 uker godtatt som opphold i utlandet, mens man får ytelse fra NAV. I dette tilfellet var personen borte i 5 uker, noe NAV mente ville være i veien for oppfølgingen. Til tross for at utenlandsoppholdet førte til raskere behandling og ga positive effekter for den sykmeldte, mistet hun altså ytelsene i den perioden hun oppholdt seg utenfor Norge. Trygderetten legger mye vekt på at personen er utenfor Norge i lengre tid enn NAV ville godtatt.

Ytelsesmottakeren dro til hjemlandet for å få behandlingen før hun hadde avklart med NAV at dette var greit. I løpet av tiden hun var i hjemlandet, var det satt opp en oppfølgingssamtale med NAV som hun gikk glipp av. Dette blir tungt vektlagt i rettsavgjørelsen som gir henne krav om å tilbakebetale en del av trygdeutbetalingen. Dette er et godt grunnlag å bygge sak på fra NAVs side, ettersom oppfølgingssamtaler er et nødvendig vilkår for trygdeytelser. Allikevel blir det også vektlagt at personen generelt var borte fra Norge, noe som i utgangspunktet ikke skal ha noe å si etter forordningen som legitimerer dette. Behandlingen i utlandet ville hjulpet hun raskere tilbake til arbeid, og hun blir på en måte forhindret av vilkårene og Tingrettens dom.

5.4 Sak 3 TRR-2015-3154

I en sak fra midten av 2016 (TRR-2015-3154) tar Trygderetten igjen opp vurderingen av utenlandsopphold og meldekort, samt om utenlandsopphold kommer i veien for aktivitetsplanen fra NAV. I likhet med de andre sakene over har ikke personen opplyst NAV angående utenlandsopphold, i tillegg har hun svart «nei» på meldekortet om hun har vært på ferie.

Det som er spesielt med denne saken, er at personen, henviser i retten til flere tilfeller hvor den ankende part i lignende saker har blitt gjort til trygdemottaker i andre land. Hun mener derfor at det ikke er noen grunn til at hun selv skal miste denne retten, eller bli dømt for noe, som andre går fri for. Dessuten fremviser hun en artikkel hvor det fremgår at «eksporten av arbeidsavklaringspenger har økt med 55 prosent, som tyder på at det er lov å motta arbeidsavklaringspenger i utlandet» (Lovdata 2016). Rundt midten av 2016 og ut året begynte Trygderetten å dømme saker annerledes ettersom de hadde begynt å tolke lovverket fra EU mer riktig. Dette gjorde at noen saker ble dømt annerledes, det ble i større grad lagt merke til av media og dermed mer eksponert for offentligheten.

Et av vilkårene NAV har for at folk skal kunne motta trygdeytelser er at personene må delta i en aktivitetsplan for å kunne ha rett til støtten, og for å komme seg tilbake i arbeid. Personen i denne saken har deltatt i disse aktivitetene og har aldri gjort noe for å motarbeide NAVs prinsipp. Dette drøfter Trygderetten og gjør det klart at trygdemottakeren ikke har brutt reglene på dette området. Det kommer også frem at NAV ikke visste om disse oppholdene før i ettertid: «hennes utenlandsopphold først ble oppdaget ved etterfølgende kontroll, og ikke dukket opp som et problem i den ordinære oppfølgingen av henne» (Lovdata 2016). Trygdemottakeren hindret altså ikke oppfølgingen og aktivitetsplanen hun var gjennom. «Dette får likevel ikke avgjørende betydning i foreliggende sak» (Lovdata 2016).

Oppholdene i England har vært på både korte og lengre perioder og retten drøfter det til at det overstiger definisjonen om «begrenset periode», når det kommer til hva folketrygdlovens §11-3 sier om utenlandsopphold. Selv om oppholdene ikke var til hinder for NAVs plan, opplyste hun ikke om reisene og blir dømt for det.

På sakene hvor folk har fått medhold i å ta med trygdeytelser til utlandet, som hun henviser til i retten. Svarer Trygderetten med at dette er straffesaker hvor utfallet er strengere dersom personen blir dømt, og dermed må det også foreligge en større andel bevis (Lovdata 2016).

I denne saken, TRR-2015-3154, har trygdemottakeren gjort det hun har fått beskjed om og fulgt de råd hun har fått fra NAV. NAV og Trygderetten legger vekt på vilkåret om at hun ikke har meldt ifra om oppholdene i utlandet. I meldekortene sine har hun ikke opplyst om reisene til England, og dermed brutt vilkåret.

Dersom Trygderetten hadde dømt etter forordning 883/2004, ville trygdemottakeren hatt rett til å oppholde seg i utlandet og motta støtte samtidig. Men NAV står ved vilkåret om opplysningsplikt og dermed blir personen i denne saken feildømt.

5.5 Saker fra EU-domstolen

De foregående sakene er typiske eksempler på saker fra Tingretten hvor forordning 883/2004 har blitt brukt feil. Det har blitt dømt på at trygdemottakeren har oppholdt seg i land innenfor EU, noe som ikke skal slå ut på om personene skal motta støtten eller ikke, fordi det er innenfor de vilkårene EU har satt.

Videre i teksten kommer det nå noen saker fra EU-domstolen som skal belyse problemstillingen. Ut fra disse rettsakene trekker jeg viktige prinsipper og argumenter som EU-domstolen stadfester. Altså hvordan den europeiske domstolen dømmer i lignende saker som Trygderetten tar avgjørelser i. Her er det ikke sakenes likhet som er det essensielle, men heller hva EU-domstolen kommer frem til av avgjørelser, som legger en føring på hvordan like saker bør drøftes i hele EU/EØS.

Hvordan EU-domstolen bruker lovene, i forhold til hvordan NAV og Trygderetten tolker det er det jeg vil finne ut med denne delen. Spesielt vil jeg også forske etter om andre medlemsland har ulike vilkår for at trygdesøkerne skal kunne motta støtte.

5.6 Sak 4 Case 333/13

Case 333/13 fra EU-domstolen inneholder argumentasjon for hvordan en stat kan avfeie eller sette vilkår for å oppholde seg i landet og motta trygdeytelser. I denne saken har ei rumensk mor bodd i Tyskland med barnet sitt, hun har bodd hos familie, og fått ytelse hun får fordi hun har med seg barnet.

I tillegg til dette har hun søkt om ytterligere støtte, men dette har hun fått avslag på. EU-domstolen gir den tyske stat medhold i at de kan sette vilkår for at hun skal ha rett til visse trygdeytelser. Bakgrunnen for at moren ikke oppfyller vilkåret i dette tilfellet, er fordi hun ikke har vært jobbsøkende. Etersom hun dro til Tyskland uten et mål om å skaffe seg jobb, og ikke har vært arbeidssøkende på tre måneder oppfyller ikke moren vilkårene som den tyske stat har for å gi ut ytterligere trygdeytelser.

Grunnen til at Tyskland har disse vilkårene er begrunnet i at ingen personer skal være en byrde på samfunnets skattepenger uten å prøve å bidra økonomisk selv. Denne argumentasjonen står EU-domstolen fast ved og aksepterer at medlemsstatene har slike vilkår for å skulle gi ulike trygdeytelser.

I rettsbegrunnelsen drøftes det også hvorvidt avslaget på søknaden for støtte er gitt på grunnlag av nasjonalitet. Retten kommer klart til at avslaget ikke bygger på diskriminering som følge av nasjonalitet. Det begrunnes i at det har høy relevans om søkeren for ytelsene også er arbeidssøkende, derfor konkluderer retten med at ytelsesvilkårene er godt begrunnet.

For problemstillingen angående vilkår for trygdeytelser, er dette en interessant analyse, ettersom domstolen i denne saken erkjenner bruk av vilkår for å kunne motta trygdeytelser. Det vil si at det gjør det mer holdbart at NAV også stiller ulike vilkår til sine søkere om at de må sende inn meldekort hver 14. dag, og melde ifra om hvor de befinner seg. Men til motsetning fra Tyskland, fokuserer NAV i større grad på hvor i EU søkeren befinner seg og i mindre grad hva søkeren gjør. Den konklusjonen kan jeg trekke utfra å ha lest NAV-saker, hvor trygdesøkeren blir dømt for å ha oppholdt seg utenlands. I Tyskland blir det mer vektlagt hva søkeren bedriver tiden med mens den søker ytelse. Det kan tyde på at Tyskland vil legge mer til rette for, og hjelpe søkeren i riktig retning mot arbeid, heller enn å kontrollere at de ikke blir svindlet. Muligens er det fordi den tyske stat har tolket EU-lovgivningen mer korrekt og følger dem på et mer riktig vis enn det de norske etatene gjør.

Trygderetten har i lang tid dømt personer for strafferettslige forhold, i saker hvor personer har oppholdt seg utenfor Norge. De har tolket lovene slik at disse personene må oppholde seg innenfor Norge, og dermed ikke godtatt annet opphold innenfor EU. Dette er personer som ofte stiller svakere i samfunnet og nettopp derfor søker de trygdeytelser. Det vil si at de allerede har en svekket bakgrunn for å kunne stille sterkt i retten med god juridisk bistand. Noe som videre kan føre til at trygdesøkeren tar en dårlig avtale med domstolen, og ofte tar på seg skyld, for å unngå flere runder i retten. Dette fordi de ikke har kontroll på hvilke rettigheter de egentlig har, og heller ikke ressursene til å få den nødvendige advokathjelpen. Hvis en trygdesøker ikke tar på seg skylden, kan det hende han anker i Trygderetten og får en rettsak i Tingretten, hvor sakene ofte ender med tilbakebetaling av trygdepenger pluss bøter, eller i verste tilfelle fengselsstraff. Disse konklusjonene kan jeg trekke etter å ha analysert sakene som er skrevet om over.

I saken som blir diskutert over tar EU-domstolen opp en problemstilling om at personer fra andre nasjonaliteter ikke skal diskrimineres. Diskriminering i denne sammenheng vil si at det blir stilt strengere krav til statsborgere fra andre EU-land enn Tyskland. Samlet sett skal det være likestilling og fri flyt av personer og penger på tvers av alle landegrensener til medlemsland i EU og EØS, jf. art. 1 i EØS-avtalen.

På samme måte kan det diskuteres om NAV diskriminerer da de ikke gir trygdeytelser til de som har rett på det ved å feiltolke disse reglene. Saken angående Tyskland fra 2014, drøfter nettopp at personer fra andre medlemsstater skal ha lik rett på statsstøtte som de som er født i landet. Dette poenget blir altså gjort rede for av EU-domstolen allerede i 2014, som er den tiden hvor NAV fortsatt gikk etter personer som oppholdt seg lovlig innenfor medlemslandene. Videre fortsatte de med dette i to år til, til 2016, hvor saker begynte å få andre utfall. Trygdeytelser ble i større grad eksportert. Inntil NAV og Trygderetten endret denne praksisen, kan man si at de diskriminerte de som ble dømt til tilbakebetaling av penger, på grunnlag av utenlandsopphold.

Ettersom Norge har medlemskap i EØS er vi pliktet gjennom art. 7 i EØS-avtalen til å implementere EU-rettsaktene inn i vår egen lov. Med dette fører også diskusjonen, tolkningen og praktisk bruk av disse lovene. Det kommer frem i analysen av Trygderett dommene at det er brudd på denne kunnskapen når det kommer til NAV og Trygderetten. I tillegg til å ha implementert reglene gjennom forordninger, har Norge også fått saker inn i rettsystemet som krever grundig gjennomgang av disse lovene. Derfor er det hårreisende at ingen advokater, dommere eller jurister har plukket opp dette tidligere for å få tatt det i bruk i norsk rettspraksis.

5.7 Sak 5 Case 308/14

I Case 308/14 fra EU-domstolen diskuteres også i hvilken grad medlemslandene kan stille vilkår til personer for å kunne motta trygdeytelser. Storbritannia har ulike vilkår for at personer skal kunne motta støtte og EU-domstolen oppdaget at det er lettere for personer født i Storbritannia å motta denne støtten, enn det er for personer som kommer fra andre medlemsland. Domstolen mente derfor at Storbritannia motarbeider EUs prinsipper om fri bevegelighet innenfor medlemslandene. Dessuten diskriminerer det personer som søker om støtten, men som ikke opprinnelig er fra Storbritannia.

Storbritannias diskriminering er i likhet med det Norge har gjort, ved at de har hatt vilkår som er urimelige og dermed går mot EUs grunnprinsipper om fri bevegelighet av kapital og personer, jf. Art. 1 EØS-avtalen. Ettersom trygdemottakere må opplyse om hvor de er innenfor EU, og til tross for friheten, blir dømt for å oppholde seg innenfor et medlemsland, er dette også diskriminering. Spesielt når Trygderetten ikke bruker EU-lovgivningen riktig og heller ikke oppdaterer seg på forordninger og rettspraksis.

Et av argumentene EU-domstolen har for å kunne si at vilkår for å motta trygdeytelse er lovlig kommer fra dommen Case C-308/14: «[...] are funded not from recipients' contributions but from compulsory taxation» (EUR-Lex 2016). Dette betyr at pengene de mottar ikke kommer fra den delen av skatten som skattebetalerne betaler øremerket til slike ytelser, men fra den samlede skatten. Det vil si at vilkårene er til for å hindre at personer blir en unødvendig byrde på den felles samfunnsskatten som staten inndriver.

Prinsippet om at ingen skal bli en unødvendig byrde på skatten, går igjen i flere av dommene, og tilsier at dette prinsippet brukes som rettspraksis og veies tungt i saker innenfor EU-retten. Blant annet i EU-dom Case C-333/13: saken sier noe om når en ytelse er «special non-contributory cash benefits» (EUR-Lex 2014). Altså ytelser som er finansiert som beskrevet i avsnittet over. «[...]compulsory taxation intended to cover general public expenditure[...]» (EUR-Lex 2014). Staten kan med andre ord legge til rette for vilkår for at trygdemottakere skal kunne motta støtte, når det gjelder ytelser som blir trukket fra den samlede skatten. Noe som tilsier at dette prinsippet brukes som rettspraksis og veies tungt i saker innenfor EU-retten.

«In order to be justified, such indirect discrimination must be appropriate for securing the attainment of a legitimate objective» (EUR-Lex 2016). EU-domstolen kommer til at indirekte forskjellsbehandling mellom Storbritannias innbyggere og trygdesøkere fra andre medlemsland, blir rettferdiggjort ved at det er en objektiv avgjørelse. Vilråene skal være relevante til ytelsen som blir gitt, men skal ikke gå utover det som er nødvendig for å sikre at ingen svindler til seg ytelsen.

I denne saken (fortsatt Case C-308/14) blir det gjentatt at EU-domstolene har sett på det som lovlig å ha visse vilkår for at personer skal kunne motta trygdeytelser.

«[I]t is clear from the Court's case-law that the need to protect the finances of the host Member State justifies in principle the possibility of checking whether residence is lawful when a social benefit is granted in particular to persons from other Member States who are not economically active» (EUR-Lex 2016).

Spesifikt blir det sagt at personer fra EU-stater som ikke har noen annen inntektskilde, må kunne begrunne eller bevise at de har en tilknytning til landet som gir dem rett på støtte. Dette kommer tydelig frem i EU-dommen fra 2016, at medlemsstater kan rettferdiggjøre å ha vilkår for trygdeytelser, men disse må være begrunnet i mottakers mangel på økonomisk aktivitet. Dessuten skiller EU-domstolen mellom «host Member State» og «other Member States» i sitatet over, det vil ikke si at medlemsstatene kan sette andre vilkår til personer fra utlandet, enn til sine egne borgere. Men at staten har rett til å kunne be om den økonomiske statusen til søkeren.

F.eks. i den ene saken fra Trygderetten (TRR-2015-1686). Damen her er fra et annet EU-land, men har rett på trygdeytelser i Norge, fordi hun oppholder seg her fast sammen med barna, i tillegg til å ha fast jobb i Norge. Det vil si at hun kvalifiserer for å få økonomisk støtte innenfor EUs medlemsland. Hun skal altså ikke miste disse rettighetene selv om hun reiser til et land innenfor EU. Storbritannias sak i EU-domstolen er på noen områder lik denne saken fra Trygderetten. EU-domstolen skriver at både Norge og medlemslandet hun reiser til, skal ha rett til å vite om hennes økonomiske aktivitet, dersom hun søker om trygdeytelser.

Sakene fra EU-domstolen viser hvordan retten drøfter de ulike reglene. De samme reglene er gjeldende i norsk lov, og jeg finner at utfallet av sakene er annerledes, men dette vil jeg se nærmere på i neste kapittel. Et av EUs prinsipp med lovgivningen er at det skal være ensartethet på tvers av landegrensene, og dermed være mest mulig lik lovgivning uansett hvor man reiser i et medlemsland. Etter analysen av EU-dommene har jeg også fått frem hvordan retten drøfter de ulike vilkårene Tyskland og Storbritannia har for at søkere skal kunne motta trygdeytelser.

6.0 Sammenligning av ulike lands vilkår for trygdeytelser

Etter å ha lest og analysert flere dommer fra Trygderetten og EU-domstolene, kommer det frem at bruken av vilkår for trygdeytelser er forskjellig fra land til land. I denne delen vil jeg sette de forskjellige vilkårene opp mot hverandre og sammenligne dem. I tillegg er det relevant å se på hva EU-domstolen skriver om Tyskland og Storbritannias bruk av ulike vilkår, i forhold til de som kommer frem fra Trygderettens dommer.

NAV har som nevnt tidligere ikke tolket og ikke brukt forordning 883/2004 på korrekt måte. De har brukt egne restriksjoner for hvem som har kunnet eksportere trygdeytelser til utlandet. Noe som i det lange løp har ført til flere tilfeller av forskjellsbehandling, og ikke minst at flere tusen saker har blitt feilbehandlet (Krekling 2019). Forskjellsbehandlingen mellom Norges og andre lands statsborgere, har forekommet ved at i andre EU-land har reglene blitt fulgt riktig, og folk har i større grad fått med seg trygdeytelsene til utlandet. Dette har ført til at trygdemottakere i Norge ikke har hatt de samme rettighetene som andre EU-borgere. Selv om andre land enn Norge også har praktisert ulike vilkår for å eksportere trygdeytelsene, har reglene blitt praktisert helt feil over lengre tid i Norge.

«[R]etten til arbeidsavklaringspenger faller bort når en oppholder seg i utlandet uten å gjennomføre godkjent tiltak eller behandling i utlandet» (Lovdata 2016. TRR-2015-3556). Dette er ett av vilkårene NAV har brukt for at trygdemottakere skal kunne motta ytelser i utlandet. Vilåret ber om at du skal gjennomføre behandling eller gjøre tiltak for at du skal komme tilbake i arbeid på kortest mulig tid. I sitatet gjør Trygderetten det klart at retten til AAP faller bort dersom man ikke gjør slike tiltak, som må være godkjent av NAV, mens en er i utlandet. Det stilles med andre ord flere vilkår til retten til støtte, dersom mottakeren oppholder seg i andre medlemsland.

Medlemsstater er ikke forpliktet til å betale «social assistance» i de tre første månedene av oppholdet til en trygdesøker som kommer til en medlemsstat, dette er bestemt i artikkel 24 i EU-direktiv 2004/38 (EUR-Lex 2004) (Dette er et direktiv, og dermed ikke samme bestemmelser som forordning 883/2004). Dette er omtalt i Case 333/13, hvor Tyskland i 2014, blir prøvd på vilkårene de praktiserer for å kunne ha rett til trygdeytelser. Vilåret om tre måneder er som nevnt et EU-direktiv og gjelder derfor for alle medlemsstater.

Norge som EØS-stat må på sin side gjennomføre et slikt direktiv før det blir gjeldende for nasjonal lovgivning. Utover dette vilkåret har Tyskland også praktisert at trygdesøkeren må være i arbeid eller arbeidssøkende for å kunne motta ytelser.

EU-domstolen gjør det klart i denne saken, Case 333/13, at innbyggere i EUs medlemsstater skal ha like rettigheter som de nasjonale borgerne i Tyskland, og at det ikke skal være forskjellsbehandling på nasjonaliteter (EUR-Lex 2014). Allikevel skriver retten at søkeren må oppfylle visse vilkår fremsatt i direktiv 2004/38, for å beholde disse rettighetene. I tillegg til vilkåret om opphold i tre måneder, er det krav til at trygdemottakeren ikke skal være en «unreasonable burden on the social assistance system of the host Member State» (EUR-Lex 2014), se art. 14 1. i direktiv 2004/38. Søkeren skal altså kvalifisere for å kunne motta trygdeytelsene, og poenget er at EU-domstolen godkjenner at ulike vilkår blir tatt i bruk. For eksempel de vilkårene som er bestemt i direktiv 2004/38.

Et annet vilkår EU-domstolen tar opp i denne casen er opphold i andre medlemsland i perioder lenger enn tre måneder. Dersom dette vilkåret skal være oppfylt, må personen være i arbeid jf. Art. 7 1. a) i direktiv 2004/38, eller ifølge b) samme artikkel: ha tilstrekkelige ressurser til seg selv og familien, slik at de ikke blir en unødvendig byrde på trygdeytelse-systemet. Dette er vilkår som er til for at innbyggere i EU ikke skal misbruke andre staters trygdeytelser ved å flytte på seg kun på grunn av støtten de kan få i andre land. I tillegg finnes den nettopp for at medlemslandene ikke skal oppleve å få unødvendige byrder på sitt nasjonale skattesystem. Dette er et prinsipp som går igjen i sakene fra EU, og fremstår dermed som viktig.

Videre i saken fra Tyskland henvises det til en annen dom fra EU-domstolen, som sier noe om staters lovlighet til å ha vilkår for trygdeytelser. I dommen det henvises til diskuteres samme forordning og samme prinsipp som i saken over, og retten legger et grunnlag for liknende saker ved senere anledninger: «It is for the legislation of each Member State to lay down those conditions» (EUR-Lex 2013). For de ulike trygdeytelsene er det altså opp til hver enkelt medlemsstat å fastsette vilkårene for at personer skal ha rett på den ytelsen. Artikkelen som får retten til å komme til denne konklusjonen er art. 70 i forordning 883/2004. Den sier noe om trygdeytelser som ikke er bidragspliktige, men ytelser som kommer rett fra skatten. Det vil si ytelser som har som formål supplere, erstatte eller yte et tillegg til andre ytelser, slik at mottakeren mottar et minimum med støtte, jf. Art. 70 2. a) i).

Dette betyr at EU-domstolen stiller seg positiv til at medlemsstatene har vilkår som trygdesøkere må oppfylle for å kunne motta støtte. Det begrunnes i at ingen personer skal bli en «unreasonable burden on the social assistance system of the host Member State» (EUR-Lex 2014).

Til sammenligning med Norge har de disse vilkårene på samme grunnlag. De finnes for å hindre at trygdemottakere blir en byrde på samfunnets fellesskatt. Ettersom det er skattepenger som brukes til å gi trygdeytelser, blir det sett på som svindel dersom noen mottar disse uten å oppfylle vilkårene. Det samme brukes om saken i Tyskland, at ingen skal være en unødvendig byrde på samfunnets skattepenger. Denne grunnen vedkjennes av EU-domstolen, noe som legitimerer prinsippet for alle medlemsstatene. Det vil si at alle medlemsstatene kan ha vilkår for å motta trygdeytelser som inneholder samme prinsipp, men allikevel kan de ikke gå for langt i å sette strenge vilkår.

Vilkårene for å motta trygdeytelser skal aldri være usaklige eller urettferdige, slik at forskjellsbehandling og diskriminering forekommer. For eksempel i Norge har personer fått godkjenning av NAV til å ta med trygdeytelser til utlandet, dersom de gjennomfører godkjente tiltak eller behandlinger. Dette er et vilkår Norge har utarbeidet selv, ettersom det ikke er nedskrevet i noe direktiv eller forordning gjennom EØS-avtalen. Dette er diskriminerende på den måten at ikke alle har fått lov til å ta med trygdeytelser til utlandet, uavhengig om det er for å få behandling eller ikke. I Trygderettsak TRR-2015-1686 som jeg analyserte tidligere, har personen reist til hjemlandet for å ta behandling, ettersom ventetiden var mye kortere. Dette har hun gjort for å komme tilbake i arbeid på kortest mulig tid, altså samme prinsipp NAV har for å få folk tilbake i arbeid raskt. Til tross for dette grunnlaget, blir hun altså dømt til å tilbakebetale pengene hun har fått, mens hun har oppholdt seg i utlandet for behandling.

Trygderetten legger i den saken avgjørende vekt på at personen ikke har møtt opp på oppfølgingsmøtet, altså ikke i strid med EØS-avtalen. På den andre siden tar de også med i avgjørelsen at de vektlegger punktet om opphold i utlandet mens hun har mottatt trygdeytelser. Det vil si at retten går imot NAVs prinsipper på akkurat punktet om at trygdemottakeren skal komme tilbake i arbeid raskest mulig.

Ved at norske statsborgere straffes for å motta trygdeytelser i utlandet, forskjellsbehandles de i forhold til trygdemottakere i andre EU-stater. Dette fører til ulikhet mellom medlemslandene, noe EU jobber for at skal minimaliseres ved å ha lover som gjelder på lik linje for EU-stater. Ett av EUs hovedprinsipp gjennom de «fire frihetene», er fri bevegelighet av kapital, jf. Art. 1. 2 d) i EØS-avtalen. Den regelen er til for at borgere i ulike medlemsstater skal kunne ta med seg kapital over landegrenser innad i EU. Dette er et viktig prinsipp, som ikke blir fulgt opp av NAV fordi trygdemottakere ikke alltid får beholde støtten i andre EU-stater.

I Case 308/14 blir vilkårene som Storbritannia har for sine trygdeytelser vurdert av EU-domstolen. Retten diskuterer hvor langt Storbritannias lovgivende makt kan gå for å lage egne vilkår som personer må oppfylle for å ha rett til ulike trygdeytelser, og kommer frem til at noen vilkår er diskriminerende:

«[B]y imposing a condition for entitlement to certain social security benefits which its own nationals automatically meet, such as the right to reside test, the United Kingdom has created a situation involving direct discrimination against nationals of other Member States and has therefore infringed Article 4» (EUR-Lex 2016).

Storbritannia har altså hatt et vilkår for en type trygdeytelse, som deres nasjonale borgere automatisk oppfyller. Mens personer fra andre EU-land må altså ha jobb eller mulighet til å forsørge seg selv, for å kunne oppfylle de samme vilkårene, jf. art 7 i direktiv 2004/38. EU-domstolen skriver at dette krenker artikkel 4 i forordning 883/2004, som sier at alle de som denne forordningen gjelder for, altså alle borgere i EU, skal ha rett til de samme fordelene og forpliktelsene overfor en stat, som de nasjonale borgerne i den staten, med mindre annet fremgår i forordningen. Angående dette vilkåret sier EU-kommisjonen at «the right to reside test constitutes direct discrimination based on nationality» (EUR-Lex 2016).

EU-domstolen er klar på at alle vilkår som diskriminerer på bakgrunn av nasjonalitet er ugyldige og skal ikke benyttes. Dette påpekes flere ganger i dommen, og er et av hovedprinsippene til EU, at det skal være fri bevegelighet av kapital og personer, jf. Art. 1. 2 d) i EØS-avtalen. NAV diskriminerer ikke på samme måte med nasjonalitet, men de diskriminerer ved at den frie bevegeligheten blir begrenset.

Også i dommen fra Tyskland, som er analysert over, blir diskriminering på grunnlag av nasjonalitet nevnt: «Every Union citizen may therefore rely on the prohibition of discrimination on grounds of nationality» (EUR-Lex 2014). EU-borgere skal altså ha rett til å ikke bli diskriminert på dette grunnlaget.

Dersom et medlemsland har skrevet inn vilkår i sin nasjonale lov angående trygdeytelser, som påvirker personer fra andre medlemsstater mer enn det påvirker sine nasjonale borgere, vil det bli sett på som indirekte diskriminering (EUR-Lex 2016). Hvis Storbritannia stiller andre vilkår til borgere fra andre medlemsland, eller vilkår som lettere oppfylles av deres nasjonale borgere, vil det bli sett på som diskriminering, og dermed et ugyldig vilkår. Dette er i likhet med forrige avsnitt, imot EUs grunnprinsipper. Allikevel drøfter EU-domstolen det til at disse vilkårene rettferdiggjøres ved at de er til for å beskytte Storbritannias økonomi mot unødvendige byrder. Dette er fordi trygdesøkeren må oppfylle kravet om å ha lovlig opphold i landet over en lengre periode for å kunne motta trygdeytelser (EUR-Lex 2016).

7.0 Konklusjon

Gjennom å analysere og drøfte domsavgjørelser og vilkår finner jeg en del forskjellige prinsipper og argumenter som domstolene har. Selv om EU har et grunnprinsipp om å ha mest mulig like rettsenheter i medlemsstatene, kommer det frem i denne analysen at det er forskjeller på tvers av landegrensene. Noe de også støtter og godkjenner i EU-domstolen. EU bestreber likhetsprinsippet, men tillater allikevel forskjeller.

Ettersom medlemsland skal følge prinsippene om fri bevegelighet av kapital og personer, jf. EØS-avtalen art. 1, vil noen av de vilkårene NAV har for trygdeytelser, være ulovlige. Når NAV setter begrensninger for folk som reiser til utlandet med trygdeytelser, gjennom å straffe de som gjør det. Eller har tidsbegrensninger for oppholdet, setter de vilkår ved trygdemottakeres mulighet til å eksportere støtten. Fra å lese ulike saker fra Trygderetten er det klart at de straffer folk som reiser til utlandet og mottar trygdeytelser her, dette skjer gjennom å kreve tilbakebetaling av det feilbetalte beløpet. Ved å dømme straff i saker hvor dette vilkåret vektlegges, bryter NAV med regelen i forordning 883/2004 art. 21, bestemmelsen for at trygdeytelser skal kunne eksporteres innenfor EU. Konklusjonen er at dette vilkåret klart bryter med EU-lovgivningen som Norge har implementert i nasjonal lovgivning.

EU-domstolen skriver at det er ulovlig da Storbritannia har vilkår for trygdeytelsene som er lettere for briter å oppfylle enn personer fra andre medlemsland. Dette er diskriminering på bakgrunn av nasjon, og noe domstolen ikke vil skal forekomme i EU, ettersom det skal være fri bevegelighet av personer. For at det skal være mest mulig likhet mellom medlemslandene kan ikke diskriminering på bakgrunn av nasjon forekomme. EU-domstolen gjør det allikevel klart at Storbritannias vilkår er gyldig, fordi det kun er snakk om indirekte diskriminering. Vilket blir godkjent av EU-domstolen fordi det er begrunnet i at det skal beskytte den nasjonale skatten. De setter et standpunkt ved denne dommen og viser at her går grensen for diskriminerende vilkår.

Vilkår for trygdeytelser er gyldig dersom de er rettferdig begrunnet. Dette gjentar EU-domstolen flere ganger i de ulike dommene jeg har analysert. Poenget som går igjen er at ingen personer skal bli en byrde på den felles samfunnsskatten, og det er grunnlaget domstolen har for å legitimere at vilkår for trygdeytelser blir opprettet.

For eksempel har Tyskland et vilkår om at trygdesøkere må være i arbeid eller arbeidssøkende for å kunne motta en type trygdeytelse. Dersom personen ikke har vært arbeidssøkende i løpet av tre måneder, oppfyller hun ikke vilkåret. Dette vilkåret godtar EU-domstolen, fordi det er med på å forebygge at personer blir en unødvendig byrde på samfunnsskatten.

I Norge har NAV hatt vilkår som har vært for strenge, dette er konklusjonen ettersom det til og med går imot lovgivningen. I Storbritannia har også vilkåret vært på grensen til ulovlig, slik at EU-domstolen har tatt et standpunkt angående diskriminerende vilkår. Mens i Tyskland har de hatt vilkår som domstolen har godkjent og som er innenfor grensene for lovligheten av vilkår. Konklusjonen for denne problemstillingen blir at vilkår for ulike trygdeytelser er lovlig. Det blir opp til medlemslandene å tolke reglene for så å opprette disse vilkårene. Samtidig setter EU-domstolen grensene med siste ord i saken, og drøfter de ulike vilkårene og dømmer ut ifra om de er innenfor lovgivningen eller ikke.

Referanser

- Backer, Inge Lorange og Henrik Bull. 2016. *Norges Lover* studentutgave, Oslo, Fagbokforlaget.
- EUR-Lex. 2004. «Document 32004L0038». 30. oktober, 2004. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32004L0038> (Lest 29.04.2020)
- EUR-Lex. 2013. «Document 62012CJ0140». 19. september, 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588759714514&uri=CELEX:62012CJ0140> (Lest 07.05.20)
- EUR-Lex. 2014. «Document 62013CJ0333». 11. november, 2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1581601121505&uri=CELEX:62013CJ0333> (Lest 17.04.2020)
- EUR-Lex. 2016. «Document 62014CJ0308». 14. juni, 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1581601121505&uri=CELEX:62014CJ0308> (Lest 17.04.2020)
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2018. *Hvordan gjennomføre undersøkelser: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utg. Oslo: Cappelen Damm
- Krekling, David Vojislav og Håvard Grønli. 2019. «Dette er trygdeskandalen» NRK. <https://www.nrk.no/norge/dette-er-trygdeskandalen-1.14760396> (Lest 12.03.2020)
- Lovdata. 2005. «HR-2005-1690-P – Rt-2005-1365». 28. oktober. 2005. <https://lovdata.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2005-1690-p?searchResultContext=1361&rowNumber=6&totalHits=264> (Lest 13.05.2020)
- Lovdata. 2015. «TRR-2015-1686» <https://lovdata.no/pro/#document/TRR/avgjorelse/trr-2015-1686?searchResultContext=6233&rowNumber=52&totalHits=132> (Lest 03.03.2020)

-Lovdata. 2016. «TRR-2015-3556» <https://lovdata.no/pro/#document/TRR/avgjorelse/trr-2015-3556?searchResultContext=3194&rowNumber=31&totalHits=3222>

(Lest 25.02.2020)

-Lovdata. 2016. «TRR-2015-3154» <https://lovdata.no/pro/#document/TRR/avgjorelse/trr-2015-3154?searchResultContext=3203&rowNumber=54&totalHits=317> (Lest

28.03.2020)

-Regjeringen. 2012. «Endring av forordning 883/2004» 27. oktober, 2012.

<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2006/okt/ending-av-forordning-8832004/id2432781/> (Lest 27.03.20)

-Regjeringen. 2014. «Slik blir EØS-regelverk til» Oppdatert 13. oktober, 2014.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/eos-regelverk/id686837/> (Lest 26.03.20)