

Arbeids- og  
sosialdepartementet  
Postboks 8019 Dep.  
0030 Oslo

Oslo, 1. november  
2016  
Vår ref.: SAG/INNVA

Deres ref: 16/2391

## HØRINGSUTTALELSE FRA JUSSBUSS VEDRØRENDE FORSLAG TIL ENDRINGER I TRYGDEREGELVERKET

### 1. Om Jussbuss

Jussbuss er et rettshjelptiltak drevet av jusstudenter. Vi tilbyr gratis rettshjelp i enkeltsaker der dette ikke dekkes av det offentlige.

Jussbuss arbeider for å bedre rettsstillingen for ressursvake samfunnsgrupper. Både i prioriteringen av klientgrupper og enkeltsaker, og ved oppsøkende virksomhet, forsøker vi å hjelpe dem som trenger det aller mest. Et overordnet mål for Jussbuss er å øke den prosessuelle og materielle rettsikkerheten for våre klientgrupper.

I 2015 behandlet Jussbuss 311 saker innen trygderett, 191 saker innen helse og sosialrett, og 986 saker innen utlendingsrett. På bakgrunn av dette ønsker vi å komme med noen kommentarer til regjeringens forslag om endringer i trygderegelverket.

### 2. Bemerkninger til punktene

#### 2.1 Bemerkninger til forslaget punkt 3

Etter dagens regelverk har flyktninger rett til uførepensjon og alderspensjon uavhengig av forutgående medlemskap i folketrygden. Utvalget foreslår å avvikle denne retten, slik at eldre og uføre flyktninger må søke om supplerende stønad.

Supplerende stønad er behovsprøvd, og gir ikke forsørgingstillegg for barn. Konsekvensene er at mottakere vil få lavere ytelser, og at endringen særlig vil ramme personer med forsørgerbyrde. Det er mindre forutsigbart å motta supplerende stønad, framfor uføretrygd eller alderspensjon, fordi man bare får innvilget supplerende stønad for ett år av gangen. Beløpets størrelse kan variere fra år til år. Resultatet er at mange av mottakerne får lavere stønader. En konsekvens av dette er flere blir avhengige av å søke sosialstønad i tillegg til supplerende stønad. Kommunal sosialhjelp er vårt samfunns laveste sikkerhetsnett, og man er ikke i en trygg og forutsigbar økonomisk situasjon dersom man må søke kommunal sosialhjelp. Samlet vil den foreslåtte ordningen stille en allerede sårbar gruppe i en økonomisk svakere og mer uforutsigbar situasjon.

Jussbuss mener NAVs framstilling i tidsskriftet *Arbeid og velferd nr. 1 2016: Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*<sup>1</sup>, underbygger vårt standpunkt. NAVs analyse peker særlig på risikofaktorer

<sup>1</sup><https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/langtidsmottakere-av-%C3%B8konomisk-sosialhjelp>, besøkt 26.10.16

knyttet til å være langvarig mottaker av sosialstønad. Innvandrerbakgrunn er en av faktorene som gir stor risiko. Jussbuss mener forslaget kan forsterke dette. En videre konsekvens av forslaget er økt barnefattigdom. Det vises til *NAV-rapport 1-2016*<sup>2</sup>.

Utvalgets hevder at flyktninger særskilte retter etter folketrygdloven kan fjernes, fordi det er et mål at flyktninger likebehandles med andre som mottar uføretrygd og alderspensjon. Personer med flyktningstatus som er uføre eller over 67 år er i en særlig utsatt sosioøkonomisk situasjon og har et langt dårligere utgangspunkt enn personer med lang botid i Norge. Flyktninger bør derfor ha et fortsatt særskilt økonomisk vern etter folketrygdloven.

## 2.2 Bemerkninger til forslagens punkt 4.3

### 2.2.1 Endring av botidskravet for stønad for enslig mor eller far, punkt 4.3.1

Jussbuss er uenig i departementets innstilling om å heve botidskravet fra tre til fem år for å få innvilget overgangsstønad etter folketrygdloven kapittel 15. Departementet begrunner denne økningen med at stønaden kan motvirke innvandrerkvinnens deltakelse i arbeidslivet.

Jussbuss mener at viktige hensyn er utelatt ved denne vurderingen. Formålet bak overgangsstønaden er å sikre en midlertidig inntekt for medlemmer som har aleneomsorg for barn, slik at de nettopp blir i stand til å forsørge seg ved eget arbeid. Hele formålet med stønaden er altså at den skal gjøre mottaker klar for arbeidslivet ved å gi vedkommende en viss økonomisk trygghet. Jussbuss frykter at forslaget, snarere enn å føre til at flere innvandrerkvinner kommer ut i arbeid, får en motsatt effekt.

Ved overgangsstønad får mottakeren kun utbetalt 2,25 ganger grunnbeløpet i folketrygden i året. Ettersom beløpet er relativt lavt, fører ikke forslaget til nevneverdige økonomiske besparelser for staten. De små besparelsene kan uansett ikke forsvare de negative konsekvensene forslaget vil ha for en allerede ressurs svak gruppe med forsørgere og deres barn.

Jussbuss mener at botidskravet for stønad for enslig mor eller far ikke må økes til fem år.

### 2.2.2 Endring av botidskravet for uføretrygd

Departementet foreslår å heve botidskravet til fem år før man får innvilget uføretrygd.

Forslaget er problematisk for vår klientgruppe. Formålet bak ordningen med uføretrygd er «å sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte», jf. folketrygdloven § 12-1. Ytelsen gis til personer som har fått inntektsevnen varig nedsatt og ikke lenger har mulighet til å sikre seg inntekt gjennom arbeid. Ved å heve botidskravet vil mange som i realiteten er uføre overføres til andre ytelser. Dette skaper en mer uforutsigbar økonomisk situasjon som vanskelig kan tenkes integreringsfremmende for de det gjelder.

Det er allerede strenge krav for å få innvilget uføretrygd. Det kreves at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten på grunn av varig sykdom, jf. folketrygdloven § 12-7. Hovedregelen er at man må ha gjennomført hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak. Søknadsprosessen for å få innvilget uføretrygd er ofte tidkrevende. Jussbuss kan ikke se at et hevet botidskrav har noen annen funksjon enn å utelukke flere mennesker i sårbare livssituasjoner fra uføretrygd ytelsen.

<sup>2</sup> <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/NAV+rapportserie/NAV+rapporter/fattigdom-og-levek%C3%A5r-i-norge.tilstand-og-utviklingstrekk-2015>, besøkt 31.10.16

Jussbuss mener at en heving av kravet bidrar til å skape større sosiale forskjeller i samfunnet. Dette er verken en ønskelig eller bærekraftig samfunnsutvikling. Derfor må botidskravet for uføretrygd ikke økes til fem år.

### 2.2.3 Endring av botidskravet for arbeidsavklaringspenger

Departementet foreslår å øke botidskravet også for arbeidsavklaringspenger.

Jussbuss er uenig i dette forslaget, og viser til begrunnelsen i punktet ovenfor. Vi mener at innstramningen kan ha uheldige konsekvenser for flyktningers integrering i det norske samfunnet.

Vi stiller oss bak vurderingen om at unntaksbestemmelsen skal utformes uttømmende i loven, da vi er enige i at dette sikrer forutberegnelighet og likebehandling. Vi presiserer at dette forutsetter at det ikke skjer en realitetsendring.

### 2.3 Bemerkninger til forslagens punkt 4.4

Jussbuss stiller seg bak forslaget om å fjerne botidskravet for hjelpemidler etter folketrygdloven kapittel 10.

## **3. Generelle kommentarer til forslaget**

### 3.1 Forslaget er mangelfullt utredet

#### 3.1.1 De integreringsmessige konsekvensene er mangelfullt utredet

Av en 46 siders høring har departementet kun viet to sider til å vurdere de integreringsmessige konsekvensene av forslaget. Departementet har lagt til grunn at forslaget vil gi flyktninger flere incentiver til å jobbe, uten at den antatte virkningen er utredet. Når det foreslås såpass omfattende endringer, må det forventes at departementet kan vise til forskning eller i det minste plausible argumenter for at forslaget fremmer den tilsiktede virkningen.

Det er en rekke grunner til at flyktninger har lavere arbeidsdeltagelse enn befolkningen for øvrig, blant annet manglende språkkunnskaper, få incentiver for arbeidsgiver, utfordringer med å få godkjent utdanning fra hjemlandet og varierende utdanningsnivå. Jussbuss mener at det vil ha en større effekt på sysselsettingen å satse på tiltak som adresserer disse utfordringene.

Departementet har heller ikke foretatt noen vurdering av hvilke økonomiske konsekvenser forslaget vil ha for flyktninger som ikke lykkes å komme ut i arbeid like raskt som ønsket. En heving av botidskravet vil gjøre at mange stønadsmottakere blir tvunget over på sosialhjelp for å få dekket sine økonomiske behov. Dette vil føre til en mer ustabil økonomisk situasjon for en allerede utsatt gruppe. I høringsnotatet gir departementet inntrykk av at formålet med endringene er å bedre flyktningers økonomi. Da er det kritikkverdig at departementet fremmer et forslag som er direkte kontraproduktivt for å oppnå dette formålet.

Jussbuss frykter også at endringene vil gjøre det enda vanskeligere å komme seg inn på arbeidsmarkedet for dem som allerede sliter. Mottakere av arbeidsavklaringspenger får tett oppfølging fra NAV, noe de mister dersom de sluses over på sosialhjelp. Jussbuss kan ikke se at departementet har vurdert denne virkningen av forslaget.

### 3.1.2 Våre folkerettslige forpliktelser er mangelfullt utredet

Departementet hevder at så lenge flyktninger har samme rettigheter på papiret som befolkningen for øvrig, er norsk lov i overensstemmelse med flyktningkonvensjonen. Det stemmer at flyktningkonvensjonen krever at det nasjonale regelverket må være likt for flyktninger og andre. Imidlertid følger det av artikkel 24 at det kan foreskrives særlige ordninger for flyktninger som ikke har forutsetning for å oppnå nødvendig medlemstid i nasjonale trygdeordninger. Hensynet bak denne presiseringen er at flyktninger ikke skal komme vesentlig dårligere ut enn befolkningen for øvrig. Kravet om formell likebehandling i regelverket er med andre ord et minstekrav. Jussbuss er kritisk til at departementet forsøker å legge seg på et absolutt minimumsnivå når det kommer til å etterleve våre folkerettslige forpliktelser.

Jussbuss mener også at forslaget kan være i strid med retten til familieliv etter EMK art.8, ettersom forslaget legger opp til at retten til familiegjennforening vil bli avskåret for en gruppe mennesker. Det er kritikkverdig at departementet ikke har utredet dette. Etter dagens ordning gjøres det unntak for kravet til tidligere og fremtidig inntekt for referansepersoner som mottar uføre- og alderspensjon tilsvarende minste pensjonsnivå med høy sats. Referansepersoner som får supplerende stønad på grunn av for kort botid, er ikke omfattet av dette unntaket. Siden denne gruppa ikke er arbeidsfør, vil de heller ikke ha noen mulighet til å forbedre inntekten sin i fremtiden. De er dermed avskåret fra retten til familiegjennforening. I den sammenheng må det også påpekes at flyktninger, etter internasjonale konvensjoner, har rett på et særlig vern av sitt familieliv, ettersom familiesplittelsen per definisjon har vært ufrivillig. Jussbuss mener også at departementet burde vurdert hvorvidt forslaget er i strid med diskrimineringsforbudet i EMK art. 14, da endringene innebærer at en gruppe av befolkningen ikke får utøvet sin konvensjonsfestede rett til familieliv.

### 3.1.3 Departementet har ikke vurdert om forslaget er diskriminerende

Grunnloven § 98 slår fast at alle er like for loven og at ingen må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling. Departementet virker å legge til grunn at så lenge eventuelle endringer gjør at flyktninger behandles likt med øvrige deler av befolkningen, er ikke forslaget diskriminerende. Jussbuss mener imidlertid at departementet burde vurdert om forslaget vil føre til indirekte diskriminering i strid med Grunnloven § 98. Det er åpenbart at flyktninger ikke har samme muligheter som befolkningen for øvrig til å oppfylle kravene som botid og medlemskap i folketrygden. Ikke minst vil mange av dem slite med å komme inn i arbeidslivet grunnet fysiske og psykiske skader. Folketrygdlovens særlige vern av flyktninger skal sikre reell tilgang på nødvendige trygdeytelser for denne gruppen. Da er det skremmende at departementet foreslår en tilsynelatende nøytral lovgivning som fører til at flyktninger stilles dårligere enn befolkningen for øvrig, uten å gjøre en vurdering av om forslaget er i strid med diskrimineringsforbudet.

## 3.2 Forslaget er dårlig begrunnet

Siden eldre og uføre flyktninger ikke kan forventes å komme ut i arbeid, kan ikke økt sysselsetting brukes som argument for endringene. Det vil heller ikke være store økonomiske besparelser, da nivået på ytelsen som hovedregel vil ligge på tilnærmet samme nivå som minste pensjonsnivå. En viktig begrunnelse fra departementet blir derfor at ordningene med uføre- og alderspensjon ikke skal være så fordelsaktige at det fører til en økt tilstrømming av asylsøkere. Jussbuss er svært kritiske til at departementet legger en antatt pull-effekt til grunn for sitt forslag. Det er ikke vist til forskning som bekrefter at asylsøkere velger destinasjon basert på inngående kunnskap om trygdesystemet.

Dersom pull-effekten skal brukes til å begrunne omfattende endringer i trygderegelverket, må det vises til klare holdepunkter som bekrefter den antatte sammenhengen.

Jussbuss bemerker også at trygderegelverkets oppgave er å sikre gode ordninger for personer med opphold i Norge. Jussbuss er derfor skeptisk til at Arbeid- og sosialdepartementet skal drive innvandringsregulering gjennom endringer i trygdlovgivningen. Dette gjør seg særlig gjeldende når departementet, som skissert i punkt 1.2, foreslår endringer som i realiteten avskjærer mange flyktninger fra å bli gjenforent med familien sin. Dersom formålet er å hindre innvandring til Norge, må dette skje gjennom materielle endringer i utlendingsloven som er utredet og begrunnet deretter, slik at de rette høringsinstanser kan ta stilling til forslaget.

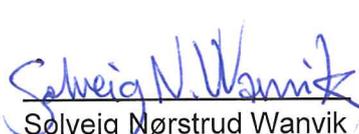
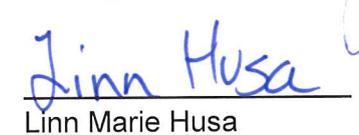
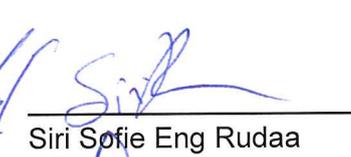
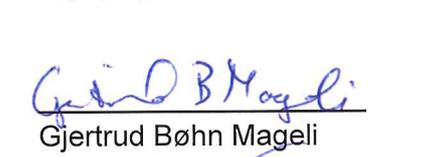
#### 4. Avsluttende kommentarer

Jussbuss er negative til de foreslåtte endringene i trygderegelverket. Vi mener de vil ramme en svært utsatt gruppe hardt, og at de vil ha store negative integreringsmessige konsekvenser. Videre er forslaget mangelfullt utredet og begrunnet. Ut ifra høringsnotatet er det vanskelig å vurdere om endringene vil føre til høyere sysselsetting blant flyktninger. Jussbuss frykter at forslaget i ytterste konsekvens vil være direkte kontraproduktivt.

*Om høringsens øvrige punkter viser Jussbuss til JURKs høringsuttalelse, og støtter den i sin helhet.*

Mvh,

Jussbuss v/Utlendingsrettsgruppa og Arbeid, - sosial og trygderettsgruppa  
Tlf.: 22 84 29 00

 Solveig Nørstrud Wanvik	 Thomas Meier Strømme	 Lars Engebretsen
 Linn Marie Husa	 Nicole Marie Versland	 Ingeborg Folkestad Breistein
 Andreas Killingstad	 Siri Sofie Eng Rudaa	 Gjertrud Bøhn Mageli
 Ingvild Kvanvik	 Hilde Firman Fjellså	 Erlend Kragh Nyhus
 Mari Rudshaug	 Marita Matthews Holmeset-Varpe	