

1 Internasjonale forpliktelser

1.1 Innledning

Norges handlingsrom med hensyn til å foreta endringer i trygdelovgivningen begrenses av de internasjonale forpliktelsene som Norge har påtatt seg gjennom inngåelsen av forskjellige bi- og multilaterale folkerettslige avtaler.

Nedenfor gjennomgås hvilke rammer som ligger i de internasjonale avtalene.

1.2 Flyktningkonvensjonen

FNs konvensjon om flyktningers stilling (heretter flyktningkonvensjonen) trådte for Norges del i kraft 22. april 1954.

Hovedregel for trygdeområdet fremkommer i artikkel 24, hvor det kreves at de landene som har ratifisert konvensjonen "... skal innrømme flyktninger som lovlig bor innenfor deres territorium samme behandling som statsborgere med hensyn til [...] sosialtrygder".

Dette innebærer for eksempel at så lenge eventuelle botidskrav som innføres eller heves skal gjelde på samme måte for norske statsborgere som for personer med flyktningstatus, må det legges til grunn at man er innenfor rammene av konvensjonen.

1.3 FNs barnekonvensjon

1.3.1 Innledning

FNs konvensjon om barnets rettigheter ble vedtatt av FNs generalforsamling 20. november 1989, og ratifisert av Norge 8. januar 1991. 1. oktober 2003 ble barnekonvensjonen inkorporert i norsk lov. Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov med forrang foran annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.

Etter barnekonvensjonen artikkel 3 skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Dette hensynet må også bli ivarettatt når departementet vurderer innstramminger i trygdeytelser som kan påvirke økonomien til barnefamilier.

Etter barnekonvensjonen har alle barn og unge under 18 år politiske, sivile, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. I tillegg har konvensjonen regler som ivaretar barns medvirkning.

Sentralt i barnekonvensjonen er bestemmelser om hvilken levestandard barnet har rett til, og hvilke virkemidler som kan sikre dette. Sett fra barnas side, vil de sentrale spørsmålene knytte seg til hva de har krav på, uavhengig av hvem som er forpliktet til å gi dem det.

Ansaret for oppfyllelsen av forpliktelsene overfor barnet er delt mellom foreldrene og staten, jf. artikkel 27 nr. 2 og 3. Ordningen er at foreldrene etter sine evner og

økonomiske forhold har det primære ansvaret for å sikre sine barn en tilfredsstillende levestandard, mens staten har et subsidiært ansvar for å virkeliggjøre en slik levestandard. Statens ansvar etter artikkel 27 nr. 3 består i å treffe "egnede tiltak for å hjelpe foreldre (...) til å virkeliggjøre denne rettighet", for eksempel utbygging av trygdesystemet, skoleverk og helsetjenestene, og "ved behov sørge for materiell hjelp og støttetiltak, særlig med hensyn til mat, klær og bolig".

Lovgivningen i Norge bygger på en lignende modell som konvensjonen: foreldrenes grunnleggende ansvar for barnets omsorg følger av barneloven §§ 30 og 66, mens det offentlige på sin side støtter opp om foreldrenes ansvar gjennom en rekke generelle ordninger.

1.3.2 Retten til sosiale trygdeytelser

Det er som regel foreldrene som er mottakere av stønader. Barnet blir indirekte understøttet ved at det forutsettes at stønadene er tilstrekkelige til å dekke hele familiens behov. Barnet vil derfor i utgangspunktet ha en passiv status ved denne typen rettigheter, men artikkel 26 nr. 2 sikrer at barnet selv eller en representant for barnet kan reise krav overfor myndighetene i forbindelse med slike stønader.

For det norske rettssystemet vil konsekvensen av artikkel 26 nr. 1 være at de nasjonale ordningene regulert gjennom folketrygden, barnetrygden, bostøtteordningene, kontantstøtten og skattesystemet må leve opp til de kravene som stilles. Per i dag oppfyller Norge disse gjennom ordninger som kompenserer for foreldrenes inntektsbortfall og som tar utgangspunkt i barnas behov, blant annet bidragsforskott, barnetrygd, kontantstøtte, ytelser til enslige forsørgere og foreldrepenger.

1.3.3 Retten til tilfredsstillende levestandard

Det følger av konvensjonens artikkel 27 nr. 1 at levestandarden skal sikre barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling. Dette tilsier et nivå som både dekker barnets fysiologiske behov og utvikling og behov knyttet til barnets psykiske og sosiale utvikling. Slike ytterligere behov dekkes i stor grad gjennom et positivt familiemiljø, gjennom utdanning og skolegang og gjennom sosialt samkvem med andre, herunder gode muligheter for lek og fritid og deltakelse i kulturelle aktiviteter. En utilstrekkelig familieøkonomi kan skape betydelige vansker for slik livsutfoldelse, og FNs barnekomité har understreket at oppvekst i relativ fattigdom (hvor slike behov ikke dekkes eller dekkes utilfredsstillende) fører til undergraving av barns velvære, dets sosiale inkludering og selvfølelse, og reduserer mulighetene for læring og utvikling.

1.3.4 Vurdering av de enkelte forslagene

I høringsnotatet foreslår departementet innstramminger i flere trygdeytelser. I dag er det i stor grad gitt særbestemmelser for flyktninger i folketrygdloven som gir denne gruppen enklere tilgang til en rekke ytelser enn det som gjelder for andre grupper. Forslagene legger opp til at man i folketrygden likebehandler flyktninger med nordmenn som vender tilbake til Norge etter lange utenlandsopphold og med andre grupper som har lovlig

opphold i Norge. Videre foreslås det å skjerpe botidskravene for rett en rekke trygdeytelser fra tre til fem år, og å innføre krav til botid for rett til kontantstøtte på fem år. Dette er også en endring som gjøres gjeldende for alle, også for norske statsborgere. I likhet med det någjeldende treårskravet, vil et femårskrav normalt være enklere å oppfylle for norske statsborgere enn for flyktninger.

For dem som ikke fyller vilkårene for trygdeytelser, viser departementet til at det finnes andre sosiale støtteordninger som er rettet inn mot barnefamilier. Det er positivt at innvandrersfamilier bruker tilbud om barnehage, fremfor at de er hjemmeværende. Dette fremmer to formål: barna får delta i barnehagen, og foreldrene får anledning til å være i arbeid og aktivitet. Begge deler er viktig for integreringen av innvandrere. I den forbindelse kan det vises til at det for 2016 er bevilget 160 millioner kroner til ordningen med rimeligere barnehageplass for familier med lav inntekt. Denne ordningen ble innført 1. mai 2015, og sikrer at ingen familier betaler mer enn 6 prosent av samlet inntekt for en barnehageplass.

Departementet mener at forslagene i høringsnotatet er innenfor rammene til barnekonvensjonen.

1.4 EØS-avtalen

EØS-regelverket setter ingen begrensninger for medlemslandenes muligheter til å foreta tilpasninger i nasjonal trygdelovgivning, såfremt dette gjøres på en slik måte at EØS-borgere ikke diskrimineres sammenlignet med landets egne borgere.

På grunn av de såkalte sammenleggingsbestemmelsene i forordning 883/2004 om koordinering av trygdeordninger vil nasjonale botidskrav kunne oppfylles ved at tid i andre EØS-land medregnes. Dette innebærer at eventuelle nye eller hevede botidskrav i praksis ikke vil få betydning for personer som har tilstrekkelig opptjening i andre EØS-land.

1.5 Bilaterale trygdeavtaler

Norge har inngått en rekke bilaterale trygdeavtaler, som regulerer trygdekoordineringen mellom landene.

Heller ikke disse avtalene inneholder noen begrensninger for muligheten til å foreta tilpasninger i nasjonal trygdelovgivning, som for eksempel å heve eller innføre krav til botid for rett til ytelser. Også her, på samme måte som innenfor EØS, vil imidlertid rettigheter kunne oppnås gjennom sammenlegging av tid, men da begrenset til pensjonsområdet.

1.6 ILO og Europarådets trygdekonvensjoner

1.6.1 ILOs trygdekonvensjoner

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) er FNs særorganisasjon for arbeidslivet. ILO har vedtatt en rekke konvensjoner som angår trygdeområdet. De relevante konvensjonene med hensyn til botidskrav, er ILO-konvensjon nr. 102 om minstestandard for sosial sikkerhet (heretter ILO 102)¹, hvor Norge i dag kun er bundet av de delene som gjelder helsetjenester, arbeidsløshetsstønad, yrkesskadestønad og familiestønad, ILO-konvensjon nr. 128 om uføre,- alders- og etterlattestønad (heretter ILO 128)² og ILO-konvensjon nr. 130 om sykehjelp og sykepenges (heretter ILO 130)³.

1.6.2 Europarådets trygdekonvensjoner

Av Europarådets konvensjoner på trygdeområdet, er den relevante med hensyn til botidskrav Den europeiske kodeks for sosial sikkerhet (heretter kodeks), med tilleggsprotokoll⁴. Norge er bundet av alle delene av konvensjonen, unntatt den delen som gjelder fødselsstønad.

1.6.3 Gjennomgang av konvensjonenes bestemmelser om botid

Nedenfor gjennomgås hvilke begrensninger de ovennevnte ILO- og Europarådskonvensjonene setter for Norges handlingsrom med hensyn til botidskrav.

Helsetjenester

ILO 102 sier i artikkel 11 at helsetjenester i det minste skal ytes til personer "... som har fullført, eller hvis forsørger har fullført så lang ventetid som anses nødvendig for å unngå misbruk".

ILO 130 sier i artikkel 15 at når det for helsetjenester stilles krav om en kvalifiseringstid, skal disse bestemmelsene "... ikke være slik at retten til stønad blir fratatt personer som normalt tilhører den trygdete personkrets".

Kodeks sier i artikkel 11 at helsetjenester i det minste skal ytes til personer "... som har fullført, eller hvis forsørger har fullført, så lang ventetid som er nødvendig for å unngå misbruk".

Ingen av de relevante konvensjonene setter altså en konkret grense for hvor lang botid de ratifiserende landene kan kreve, men det legges opp til en nødvendighetsvurdering.

Sykestønad

ILO 102 får for sykestønad ikke anvendelse for Norge.

¹ Trådte for Norges del i kraft 27. april 1955

² Trådte for Norges del i kraft 1. november 1969

³ Trådte for Norges del i kraft 15. februar 1973

⁴ Trådte for Norges del i kraft 13. mars 1968

ILO 130 sier i artikkel 25 at når det for sykestønad stilles krav om en kvalifiseringstid, skal disse bestemmelsene "... ikke være slik at retten til stønad blir fratatt personer som normalt tilhører den trygdede personkrets".

Kodeks sier i artikkel 17 at sykestønad i det minste skal ytes til personer "... som har fullført, eller hvis forsørger har fullført, så lang ventetid som er nødvendig for å unngå misbruk".

Ingen av de relevante konvensjonene setter altså en konkret grense for hvor lang botid de ratifiserende landene kan kreve, men det legges opp til en nødvendighetsvurdering.

Arbeidsløshetsstønad

ILO 102 sier i artikkel 23 at arbeidsløshetsstønad i det minste skal ytes til personer "... som har fullført så lang ventetid som anses nødvendig for å unngå misbruk".

Kodeks sier i artikkel 23 at arbeidsløshetsstønad i det minste skal ytes til personer "... som har fullført så lang ventetid som er nødvendig for å hindre misbruk".

Ingen av de relevante konvensjonene setter altså en konkret grense for hvor lang botid de ratifiserende landene kan kreve, men det legges opp til en nødvendighetsvurdering.

Uførestønad

ILO 102 får for uførestønad ikke anvendelse for Norge.

ILO 128 opererer i artikkel 11 nr. 2 med to alternativer for fastsettelse av maksimale botidskrav. Norge har påberopt seg alternativ a, som sier at det i det minste skal gis en redusert ytelse til en person som før oppnådd pensjonsalder har fullført en kvalifiseringstid på 5 års premiebetaling, sysselsetting eller opphold.

Kodeks opererer i artikkel 57 nr. 2 med to alternativer for fastsettelse av maksimale botidskrav. Norge har påberopt seg alternativ a, som sier at det i det minste skal gis en redusert ytelse til en person som før oppnådd pensjonsalder har fullført en kvalifiseringstid på 5 års premiebetaling eller sysselsetting.

Etter både ILO 128 og kodeks er det maksimale kravet til kvalifiseringstid 5 år. ILO 128 medfører den sterkeste begrensningen i de ratifiserende landenes handlingsrom, ved at det ikke kan kreves mer enn 5 års opphold, mens det etter kodeks kan kreves 5 år premiebetaling eller sysselsetting.

Aldersstønad

ILO 102 får for aldersstønad ikke anvendelse for Norge.

ILO 128 opererer i artikkel 18 nr. 2 med to alternativer for fastsettelse av maksimale botidskrav. Norge har påberopt seg alternativ a, som sier at det i det minste skal gis en redusert ytelse til en person som før oppnådd pensjonsalder har fullført en kvalifiseringstid på 15 års premiebetaling eller sysselsetting.

Kodeks opererer i artikkel 29 nr. 2 med to alternativer for fastsettelse av maksimale botidskrav. Norge har påberopt seg alternativ a, som sier at det i det minste skal gis en

VEDLEGG 2

reduisert ytelse til en person som før oppnådd pensjonsalder har fullført en kvalifiseringstid på 15 års premiebetaling eller sysselsetting.

Etter både ILO 128 og kodeks er det maksimale kravet 15 år premiebetaling eller sysselsetting.

Gjenlevendestønad

ILO 102 får for gjenlevendestønad ikke anvendelse for Norge.

ILO 128 opererer i artikkel 24 nr. 2 med to alternativer for fastsettelse av maksimale botidskrav. Norge har påberopt seg alternativ a, som sier at det i det minste skal gis en redusert ytelse til en person som før oppnådd pensjonsalder har fullført en kvalifiseringstid på 5 års premiebetaling eller sysselsetting.

Kodeks opererer i artikkel 63 nr. 2 med to alternativer for fastsettelse av maksimale botidskrav. Norge har påberopt seg alternativ a, som sier at det i det minste skal gis en redusert ytelse til en person som før oppnådd pensjonsalder har fullført en kvalifiseringstid på 5 års premiebetaling eller sysselsetting.

Etter både ILO 128 og kodeks er det maksimale kravet 5 år premiebetaling eller sysselsetting.

Familiestønad

ILO 102 sier i artikkel 43 at familiestønad i det minste skal ytes til personer som har "... fullført en ventetid på 3 måneders premiebetaling eller sysselsetting eller et års opphold, alt etter som det måtte bli bestemt".

Kodeks sier i artikkel 43 at familiestønad i det minste skal ytes til personer som har "... fullført en ventetid på en måneds premiebetaling eller sysselsetting eller seks måneders opphold, alt etter hva som måtte bli bestemt."

Den strengeste grensen settes av kodeks. Siden den norske barnetrygden ikke er avgiftsbasert eller basert på sysselsetting er det maksimale kravet seks måneders botid i Norge.

Yrkesskadestønad

ILO 102 sier i artikkel 37 at yrkesskadestønad i det minste skal ytes til en person "... som var sysselsatt på medlemstatenes område på det tidspunkt ulykken hendte eller da han pådro seg sykdommen ...", eller eventuelt til en slik persons etterlatte.

Kodeks sier i artikkel 37 at yrkesskadestønad i det minste skal ytes til en person "... som var sysselsatt på den kontraherende Parts territorium på det tidspunkt ulykken inntraff eller da han pådro seg sykdommen ...", eller eventuelt til en slik persons etterlatte.

For yrkesskadestønad er det altså ikke anledning til å innføre noe botidskrav.

Fødselsstønad

Hverken ILO 102 eller kodeks får anvendelse for Norge hva gjelder fødselsstønad.

VEDLEGG 2

Norge er dermed ikke bundet til noen særskilt grense med hensyn til botidskrav for fødselsstønad.

Øvrige ytelser

Følgende ytelser, som er del av det norske trygdesystemet, er ikke eksplisitt nevnt i noen av de aktuelle konvensjonene: kontantstøtte, supplerende stønad, overgangsstønad, pleiepenger, omsorgspenger, opplæringspenger, hjelpemidler, grunnstønad, hjelpestønad, gravferdsstønad og ytelser til tidligere familiepleiere. Det legges til grunn at kontantstøtten i denne sammenhengen ikke er familiestønad i tradisjonell forstand, men en uregulert ytelse.

For disse ytelsene må det antas at Norge står fritt til å innføre botidskrav, så lenge flyktningkonvensjonens likebehandlingsbestemmelse etterleveres.