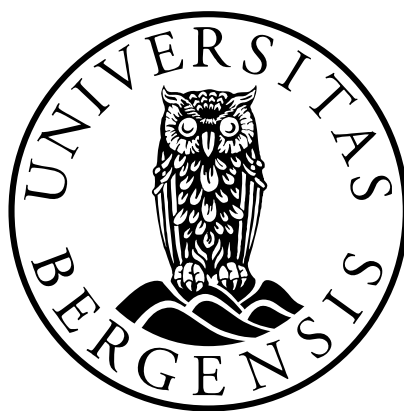


Norske familieytelser i en EØS-kontekst

En analyse av EØS-avtalens betydning for retten til norske familieytelser når en familie har tilknytning til flere EØS-stater.

Kandidatnummer: 107

Antall ord: 35 760



JUS396 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

[10. mai 2023]

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
1.1	Tema.....	4
1.2	Aktualitet.....	5
1.3	Metode.....	7
2	Trygdekoordinering.....	10
3	Familieytelser.....	14
3.1	Kravene i trygdeforordningen.....	14
3.2	Norske familieytelser.....	15
3.2.1	Barnetrygd, kontantstøtte og stønad til enslig mor eller far.....	15
3.2.2	Tilgrensende ytelser som ikke er familieytelser.....	17
4	Relevant personkrets.....	19
4.1	Innledning.....	19
4.2	Definisjonen av familiemedlemmer.....	20
4.2.1	Henvisning til nasjonal rett.....	20
4.2.2	Tilfeller med vilkår om å bo sammen.....	23
4.2.3	Barnet som koblingspunkt.....	26
4.3	Familiemedlemmer i reguleringen av norske familieytelser.....	29
4.3.1	Barnetrygd.....	29
4.3.2	Kontantstøtte.....	32
4.3.3	Stønad til enslig mor eller far.....	34
5	Retten til familieytelser.....	37
5.1	Retten til å søke.....	37
5.2	Retten til å motta.....	38
5.2.1	Utgangspunktet.....	38
5.2.2	Familiemedlemmers rett.....	39
5.3	En individuell rett.....	42
5.4	Handlingsrommet ved tildeling.....	44
5.4.1	Rettighetshaver søker.....	44
5.4.2	En annen enn rettighetshaver søker.....	45
5.4.3	Begge søker.....	47

5.4.4	Misbruksregelen	48
5.4.5	Norsk trygdlovgivning.....	48
6	Materielle vilkår som påvirkes	52
6.1	Innledning.....	52
6.2	Barnetrygd	52
6.2.1	Bo og oppholde seg lovlig i Norge.....	52
6.2.2	Bo fast med barnet.....	56
6.3	Kontantstøtte.....	60
6.3.1	Bo og oppholde seg i Norge.....	60
6.3.2	Bo fast med barnet.....	61
6.3.3	Trygdetid	61
6.4	Stønad til enslig mor eller far	64
6.4.1	Opphold i Norge.....	64
6.4.2	Aleneomsorg for barnet.....	64
6.4.3	Sivilstatus	65
6.4.4	Trygdetid	65
6.4.5	Medlemskap i folketrygden.....	66
6.4.6	Yrkesrettet aktivitet	66
6.4.7	Avkorting mot inntekt	67
6.4.8	Bortfall grunnet mottak av andre ytelser.....	68
6.4.9	Nødvendig barnetilsyn	70
6.4.10	Utgifter i forbindelse med utdanning eller opplæring	70
6.5	Må den norske trygdlovgivningen endres?.....	71
7	Særtilfellet når ingen i familien har Norge som lovvalgsstat.....	73
7.1	Innledning.....	73
7.2	Lovvalgsreglenes begrensninger	73
7.3	Betydningen for de norske familieytelsene	77
8	Rett til familieytelser fra flere EØS-stater samtidig.....	82
8.1	Innledning.....	82
8.2	Når gjelder trygdeforordningen artikkel 68?.....	83
8.2.1	Ytelser av samme art til noen i familien	83
8.2.2	Reell rett til familieytelser fra flere stater	84

8.3	Prioriteringsrekkefølgen	85
8.4	Statenes plikt til å videresende søknader	86
9	Feilutbetalinger.....	88
9.1	Innledning.....	88
9.2	Familieytelser utbetalt til en annen enn rettighetshaver	88
9.2.1	Tilbakebetaling	88
9.2.2	Straff.....	91
9.2.3	Avslå krav og stanse løpende stønad.....	91
9.3	Brudd på opplysningsplikten	93
9.3.1	Opplysningsplikt	93
9.3.2	Tilbakebetaling.....	94
9.3.3	Straff.....	96
10	Avsluttende bemerkninger	98
10.1	Familieytelsenes natur	98
10.2	Endringer i praksis	99
10.3	Flere skal regnes som familiemedlemmer	99
10.4	Familiemedlemmers individuelle rett	101
10.5	Andre kategorier ytelser.....	103
10.6	Kun koordinering	103
	Kildeliste	105

1 Innledning

1.1 Tema

Temaet for masteroppgaven er norske familieytelser i en EØS-kontekst. Oppgaven er en analyse av hvilken betydning EØS-avtalen har for retten til norske familieytelser når en familie har tilknytning til flere EØS-stater. En situasjon som illustrerer tematikken er når den ene forelderen bor og arbeider i Norge, mens den andre forelderen bor sammen med barnet i en annen EØS-stat. Kan en av foreldrene ha rett til en familieytelse fra Norge, og i så fall hvem av dem? Oppgaven er imidlertid ikke begrenset til det nevnte tilfellet. Familien kan også ha tilknytning til flere EØS-stater hvis foreldrene bor sammen i en annen EØS-stat og den ene forelderen pendler til Norge i forbindelse med arbeid her. Andre omsorgspersoner for barnet kan også være omfattet. Selv om alle disse tilfellene er omfattet av oppgavens tema er normalttilfellet i oppgaven at foreldrene bor i ulike EØS-stater hvorav bare den som bor i en annen EØS-stat bor med barnet.

For å kunne si noe om hvem som har rett til norske familieytelser i disse tilfellene er det flere forhold som må avklares og analyseres. Først gir jeg en kort innføring i EØS-rettens trygdekoordineringsregler i kapittel 2. I kapittel 3 gjør jeg rede for hvilke norske trygdeytelser som skal regnes som familieytelser etter trygdeforordningen. Etter det analyserer jeg hvem det er som utgjør den relevante personkretsen ved spørsmål om de norske familieytelsene i kapittel 4. Med det får jeg klarlagt hvilke ytelser det er snakk om og hvilke personer som er relevante. Dermed kan jeg gå over til en analyse av retten til familieytelser i kapittel 5. Denne analysen deler jeg opp i retten til å *søke om* og retten til å *motta* en familieytelse. Basert på analysene vurderer jeg hvordan det er mest treffende å omtale familieytelsene og da særlig om det er snakk om en individuell rett. Jeg ser også nærmere på om Norge har et handlingsrom ved tildelingen av familieytelser i ulike søknadssituasjoner.

I kapittel 6 knytter jeg de føringene som har blitt klarlagt i de foregående kapitlene til de konkrete materielle vilkårene for rett til de norske familieytelsene. Avslutningsvis i kapitlet vurderer jeg om den norske trygdelovgivningen må endres, siden en rekke vilkår må fravikes eller tolkes annerledes enn norsk trygdelovgivning i utgangspunktet legger opp til. I kapittel 7 analyserer jeg et særtilfelle hvor ingen i familien er underlagt norsk lovgivning etter

lovvalsreglene i trygdeforordningen. Det kan likevel stilles spørsmål ved om de har rett til norske familieytelser.

Grunnet reguleringen av familieytelser og deres natur kan det oppstå situasjoner hvor familien får rett på familieytelser fra flere EØS-stater samtidig. I kapittel 8 ser jeg nærmere på hvordan dette reguleres i trygdeforordningen. Selv om målet er å unngå feilutbetalinger, kan de fortsatt skje, og i kapittel 9 ser jeg nærmere på hvilke konsekvenser en feilutbetaling kan få for mottakeren av ytelsen. Til slutt ser jeg på funnene i oppgaven i et større perspektiv og kommer med noen avsluttende betraktninger i kapittel 10.

1.2 Aktualitet

Den 5. november 2019 redegjorde statsråd Anniken Hauglie for feilpraktiseringen av retten til å ta med sykepengene, arbeidsavklaringspengene og pleiepengene ved opphold i andre EØS-stater.¹ Feilen innebar at oppholdskravet i folketrygdloven var praktisert i tilfeller hvor trygdeforordningen artikkel 21 ga en rett til å beholde ytelsen under opphold i andre EØS-stater.² Et betydelig antall personer hadde fått stanset utbetalingen av ytelsene og fått urettmessige tilbakebetalingskrav.³ I tillegg ble mange anmeldt og dømt for trygdesvindel.⁴ For å rydde opp etter trygdeskandalen ble det nedsatt to ulike utvalg. Først så Granskingsutvalget på feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området.⁵ Granskingsutvalget kom med sterk kritikk av en rekke aktører som i sum muliggjorde at feilen fikk gå ubemerket hen så lenge som den gjorde.⁶ Blant disse var academia som verken hadde «bidratt til en problematisering av hvilke forpliktelser som følger av EØS-retten på dette området, eller til en diskusjon av om praksis i Nav var riktig.»⁷

Deretter undersøkte Trygdekoordineringsutvalget gjennomføringen og synliggjøringen av Norges trygdekoordineringsforpliktelser.⁸ Utvalget foretok en mer helhetlig gjennomgang av norsk trygdelovgivning og forholdet til de folkerettslige forpliktelsene av betydning for

¹ Hauglie (2019).

² NOU 2021: 8 side 16–17.

³ Samme sted side 17.

⁴ Samme sted side 17.

⁵ NOU 2020: 9.

⁶ Samme sted side 248–250.

⁷ Samme sted side 249.

⁸ NOU 2021: 8.

trygdekoordinering.⁹ I prosessen avdekket utvalget mulige problemområder som krevde nærmere oppfølging.¹⁰ Samtidig foretok ikke utvalget en full gjennomgang av alle sider ved regelverket.¹¹ En problemstilling utvalget pekte på, ledsaget av noen foreløpige vurderinger, var om familiemedlemmer av en person som er underlagt norsk lovgivning kan ha en selvstendig rett på familieytelser fra Norge.¹² Departementet var ikke uten videre enige i Trygdekoordineringsutvalgets vurderinger og sa de skulle vurdere spørsmålet nærmere.¹³ Dette er en sentral problemstilling i masteroppgaven.

Siden trygdeskandalen kom for en dag har det vært saker i EFTA-domstolen og norske domstoler som har tydeliggjort at norsk praksis ikke har vært i tråd med EØS-retten.¹⁴ I juli 2022 konkluderte EFTA-domstolen med at overgangsstønad etter folketrygdloven kapittel 15 regnes som en familieytelse etter trygdeforordningen.¹⁵ Departementet ga så sent som i april 2022 uttrykk for at det mente at overgangsstønad falt utenfor trygdeforordningens virkeområde.¹⁶ En annen sak av nyere dato er spørsmålet om retten til dagpenger under opphold i andre EØS-stater som Høyesterett avgjorde i februar 2023.¹⁷ Høyesterett konkluderte riktig nok med at oppholdskravet i folketrygdloven § 4-2 er forenlig med EØS-retten.¹⁸ Sakene illustrerer likevel at det fortsatt er en rekke spørsmål som både blir og bør bli diskutert før det eventuelt er mulig å si med en viss sikkerhet at det ikke er flere kritikkverdige forhold ned samme gate som trygdeskandalen.

Retten til trygdeytelser når en person har tilknytning til flere EØS-stater er et tema som har fått en del mediedekning de siste årene.¹⁹ Det har vært et uttalt politisk mål å begrense retten til norske trygdeytelser for personer bosatt i andre land.²⁰ Dette omtales ofte som «eksport» av trygdeytelser. Selv om tilfellene denne oppgaven omfatter ikke nødvendigvis er «trygdeeksport» i egentlig forstand, er det klart at den politiske viljen til å begrense retten til

⁹ Samme sted side 19.

¹⁰ Samme sted side 19.

¹¹ Samme sted side 19–20.

¹² Samme sted side 201–202.

¹³ Prop. 71 L (2021–2022) side 140 og 145–146.

¹⁴ HR-2021-1453-S [NAV-saken]; Sak E-2/22 A mot Norge; TRR-2020-1763.

¹⁵ Sak E-2/22 A mot Norge avsnitt 6–20 og 48.

¹⁶ Prop. 71 L (2021–2022) side 47–48.

¹⁷ HR-2023-301-A.

¹⁸ Samme sted avsnitt 128.

¹⁹ NRK (2020); Dagsavisen (2019); Dagbladet (2016); TV2 (2012).

²⁰ Meld. St. 40 (2016–2017); Innst. 108 S (2017–2018).

trygdeytelser også kan slå inn her. Det er derfor et særlig behov for å klargjøre hva EØS-retten krever og hvilken betydning dette har for norsk rett.

Temaet norske familieytelser i en EØS-kontekst er i liten grad behandlet i norsk juridisk litteratur. Et unntak er Ingunn Ikdahls kapittel i *Trygd og pensjon i EØS*.²¹ Spørsmålet om familiemedlemmers rett til ytelser fra Norge når deres tilknytning til Norge er via en annen person er imidlertid ikke behandlet særlig omfattende. Enkelte sider av problematikken nevnes i andre bøker.²² Det mangler likevel en helhetlig og dypere gjennomgang. Utenfor Norges grenser er det skrevet om temaet, men da naturlig nok uten en nærmere vurdering mot de norske ytelsene.²³ Et mål med masteroppgaven er å sammenstille og analysere relevante kilder ved spørsmål om retten til norske familieytelser når en familie har tilknytning til flere EØS-stater. På den måten håper jeg å bidra til en opplyst drøftelse av EØS-rettens betydning for retten til norske familieytelser.

1.3 Metode

I oppgaven bruker jeg rettsdogmatisk metode hvor jeg systematisk fremstiller gjeldende rett ved å vurdere løsningsforslag til aktuelle og potensielle konkrete rettslige problemer.²⁴ Sentralt i oppgaven står møtepunktet mellom norsk trygdelovgivning og trygdekoordineringen i EØS. Hovedgrepet i oppgaven er at jeg i de ulike kapitlene først ser på hvilke krav EØS-retten stiller, og deretter vurderer hvilken betydning disse kravene får for de norske familieytelsene. Et unntak fra denne fremgangsmåten er i kapittel 6 hvor jeg tar utgangspunkt i de materielle vilkårene for rett til de norske familieytelsene og analyserer hvordan de blir påvirket av EØS-retten. I kapittel 2 gjør jeg rede for trygdekoordineringsreglene i EØS og hvordan de virker sammen med norsk trygdelovgivning. Før det ser jeg i dette punktet nærmere på andre trekk som særpreger rettskildet bildet og metoden på dette området.

Det er to sentrale forordninger i trygdekoordineringssammenheng i EØS i dag. Det er forordning 883/2004, heretter omtalt som trygdeforordningen, og forordning 987/2009, heretter omtalt som gjennomføringsforordningen. Begge er gjort til en del av norsk rett ved folketrygdloven § 1-3 a, barnetrygdloven § 22 og kontantstøtteloven § 22. De nevnte

²¹ Ikdahl (2015) side 108–127.

²² Kjønstad (2022) side 365–392; Narvland (2021) side 147–157.

²³ Holm (2010); Paskalia (2007).

²⁴ Mæhle (2004) side 329.

bestemmelsene slår fast at bestemmelser gitt i eller i medhold av lovene, «skal fravikes i den utstrekning det er nødvendig» av hensyn til trygdeforordningen, gjennomføringsforordningen og EØS-avtalens hoveddel. I hvilke tilfeller det er nødvendig å fravike den norske trygdelovgivningen kommer jeg tilbake til underveis i oppgaven.

Trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen er av EU-rettslig opphav. Som utgangspunkt og klar hovedregel skal de derfor tolkes og anvendes slik at rettstilstanden blir den samme i EU og EØS.²⁵ Denne målsetningen om ensartethet omtales også som homogenitetsprinsippet.²⁶ Det er per nå ikke forskjeller av betydning for de spørsmålene oppgaven reiser mellom forordningene slik de gjelder i EU og EØS.²⁷ Det vil si at homogenitetsprinsippet gjelder fullt ut. Det er derfor ikke nødvendig å foreta en løpende fortolkningsprosess i to trinn, med en fortolkning av regelverket som EU-rett før en vurdering av om dette kan overføres til EØS-retten.²⁸ I stedet legger jeg til grunn at forordningene skal tolkes og anvendes likt i EU og EØS.

I en del av spørsmålene oppgaven behandler er det nødvendig å se til praksis fra særlig EU-domstolen. Det er fordi spørsmålene ikke har en klar løsning basert på ordlyden i trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen alene. Videre er det relativt omfattende praksis fra EU-domstolen, og domstolen er den autoritative fortolkeren av den underliggende EU-retten.²⁹ De fleste avgjørelsene fra EU-domstolen som det vises til i oppgaven er tolkningsuttalelser (forhåndsavgjørelser). Det betyr at det kun er tolkningen av EU-retten i disse tilfellene som er bindende, slik at det gjenstår for den nasjonale domstolen å anvende tolkningen på det konkrete tilfellet (subsumpsjonen).³⁰ EU-domstolens avgjørelser må tolkes med dette i mente. På samme måte må avgjørelsene forstås i lys av de spørsmålene som er stilt og den redegjørelsen den nasjonale domstolen har gitt for sakens faktiske og rettslige omstendigheter.³¹ I noen få tilfeller viser jeg til generaladvokatens innstilling som en kilde for å tolke EU-domstolens avgjørelse i samme sak. Det gjør jeg kun når EU-domstolen selv viser til

²⁵ Fredriksen (2022) side 70.

²⁶ Samme sted side 70.

²⁷ NOU 2021: 8 side 28–29.

²⁸ Fredriksen (2022) side 328–329.

²⁹ TEU artikkel 19.

³⁰ Fredriksen (2022) side 295–297; Sak C-363/08 *Slanina* avsnitt 27; Sak C-378/14 *Trapkowski* avsnitt 40.

³¹ Fredriksen (2022) side 295.

generaladvokatens innstilling og på den måten slutter seg til generaladvokatens argumentasjon.³²

Rettspraksis fra norske domstoler vies nokså liten plass i oppgaven. Selv om det har kommet enkelte avgjørelser fra Høyesterett om trygderett i EØS, berører disse dommene i begrenset grad de spørsmålene oppgaven reiser.³³ Videre er fokuset i oppgaven på hvilke forpliktelser Norge har etter EØS-retten og hvordan disse etterleves i praksis i dag. Derfor vies rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd plass i oppgaven.³⁴ Rundskrivet brukes ikke for å si hva innholdet i gjeldende rett er, men som et uttrykk for nåværende praksis i norsk forvaltning.³⁵ Derfor viser jeg i en del punkter avslutningsvis til rundskrivet og vurderer om den praksisen rundskrivet gir uttrykk for kommer i konflikt med de kravene som følger av EØS-retten.

³² Samme sted side 354–355.

³³ HR-2023-301-A; HR-2021-1453-S.

³⁴ R45-00.

³⁵ Ikdahl (2021) side 120–122.

2 Trygdekoordinering

Trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen skal sammen ivareta formålet med trygdekoordineringen i EØS, som er å sikre fri bevegelighet for personer.³⁶ EU-domstolen har i en rekke dommer vist til at utsikten til å motta familieytelser vil kunne påvirke hvorvidt en person søker arbeid i en annen EØS-stat.³⁷ Dersom det å ta arbeid i en annen EØS-stat kan føre til tap av familieytelser, er det mindre sannsynlig at vedkommende vil bruke sin rett til fri bevegelighet.

For å oppnå formålet etablerer trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen et system for *koordinering* som respekterer særtrekkene i de ulike statenes nasjonale trygdelovgivning.³⁸ Dette til forskjell fra forordninger som harmoniserer regelverket på EU/EØS-nivå i form av minimums- eller totalharmonisering hvor forordningene stiller minstekrav eller ensretter rettstilstanden på området.³⁹ Trygdeforordningen avgjør ikke hvilke vilkår som må være oppfylt for at en person skal ha rett til nasjonale ytelser, men gir regler som gjør det mulig å identifisere personene som har rett til å kreve ytelsene.⁴⁰ Statene avgjør i utgangspunktet selv hvilke ytelser de vil ha som en del av sine trygdesystemer og hvilke vilkår de vil stille.⁴¹ Det vil si at det er Norge som avgjør hvilke trygdeytelser det skal være i norsk rett og hvilke vilkår som i utgangspunktet må være oppfylt for å ha rett til disse ytelsene.

Statenes kompetanse må likevel utøves i tråd med EØS-retten som kan gi føringer for hvilke vilkår en stat kan kreve i enkelte situasjoner.⁴² Disse føringene kan komme fra trygdeforordningens sentrale koordineringsprinsipper, de generelle bestemmelsene og de særlige bestemmelsene tilpasset de ulike kategoriene av ytelser som er omfattet av trygdeforordningen. Føringerne kan blant annet innebære at vilkår i norsk trygdelovgivning må fravikes i sin helhet, at Norge må ta hensyn til forhold som har skjedd i andre EØS-stater ved vurderingen av om et vilkår er oppfylt eller at Norge potensielt har en valgfrihet når det kommer

³⁶ Trygdeforordningen fortalen avsnitt 1 og 3.

³⁷ Sak C-333/00 *Maaheimo* avsnitt 34; Sak C-255/99 *Humer* avsnitt 39–40; Forente saker C-245/94 og C-312/94 *Hoever og Zachow* avsnitt 34.

³⁸ Trygdeforordningen fortalen avsnitt 1 og 4; Sak C-411/20 *S v Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit* avsnitt 58.

³⁹ Fredriksen (2022) side 45–47.

⁴⁰ Sak C-378/14 *Trapkowski* avsnitt 43.

⁴¹ Sak C-411/20 *S v Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit* avsnitt 58; Forente saker C-95/18 og C-96/18 *van den Berg med flere* avsnitt 56–64; Sak C-378/14 *Trapkowski* avsnitt 44.

⁴² Sak C-411/20 *S v Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit* avsnitt 58.

til hvordan vilkår vurderes så lenge resultatet ivaretar trygdekoordineringens formål. De ulike formene for føringer trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen gir kommer jeg nærmere inn på i de ulike delene av oppgaven knyttet opp mot spørsmålene jeg behandler der.

En sentral del av trygdekoordineringssystemet er koordineringsprinsippene. Det er ikke gitt hvilken rettslig betydning merkelappen prinsipp har i trygdekoordineringssammenheng.⁴³ Trygdekoordineringsutvalget betrakter koordineringsprinsippene som en «kombinasjon av *hovedregler*, som gjelder med de unntak som følger av andre bestemmelser i forordningen, og en form for *bakgrunnsrett* for tolkningen av trygdeforordningens øvrige bestemmelser.»⁴⁴ Jeg legger en tilsvarende forståelse til grunn i oppgaven.

Sentralt i trygdekoordineringssystemet står enstatsprinsippet som går ut på at personer som omfattes av forordningen skal være undergitt lovgivningen i bare én EØS-stat.⁴⁵ Dette er for å hindre parallell anvendelse av flere nasjonale lovgivninger og de vanskeligheter det kan medføre.⁴⁶ Med enstatsprinsippet søker forordningen både å hindre at personer får rett til ytelser med samme formål og at noen må betale dobbel trygdeavgift.⁴⁷ For å gjennomføre enstatsprinsippet oppstiller trygdeforordningen særlige lovvalgsregler. Enstatsprinsippet er absolutt og forordningen regulerer uttømmende hvilken EØS-stat som er lovvalgsstat.⁴⁸ Kort oppsummert er hovedregelen at arbeidstakere er underlagt lovgivningen i arbeidsstaten, mens andre personer er underlagt lovgivningen i bostedsstaten.⁴⁹ Med dette sikrer forordningen at ingen som er omfattet av forordningen faller mellom to stoler ved å ikke være omfattet av noen EØS-stats lovgivning.⁵⁰

Andre sentrale koordineringsprinsipper i trygdeforordningen er prinsippet om likebehandling av personer, prinsippet om likestilling av ytelser, inntekter og fakta, sammenleggingsprinsippet og eksportabilitetsprinsippet.⁵¹ Samtlige av prinsippene bidrar på sin måte til å sikre at personer som benytter sin rett til fri bevegelighet ikke opplever store ulemper når det gjelder rett til

⁴³ NOU 2021: 8 side 58.

⁴⁴ Samme sted side 58.

⁴⁵ Trygdeforordningen artikkel 11 nr. 1.

⁴⁶ Trygdeforordningen fortalen avsnitt 15.

⁴⁷ Fuchs (2015) side 151; Sak C-411/20 *S v Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit* avsnitt 57.

⁴⁸ Sak C-302/84 *Ten Holder* avsnitt 21.

⁴⁹ Trygdeforordningen artikkel 11 nr. 3 bokstav a og e.

⁵⁰ Fuchs (2015) side 151; Sak C-411/20 *S v Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit* avsnitt 57.

⁵¹ Trygdeforordningen artikkel 4, 5, 6 og 7.

trygdeytelser. Samtidig har ikke trygdeforordningen til formål å hindre enhver ulempe som kan følge av at en person bruker sin rett til fri bevegelighet.⁵² For eksempel hvis en person flytter til en annen EØS-stat kan ikke vedkommende kreve at den nye staten gir vedkommende rett til de samme ytelsene på de samme vilkårene som i den staten hen flyttet fra.⁵³ EØS-statene har ulike trygdesystemer og det kan dermed være mer eller mindre fordelaktig å bli underlagt en annen stats trygdesystem. En person kan heller ikke kreve den samme trygdedekningen som hen kunne ha hatt i bostedsstaten hvis hen arbeidet der, når hen arbeider i en annen EØS-stat og dermed er underlagt arbeidsstatens lovgivning etter lovvalgsreglene i trygdeforordningen.⁵⁴ Slike mulige ulemper som dette er en del av koordineringssystemet og forhindres dermed ikke av trygdeforordningen.

I tillegg til de sentrale koordineringsprinsippene har trygdeforordningen både generelle bestemmelser og særlige bestemmelser tilknyttet konkrete kategorier ytelse slik som familieytelser. Familieytelsene kjennetegnes av at de tilgodeser flere enn mottakeren. For å kategoriseres som en familieytelse etter trygdeforordningen må ytelsen lette den økonomiske kostnaden ved å forsørge barn.⁵⁵ Familieytelser avhenger dermed av flere personer som har ulike roller, slik som en forelder og et barn. Ofte er det flere omsorgspersoner inne i bildet, eksempelvis to foreldre eller en forelder og en annen voksen omsorgsperson. Det at retten til en familieytelse avhenger av en relasjon mellom flere personer kan skape særegne koordineringsutfordringer. Disse utfordringene forsterkes av at de ulike personene kan befinne seg i, og ha trygderettslig tilknytning til, ulike EØS-stater.

Derfor har trygdeforordningen særlige bestemmelser om familieytelser i kapittel 8 og gjennomføringsforordningen har tilsvarende i kapittel VI. Disse gir føringer for koordineringen av familieytelser og supplerer de generelle bestemmelsene i forordningene. Det følger blant annet av trygdeforordningen artikkel 67 og gjennomføringsforordningen artikkel 60 at det skal tas hensyn til hele familiens situasjon, som om de var underlagt lovgivningen og bosatt i EØS-staten som er kompetent for den aktuelle ytelsen. Dersom noen får rett til familieytelser fra ulike EØS-stater, gir trygdeforordningen artikkel 68 og gjennomføringsforordningen artikkel

⁵² Forente saker C-95/18 og C-96/18 *van den Berg med flere* avsnitt 56.

⁵³ Samme sted avsnitt 56–57.

⁵⁴ Samme sted avsnitt 58.

⁵⁵ Sak C-802/18 *Caisse pour l'avenir des enfants* avsnitt 38; Forente saker C-245/94 og C-312/94 *Hoever og Zachow* avsnitt 25; Sak C-78/91 *Hughes* avsnitt 19.

58 og 60 prioriteringsregler. Hva disse reglene innebærer skal jeg undersøke nærmere i ulike deler av oppgaven.

3 Familieytelser

3.1 Kravene i trygdeforordningen

Trygdeforordningen gjelder for «all lovgivning» om trygdeytelser omfattet av kategoriene opplistet i trygdeforordningen artikkel 3 nr. 1. Kategorien som er aktuell i denne oppgaven er «familieytelser».⁵⁶ For at en ytelse skal klassifiseres som en trygdeytelse i trygdeforordningens forstand må ytelsen «gis uten noen individuell og skjønnsmessig vurdering av personlige behov til mottakere på grunnlag av en rettslig definert stilling.»⁵⁷ Ytelsen må med andre ord utgjøre et rettskrav for de som fyller vilkårene.

Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav z definerer familieytelse som «alle naturalytelser eller kontantytelser til dekning av familieutgifter, unntatt bidragsforskudd og særlige stønader ved fødsel og adopsjon nevnt i vedlegg I.» Det følger av ordlyden, «til dekning av familieutgifter», at formålet med ytelsen må være et bidrag til familiens budsjett. En rekke dommer fra EU- og EFTA-domstolen presiserer at uttrykket særlig viser til et offentlig bidrag til en families budsjett for å lette den økonomiske byrden ved å forsørge barn.⁵⁸ Selv om en ytelse eventuelt ikke har et uttalt formål om å bidra til underhold av barn, kan den regnes som en familieytelse hvis den objektivt sett faktisk bidrar til forsørgelse av barn.⁵⁹

Flere dommer fra EU- og EFTA-domstolen trekker frem sammenhengen mellom omsorg for barn, familieutgifter og en ytelse.⁶⁰ En av dem er saken *Maaheimo* som gjaldt en finsk ytelse som foreldre fikk en rett til hvis de ikke benyttet seg av et barnehage tilbud.⁶¹ Formålet med ytelsen var ifølge finsk rett at mottakeren av ytelsen skulle kunne organisere barnepass.⁶² EU-domstolen fremhevet i sin vurdering at ytelsen også skulle dekke utgifter til barnepass og underhold av barnet, og på den måten lette de økonomiske utgiftene.⁶³ EU-domstolen mente

⁵⁶ Trygdeforordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav j.

⁵⁷ Sak E-2/22 *A mot Norge* avsnitt 34; Sak C-350/20 *INPS* avsnitt 53 med videre henvisninger.

⁵⁸ Sak E-2/22 *A mot Norge* avsnitt 42; Sak C-350/20 *INPS* avsnitt 57; Sak C-802/18 *Caisse pour l'avenir des enfants* avsnitt 38; Sak C-449/16 *Martinez Silva* avsnitt 23; Forente saker C-216/12 og C-217/12 *Hliddal og Bornand* avsnitt 55; Sak C-333/00 *Maaheimo* avsnitt 25; Sak C-85/99 *Offermanns* avsnitt 41.

⁵⁹ Sak E-2/22 *A mot Norge* avsnitt 46.

⁶⁰ Samme sted avsnitt 44–45; Sak C-333/00 *Maaheimo* avsnitt 26; Sak C-275/96 *Kuusijärvi* avsnitt 60; Forente saker C-245/94 og C-312/94 *Hoeber og Zachow* avsnitt 23–25.

⁶¹ Sak C-333/00 *Maaheimo* avsnitt 10–11.

⁶² Samme sted avsnitt 11.

⁶³ Samme sted avsnitt 26.

dermed at det var en tett forbindelse mellom familieutgifter og ytelsen som gjorde at den måtte regnes som en familieytelse.⁶⁴ Et annet tilfelle er i saken *Kuusijärvi* hvor EU-domstolen uttalte at en ytelse som skal begrense de økonomiske ulempene som følge av at det gis avkall på en arbeidsinntekt grunnet barnepass skal regnes som en familieytelse.⁶⁵

EFTA-domstolen har presisert at det ikke er avgjørende om en ytelse også har andre funksjoner enn å bidra til forsørgelse av barn.⁶⁶ Dersom en ytelse dekker flere kategorier har EU-domstolen gitt uttrykk for at det avgjørende er hvilken kategori ytelsen har sterkest tilknytning til.⁶⁷ For å finne ut av det er det nødvendig å vurdere gjenstanden for og formålet med ytelsen i tillegg til beregningsgrunnlaget og vilkårene for å oppnå en rett til ytelsen.⁶⁸ Dette er i utgangspunktet de samme momentene som er sentrale ved vurderingen av om en ytelse er omfattet av kategorien familieytelser.⁶⁹ Det er naturlig da begge situasjonene søker å avgjøre om en ytelse skal være omfattet av en konkret kategori. Forskjellen ligger kun i om alternativet er ingen eller en annen kategori. I det følgende skal jeg gjennomgå hvilke norske trygdeytelser som klassifiseres som familieytelser.

3.2 Norske familieytelser

3.2.1 Barnetrygd, kontantstøtte og stønad til enslig mor eller far

I dag er det enighet om at barnetrygd, kontantstøtte og stønad til enslig mor eller far skal klassifiseres som familieytelser.⁷⁰ Barnetrygd og kontantstøtte både er og har vært innmeldt som familieytelser av Norge en stund.⁷¹ For barnetrygd og kontantstøtte er vilkåret om rettskrav oppfylt fordi den som fyller vilkårene har en rett til stønadene, uten noen individuell vurdering av behov.⁷² Videre er barnetrygd og kontantstøtte en familieytelse fordi det er ytelser som har til formål å bidra til å dekke familieutgifter.⁷³

⁶⁴ Samme sted avsnitt 26.

⁶⁵ Sak C-275/96 *Kuusijärvi* avsnitt 60.

⁶⁶ Sak E-2/22 *A mot Norge* avsnitt 47.

⁶⁷ Sak C-517/16 *Czerwiński* avsnitt 53; Sak C-503/09 *Stewart* avsnitt 35–46.

⁶⁸ Sak C-517/16 *Czerwiński* avsnitt 44–57; Sak C-503/09 *Stewart* avsnitt 35–46.

⁶⁹ Sak E-2/22 *A mot Norge* avsnitt 33 og 39; Sak C-802/18 *Caisse pour l'avenir des enfants* avsnitt 35; Forente saker C-245/94 og C-312/94 *Hoever og Zachow* avsnitt 17–18; Sak C-78/91 *Hughes* avsnitt 14–15.

⁷⁰ Arbeids- og velferdsetaten (2022b).

⁷¹ NOU 2021: 8 side 196 og side 205; R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 33.1.5 og kapittel 34.1.5.

⁷² Barnetrygdloven § 2; Kontantstøtteloven § 3.

⁷³ Barnetrygdloven § 1; Kontantstøtteloven § 1.

EFTA-domstolen avklarte i juli 2022, i saken E-2/22 *A mot Norge*, at også overgangsstønad etter folketrygdloven kapittel 15 er en familieytelse.⁷⁴ Frem til EFTA-domstolens avgjørelse argumenterte Norge for at overgangsstønad ikke skulle regnes som en familieytelse fordi den dekket situasjonen der en enslig forelder ikke var i stand til å forsørge seg selv, som ikke var omfattet av en kategori i trygdeforordningen artikkel 3 nr. 1.⁷⁵ EFTA-domstolen la likevel avgjørende vekt på at overgangsstønaden i praksis letter den økonomiske kostnaden ved forsørgelse av barn og dermed er en familieytelse.⁷⁶ Etter avgjørelsen er det klart at normaltilfellene med overgangsstønad, hvor barnet er under åtte år, klassifiseres som familieytelser uavhengig av hvilket alternativ til yrkesrettet aktivitet som er aktuelt i den konkrete saken.

Folketrygdloven kapittel 15 gjelder stønad til enslig mor eller far, hvor en av disse er overgangsstønad. Det ble ikke avgjort i saken *A mot Norge* om også utvidet stønadstid for barn over åtte år som krever særlig tilsyn, tilleggsstønader og stønad til barnetilsyn skal regnes som familieytelser.⁷⁷ Samtlige av disse ytelsene er omfattet av kategorien familieytelser idet de enten har samme grunnvilkår som normaltilfellene eller skal dekke en del av de dokumenterte utgiftene til barnetilsyn og dermed bidra til forsørgelse av barn.⁷⁸ Stønad til barnetilsyn og tilleggsstønadene oppfyller mest sannsynlig også vilkåret om å være rettskrav.⁷⁹

Det samme gjelder for utvidet stønadstid, selv om det kan problematiseres hvorvidt «kan» i folketrygdloven § 15-8 tredje ledd tilsier at ytelsen ikke nødvendigvis er et rettskrav når de objektive vilkårene er oppfylt.⁸⁰ Det er imidlertid særlig tre forhold som tilsier at utvidet stønadstid også er et rettskrav. For det første brukes «kan» også i tilknytning til normaltilfellene som fyller vilkåret om å være rettskrav.⁸¹ For det andre tilsier omtalen i forarbeidene at det er tale om rettskrav.⁸² For det tredje er det generelt sett lite fritt skjønn på trygdeområdet.⁸³ Samlet sett er det dermed mest nærliggende at også utvidet stønadstid oppfyller vilkåret om å være et

⁷⁴ Sak E-2/22 *A mot Norge*. Saken ble også behandlet i Trygderetten, jf. TRR-2020-1763.

⁷⁵ Sak E-2/22 *A mot Norge* avsnitt 40.

⁷⁶ Samme sted avsnitt 46.

⁷⁷ Samme sted avsnitt 48; Folketrygdloven § 15-8 tredje ledd, § 15-11 og § 15-10.

⁷⁸ Folketrygdloven § 15-8 tredje ledd, § 15-11 og § 15-10.

⁷⁹ Folketrygdloven § 15-10 første ledd; Tilleggsstønadsforskriften § 3, § 6 (mulig unntak i andre ledd), § 8, § 10 og § 12; Forskrift om stønad til enslig mor eller far § 7.

⁸⁰ Sak C-433/13 *Kommissjonen mot Slovakia* avsnitt 80–83.

⁸¹ Folketrygdloven § 15-5 andre ledd første punktum og § 15-8 første ledd.

⁸² Ot.prp. nr. 8 (1996–1997) side 33 og Prop. 115 L (2014–2015) side 15.

⁸³ TRR-2020-1763 under «Foreligger det særlige grunner til å fravike EFTA-domstolens uttalelse?».

rettskrav. Videre i oppgaven tar jeg derfor utgangspunkt i at barnetrygd, kontantstøtte og samtlige ytelser i folketrygdloven kapittel 15 (stønad til enslig mor eller far) skal regnes som familieytelser. I februar 2023 endret også Arbeids- og velferdsetaten praksis slik at samtlige av disse ytelsene regnes som familieytelser i dag.⁸⁴

3.2.2 Tilgrensende ytelser som ikke er familieytelser

Det er en rekke norske trygdeytelser som gis til familier, uten at det fører til at de skal regnes som familieytelser etter trygdeforordningen. Det er ulike årsaker til det. En årsak er at ytelsene er unntatt fra trygdeforordningens materielle virkeområde. Det er tilfellet for bidragsforskott i henhold til forskotteringsloven og engangsstønad ved fødsel og adopsjon etter folketrygdloven kapittel 14.⁸⁵ Det vil si at de ikke regnes som omfattet av noen av kategoriene, inkludert familieytelser.

Andre ytelser regnes ikke som familieytelser fordi de har en sterkere tilknytning til en annen kategori av ytelser i trygdeforordningen. Dette gjelder ytelser til familier med syke barn og barn med funksjonsnedsettelse i folketrygdloven kapittel 6 og 9 som har sterkest tilknytning til kategorien «sykdom».⁸⁶ Det gjelder også ytelser til gjenlevende familiemedlemmer etter folketrygdloven kapittel 17 og 18 som har sterkest tilknytning til kategorien «etterlatte».⁸⁷ Tilsvarende også for svangerskapsenger og foreldrepenger som har sterkest tilknytning til kategorien «mor ved svangerskap og fødsel og tilsvarende ytelser til far».⁸⁸ Trygdekoordineringsutvalget påpeker at klassifiseringen av foreldrepenger ikke er åpenbar og at klassifiseringen av lignende ytelser fra andre stater varierer.⁸⁹ Kommisjonen foreslo i 2016 å regulere foreldrepenger særskilt, men forslaget er ikke ferdig behandlet.⁹⁰ Trygdekoordineringsutvalget er ikke kjent med at den nye klassifiseringen av foreldrepenger er omstridt, og de mener derfor det er mest «naturlig å avvende utfallet av lovgivningsprosessen på EU-plan.»⁹¹ Av samme årsak behandler jeg derfor ikke dette spørsmålet nærmere.

⁸⁴ Arbeids- og velferdsetaten (2023b).

⁸⁵ EØS-avtalen Vedlegg VI Trygd del 1 nr. 1 bokstav b og c, jf. trygdeforordningen artikkel 1 bokstav z, jf. trygdeforordningen vedlegg 1 nr. I og nr. II. Tilsvarende også NOU 2021: 8 side 97.

⁸⁶ Folketrygdloven §§ 6-1 og 9-1; Trygdeforordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav a.

⁸⁷ Folketrygdloven §§ 17-1 og 18-1; Trygdeforordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav e.

⁸⁸ Folketrygdloven § 14-1; Trygdeforordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav b.

⁸⁹ NOU 2021: 8 side 148–149.

⁹⁰ COM (2016) 815 side 30–31; NOU 2021: 8 side 148–149.

⁹¹ NOU 2021: 8 side 148–149.

Det er en rekke ytelser som har barnetillegg. Det er tilfellet for dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og alderspensjon.⁹² Selv om barnetilleggene skal dekke utgifter tilknyttet forsørgelse av barn, er det ikke tale om familieytelser.⁹³ Det er fordi barnetillegget er så nært tilknyttet hovedytelsen at det ikke kan vurderes isolert fra denne. Det er en nødvendig forutsetning for å få barnetillegg at personen kvalifiserer for hovedytelsen og de eneste vilkårene for å motta barnetillegget er at personen forsørger barn, har medlemskap i folketrygden og lovlig opphold i Norge.⁹⁴ Dersom tillegget ble vurdert isolert fra hovedytelsen, ville det ha skapt en uklar og ytterligere komplisert situasjon fordi barnetillegget og hovedytelsen da ville ha fulgt ulike koordineringsregler etter trygdeforordningen. Barnetilleggene til hovedytelser følger dermed kategoriseringen til hovedytelsen. Barnetilleggene til dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og alderspensjon regnes derfor ikke som familieytelser etter trygdeforordningen.

⁹² Folketrygdloven § 4-12 andre ledd, § 11-20 tredje ledd, § 12-15 og § 3-25.

⁹³ Trygdeforordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav j.

⁹⁴ Folketrygdloven § 4-12, § 11-20, § 12-15 og § 3-25.

4 Relevant personkrets

4.1 Innledning

Trygdeforordningens personelle virkeområde reguleres av artikkel 2. De personene som omfattes kan deles inn i to grupper. Begge gruppene er aktuelle ved familieytelser siden de går igjen i trygdeforordningen artikkel 67 som gjelder familieytelser. Den første gruppen er de som selv er direkte omfattet og trygdedekket i den aktuelle EØS-staten. Det er «statsborgere i en medlemsstat, [...] statsløse personer og flyktninger som er bosatt i en medlemsstat og som er eller har vært undergitt en eller flere medlemsstaters lovgivning».⁹⁵ Tidligere var det i utgangspunktet kun arbeidstakere som var direkte omfattet.⁹⁶ Ordlyden i trygdeforordningen artikkel 2 og 67 stiller imidlertid ikke krav til en slik status i dag. Denne endringen fra forordning 1408/71 (den eldre trygdeforordningen) var et bevisst valg fra EU-lovgivers side for å utvide virkeområdet til bestemmelsen.⁹⁷ Det er følgelig ikke noe generelt krav om at en person må forfølge en aktivitet for å kunne være direkte omfattet og trygdedekket i en EØS-stat etter trygdeforordningen.⁹⁸ Hvorvidt en person er undergitt en EØS-stats lovgivning avhenger av hvilken stat som er lovvalgsstat etter lovvalgsreglene i trygdeforordningen avdeling II.

Hovedregelen er at dersom en person «utfører lønnet arbeid eller driver selvstendig virksomhet» i en EØS-stat er det den som er lovvalgsstaten.⁹⁹ Tilsvarende gjelder for en «tjenestemann» som er ansatt i forvaltningen og en person som er «innkalt eller gjeninnkalt til militærtjeneste eller sivilarbeidertjeneste» i en EØS-stat.¹⁰⁰ Det er en egen regel for de som mottar arbeidsløshetsytelser og tidligere har vært bosatt i en annen EØS-stat.¹⁰¹ De som ikke omfattes av tilfellene over har i utgangspunktet bostedsstaten som lovvalgsstat.¹⁰² Det er unntak, særregler og presiseringer til utgangspunktene i artikkel 12 til 16 i trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen avdeling II.

⁹⁵ Trygdeforordningen artikkel 2 nr. 1.

⁹⁶ Forordning 1408/71 artikkel 2 og 73.

⁹⁷ Sak C-322/17 *Bogatu* avsnitt 26–28.

⁹⁸ Samme sted avsnitt 29.

⁹⁹ Trygdeforordningen artikkel 11 nr. 3 bokstav a.

¹⁰⁰ Trygdeforordningen artikkel 11 nr. 3 bokstav b og d.

¹⁰¹ Trygdeforordningen artikkel 11 nr. 3 bokstav c.

¹⁰² Trygdeforordningen artikkel 11 nr. 3 bokstav e.

Det er ikke gitt at de som har Norge som lovvalgsstat også er trygdedekket i Norge. En person er trygdedekket i Norge hvis vedkommende er medlem i folketrygden.¹⁰³ Personer som er bosatt eller arbeidstaker i Norge er i utgangspunktet pliktige medlemmer i folketrygden.¹⁰⁴ Andre grunnlag for pliktig medlemskap og adgang til frivillig medlemskap i folketrygden står i kapittel 2 i folketrygdloven. Det er i utgangspunktet stor grad av sammenfall mellom personene som har Norge som lovvalgsstat og personene som fyller vilkårene for pliktig medlemskap i folketrygden.¹⁰⁵ De personene som både har Norge som lovvalgsstat og er medlemmer i folketrygden utgjør den første gruppen av den relevante personkretsen.

Den andre gruppen består av «familiemedlemmer» og «etterlatte».¹⁰⁶ De er omfattet grunnet sin relasjon til en person som er direkte omfattet og trygdedekket i den aktuelle staten. Ved spørsmål om familieytelser er det familiemedlemmer som er den aktuelle gruppen av de to.¹⁰⁷ Jeg går derfor ikke nærmere inn på hvem som kan regnes som etterlatte. Det er særlig interessant å se nærmere på hvem som kan regnes som familiemedlemmer fordi de står i en spesiell posisjon ved spørsmål om retten til familieytelser når en familie har tilknytning til flere EØS-stater. Hva denne posisjonen nærmere innebærer skal jeg redegjøre for i kapittel 5. I det videre skal jeg først analysere trygdeforordningens definisjon av familiemedlemmer før jeg vurderer hvem som kan regnes som familiemedlemmer ved spørsmål om de norske familieytelsene.

4.2 Definisjonen av familiemedlemmer

4.2.1 Henvisning til nasjonal rett

Trygdeforordningen definerer familiemedlem som «en person som defineres eller anerkjennes som familiemedlem eller betegnes som husholdningsmedlem etter lovgivningen som ligger til grunn for ytelsene».¹⁰⁸ Definisjonen peker videre til nasjonal rett og lovgivningen tilknyttet den aktuelle ytelsen. Hvem som anses som familiemedlemmer vil følgelig kunne variere mellom EØS-statene og endre seg over tid. Et alternativ til trygdeforordningen sin definisjon av

¹⁰³ NOU 2021: 8 side 74.

¹⁰⁴ Folketrygdloven § 2-1 første ledd og § 2-2 første ledd.

¹⁰⁵ Tilsvarende NOU 2021: 8 side 75.

¹⁰⁶ Trygdeforordningen artikkel 2.

¹⁰⁷ Trygdeforordningen artikkel 67.

¹⁰⁸ Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 1 nr. i).

familiemedlemmer, er i direktiv 2004/38 (unionsborgerdirektivet) artikkel 2 nr. 2. I unionsborgerdirektivet defineres familiemedlem eksplisitt og i hovedsak uten en generell henvisning til nasjonal rett. De ulike tilnærmingene kan føre til ulike resultater. Trygdeforordningens tilnærming åpner for at hvem som regnes som familiemedlemmer kan variere mellom EØS-statene og potensielt også mellom de ulike ytelsene i en stat. Dette skiller seg fra unionsborgerdirektivet som i hovedsak uttømmende definerer hvem som kan være familiemedlem. Videre gjør Trygdeforordningens tilnærming det mulig for EØS-statene å fastsette personkretsen som skal regnes som familiemedlemmer i sin nasjonale lovgivning.

Ordlyden i definisjonen i trygdeforordningen, «lovgivningen som ligger til grunn for ytelsene», peker på lovgivningen som danner grunnlag for en rett til den aktuelle ytelsen. Den er ikke begrenset til én lov eller et kapittel, men avhenger av den aktuelle ytelsen og hvordan denne er regulert. For eksempel kan det være nødvendig å se til en annen lov for å klarlegge betydningen av et vilkår, slik som forarbeidene til kontantstøtteleven viser til barnelova for vurderingen av hvem barnet bor fast hos.¹⁰⁹ Ordlyden åpner imidlertid ikke for å se til all lovgivning i en stat som sier noe om hvem som regnes som en familie. For eksempel vil skatte- og arvelovgivning ikke være relevant for spørsmål tilknyttet barnetrygd.

Dersom den nasjonale lovgivningen som ligger til grunn for ytelsen definerer hvem som er familiemedlem vil denne definisjonen i utgangspunktet være avgjørende.¹¹⁰ I mange tilfeller, i alle fall i norsk rett, inneholder ikke den aktuelle lovgivningen noen slik definisjon. Da er det avgjørende om personen «anerkjennes som familiemedlem».¹¹¹ Ordlyden «anerkjennes som familiemedlem» tilsier at det er personer som mer indirekte aksepteres, eller forutsettes å være, familiemedlemmer i den aktuelle lovgivningen. Ved spørsmål om familieytelser vil dette typisk være personer som enten selv har rett til ytelsen eller som må fylle vilkår for at noen andre skal ha rett til ytelsen. Disse kan omtales som rettighetssubjekter.

Aktuelle rettighetssubjekter vil ofte være barn, foreldre og eventuelt andre personer som har omsorg og/eller forsørgeransvar for barnet. Det er fordi formålet med familieytelsene er et offentlig bidrag til en families budsjett for å lette de økonomiske byrdene ved å forsørge et

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 56 (1997–1998) side 9.

¹¹⁰ Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 1 nr. i).

¹¹¹ Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 1 nr. i).

barn.¹¹² Dermed vil barn, foreldre og eventuelt andre omsorgspersoner ha en naturlig tilknytning til en situasjon hvor det er spørsmål om familieytelser.

Siden det er lovgivningen som ligger til grunn for den aktuelle ytelsen som er utgangspunktet ved vurderingen av hvem som skal regnes som familiemedlemmer, kan det være ulike personer som regnes som familiemedlemmer ved ulike ytelser. Det er fordi det kan være ulike personer som er omtalt i lovgivningen som ligger til grunn for ulike ytelser. For eksempel kan det være slik at en lov kun omtaler foreldre og barn, mens en annen i tillegg omtaler andre omsorgspersoner. Når det skal tas utgangspunkt i hvem som anerkjennes som familiemedlemmer i lovgivningen som ligger til grunn for ytelsen, bør det føre til at det kan variere mellom de forskjellige ytelsene hvem som regnes som familiemedlemmer.

En slik forståelse hvor status som familiemedlem sammenfaller med potensielle rettighetssubjekter til den aktuelle familieytelsen, vil kunne bidra til å sikre likebehandling. Det er fordi en person som ikke er trygdedekket i den kompetente staten, må regnes som familiemedlem av en person som er trygdedekket for å kunne gjøre trygdeforordningen og gjennomføringsforordningens regler om familieytelser gjeldende. Selv om det ikke nødvendigvis er samsvar mellom hvem som regnes som familiemedlem og hvem som har rett til familieytelsen i et konkret tilfelle, åpner det å regnes som familiemedlem muligheten for at vedkommende også *kan* ha rett til ytelsen, dersom lovens vilkår for øvrig er oppfylt.¹¹³ Hvis det er færre personer som regnes som familiemedlem ved spørsmål om en konkret familieytelse enn de som er potensielle rettighetssubjekter, er det en risiko for at de som er utelatt fra kretsen av familiemedlemmer forskjellsbehandles.¹¹⁴

Det var situasjonen i saken *Caisse pour l'avenir des enfants* hvor en familie på fem bodde i Frankrike og faren arbeidet i Luxembourg.¹¹⁵ Det ene barnet var fra morens tidligere forhold, men hun hadde foreldreansvaret alene og den nåværende ektefellen forsørget også dette barnet.¹¹⁶ Etter Luxembourgsk lovgivning hadde ikke morens nåværende ektefelle rett til familieytelser for dette barnet fordi han og barnet ikke var i et slektskapsforhold.¹¹⁷ Dersom de hadde bodd i Luxembourg hadde de imidlertid hatt rett til ytelsen, siden den gis til alle barn

¹¹² Sak C-350/20 *INPS* avsnitt 57.

¹¹³ Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 5.

¹¹⁴ Sak C-802/18 *Caisse pour l'avenir des enfants* avsnitt 71.

¹¹⁵ Samme sted avsnitt 16.

¹¹⁶ Samme sted avsnitt 16 og 52.

¹¹⁷ Samme sted avsnitt 13–14 og 71.

lovlig bosatt i Luxembourg uavhengig av biologiske slektskapsbånd.¹¹⁸ EU-domstolen konkluderte med at denne forskjellsbehandlingen var i strid med artikkel 1 bokstav i og artikkel 67 i trygdeforordningen sammenholdt med artikkel 7 nr. 2 i forordning 492/2011 og artikkel 2 nr. 2 i unionsborgerdirektivet.¹¹⁹ Forskjellsbehandlingen var en følge av at Luxembourgsk lovgivning begrenset retten til familieytelsen når familien hadde tilknytning til flere EØS-stater ved å definere hvem som skulle anses som familiemedlemmer ved trygdekoordinering.¹²⁰ Siden denne definisjonen utelukket enkelte barn som ville hatt rett til ytelsen hvis det bodde i Luxembourg, ble resultatet forskjellsbehandling av retten til samme ytelse for de som bodde i Luxembourg og grensearbeidere.¹²¹

Utfallet i saken *Caisse pour l'avenir des enfants* viser at det ikke er adgang til å forskjellsbehandle ved at en snevrere personkrets får rett til en ytelse når de har tilknytning til flere EØS-stater enn i rent nasjonale tilfeller. Selv om saken gjaldt en definisjon av familiemedlemmer i nasjonal rett, må resultatet kunne overføres til vurderingen av hvem som anerkjennes som familiemedlemmer. Det er fordi forbudet mot forskjellsbehandling gjelder generelt.¹²² Ved vurderingen av hvem som skal anerkjennes som familiemedlemmer er det derfor nødvendig å sørge for at det ikke er færre personer som omfattes som familiemedlemmer enn det er potensielle rettighetssubjekter til ytelsen i nasjonal rett.

4.2.2 Tilfeller med vilkår om å bo sammen

I en del tilfeller vil det i utgangspunktet være et vilkår i nasjonal rett for å anerkjennes som et familiemedlem at vedkommende bor sammen med den som er trygdedekket. Dersom en person «bare» anerkjennes som familiemedlem i slike tilfeller skal vilkåret anses oppfylt hvis vedkommende «i hovedsak forsørges av» den trygdedekkede.¹²³ Ordlyden, «bare», tilsier at det kun er aktuelt å vurdere om barnet «i hovedsak forsørges av» den trygdedekkede dersom den nasjonale lovgivningen oppstiller et absolutt vilkår om at vedkommende «bor sammen med» den trygdedekkede for å regnes som familiemedlem.¹²⁴

¹¹⁸ Samme sted avsnitt 13.

¹¹⁹ Samme sted avsnitt 71.

¹²⁰ Samme sted avsnitt 13–14.

¹²¹ Samme sted avsnitt 13–14 og 71.

¹²² Trygdeforordningen artikkel 4.

¹²³ Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 3.

¹²⁴ Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 3.

I saken *Slanina* kom EU-domstolen med uttalelser som kan tilsi at alternativet «i hovedsak forsørges av» har et videre anvendelsesområde. Saken gjaldt et tilbakebetalingskrav fra Østerrike for familieytelser utbetalt til Romana Slanina for hennes datter fordi de hadde flyttet til Hellas.¹²⁵ For at forordning 1408/71 (den eldre trygdeforordningen) skulle komme til anvendelse måtte barnet regnes som familiemedlem av faren.¹²⁶ I østerriksk rett var det i utgangspunktet et vilkår om å bo sammen med barnet for å ha rett til ytelsen.¹²⁷ Et alternativt vilkår i østerriksk rett var å hovedsakelig dekke utgiftene til underhold av barnet.¹²⁸ Østerriksk rett oppstilte dermed ikke et absolutt vilkår om å bo sammen med barnet slik ordlyden i trygdeforordningen tilsa.

EU-domstolen uttalte likevel at dersom barnet ikke kunne anses som et familiemedlem av faren etter nasjonal rett, så skulle den nasjonale domstolen vurdere om faren i hovedsak forsørget barnet.¹²⁹ Det fremstår dermed som om EU-domstolen la til grunn at alternativet «i hovedsak forsørges av» også kan gjelde i situasjoner der nasjonal rett oppstiller alternative vilkår til det å bo sammen med barnet. EU-domstolens uttalelser kan forstås slik at alternativet «i hovedsak forsørges av» potensielt er aktuelt i alle tilfeller der den trygdedekkede ikke oppfyller vilkårene i nasjonal rett.¹³⁰ Dette innebærer i så fall en utvidelse av anvendelsesområdet for å vurdere alternativet «i hovedsak forsørges av» i trygdeforordningen. EU-domstolen kommer ikke med noen nærmere begrunnelse for uttalelsen.

Uttalelsene i saken *Slanina* ble vist til av EFTA-domstolen i saken *ESA mot Norge*.¹³¹ Tilfellet skiller seg fra faktum i saken *Slanina* ved at det etter nasjonal rett ikke var noe alternativt vilkår til det å bo sammen med barnet i nasjonal lovgivning. Det potensielt utvidede anvendelsesområdet EU-domstolen la til grunn i *Slanina* var dermed ikke nødvendig for at EFTA-domstolen skulle komme til det resultatet den gjorde i *ESA mot Norge*. Uttalelsene i *Slanina* er likevel såpass klare at dersom nasjonal rett har et vilkår om å bo sammen med barnet,

¹²⁵ Sak C-363/08 *Slanina* avsnitt 13–15.

¹²⁶ Samme sted avsnitt 23 og 27.

¹²⁷ Samme sted avsnitt 10.

¹²⁸ Samme sted avsnitt 10; Ordlyden i den danske og svenske versjonen på den ene siden og den engelske på den andre tilsier ulike forståelser av vilkåret. Den danske og svenske peker på faktiske økonomiske bidrag, til forskjell fra det å være ansvarlig for økonomiske bidrag i den engelske versjonen. European Commission (2020) side 58 sier at uttrykket er feilaktig oversatt til engelsk fra tysk. Jeg legger derfor forståelsen av vilkåret i dansk og svensk versjon til grunn.

¹²⁹ Sak C-363/08 *Slanina* avsnitt 27.

¹³⁰ European Commission (2020) side 58–59.

¹³¹ Sak E-6/12 *ESA mot Norge* avsnitt 106.

bør nasjonale domstoler ved vurderingen av hvem som skal regnes som familiemedlemmer vurdere om barnet i hovedsak forsørges av den trygdedekkede. Dette bør de gjøre selv om det er alternativer i nasjonal rett til vilkåret om å bo med barnet.

Nå som det er klargjort når det er aktuelt å vurdere alternativet «i hovedsak forsørges av» skal jeg se nærmere på hva betydningen av det er.¹³² Ordlyden, «i hovedsak forsørges av», tilsier at det avgjørende er om den trygdedekkede i praksis er den som *i størst grad* bidrar økonomisk til barnets forsørgelse. I forordning 574/72 (den eldre gjennomføringsforordningen) ble det presisert at det tilsvarende kravet til å «i hovedsak forsørges av» den trygdedekkede, måtte påvises med dokumenter som beviste at personen regelmessig sendte en del av inntekten sin til familiemedlemmet.¹³³ Dette tilsa at det var de faktiske, økonomiske overføringene som var avgjørende. Kravet til å «i hovedsak forsørges av» er formulert likt i trygdeforordningen som i forordning 574/72, men har ikke en tilsvarende presisering.¹³⁴

I saken *Slanina* kom imidlertid EU-domstolen med uttalelser som kan tilsi at vilkåret kan være oppfylt selv om den trygdedekkede ikke forsørger barnet i praksis.¹³⁵ Domstolen trakk frem at faren var rettslig forpliktet til å betale barnebidrag, og sa det var irrelevant ved vurderingen av om barnet var familiemedlem av faren at han rent faktisk ikke betalte barnebidraget.¹³⁶ En slik tolkning av «i hovedsak forsørges av» åpner for å vektlegge at vedkommende er rettslig forpliktet til å betale barnebidrag, selv om vedkommende i praksis ikke har bidratt til forsørgelsen av barnet.¹³⁷ Siden EU-domstolens uttalelse er såpass klar på at det *kan* være tilstrekkelig med en *plikt* til å betale barnebidrag, må dette legges til grunn etter dommen. En slik forståelse av kravet sikrer at trygdeforordningen potensielt kan gjøres gjeldende av familien uavhengig av om den trygdedekkede rent faktisk betaler barnebidrag som hen er forpliktet til.

Spørsmålet som gjenstår er hvilke krav det stilles til omfanget av de økonomiske bidragene, eventuelt bidragsplikten, til den trygdedekkede for at alternativet «i hovedsak forsørges av» skal være oppfylt. Kommisjonen har gitt uttrykk for at *Slanina* tilsier at det er tilstrekkelig å ha en lovfestet bidragsplikt for at alternativet «i hovedsak forsørges av» skal være oppfylt og at

¹³² Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 3.

¹³³ Forordning 574/72 artikkel 38 nr. 2.

¹³⁴ European Commission (2020) side 58.

¹³⁵ Sak C-363/08 *Slanina* avsnitt 27–28.

¹³⁶ Samme sted avsnitt 28.

¹³⁷ Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 3.

det ikke er krav til pliktens størrelse.¹³⁸ EU-domstolens uttalelser i *Slanina* behøver imidlertid ikke å forstås slik. Det EU-domstolen skriver er at det er den nasjonale domstolen som skal avgjøre om barnet skal regnes som familiemedlem av faren etter nasjonal rett, eventuelt om barnet «i hovedsak forsørges av» faren.¹³⁹ EU-domstolen presiserte at det er uten relevans for spørsmålet om barnet er farens familiemedlem at han ikke har betalt barnebidragene han var forpliktet til.¹⁴⁰ EU-domstolen konkluderer ikke på om faren skal regnes som familiemedlem av barnet og dermed heller ikke om størrelsen på barnebidraget han var forpliktet til å betale var stort nok til å fylle vilkåret. Kravet til omfanget av det økonomiske bidraget ble dermed ikke avklart i *Slanina*.

Presiseringen av vilkåret «i hovedsak forsørges av» i forordning 574/72 artikkel 38 nr. 2 tilsier at det er tilstrekkelig at beløpet er av en viss størrelse uten at det nødvendigvis utgjør minst halvparten av utgiftene til forsørgelse av barnet. I presiseringen stod det at «en del av vedkommendes inntekter regelmessig» måtte overføres for at vilkåret skulle være oppfylt.¹⁴¹ Denne presiseringen er ikke en del av trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 3. Siden vilkåret «i hovedsak forsørges av» er formulert likt kan det tilsi at det likevel skal forstås likt. Sett i lys av at *Slanina* kan gi en indikasjon på at kravet til omfang er mindre omfattende enn ordlyden isolert sett tilsier er det flere holdepunkter for at bestemmelsen ikke skal tolkes strengt. Siden ordlyden isolert sett trekker i en annen retning og disse holdepunktene ikke er særlig sterke blir det usikkert om omfanget må tilsvare minst halvparten av utgiftene til underhold av barnet. Likevel er det klart at omfanget på det økonomiske bidraget, eller plikten til å betale, i alle fall må være av en viss størrelse.

4.2.3 Barnet som koblingspunkt

Ofte vil det være mer enn to personer involvert i vurderingen av hvem som skal regnes som familiemedlemmer. Et eksempel er hvis barnet bor hos en av foreldrene i en annen EØS-stat enn der den andre foreldereren bor og er trygdedekket. Da kan det bli nødvendig å avklare om barnet og/eller foreldereren som bor sammen med barnet kan regnes som familiemedlem av den trygdedekkede foreldereren. En tilnæringsmåte er at barnet kan fungere som et koblingspunkt

¹³⁸ European Commission (2020) side 58–59.

¹³⁹ Sak C-363/08 *Slanina* avsnitt 27.

¹⁴⁰ Samme sted avsnitt 28.

¹⁴¹ Forordning 574/72 artikkel 38 nr. 2.

slik at foreldrene i eksempelet kan regnes som familiemedlemmer av hverandre via barnet. I det følgende skal jeg undersøke praksis fra EU-domstolen for å se om det er grunnlag for en slik tilnæringsmåte og eventuelt hvor langt den rekker.

Den første saken jeg skal se nærmere på er *Slanina*.¹⁴² Der kom EU-domstolen med uttalelser som tilsa at barnet kunne fungere som et koblingspunkt der den ene forelderen bodde med barnet og den andre hovedsakelig forsørget barnet. Situasjonen i *Slanina* var at mor og barn hadde flyttet til Hellas etter skilsmissen med barnefaren som forble bosatt og arbeidende i Østerrike.¹⁴³ Spørsmålet var om moren beholdt retten til familieytelser fra Østerrike da hun flyttet med barnet til Hellas.¹⁴⁴ EU-domstolen presiserte at den nasjonale domstolen måtte vurdere om barnet skulle regnes som familiemedlem av faren. Dersom den nasjonale domstolen kom til at barnet og faren var familiemedlemmer, kunne barnets mor påberope artikkel 73 i forordning 1408/71 (den eldre trygdeforordningen).¹⁴⁵ Siden denne bestemmelsen kun gjaldt en person som var trygdedekket, i sakens tilfelle barnefaren, og vedkommendes familiemedlemmer, måtte nødvendigvis moren anses som et familiemedlem via barnet som koblingspunkt for at hun skulle kunne gjøre bestemmelsen gjeldende.

EU-domstolen ga uttrykk for det samme i den eldre saken *Humer* som gjaldt bidragsforskudd.¹⁴⁶ Der la domstolen til grunn at det var ubestridt at barnet var familiemedlem av begge sine foreldre, noe som tilsier at barnet fungerte som et koblingspunkt.¹⁴⁷ I saken *ESA mot Norge* viste EFTA-domstolen til *Slanina*.¹⁴⁸ EFTA-domstolen fokuserte på relasjonen mellom barnet og den trygdedekkede forelderen som i hovedsak forsørget barnet, mens barnet bodde med den andre forelderen i en annen EØS-stat.¹⁴⁹ Denne tilnærmingen underbygger forståelsen av at barnet kan fungere som et koblingspunkt.

Også saken *Trapkowski* kan til en viss grad tas til inntekt for at barnet fungerer som et koblingspunkt. Situasjonen i saken var at faren bodde og arbeidet i Tyskland, mens den fraskilte moren bodde med barnet i Polen hvor hun også arbeidet.¹⁵⁰ Den tyske domstolen hadde lagt til

¹⁴² Sak C-363/08 *Slanina*.

¹⁴³ Samme sted avsnitt 14.

¹⁴⁴ Samme sted avsnitt 19.

¹⁴⁵ Samme sted avsnitt 29–32.

¹⁴⁶ Sak C-255/99 *Humer* avsnitt 35–36.

¹⁴⁷ Samme sted avsnitt 35–36.

¹⁴⁸ Sak E-6/12 *ESA mot Norge* avsnitt 103 og 106.

¹⁴⁹ Samme sted avsnitt 101–107.

¹⁵⁰ Sak C-378/14 *Trapkowski* avsnitt 10–12.

grunn at familieytelsen etter tysk rett ble tildelt barnets foreldre uavhengig av om de var gift.¹⁵¹ På grunnlag av det mente den tyske domstolen at barnet og moren måtte regnes som familiemedlemmer av faren.¹⁵² EU-domstolen la dette til grunn og viste til at den ikke skal stille spørsmål ved den tyske domstolens tolkning av tysk rett.¹⁵³ Det er dermed ikke gitt at EU-domstolen ville ha formulert seg på samme måte eller ha kommet til samme konklusjon dersom spørsmålet ble forelagt den til vurdering. Siden uttalelsene i *Slanina* er såpass klare, og tilsvarende synspunkt fremgår av *Humer* og *ESA mot Norge* er det mest nærliggende å også forstå *Trapkowski* slik at barnet kan fungere som et koblingspunkt i vurderingen av hvem som skal regnes som familiemedlemmer. Siden samtlige av de nevnte sakene gjaldt tilfeller hvor de aktuelle personene var to skilte foreldre er det klart at foreldre som tidligere har vært gift eller i et samboerforhold kan regnes som familiemedlemmer av hverandre med barnet som koblingspunkt.

Spørsmålet blir om barnet også kan fungere som koblingspunkt for andre relasjoner enn mellom to foreldre som tidligere har vært gift eller i et samboerforhold. Selv om saken *Slanina* gjaldt to foreldre som tidligere hadde vært gift er ikke tilnærmingen til EU-domstolen begrenset til en slik konstellasjon.¹⁵⁴ En forståelse hvor barnet kan fungere som et koblingspunkt er egnet til å ivareta formålet med familieytelser fordi barnet får en sentral rolle i vurderingen av hvem som skal regnes som familiemedlemmer. Relasjonen barnet har til hver av foreldrene gis større betydning enn relasjonen foreldrene eventuelt har til hverandre på søknadstidspunktet. Siden formålet er offentlige bidrag til forsørgelse av barn, vil en tilnærming hvor barnet står sentralt harmonere godt med formålet.¹⁵⁵

I tillegg er tilnærmingen hvor barnet fungerer som koblingspunkt anvendelig på en del av lovgivningen som gjelder familieytelser hvor det er barnets relasjon til én voksen som er det sentrale. Det er for eksempel tilfellet i norsk rett hvor barnetrygd, kontantstøtte og stønad til enslig mor eller far i grove trekk gis til én voksen grunnet dets ansvar for barnet.¹⁵⁶ Foreldrenes tidligere relasjon er ikke relevant ved vurderingen av hvem som er potensielle rettighetssubjekter for den aktuelle familieytelsen. Det er i alle fall tilfellet for de norske

¹⁵¹ Samme sted avsnitt 29.

¹⁵² Samme sted avsnitt 30.

¹⁵³ Samme sted avsnitt 31.

¹⁵⁴ Sak C-363/08 *Slanina* avsnitt 19–32; tilsvarende NOU 2021: 8 side 201–202.

¹⁵⁵ Sak C-350/20 *INPS* avsnitt 57.

¹⁵⁶ Barnetrygdloven § 1 og § 2; Kontantstøtteloven § 1, § 2 og § 3; Folketrygdloven § 15-1 og § 15-4.

familieytelsene.¹⁵⁷ Det er dermed ikke noen grunn til at det skulle bli relevant ved vurderingen av hvem som skal regnes som familiemedlemmer når denne tar utgangspunkt i de som anerkjennes som familiemedlemmer etter den samme lovgivningen. Samlet sett er det derfor gode holdepunkter for at tilnærmingen hvor barnet kan fungere som et koblingspunkt ikke er begrenset til de tilfellene hvor foreldrene har vært gift eller i et samboerforhold. Det vil si at barnet kan fungere som et koblingspunkt mellom ulike voksne omsorgspersoner uavhengig av om de tidligere har vært i et parforhold.

4.3 Familiemedlemmer i reguleringen av norske familieytelser

4.3.1 Barnetrygd

I det følgende ser jeg nærmere på hvem som skal regnes som familiemedlemmer ved spørsmål om barnetrygd med utgangspunkt i det jeg har skissert om definisjonen i trygdeforordningen over. Siden barnetrygdloven verken definerer hvem som er familiemedlemmer eller betegner hvem som er husholdningsmedlemmer blir det avgjørende i utgangspunktet hvem som «anerkjennes» som familiemedlemmer.¹⁵⁸ De som har rett til barnetrygd, rettighetssubjektene, er «[f]oreldre», «[a]nnen omsorgsperson» og «barneverninstitusjon» som har «barn under 18 år boende fast hos seg».¹⁵⁹ Barneverninstitusjoner kan ikke være familiemedlem da det ikke er en fysisk person og dermed ikke er omfattet av trygdeforordningens personelle virkeområde.¹⁶⁰

Utgangspunktet må tas i den trygdedekkede, siden det er den trygdedekkede som har den direkte tilknytningen til Norge. Den trygdedekkede kan være en forelder.¹⁶¹ Som forelder i barnetrygdloven omfattes for det første foreldre som bor sammen med hverandre og barnet.¹⁶² For det andre omfattes foreldre som ikke bor sammen når barnet skal bo fast hos begge.¹⁶³ For det tredje omfattes foreldre som er ugift, skilt eller separert og ikke bor sammen i en felles husholdning (utvidet barnetrygd).¹⁶⁴ Hvem som regnes som foreldre til et barn etter norsk rett

¹⁵⁷ Barnetrygdloven § 2; Kontantstøtteleven § 2 og § 3; Folketrygdloven § 15-4.

¹⁵⁸ Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 1 nr. i.

¹⁵⁹ Barnetrygdloven § 2 første og andre ledd.

¹⁶⁰ Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i og artikkel 2.

¹⁶¹ Barnetrygdloven § 2 første ledd.

¹⁶² Barnetrygdloven § 2 første ledd.

¹⁶³ Barnetrygdloven § 2 tredje ledd.

¹⁶⁴ Barnetrygdloven § 9 første ledd.

reguleres av blant annet barnelova kapittel 2. Et barn kan ha en mor og en medmor, eller en mor og en far etter barnelova.¹⁶⁵ I tillegg kan ektefeller, samboere og enslige adoptere barn på gitte vilkår.¹⁶⁶ Loven åpner for like- og ulikekjønnede ektepar og samboere.¹⁶⁷ Adoptivforeldre og adoptivbarn får samme rettslige stilling som foreldre og barn.¹⁶⁸ Den trygdedekkede kan være en person med en av de nevnte foreldrerollene.

Den trygdedekkede kan også være en «[a]nnen omsorgsperson».¹⁶⁹ Ordlyden favner relativt vidt og viser kun til at det må være en annen person enn foreldrene som forsørger barnet. Forarbeidene sier at det skal dekke situasjoner der «barnet ikke bor sammen med sine foreldre» for eksempel «i de tilfeller der barnet bor i fosterhjem».¹⁷⁰ De kravene som stilles til fosterforeldre er kjønnsnøytrale, slik at både like- og ulikekjønnede par kan være fosterforeldre.¹⁷¹ Siden rollen som omsorgsperson i all hovedsak karakteriseres av det å bo med barnet, vil dette alternativet sjeldent være aktuelt for den trygdedekkede i de tilfellene oppgaven gjelder. Det er fordi barnet i de tilfellene ofte bor hos en person i en annen EØS-stat og denne personen ikke er trygdedekket i Norge. Det er imidlertid mulig for en person å være underlagt norsk lovgivning og være trygdedekket i Norge grunnet arbeid her samtidig som vedkommende er bosatt i en annen EØS-stat.¹⁷² I de tilfellene kan den trygdedekkede være en «[a]nnen omsorgsperson».¹⁷³

Den andre parten som omtales i barnetrygdloven er «barn under 18 år».¹⁷⁴ Etter barnetrygdloven er det et vilkår at støttemottakeren har barnet «boende fast hos seg».¹⁷⁵ Dersom den trygdedekkede har et barn under 18 år boende fast hos seg skal barnet regnes som familiemedlem av den trygdedekkede. Det er fordi de klart anerkjennes som familiemedlemmer når den trygdedekkede fyller vilkårene for rett til barnetrygd og barnet er den som utløser denne retten. Også i tilfeller hvor barnet ikke bor fast hos den trygdedekkede kan barnet regnes som familiemedlem av vedkommende. Det er når barnet «i hovedsak forsørges av» den som er

¹⁶⁵ Barnelova § 2 til § 4a.

¹⁶⁶ Adopsjonsloven kapittel 2, særlig § 6 og § 7.

¹⁶⁷ Adopsjonsloven § 6 første ledd, jf. Prop. 88 L (2016–2017) side 221.

¹⁶⁸ Adopsjonsloven § 24.

¹⁶⁹ Barnetrygdloven § 2 andre ledd.

¹⁷⁰ Ot.prp. nr. 57 (2000–2001) side 49.

¹⁷¹ Barnevernsloven § 9-3.

¹⁷² Trygdeforordningen artikkel 11 nr. 3 bokstav a og e.

¹⁷³ Barnetrygdloven § 2 andre ledd.

¹⁷⁴ Barnetrygdloven § 2 første og andre ledd.

¹⁷⁵ Barnetrygdloven § 2 første og andre ledd.

trygdedekket i Norge.¹⁷⁶ I disse tilfellene vil det typisk være en voksen bosatt i en annen EØS-stat som har barnet boende fast hos seg. Siden barnet kan fungere som et koblingspunkt vil den barnet bor fast hos i en annen EØS-stat potensielt kunne regnes som familiemedlem av den trygdedekkede i Norge.

I praksis gjelder alternativet «i hovedsak forsørgeres av» kun for de tilfellene hvor den som er trygdedekket i Norge er en forelder og ikke når vedkommende er en annen omsorgsperson.¹⁷⁷ Det er fordi det er en så nær sammenheng mellom kravet om å bo fast med barnet og kunne regnes som en omsorgsperson. Det vil derfor rent faktisk ikke være mulig for en person å regnes som en annen omsorgsperson hvis barnet ikke bor fast hos vedkommende. Selv om dette alternativet kun er aktuelt når den som er trygdedekket i Norge er en forelder, kan den barnet bor fast hos i en annen EØS-stat være den andre forelderen eller en annen omsorgsperson. I de tilfellene kan hver av de voksne ha en sterk nok tilknytning til barnet slik at det kan være et koblingspunkt hvis den trygdedekkede i hovedsak forsørger barnet. Det vil si at et barn som bor fast hos sin tante i Danmark kan fungere som et koblingspunkt mellom tanten og sin far som bor og jobber i Norge, slik at tanten og faren regnes som familiemedlemmer av hverandre ved spørsmål om barnetrygd for dette barnet. Forutsetningen for at det skal være tilfellet er at den trygdedekkede faren i Norge i hovedsak forsørger barnet.

Kapitlet om barnetrygd i rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd ble omarbeidet i sin helhet i mars 2023.¹⁷⁸ Etter omarbeidelsen gir det uttrykk for at både foreldre og andre omsorgspersoner etter omstendighetene kan regnes som familiemedlemmer.¹⁷⁹ Videre viser det til at barnet kan fungere som et koblingspunkt mellom to voksne dersom det i det vesentlige blir forsørget av den ene og bor med den andre.¹⁸⁰ Dette er i utgangspunktet i tråd med analysen over. Det er imidlertid noe uklart om andre omsorgspersoner i tilstrekkelig grad anerkjennes som familiemedlemmer da det står at de «unntaksvis» er omfattet uten at det er redegjort for når det er tilfellet.¹⁸¹

¹⁷⁶ Sak E-6/12 *ESA mot Norge* avsnitt 106; Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 3.

¹⁷⁷ Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 3.

¹⁷⁸ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 33.

¹⁷⁹ Samme sted kapittel 33.2.

¹⁸⁰ Samme sted kapittel 33.2.

¹⁸¹ Samme sted kapittel 33.2.

4.3.2 Kontantstøtte

Dette punktet gjelder hvem som skal regnes som familiemedlemmer ved spørsmål om kontantstøtte. Siden kontantstøtteloven verken definerer hvem som er familiemedlemmer eller betegner hvem som er husholdningsmedlemmer blir det avgjørende hvem som «anerkjennes» som familiemedlemmer.¹⁸² Utgangspunktet må tas i den trygdedekkede siden det er vedkommende som har en direkte tilknytning til Norge. Den trygdedekkede kan være den som har rett til kontantstøtte, og det er «den som barnet bor fast hos».¹⁸³ Ordlyden tilsier at det avgjørende er bostedet og nevner ikke eksplisitt hvorvidt bare foreldre eller også andre omsorgspersoner er omfattet. I forarbeidene står det at det er reglene i barnelova som skal legges til grunn ved vurderingen av hvem barnet bor fast sammen med.¹⁸⁴ I barnelova § 36 står det at barnet skal bo fast hos begge eller en av «foreldra». Dermed er det klart at foreldre i alle fall er omfattet. For hvem som regnes som foreldre, se gjennomgangen i punktet om barnetrygd over. Den trygdedekkede kan ha en av disse foreldrerollene. Det gis derimot ikke kontantstøtte for barn som bor i fosterhjem eller på institusjon.¹⁸⁵

Selv om barnelova i utgangspunktet kun regulerer om barnet skal bo fast hos en av eller begge foreldrene behøver ikke det å utelukke at andre omsorgspersoner kan ha rett til kontantstøtte. Det er flere forhold som tilsier at også andre omsorgspersoner etter omstendighetene kan ha rett til kontantstøtte. For det første er ikke ordlyden «den som barnet bor fast hos» isolert sett begrenset til foreldre.¹⁸⁶ Ordlyden tilsier at det avgjørende er hvor barnet oppholder seg over tid og har sitt hjem. Selv om dette i utgangspunktet og i de fleste tilfellene vil være hos foreldrene behøver ikke det å alltid være tilfellet. For eksempel kan foreldrene inngå en privat avtale med en annen omsorgsperson, eksempelvis en slektning, om at vedkommende skal ha barnet boende hos seg. Siden dette er en privat avtale vil tilfellet ikke være omfattet av unntaket for rett til kontantstøtte til fosterhjem i kontantstøtteloven § 6.¹⁸⁷

Videre tilsier systemhensyn at andre omsorgspersoner også bør kunne fylle vilkåret om å være «den som barnet bor fast hos» i kontantstøtteloven § 3, siden det er tilfellet i barnetrygdloven § 2 andre ledd som har en lignende ordlyd. Selv om dette tilsier at også andre omsorgspersoner

¹⁸² Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 1 nr. i.

¹⁸³ Kontantstøtteloven § 3 første punktum.

¹⁸⁴ Ot.prp. nr. 56 (1997–1998) side 9.

¹⁸⁵ Kontantstøtteloven § 6.

¹⁸⁶ Kontantstøtteloven § 3 første punktum.

¹⁸⁷ Ot.prp. nr. 56 (1997–1998) side 9.

kan ha rett til kontantstøtte, er konklusjonen usikker. I praksis åpner imidlertid Arbeids- og velferdsetaten for at andre omsorgspersoner kan ha rett til kontantstøtte.¹⁸⁸ Siden kontantstøtte i praksis tildeles andre omsorgspersoner i Norge, må de samme omsorgspersonene kunne regnes som familiemedlemmer i trygdekoordineringssammenheng for å sikre likebehandling.

I tillegg til de som kan være støttemottakere omtaler kontantstøtteloven barnet som utløser retten.¹⁸⁹ Dersom den trygdedekkede selv fyller vilkårene vil vedkommende og barnet som utløser retten til kontantstøtte klart anerkjennes som familiemedlemmer av hverandre. Siden det er et vilkår i kontantstøtteloven om å bo fast med barnet, vil den trygdedekkede også ha en tilstrekkelig tilknytning til barnet hvis barnet «i hovedsak forsørger av» den trygdedekkede.¹⁹⁰ I de tilfellene vil barnet typisk bo fast hos den andre forelderen i en annen EØS-stat, men kan også bo hos en annen omsorgsperson. Siden barnet kan fungere som et koblingspunkt vil både barnet og den som barnet bor fast hos kunne regnes som familiemedlemmer av den trygdedekkede. For at det skal være tilfellet må den trygdedekkede fylle vilkåret om å i hovedsak forsørge barnet ved å betale, eller være forpliktet til å betale, barnebidrag av et tilstrekkelig omfang.

Det vil si at hvis barnet bor med moren i Finland kan de regnes som familiemedlemmer, samtidig som barnet også kan regnes som familiemedlem av faren som er trygdedekket i Norge hvis faren i hovedsak forsørger barnet. Barnet blir da et koblingspunkt mellom foreldrene som da kan regnes som familiemedlemmer av hverandre via barnet. Det samme kan være tilfellet hvis barnet bor med tanten i Danmark etter privat avtale med foreldrene. Da kan tanten regnes som familiemedlem av den trygdedekkede forelderen i Norge via barnet som koblingspunkt hvis forelderen i Norge i hovedsak forsørger barnet.

Tidligere skilte rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd mellom de foreldrene som hadde vært gift eller bodd sammen tidligere på den ene siden og de som ikke hadde vært i et parforhold på den andre.¹⁹¹ Det var kun den første gruppen foreldre som ble regnet som familiemedlemmer.¹⁹² Siden det ikke er av betydning om foreldrene har vært gift eller bodd sammen tidligere når det i en nasjonal kontekst er spørsmål om kontantstøtte, kan det heller

¹⁸⁸ Arbeids- og velferdsetaten (2023a).

¹⁸⁹ Kontantstøtteloven § 2.

¹⁹⁰ Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 3.

¹⁹¹ R45-00 versjon fra 27.03.2023 kapittel 34.1.1 og 34.4.

¹⁹² Samme sted kapittel 34.4.

ikke få betydning ved vurderingen av hvem som skal regnes som familiemedlemmer i trygdekoordineringssammenheng. Det er fordi hvem som skal regnes som familiemedlemmer avhenger av hvem som anerkjennes som det etter kontantstøtteloven og det ikke finnes et slikt skille i kontantstøtteloven. I april 2023 ble rundskrivet oppdatert slik at foreldre som ikke har vært i et parforhold kan regnes som familiemedlemmer.¹⁹³ Dette er i tråd med EØS-retten. Det er imidlertid noe uklart om andre omsorgspersoner i tilstrekkelig grad anerkjennes som familiemedlemmer da det står at de «unntaksvis» er omfattet uten at det er redegjort for når det er tilfellet.¹⁹⁴ Det er dermed usikkert om praksis er i tråd med EØS-retten på dette punktet.

4.3.3 Stønad til enslig mor eller far

Dette punktet gjelder hvem som skal regnes som familiemedlemmer ved spørsmål om stønad til enslig mor eller far. Siden folketrygdloven kapittel 15 verken definerer hvem som er familiemedlemmer eller betegner hvem som er husholdningsmedlemmer blir det avgjørende hvem som «anerkjennes» som familiemedlemmer.¹⁹⁵ Utgangspunktet må tas i den trygdedekkede, siden det er vedkommende som har en direkte tilknytning til Norge. Den trygdedekkede kan være den som har rett til stønaden og det er «enslig mor eller far» som har «aleneomsorg for barn».¹⁹⁶ Andre omsorgspersoner omtales ikke, og det er dermed kun foreldrene som kan ha rett til ytelsene i folketrygdloven kapittel 15. Dersom den trygdedekkede fyller vilkårene og har rett til stønad til enslig mor eller far vil vedkommende og barnet som utløser retten klart anerkjennes som familiemedlemmer av hverandre.

Spørsmålet er om barnet kan regnes som familiemedlem av den trygdedekkede også når det ikke er den trygdedekkede som har aleneomsorgen for barnet. Hvis vilkåret om å ha aleneomsorg for barnet tilsvarer et vilkår om å bo sammen med barnet, vil regelen om at barnet i hovedsak forsørges av den trygdedekkede i trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 3 gjelde. En forelder har aleneomsorgen for et barn når vedkommende «varig har klart mer av den daglige omsorgen enn den andre av foreldrene.»¹⁹⁷ Videre anses ingen av foreldrene å ha aleneomsorgen for barnet ved «nære boforhold» og «boforhold som nevnt i § 1-5 fjerde

¹⁹³ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 34.2.1.b.

¹⁹⁴ Samme sted kapittel 34.2.1.b.

¹⁹⁵ Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 1 nr. i.

¹⁹⁶ Folketrygdloven § 15-4.

¹⁹⁷ Folketrygdloven § 15-4 fjerde ledd første punktum.

ledd».¹⁹⁸ Ifølge forarbeidene fyller ingen av foreldrene vilkåret om å ha varig klart mer av den daglige omsorgen dersom de deler omsorgen «tilnærmet likt».¹⁹⁹ Det er imidlertid ikke krav om å ha «minst 2/3 av omsorgen for barnet».²⁰⁰ Basert på de to eksemplene i forarbeidene er det nærliggende å forstå det som at omsorg på 60 prosent eller mer oppfyller vilkåret om å ha klart mer av den daglige omsorgen. En slik forståelse er også lagt til grunn i rundskrivet til folketrygdloven kapittel 15.²⁰¹

Siden vilkåret om aleneomsorg innebærer en såpass omfattende andel av den daglige omsorgen, har vilkåret sterke likhetstrekk med et vilkår om å bo sammen med barnet. Særlig siden det i praksis vil være vanskelig å fylle dette vilkåret uten å samtidig bo sammen med barnet. I saken *Slanina* åpnet EU-domstolen for at alternativet «i hovedsak forsørgeres av» har et noe videre virkeområde enn ordlyden tilsier.²⁰² Riktig nok gjaldt det at alternativet kunne brukes selv om nasjonal rett hadde et alternativt vilkår til det å bo sammen med barnet.²⁰³ Det viser likevel en tilbøyelighet til å ikke tolke bestemmelsen strengt og med det begrense virkeområdet til den. Siden vilkåret om aleneomsorg har såpass sterke likhetstrekk med et vilkår om å bo sammen med barnet er det mest nærliggende at alternativet «i hovedsak forsørgeres av» gjelder ved vurderingen av om den trygdedekkede forelderen i Norge kan regnes som familiemedlem av barnet som bor med den andre forelderen i en annen EØS-stat.

Dersom vilkåret om aleneomsorg utløser alternativet om å i hovedsak forsørge barnet, kan barnet regnes som familiemedlem av den trygdedekkede når den trygdedekkede i hovedsak forsørger barnet selv om den trygdedekkede ikke har aleneomsorgen for barnet. I de tilfellene hvor den trygdedekkede i hovedsak forsørger barnet og barnet bor hos den andre forelderen i en annen EØS-stat kan også den andre forelderen regnes som familiemedlem ved at barnet fungerer som et koblingspunkt. Det betyr at moren som bor med barnet i Nederland kan regnes som familiemedlem av faren som bor i Norge via barnet som koblingspunkt dersom faren i hovedsak forsørger barnet. Siden stønad til enslig mor eller far ikke kan gis til andre enn

¹⁹⁸ Folketrygdloven § 15-4 fjerde ledd andre punktum.

¹⁹⁹ Prop. 115 L (2014–2015) side 8–9, jf. Ot.prp. nr. 29 (1995–1996) side 150, jf. Ot.prp. nr. 6 (1992–1993) side 30 jf. side 21.

²⁰⁰ Samme sted og sidetall.

²⁰¹ R15-00 under «Kommentarer til de enkelte paragrafene i kapittel 15», «§ 15-4 [...]», «§ 15-4 Fjerde ledd – aleneomsorg», «Fjerde ledd, første punktum [...]», «Begrepet «klart mer» av den daglige omsorgen».

²⁰² Sak C-363/08 *Slanina*.

²⁰³ Samme sted avsnitt 27 jf. avsnitt 10.

foreldre kan ikke en onkel som bor med barnet i Sverige regnes som familiemedlem av faren som bor i Norge uavhengig av hvor store økonomiske bidrag faren gir til underhold av barnet.

Delen om folketrygdloven kapittel 15 i rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd ble utarbeidet i januar 2023.²⁰⁴ De som regnes som familiemedlemmer er foreldre der den ene forelderen bor fast med barnet og den andre forelderen hovedsakelig forsørger barnet, slik at barnet fungerer som et koblingspunkt.²⁰⁵ I rundskrivet presiseres det at det kun er barn av den trygdedekkede som er omfattet, slik at dersom den av foreldrene som ikke er trygdedekket i Norge får et nytt barn med en annen partner som ikke er trygdedekket i Norge, kan ikke det nye barnet regnes som familiemedlem av personen som er trygdedekket i Norge.²⁰⁶ Det fremstår dermed som om praksis er i tråd med trygdeforordningen ved spørsmål om hvem som skal regnes som familiemedlemmer etter folketrygdloven kapittel 15.

²⁰⁴ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 15.

²⁰⁵ Samme sted kapittel 15.3.1.

²⁰⁶ Samme sted kapittel 15.2.1.

5 Retten til familieytelser

5.1 Retten til å søke

Trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen regulerer hvem som har rett til å søke om familieytelser.²⁰⁷ Det kan potensielt være flere eller andre enn de som har rett til en konkret familieytelse siden det reguleres av den kompetente statens nasjonale rett.²⁰⁸ Gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 gir uttrykk for hvem den kompetente institusjonen må ta hensyn til en søknad om familieytelser fra. For det første må den ved vurderingen av om en person har rett til å søke ta hensyn til «hele familiens situasjon, som om alle de involverte var undergitt lovgivingen i den berørte medlemsstat og var bosatt der».²⁰⁹ Ordlyden «alle de involverte» er det nærliggende å forstå som den trygdedekkede og familiemedlemmene. Det er fordi de utgjør en familie i trygdekoordineringssammenheng. Dette er også naturlig i lys av at gjennomføringsforordningen artikkel 60 regulerer fremgangsmåten ved bruk av trygdeforordningen artikkel 67 som gjelder den trygdedekkede og familiemedlemmene. Siden disse skal vurderes som undergitt lovgivningen og bosatt der må den kompetente institusjonen ta hensyn til en søknad om familieytelser fra både den trygdedekkede og familiemedlemmene.

For det andre må den kompetente institusjonen ta hensyn til en søknad om familieytelser fra «den andre forelderen», «en person som betraktes som forelder» og «en person eller institusjon som opptrer som verge for barnet/barna».²¹⁰ Det gjelder kun dersom en person som har rett til å søke om den aktuelle ytelsen ikke har brukt denne retten.²¹¹ Det som skiller de to situasjonene er hvorvidt en person som har rett til å søke om ytelsen har brukt sin rett eller ikke.²¹² De personene som spesifikt omtales kan i en del tilfeller regnes som familiemedlemmer. Dermed har de også etter gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 andre punktum en rett til å søke om ytelsen. Gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 tredje punktum sikrer at de nevnte personene i alle tilfeller vil ha en rett til å søke om familieytelser dersom en person som har rett til å søke om ytelsene ikke bruker denne retten.

²⁰⁷ Sak C-199/21 *DN* avsnitt 40.

²⁰⁸ Samme sted avsnitt 40.

²⁰⁹ Gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 andre punktum.

²¹⁰ Gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 tredje punktum.

²¹¹ Gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 tredje punktum.

²¹² Gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 andre og tredje punktum.

5.2 Retten til å motta

5.2.1 Utgangspunktet

I en rent nasjonal kontekst er det den som fyller vilkårene for ytelsen og er utpekt som rettighetshaver som har rett til å motta den. Utgangspunktet etter trygdeforordningen er det samme da det er den kompetente statens lovgivning som avgjør hvem som har rett til en familieytelse.²¹³ I de tilfellene hvor familien har tilknytning til flere EØS-stater vil det ofte være ett eller flere vilkår i nasjonal rett som ikke er oppfylt. Det kan for eksempel være et vilkår om bosted eller forutgående trygdetid i den kompetente staten. EØS-retten stiller krav til hvordan en del vilkår skal behandles og statene må overholde EØS-retten ved vurderingen av hvem som har rett til familieytelser.²¹⁴ Hvilke vilkår dette gjelder for rett til de norske familieytelsene kommer jeg tilbake til i kapittel 6.

Etter omstendighetene kan det være den trygdedekkede som fyller vilkårene for rett til en familieytelse og dermed er rettighetshaver. Det kan være tilfellet hvis samtlige vilkår faktisk er oppfylt, eller hvis de vilkårene som ikke er oppfylt må fravikes for å overholde EØS-retten. Et slikt vilkår kan være bosted for den trygdedekkede eller familiemedlemmer. Ifølge trygdeforordningen artikkel 67 skal en person ha «rett til familieytelser i samsvar med den kompetente medlemsstats lovgivning, også for familiemedlemmer som er bosatt i en annen medlemsstat, som om de var bosatt i førstnevnte medlemsstat.» Ordlyden tilsier at den trygdedekkedes familiemedlemmer skal bli vurdert som om de bodde i den trygdedekkedes kompetente stat, når den vurderer om den trygdedekkede har rett til en familieytelse. Det vil si at dersom en person bor i Norge og er medlem i folketrygden, skal vedkommendes familiemedlemmer vurderes som om de var bosatt i Norge. Den som har medlemskap i folketrygden, kan da få rett til en norsk familieytelse også for familiemedlemmer som er bosatt i en annen EØS-stat. Tilsvarende følger av trygdeforordningen artikkel 7 som forbyr bostedskrav. Den trygdedekkede vil derfor i disse tilfellene ha rett til en familieytelse som om både vedkommende selv og familiemedlemmene var bosatt i den kompetente staten.

Selv om den trygdedekkede potensielt kan få rett til en familieytelse for familiemedlemmer bosatt i en annen EØS-stat, behøver ikke det å utelukke at *familiemedlemmer* kan få en rett til

²¹³ Trygdeforordningen artikkel 67; Sak C-199/21 *DN* avsnitt 40; Sak C-378/14 *Trapkowski* avsnitt 44.

²¹⁴ Sak C-802/18 *Caisse pour l'avenir des enfants* avsnitt 68–69.

familieytelser fra den trygdedekkedes kompetente stat. Gjennomgangen i punkt 5.1 viser for eksempel at både den trygdedekkede, familiemedlemmer og noen konkrete opplistede grupper kan ha en rett til å søke om familieytelser fra den trygdedekkedes kompetente stat. Nedenfor undersøker jeg om EØS-retten åpner for at familiemedlemmer som er underlagt en annen EØS-stats lovgivning kan ha rett til familieytelser fra den trygdedekkedes kompetente stat.

5.2.2 Familiemedlemmers rett

I normaltilfellene i denne oppgaven er det bare den trygdedekkede som er underlagt lovgivningen i den kompetente staten for ytelsen. Familiemedlemmer av den trygdedekkede er i utgangspunktet underlagt en annen EØS-stats lovgivning etter lovvalgsreglene i trygdeforordningen grunnet bosted og/eller arbeid i en annen EØS-stat enn den trygdedekkede.²¹⁵ Ifølge enstatsprinsippet er en person som er omfattet av trygdeforordningen bare underlagt lovgivningen i én EØS-stat.²¹⁶ Familiemedlemmets tilknytning til den trygdedekkedes kompetente stat er dermed kun gjennom relasjonen til den trygdedekkede. Dette kunne tilsi at familiemedlemmet ikke har en rett til familieytelser fra den trygdedekkedes kompetente stat. Trygdeforordningen åpner likevel for at også familiemedlemmer kan ha rett til familieytelser fra den trygdedekkedes kompetente stat.

Utgangspunktet for vurderingen er trygdeforordningen artikkel 67 og gjennomføringsforordningen artikkel 60. Ordlyden i trygdeforordningen artikkel 67 tilsier i utgangspunktet at *den trygdedekkede* får en rett til familieytelser uavhengig av om familiemedlemmene bor i den samme eller en annen EØS-stat.²¹⁷ Ordlyden legger samtidig opp til en fiksjon om at familiemedlemmene er bosatt i den staten som er kompetent for de aktuelle familieytelsene i en gitt sak. Siden ordlyden knytter retten til den trygdedekkede trekker den i utgangspunktet ikke i retning av å gi familiemedlemmet en rett.

I gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 andre punktum presiseres det at ved anvendelsen av trygdeforordningen artikkel 67 skal «alle de involverte» vurderes som om de var «undergitt lovgivningen i den berørte medlemsstat og var bosatt der». Ordlyden «alle de involverte» må forstås i lys av henvisningen til trygdeforordningen artikkel 67 og henvisningen

²¹⁵ Trygdeforordningen artikkel 11 nr. 1 og nr. 3.

²¹⁶ Trygdeforordningen artikkel 11 nr. 1.

²¹⁷ Særlig «[e]n person skal ha rett til» og «også for familiemedlemmer».

til «hele familiens situasjon» tidligere i samme setning.²¹⁸ De involverte er da familiemedlemmene bosatt i en annen stat enn den som er kompetent for den aktuelle ytelsen og personen som er trygdedekket i den kompetente staten. Samtlige av disse skal ved bruk av trygdeforordningen artikkel 67 vurderes som om de var «undergitt lovgivningen i den berørte medlemsstat» og «bosatt der».²¹⁹ Den «berørte medlemsstat» er mest nærliggende å forstå som den kompetente staten for den aktuelle ytelsen spørsmålet i en konkret sak gjelder. Dette er naturlig når uttrykket leses i lys av henvisningen til trygdeforordningen artikkel 67 som omtaler en «rett til ytelse i samsvar med den kompetente medlemsstats lovgivning». Når samtlige familiemedlemmer skal vurderes som underlagt lovgivningen i den kompetente staten for den aktuelle familieytelsen åpner det for at *et familiemedlem* potensielt kan være den som oppfyller vilkårene og har rett til ytelsen.

Presiseringen av at alle de involverte skal vurderes som undergitt lovgivningen i den berørte EØS-staten gjelder «særlig med hensyn til en persons rett til å søke om slike ytelse».²²⁰ Ordlyden tydeliggjør at det i hovedsak er aktuelt å bruke fiksjonen om å være underlagt lovgivningen i den berørte staten i søknadssituasjonen. Samtidig utelukker ikke ordlyden at fiksjonen også kan få betydning ved vurderingen av hvem som har rett til en familieytelse. EU-domstolen uttalte i den retning i saken *Trapkowski* at det at et familiemedlem som bor i en annen EØS-stat enn den som er kompetent for ytelsen har en rett til å søke om en familieytelse kan føre til at vedkommende har en rett til ytelsen.²²¹ Det at noen har en rett til å søke, kan dermed åpne for at vedkommende også har en rett til ytelsen.

EU-domstolen har i en rekke saker kommet med uttalelser og resultater som tilsier at også familiemedlemmer kan ha en rett til familieytelser fra den trygdedekkedes kompetente stat.²²² Blant annet i saken *Moser* hvor EU-domstolen åpnet for at faren kunne ha rett til en familieytelse fra en EØS-stat som bare moren var trygdedekket i.²²³ Saken gjaldt et ektepar som bodde i Tyskland med sine felles barn. Faren arbeidet i Tyskland og moren arbeidet i Østerrike.²²⁴ Moren mottok familieytelser fra Tyskland og supplerende familieytelser fra

²¹⁸ Gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 andre punktum.

²¹⁹ Gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 andre punktum.

²²⁰ Gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 andre punktum.

²²¹ Sak C-378/14 *Trapkowski* avsnitt 39–41.

²²² Sak C-32/18 *Moser*; Sak C-378/14 *Trapkowski*; Sak C-363/08 *Slanina*; Sak C-255/99 *Humer*; Forente saker C-245/94 og C-312/94 *Hoever og Zachow*.

²²³ Sak C-32/18 *Moser* avsnitt 27 og 48.

²²⁴ Samme sted avsnitt 15.

Østerrike.²²⁵ Faren mottok familieytelser fra Tyskland, men fikk avslag på søknad om supplerende familieytelser fra Østerrike.²²⁶ Siden moren allerede hadde fått tildelt de aktuelle familieytelsene, var det kun spørsmål om farens rett til tilsvarende familieytelse fra Østerrike selv om Østerrike ikke var kompetent stat for ham i utgangspunktet. EU-domstolen la til grunn at dersom faren oppfylte vilkårene for ytelsen i østerriksk rett kunne han ha rett til ytelsen.²²⁷ En annen sak som gjaldt ektefeller hvor EU-domstolen konkluderte med at familiemedlemmet, ektefellen, kunne ha en rett til ytelsen er forente saker *Hoever og Zachow*.²²⁸

Et noe annet saksforhold var det i saken *Humer* hvor foreldrene var skilt og det var barnet som eventuelt hadde rett til bidragsforskudd etter østerriksk lovgivning.²²⁹ Moren og barnet bodde i Frankrike, mens faren var underlagt østerriksk lovgivning.²³⁰ EU-domstolen ga uttrykk for at de som regnes som familiemedlemmer *selv* kan ha rett til ytelsen dersom de oppfyller vilkårene for den etter nasjonal rett og konkluderte med at barnet kunne ha rett til ytelsen i et tilfelle som i saken.²³¹ Et annet tilfelle med skilte foreldre er i saken *Slanina* hvor moren og barnet bodde i Hellas, mens faren forble boende og arbeidende i Østerrike.²³² Dersom barnet kunne regnes som familiemedlem av faren, kunne moren potensielt ha rett til familieytelser fra Østerrike selv om det på det tidspunktet i utgangspunktet kun var faren som var trygdedekket der.²³³ I begrunnelsen uttalte EU-domstolen følgende:

«It should be observed that family benefits by their nature cannot be regarded as payable to an individual in isolation from his or her family circumstances. It is therefore irrelevant that the person to whom the family benefits are to be awarded is Ms Slanina [moren] rather than the worker himself, namely, Ms Slanina's ex-husband [faren] (see *Humer*, paragraph 50).»²³⁴

²²⁵ Samme sted avsnitt 16–19.

²²⁶ Samme sted avsnitt 20–24.

²²⁷ Samme sted avsnitt 44.

²²⁸ Forente saker C-245/94 og C-312/94 *Hoever og Zachow* avsnitt 38.

²²⁹ Sak C-255/99 *Humer* avsnitt 12 og 18.

²³⁰ Samme sted avsnitt 18–20.

²³¹ Samme sted avsnitt 51–54.

²³² Sak C-363/08 *Slanina* avsnitt 14.

²³³ Samme sted avsnitt 27–29 og 32.

²³⁴ Samme sted avsnitt 31.

EU-domstolen har kommet med uttalelser i samme retning i en rekke saker om tilsvarende problematikk.²³⁵ Samlet sett gir dermed EU-domstolens praksis klare holdepunkter for at det ikke er avgjørende om det er den trygdedekkedes selv eller et familiemedlem som fyller vilkårene til en familieytelse fra den trygdedekkedes kompetente stat. I lys av praksisen fra EU-domstolen må trygdeforordningen artikkel 67 og gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 dermed forstås slik at familiemedlemmer av den trygdedekkede etter omstendighetene kan få rett til familieytelser fra den trygdedekkedes kompetente stat. Det vil si at familiemedlemmer på lik linje med den trygdedekkede kan ha rett til familieytelser fra den trygdedekkedes kompetente stat dersom det er familiemedlemmet som fyller vilkårene og er utpekt som rettighetshaver etter den kompetente statens nasjonale rett.

5.3 En individuell rett

Den trygdedekkede har en rett til å søke om familieytelser fra sin lovvalgsstat, og hvis vedkommende fyller vilkårene har hen også en rett til å motta ytelsen.²³⁶ Slik analysen i punkt 5.1 og 5.2 viser kan også familiemedlemmer av den trygdedekkede ha en rett til å søke om og potensielt en rett til å motta familieytelser fra den trygdedekkedes lovvalgsstat. Familiemedlemmet anses å ha tilstrekkelig tilknytning til den trygdedekkedes lovvalgsstat ved å regnes som familiemedlem etter trygdeforordningen.²³⁷ En måte å omtale disse tilfellene på er å si at familiemedlemmene får en avledet rett fra den trygdedekkedes lovvalgsstat fordi retten avhenger av en annen persons tilknytning. En avledet rett kan imidlertid gi inntrykk av at det stilles strengere krav til tilknytningen mellom familiemedlemmet, den trygdedekkede og retten til ytelsen enn trygdeforordningen legger opp til i dag.

I nesten 20 år la EU-domstolen til grunn at familiemedlemmers rettigheter etter forordning 1408/71 (den eldre trygdeforordningen) var begrenset til avledede rettigheter etter nasjonal rett.²³⁸ Med det siktet EU-domstolen til at en rett til ytelsen etter nasjonal rett måtte avhenge av at vedkommende hadde status som familiemedlem til en person som var direkte omfattet for at

²³⁵ Sak C-199/21 *DN* avsnitt 52; Sak C-802/18 *Caisse pour l'avenir des enfants* avsnitt 57; Sak C-378/14 *Trapkowski* avsnitt 49; Sak C-255/99 *Humer* avsnitt 50; Forente saker C-245/94 og C-312/94 *Hoever og Zachow* avsnitt 37.

²³⁶ Punkt 5.1 og 5.2.1.

²³⁷ Punkt 5.1 og 5.2.

²³⁸ Sak C-308/93 *Cabanis-Issarte* avsnitt 19 og 29; Sak C-310/91 *Schmid* avsnitt 12–14; Sak C-243/91 *Taghavi* avsnitt 7–12; Sak C-147/87 *Zaoui* avsnitt 10–13; Sak C-157/84 *Frascogna* avsnitt 15–17; Sak C-78/91 *Hughes* avsnitt 23–28; Sak C-94/84 *Deak* avsnitt 7–16; Sak C-40/76 *Kermaschek* avsnitt 7–9.

et familiemedlem skulle kunne gjøre forordningen gjeldende.²³⁹ Det var med andre ord ikke alene tilstrekkelig at personen ble regnet som et familiemedlem for at hen skulle kunne gjøre forordning 1408/71 gjeldende. I tillegg kunne ikke familiemedlemmet alene fylle vilkårene for en rett til ytelsen, siden en rett til ytelsen måtte avhenge av vedkommendes stilling som familiemedlem til en arbeidstaker. Det ville være tilfellet hvis en ytelse i en stats nasjonale rett ble gitt til ektefeller av en arbeidsløs person som var underlagt den kompetente statens lovgivning. Ektefellen kunne imidlertid ikke gjøre forordning 1408/71 gjeldende dersom nasjonal rett ikke ga ytelsen til ektefeller av en arbeidsløs person, men ektefellen alene fylte vilkårene for rett til ytelsen.²⁴⁰

I saken *Cabanis-Issarte* gikk EU-domstolen så godt som bort fra begrensningen på familiemedlemmers rettigheter til de avledede rettighetene etter forordning 1408/71.²⁴¹ Betydningen av skillet mellom avledede og selvstendige rettigheter i de tidligere sakene ble begrenset til å gjelde koordineringsreglene som bare gjelder arbeidstakere.²⁴² Et eksempel på slike regler er koordineringen av arbeidsløshetsytelser.²⁴³ Familieytelser er på den andre siden ikke koordineringsregler som bare gjelder arbeidstakere. Det vil si at begrensningen til avledede rettigheter som tidligere gjaldt familiemedlemmer ikke gjelder etter saken *Cabanis-Issarte*.

Endringen ligger i at familiemedlemmer av den trygdedekkede i dag kan gjøre trygdeforordningen gjeldende ved spørsmål om familieytelser alene av den grunn at de regnes som familiemedlemmer etter trygdeforordningen.²⁴⁴ Det innebærer at familiemedlemmer kan ha en rett til familieytelser ved å selv fylle vilkårene i den kompetente statens nasjonale rett, slik tilfellet var i forente saker *Hoever og Zachow*.²⁴⁵ I lys av utviklingen i EU-domstolens praksis mener jeg at det i dag vil være misvisende å omtale familiemedlemmers rett til familieytelser fra den trygdedekkedes kompetente stat som en avledet rett. Det er fordi familiemedlemmets rett i dag i større grad har preg å være en individuell rett siden familiemedlemmet selv kan fylle vilkårene for rett til ytelsen i den kompetente statens nasjonale rett.

²³⁹ Sak C-40/76 *Kermaschek* avsnitt 7 og 9.

²⁴⁰ Samme sted avsnitt 9.

²⁴¹ Sak C-308/93 *Cabanis-Issarte* avsnitt 34, jf. avsnitt 23–24.

²⁴² Samme sted avsnitt 34.

²⁴³ Samme sted avsnitt 23–24.

²⁴⁴ Punkt 5.2.

²⁴⁵ Forente saker C-245/94 og C-312/94 *Hoever og Zachow* avsnitt 30 og 38.

Selv om jeg mener det vil være misvisende å omtale familiemedlemmers rett som avledet, bør ikke betydningen av familiens situasjon som en helhet undervurderes. Det er fremdeles en forutsetning for at familiemedlemmet skal kunne ha en rett fra den trygdedekkedes kompetente stat at vedkommende regnes som et familiemedlem etter trygdeforordningen.²⁴⁶ I tillegg er familiens situasjon sentral i vurderingen av hvem som har en rett til å søke.²⁴⁷ Betydningen av familiens situasjon er også tydelig i formålet med familieytelser som er bidrag til forsørgelse av barn og dette har blitt tillagt stor vekt i EU-domstolens praksis.²⁴⁸

Til syvende og sist er det likevel kun én person som eventuelt fyller vilkårene og har en rett til ytelsen noe som gir tilfellet et klart preg av å være en individuell rett. Dermed mener jeg det er mest presist å omtale retten til å motta en familieytelse som en individuell rett. En slik betegnelse tydeliggjør at det kan være familiemedlemmet selv som fyller vilkårene og har rett til å motta ytelsen. Den tidligere omtalen av situasjonen i rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd hvor den trygdedekkede ble gitt en form for prioritert rett til barnetrygd tilsier at det ikke har vært forstått slik i norsk forvaltning tidligere.²⁴⁹ Det er derfor et behov for å tydeliggjøre dette poenget.

5.4 Handlingsrommet ved tildeling

5.4.1 Rettighetshaver søker

Den trygdedekkede er den som selv har den sterkeste tilknytningen til den kompetente staten. Analysene over viser samtidig at også familiemedlemmer av den trygdedekkede kan ha en rett til å søke om og en rett til å motta familieytelser fra den trygdedekkedes kompetente stat.²⁵⁰ I de tilfellene hvor personen som søker om en familieytelse fyller vilkårene og er utpekt som rettighetshaver etter den kompetente statens nasjonale rett kan ikke søknaden avslås. Det er fordi familieytelser er rettskrav.²⁵¹ Dette gjelder både når den som søker er den trygdedekkede og når det er et familiemedlem som har søkt. Det er fordi familiemedlemmet kan gjøre gjeldende trygdeforordningen artikkel 67 og dermed har en tilstrekkelig tilknytning til den

²⁴⁶ Punkt 5.2.

²⁴⁷ Punkt 5.1.

²⁴⁸ Sak C-199/21 *DN* avsnitt 53–58; Forente saker C-245/94 og C-312/94 *Hoever og Zachow* avsnitt 36–38.

²⁴⁹ R45-00 versjon fra 10.03.2023 kapittel 33.7.

²⁵⁰ Punkt 5.1 og 5.2.

²⁵¹ Punkt 3.1.

trygdedekkedes kompetente stat.²⁵² Et avslag på en søknad fra familiemedlemmet i en slik situasjon vil være i konflikt med trygdeforordningen artikkel 67, gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 og tilhørende praksis fra EU-domstolen.²⁵³ I disse tilfellene har derfor ikke den kompetente staten noe handlingsrom ved tildelingen av ytelsen.

5.4.2 En annen enn rettighetshaver søker

I andre tilfeller er det en annen person enn den som er rettighetshaver som har søkt om familieytelsen. Her er tilfellet at det er den trygdedekkede som har søkt, men det er familiemedlemmet som er rettighetshaver etter den kompetente statens nasjonale rett. EU-domstolen har i sakene *Trapkowski* og *DN* gitt uttrykk for at den kompetente staten *ikke* er forpliktet til å gi den trygdedekkede rett til en familieytelse i et slikt tilfelle.²⁵⁴ I saken *Trapkowski* oppfylte ikke faren vilkårene for å ha rett til den aktuelle familieytelsen fra Tyskland.²⁵⁵ Etter tysk rett var det barnets mor som kunne ha rett til ytelsen fordi det var hun som eventuelt fylte vilkårene.²⁵⁶ Moren hadde imidlertid ikke søkt om familieytelser fra verken Tyskland eller Polen hvor hun bodde.²⁵⁷ EU-domstolen fremhevet skillet mellom retten til å søke om og retten til å motta en familieytelse.²⁵⁸ Videre uttalte den følgende:

«However, EU law does not preclude such an institution, by applying national law, from finding that the person entitled to receive child benefits is a person other than the person who made the application for those benefits.»²⁵⁹

Det at familiemedlemmet som eventuelt oppfyller vilkårene og har rett til ytelsen ikke har søkt om den, fører dermed ikke til at den trygdedekkede får en rett til ytelsen etter gjennomføringsforordningen.²⁶⁰ Den trygdedekkedes kompetente stat kan i disse tilfellene *velge å avslå* den trygdedekkedes søknad om en familieytelse fordi vedkommende ikke selv er rettighetshaver.²⁶¹

²⁵² Punkt 5.2.2.

²⁵³ Punkt 5.2.2.

²⁵⁴ Sak C-199/21 *DN* avsnitt 48–49; Sak C-378/14 *Trapkowski* avsnitt 39–41, 48 og 50.

²⁵⁵ Sak C-378/14 *Trapkowski* avsnitt 10, 13 og 19.

²⁵⁶ Samme sted avsnitt 10, 13 og 19.

²⁵⁷ Samme sted avsnitt 10 og 12.

²⁵⁸ Samme sted avsnitt 46.

²⁵⁹ Samme sted avsnitt 48.

²⁶⁰ Samme sted avsnitt 50.

²⁶¹ Sak C-199/21 *DN* avsnitt 48–49.

Med utgangspunkt i det samme tilfellet er spørsmålet nå om den kompetente staten kan *velge å tildele* ytelsen til den trygdedekkede når det bare er vedkommende som har søkt. For å finne ut av dette er det nødvendig å se nærmere på saken *DN*.²⁶² Saksforholdet var at faren hadde mottatt familieytelser fra Østerrike for datteren som bodde med moren i Polen.²⁶³ Disse ytelsene hadde faren sendt videre til datteren.²⁶⁴ Moren søkte aldri om familieytelsene og verken faren eller moren hadde mottatt andre familieytelser i den aktuelle perioden.²⁶⁵ Faren hadde betalt for alt underhold av datteren og på tidspunktet Østerrike krevde ytelsene tilbakebetalt var det for sent for moren å søke om dem.²⁶⁶ Et av grunnlagene Østerrike anførte for tilbakebetalingskravet var at det var moren som egentlig var berettiget til familieytelsene etter østerriksk lovgivning.²⁶⁷

Generaladvokaten var i sin innstilling tydelig på at den kompetente staten etter en vurdering av familiens situasjon kunne velge om den skulle tildele familieytelsen til en annen person enn den som var utpekt etter dens nasjonale rett.²⁶⁸ Selv om det følger av *Trapkowski* at den kompetente staten kan avslå en søknad fra en trygdedekket som ikke selv oppfyller vilkårene, mente generaladvokaten at det ikke førte til at den kompetente staten pliktet å gjøre det.²⁶⁹ Denne presiseringen ble ikke gjentatt av EU-domstolen, men den viste til det aktuelle avsnittet hvor den gjentok formålet og hva det betydde for spørsmålet om tilbakebetalingskravet som var det sentrale i saken.²⁷⁰

I sine begrunnelser fremhevdde både EU-domstolen og generaladvokaten for det første at trygdeforordningen artikkel 67 krever en global tilnærming og at en persons rett til en familieytelse avhenger av familiens situasjon.²⁷¹ For det andre vektla de hvorvidt tildelingen av en familieytelse oppnådde formålet som er bidrag til en families budsjett og dekket utgifter til forsørgelse av barn.²⁷² Samlet fremstår det dermed som EU-domstolen i sin avgjørelse er enig i generaladvokatens resonneringer, uten at den fant det nødvendig å sitere dem i sin helhet. Generaladvokatens tydelige uttalelse om statens mulighet til å velge å tildele ytelsen til den

²⁶² Samme sted.

²⁶³ Samme sted avsnitt 12–14.

²⁶⁴ Samme sted avsnitt 15.

²⁶⁵ Samme sted avsnitt 16–17.

²⁶⁶ Samme sted avsnitt 23 og 39.

²⁶⁷ Samme sted avsnitt 23.

²⁶⁸ Innstilling fra generaladvokat Pikamäe i sak C-199/21 *DN* avsnitt 40.

²⁶⁹ Samme sted avsnitt 40.

²⁷⁰ Sak C-199/21 *DN* avsnitt 55.

²⁷¹ Samme sted avsnitt 52; Innstilling fra generaladvokat Pikamäe i sak C-199/21 *DN* avsnitt 34.

²⁷² Sak C-199/21 *DN* avsnitt 54; Innstilling fra generaladvokat Pikamäe i sak C-199/21 *DN* avsnitt 38.

trygdedekkede, ligger likevel implisitt som en forutsetning for EU-domstolens konklusjon. Det underbygges av EU-domstolens henvisning til det aktuelle avsnittet i generaladvokatens innstilling.

Et annet argument som tilsier at staten kan velge å tildele ytelsen til den trygdedekkede i et slikt tilfelle er misbruksregelen i trygdeforordningen artikkel 68a. Det er fordi den tilsynelatende forutsetter at en ytelse kan bli utbetalt til en annen enn rettighetshaver. Samlet sett tilsier det at den kompetente staten etter en vurdering av familiens situasjon *kan velge* å gi den trygdedekkede rett til en familieytelse selv om det ikke er vedkommende selv som oppfyller vilkårene. Dette er imidlertid begrenset til de tilfellene hvor familiemedlemmet som selv oppfyller vilkårene ikke har søkt om ytelsen, siden det var det saken *DN* gjaldt.²⁷³ I de tilfellene hvor den trygdedekkede søker og familiemedlemmet er rettighetshaver har den kompetente staten i utgangspunktet et visst handlingsrom ved at den kan velge om den vil avslå eller tildele ytelsen.

5.4.3 Begge søker

Et tredje tilfelle er når både familiemedlemmet som er rettighetshaver etter nasjonal rett og den trygdedekkede har søkt om ytelsen. Spørsmålet er om den kompetente staten i et slikt tilfelle kan velge å tildele ytelsen til den trygdedekkede. I utgangspunktet kan den trygdedekkedes tilknytning til den kompetente staten fremstå sterkere siden vedkommende selv er underlagt lovgivningen i den staten. Analysen over viser også at den kompetente staten kan velge å tildele ytelsen til den trygdedekkede hvis bare vedkommende har søkt. Det som tilsier at den kompetente staten har valgfrihet er at formålet, bidrag til forsørgelse av barn, kan oppnås selv om den trygdedekkede selv ikke fyller vilkårene for ytelsen. Det er fordi den trygdedekkede kan betale ytelsen videre til dekning av underhold av barnet. Videre kan det argumenteres for at det er den kompetente staten som står nærmest til å vurdere om en konkret familieytelse kan oppnå sitt formål ved å bli utbetalt til den trygdedekkede. Det at forordningene i utgangspunktet kun skal koordinere, tilsier at EØS-statene har en viss valgfrihet.

Mot at den kompetente staten har valgfrihet når begge har søkt taler det at det presumptivt er større sannsynlighet for at formålet oppnås dersom ytelsen tildeles familiemedlemmet som

²⁷³ Sak C-199/21 *DN* avsnitt 58.

faktisk er rettighetshaver etter nasjonal rett. Det er fordi den kompetente statens nasjonale rett i den situasjonen utpeker familiemedlemmet som rettighetshaver, og det må kunne antas at vedkommende da står nærmest til å forsørge barnet. En slik løsning sikrer også i størst grad likebehandling siden det da vil være den samme personen som mottar ytelsen i de rent nasjonale tilfellene og i de tilfellene hvor familien har tilknytning til flere EØS-stater. Samlet sett fremstår det dermed mer hensiktsmessig dersom ytelsen tildeles familiemedlemmet som fyller vilkårene i den kompetente statens nasjonale rett hvis både familiemedlemmet og den trygdedekkede har søkt om ytelsen. Det er likevel usikkert om forordningene krever en slik løsning eller om den kompetente staten har et handlingsrom i et slikt tilfelle.

5.4.4 Misbruksregelen

I alle tilfeller er det en misbruksregel i trygdeforordningen artikkel 68a. Den innebærer at dersom den som får utbetalt familieytelsen ikke bruker den til underhold av barnet kan institusjonen i barnets bostedsstat anmode den kompetente staten for ytelsen om at den skal utbetales til personen som faktisk underholder barnet.²⁷⁴ Regelen underbygger at det sentrale formålet med koordineringen av familieytelser er å sikre at ytelsen bidrar til forsørgelse av barn. Videre er den en sikkerhet for at dette kan oppnås, ved at en ytelse kan omdirigeres hvis nåværende mottaker ikke bruker ytelsen til underhold av barn. I tillegg er misbruksregelen både et uttrykk for at den kompetente staten har et visst handlingsrom og at det er begrensninger på dette handlingsrommet. Misbruksregelen er et uttrykk for et visst handlingsrom fordi den forutsetter at den kompetente staten kan tildele ytelsen til en annen enn rettighetshaver. Samtidig setter misbruksregelen begrensninger på handlingsrommet ved å være et grunnlag for omdirigering av familieytelsen når tildelingen av den ikke fører til at formålet oppnås.

5.4.5 Norsk trygdelovgivning

I enkelte tilfeller gir trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen EØS-statene et visst handlingsrom ved tildelingen av familieytelser.²⁷⁵ Selv om forordningene åpner for at statene kan velge ulike løsninger, må den eventuelle løsningen i Norge være rettslig forankret i norsk rett. Ved tolkningen av norsk trygdelovgivning står lovens ordlyd og systematikk sentralt.²⁷⁶

²⁷⁴ Trygdeforordningen artikkel 68a.

²⁷⁵ Punkt 5.4.2 og 5.4.3.

²⁷⁶ HR-2021-2126-A avsnitt 73–77; Riise (2022) side 54–55.

Spørsmålet er om det er rettslig grunnlag i norsk trygdelovgivning for å velge å tildele familieytelsen til den trygdedekkede selv om det er familiemedlemmet som har rett til ytelsen. I disse tilfellene forutsettes det at det ikke er holdepunkter for at familiemedlemmet kommer til å misbruke ytelsen. Hovedregelen ved utbetaling av barnetrygd, kontantstøtte og stønad til enslig mor eller far er at ytelsen skal utbetales til den som har søkt om ytelsen og har rett til den.²⁷⁷ Det vil si at hovedregelen etter norsk trygdelovgivning er at det er familiemedlemmet som skal få utbetalt ytelsen i disse tilfellene. Samtlige av de tre lovene har imidlertid unntak fra hovedregelen.

Ved spørsmål om barnetrygd kan det «i særlige tilfeller» bestemmes at barnetrygden skal utbetales til «en annen som skal sørge for at den kommer barnet til gode».²⁷⁸ Både ordlyden, «i særlige tilfeller», og forarbeidene peker på at unntaket kun gjelder i helt spesielle tilfeller.²⁷⁹ Videre presiseres det i forarbeidene at det må fremstå som «klart at barnetrygden ikke vil komme barnet direkte eller indirekte til gode hvis den utbetales til den barnet bor fast hos» og at det «må foreligge klare holdepunkter for misbruk av midlene».²⁸⁰ Denne presiseringen av unntaket gjør at det harmonerer godt med formålet som er bidrag til å dekke utgifter til forsørgelse av barn.²⁸¹ Unntaket passer imidlertid ikke til tilfellet hvor familiemedlemmet har rett til ytelsen og den eneste begrunnelsen for å tildele ytelsen til den trygdedekkede er at vedkommende har en mer direkte tilknytning til Norge. Unntaket fra hovedregelen i barnetrygdloven § 12 kan derfor ikke brukes på tilfellet. Det er dermed ikke rettslig grunnlag i norsk rett for å velge å tildele barnetrygd til den trygdedekkede når det er familiemedlemmet som har rett til ytelsen.

Ved spørsmål om kontantstøtte er det ikke et tilsvarende unntak som i barnetrygdloven. Det er et par unntak i kontantstøtteleven § 9, men de dekker ikke tilfellet hvor kontantstøtten blir utbetalt til den trygdedekkede selv om det er familiemedlemmet som har rett til ytelsen. Heller ikke de to unntakene i folketrygdloven § 22-6 første ledd kan være rettslig grunnlag for unntak fra hovedregelen ved spørsmål om stønad til enslig mor eller far i dette tilfellet. Det er fordi unntakene på samme måte som unntaket ved barnetrygd knytter seg til at den som har rett til

²⁷⁷ Barnetrygdloven § 12 første ledd andre punktum, jf. § 14; Kontantstøtteleven § 9 første ledd andre punktum, jf. § 14 første ledd, jf. § 3; Folketrygdloven § 22-1.

²⁷⁸ Barnetrygdloven § 12 andre ledd.

²⁷⁹ Ot.prp. nr. 57 (2000–2001) side 54.

²⁸⁰ Samme sted side 54.

²⁸¹ Barnetrygdloven § 1 første ledd.

ytelsen ikke evner å bruke ytelsen til dens formål. Det er dermed ikke rettslig grunnlag for å velge å tildele verken kontantstøtte eller stønad til enslig mor eller far til den trygdedekkede når det er familiemedlemmet som fyller vilkårene for rett til ytelsen.

Rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd ga før endringene i mars og april 2023 uttrykk for at den trygdedekkede hadde en prioritert rett til å få barnetrygd og kontantstøtte utbetalt.²⁸² Dersom både den trygdedekkede og familiemedlemmet søkte om ytelsen, ville den trygdedekkede som hovedregel få ytelsen utbetalt selv om det var familiemedlemmet som fylte vilkårene for rett til ytelsen.²⁸³ Den tidligere praksisen var det verken grunnlag for i barnetrygdloven eller kontantstøtteloven. Derfor må ytelsene som hovedregel utbetales til familiemedlemmet. Praksisen ble endret i februar 2023 og rundskrivet oppdatert i mars 2023 for barnetrygd og april 2023 for kontantstøtte.²⁸⁴

Unntak fra hovedregelen gjøres etter ny praksis i de tilfellene hvor bare en av foreldrene søker.²⁸⁵ Da utbetales barnetrygd og kontantstøtte til søkeren uavhengig av om foreldrene er gift, samboende, separert/skilt eller aldri har bodd sammen.²⁸⁶ Riktig nok åpner trygdeforordningen artikkel 67 og gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 for at Norge kan velge å tildele ytelsen til den som søker i et slikt tilfelle.²⁸⁷ Forordningene krever imidlertid ikke at Norge skal tildele ytelsen og danner dermed ikke et rettslig grunnlag for å tildele ytelsen i et slikt tilfelle.²⁸⁸ Det er heller ikke grunnlag for å tildele ytelsen til en annen enn rettighetshaver i verken barnetrygdloven eller kontantstøtteloven i disse tilfellene. Det er dermed ikke rettslig grunnlag for den nye praksisen hvor barnetrygd og kontantstøtte utbetales til søkeren også i tilfeller hvor vedkommende ikke er rettighetshaver og det ikke er holdepunkter for at vedkommende bor sammen med barnet. Det bør derfor ikke gjøres unntak fra hovedregelen om at ytelsen tildeles den som søker om og har rett til den, selv om det bare er personen som ikke fyller vilkårene som har søkt.

²⁸² R45-00 versjon fra 10.03.2023 kapittel 33.7 og 34.2.1.

²⁸³ Samme sted kapittel 33.7 og 34.2.1.

²⁸⁴ Arbeids- og velferdsetaten (2023b); R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 33.4 og 34.5.

²⁸⁵ Samme sted kapittel 33.4 og 34.5.

²⁸⁶ Samme sted kapittel 33.4 og 34.5.

²⁸⁷ Punkt 5.4.2.

²⁸⁸ Punkt 5.4.2.

Når det gjelder stønad til enslig mor eller far er det ikke tilsvarende uttalelser i rundskrivet.²⁸⁹ Tvert imot står det at det er familiemedlemmet som eventuelt har en rett til å få stønaden utbetalt hvis det er vedkommende som fyller vilkårene.²⁹⁰ Denne løsningen er i tråd med både forordningene som åpner for familiemedlemmets rett og det faktum at det ikke er grunnlag i folketrygdloven for å tildele ytelsen til den trygdedekkede i et slikt tilfelle.²⁹¹ Selv om trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen åpner for et visst handlingsrom ved tildeling av familieytelser, er det ikke rettslig grunnlag i norsk rett for å som hovedregel tildele familieytelser til den trygdedekkede når det er familiemedlemmet som har rett til ytelsen. I praksis er det dermed ikke et handlingsrom ved tildeling i disse tilfellene i Norge.

²⁸⁹ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 15.

²⁹⁰ Samme sted kapittel 15.3.1.

²⁹¹ Punkt 5.2.2.

6 Materielle vilkår som påvirkes

6.1 Innledning

Trygdeforordningen, gjennomføringsforordningen og tilhørende praksis fra EU- og EFTA-domstolen gir føringer primært for hvilken EØS-stats rett som gjelder, men også for hvilke vilkår som kan stilles og hvordan enkelte spørsmål skal vurderes slik de tidligere kapitlene i oppgaven viser. I dette kapitlet skal jeg knytte de kravene forordningene stiller som jeg tidligere har gjennomgått til de norske familieytelsene og deres vilkår. I punkt 6.2, 6.3 og 6.4 behandler jeg vilkårene for henholdsvis barnetrygd, kontantstøtte og stønad til enslig mor eller far som påvirkes av forordningene. Etter å ha analysert betydningen for de utvalgte vilkårene ser jeg nærmere på om den norske trygdelovgivningen må endres for å overholde EØS-rettens lojalitetsprinsipp og rettssikkerhetsprinsipp i punkt 6.5.

6.2 Barnetrygd

6.2.1 Bo og oppholde seg lovlig i Norge

For å ha rett til barnetrygd er det et vilkår at «barnet er bosatt i riket».²⁹² Vilkåret forutsetter i utgangspunktet planlagt eller gjennomført langvarig opphold i Norge på minst tolv måneder.²⁹³ Dersom barnet oppholder seg utenfor Norge i «mer enn tre måneder» eller «mer enn seks måneder per år i to eller flere påfølgende år», anses ikke vilkåret som oppfylt.²⁹⁴ Det gis likevel rett til barnetrygd når «både barnet og den barnet bor fast hos under utenlandsoppholdet er medlemmer i folketrygden etter folketrygdloven § 2-5 eller § 2-8.»²⁹⁵ Videre presiseres det at dersom barnet bor sammen med begge foreldrene i utlandet, «må barnet og begge foreldrene fylle vilkårene».²⁹⁶ Og hvis «barnet bor i utlandet» og ikke fyller vilkåret om å være bosatt i § 4, har ingen rett på barnetrygd «selv om foreldrene er bosatt i Norge».²⁹⁷

²⁹² Barnetrygdloven § 2 første og andre ledd.

²⁹³ Barnetrygdloven § 4 første ledd.

²⁹⁴ Barnetrygdloven § 4 tredje ledd.

²⁹⁵ Barnetrygdloven § 5 første ledd første punktum.

²⁹⁶ Barnetrygdloven § 5 andre ledd.

²⁹⁷ Barnetrygdloven § 5 tredje ledd.

Etter trygdeforordningen artikkel 7 skal kontantytelser «ikke reduseres, endres, midlertidig stanses, bortfalle eller beslaglegges» som følge av at mottakeren eller familiemedlemmer er «bosatt» i en annen EØS-stat enn den der institusjonen som har ansvar for å gi ytelsene ligger. Tilsvarende virkning har trygdeforordningen artikkel 67 som sier at familiemedlemmer skal vurderes som om de var «bosatt» i den trygdedekkedes kompetente stat. EU-domstolen har uttalt at trygdeforordningen artikkel 67 gjensker kravet i artikkel 7 for familieytelser, slik at et brudd på den ene innebærer et brudd på den andre.²⁹⁸ Spørsmålet er om bosteds- og oppholds kravet i barnetrygdloven omfattes av disse artiklene i trygdeforordningen.

Trygdeforordningen definerer «bosted» som «stedet der en person til vanlig er bosatt» til forskjell fra «opphold» som defineres som «midlertidig opphold».²⁹⁹ Dette tilsier at trygdeforordningen i utgangspunktet skiller mellom bostedskrav og oppholds krav, og dersom kun bosted omtales er det kun det som er omfattet. I samme retning trekker det at begge uttrykkene er brukt i trygdeforordningen artikkel 21 nr. 1 som gjelder kontantytelser ved sykdom, svangerskap og fødsel. Selv om bestemmelsen ikke gjelder for familieytelser underbygger den at uttrykkene har ulik betydning.

Ordlyden «bosatt» i trygdeforordningen artikkel 7 og 67 er ikke identisk med «bosted» som er definert i artikkel 1 bokstav j. Det er store likheter mellom ordene brukt i artikkel 1 bokstav j og artikkel 7 i de norske, engelske, danske og svenske språkversjonene av trygdeforordningen uten at ordene nødvendigvis fullt ut samsvarer. I den norske versjonen er det «bosted» og «bosatt», i den engelske «residence» og «reside», i den danske «bopæl» og «bosat» og i den svenske «bosättning» og «bosatta». I den norske og svenske versjonen blir samme ord brukt i artikkel 7 og 67, mens den engelske bruker «residing» og den danske bruker «bopæl» i artikkel 67. Den danske versjonen bruker dermed samme ord i artikkel 67 som er definert i artikkel 1 bokstav j. Ifølge etablert praksis fra EU-domstolen kan ikke ordvalget i en språkversjon være avgjørende for tolkningen av en bestemmelse eller overkjøre andre språkversjoner.³⁰⁰ Dersom det er ulike betydninger i språkversjonene må bestemmelsen tolkes med utgangspunkt i formålet og systemet den er en del av.³⁰¹

²⁹⁸ Sak C-328/20 *Kommisjonen mot Østerrike* avsnitt 45.

²⁹⁹ Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav j og k.

³⁰⁰ Sak C-140/12 *Brey* avsnitt 74.

³⁰¹ Samme sted avsnitt 74.

Formålet med trygdeforordningen artikkel 7 og 67 er ifølge EU-domstolen å hindre at EØS-stater gjør rett til, eller størrelsen på, familieytelser avhengig av at mottakeren eller familiemedlemmer har bosted i den kompetente staten for ytelsen.³⁰² Bestemmelsene gir uttrykk for eksportabilitetsprinsippet som skal ivareta retten til fri bevegelighet for personer ved at retten til trygdeytelser ikke skal påvirkes av den trygdedekkedes eller familiemedlemmenes bosted. De tilfellene som faller innenfor «bosted» slik det er definert i trygdeforordningen artikkel 1 bokstav j må være omfattet. Det er fordi disse tilfellene er inngripende i retten til fri bevegelighet og faller innenfor ordlyden i samtlige av de fire språkversjonene. Mer usikkert er det om også mindre inngrep i retten til fri bevegelighet, slik som kortere oppholds krav og andre krav som forutsetter opphold i den kompetente staten for ytelsen er omfattet.

Et oppholds krav kan potensielt sette større begrensninger på en persons bevegelsesfrihet enn et bosteds krav. Hvorvidt det er tilfellet avhenger av oppholds kravets nærmere betydning. EFTA-domstolen uttalte følgende i *Straffesak mot N*:

«Et vilkår om opphold kan i praksis tilsvare et vilkår om vanlig bosted, særlig dersom vilkåret forutsetter lange perioder med opphold i den berørte EØS-stat og/eller vilkåret må være oppfylt så lenge den aktuelle ytelse utbetales. I slike tilfelle kan et krav om opphold tilsvare og utgjøre et bosteds krav etter artikkel 7 i forordning 883/2004 [trygdeforordningen]». ³⁰³

EFTA-domstolen er i det siterte tydelig på at det avgjørende er hva vilkåret i praksis innebærer, ikke om det av nasjonal lovgiver omtales som et oppholds- eller et bosteds krav. Videre pekte EFTA-domstolen på at sakens tilfelle med et oppholds krav som utelukket en rett til ytelse ved sykdom under kortvarige utenlandsopphold i praksis var betydelig mer inngripende enn et bosteds krav.³⁰⁴ Derfor måtte oppholds kravet i saken fravikes.³⁰⁵ EU-domstolen uttalte seg i samme retning i den tidligere saken *Stewart* som gjaldt spørsmål om retten til uføretrygd i en kortere periode for unge.³⁰⁶ I lys av de to avgjørelsene må tilfellene hvor vilkår om opphold rent faktisk tilsvare et vilkår om vanlig bosted, eller er enda mer inngripende, være omfattet

³⁰² Sak C-328/20 *Kommisjonen mot Østerrike* avsnitt 46.

³⁰³ Sak E-8/20 *Straffesak mot N* avsnitt 139.

³⁰⁴ Samme sted avsnitt 139.

³⁰⁵ Samme sted avsnitt 139.

³⁰⁶ Sak C-503/09 *Stewart* avsnitt 21 og 71–74.

av trygdeforordningen artikkel 7 og 67 uavhengig av om det i nasjonal rett er omtalt som et bostedskrav.

Vilkåret om å være bosatt i Norge for å ha rett til barnetrygd forutsetter i utgangspunktet langvarig opphold i Norge og relativt begrensede utenlandsopphold.³⁰⁷ Vilkåret blir dermed så inngripende at det tilsvarer et bostedskrav som er omfattet av trygdeforordningen artikkel 7 og 67. Vilkåret må derfor fravikes i tilfeller hvor trygdeforordningen gjelder. Tilsvarende standpunkt er lagt til grunn i rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd.³⁰⁸ Det tilsier i utgangspunktet at praksis er i tråd med trygdeforordningen på dette punktet. For at det skal være tilfellet må imidlertid vilkåret fravikes i samtlige situasjoner som krever det.

En sak fra Trygderetten illustrerer at det ikke nødvendigvis har blitt gjennomført i praksis tidligere.³⁰⁹ Saken gjaldt en mor som flyttet med sin datter til en annen EØS-stat, mens faren forble bosatt og arbeidende i Norge.³¹⁰ Det var moren som hadde søkt om og fikk tildelt barnetrygd.³¹¹ Moren informerte ikke Arbeids- og velferdsetaten om at hun flyttet ut av Norge og saken gjaldt spørsmål om tilbakebetaling.³¹² For at det skal være grunnlag for et tilbakebetalingskrav må det foreligge en feilutbetaling av barnetrygd.³¹³ Ved vurderingen av om det var feilutbetalt barnetrygd i saken viste Trygderetten til at moren ikke oppfylte vilkåret om å være bosatt i Norge og derfor ikke hadde krav på barnetrygd etter «norsk regelverk» etter at hun og datteren flyttet til en annen EØS-stat.³¹⁴ Videre la Trygderetten til grunn at moren heller ikke hadde krav på barnetrygd etter EØS-regelverket etter flyttingen og sluttet seg til Arbeids- og velferdsetatens anførsler om dette.³¹⁵

Arbeids- og velferdsetatens anførsler knyttet seg til to forhold.³¹⁶ Det ene var lovvalgsreglene som førte til at moren var underlagt en annen EØS-stats lovgivning.³¹⁷ Det andre var at faren potensielt kunne hatt rett til barnetrygd selv om moren og datteren flyttet til en annen EØS-stat,

³⁰⁷ Barnetrygdloven § 4 første og tredje ledd.

³⁰⁸ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 33.1.6.

³⁰⁹ TRR-2018-3263.

³¹⁰ Samme sted under «Partenes anførsler».

³¹¹ Samme sted under «Partenes anførsler».

³¹² Samme sted under «Partenes anførsler».

³¹³ Barnetrygdloven § 13.

³¹⁴ TRR-2018-3263 under «Rettens bemerkninger».

³¹⁵ Samme sted under «Rettens bemerkninger».

³¹⁶ Samme sted under «Partenes anførsler».

³¹⁷ Samme sted under «Partenes anførsler».

men at det ikke var aktuelt i saken siden han ikke hadde søkt om det.³¹⁸ Trygderetten overser her at et familiemedlem av den trygdedekkede som er bosatt i en annen EØS-stat kan ha en individuell rett til en norsk familieytelse grunnet den trygdedekkedes tilknytning.³¹⁹ Moren hadde i dette tilfellet en tilstrekkelig tilknytning til Norge ved å regnes som familiemedlem av faren. Moren hadde dermed en rett til barnetrygd, så lenge faren var underlagt norsk lovgivning. Tilfellet er omfattet av trygdeforordningens virkeområde og vilkåret om bosted må dermed fravikes. Ettersom moren hadde rett på barnetrygd fra Norge forelå det ikke en feilutbetaling.

Dersom vilkåret om bosted eller opphold endres kan rekkevidden av trygdeforordningen artikkel 7 og 67 bli aktualisert. Hvor langvarige opphold utenfor Norge som må tillates før det ikke lenger vil være omfattet av trygdeforordningen artikkel 7 og 67 avhenger av hvor bredt artiklene favner. Spørsmålet om rekkevidden er omdiskutert.³²⁰ Det er ikke gitt at trygdeforordningen artikkel 7 og 67 har samme rekkevidde som artikkel 21 som var avgjørende i *Straffesak mot N*.³²¹ Det kan også reises spørsmål ved om primærrettens regler om fri bevegelse kan sette begrensninger for vilkår om opphold dersom trygdeforordningen artikkel 7 og 67 ikke gjelder for tilfellet.³²² Hva det i praksis eventuelt vil innebære er ikke gitt.

Ved beskrivelsen av vilkåret om bosted presiseres det at barnet og støttemottakeren må ha «lovlig opphold i Norge».³²³ I utgangspunktet må kravet om opphold fravikes, men dersom barnet og den barnet bor fast hos faktisk oppholder seg i Norge, strider det ikke mot trygdeforordningen at det stilles krav om lovlig opphold.³²⁴ Opphold i tråd med bestemmelsene i unionsborgerdirektivet regnes som lovlig opphold.³²⁵

6.2.2 Bo fast med barnet

For å ha rett til barnetrygd er det et vilkår at støttemottakeren har barnet «boende fast hos seg».³²⁶ Ved vurderingen av hvem som skal regnes som familiemedlemmer skal dette vilkåret

³¹⁸ Samme sted under «Partenes anførsler».

³¹⁹ Punkt 5.2.2.

³²⁰ NOU 2021: 8 side 68–72; Bekkedal (2020); Bekkedal (2022).

³²¹ Sak E-8/20 *Straffesak mot N* avsnitt 140–149.

³²² Sak C-503/09 *Stewart* avsnitt 75 følgende; Bekkedal (2022) side 237–238.

³²³ Barnetrygdloven § 4 andre ledd.

³²⁴ Sak C-411/20 *S v Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit* avsnitt 62; Sak C-308/14 *Kommisjonen mot Storbritannia* avsnitt 68; Sak C-333/13 *Dano* avsnitt 83; Sak C-140/12 *Brey* avsnitt 44.

³²⁵ Sak C-411/20 *S v Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit* avsnitt 62–64.

³²⁶ Barnetrygdloven § 2 første og andre ledd.

anses oppfylt dersom barnet i hovedsak forsørgeres av den trygdedekkede.³²⁷ Det er ikke gitt at det samme skal gjelde ved vurderingen av hvem som har rett til barnetrygd, selv om trygdeforordningen gjelder for tilfellet. Det er fordi det er den kompetente statens lovgivning som avgjør hvem som har rett til en familieytelse.³²⁸ Dette utgangspunktet begrenses av de forpliktelsene som følger av forordningene og den øvrige EØS-retten.³²⁹ I det følgende ser jeg nærmere på to saker fra EU-domstolen for å undersøke om det er slike forpliktelser som påvirker vilkåret om å bo fast med barnet.

Saken *Trapkowski* gjaldt en far som bodde og jobbet i Tyskland, mens den fraskilte moren bodde med barnet i Polen hvor hun jobbet.³³⁰ Faren søkte om en familieytelse, men fikk avslag under henvisning til at det var barnets mor som fylte vilkårene for ytelsen siden det var hun som bodde med barnet.³³¹ EU-domstolen presiserte at det er et skille mellom å ha rett til å søke om en ytelse og rett til å motta ytelsen.³³² I forlengelsen av dette sa EU-domstolen at den som har rett til å motta ytelsen etter den kompetente statens nasjonale rett kan være en annen enn den som har søkt om ytelsen.³³³ EU-domstolen konkluderte med at gjennomføringsforordningen ikke krevde at den kompetente staten skulle tildele familieytelsen til den trygdedekkede når vedkommende ikke selv fylte vilkårene.³³⁴ Dette gjaldt selv om den andre forelderen som fylte vilkårene til ytelsen ikke hadde søkt om den.³³⁵ Sett i lys av at vilkåret som ikke var oppfylt i saken var å bo sammen med barnet, er det nærliggende å forstå EU-domstolens konklusjon slik at gjennomføringsforordningen ikke krever at den kompetente staten skal se bort fra et vilkår om å bo sammen med barnet ved vurderingen av hvem som har rett til den aktuelle ytelsen.

Denne forståelsen ble også lagt til grunn av EU-domstolen i den nyere saken *DN*.³³⁶ Der uttalte EU-domstolen at gjennomføringsforordningen artikkel 60:

³²⁷ Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 3; punkt 4.3.1.

³²⁸ Sak C-199/21 *DN* avsnitt 40; Sak C-378/14 *Trapkowski* avsnitt 44; Trygdeforordningen artikkel 67.

³²⁹ Sak C-802/18 *Caisse pour l'avenir des enfants* avsnitt 68–69.

³³⁰ Sak C-378/14 *Trapkowski* avsnitt 10–11.

³³¹ Samme sted avsnitt 10, 13 og 19.

³³² Samme sted avsnitt 46.

³³³ Samme sted avsnitt 48.

³³⁴ Samme sted avsnitt 50.

³³⁵ Samme sted avsnitt 50.

³³⁶ Sak C-199/21 *DN* avsnitt 40–43.

«does not preclude national legislation pursuant to which entitlement to family benefits is restricted to the parent living with the child, with the result that, even if that parent does not apply for such benefits, the other parent, who in fact bears the entire cost associated with the maintenance of the child, is not entitled to those benefits».³³⁷

Den tvil som eventuelt eksisterte rundt hvordan uttalelsene i saken *Trapkowski* måtte forstås ble avklart med saken *DN*. EU-domstolen presiserte videre i det siterte at den kompetente staten ikke var forpliktet til å se bort fra et vilkår om å bo sammen med barnet, selv om forelderen som hadde søkt faktisk betalte samtlige utgifter til forsørgelse av barnet.³³⁸ Dette tydeliggjør skillet mellom spørsmålet om hvem som skal regnes som familiemedlemmer og spørsmålet om hvem som har rett til en konkret familieytelse. Det er fordi det med saken *DN* ble klart at det bare er ved vurderingen av det første spørsmålet at trygdeforordningen gjør det påkrevd å vektlegge om personen som er trygdedekket i den kompetente staten i hovedsak forsørger barnet.³³⁹ Når disse to dommene fra EU-domstolen ses i sammenheng er det klart at forordningene *ikke krever* at den kompetente staten skal se bort fra vilkår om å bo fast med barnet ved vurderingen av hvem som har rett til den aktuelle ytelsen.

I EFTA-domstolens eldre avgjørelse *ESA mot Norge* ble Arbeid- og velferdsetatens praksis ved vurderingen av vilkåret om å bo fast sammen med barnet i barnetrygdloven vurdert.³⁴⁰ Praksisen var at Norge i tilfeller hvor vilkåret ikke var oppfylt, vurderte om den trygdedekkede forelderen hadde sitt faste bosted med familien i en annen EØS-stat når hen ikke arbeidet i Norge.³⁴¹ Hvis forelderen ikke hadde sitt faste bosted med familien i de periodene, for eksempel fordi foreldrene var skilt, ble ikke vilkåret ansett oppfylt.³⁴² EFTA-domstolen konkluderte med at praksisen brøt med trygdeforordningen.³⁴³ Spørsmålet i det følgende er om EFTA-domstolens begrunnelse og konklusjon gjaldt spørsmålet om hvem som skal *regnes som familiemedlemmer* og/eller spørsmålet om hvem som har *rett til barnetrygd*.

³³⁷ Samme sted avsnitt 43.

³³⁸ Samme sted avsnitt 43.

³³⁹ Samme sted avsnitt 40–43; Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 3; punkt 4.2.2.

³⁴⁰ Sak E-6/12 *ESA mot Norge* avsnitt 14–25.

³⁴¹ Samme sted avsnitt 24.

³⁴² Samme sted avsnitt 25.

³⁴³ Samme sted avsnitt 114.

EFTA-domstolen fremhever på den ene siden at definisjonen av familiemedlemmer er av betydning for trygdekoordineringen, lovvalgsreglene og det personelle virkeområdet for forordningen.³⁴⁴ Blant annet uttaler domstolen at:

«the choice of law rules of the Regulation are binding in the sense that an EEA State cannot decide the extent to which its own social security legislation or that of another State applies. Moreover, as noted in paragraphs 100 and 101 above, [forordning 1408/71] Article 1(f)(i) defines the personal scope of the Regulation with regard to members of the family.»³⁴⁵

Det siterte kan tilsi at dommen gjelder spørsmålet om hvem som skal regnes som familiemedlemmer da konklusjonen på det spørsmålet påvirker forordningens personelle virkeområde. Samtidig tilsier den relativt omfattende bruken og henvisningen til forordning 1408/71 artikkel 73 i dommen at uttalelsene også gjelder hvem som har rett til barnetrygd.³⁴⁶ Det er fordi bestemmelsen i EU-domstolens praksis har vært grunnlaget for å avgjøre spørsmål om hvem som har rett til familieytelser.³⁴⁷ Det at EFTA-domstolen kommer med uttalelser som trekker i ulike retninger uten at det blir tydeliggjort hvilket av spørsmålene saken gjelder, kan forstås slik at domstolen ikke skiller mellom de to spørsmålene. I sum blir det uansett uklart om dommen gjelder hvem som skal regnes som familiemedlemmer og/eller hvem som har rett til familieytelser fra Norge.

Før kapitlet om barnetrygd i rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd ble omarbeidet i mars 2023, stod det at praksis måtte legges om fra 1. oktober 2013 som følge av EFTA-domstolens avgjørelse i saken.³⁴⁸ Ny praksis skulle være at den som var trygdedekket i Norge fikk rett til barnetrygd selv om vilkåret om å ha barnet boende fast hos seg ikke var oppfylt.³⁴⁹ En slik tolkning av dommen forutsetter at begrunnelsen og konklusjonen i saken *ESA mot Norge* knytter seg til både spørsmålet om hvem som skal regnes som familiemedlemmer og spørsmålet om rett til ytelsen. Begrunnelsen og konklusjonen i dommen er ikke klar på dette punktet.

³⁴⁴ Samme sted avsnitt 100, 106 og 109–110.

³⁴⁵ Samme sted avsnitt 109.

³⁴⁶ Samme sted avsnitt 96–99, 102 og 107.

³⁴⁷ Sak C-363/08 *Slanina*; Sak C-333/00 *Maaheimo*; Forente saker C-245/94 og C-312/94 *Hoever og Zachow*.

³⁴⁸ R45-00 versjon fra 10.03.2023 kapittel 33.4.

³⁴⁹ Samme sted kapittel 33.4.

I lys av EU-domstolens nyere avgjørelser i sakene *Trapkowski* og *DN*, som i sum er klare på dette punktet, mener jeg at EFTA-domstolens dom *ESA mot Norge* bør tolkes slik at den bare gjelder spørsmålet om hvem som skal regnes som familiemedlemmer. Det er derfor ikke nødvendig å fravike vilkåret om å bo fast med barnet ved vurderingen av hvem som har rett til barnetrygd. Selv om den omarbeidede versjonen av rundskrivet fra mars 2023 i større grad anerkjenner at vilkåret ikke må fravikes, gir det fremdeles uttrykk for at det kan fravikes ved spørsmål om hvem som har rett til barnetrygd.³⁵⁰ Dette er ikke påkrevd av EØS-retten. Norge kan dermed legge om praksis igjen slik at det kun er den som bor fast med barnet som har rett til barnetrygd slik det står i barnetrygdloven § 2.

6.3 Kontantstøtte

6.3.1 Bo og oppholde seg i Norge

For å ha rett til kontantstøtte er det et vilkår at barnet og støttemottakeren er «bosatt i riket».³⁵¹ Et barn anses bosatt i Norge når «det har oppholdt seg eller skal oppholde seg i riket i mer enn 12 måneder».³⁵² Dersom barnet oppholder seg utenfor Norge i mer enn tre måneder er ikke vilkåret oppfylt.³⁵³ Dette vilkåret forutsetter såpass omfattende opphold i Norge at det er omfattet av trygdeforordningen artikkel 7 og 67 på samme måte som det lignende vilkåret for rett til barnetrygd.³⁵⁴ Vilkåret må derfor fravikes i de tilfellene trygdeforordningen gjelder. Dette er også lagt til grunn i rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd, slik at praksis i utgangpunktet antas å være i tråd med trygdeforordningen på dette punktet.³⁵⁵ For at det skal være tilfellet må imidlertid vilkåret fravikes i samtlige situasjoner som krever det. Det inkluderer blant annet at vilkåret må fravikes i tilfeller hvor barnet bor med sin mor i en annen EØS-stat og faren er underlagt norsk lovgivning.³⁵⁶ Det er fordi moren i det tilfellet har en tilstrekkelig tilknytning til Norge ved å regnes som familiemedlem av faren.³⁵⁷ Trygdeforordningen gjelder dermed for tilfellet slik at vilkåret må fravikes.

³⁵⁰ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 33.4.

³⁵¹ Kontantstøtteloven § 2 første ledd og § 3 andre punktum.

³⁵² Kontantstøtteloven § 2 andre ledd første punktum.

³⁵³ Kontantstøtteloven § 2 andre ledd andre punktum.

³⁵⁴ Punkt 6.2.1.

³⁵⁵ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 34.1.6.

³⁵⁶ Punkt 6.2.1.

³⁵⁷ Punkt 5.2.2.

6.3.2 Bo fast med barnet

For å ha rett til kontantstøtte er det et vilkår at barnet «bor fast hos» støttemottakeren.³⁵⁸ Ved vurderingen av hvem som skal regnes som familiemedlemmer skal vilkåret anses oppfylt dersom barnet i hovedsak forsørgeres av den trygdedekkede.³⁵⁹ Slik gjennomgangen for det tilsvarende vilkåret i barnetrygdloven viser, er det ved spørsmålet om hvem som har rett til kontantstøtte derimot ikke nødvendig å fravike eller endre vurderingen av vilkåret om å bo fast med barnet etter kontantstøtteleven § 3.³⁶⁰

I rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd har tilnærmingen til denne problemstillingen variert gjennom årene. Først ble det lagt til grunn at praksisendringen som ble gjort for barnetrygd etter saken *ESA mot Norge* i 2013 ikke skulle gjelde tilsvarende for kontantstøtte.³⁶¹ I januar 2022 ble praksis endret slik at vilkåret om å ha barnet boende fast hos seg skulle fravikes for skilte, separerte og tidligere samboende foreldre, men ikke for foreldre som aldri hadde bodd sammen.³⁶² Da kapitlet om kontantstøtte ble omarbeidet i april 2023 ble skillet mellom foreldre som har og ikke har bodd sammen forlatt.³⁶³

Versjonen av rundskrivet fra april 2023 kan forstås slik at vilkåret om å bo fast med barnet fortsatt fravikes i enkelte tilfeller.³⁶⁴ Det er når bare en av foreldrene søker fordi da utbetales ytelsen til søkeren, uavhengig av om vedkommende bor fast med barnet.³⁶⁵ Det er ikke påkrevd av EØS-retten å fravike vilkåret om å bo fast sammen med barnet i det tilfellet.³⁶⁶ Norge kan dermed endre praksis igjen slik at det kun er den som bor fast med barnet som har rett til kontantstøtte slik det står i kontantstøtteleven § 3.

6.3.3 Trygdetid

For å ha rett til kontantstøtte er det et vilkår at mottakeren må «ha vært medlem i folketrygden i minst fem år».³⁶⁷ Sammenleggingsprinsippet i trygdeforordningen artikkel 6 innebærer at

³⁵⁸ Kontantstøtteleven § 3 første punktum.

³⁵⁹ Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 3; punkt 4.3.2.

³⁶⁰ Punkt 6.2.2.

³⁶¹ R45-00 versjon fra 27.03.2023 kapittel 34.1.1.

³⁶² Samme sted kapittel 34.1.1.

³⁶³ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 34.2.1.b og 34.5.

³⁶⁴ Samme sted kapittel 34.5.

³⁶⁵ Samme sted kapittel 34.5.

³⁶⁶ Punkt 5.4.2 og 6.2.2.

³⁶⁷ Kontantstøtteleven § 3 andre punktum.

Norge «i den utstrekning det er nødvendig [må] ta hensyn til trygdetid [...] som er tilbakelagt etter en annen medlemsstats lovgivning, som om dette var tid tilbakelagt etter lovgivningen» i Norge.³⁶⁸ Betegnelsen sammenleggingsprinsippet kan isolert sett tilsi at det må være tilbakelagt trygdetid i flere EØS-stater, inkludert den kompetente staten, siden det å legge sammen forutsetter at det er flere komponenter. Ordlyden i selve artikkelen gir imidlertid ikke grunnlag for en slik tolkning. Snarere tvert imot tilsier den at det ikke kan kreves at deler av tiden er tilbakelagt i den kompetente staten.

En slik forståelse ble også lagt til grunn av EU-domstolen i to forskjellige saker som gjaldt forordning 1408/71 (den eldre trygdeforordningen) artikkel 72 som hadde tilsvarende ordlyd som trygdeforordningen artikkel 6 har i dag.³⁶⁹ EU-domstolen uttalte at ordlyden i forordning 1408/71 artikkel 72 entydig ble forstått slik at den kompetente staten *ikke* kunne kreve at det var tilbakelagt trygdetid på eget territorium.³⁷⁰ Videre viste domstolen til at en slik forståelse var i tråd med formålet om å sikre fri bevegelighet for personer og likebehandlingsprinsippet.³⁷¹ Siden det ikke er noen bestemmelser i kapittel 8 om familieytelser i trygdeforordningen som fraviker artikkel 6 og ordlyden i forordning 1408/71 artikkel 72 og trygdeforordningen artikkel 6 er så like, tilsier det at konklusjonen må bli den samme for familieytelser i dag. Det vil si at dersom støttemottakeren har vært medlem i trygden i Sverige i minst fem år må vilkåret om å ha vært medlem i folketrygden i kontantstøtteleven § 3 andre punktum anses oppfylt. Dette gjelder uavhengig av om støttemottakeren overhodet har vært medlem i folketrygden. Rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd sier ikke eksplisitt om deler av trygdetiden må være tilbakelagt i Norge.³⁷² Det er dermed noe usikkert om praksis er i tråd med EØS-retten på dette punktet.

Dersom barnet bor sammen med begge foreldrene er det et vilkår at begge foreldrene må «ha vært medlem i folketrygden i fem år.»³⁷³ Sammenleggingsprinsippet i trygdeforordningen artikkel 6 gjelder tilsvarende for denne situasjonen. Det vil si at dersom begge foreldrene bor sammen med barnet i Sverige, mens moren arbeider i Norge og faren arbeider i Sverige så kan vilkåret anses oppfylt. Det er fordi moren har vært medlem i folketrygden etter folketrygdloven

³⁶⁸ Trygdeforordningen artikkel 6.

³⁶⁹ Sak C-619/11 *Dumont de Chassart* avsnitt 48–62; Sak C-257/10 *Bergström* avsnitt 38–45.

³⁷⁰ Samme sted avsnitt 41 og 44.

³⁷¹ Samme sted avsnitt 43.

³⁷² R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 34.4.1.

³⁷³ Kontantstøtteleven § 3 tredje punktum.

§ 2-2 som arbeidstaker i Norge i mer enn fem år og faren har vært trygdedekket i Sverige i mer enn fem år. Sammenleggingsprinsippet i artikkel 6 i trygdeforordningen gjør at tiden far har tilbakelagt som trygdedekket i Sverige skal likestilles med trygdetid tilbakelagt i Norge ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt.

I rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd står det at dersom søkeren arbeider i Norge, mens den andre forelderen og barna bor i en annen EØS-stat, vurderes det bare om søkeren fyller vilkåret om fem års medlemskap.³⁷⁴ Standpunktet er ikke nærmere begrunnet. Dersom foreldrene bor sammen med barnet i en annen EØS-stat, kan det i utgangspunktet kreves at begge fyller vilkåret om fem års medlemskap i folketrygden.³⁷⁵ Ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt gjelder imidlertid sammenleggingsprinsippet og det stilles ikke krav om at deler av trygdetiden er tilbakelagt i Norge. Det samme gjelder dersom barnet bor hos en av foreldrene i en annen EØS-stat.

Når det skal avgjøres hvilken tid det er som skal legges sammen er det «trygdetid [...] som er tilbakelagt etter en annen medlemsstats lovgivning» det skal tas hensyn til.³⁷⁶ Det er opptjeningsstatene som fastlegger hvilke tidsrom som er tilbakelagt etter deres lovgivning.³⁷⁷ Den kompetente staten for ytelsen er forpliktet til å legge dette tidsrommet til grunn uten å stille spørsmål ved kvaliteten.³⁷⁸ Det vil si at den må ta hensyn til det tidsrommet den får oppgitt fra den andre staten uten noen nærmere vurdering av hva som var grunnlaget for den.³⁷⁹ Likevel slik at det er den kompetente staten for ytelsen som avgjør hvorvidt den tilbakelagte tiden faktisk oppfylder vilkårene i dens nasjonale rett.³⁸⁰ Det betyr at dersom den kompetente statens lovgivning har vilkår om trygdetid på grunnlag av arbeid, behøver den ikke å regne med oppgitt trygdetid på grunnlag av bosted.³⁸¹ Det er imidlertid ikke et slikt krav til et konkret grunnlag for medlemskap i folketrygden i kontantstøtteleven § 3. Ethvert grunnlag for trygdetid som tilsvarer et mulig grunnlag for medlemskap i folketrygden må dermed bli tatt hensyn til ved sammenlegging.³⁸²

³⁷⁴ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 34.4.1.

³⁷⁵ Kontantstøtteleven § 3 tredje punktum.

³⁷⁶ Trygdeforordningen artikkel 6.

³⁷⁷ Gjennomføringsforordningen artikkel 12 nr. 1.

³⁷⁸ OJ 2011/C 45/04 avsnitt 2.

³⁷⁹ Samme sted avsnitt 2 og annekset eksempel nr. 2.

³⁸⁰ Samme sted avsnitt 3 og annekset eksempel nr. 2.

³⁸¹ Samme sted avsnitt 3 og annekset eksempel nr. 2.

³⁸² Samme sted annekset eksempel nr. 2.

6.4 Stønad til enslig mor eller far

6.4.1 Opphold i Norge

For å ha rett til stønad til enslig mor eller far er det et vilkår at «medlemmet og barnet oppholder seg i Norge».³⁸³ Bare opphold utenfor Norge i «mindre enn seks uker i løpet av en tolv måneders periode» eller opphold grunnet «arbeid for en norsk arbeidsgiver» er tillat for at vilkåret fortsatt skal være oppfylt.³⁸⁴ Oppholdskravet er såpass inngripende at det omfattes av trygdeforordningen artikkel 7 og 67. Vilkåret må derfor fravikes i de tilfellene trygdeforordningen gjelder. Det samme legges til grunn i rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd som innførte kapitlet om folketrygdloven kapittel 15 i januar 2023. Der står det eksplisitt at vilkåret ikke er relevant i EØS-tilfellene grunnet trygdeforordningen artikkel 67 så lenge minst en person i familien er underlagt norsk lovgivning etter lovvalgsreglene.³⁸⁵ Praksis antas dermed å være i tråd med EØS-retten på dette punktet.

6.4.2 Aleneomsorg for barnet

For å ha rett til stønad til enslig mor eller far er det et vilkår at mottakeren har «aleneomsorg for barn».³⁸⁶ Slik gjennomgangen i punkt 4.3.3 viser bør dette vilkåret anses oppfylt dersom barnet i hovedsak forsørges av den trygdedekkede siden det har så sterke likhetstrekk med et vilkår om å bo med barnet.³⁸⁷ Dette gjelder når det er spørsmål om hvem som skal regnes som familiemedlemmer tilknyttet stønad til enslig mor eller far. Det er derimot ikke nødvendig å fravike eller endre vurderingen av vilkåret når det er spørsmål om hvem som har rett til stønaden, på samme måte som det ikke er det for vilkår om å bo med barnet for retten til barnetrygd og kontantstøtte.³⁸⁸ Det vil si at foreldrene kan regnes som familiemedlemmer dersom den trygdedekkede i hovedsak forsørger barnet og den andre forelderen har aleneomsorgen for barnet. Selv om de regnes som familiemedlemmer er det fortsatt bare én av foreldrene som kan ha rett til stønaden og det er den som har aleneomsorgen for barnet. Rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd gir uttrykk for tilsvarende standpunkt

³⁸³ Folketrygdloven § 15-3 første ledd.

³⁸⁴ Folketrygdloven § 15-3 andre ledd.

³⁸⁵ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 15.6.

³⁸⁶ Folketrygdloven § 15-4 første ledd.

³⁸⁷ Trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i nr. 3.

³⁸⁸ Punkt 6.2.2 og 6.3.2.

etter oppdateringen i januar 2023.³⁸⁹ Det antas derfor at praksis på dette punktet er i tråd med trygdeforordningen.

6.4.3 Sivilstatus

For å ha rett til stønad til enslig mor eller far må mottakeren være en «enslig» mor eller far.³⁹⁰ Vilkåret om sivilstatus er ikke avgjørende for vurderingen av hvem som skal regnes som familiemedlemmer.³⁹¹ Vilkåret må derimot være oppfylt for at mottakeren skal ha rett til stønaden. Ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt må Norge «ta hensyn til tilsvarende faktiske forhold eller hendelser som inntreffer i en annen medlemsstat, som om de hadde funnet sted» i Norge.³⁹² Det vil si at tilsvarende forhold i andre EØS-stater kan tillegges vekt, slik som en separasjon eller skilsmisse i en annen EØS-stat.

Ordlyden i trygdeforordningen artikkel 5 bokstav b skiller ikke mellom rettsvirkninger til fordel eller ulempe for en eventuell mottaker. Dette tilsier at også forhold til ugunst for en eventuell mottaker må tas hensyn til.³⁹³ Et slikt forhold kan være at den eventuelle mottakeren har en ny samboer uten felles barn.³⁹⁴ I rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd står det flere steder i tilknytning til ulike forhold av relevans for vilkåret om sivilstatus at det skal vurderes tilsvarende i EØS-saker som i nasjonale saker.³⁹⁵ Kommentarene står uten en henvisning til trygdeforordningen artikkel 5, men det antas likevel at praksis er i tråd med trygdeforordningen på dette punktet siden det gir uttrykk for et tilsvarende innhold.

6.4.4 Trygdetid

For å ha rett til stønad til enslig mor eller far er det et vilkår at støttemottakeren har vært «medlem i trygden i de siste fem årene» før hen setter frem krav om stønad.³⁹⁶ Ordlyden «trygden» kan isolert sett tolkes som at også medlemskap i andre lands trygdeordninger er tilstrekkelig. Sett i lys av tittelen på loven og folketrygdloven § 2-1 første ledd, må «trygden»

³⁸⁹ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 15.3.1.

³⁹⁰ Folketrygdloven § 15-4 første ledd.

³⁹¹ Punkt 4.3.3.

³⁹² Trygdeforordningen artikkel 5 bokstav b.

³⁹³ Tilsvarende NOU 2021: 8 side 65.

³⁹⁴ Folketrygdloven § 15-4 tredje ledd andre punktum.

³⁹⁵ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 15.7.

³⁹⁶ Folketrygdloven § 15-2 første ledd.

forstås som folketrygden i Norge. På samme måte som for kontantstøtte må Norge ved vurderingen av om dette vilkåret er oppfylt «i den utstrekning det er nødvendig ta hensyn til trygdetid [...] som er tilbakelagt etter en annen medlemsstats lovgivning, som om dette var tid tilbakelagt etter lovgivningen» i Norge.³⁹⁷ Det vil si at det er tilstrekkelig at den enslige forelderen har vært trygdedekket de siste fem årene i en eller flere andre EØS-stater enn Norge. I rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd står det at «perioden personen er dekket av en trygdeordning i en annen EØS-stat [skal] regnes med».³⁹⁸ Videre er det presisert at det «ikke [er] et vilkår at noe av trygdetiden er opptjent i Norge».³⁹⁹ Praksis antas dermed å være i tråd med trygdeforordningen på dette punktet.

6.4.5 Medlemskap i folketrygden

For å ha rett til stønad til enslig mor eller far er det et vilkår at støttemottakeren er medlem i folketrygden i tillegg til vilkåret om trygdetid.⁴⁰⁰ For at familien skal ha den nødvendige tilknytningen til Norge ved spørsmål om stønaden er det nødvendig at minst én av personene er medlem i folketrygden. For den andre forelderen er det imidlertid tilstrekkelig å regnes som familiemedlem av forelderen som er medlem i folketrygden via barnet som koblingspunkt.⁴⁰¹ Vilkåret må dermed anses oppfylt dersom forelderen som bor med barnet skal regnes som familiemedlem av den andre forelderen som er medlem i folketrygden. I rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd er det gitt uttrykk for det samme og det antas dermed at praksis er i tråd med trygdeforordningen på dette punktet.⁴⁰²

6.4.6 Yrkesrettet aktivitet

Vilkårene som har vært omtalt i punkt 6.4.1 til 6.4.5 gjelder samtlige av ytelsene i folketrygdloven kapittel 15. En av disse ytelsene er overgangsstønad. For å ha rett til overgangsstønad etter at det yngste barnet har fylt ett år er det et vilkår om yrkesrettet aktivitet.⁴⁰³ Ved vurderingen av om dette vilkåret er oppfylt må Norge «ta hensyn til tilsvarende

³⁹⁷ Trygdeforordningen artikkel 6; punkt 6.3.3.

³⁹⁸ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 15.5.

³⁹⁹ Samme sted kapittel 15.5.1.

⁴⁰⁰ Folketrygdloven § 15-4 første ledd.

⁴⁰¹ Punkt 5.2.2 og 4.3.3.

⁴⁰² R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 15.3.

⁴⁰³ Folketrygdloven § 15-6 første ledd.

faktiske forhold eller hendelser som inntreffer i en annen medlemsstat, som om de hadde funnet sted» i Norge.⁴⁰⁴ Det vil si at aktivitet i andre EØS-stater må likestilles med aktivitet i Norge.⁴⁰⁵ I rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd står det at praktiseringen av vilkåret om yrkesrettet aktivitet «vil bli noe mer komplisert» i EØS-tilfellene.⁴⁰⁶ De ulike aktivitetene kommenteres i rundskrivet og det gis uttrykk for at aktivitet gjennomført i en annen EØS-stat skal likestilles med aktivitet i Norge.⁴⁰⁷ For eksempel slik at det i stedet for meldekort kreves «annen form for jevnlig rapportering».⁴⁰⁸ Det antas derfor at praksis på dette punktet er i tråd med trygdeforordningen.

6.4.7 Avkorting mot inntekt

Overgangsstønadens reduseres på grunnlag av «arbeidsinntekt» som mottakeren har eller kan forventes å få.⁴⁰⁹ Likestilt med arbeidsinntekt er «dagpenger etter kapittel 4, sykepenger etter kapittel 8, stønad ved barns og andre nærstående sykdom etter kapittel 9, arbeidsavklaringspenger etter kapittel 11 og svangerskapspenger og foreldrepenger etter kapittel 14» i folketrygdloven.⁴¹⁰ Ved vurderingen av om overgangsstønad skal reduseres gjelder trygdeforordningen artikkel 5 bokstav a siden «mottak av trygdeytelser og andre inntekter har visse rettsvirkninger» for retten til overgangsstønad. Derfor gjelder folketrygdloven § 15-9 også ved «mottak av tilsvarende ytelser etter en annen medlemsstats lovgivning eller på inntekter i en annen medlemsstat».⁴¹¹ For det første betyr det at arbeidsinntekt i en annen EØS-stat likestilles med arbeidsinntekt i Norge. Videre betyr det at «tilsvarende ytelser» mottatt i en annen EØS-stat skal likestilles med ytelsene opplistet i folketrygdloven § 15-9 tredje ledd.

Ordlyden «tilsvarende ytelser» tilsier at det må være ytelser med visse fellestrekk. Dette kan ligne på «ytelser av samme art» i trygdeforordningen artikkel 10, men EU-domstolen har uttalt at uttrykkene ikke har samme betydning.⁴¹² For at to ytelser skal regnes som «tilsvarende

⁴⁰⁴ Trygdeforordningen artikkel 5 bokstav b.

⁴⁰⁵ Tilsvarende NOU 2021: 8 side 211.

⁴⁰⁶ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 15.9.

⁴⁰⁷ Samme sted kapittel 15.9.1.

⁴⁰⁸ Samme sted kapittel 15.9.1.

⁴⁰⁹ Folketrygdloven § 15-9 første ledd.

⁴¹⁰ Folketrygdloven § 15-9 tredje ledd.

⁴¹¹ Trygdeforordningen artikkel 5 bokstav a.

⁴¹² Sak C-453/14 *Knauer* avsnitt 27–36.

ytelser» må de være sammenlignbare med hensyn til formålene og lovgivningen som danner grunnlaget for dem.⁴¹³ To ytelser kan være «tilsvarende» selv om vilkårene for å oppnå dem er ulike.⁴¹⁴ Dette skiller seg fra artikkel 10 som krever større grad av likhet når det gjelder vilkår for rett til de aktuelle ytelsene.⁴¹⁵

I rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd står det at det er tilstrekkelig for avkorting at ytelsen mottakeren får fra en annen EØS-stat kan kategoriseres som en ytelse ved sykdom, arbeidsløshet eller svangerskap og fødsel.⁴¹⁶ Dette tilsvarer de ulike kategoriene i trygdeforordningen som de norske ytelsene opplistet i folketrygdloven § 15-9 omfattes av.⁴¹⁷ En slik tilnærming vil langt på vei føre til samme resultat som en vurdering av om ytelsene har sammenlignbare formål siden ytelser i samme kategori i trygdeforordningen i utgangspunktet har samme overordnede formål. Det kan likevel ikke utelukkes at det vil være nyanser.⁴¹⁸ Siden det i utgangspunktet må vurderes mer konkret om to ytelser har sammenlignbare formål kan det være at praksis i enkelte tilfeller strider mot trygdeforordningen på dette punktet.

6.4.8 Bortfall grunnet mottak av andre ytelser

Etter folketrygdloven § 15-13 første punktum faller retten til overgangsstønad bort i den utstrekning mottakeren får «ytelser til livsopphold fra folketrygden i form av pensjon eller overgangsstønad som gjenlevende ektefelle, uføretrygd eller tilsvarende ytelser fra utlandet.» Det samme gjelder ved mottak av «avtalefestet pensjon som det godskrives pensjonspoeng for».⁴¹⁹ Trygdeforordningen artikkel 5 bokstav a gjelder for denne bestemmelsen på samme måte som for folketrygdloven § 15-9. Det vil si at dersom mottakeren av overgangsstønad får «tilsvarende ytelser» som de som er listet opp i folketrygdloven § 15-13 skal dette likestilles med mottak av de norske ytelsene. Hvorvidt to ytelser er «tilsvarende» avhenger i hovedsak av om de er sammenlignbare med hensyn til formålet.⁴²⁰ Det er en forutsetning for at

⁴¹³ Forente saker C-398/18 og C-428/18 *Bocero Torrico* avsnitt 36; Sak C-453/14 *Knauer* avsnitt 33-34.

⁴¹⁴ Samme sted avsnitt 36.

⁴¹⁵ Samme sted avsnitt 28, jf. innstilling fra generaladvokat Bot i sak C-453/14 *Knauer* avsnitt 54; punkt 8.2.1.

⁴¹⁶ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 15.11.

⁴¹⁷ Punkt 3.2.2.

⁴¹⁸ Innstilling fra generaladvokat Bot i sak C-453/14 *Knauer* avsnitt 54 inkludert fotnote 33.

⁴¹⁹ Folketrygdloven § 15-13 andre punktum.

⁴²⁰ Sak C-453/14 *Knauer* avsnitt 33–36.

trygdeforordningen artikkel 5 overhodet skal gjelde at ytelsene er omfattet av trygdeforordningens materielle virkeområde.⁴²¹

Rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd gir uttrykk for at ytelser som omfattes av samme kategori i trygdeforordningen artikkel 3 nr. 1 som de norske ytelsene i folketrygdloven § 15-13 likestilles under henvisning til trygdeforordningen artikkel 10.⁴²² Det vil si at overgangsstønad faller bort i de tilfellene hvor en person mottar ytelser ved uførhet eller ytelser til etterlatte i en annen EØS-stat.⁴²³ Trygdeforordningen artikkel 10 passer imidlertid ikke særlig godt på tilfellet. Det er fordi bestemmelsen sier at trygdeforordningen «verken [skal] gi eller opprettholde en rett til flere ytelser av samme art for ett og samme tidsrom med pliktig trygd». For at en ytelse skal være «av samme art» må gjenstanden, formålet, beregningsgrunnlaget og vilkårene være like.⁴²⁴ Folketrygdloven § 15-13 regulerer retten til overgangsstønad og de ytelsene i en annen EØS-stat det er ønskelig å likestille med er ikke «av samme art» som overgangsstønad. De har derimot eventuelt likhetstrekk med ytelser til gjenlevende ektefelle og uføretrygd.⁴²⁵

Det innebærer imidlertid ikke at trygdeforordningen ikke kan danne grunnlag for å likestille de norske ytelsene med ytelser i andre EØS-stater. Trygdeforordningen artikkel 5 bokstav a passer på tilfellet og det er da avgjørende hvilke ytelser som er «tilsvarende» til forskjell fra «av samme art» i artikkel 10. En vurdering av om ytelsene er i samme kategori etter trygdeforordningen, slik rundskrivet omtaler, vil langt på vei føre til samme resultat som en vurdering av om ytelsene har sammenlignbare formål. Det er fordi ytelser i samme kategori i trygdeforordningen i utgangspunktet har samme overordnede formål. Det kan likevel ikke utelukkes at det vil være nyanser.⁴²⁶ Siden det i utgangspunktet må vurderes mer konkret om to ytelser har sammenlignbare formål kan det være at praksis i enkelte tilfeller strider mot trygdeforordningen på dette punktet.

⁴²¹ Samme sted avsnitt 32.

⁴²² R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 15.15.

⁴²³ Trygdeforordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav c og e.

⁴²⁴ Sak C-347/12 *Wiering* avsnitt 54–55; punkt 8.2.1.

⁴²⁵ Folketrygdloven § 15-13.

⁴²⁶ Innstilling fra generaladvokat Bot i sak C-453/14 *Knauer* avsnitt 54 inkludert fotnote 33.

6.4.9 Nødvendig barnetilsyn

En annen ytelse i folketrygdloven kapittel 15 er stønad til barnetilsyn i § 15-10. For å ha rett til slik stønad må mottakeren «overlate nødvendig tilsyn med barn til andre på grunn av arbeid eller at de etablerer egen virksomhet».⁴²⁷ Ved vurderingen av om dette vilkåret er oppfylt krever trygdeforordningen at Norge «ta[r] hensyn til tilsvarende faktiske forhold eller hendelser som inntreffer i en annen medlemsstat, som om de hadde funnet sted» i Norge.⁴²⁸ Det vil si at både tilsyn, arbeid og etablering av egen virksomhet i en annen EØS-stat må likestilles med slike hendelser i Norge ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt. Rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd gir uttrykk for tilsvarende utfall da det står at retten til stønad til barnetilsyn når den enslige forelderen «bor eller oppholder seg i utlandet vurderes på vanlig måte».⁴²⁹ Det antas derfor at praksis er i tråd med trygdeforordningen på dette punktet.

6.4.10 Utgifter i forbindelse med utdanning eller opplæring

En tredje ytelse i folketrygdloven kapittel 15 er tilleggsstønader og stønad til skolepenger med videre i § 15-11. For å ha rett til tilleggsstønad må mottakeren ha utgifter av en av typene som er opplistet i § 15-11 første ledd bokstav a til f. Disse utgiftene knytter seg overordnet til reise, flytting, barnetilsyn og læremidler i forbindelse med utdanning eller opplæring. Ved vurderingen av om dette vilkåret er oppfylt må Norge «ta hensyn til tilsvarende faktiske forhold eller hendelser som inntreffer i en annen medlemsstat, som om de hadde funnet sted» i Norge.⁴³⁰ Det vil si at tilsvarende utgifter i en annen EØS-stat må likestilles med utgifter i Norge ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt. Rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd gir indirekte uttrykk for det samme ved at det i et eksempel gis en rett til utgifter til barnepass til en mor bosatt i Tyskland.⁴³¹ Praksis antas derfor å være i tråd med trygdeforordningen på dette punktet.

⁴²⁷ Folketrygdloven § 15-10 første ledd første punktum.

⁴²⁸ Trygdeforordningen artikkel 5 bokstav b.

⁴²⁹ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 15.12.

⁴³⁰ Trygdeforordningen artikkel 5 bokstav b.

⁴³¹ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 15.13.

6.5 Må den norske trygdlovgevingen endres?

Slik gjennomgangen over viser er det en rekke vilkår i norsk trygdlovgeving om familieytelser som må fravikes i tilfeller som omfattes av trygdeforordningens virkeområde. Dersom det er konflikt mellom trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen på den ene siden og norsk trygdlovgeving på den andre, følger det av norsk rett at forordningene skal gå foran.⁴³² Det er dermed rettslig grunnlag for å gjøre de nødvendige justeringene av vurderingen av vilkårene i praksis. Det er likevel flere vilkår hvor nåværende praksis potensielt er i konflikt med trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen.⁴³³ Praksis må i så fall endres på disse punktene.⁴³⁴ Spørsmålet i det følgende er om det er tilstrekkelig at forpliktelsene overholdes i praksis, eller om EØS-retten krever at det også må gjøres endringer i den norske trygdlovgevingen.

Etter EØS-avtalen artikkel 3 skal Norge treffe «alle generelle eller særlige tiltak som er egnet til å oppfylle» forpliktelsene etter avtalen. Dette er et uttrykk for det grunnleggende lojalitetsprinsippet.⁴³⁵ Prinsippet innebærer på den ene siden at trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen må gjennomføres i norsk rett i tråd med EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a. Både trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen gjelder som lov i norsk rett etter folketrygdloven § 1-3 a slik at EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a er oppfylt.

Lojalitetsprinsippet innebærer også en plikt til å tilpasse øvrig nasjonal rett dersom det er nødvendig for å sikre de gjennomførte reglene effektivt gjennomslag.⁴³⁶ Dersom gjennomslag for en EØS-basert rettighet i Norge avhenger av EØS-loven § 2 vil det mest sannsynlig bryte med EØS-avtalen artikkel 3.⁴³⁷ Det er imidlertid ikke tilfellet for de norske familieytelsene. Der følger det av de aktuelle lovene for ytelsene at bestemmelser i lovene skal fravikes i den utstrekning det er nødvendig for å overholde trygdeforordningen, gjennomføringsforordningen og EØS-avtalen.⁴³⁸ De tre lovene gir dermed uttrykk for hovedregler som må vike for spesialreglene i forordningene og EØS-avtalen dersom de krever det. Denne «hovedregel-unntak»-konstruksjonen er i utgangspunktet ikke i strid med EØS-avtalen artikkel 3 så lenge

⁴³² Folketrygdloven § 1-3 a; Barnetrygdloven § 22; Kontantstøtteleven § 22.

⁴³³ Punkt 6.2.1, 6.2.2, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3, 6.4.7 og 6.4.8.

⁴³⁴ Folketrygdloven § 1-3 a; Barnetrygdloven § 22; Kontantstøtteleven § 22.

⁴³⁵ NOU 2021: 8 side 256–257.

⁴³⁶ Fredriksen (2022) side 405; NOU 2021: 8 side 256–257.

⁴³⁷ Fredriksen (2022) side 406.

⁴³⁸ Barnetrygdloven § 22; Kontantstøtteleven § 22; Folketrygdloven § 1-3 a og § 1-3 b.

det er tilstrekkelig klart at lovens bestemmelser må vike i saker omfattet av trygdeforordningen.⁴³⁹ Dette kravet til at rettsreglene må være klare og presise er en del av det uskrevne rettssikkerhetsprinsippet utviklet av EU-domstolen.⁴⁴⁰

I november 2022 ble det innført folkerettsmarkører i barnetrygdloven § 1 a og kontantstøtteleven § 1 a for å bidra til økt bevissthet og synliggjøring av forpliktelsene etter blant annet trygdeforordningen.⁴⁴¹ Bestemmelsene er relativt korte og gir et signal om at vilkårene slik de fremgår av den norske trygdlovgevingen potensielt må tilpasses eller fravikes for å overholde trygdeforordningen med mer. Selv om bestemmelsene ikke alene gjør det mulig å klarlegge hvilke vilkår som må fravikes, gir de et tydelig signal om at det bør undersøkes nærmere hvilke føringer EØS-retten gir ved vurderingen av hvem som har rett til ytelsene i situasjoner der en familie har tilknytning til flere EØS-stater. Sett i lys av lovgivningsteknikken i trygdeforordningen vil det være tilnærmet umulig å gi en oversikt over samtlige mulige konsekvenser av trygdeforordningen, gjennomføringsforordningen og EØS-avtalen på retten til norske familieytelser i norsk trygdlovgeving. I tillegg hindrer i utgangspunktet kravet til at forordninger skal gjennomføres «som sådan» at rettigheter etter forordningen skrives om i norsk lov.⁴⁴² I barnetrygdloven og kontantstøtteleven hvor slike folkerettsmarkører har blitt innført er det derfor ikke et brudd på EØS-avtalen artikkel 3.

Departementet fulgte imidlertid ikke opp Trygdekoordineringsutvalgets forslag om å ta inn en folkerettsmarkør i folketrygdloven kapittel 15 om stønad til enslig mor eller far fordi det mente det var hensiktsmessig å få en rettslig avklaring på om overgangsstønad var en familieytelse etter trygdeforordningen først.⁴⁴³ Siden det nå er klart at overgangsstønad er en familieytelse etter trygdeforordningen bør det innføres en tilsvarende folkerettsmarkør i starten av folketrygdloven kapittel 15.⁴⁴⁴ Inntil det blir gjort fremstår det som om folketrygdloven kapittel 15 ikke er omfattet av trygdeforordningens virkeområde. Dette gjelder særlig etter at det ble innført slike markører i de kapitlene i folketrygdloven som gjelder andre ytelser som er omfattet av trygdeforordningens virkeområde i november 2022. Mangelen på en folkerettsmarkør i folketrygdloven kapittel 15 kan innebære et brudd på EØS-avtalen artikkel 3.

⁴³⁹ Fredriksen (2022) side 406–407; NOU 2021: 8 side 256–262.

⁴⁴⁰ NOU 2021: 8 side 256–257 med videre henvisninger.

⁴⁴¹ Prop. 71 L (2021–2022) side 48–49.

⁴⁴² EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a.

⁴⁴³ Prop. 71 L (2021–2022) side 47–48.

⁴⁴⁴ Sak E-2/22 *A mot Norge* avsnitt 6 og 48; TRR-2020-1763.

7 Særtilfellet når ingen i familien har Norge som lovvalgsstat

7.1 Innledning

Tidligere i oppgaven har jeg fokusert på de tilfellene hvor personen med direkte tilknytning til Norge er underlagt norsk lovgivning etter lovvalgsreglene. Slik gjennomgangen i punkt 5.2 viser kan denne personens tilknytning etter omstendighetene føre til at vedkommende selv og/eller familiemedlemmene får en rett til familieytelser fra Norge. I dette kapitlet skal jeg se nærmere på et særtilfelle hvor ingen i familien har Norge som lovvalgsstat. Tilknytningen til Norge er at personen er bosatt her, samtidig som vedkommende er underlagt en annen EØS-stats lovgivning etter lovvalgsreglene.⁴⁴⁵ Det kan for eksempel være tilfellet hvis en person arbeider i den andre EØS-staten.⁴⁴⁶ Spørsmålet er om personen som er bosatt i Norge, men underlagt lovgivningen i en annen EØS-stat, kan ha rett til familieytelser fra Norge. Først ser jeg nærmere på om og eventuelt hvordan trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen regulerer denne situasjonen i punkt 7.2. Etter det vurderer jeg hvordan dette stiller seg for barnetrygd, kontantstøtte og stønad til enslig mor eller far i punkt 7.3.

7.2 Lovvalgsreglenes begrensninger

Det følger av enstatsprinsippet at personer som er omfattet av trygdeforordningen skal være undergitt lovgivningen i «bare én medlemsstat».⁴⁴⁷ Lovvalgsreglene i trygdeforordningen avdeling II regulerer hvilken lovgivning det skal være i de ulike tilfellene som kan oppstå.⁴⁴⁸ Formålet med lovvalgsreglene er både å hindre at en person som er omfattet av forordningens personkrets ikke er trygdedekket fordi vedkommende ikke er omfattet av noen lovgivning og hindre at en person må betale dobbel trygdeavgift.⁴⁴⁹ I praksis har det oppstått spørsmål om lovvalgsreglene og enstatsprinsippet også setter begrensninger for personers rett til ytelser ved at de ikke skal være underlagt lovgivningen i andre EØS-stater enn den lovvalgsreglene utpeker.

⁴⁴⁵ Trygdeforordningen artikkel 11.

⁴⁴⁶ Trygdeforordningen artikkel 11 nr. 3 bokstav a.

⁴⁴⁷ Trygdeforordningen artikkel 11 nr. 1 første punktum.

⁴⁴⁸ Trygdeforordningen artikkel 11 nr. 1 andre punktum.

⁴⁴⁹ Sak C-411/20 *S v Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit* avsnitt 57; Forente saker C-95/18 og C-96/18 *van den Berg med flere* avsnitt 71.

EU-domstolen har behandlet flere saker som tilsier at enstatsprinsippet ikke nødvendigvis har den rettsvirkningen.⁴⁵⁰

Den første saken er *Bosmann* hvor spørsmålet var om forordning 1408/71 krevde eller var til hinder for at en mor hadde rett til en familieytelse fra bostedsstaten selv om hun var underlagt arbeidsstatens lovgivning etter lovvalgsreglene.⁴⁵¹ Moren var belgisk og bosatt i Tyskland med sine to barn.⁴⁵² Hun mottok i utgangspunktet barnetrygd fra Tyskland, men fikk avslag på dette da hun begynte å arbeide i Nederland.⁴⁵³ Tyskland begrunnet dette i at Nederland ble lovvalgsstat for moren da hun begynte å arbeide der, og at det medførte at tysk lovgivning ikke lenger gjaldt for henne.⁴⁵⁴ Moren hadde ikke rett på tilsvarende ytelser fra Nederland siden nederlandsk lovgivning ikke ga rett til barnetrygd etter at barna fylte 18 år.⁴⁵⁵

EU-domstolen var tydelig på at forordning 1408/71 ikke krevde at Tyskland i det aktuelle tilfellet tildelte ytelsen til moren.⁴⁵⁶ Samtidig presiserte EU-domstolen at forordningen heller ikke utelukket at moren kunne ha rett til barnetrygd fra Tyskland i en slik situasjon dersom hun faktisk fylte vilkårene for rett til ytelsen ved å være bosatt i Tyskland.⁴⁵⁷ Det tilsier at lovvalgsreglene i seg selv ikke utelukker at personer kan ha rettigheter etter trygdesystemet i andre EØS-stater enn den de er underlagt etter lovvalgsreglene.

EU-domstolen begrunnet standpunktet i retten til fri bevegelighet og at formålet med lovvalgsreglene ikke var å hindre en bostedsstat i å tildele ytelser etter sin nasjonale lovgivning til de som var bosatt der.⁴⁵⁸ Den aktuelle ytelsen i saken var verken betinget av arbeid eller forsikring, og det eneste tilknytningsvilkåret var bosted.⁴⁵⁹ EU-domstolen åpnet med det for at en person i en tilsvarende situasjon som moren i saken, kunne ha rett til en familieytelse i bostedsstaten selv om vedkommende i utgangspunktet var underlagt lovgivningen i en annen

⁴⁵⁰ Sak C-352/06 *Bosmann*; Forente saker C-95/18 og C-96/18 *van den Berg med flere*; Forente saker C-611/10 og C-612/10 *Hudzinski og Wawrzyniak*.

⁴⁵¹ Sak C-352/06 *Bosmann* avsnitt 14.

⁴⁵² Samme sted avsnitt 9.

⁴⁵³ Samme sted avsnitt 10.

⁴⁵⁴ Samme sted avsnitt 10.

⁴⁵⁵ Samme sted avsnitt 11.

⁴⁵⁶ Samme sted avsnitt 27.

⁴⁵⁷ Samme sted avsnitt 28.

⁴⁵⁸ Samme sted avsnitt 29–31.

⁴⁵⁹ Samme sted avsnitt 28 og 32.

EØS-stat. Etter *Bosmann* er det klart at lovvalgsreglene ikke alene kan være grunnlag for å avslå en søknad om en familieytelse i en slik situasjon.

I de nyere forente sakene *van den Berg med flere* behandlet EU-domstolen lignende spørsmål. Sakene gjaldt nederlandske statsborgere bosatt i Nederland som i perioder hadde arbeidet i Tyskland.⁴⁶⁰ Personene hadde fått redusert eller mistet sin rett til alderspensjon og familieytelser fordi de hadde arbeidet i Tyskland i perioder.⁴⁶¹ EU-domstolen delte opp spørsmålene i sakene i to deler. Den første delen gjaldt perioder hvor nederlandsk rett innebar at en person som var bosatt i Nederland var forsikret der, med mindre vedkommende var underlagt en annen EØS-stats lovgivning etter trygdeforordningen.⁴⁶² Spørsmålet var om slik lovgivning var i strid med lovvalgsreglene og retten til fri bevegelighet.⁴⁶³ I vurderingen fremhevet EU-domstolen at det ikke var noen garanti for at det å flytte ikke ville medføre ulemper siden statene har ulike trygdesystemer og ytelser.⁴⁶⁴ Dette innebar at en grensarbeider ikke var sikret den samme trygderettslige dekningen i bostedsstaten som en som arbeidet i bostedsstaten, når vedkommende arbeidet i en annen EØS-stat og dermed var underlagt arbeidsstatens lovgivning.⁴⁶⁵

EU-domstolen konkluderte med at selv om en EØS-stat kunne tildele ytelser til en person som var bosatt der, men arbeidet i en annen stat, så var bostedsstaten ikke forpliktet til å gjøre det i tilfeller som i saken.⁴⁶⁶ Det vil si at unntaket fra forsikring i Nederland for de som var underlagt en annen EØS-stats lovgivning ikke var i strid med lovvalgsreglene og retten til fri bevegelighet.⁴⁶⁷ Til forskjell fra saken *Bosmann* fulgte det i *van den Berg med flere* av nederlandsk rett at personer bosatt der likevel ikke skulle anses som forsikret der dersom de var underlagt en annen EØS-stats lovgivning etter lovvalgsreglene i trygdeforordningen. Det var dermed ikke lovvalgsreglene alene som var grunnlaget for avslag, men nasjonal rett som ga ytterligere rettsvirkninger til utfallet av lovvalgsreglene enn det de har i trygdeforordningen.

⁴⁶⁰ Forente saker C-95/18 og C-96/18 *van den Berg med flere* avsnitt 25–36.

⁴⁶¹ Samme sted avsnitt 26–36.

⁴⁶² Samme sted avsnitt 9–19 og 49–66.

⁴⁶³ Samme sted avsnitt 49.

⁴⁶⁴ Samme sted avsnitt 56.

⁴⁶⁵ Samme sted avsnitt 58.

⁴⁶⁶ Samme sted avsnitt 53 og 60–66.

⁴⁶⁷ Samme sted avsnitt 66.

Den andre delen av dommen i *van den Berg med flere* gjaldt en periode før unntaket fra forsikring i Nederland grunnet at personen var underlagt en annen EØS-stats lovgivning etter lovvalgsreglene ble innført.⁴⁶⁸ I forespørselen om en forhåndsavgjørelse stod det at det etter nederlandsk rett i den perioden var tilstrekkelig for å være forsikret å være bosatt i Nederland.⁴⁶⁹ Under den muntlige høringen anførte Nederland imidlertid at det var nødvendig å betale obligatorisk trygdeavgift for å få en rett til ytelsen.⁴⁷⁰ EU-domstolen påpekte at det var den nederlandske domstolen som måtte avgjøre hvorvidt det var et vilkår i nederlandsk rett å betale obligatorisk trygdeavgift i den aktuelle perioden eller ikke.⁴⁷¹ Hva som egentlig var vilkåret i nederlandsk rett i den perioden forble dermed åpent i dommen.

Begrunnelsen og konklusjonen i denne delen av dommen knyttet seg i all hovedsak til situasjonen der det var et vilkår at grensearbeideren betalte obligatorisk trygdeavgift til bostedsstaten selv om vedkommende var underlagt arbeidsstatens lovgivning.⁴⁷² EU-domstolen la til grunn at en stat som ikke var kompetent etter lovvalgsreglene ikke kunne kreve at en person som arbeidet i en annen stat måtte være forsikret ved å betale obligatorisk trygdeavgift.⁴⁷³ EU-domstolen viste til at et slikt krav om obligatorisk trygdeavgift kunne føre til at grensearbeideren ble forpliktet til å betale trygdeavgift til flere EØS-stater, i strid med enstatsprinsippet.⁴⁷⁴ I tillegg trakk EU-domstolen frem at det overordnede formålet med trygdeforordningen var å sikre at en arbeider som hadde benyttet retten til fri bevegelighet ikke ble behandlet dårligere enn en som hadde gjennomført hele karrieren i én EØS-stat, uten at dette objektivt sett kunne rettferdiggjøres.⁴⁷⁵ Det kunne være tilfellet hvis en grensearbeider måtte betale en obligatorisk trygdeavgift til bostedsstaten uten at vedkommende fikk noe tilbake.⁴⁷⁶ Konklusjonen i dommen ble dermed at lovvalgsreglene utelukket at bostedsstaten til en grensearbeider kunne kreve at grensearbeideren var forsikret der ved å betale en obligatorisk trygdeavgift.⁴⁷⁷

⁴⁶⁸ Samme sted avsnitt 9–12, 42 og 67.

⁴⁶⁹ Samme sted avsnitt 73.

⁴⁷⁰ Samme sted avsnitt 74.

⁴⁷¹ Samme sted avsnitt 74.

⁴⁷² Samme sted avsnitt 67–77.

⁴⁷³ Samme sted avsnitt 70–71.

⁴⁷⁴ Samme sted avsnitt 71.

⁴⁷⁵ Samme sted avsnitt 75.

⁴⁷⁶ Samme sted avsnitt 76.

⁴⁷⁷ Samme sted avsnitt 77.

Selv om uttalelsene i hovedsak knyttet seg til obligatorisk trygdeavgift presiserte EU-domstolen i begrunnelsen at bostedsstaten som ikke var kompetent etter lovvalgsreglene fremdeles kunne tildele ytelser til grensearbeidere hvis det var andre tilknytningsvilkår i nasjonal rett enn arbeid og forsikring ved obligatorisk trygdeavgift.⁴⁷⁸ Saken *Bosmann* er som nevnt et eksempel på at et tillatt tilknytningsvilkår er bosted. I forente saker *Hudzinski og Wawrzyniak* var tilknytningsvilkåret at personen var pålagt ubegrenset skatteplikt eller ble behandlet som om vedkommende var det.⁴⁷⁹ Tilknytningsvilkåret kan dermed ha ulikt innhold.

7.3 Betydningen for de norske familieytelsene

Det aktuelle tilknytningsvilkåret for de norske familieytelsene er bosted. Det er fordi det i utgangspunktet er et vilkår om å være bosatt i Norge for å ha rett til barnetrygd og kontantstøtte.⁴⁸⁰ For å ha rett til stønad til enslig mor eller far er det i utgangspunktet et vilkår om å oppholde seg i Norge som er såpass omfattende at det tilsvarer et vilkår om bosted.⁴⁸¹ Hvis det eneste tilknytningsvilkåret er bosted har situasjonen klare likhetstrekk med saken *Bosmann* hvor EU-domstolen la til grunn at en EØS-stat som ikke er kompetent etter lovvalgsreglene ikke kan avslå en søknad om en ytelse alene under henvisning til at personen er underlagt en annen EØS-stats lovgivning etter lovvalgsreglene.⁴⁸² I så fall kan en person som er bosatt i Norge samtidig som vedkommende er underlagt lovgivningen til en annen EØS-stat ha rett til de norske familieytelsene når de øvrige vilkårene er oppfylt.

For å ha rett til stønad til enslig mor eller far er det imidlertid også et vilkår om å være medlem i folketrygden.⁴⁸³ En måte å oppfylle vilkåret om medlemskap i folketrygden på er å være «bosatt i Norge».⁴⁸⁴ I utgangspunktet fremstår det dermed som om tilknytningsvilkåret fremdeles kan være bosted slik at det potensielt kan oppfylles av en person som i utgangspunktet er underlagt en annen EØS-stats lovgivning etter lovvalgsreglene. Etter folketrygdloven § 2-14 fjerde ledd første punktum «opphører» imidlertid pliktig medlemskap i folketrygden «straks når medlemmet kommer i arbeid i utlandet eller på et skip som er registrert

⁴⁷⁸ Samme sted avsnitt 72.

⁴⁷⁹ Forente saker C-611/10 og C-612/10 *Hudzinski og Wawrzyniak* avsnitt 60–61.

⁴⁸⁰ Barnetrygdloven § 2; Kontantstøtteloven § 2 og § 3.

⁴⁸¹ Folketrygdloven § 15-3; punkt 6.4.1.

⁴⁸² Punkt 7.2.

⁴⁸³ Folketrygdloven § 15-4 første ledd.

⁴⁸⁴ Folketrygdloven § 2-1 første ledd.

i utlandet». Ordlyden dekker samtlige grunnlag for pliktig medlemskap, inkludert bosted etter folketrygdloven § 2-1. Verken ordlyden eller forarbeidene tilsier at det stilles et minstekrav til arbeidets omfang utover at det må være inntektsgivende.⁴⁸⁵ Unntak fra opphør er dersom personen «midlertidig arbeider i utlandet for lønn eller annen godtgjørelse som arbeidsgiveren plikter å betale arbeidsgiveravgift av etter § 23-2».⁴⁸⁶ Dermed er en person som er bosatt i Norge og arbeider i et annet land i utgangspunktet ikke medlem av folketrygden etter folketrygdloven § 2-14 fjerde ledd.

Regelen i folketrygdloven § 2-1 om medlemskap grunnet bosted og unntaket i § 2-14 fjerde ledd ved arbeid i et annet land har sterke likhetstrekk med regelen i nederlandsk rett i første del av forente saker *van den Berg med flere*.⁴⁸⁷ En av forskjellene er at regelen i folketrygdloven kun gjelder tilfellet der en person arbeider i et annet land, hvor nederlandsk rett i *van den Berg med flere* unntar de som er underlagt en annen EØS-stats rett etter blant annet trygdeforordningen.⁴⁸⁸ Etter lovvalgsreglene er det den EØS-staten hvor en person «utfører lønnet arbeid eller driver selvstendig næringsvirksomhet i» som har høyest prioritet.⁴⁸⁹ Det stilles ikke krav til arbeidets omfang, men det må være inntektsgivende.⁴⁹⁰ Det fremstår dermed som lovvalget vil gå over på arbeidsstaten samtidig som medlemskapet i folketrygden opphører etter folketrygdloven § 2-14 fjerde ledd. Siden regelen i folketrygdloven er såpass lik regelen i første del av *van den Berg med flere* tilsier det at den ikke strider mot retten til fri bevegelighet.⁴⁹¹ Det vil si at personer som er bosatt i Norge, men tar arbeid i en annen EØS-stat som fører til at de ikke er medlemmer i folketrygden lenger ikke har rett til stønad til enslig mor eller far. Adgangen til å avslå en søknad følger ikke av lovvalgsreglene, men av folketrygdloven.

Dette gjelder med ett forbehold og det er at en person kan søke om å bli frivillig medlem i folketrygden etter folketrygdloven § 2-7. Hvorvidt en søknad blir innvilget avhenger av om det «etter en samlet vurdering er rimelig».⁴⁹² Dersom en person i et slikt tilfelle får innvilget frivillig

⁴⁸⁵ Ot.prp. nr. 29 (1995–1996) side 38 jf. NOU 1990: 20 side 132–133.

⁴⁸⁶ Folketrygdloven § 2-14 fjerde ledd andre punktum.

⁴⁸⁷ Forente saker C-95/18 og C-96/18 *van den Berg med flere* avsnitt 9–24 og 49; punkt 7.2.

⁴⁸⁸ Folketrygdloven § 2-14 fjerde ledd; Forente saker C-95/18 og C-96/18 *van den Berg med flere* avsnitt 12.

⁴⁸⁹ Trygdeforordningen artikkel 11 nr. 3 bokstav a.

⁴⁹⁰ Fuchs (2015) side 156.

⁴⁹¹ Forente saker C-95/18 og C-96/18 *van den Berg med flere* avsnitt 66.

⁴⁹² Folketrygdloven § 2-7.

medlemskap og dette gir «full trygdedekning etter loven» vil personen kunne ha rett til stønad til enslig mor eller far likevel.⁴⁹³

Det er ikke like klart hvorvidt det er et vilkår om å være medlem i folketrygden for å ha rett til barnetrygd eller kontantstøtte. Angående barnetrygd er det nærmere regler om krav om medlemskap i folketrygden for rett til barnetrygd for personer utenfor Norge i barnetrygdloven § 5. Bestemmelsen regulerer tilfeller der vilkåret om å være bosatt i Norge i barnetrygdloven § 4 ikke er oppfylt.⁴⁹⁴ Ordlyden i bestemmelsen og forarbeidene tilsier at det kun er en regulering av adgangen til å kunne ha rett til barnetrygd under utenlandsopphold av en viss varighet til forskjell fra et generelt vilkår om medlemskap i folketrygden for rett til barnetrygd.⁴⁹⁵ Bestemmelsen stiller blant annet krav om medlemskap i folketrygden etter folketrygdloven § 2-5 eller § 2-8 ved utenlandsopphold som er ment å vare mer enn tolv måneder.⁴⁹⁶ Utover barnetrygdloven § 5 er det ingen holdepunkter for at det er et generelt krav om medlemskap i folketrygden for å ha rett til barnetrygd. Det er dermed mest sannsynlig ikke et generelt krav om medlemskap i folketrygden for å ha rett til barnetrygd. I så fall er det eneste tilknytningsvilkåret bosted. Da kan en person som er bosatt i Norge potensielt ha rett til barnetrygd selv om vedkommende er underlagt lovgivningen i en annen EØS-stat grunnet arbeid.

Det er noe mer usikkert om det er et vilkår om å være medlem i folketrygden for å ha rett til kontantstøtte. Etter kontantstøtteleven § 3 er det krav om at mottakeren må «ha vært medlem i folketrygden i minst fem år». Ordlyden tilsier at det er et krav om forutgående medlemskap som ikke nødvendigvis også omfatter et krav om nåværende medlemskap. Forarbeidene underbygger at kravet tar sikte på å dekke tidligere botid og gir uttrykk for at kravet ble innført for å sikre bedre integrering og tilknytning til Norge før en rett til kontantstøtte kunne oppstå.⁴⁹⁷ Det er dermed usikkert om kravet også innebærer et vilkår om fortsatt medlemskap i folketrygden. Dersom det ikke er et vilkår om nåværende medlemskap i folketrygden vil i utgangspunktet det eneste tilknytningsvilkåret være bosted. Da kan en person som er bosatt i

⁴⁹³ Folketrygdloven § 2-7

⁴⁹⁴ Barnetrygdloven § 5 første og tredje ledd.

⁴⁹⁵ Barnetrygdloven § 5; Prop. 73 L (2018–2019) side 3–4.

⁴⁹⁶ Prop. 73 L (2018–2019) side 4.

⁴⁹⁷ Prop. 85 L (2016–2017) side 54–55.

Norge potensielt ha rett til kontantstøtte selv om vedkommende er underlagt lovgivningen i en annen EØS-stat grunnet arbeid.

Vilkåret om forutgående medlemskap i folketrygden kan mest sannsynlig oppfylles ved sammenlegging av trygdetid etter trygdeforordningen artikkel 6. Selv om Norge i disse tilfellene ikke er utpekt som lovvalgsstat etter trygdeforordningen tilsier EU-domstolens uttalelser i forente saker *Hudzinski og Wawrzyniak* at tildelingen av ytelsen fortsatt må overholde EØS-retten.⁴⁹⁸ Tilfellet i dommen var at tilknytningsvilkåret for å ha rett til familieytelsen fra Tyskland var å være underlagt ubegrenset skatteplikt eller behandlet som om vedkommende var det.⁴⁹⁹ Tyskland var ikke lovvalgsstat for personene i dommen.⁵⁰⁰ Et av spørsmålene EU-domstolen behandlet var om en tysk regel som utelukket rett til ytelsen dersom personen mottok, eller fylte vilkårene for å motta, en tilsvarende ytelse i en annen stat var i strid med EU-retten.⁵⁰¹

Da EU-domstolen vurderte om forordning 1408/71 artikkel 10 og 76 gjaldt i saken kom den ikke med uttalelser som tilsa at forordningens bestemmelser generelt var utelukket for tilfellet.⁵⁰² Årsaken til at bestemmelsene ikke gjaldt gikk på innholdet i bestemmelsene.⁵⁰³ Dette tilsier at trygdeforordningen også gjelder for dette særtilfellet, og at det avgjørende er om vilkårene i den aktuelle bestemmelsen er oppfylt. Trygdeforordningen artikkel 6 er etter sin ordlyd ikke begrenset til å gjelde for EØS-staten som er utpekt som lovvalgsstat. Det er derfor ikke noe som tilsier at bestemmelsen ikke skal gjelde i disse tilfellene.

Selv om en person som er underlagt en annen EØS-stats lovgivning potensielt kan ha rett til ytelser fra bostedsstaten, er det viktig å presisere at denne retten følger av bostedsstatens nasjonale rett.⁵⁰⁴ Lovvalsreglene og retten til fri bevegelighet verken hindrer utfallet eller krever at bostedsstaten skal ha lovgivning som åpner for det.⁵⁰⁵ Det vil si at retten til barnetrygd og kontantstøtte som kan følge av situasjonene beskrevet over er et resultat av vilkårene for ytelsene i norsk rett. Dersom det for eksempel stilles vilkår om medlemskap i folketrygden for

⁴⁹⁸ Forente saker C-611/10 og C-612/10 *Hudzinski og Wawrzyniak* avsnitt 71.

⁴⁹⁹ Samme sted avsnitt 60–61.

⁵⁰⁰ Samme sted avsnitt 14–20.

⁵⁰¹ Samme sted avsnitt 69.

⁵⁰² Samme sted avsnitt 71–75.

⁵⁰³ Samme sted avsnitt 71–75.

⁵⁰⁴ Samme sted avsnitt 55; Forente saker C-95/18 og C-96/18 *van den Berg med flere* avsnitt 53 og 64.

⁵⁰⁵ Sak C-352/06 *Bosmann* avsnitt 27–28.

å ha rett til barnetrygd og kontantstøtte vil utfallet bli likt som for stønad til enslig mor eller far. Det viser også den første delen av forente saker *van den Berg med flere* hvor det var vilkår i nasjonal rett som utelukket en rett til ytelsene i disse tilfellene.⁵⁰⁶

⁵⁰⁶ Forente saker C-95/18 og C-96/18 *van den Berg med flere* avsnitt 49–66.

8 Rett til familieytelser fra flere EØS-stater samtidig

8.1 Innledning

Trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen har et koordineringssystem som skal sørge for at en person bare er underlagt lovgivningen i én EØS-stat om gangen.⁵⁰⁷ Når det gjelder familieytelser er situasjonen imidlertid noe mer komplisert. Det er fordi de ulike familiemedlemmene kan være underlagt lovgivningen i ulike EØS-stater. For å sikre at personer som benytter retten til fri bevegelse fremdeles kan ha rett til familieytelser skal den kompetente staten ta hensyn til hele familiens situasjon som om de var underlagt deres lovgivning og bosatt der.⁵⁰⁸ Dette kan føre til at en familie får rett til familieytelser fra flere EØS-stater samtidig. Denne retten er ikke absolutt siden den begrenses av antikumulasjonsregelen i trygdeforordningen artikkel 68.⁵⁰⁹ Formålet med trygdeforordningen artikkel 68 er å sikre at personer som har rett til familieytelser fra flere EØS-stater i sum mottar ytelser som tilsvarer det høyeste beløpet som vedkommende kunne hatt krav på fra én stat.⁵¹⁰

I korte trekk går antikumulasjonsreglen ut på å utpeke en EØS-stat som primærstaten og denne må utbetale ytelsen slik det følger av dens rett.⁵¹¹ Staten som ikke er prioritert omtales som sekundærstaten og skal ikke utbetale ytelsen så langt beløpet tilsvarer det primærstaten har betalt.⁵¹² Dersom sekundærstatens ytelse er på et høyere beløp enn primærstaten skal sekundærstaten utbetale differansen.⁵¹³ Ved denne prioriteringen og differanseutbetalingen sikrer trygdeforordningen artikkel 68 at det ikke gis eller opprettholdes en rett til flere ytelser av samme art for ett og samme tidsrom, slik også trygdeforordningen artikkel 10 gir uttrykk for.

⁵⁰⁷ Trygdeforordningen artikkel 11 nr. 1.

⁵⁰⁸ Gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1.

⁵⁰⁹ Sak C-32/18 *Moser* avsnitt 40; Sak C-16/09 *Schwemmer* avsnitt 42–43.

⁵¹⁰ Sak C-32/18 *Moser* avsnitt 42.

⁵¹¹ Trygdeforordningen artikkel 68 nr. 2 første punktum.

⁵¹² Trygdeforordningen artikkel 68 nr. 2 andre punktum.

⁵¹³ Trygdeforordningen artikkel 68 nr. 2 andre punktum.

8.2 Når gjelder trygdeforordningen artikkel 68?

8.2.1 Ytelser av samme art til noen i familien

For at antikumulasjonsregelen skal gjelde må ytelsene det er en rett til fra ulike EØS-stater være tilstrekkelig like. Det følger av ordlyden i trygdeforordningen artikkel 68 som gir uttrykk for at det i det minste må være tale om «familieytelser».⁵¹⁴ Den generelle antikumulasjonsregelen i trygdeforordningen artikkel 10 omtaler «ytelser av samme art». På tilsvarende måte omtalte forordning 1408/71 artikkel 12 «ytelser av samme art» og den tilhørende gjennomføringsforordningen 574/72 artikkel 10 «familieytelser». Selv om trygdeforordningen artikkel 68 er endret på flere punkter fra forordning 1408/71 har ikke kravet om ytelser av samme art endret seg.⁵¹⁵ Det tilsier at EU-domstolens praksis om bestemmelsene i den eldre trygdeforordningen fortsatt er relevant.

I saken *Wiering*, som gjaldt familieytelser, utdypet EU-domstolen betydningen av kravet.⁵¹⁶ Under henvisning til domstolens praksis sa den at ytelser skal regnes å være av samme art når gjenstanden, formålet, beregningsgrunnlaget og vilkårene er identiske.⁵¹⁷ Likevel slik at rent formelle kjennetegn ikke er av betydning og at kravet om å være identisk ikke skal tolkes for strengt.⁵¹⁸ Det er dermed ikke gitt at alle ytelser som regnes som familieytelser er ytelser av samme art.⁵¹⁹ De enkelte ytelsene må derfor vurderes mot hverandre når det aktualiseres i en sak.

Det varierer i hvor stor grad det er andre EØS-stater som har ytelser av samme art som de norske familieytelsene. Barnetrygd er en vanlig ytelse og samtlige EØS-stater har trolig en ytelse av samme art.⁵²⁰ Kontantstøtte er derimot sjeldnere og Trygdekoordineringsutvalget er bare kjent med at Finland har en ytelse som tilsvarer kontantstøtte.⁵²¹ Trygdekoordineringsutvalgte gjorde ikke en nærmere undersøkelse av om andre EØS-stater har ytelser av samme art som stønad til

⁵¹⁴ Trygdeforordningen artikkel 68 nr. 2 første punktum.

⁵¹⁵ Fuchs (2015) side 409–411.

⁵¹⁶ Sak C-347/12 *Wiering* avsnitt 39 og 53–76.

⁵¹⁷ Samme sted avsnitt 54.

⁵¹⁸ Samme sted avsnitt 54–55.

⁵¹⁹ Samme sted avsnitt 59.

⁵²⁰ Ikdahl (2015) side 119.

⁵²¹ NOU 2021: 8 side 208–209; tilsvarende Ikdahl (2015) side 119.

enslig mor eller far, men mener det er grunn til å tro at det er få slike ytelser.⁵²² Det vil si at det i hovedsak er ved spørsmål om barnetrygd at antikulasjonsregelen vil være aktuell.

I saken *Wiering* presiserte EU-domstolen i tillegg at det ikke nødvendigvis må være den samme personen som har rett til flere familieytelser.⁵²³ Det kan være tilstrekkelig at det er ulike personer, slik som to foreldre som har rett til ytelsene for samme barn.⁵²⁴ Dette er naturlig i lys av at trygdeforordningen artikkel 68 begrenser retten med utgangspunkt i artikkel 67 hvor det følger av gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 at hele familien skal vurderes samlet. Det vil si at det ved spørsmål om en familieytelse vil være aktuelt å vurdere rettigheten til ytelser av samme art som samtlige familiemedlemmer har. Ved spørsmål om barnetrygd kan det være både foreldre og barn, men også andre omsorgspersoner for barnet.⁵²⁵

Rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd gir uttrykk for at det kun er ytelser som ligner barnetrygd og kontantstøtte som er omfattet av antikulasjonsregelen.⁵²⁶ I kapitlet om stønad til enslig mor eller far gir rundskrivet imidlertid uttrykk for at ytelsene kan differanseberegnes «mot en større gruppe av familieytelser» samtidig som det avgrenses mot «barnetrygdytelser».⁵²⁷ Denne beskrivelsen samsvarer ikke med de kravene som stilles til ytelser av samme art slik analysen over viser. Praksis er dermed trolig ikke i samsvar med de kravene EØS-retten stiller på dette punktet når det gjelder stønad til enslig mor eller far.

8.2.2 Reell rett til familieytelser fra flere stater

Det følger av EU-domstolens praksis at det ikke er tilstrekkelig at familieytelser av samme art potensielt kan utbetales fra flere EØS-stater for at trygdeforordningen artikkel 68 skal gjelde.⁵²⁸ For at antikulasjonsregelen skal gjelde må personen fylle samtlige vilkår, både materielle og prosessuelle, etter den aktuelle EØS-statens nasjonale rett.⁵²⁹ Det vil si at antikulasjonsreglene ikke gjelder hvis en person for eksempel tjener for mye til å ha rett til en familieytelse som avhenger av inntekter slik tilfellet er for familieytelser i Polen.⁵³⁰ Det

⁵²² NOU 2021: 8 side 213–214.

⁵²³ Sak C-347/12 *Wiering* avsnitt 56.

⁵²⁴ Samme sted avsnitt 56.

⁵²⁵ Punkt 4.3.1 og 5.2.

⁵²⁶ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 33.5 og 34.6.

⁵²⁷ Samme sted kapittel 15.3.2.

⁵²⁸ Sak C-199/21 *DN* avsnitt 34.

⁵²⁹ Samme sted avsnitt 35.

⁵³⁰ Samme sted avsnitt 36.

samme gjelder hvis det er et vilkår å søke om ytelsen og det faktisk ikke er søkt om den.⁵³¹ Antikumulasjonsreglene kan i et slikt tilfelle ikke brukes for å redusere utbetalingen av ytelsen med det resultat at summen av ytelsene blir mindre enn den ville ha blitt fra enhver av EØS-statene.⁵³² Det vil si at dersom en person har Norge som sekundærstat og ikke har søkt om en tilsvarende ytelse fra primærstaten, kan ikke Norge redusere utbetalingen av familieytelsen slik det ville ha vært grunnlag for hvis personen faktisk hadde søkt om ytelsen fra primærstaten og fikk den utbetalt.

Rundskrivnet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd gir uttrykk for at det ikke er avgjørende om en eventuell rett til barnetrygd i primærstaten er benyttet for at artikkel 68 skal gjelde og viser til tre saker fra Trygderetten.⁵³³ De tre sakene fra Trygderetten konkluderte med at det «ikke [er] en betingelse for å redusere den norske barnetrygden at medlemmet har søkt om barnetrygd i landet med prioritet, slik at barnetrygden faktisk blir utbetalt. Det er tilstrekkelig at det forelå en rett til barnetrygd».⁵³⁴ I samtlige av sakene vises det kun til trygdeforordningen artikkel 68 nr. 2 sin ordlyd og ikke relevant praksis fra EU-domstolen. EU-domstolens praksis gir imidlertid klare holdepunkter for at det *ikke* er tilstrekkelig at det foreligger en potensiell rett til barnetrygd fra primærstaten for at sekundærstaten skal kunne redusere utbetalingen av sin ytelse.⁵³⁵ Praksis er dermed ikke i tråd med EØS-retten på dette punktet.

8.3 Prioriteringsrekkefølgen

Rekkefølgen på prioriteringen av EØS-statene avhenger av grunnlaget for retten til familieytelser i det aktuelle tilfellet.⁵³⁶ Dersom en rett til familieytelser fra ulike stater bygger på ulike grunnlag er prioriteringsrekkefølgen slik at rettigheter på grunnlag av lønnet arbeid eller selvstendig virksomhet kommer først.⁵³⁷ I andre rekke kommer rettigheter på grunnlag av mottatt pensjon og i siste rekke kommer rettigheter på grunnlag av bosted.⁵³⁸

⁵³¹ Sak C-16/09 *Schwemmer* avsnitt 53–55.

⁵³² Samme sted avsnitt 58.

⁵³³ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 33.7.1.

⁵³⁴ TRR-2017-2777 som vises til i de senere avgjørelsene TRR-2018-388 og TRR-2019-3981.

⁵³⁵ Sak C-199/21 *DN* avsnitt 34–36; Sak C-16/09 *Schwemmer* avsnitt 53–58.

⁵³⁶ Trygdeforordningen artikkel 68 nr. 1.

⁵³⁷ Trygdeforordningen artikkel 68 nr. 1 bokstav a.

⁵³⁸ Trygdeforordningen artikkel 68 nr. 1 bokstav a.

Dersom en rett til familieytelser fra ulike EØS-stater bygger på samme grunnlag er det tilleggskriterier. Ved rettigheter på grunnlag av lønnet arbeid eller selvstendig virksomhet er det barnas bosted som blir prioritert, forutsatt at det er samme sted som det utøves lønnet arbeid eller selvstendig virksomhet.⁵³⁹ Neste prioritet er der det er det høyeste ytelsesbeløpet.⁵⁴⁰ Ved rettigheter på grunnlag av pensjon er det barnas bosted som blir prioritert, forutsatt at det skal utbetales pensjon etter bostedsstatens lovgivning.⁵⁴¹ Neste prioritet er der det er lengst trygdetid eller botid.⁵⁴² Ved rettigheter på grunnlag av bosted er det barnas bosted som er prioritert.⁵⁴³ Hvorvidt Norge er primærstat eller sekundærstat for utbetalingen av en familieytelse må derfor vurderes i hvert enkelt tilfelle.

8.4 Statenes plikt til å videresende søknader

For at prioriteringsreglene i trygdeforordningen artikkel 68 skal gjelde må det være en rett til tilsvarende ytelser fra flere EØS-stater for samme periode. Som vist til over må denne retten være reell slik at eventuelle vilkår om å søke om ytelsen også må være oppfylt. Det innebærer imidlertid ikke at en person nødvendigvis må søke til både primærstaten og sekundærstaten. Det følger i utgangspunktet av ordlyden i trygdeforordningen artikkel 68 nr. 3 og gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 2 og nr. 3. Der nevnes ulike tilfeller hvor en kompetent institusjon er forpliktet til å oversende søknaden fra en person til en annen kompetent institusjon.

For det første må en kompetent institusjon som mottar en søknad, men ikke er i primærstaten umiddelbart oversende søknaden til den kompetente institusjonen som er i primærstaten.⁵⁴⁴ I tillegg må den fatte et midlertidig vedtak om prioriteringsrekkefølgen som mottakeren av den oversendte søknaden må ta stilling til innen to måneder.⁵⁴⁵ Hvis mottakeren av den oversendte søknaden ikke tar stilling til den innen to måneder, gjelder det midlertidige vedtaket og institusjonen som oversendte søknaden skal utbetale ytelsene etter sin lovgivning.⁵⁴⁶ Den

⁵³⁹ Trygdeforordningen artikkel 68 nr. 1 bokstav b nr. i).

⁵⁴⁰ Trygdeforordningen artikkel 68 nr. 1 bokstav b nr. i).

⁵⁴¹ Trygdeforordningen artikkel 68 nr. 1 bokstav b nr. ii).

⁵⁴² Trygdeforordningen artikkel 68 nr. 1 bokstav b nr. ii).

⁵⁴³ Trygdeforordningen artikkel 68 nr. 1 bokstav b nr. iii).

⁵⁴⁴ Trygdeforordningen artikkel 68 nr. 3 bokstav a.

⁵⁴⁵ Gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 3.

⁵⁴⁶ Gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 3.

kompetente institusjonen som mottar den oversendte søknaden og er i primærstaten skal behandle søknaden som om det var søkt direkte til den.⁵⁴⁷

For det andre må en kompetent institusjon som mottar en søknad og er i primærstaten oversende søknaden til andre EØS-stater den mener søkeren kan ha rett til et differansetillegg fra.⁵⁴⁸ Det at en person kun må søke til én kompetent institusjon ble bekreftet i saken *QY*.⁵⁴⁹ Det vil si at dersom Arbeids- og velferdsetaten mottar en søknad om barnetrygd og mener at Norge er sekundærstat, må Arbeids- og velferdsetaten oversende søknaden til den staten den tror er primærstat for personen. I tillegg må Arbeids- og velferdsetaten utbetale den eventuelle differansen. Dersom Arbeids- og velferdsetaten derimot mener at Norge er primærstat må den utbetale full barnetrygd og oversende søknaden til andre stater søkeren kan ha rett til et differansetillegg fra.

⁵⁴⁷ Trygdeforordningen artikkel 68 nr. 3 bokstav b.

⁵⁴⁸ Gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 2.

⁵⁴⁹ Sak C-372/20 *QY* avsnitt 63–65.

9 Feilutbetalinger

9.1 Innledning

Selv om Arbeids- og velferdsetaten har som mål å begrense antall feilutbetalinger kan det fortsatt skje.⁵⁵⁰ Årsaken til dette kan ligge hos mottakeren som har gitt uriktige opplysninger eller har holdt opplysninger tilbake, men kan også skyldes feil fra Arbeids- og velferdsetatens side. I de tilfellene hvor en familie har tilknytning til flere EØS-stater er det særlig to situasjoner som er aktuelle. Den ene situasjonen er at Norge har utbetalt barnetrygd og kontantstøtte til den trygdedekkede selv om det bare var et familiemedlem som bodde med barnet og dermed var rettighetshaver til ytelsen.⁵⁵¹ Den andre situasjonen er når det er gitt feilaktige eller mangelfulle opplysninger om flytting, endring i arbeidssituasjonen og lignende som har betydning for hvilken EØS-stat den trygdedekkede er underlagt lovgivningen til. I dette kapitlet ser jeg nærmere på de to situasjonene etter tur og EØS-rettens betydning for hvilke konsekvenser en feilutbetaling kan få.

9.2 Familieytelser utbetalt til en annen enn rettighetshaver

9.2.1 Tilbakebetaling

Slik gjennomgangen i punkt 5.4.2 og 5.4.3 viser kan den kompetente staten i enkelte tilfeller velge å tildele en familieytelse til den trygdedekkede, selv om det er et familiemedlem som er rettighetshaver til ytelsen. Dette har vært praksis i Norge for barnetrygd og kontantstøtte i en lengre periode.⁵⁵² Etter EU-domstolens avgjørelser i sakene *Trapkowski* og *DN* er det klart at en slik løsning ikke er påkrevd av forordningene.⁵⁵³ Det er heller ikke grunnlag for en slik løsning i norsk rett.⁵⁵⁴ Spørsmålet er om Norge i et slikt tilfelle kan kreve tilbakebetalt familieytelsene. Dette spørsmålet var sentralt i saken *DN* hvor faren hadde mottatt familieytelser fra Østerrike for datteren som bodde med moren i Polen.⁵⁵⁵ Østerrike krevde

⁵⁵⁰ R22-00 under «Kommentarer til de enkelte paragrafene i kapittel 22», «§ 22-15 Tilbakekreving etter feilaktig utbetaling», «§ 22-15 – Generell kommentar».

⁵⁵¹ R45-00 versjon fra 10.03.2023 kapittel 33.4 og 34.4; punkt 6.2.2 og 6.3.2.

⁵⁵² R45-00 versjon fra 10.03.2023 kapittel 33.4 og 34.4.

⁵⁵³ Sak C-199/21 *DN*; Sak C-378/14 *Trapkowski*; Punkt 6.2.2 og 6.3.2.

⁵⁵⁴ Punkt 5.4.5.

⁵⁵⁵ Sak C-199/21 *DN* avsnitt 12–15.

familieytelsene tilbakebetalt fordi det var moren som egentlig var berettiget til familieytelsene etter østerriksk lovgivning.⁵⁵⁶

Sentralt i EU-domstolens vurdering, og avgjørende for utfallet, var hvorvidt formålet med familieytelsen ble oppnådd ved den opprinnelige utbetalingen av ytelsen til den som hadde søkt.⁵⁵⁷ Formålet med familieytelser er å bidra til en families budsjett og dekke utgifter en person har til forsørgelse av barn.⁵⁵⁸ Dette er et formål som går igjen for samtlige familieytelser, da det er et kriterium for at en ytelse skal regnes som en familieytelse i trygdeforordningen.⁵⁵⁹ I saken *DN* hadde utbetalingen av familieytelsene til faren ført til at formålet ble oppnådd siden han hadde videresendt betalingene til datteren og dekket utgiftene til forsørgelse av henne.⁵⁶⁰ Siden formålet med familieytelsene i praksis ble oppnådd i saken, ville det stride mot gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 dersom Østerrike kunne kreve ytelsene tilbakebetalt.⁵⁶¹ Bestemmelsen utelukket dermed tilbakebetalingskrav i en slik situasjon.⁵⁶² Det vil si at Norge ikke kan kreve familieytelser tilbakebetalt dersom utbetalingen til den trygdedekkede rent faktisk oppfylte formålet ved å bidra til forsørgelse av barn og det kun var den trygdedekkede som søkte om ytelsen i utgangspunktet.

Siden moren ikke hadde søkt om familieytelsene, var det en forutsetning for EU-domstolens drøftelse og konklusjon at den som egentlig var rettighetshaver etter den kompetente statens nasjonale rett ikke hadde søkt om ytelsene.⁵⁶³ Spørsmålet er om utfallet blir annerledes dersom både den trygdedekkede og familiemedlemmet som er rettighetshaver søker om en ytelse. Det rettslige grunnlaget for at den kompetente institusjonen må ta hensyn til familiemedlemmet som er rettighetshaver sin søknad er gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 andre punktum, dette til forskjell fra saken *DN* som gjaldt tredje punktum. Formålet med familieytelsene forblir likevel det samme og det er ingen holdepunkter for at formålet burde få mindre avgjørende betydning i et slikt tilfelle.

⁵⁵⁶ Samme sted avsnitt 23 og 39.

⁵⁵⁷ Samme sted avsnitt 53–57.

⁵⁵⁸ Samme sted avsnitt 54.

⁵⁵⁹ Sak C-350/20 *INPS* avsnitt 57.

⁵⁶⁰ Sak C-199/21 *DN* avsnitt 56–57.

⁵⁶¹ Samme sted avsnitt 57.

⁵⁶² Samme sted avsnitt 58.

⁵⁶³ Samme sted avsnitt 16–17 og 44–46.

Ved spørsmål om hvem som bør få ytelsen utbetalt i utgangspunktet vil formålet kunne slå ulikt ut. Slik er det ikke ved spørsmål om tilbakebetaling fordi da vil det ikke være nødvendig å se til hvilken løsning som mest sannsynlig vil oppfylle formålet, men om formålet *faktisk ble oppnådd* i den aktuelle situasjonen. Det burde derfor ikke bli et annet utfall dersom både den trygdedekkede og familiemedlemmet som var rettighetshaver søkte om ytelsen i utgangspunktet. Det vil si at gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 er til hinder for at den kompetente staten kan kreve tilbakebetalt en familieytelse som har oppnådd formålet også når flere søkte om ytelsen. Norge kan derfor heller ikke kreve familieytelsen tilbakebetalt hvis utbetalingen til den trygdedekkede rent faktisk oppfylte formålet ved å bidra til forsørgelse av barn når både den trygdedekkede og familiemedlemmet søkte om ytelsen i utgangspunktet.

I de tilfellene formålet ikke har blitt oppnådd, bør ikke gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 være til hinder for at den kompetente staten krever familieytelser tilbakebetalt. En slik løsning harmonerer også godt med misbruksregelen i trygdeforordningen artikkel 68a. Det er fordi de på hver sin måte åpner for korrigerende slik at ytelsen faktisk kan oppnå formålet om å bidra til forsørgelse av barn. I disse tilfellene er det nødvendig å undersøke om det er rettslig grunnlag for et krav om tilbakebetaling i norsk trygdelovgivning.

Barnetrygdloven § 13, kontantstøtteleven § 11 og folketrygdloven § 22-15 hjemler i utgangspunktet krav om tilbakebetaling av feilutbetalt barnetrygd, kontantstøtte og overgangsstønad. Bestemmelsene i barnetrygdloven og kontantstøtteleven er laget etter mønster av bestemmelsen i folketrygdloven.⁵⁶⁴ For at det skal være grunnlag for å kreve den feilaktig utbetalte familieytelsen tilbake er det krav om at mottakeren «burde ha forstått» at utbetalingen skyldtes en feil.⁵⁶⁵ Ordlyden «burde ha forstått» tilsier at mottakeren kan bebreides for å eventuelt ikke ha forstått at utbetalingen skyldtes en feil og er et krav til aktsomhet hos mottakeren.

Feilen i disse tilfellene skyldes at Arbeids- og velferdsetaten har tolket trygdeforordningen slik at vilkår om å bo sammen med barnet måtte fravikes ved spørsmål om hvem som har rett til familieytelser. Det krever imidlertid ikke trygdeforordningen.⁵⁶⁶ Feilen skyldes med andre ord en feiltolkning av rettsgrunnlaget på Arbeids- og velferdsetatens side. Når etaten har feiltolket

⁵⁶⁴ Ot.prp. nr. 57 (2000–2001) side 54.

⁵⁶⁵ Barnetrygdloven § 13 første ledd tredje punktum; Kontantstøtteleven § 11 første ledd tredje punktum; Folketrygdloven § 22-15 første ledd første punktum.

⁵⁶⁶ Punkt 6.2.2 og 6.3.2.

rettsgrunnlaget over en lengre periode, kan mottakeren av ytelsen vanskelig bebreides for å ikke ha forstått at denne tolkningen var feil. Vilkåret om at mottakeren «burde ha forstått» at utbetalingen skyldtes en feil er dermed ikke oppfylt.⁵⁶⁷ Det er derfor ikke grunnlag i norsk rett for å kreve tilbakebetalt familieytelsene som er feilaktig utbetalt grunnet en feiltolkning av forpliktelsene etter trygdeforordningen. Det vil si at det ikke er grunnlag for å kreve tilbakebetalt norske familieytelser som er feilaktig utbetalt i disse tilfellene uavhengig av om ytelsen faktisk har bidratt til forsørgelse av barn.

9.2.2 Straff

Spørsmålet er om Norge kan straffe en person som har mottatt en ytelse selv om det egentlig var et familiemedlem av vedkommende som var rettighetshaver. I barnetrygdloven § 23, kontantstøtteloven § 23 og folketrygdloven § 25-12 er det hjemler for å straffe de som gir uriktige opplysninger eller har holdt tilbake opplysninger. I de tilfellene Norge har fått opplyst at den trygdedekkede som fikk utbetalt familieytelsene ikke var den som bodde med barnet, men likevel valgte å utbetale ytelsene til vedkommende er det ikke grunnlag for straff i de nevnte bestemmelsene. Det er fordi mottakeren verken har gitt uriktige opplysninger eller har holdt tilbake opplysninger.

Heller ikke bestemmelsene om bedrageri og grovt uaktsomt bedrageri i straffeloven § 371 og § 374 kan danne grunnlag for straff i et slikt tilfelle. Det er fordi feilutbetalingen skyldes feil hos Arbeids- og velferdsetaten som mottakeren ikke kan bebreides for. Kravet til subjektiv skyld vil dermed ikke være oppfylt. I tillegg vil trolig gjennomføringsforordningen artikkel 60 nr. 1 være til hinder for straff i de tilfellene tildelingen av familieytelser til den trygdedekkede har gått til forsørgelse av barn. Det er fordi bestemmelsen avskjærer et krav om tilbakebetaling i en slik situasjon og straff i enda større grad vil stride mot formålet.

9.2.3 Avslå krav og stanse løpende stønad

Verken trygdeforordningen eller gjennomføringsforordningen er til hinder for at den kompetente staten avslår en søknad om familieytelser fra en person som ikke er utpekt som

⁵⁶⁷ Barnetrygdloven § 13 første ledd tredje punktum; Kontantstøtteloven § 11 første ledd tredje punktum; Folketrygdloven § 22-15 første ledd første punktum.

rettighetshaver etter dens nasjonale rett.⁵⁶⁸ Det vil si at Norge kan avslå en søknad om barnetrygd, kontantstøtte og stønad til enslig mor eller far hvis søkeren ikke bor fast sammen med barnet eller har aleneomsorgen for det siden det er et vilkår for å ha rett til de nevnte ytelsene.⁵⁶⁹

Spørsmålet er om Norge kan stanse en løpende stønad for å endre praksis og heller eventuelt tildele ytelsen til familiemedlemmet som er rettighetshaver hvis hen søker. Siden trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen ikke er til hinder for at den kompetente staten kan avslå en søknad, bør de heller ikke være til hinder for å stanse en løpende stønad. Det er fordi det i begge tilfellene ikke er grunnlag for et krav på ytelsen etter nasjonal rett. Så lenge familiemedlemmet som er rettighetshaver kan få innvilget en søknad om ytelsen kan formålet med familieytelser oppnås. For at det skal være adgang til å stanse en løpende stønad må det imidlertid være grunnlag for det i norsk rett.

Barnetrygdloven § 18, kontantstøtteleven § 13 og folketrygdloven § 21-7 hjemler stans i utbetalingen av løpende stønad, men ikke i tilfellet hvor ytelsen utbetales til en annen enn rettighetshaver. Dersom et vedtak omgjøres slik at ytelsen ikke lenger er innvilget, kan løpende stønad stanses. Etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c «kan» et forvaltningsorgan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom «vedtaket må anses ugyldig». Vedtak som tildeler en familieytelse til en annen enn rettighetshaver bygger på en feiltolkning av Norges forpliktelser etter trygdeforordningen.⁵⁷⁰ Videre er det ikke grunnlag i norsk rett for å tildele ytelsen til den trygdedekkede i disse tilfellene.⁵⁷¹ Siden vedtaket mangler rettslig grunnlag er det klart at feilen har innvirket på vedtakets innhold. Vedtaket er derfor i utgangspunktet ugyldig.⁵⁷² Hvorvidt vedtaket skal omgjøres vil avhenge av det konkrete tilfellet og beror på skjønn.⁵⁷³ Det vil da på den ene siden være aktuelt å legge vekt på at mottakeren ikke kan bebreides for feilen. På den andre siden kan ikke den egentlige rettighetshaveren motta ytelsen så lenge det opprinnelige vedtaket blir stående. Det er fordi kun én person i utgangspunktet kan motta full barnetrygd, kontantstøtte og stønad til enslig mor eller far.⁵⁷⁴ Også hensynet til innrettelse og hvor lang tid som har gått kan være av betydning. Etter

⁵⁶⁸ Punkt 5.4.2.

⁵⁶⁹ Barnetrygdloven § 2; Kontantstøtteleven § 3; Folketrygdloven § 15-4.

⁵⁷⁰ Punkt 5.2 og 5.4.

⁵⁷¹ Punkt 5.4.5.

⁵⁷² Forvaltningsloven § 35 første ledd «kan»; Eckhoff (2022) side 480–484; Løvlie (2021) side 58.

⁵⁷³ Forvaltningsloven § 35 første ledd «kan»; Eckhoff (2022) side 322.

⁵⁷⁴ Barnetrygdloven § 12; Kontantstøtteleven § 9; Folketrygdloven § 15-4.

omstendighetene kan det være grunnlag for omgjørelse slik at løpende stønad kan stanses i de tilfellene hvor ytelsen utbetales til en annen enn rettighetshaver.

9.3 Brudd på opplysningsplikten

9.3.1 Opplysningsplikt

Den andre situasjonen som kan aktualisere spørsmål om tilbakebetaling, straff, stans i løpende ytelser eller avslag på søknad er når noen har brutt opplysningsplikten. Tilfellet i dette punktet er at det er familiemedlemmet som er bosatt i en annen EØS-stat med barnet som har rett til ytelsen. Opplysningsplikten ved de norske familieytelsene reguleres av henholdsvis barnetrygdloven § 17, kontantstøtteleven § 12 og folketrygdloven § 21-3. Ordlyden i de tre bestemmelsene er relativt like og omtaler «[d]en som mottar» den aktuelle ytelsen og «[s]tøttmottaker».⁵⁷⁵ Begge uttrykkene viser til at det er den som får utbetalt ytelsen som har opplysningsplikten.⁵⁷⁶ Dette vil som hovedregel være den som har rett til ytelsen.⁵⁷⁷ Forarbeidene til kontantstøtteleven presiserer at opplysningsplikten i de tre lovene skal være parallelle.⁵⁷⁸ Siden det er familiemedlemmet som har rett til ytelsen i disse tilfellene er det i utgangspunktet kun familiemedlemmet som har en opplysningsplikt.

I rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd var det tidligere lagt til grunn at også den trygdedekkede kunne ha en opplysningsplikt i disse tilfellene.⁵⁷⁹ Dette ble fjernet da kapitlet om barnetrygd ble omarbeidet i sin helhet i mars 2023.⁵⁸⁰ Riktig nok er den trygdedekkes tilknytning til Norge en forutsetning for at familiemedlemmet skal ha en rett til en norsk familieytelse.⁵⁸¹ Den trygdedekkede har likevel ikke selv en rett til ytelsen i dette tilfellet fordi hen ikke oppfyller vilkårene i norsk rett. For at den trygdedekkede skal omfattes må ordlyden tolkes utvidende slik at også andre enn den som får ytelsen utbetalt anses å motta den. Det er det imidlertid ikke holdepunkter for å gjøre verken i forarbeidene til de tre lovene eller i EU-domstolens praksis som er tydelig på at det er den kompetente statens nasjonale rett som avgjør

⁵⁷⁵ Barnetrygdloven § 17 første ledd; Kontantstøtteleven § 12 første ledd; Folketrygdloven § 21-3 første ledd.

⁵⁷⁶ Barnetrygdloven § 17 første ledd; Kontantstøtteleven § 12 første ledd; Folketrygdloven § 21-3 første ledd.

⁵⁷⁷ Barnetrygdloven § 12 første ledd; Kontantstøtteleven § 9 første ledd jf. § 14 første ledd, jf. § 3;

Folketrygdloven § 22-1.

⁵⁷⁸ Ot.prp. nr. 56 (1997–1998) side 6.

⁵⁷⁹ R45-00 versjon fra 10.03.2023 kapittel 33.7.

⁵⁸⁰ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 33.

⁵⁸¹ Punkt 5.2.2.

hvem som har rett til ytelsen.⁵⁸² Den trygdedekkede omfattes dermed ikke av opplysningsplikten i de tilfellene hvor vedkommende ikke selv har rett til og mottar ytelsen.

Familiemedlemmet er dermed den som har en opplysningsplikt om endringer i forhold av betydning for retten til og størrelsen på familieytelsen i disse tilfellene.⁵⁸³ Ordlyden i de tre bestemmelsene tilsier at opplysningsplikten gjelder forholdene som objektivt sett er av betydning for retten til ytelsen, uavhengig av mottakerens tilknytning til og kunnskap om dem. Samtidig står det i samtlige bestemmelser at mottakeren «plikter» å «underrette». Siden det er vanskelig å videreformidle informasjon man verken har eller med rimelige tiltak kan skaffe seg, kan ikke mottakeren ha opplysningsplikt om de forholdene.

Aktuelle opplysninger kan være informasjon om flytting og endring i arbeidssituasjon om familiemedlemmet selv og den trygdedekkede. Det er fordi slike forhold kan ha betydning for lovvalgsreglene og dermed om en eller flere personer i familien er underlagt norsk lovgivning.⁵⁸⁴ Dersom opplysningsplikten er brutt kan barnetrygdloven § 18 bokstav a, kontantstøtteleven § 13 bokstav a og folketrygdloven § 21-7 bokstav a og b etter omstendighetene danne grunnlag for å avslå eller stanse utbetalingen av en ytelse.

9.3.2 Tilbakebetaling

Hvorvidt det er grunnlag for å kreve tilbakebetalt ytelsen grunnet brudd på opplysningsplikten avhenger av om vilkårene for tilbakebetaling i barnetrygdloven § 13, kontantstøtteleven § 11 eller folketrygdloven § 22-15 er oppfylt. Samtlige av de tre bestemmelsene har alternative grunnlag for tilbakebetalingskrav. Et alternativ som alle bestemmelsene har og som er særlig aktuelt er at mottakeren «uaktsomt» har gitt feilaktige eller mangelfulle opplysninger.⁵⁸⁵ Det er en presumsjon for at betydningen av dette alternativet er det samme i de tre bestemmelsene siden ordlyden er relativt lik og bestemmelsene i barnetrygdloven og kontantstøtteleven er laget etter mønster av bestemmelsen i folketrygdloven.⁵⁸⁶ I det følgende behandles de derfor samlet.

⁵⁸² Ot.prp. nr. 57 (2000–2001) side 55; Ot.prp. nr. 56 (1997–1998) side 6 og 10; Ot.prp. nr. 29 (1995–1996) side 179; Sak C-199/21 *DN* avsnitt 40; Sak C-378/14 *Trapkowski* avsnitt 43–44.

⁵⁸³ Barnetrygdloven § 17 første ledd; Kontantstøtteleven § 12 første ledd; Folketrygdloven § 21-3 første ledd.

⁵⁸⁴ Trygdeforordningen artikkel 11.

⁵⁸⁵ Barnetrygdloven § 13 første ledd andre punktum; Kontantstøtteleven § 11 første ledd andre punktum; Folketrygdloven § 22-15 første ledd andre punktum.

⁵⁸⁶ Ot.prp. nr. 57 (2000–2001) side 54; Ot.prp. nr. 56 (1997–1998) side 10.

Ordlyden, «uaktsomt», tilsier at personen kan bebreides for å ha gjort eller unnlatt å gjøre noe, uten at det var gjort med overlegg. En annen måte å formulere det på er at mottakeren burde ha forstått at vedkommende måtte gi riktige og fullstendige opplysninger. Aktsomhetskravet knytter seg til det å gi feilaktige eller mangelfulle opplysninger, og det følger av forarbeidene at det ikke i tillegg er et krav om uaktsomhet ved mottak av ytelsen.⁵⁸⁷ Borgarting lagmannsrett har uttalt at det er et forholdsvis strengt aktsomhetskrav for trygdemottakere og har lagt vekt på at systemet er basert på tillit og dermed er avhengig av at mottakeren gir riktige og tilstrekkelige opplysninger.⁵⁸⁸

Ved vurderingen av om mottakeren har opptrådt uaktsomt må det også legges vekt på informasjonen vedkommende har fått om sine plikter.⁵⁸⁹ I tilfellet her forutsettes det at mottakeren har fått informasjon om at hen må informere om endringer av betydning for den trygdedekkedes lovvalgsstat, slik som arbeidssted og bosted. Mottakeren forutsettes dermed å vite at dette er forhold hen er forpliktet til å opplyse om dersom de endres underveis. Siden det er et relativt strengt aktsomhetskrav tilknyttet det å gi riktige og fullstendige opplysninger stiller det visse krav til undersøkelse hos mottakeren. Vedkommende kan ikke uten videre slå seg til ro med at forholdene forblir uendret over en lengre periode. Dette gjelder særlig dersom mottakeren ikke har jevnlig kontakt med den trygdedekkede. Hvorvidt mottakeren har vært tilstrekkelig aktsom i sine undersøkelser må vurderes konkret.

I barnetrygdloven og kontantstøtteleven er det fremdeles et alternativt grunnlag for krav om tilbakebetaling at mottakeren har fått ytelsen «i strid med redelighet og god tro».⁵⁹⁰ Dette alternativet ble fjernet fra folketrygdloven i 2009 fordi formuleringen «verkar støytande på mange» og «alle desse tilfella [vil] vera dekte av alternativet med aktløyse».⁵⁹¹ Selv om alternativet fremdeles står i barnetrygdloven og kontantstøtteleven vil de samme hensynene gjøre seg gjeldende og jeg går derfor ikke nærmere inn på dette.

I de tilfellene hvor det er familiemedlemmet som er bosatt i en annen EØS-stat som har mottatt ytelsen er det i utgangspunktet også kun familiemedlemmet ytelsen kan kreves tilbakebetalt

⁵⁸⁷ Ot.prp. nr. 76 (2007–2008) side 83.

⁵⁸⁸ LB-2018-45745 under «Skyldes feilutbetalingen uaktsomhet fra As side?».

⁵⁸⁹ Samme sted under «Skyldes feilutbetalingen uaktsomhet fra As side?».

⁵⁹⁰ Barnetrygdloven § 13 første ledd første punktum; Kontantstøtteleven § 11 første ledd første punktum.

⁵⁹¹ Ot.prp. nr. 76 (2007–2008) side 12.

fra.⁵⁹² Dette følger av ordlyden i de tre bestemmelsene. Det er ikke grunnlag for å rette et tilbakebetalingskrav mot den trygdedekkede når det er familiemedlemmet som har mottatt ytelsen. Det alternativet som er nærmest til å dekke tilfellet er når noen som har handlet på mottakerens vegne uaktsomt har gitt feilaktige eller mangelfulle opplysninger.⁵⁹³ Ifølge forarbeidene til folketrygdloven er det bevisst ikke regulert nærmere når noen skal regnes å opptre på vegne av en annen slik at uaktsomhet hos representanten kan gi grunnlag for et tilbakebetalingskrav.⁵⁹⁴ Det skal heller vurderes konkret i hvert tilfelle.⁵⁹⁵ Den trygdedekkede har imidlertid ikke en representasjonsrolle overfor familiemedlemmet som har en individuell rett til ytelsen. Det er dermed ikke grunnlag for å rette et tilbakebetalingskrav mot den trygdedekkede når det er et familiemedlem som har mottatt ytelsen.

9.3.3 Straff

Barnetrygdloven § 23, kontantstøtteleven § 23 første ledd og folketrygdloven § 25-12 første ledd hjemler straff i form av bøter overfor den som «mot bedre vitende» har gitt uriktige opplysninger eller har holdt tilbake opplysninger som er viktige for rettigheter eller plikter etter den aktuelle loven, dersom forholdet ikke går under strengere straffebud. Ordlyden i de tre bestemmelsene er tilnærmet lik, og forarbeidene til barnetrygdloven kan tilsa at bestemmelsene i barnetrygdloven og kontantstøtteleven er laget etter mønster av folketrygdloven.⁵⁹⁶ Ordlyden, «mot bedre vitende», tilsier at mottakeren må ha handlet med overlegg og bevisst ha gitt feilaktige eller mangelfulle opplysninger. Forarbeidene til folketrygdloven § 25-12 gir uttrykk for at den ikke har noen selvstendig betydning siden de tilfellene som omfattes som regel er rene bedrageritilfeller eller forfalskninger som dermed også omfattes av straffelovens bestemmelser om bedrageri og dokumentfalsk.⁵⁹⁷

I folketrygdloven § 25-12 andre ledd er det i tillegg hjemmel for å straffe den som «forsettlig eller uaktsomt forsømmer» å «gi opplysninger» som vedkommende er «pålagt å gi» med hjemmel i folketrygdloven. Ordlyden tilsier at det må være et konkret pålegg om å gi

⁵⁹² Barnetrygdloven § 13 første ledd andre punktum; Kontantstøtteleven § 11 første ledd andre punktum; Folketrygdloven § 22-15 første ledd andre punktum jf. første punktum.

⁵⁹³ Barnetrygdloven § 13 første ledd andre punktum; Kontantstøtteleven § 11 første ledd andre punktum; Folketrygdloven § 22-15 første ledd andre punktum jf. første punktum.

⁵⁹⁴ Ot.prp. nr. 76 (2007–2008) side 15.

⁵⁹⁵ Ot.prp. nr. 76 (2007–2008) side 15.

⁵⁹⁶ Ot.prp. nr. 57 (2000–2001) side 56.

⁵⁹⁷ Ot.prp. nr. 29 (1995–1996) side 208, jf. NOU 1990: 20 side 756.

opplysninger hvor det å gi pålegget har hjemmel i loven. Det at personen må ha fått et konkret pålegg underbygges av forarbeidene hvor det står at bestemmelsen gjelder «unnlattelse av å gi slike opplysninger som er nevnt i utkastets § 20-5 [lovens § 21-4] om innhenting av opplysninger og uttalelser».⁵⁹⁸ Siden familiemedlemmet ikke er pålagt å gi opplysninger etter folketrygdloven § 21-4 kan ikke § 25-12 andre ledd danne grunnlag for straff. Kontantstøtteloven § 23 andre ledd ligner folketrygdloven § 25-12 andre ledd. Forarbeidene er tause om hvorvidt bestemmelsen er laget etter mønster av folketrygdloven, men det fremstår nærstående at det er tilfellet da mange andre bestemmelser i kontantstøtteloven er det og utformingen er såpass lik.⁵⁹⁹ Det er dermed mest nærliggende å forstå kontantstøtteloven § 23 andre ledd slik at heller ikke den danner grunnlag for straff i dette tilfellet.

Straffelovens bestemmelser om bedrageri i §§ 371–374 er ikke knyttet direkte til opplysningsplikten. Hvis familiemedlemmet som har mottatt ytelsen ikke har gitt feilaktige eller mangelfulle opplysninger med forsett er det aktuelt å vurdere grovt uaktsomt bedrageri i straffeloven § 374. Det skal en del til for at straffebudet er brutt og familiemedlemmet må ha vist svært klanderverdig atferd som danner grunnlag for sterk bebreidelse.⁶⁰⁰ Dersom familiemedlemmet har gjennomført rimelige tiltak for å få klarhet i om forholdene tilknyttet den trygdedekkedes lovvalgsstat ikke var endret er det ikke grunnlag for straff. Siden straffebudene om bedrageri ikke er knyttet til opplysningsplikten kan også den trygdedekkede potensielt straffes selv om vedkommende ikke har mottatt ytelsen. Bedrageri kan være både for egen eller andres uberettigede vinning.⁶⁰¹

⁵⁹⁸ Ot.prp. nr. 29 (1995–1996) side 208, jf. NOU 1990: 20 side 757.

⁵⁹⁹ Ot.prp. nr. 56 (1997–1998) side 11.

⁶⁰⁰ Straffeloven § 374 jf. § 23 andre ledd.

⁶⁰¹ Straffeloven § 371.

10 Avsluttende bemerkninger

10.1 Familieytelsenes natur

Det følger av familieytelsenes natur at flere personer med ulike roller er involvert. Ved spørsmål om retten til barnetrygd, kontantstøtte og stønad til enslig mor eller far er det i en rent nasjonal kontekst to til tre personer som er involvert. Typisk vil det være et barn og en eller to foreldre.⁶⁰² Ved spørsmål om barnetrygd og kontantstøtte kan det i visse tilfeller også være en annen omsorgsperson.⁶⁰³ I de tilfellene hvor en familie har tilknytning til flere EØS-stater får personenes relasjon til hverandre en særlig betydning ved at de kan åpne for rett til familieytelser fra flere EØS-stater.⁶⁰⁴ Danny Pieters omtalte situasjonen slik:

«One can thus distinguish between the entitling person (the child e.g.), the person opening the entitlement (the socially insured employee e.g.) and the rightful claimant, that is, the person to whom the benefit is effectively to be paid (the child's mother e.g.).»⁶⁰⁵

Sitatet illustrerer en typisk situasjon for familieytelser og sier noe om hvilke roller og betydninger de ulike personene kan ha for hverandre. Det må alltid være et barn involvert for at det skal bli spørsmål om rett til familieytelser.⁶⁰⁶ Videre må noen ha en tilstrekkelig tilknytning til den aktuelle staten.⁶⁰⁷ Til slutt er det én person som har rett til å motta ytelsen fordi vedkommende fyller vilkårene.⁶⁰⁸ Denne personen kan være den som er underlagt lovgivningen i den aktuelle staten og er trygdedekket der, eller et familiemedlem av vedkommende.⁶⁰⁹ Dette samspillet mellom ulike personer og relasjoner kjennetegner familieytelsene og koordineringen av dem. Familieytelsene er sammensatte. På den ene siden kan familieytelsene karakteriseres som individuelle rettigheter, samtidig er det i

⁶⁰² Punkt 4.3.

⁶⁰³ Punkt 4.3.1 og 4.3.2.

⁶⁰⁴ Punkt 5.2 og kapittel 8.

⁶⁰⁵ Pieters (2006) side 83.

⁶⁰⁶ Punkt 4.2.

⁶⁰⁷ Punkt 5.2.

⁶⁰⁸ Punkt 5.2 og 5.3.

⁶⁰⁹ Punkt 5.2.

trygdekoordineringssammenheng klart at familiens situasjon som helhet står sentralt i mange vurderinger.⁶¹⁰

10.2 Endringer i praksis

EØS-avtalens betydning ved tildeling av norske trygdeytelser fikk økt fokus etter trygdeskandalen i 2019. Dette har resultert i at Arbeids- og velferdsetaten endret praksis på flere punkter ved spørsmål om retten til barnetrygd, kontantstøtte og stønad til enslig mor eller far i februar 2023.⁶¹¹ Rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd har også blitt oppdatert flere ganger det siste året.⁶¹² I januar 2023 ble det utarbeidet et kapittel om stønad til enslig mor eller far, hele kapitlet om barnetrygd ble omarbeidet i mars 2023 og hele kapitlet om kontantstøtte ble omarbeidet i april 2023.⁶¹³ Verken forvaltningspraksis eller rundskriv endrer i utgangspunktet innholdet av gjeldende rett.⁶¹⁴ Begge er imidlertid av sentral betydning for de som søker om ytelser. Det er dermed et skritt i riktig retning at rundskrivet som tidligere behandlet kontantstøtte og barnetrygd ulikt, nå er omarbeidet og i større grad gir uttrykk for de samme EØS-rettslige forpliktelsene.⁶¹⁵ Når rundskrivet i fremtida må oppdateres bør det være fast praksis at tilsvarende endringer vurderes gjennomført for kapitlene om de andre familieytelsene for å sikre konsistens.

I all hovedsak er de nylige praksisendringene i tråd med de føringene EØS-retten gir basert på mine analyser i denne oppgaven. Likevel er det etter min vurdering fremdeles enkelte tilfeller hvor praksis ikke nødvendigvis samsvarer med EØS-rettens krav.⁶¹⁶ I punkt 10.3 og 10.4 ser jeg nærmere på to av disse hvor det også har vært en endring i praksis som jeg analyserer nærmere.

10.3 Flere skal regnes som familiemedlemmer

Det første forholdet jeg vil fremheve gjelder hvem som skal regnes som familiemedlemmer. Både resultatet av min analyse og praksisendringen i Arbeids- og velferdsetaten innebærer en

⁶¹⁰ Kapittel 5 og 8.

⁶¹¹ Arbeids- og velferdsetaten (2023b).

⁶¹² R45-00.

⁶¹³ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 15, 33 og 34.

⁶¹⁴ HR-2021-2126-A avsnitt 67–72; Ikdahl (2021) side 120–122.

⁶¹⁵ R45-00 versjon fra 10.03.2023 og 17.04.2023 kapittel 33 og 34.

⁶¹⁶ Punkt 4.3.1, 4.3.2, 5.4.5, 6.2.1, 6.2.2, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3, 6.4.7, 6.4.8, 7.3, 8.2.1 og 8.2.2.

utvidelse av personkretsen som kan regnes som familiemedlemmer.⁶¹⁷ Tidligere ble bare foreldre som hadde vært gift eller samboere regnet som familiemedlemmer.⁶¹⁸ Etter praksisendringen kan også foreldre som ikke har vært gift eller samboere regnes som familiemedlemmer.⁶¹⁹ Når det skal vurderes hvem som skal regnes som familiemedlemmer viser analysen i punkt 4.2 at det bør tas utgangspunkt i de potensielle rettighetssubjektene etter den norske trygdelovgivningen for rett til den aktuelle ytelsen. Barnet kan fungere som et koblingspunkt mellom ulike voksne omsorgspersoner. Siden det ikke kreves at foreldre er eller har vært i et parforhold for rett til de norske familieytelsene i norsk trygdelovgivning er det heller ikke grunnlag for et slikt krav ved spørsmål om hvem som skal regnes som familiemedlemmer i trygdekoordineringssammenheng.⁶²⁰

Selv om praksis i dag i større grad samsvarer med resultatet av analysen i kapittel 4, er det fremdeles uklart om ny praksis i tilstrekkelig grad åpner for at andre omsorgspersoner kan være familiemedlemmer ved spørsmål om barnetrygd og kontantstøtte. Rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser om trygd er uklart på dette punktet.⁶²¹ En annen omsorgsperson skal regnes som familiemedlem av barnet dersom barnet bor fast hos vedkommende.⁶²² For at det skal bli aktuelt med familieytelser fra Norge må barnet også regnes som familiemedlem av en av foreldrene som må være underlagt norsk lovgivning.⁶²³ Det kan barnet være hvis det i hovedsak forsørgeres av forelderen samtidig som det bor hos den andre omsorgspersonen.⁶²⁴

Definisjonen av familiemedlemmer i trygdeforordningen viser til nasjonal lovgivning. Analysen av definisjonen i punkt 4.2 viser at hvem som omfattes av definisjonen utvikler seg i takt med norsk trygdelovgivning. Dersom rettighetssubjektene endres i norsk trygdelovgivning vil de som regnes som familiemedlemmer endres tilsvarende. Dette sikrer samsvar mellom de som omfattes av trygdekoordineringsreglene og de som inngår i den relevante personkretsen i rent nasjonale tilfeller. Siden trygdeforordningens definisjon av familiemedlemmer tar utgangspunkt i den nasjonale retten er det ikke nødvendig å avvente at en konkret relasjon blir

⁶¹⁷ Punkt 4.3; Arbeids- og velferdsetaten (2022b).

⁶¹⁸ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 33.2 og 34.2.1.b.

⁶¹⁹ Samme sted kapittel 33.2 og 34.2.1.b.

⁶²⁰ Punkt 4.3.

⁶²¹ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 33.2 og 34.2.1.b.

⁶²² Punkt 4.3.1 og 4.3.2.

⁶²³ Punkt 4.3.1 og 4.3.2.

⁶²⁴ Punkt 4.3.1 og 4.3.2.

behandlet av EU-domstolen før det er mulig å si om personene skal regnes som familiemedlemmer.

Denne tilnærmingen til spørsmålet om hvem som skal regnes som familiemedlemmer kan ses på i lys av perspektivet *relasjonsrett*. Dette perspektivet har blitt brukt av flere nordiske rettsteoretikere i nyere tid for nye rettslige analyser.⁶²⁵ Et relevant spørsmål i det perspektivet er i hvilken grad retten ivaretar en respekt for alle relasjoner den enkelte selv vektlegger som viktige.⁶²⁶ Tilnærmingen til definisjonen av familiemedlemmer hvor barnet kan fungere som et koblingspunkt mellom flere voksne omsorgspersoner setter barnet og dets relasjoner i fokus. Dette harmonerer godt med formålet med familieytelsene, som er bidrag til forsørgelse av barn.⁶²⁷ Barnet er videre den personen som alltid må være til stede for at en familieytelse skal være aktuell. Hvilke relasjoner til barnet som kan vektlegges begrenses imidlertid av nasjonal rett. Det er kun potensielle rettighetssubjekter etter nasjonal rett som kan regnes som familiemedlemmer med barnet som koblingspunkt.⁶²⁸ Det innebærer at selv om barnet skulle ha andre relasjoner det selv anser som viktige, vil ikke det føre til at de kan regnes som familiemedlemmer i trygdekoordineringssammenheng.

Hvis definisjonen av familiemedlemmer hadde åpnet for at andre personer kunne bli regnet som familiemedlemmer, ville det likevel ikke ha gitt dem en rett til ytelsen. Det er fordi trygdeforordningen er et koordineringsinstrument og det er EØS-statenes nasjonale rett som avgjør hvem det er som har rett til en ytelse.⁶²⁹ Som et koordineringsinstrument er trygdeforordningen begrenset til å sikre at samtlige relasjoner som anerkjennes i nasjonal rett også gis betydning i tilfeller der en familie har tilknytning til flere EØS-stater. Tilnærmingen i punkt 4.2 sikrer at dette blir ivaretatt, ved at de potensielle rettighetssubjektene etter nasjonal rett kan regnes som familiemedlemmer via barnet som koblingspunkt ved trygdekoordinering.

10.4 Familiemedlemmers individuelle rett

Det andre forholdet jeg vil fremheve er at familiemedlemmer, på lik linje med den trygdedekkede, kan ha en individuell rett til en familieytelse fra staten den trygdedekkede er

⁶²⁵ Ikdahl (2020) side 169; Ketscher (2012).

⁶²⁶ Ikdahl (2020) side 169; Ketscher (2012) side 83.

⁶²⁷ Punkt 3.1.

⁶²⁸ Punkt 4.2 og 4.3.

⁶²⁹ Trygdeforordningen fortalen avsnitt 4; Sak C-199/21 DN avsnitt 40; Punkt 5.2.

underlagt lovgivningen til.⁶³⁰ I tilfellene der den ene forelderen bor og jobber i Norge og den andre forelderen bor med barnet i en annen EØS-stat, er det forelderen som bor med barnet i en annen EØS-stat som eventuelt har rett til barnetrygd, kontantstøtte og stønad til enslig mor eller far.⁶³¹ Det er fordi det bare er den forelderen som eventuelt fyller vilkårene i norsk trygdellovgivning og dermed har en rett til en eller flere av de norske familieytelsene.

Norges tidligere praksis ved tildeling av barnetrygd og kontantstøtte ga forelderen som bodde og jobbet i Norge en prioritert rett til ytelsene i disse tilfellene.⁶³² Denne praksisen ble endret i 2023 slik at personen som fyller vilkårene som hovedregel får ytelsen utbetalt også når familien har tilknytning til flere EØS-stater.⁶³³ Unntak fra dette gjøres fremdeles i de tilfellene hvor bare en av foreldrene søker.⁶³⁴ Dette unntaket er det ikke rettslig grunnlag for på samme måte som det heller ikke var det for den tidligere praksisen.⁶³⁵

Tidligere praksis hvor personen underlagt norsk lovgivning ble gitt en prioritert rett til barnetrygd og kontantstøtte rammet trolig kvinner i mye større grad enn menn. Det er fordi det generelt er langt flere kvinner enn menn som mottar barnetrygd, kontantstøtte og stønad til enslig mor eller far.⁶³⁶ Forholdet mellom andelen kvinner og menn som mottar de tre ytelsene varierer. I 2022 mottok syv ganger så mange kvinner som menn barnetrygd.⁶³⁷ Tilsvarende tall for kontantstøtte var fire ganger og for stønad til enslig mor eller far atten ganger.⁶³⁸ Arbeids- og velferdsetaten oppgir ikke tilsvarende statistikk spesifikt for mottakere i andre land enn Norge. Det er likevel mest nærliggende å anta at samme tendens gjelder i de tilfellene familien har tilknytning til flere EØS-stater. Det vil si at det i de fleste tilfellene vil være kvinnen som oppfyller vilkårene og er rettighetshaver til en norsk familieytelse.

I de tilfellene hvor den ene forelderen bor og arbeider i Norge samtidig som den andre forelderen bor med barnet i en annen EØS-stat, vil det dermed som regel være moren som bor i en annen EØS-stat og faren som bor i Norge. Det er fordi det er et vilkår å bo med barnet eller ha aleneomsorgen for det og det er langt flere kvinner enn menn som fyller vilkårene for å ha

⁶³⁰ Punkt 5.2.2.

⁶³¹ Punkt 6.2.2, 6.3.2 og 6.4.2.

⁶³² R45-00 versjon fra 10.03.2023 kapittel 33.7 og 34.2.1.

⁶³³ Arbeids- og velferdsetaten (2022b).

⁶³⁴ R45-00 versjon fra 17.04.2023 kapittel 33.4 og 34.5.

⁶³⁵ Punkt 5.4.5.

⁶³⁶ Arbeids- og velferdsetaten (2022a); Arbeids- og velferdsetaten (2022c); Arbeids- og velferdsetaten (2022d).

⁶³⁷ Arbeids- og velferdsetaten (2022a).

⁶³⁸ Arbeids- og velferdsetaten (2022c); Arbeids- og velferdsetaten (2022d).

rett til en norsk familieytelse.⁶³⁹ Det betyr at Norges tidligere praksis med å tildele ytelsen til forelderen som var bosatt i Norge førte til at faren i større grad fikk utbetalt familieytelsen enn moren selv om det var hun som bodde med barnet. Denne praksisen førte til at en annen person enn den som egentlig fylte vilkårene fikk ytelsen. Familiemedlemmer har en individuell rett til familieytelser og denne må ivaretas.⁶⁴⁰ Pressemeldingen fra Arbeids- og velferdsetaten i februar 2023 tilsier at familiemedlemmers individuelle rett i større grad respekteres i ny praksis.⁶⁴¹

10.5 Andre kategorier ytelser

Masteroppgaven har knyttet seg til de norske trygdeytelsene som kategoriseres som familieytelser. Rammene for oppgaven har ikke tillatt en nærmere vurdering av betydningen til bestemmelser i andre deler av trygdeforordningen tilknyttet andre kategorier av ytelser. To slike kategorier er ytelser ved sykdom og ytelser ved svangerskap og fødsel.⁶⁴² I trygdeforordningen artikkel 21 nr. 1 første punktum står det at den trygdedekkede og «medlemmer av hans/hennes familie som bor eller oppholder seg i en annen medlemsstat enn den kompetente medlemsstat, skal ha rett til kontantytelser fra den kompetente institusjon i samsvar med lovgivningen den anvender». Ordlyden har flere likhetstrekk med trygdeforordningen artikkel 67 første punktum som er sentral ved spørsmål om retten til familieytelser. Det bør dermed stilles spørsmål ved om familiemedlemmer også har en individuell rett til ytelser ved sykdom, svangerskap og fødsler på samme måte som de har til familieytelser. Det samme gjelder ytelser ved yrkesskade og yrkessykdom siden trygdeforordningen artikkel 21 gjelder tilsvarende for disse ytelsene.⁶⁴³ Hvorvidt familiemedlemmer har en tilsvarende individuell rett til disse andre kategoriene av ytelser er et interessant spørsmål som bør utredes nærmere.

10.6 Kun koordinering

Til slutt vil jeg fremheve at det er Stortinget som avgjør hvilke trygdeytelser Norge skal ha. Dette endres ikke av at trygdekoordineringsreglene i EØS åpner for at personer kan ha rett til norske familieytelser selv om de er bosatt og arbeider i en annen EØS-stat. Trygdeforordningen

⁶³⁹ Barnetrygdloven § 2; Kontantstøtteleven § 3; Folketrygdloven § 15-4.

⁶⁴⁰ Punkt 5.2.2 og 5.3.

⁶⁴¹ Arbeids- og velferdsetaten (2023b).

⁶⁴² Trygdeforordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav a og b.

⁶⁴³ Trygdeforordningen artikkel 36 nr. 3 og artikkel 3 nr. 1 bokstav f.

stiller verken krav til at det skal være trygdeytelser i norsk rett eller til hvilke vilkår de skal tildeles etter.⁶⁴⁴ Trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen er koordineringsinstrumenter som skal respektere særtrekkene i nasjonale trygdesystemer.⁶⁴⁵ Når det først eksisterer norske trygdeytelser med gitte vilkår, må imidlertid disse tildeles i tråd med de kravene EØS-retten stiller.⁶⁴⁶ Hva disse kravene nærmere innebærer har denne oppgaven forsøkt å redegjøre for når det gjelder de norske familieytelsene.

⁶⁴⁴ Sak C-411/20 *S v Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit*. avsnitt 58; Forente saker C-95/18 og C-96/18 *van den Berg med flere* avsnitt 56–64.

⁶⁴⁵ Trygdeforordningen fortalen avsnitt 4.

⁶⁴⁶ Trygdeforordningen fortalen avsnitt 1; Sak C-802/18 *Caisse pour l'avenir des enfants* avsnitt 68–69.

Kildeliste

1. Litteratur

Arbeids- og velferdsetaten. «Kontantstøtte.» (2023a) <https://www.nav.no/kontantstotte> hentet 27.04.2023.

Arbeids- og velferdsetaten. «NAV endrer praksis for familieytelsene i EØS-området.» (2023b) <https://www.nav.no/no/person/innhold-til-person-forside/nyheter/nav-endrer-praksis-for-familieytelsene-i-eos-området> hentet 11.04.2023.

Arbeids- og velferdsetaten. «Barnetrygd desember 2022. Kjønn og alder. Antall.» (2022a) <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/familie-statistikk/tabeller/barnetrygd-desember-2022.kjonn-og-alder.antall> hentet 31.03.2023.

Arbeids- og velferdsetaten. «EØS: Praksisendringer på familieytelsene.» (2022b) <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/feiltolkning-av-eos-reglene/endret-praksis-i-saker-om-overgangsstonad-til-enslig-mor-eller-far> hentet 30.03.2023.

Arbeids- og velferdsetaten. «Kontantstøtte desember 2022. Kjønn og alder.» (2022c) <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/familie-statistikk/tabeller/kontantstotte-desember-2022.kjonn-og-alder> hentet 31.03.2023.

Arbeids- og velferdsetaten. «Ugifte, skilte og separerte forsørgere med overgangsstonad og/eller stønad til barnetilsyn. Kjønn og alder. Desember 2013–2022.» (2022d) <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/familie-statistikk/tabeller/ugifte-skilte-og-separerte-forsorgere-med-overgangsstonad-og-eller-stonad-til-barnetilsyn.kjonn-og-alder.desember-2013-2022> hentet 31.03.2023.

Bekkedal, Tarjei. «Nav-saken, likebehandlingsprinsippet og retten til fri bevegelighet.» *Lov og rett* årgang 59, nr. 4 (2020) side 191–212. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2020-04-02>.

Bekkedal, Tarjei. «On an equal footing. The EFTA Court's ruling in the Norwegian Social Security scandal: *Criminal proceedings against N*». *Common Market Law Review* årgang 59, nr. 1 (2022) side 223–238. <https://doi.org/10.54648/cola2022011>.

Dagbladet. «Halverer norsk barnetrygd til utlandet.» (2016)
<https://www.dagbladet.no/nyheter/halverer-norsk-barnetrygd-til-utlandet/60410010> hentet 28.03.2023.

Dagsavisen. «Trygdeeksport.» (2019)
<https://www.dagsavisen.no/debatt/leder/2019/11/03/trygdeeksport/> hentet 28.03.2023.

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 12. utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2022.

European Commission ved Grega Strban, Bernhard Spiegel og Paul Schoukens. *Analytical legal report 2019 The application of the social security coordination rules on modern forms of family*. Luxembourg: juli 2020. DOI: 10.2767/632452.

Fredriksen, Halvard Haukeland og Gjermund Mathisen. *EØS-rett*. 4. utgave, Bergen: Fagbokforlaget, 2022.

Fuchs, Maximilian (red.) og Rob Cornelissen (red.). *EU social security law: a commentary on EU regulations 883/2004 and 987/2009*. Baden-Baden: Nomos, 2015.

Hauglie, Anniken. «Statsråd Hauglies redegjørelse for Stortinget om praktiseringen av EUs trygdeforordning 883/2004 artikkel 21.» (2019)
<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/asd/taler-og-innlegg/minister/taler-og-artikler-av-arbeids--og-sosialminister-anniken-hauglie/2019/statsrad-hauglies-redegjorelse-for-stortinget-om-praktiseringen-av-eus-trygdeforordning-8832004-artikkel-21/id2676562/> hentet 28.03.2023.

Holm, Emma. *Fri rörlighet för familjer En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*. Lund: Universitetet i Lund, 2010.

Ikdahl, Ingunn. «De grensekryssende familier: familieytelser og EØS.» I *Trygd og pensjon i EØS*. Biørn Bogstad red., Oslo: Gyldendal Juridisk, 2015, side 108–127.

Ikdahl, Ingunn. ««Før ble de absorbert av storfamilien ...» Individier og relasjoner i folketrygdlovens «etterlatteytelser.» I *Dette brenner jeg for! Festskrift til Hege Brækhus 70 år*. Trude Haugli, Siri Gerrard, Anne Hellum, Eva-Maria Svensson red., Bergen: Fagbokforlaget, 2020, side 161–181.

Ikdahl, Ingunn. «Masseforvaltning og rettsikkerhet.» I *Festskrift Jussbuss 50 år*. Anders Løvlie, Axel Hodnefjeld, Kristine-Petrine Olthuis red., 2021, side 118–130.

Ketscher, Kirsten. «Relationsret – en ny rettsvidenskabelig optik? Fra ægteskabs- og familieret mod en inkluderende relationsret.» *Retfærd* årgang 35 nr. 1/136 (2012) side 81–98.

Kjønstad, Asbjørn, Aslak Syse og Morten Kjelland. *Velferdsrett I*. 7. utgave, Oslo: Gyldendal Akademisk, 2022.

Løvlie, Anders. «Betingelser for ugyldighet – belyst med Forvaltningslovutvalgets forslag til ugyldighetsregel.» *Kritisk juss* årgang 47 nr. 1–2 (2021) side 56–80.

<https://doi.org/10.18261/issn.2387-4546-2021-01-02-05>.

Mæhle, Synne Sæther. «Gjelder det andre regler for rettslig argumentasjon i rettsdogmatikken enn for domstolene?» *Jussens venner* årgang 39 nr. 5–6 (2004) side 329–342. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3126-2004-05-06-04>.

Narvland, Rune. *Foreldres rett til ytelser fra NAV*. Oslo: Karnov Group Norway, 2021.

NRK. «Siv Jensen: «Vi vil ikke ha trygdeeksport.»» (2020) https://www.nrk.no/norge/siv-jensen_-_vi-vil-ikke-ha-trygdeeksport_-1.14849178 hentet 28.03.2023.

Paskalia, Vicki. *Free Movement, Social Security and Gender in the EU*. Modern studies in European Law, vol. 10. Oxford: Hart, 2007.

Pieters, Danny. *Social security: an introduction to the basic principles*. 2. utgave, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2006.

Riise, Marie Wold og Ingunn Ikdahl. «HR-2021-2126-A – Et lite skritt for sykepenger, et stort sprang for trygderettslig metode?» *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett* årgang 19 nr. 1–2 (2022) side 37–55. <https://doi.org/10.18261/teft.19.1.3>.

TV2. «Regjeringen vurderer å nedjustere trygd til utlandet.» (2012)

<https://www.tv2.no/nyheter/-politikk/regjeringen-vurderer-a-nedjustere-trygd-til-utlandet/13465146/> hentet 28.03.2023.

2. Norske lover og forskrifter

Lover

- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- 1981 Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova).
- 1989 Lov 17. februar 1989 nr. 2 om bidragsforskott (forskotteringsloven).
- 1992 Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).
- 1997 Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).
- 1998 Lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteloven).
- 2002 Lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd (barnetrygdloven).
- 2005 Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).
- 2017 Lov 16. juni 2017 nr. 48 om adopsjon (adopsjonsloven).
- 2021 Lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernsloven).

Forskrifter

- 2015 Forskrift 2. juli 2015 nr. 867 om stønader til dekning av utgifter knyttet til å komme i eller beholde arbeid (tilleggsstønadsforskriften).
- 2015 Forskrift 21. november 2015 nr. 1341 om stønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven kapittel 15 [forskrift om stønad til enslig for mor eller far].

3. Norske lovforarbeider

Norges offentlige utredninger

- NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov.
- NOU 2020: 9 Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området.
- NOU 2021: 8 Trygd over landegrensene – Gjennomføring og synliggjøring av Norges trygdekoordineringsforpliktelser.

Odelstingsproposisjoner og andre lovproposisjoner

- Ot.prp. nr. 6 (1992–1993) Om lov om endringer i lov 17 juni 1966 nr 12 om folketrygd og i visse andre lover.
- Ot.prp. nr. 29 (1995–1996) Om ny lov om folketrygd (folketrygdloven).
- Ot.prp. nr. 8 (1996–1997) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (Oppfølging av Velferdsmeldingen).
- Ot.prp. nr. 56 (1997–1998) Om lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteloven).
- Ot.prp. nr. 57 (2000–2001) Om lov om barnetrygd (barnetrygdloven).
- Ot.prp. nr. 76 (2007–2008) Om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekrevjing etter feilutbetalingar, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker).
- Prop. 115 L (2014–2015) Endringer i folketrygdloven mv. (stønad til enslig mor eller far og tilleggsstønader til tiltaksdeltakere).
- Prop. 85 L (2016–2017) Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteloven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser).

Prop. 88 L (2016–2017)	Lov om adopsjon (adopsjonsloven).
Prop. 73 L (2018–2019)	Endringer i folketrygdloven mv. (foreldrepenger ved premature fødsler mv.).
Prop. 71 L (2021–2022)	Endringer i folketrygdloven mv. (synliggjøring av folkerettslige forpliktelser til trygdekoordinering).

Stortingsmelding og innstilling til Stortinget

Meld. St. 40 (2016–2017)	<i>Ekspert av norske velferdsytelser.</i>
Innst. 108 S (2017–2018)	<i>Ekspert av norske velferdsytelser.</i>

4. Rundskriv

Rundskriv R15-00 *Rundskriv til ftrl kap 15 – Stønad til enslig mor eller far* (Arbeids- og velferdsdirektoratet). Versjon fra 27.01.2023.

Rundskriv R22-00 *Rundskriv til ftrl kap 22: Utbetaling* (Arbeids- og velferdsetaten). Versjon fra 30.01.2023.

Rundskriv R45-00 *Rundskriv til EØS-avtalens bestemmelser om trygd* (Arbeids- og velferdsetaten). Versjon fra 10.03.2023, 27.03.2023 og 17.04.2023.

5. Norsk rettspraksis

Høyesterett

HR-2021-1453-S [NAV-saken]

HR-2021-2126-A

HR-2023-301-A [Dagpengesaken]

Lagmannsretten

LB-2018-45745

Trygderetten

TRR-2017-2777

TRR-2018-388

TRR-2018-3263

TRR-2019-3981

TRR-2020-1763

6. Internasjonalt regelverk

Traktater

EØS-avtalen *Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), Porto 3. mai 1992.*

TEU *Treaty on European Union. Consolidated version 2016. OJ 2016/C 202/01.*

Direktiv

Direktiv 2004/38/EF *Europaparlaments- og rådsdirektiv (EF) nr. 2004/38 av 29. april 2004 om unionsborgere og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium, om endring av forordning (EF) nr. 1612/68 og om oppheving av direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF [Unionsborgerdirektivet].*

Forordninger

Forordning 1408/71 EØF *Europaparlaments- og rådsforordning (EØF) nr. 1408/71 av 14. juni 1971 om anvendelse av trygdeordninger på arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familiemedlemmer som flytter innenfor Fellesskapet [forordning 1408/71].*

- Forordning 574/72 EØF Europaparlaments- og rådsforordning (EØF) nr. 574/72 av 21. mars 1972 om regler for gjennomføring av forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse av trygdeordninger på arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familier som flytter innenfor Felleskapet [forordning 574/72].
- Forordning 883/2004 EF Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 av 29. april 2004 om koordinering av trygdeordninger [trygdeforordningen].
- Forordning 987/2009 EF Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 987/2009 av 16. september 2009 om fastsettelse av nærmere regler for gjennomføring av forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger [gjennomføringsforordningen].
- Forordning 492/2011 EU Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbeidskraftens frie bevegelse inden for Unionen [forordning 492/2011].

Beslutning

- OJ 2011/C 45/04 Decision No H6 of 16 December 2010 concerning the application of certain principles regarding the aggregation of periods under Article 6 of Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems Text of relevance to the EEA and to the EC/Switzerland Agreement.

Forarbeid til forordning

COM (2016) 815 *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004 (Text with relevance for the EEA and Switzerland).*

7. Avgjørelser fra EU- og EFTA-domstolen og innstillinger fra generaladvokaten

EU-domstolen

Sak C-40/76 <i>Kermaschek</i> .	ECLI:EU:C:1976:157.
Sak C-94/84 <i>Deak</i> .	ECLI:EU:C:1985:264.
Sak C-157/84 <i>Frascogna</i> .	ECLI:EU:C:1985:243.
Sak C-302/84 <i>Ten Holder</i> .	ECLI:EU:C:1986:242.
Sak C-147/87 <i>Zaoui</i> .	ECLI:EU:C:1987:576.
Sak C-78/91 <i>Hughes</i> .	ECLI:EU:C:1992:331.
Sak C-243/91 <i>Taghavi</i> .	ECLI:EU:C:1992:306.
Sak C-310/91 <i>Schmid</i> .	ECLI:EU:C:1993:221.
Sak C-308/93 <i>Cabanis-Issarte</i> .	ECLI:EU:C:1969:169.
Forente saker C-245/94 og C-312/94 <i>Hoever og Zachow</i> .	ECLI:EU:C:1996:379.
Sak C-275/96 <i>Kuusijärvi</i> .	ECLI:EU:C:1998:279.
Sak C-85/99 <i>Offermanns</i> .	ECLI:EU:C:2001:166.
Sak C-255/99 <i>Humer</i> .	ECLI:EU:C:2002:73.
Sak C-333/00 <i>Maaheimo</i> .	ECLI:EU:C:2002:641.

Sak C-352/06 <i>Bosmann</i> .	ECLI:EU:C: 2008:290.
Sak C-363/08 <i>Slanina</i> .	ECLI:EU:C:2009:732.
Sak C-16/09 <i>Schwemmer</i> .	ECLI:EU:C:2010:605.
Sak C-503/09 <i>Stewart</i> .	ECLI:EU:C:2011:500.
Sak C-257/10 <i>Bergström</i> .	ECLI:EU:C:2011:839.
Forente saker C-611/10 og C-612/10 <i>Hudzinski og Wawrzyniak</i> .	ECLI:EU:C:2012:339.
Sak C-619/11 <i>Dumont de Chassart</i> .	ECLI:EU:C:2013:92.
Sak C-140/12 <i>Brey</i> .	ECLI:EU:C:2013:565.
Forente saker C-216/12 og C-217/12 <i>Hliddal og Bornand</i> .	ECLI:EU:C:2013:568.
Sak C-347/12 <i>Wiering</i> .	ECLI:EU:C:2014:300.
Sak C-333/13 <i>Dano</i> .	ECLI:EU:C:2014:2358.
Sak C-433/13 <i>Kommisjonen mot Slovakia</i> .	ECLI:EU:C:2015:602.
Sak C-308/14 <i>Kommisjonen mot Storbritannia</i> .	ECLI:EU:C:2016:436.
Sak C-378/14 <i>Trapkowski</i> .	ECLI:EU:C:2015:720.
Sak C-453/14 <i>Knauer</i> .	ECLI:EU:C:2016:37.
Sak C-449/16 <i>Martinez Silva</i> .	ECLI:EU:C:2017:485.
Sak C-517/16 <i>Czerwiński</i> .	ECLI:EU:C:2018:350.
Sak C-322/17 <i>Bogatu</i> .	ECLI:EU:C:2019:102.
Sak C-32/18 <i>Moser</i> .	ECLI:EU:C:2019:752.
Forente saker C-95/18 og C-96/18 <i>van den Berg med flere</i>	ECLI:EU:C:2019:767.
Forente saker C-398/18 og C-428/18 <i>Bocero Torrico</i> .	ECLI:EU:C:2019:1050.

Sak C-802/18 *Caisse pour l'avenir des enfants*. ECLI:EU:C:2020:269.

Sak C-328/20 *Kommisjonen mot Østerrike*. ECLI:EU:C:2022:468.

Sak C-350/20 *INPS*. ECLI:EU:C:2021:659.

Sak C-372/20 *QY*. ECLI:EU:C:2021:962.

Sak C-411/20 *S v Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit*. ECLI:EU:C:2022:602.

Sak C-199/21 *DN*. ECLI:EU:C:2022:789.

Generaladvokaten

Innstilling fra generaladvokat Bot i sak C-453/14 *Knauer*. ECLI:EU:C:2015:756.

Innstilling fra generaladvokat Pikamäe i sak C-199/21 *DN*. ECLI:EU:C:2022:436.

EFTA-domstolen

Sak E-6/12 *ESA mot Norge*.

Sak E-8/20 *Straffesak mot N*.

Sak E-2/22 *A mot Norge*.