

Mangelfull veiledning om EØS-regler og dagpengerettigheter

9.4.2025 (2024/5331)

Saken gjelder veiledning om dagpengerettigheter ved flytting fra Danmark til Norge. Ved to henvendelser fra klageren veiledet Nav først om at hun skulle søke dagpenger i Danmark, og så at hun skulle søke dagpenger i Norge. Da klageren flyttet til Norge og søkte dagpenger, fikk hun avslag fordi kravet til arbeid i Norge ikke var oppfylt. Samtidig hadde klageren ikke lenger rett til dagpenger i Danmark siden hun hadde flyttet. Hun søkte erstatning fra Nav for mangelfull veiledning.

For Sivilombudet var spørsmålet om veiledningsplikten var brutt og om klageren hadde rett til erstatning. Sivilombudet mener at det kan kreves mer av Nav for å oppfylle veiledningsplikten ved veiledning om EØS-rettslige regler, gitt veiledningspliktens formål.

I det konkrete tilfellet kunne ikke Nav legge til grunn at klageren skulle søke dagpenger i Norge. I så fall skulle Nav ha oppklart henvendelsen eller veiledet om vilkåret om arbeid i Norge for retten til dagpenger.

Sivilombudet mener at Nav ikke har oppfylt veiledningsplikten og at det er et ansvarsgrunnlag for erstatning overfor klageren.

Nav ble bedt om å veilede klageren om øvrige vilkår for erstatning og behandle saken på nytt.

Sakens bakgrunn

(1) A (klageren) bodde 13 år i Danmark, før hun mistet jobben og flyttet tilbake til Norge 1. juni 2023. Før hun flyttet, forhørte klageren seg flere ganger med Nav om muligheten for stønad fram til hun fant seg ny jobb.

(2) Den 9. april 2023 (den første henvendelsen) skrev klageren til Nav Kontaktsenter at hun var «dagpengeberettiget i Danmark», og spurte om hjelp «med hvilken støtte [hun] eventuelt er berettiget til når [hun] kommer hjem».

(3) Nav Kontaktsenter svarte 12. april 2023 (det første svaret) at hun kunne «søke om dagpenger fra danske trygdemyndigheter», samtidig som hun kunne «søke arbeid i Norge mens [hun] mottar dagpenger fra det andre EØS-landet». Klageren ble bedt om å skaffe en attest kalt PD U2 fra danske myndigheter, som ville gitt mulighet for eksport av dagpengeytelsen fra Danmark til Norge.

(4) Den 28. april 2023 (den andre henvendelsen) skrev klageren på ny til Nav Kontaktsenter. Hun spurte da om hvordan hun konkret skulle gå fram for å overføre hennes «ancinnitet i A-Kassen med fra Danmark», samt om utfyllingen av «skemaer» og hvordan hun meldte seg «inn i Folketrygden (igjen)». Samtidig opplyste hun om arbeidsforholdet hennes i Danmark ville bli avsluttet 31. mai 2023 og at hun flyttet til Norge 1. juni 2023.

(5) Nav Kontaktsenter svarte 3. mai 2023 (det andre svaret). Det ble lagt til grunn for svaret at klageren skulle «søke om dagpenger i Norge». Hun ble derfor denne gangen orientert om at Nav i så fall ville innhente et skjema kalt PD U1, som gjelder overføring av blant annet tidligere arbeidsperioder i utlandet ved søknad om dagpenger i Norge. Alternativt kunne hun selv søke danske myndigheter om skjemaet sånn at dette var klart på søknadstidspunktet.

(6) Klageren søkte om dagpenger i Norge 5. juni 2023. Hun fikk avslag på søknaden av Nav Arbeid og ytelser Innlandet 21. juni 2023. Begrunnelsen var at hun ikke hadde blitt arbeidsledig eller fått redusert arbeidstid i et arbeidsforhold i Norge. Vedtaket ble påklaget, men Nav Klageinstans Sør kom til samme resultat 3. februar 2024.

(7) I samtalereferat fra 1. september 2023 mente Nav at klageren ikke hadde fått tilstrekkelig informasjon om vilkåret om arbeid i Norge før hun flyttet. Nav beklaget

samtidig og informerte om at det er mulig å søke erstatning. Klageren søkte derfor om erstatning 22. november 2023.

(8) Nav Klageinstans Sør avslo erstatningskravet 30. august 2024. Klageinstansen mente at informasjonen som ble gitt i det første svaret var riktig. Klageinstansen mente videre at kontaktsenteret «med fordel kunne opplyst om arbeidsvilkåret i Norge» i det andre svaret. Samtidig kom klageinstansen til at «unnnlatelse av å orientere om dette, ikke er ansvarsbetingende for NAV». Det ble vist til at den andre henvendelsen til klageren «i stor grad var knyttet til hvilket lands trygdemyndighet som skulle stå for utfylling og oversending av PD U1». I tillegg ble det vist til at klageren fikk en generell lenke til Navs hjemmeside hvor vilkårene for dagpenger er beskrevet.

(9) Klageren klagde saken inn til Sivilombudet 3. oktober 2024.

Våre undersøkelser

(10) På bakgrunn av informasjonen som var gitt fra Nav til klageren, undersøkte vi saken i brev 6. desember 2024. Vi stilte blant annet Nav ved Arbeids- og velferdsdirektoratet spørsmål om:

1. Overholdt Nav Kontaktsenter veiledningsplikten i sine skriftlige svar til klageren?
2. Hadde Nav Kontaktsenter tilgang til det første svaret da det andre svaret ble gitt, og kunne klageren anta dette?
3. Hvorfor mente Nav at den andre henvendelsen gjaldt dagpenger i Norge, og burde Nav i så fall ha spurt om klageren hadde arbeidet i Norge?

(11) Nav ved Arbeids- og velferdsdirektoratet svarte i brev 24. januar 2025. Innledningsvis redegjorde Nav for at kontaktsenteret mottar et stort antall henvendelser. Det ble også presisert at klageren hadde krav på dagpenger fra Danmark, og at dagpengerettighetene kunne eksporteres til Norge for tre måneder ved attesten PD U2 fra danske trygdemyndigheter. Dersom klageren hadde flyttet til Norge, arbeidet her og så blitt arbeidsledig, kunne hun ved hjelp av attesten PD U1 få overført arbeidsperiodene sine fra Danmark. Søknaden om dagpenger i Norge ble korrekt avslått da klageren ikke hadde arbeidet i Norge.

(12) Til våre spørsmål svarte Nav blant annet:

1. Nav Kontaktsenter overholdt veiledningsplikten ved sine to svar til klageren. Det første svaret gav henne mulighet til å ivareta sine interesser. Klageren fikk vite at hun kunne søke dagpenger i Danmark og få disse utbetalt i Norge mot å fylle ut attesten PD U2. Det andre svaret gav henne også mulighet til å ivareta sine interesser, sett i sammenheng med det første svaret. Informasjon om arbeidsvilkåret kom frem

gjennom lenken i svaret og informasjonen på Navs hjemmesider. Nav kunne ha avklart klagers situasjon, men det andre svaret er likevel ikke et brudd på veiledningsplikten.

2. Nav Kontaktsenter hadde det første svaret tilgjengelig da det andre svaret ble gitt. Klageren kunne anta dette. Kontaktsenteret går tilbake til tidligere svar dersom henvendelsen gir grunn til det.
3. Det var hovedsakelig opplysningen om ansiennitet i den andre henvendelsen som gjorde at Nav Kontaktsenter mente at klageren ønsket informasjon om å søke dagpenger i Norge. Ved søknad om dagpenger i et nytt arbeidssøkerland er det aktuelt å overføre arbeidsperioder, altså ansiennitet, fra andre EØS-land. Tidligere arbeidsperioder er et vilkår for dagpenger i Norge. Overføring av arbeidsperioder er ikke aktuelt ved eksport av dagpenger fra Danmark, som det ble gitt veiledning om i det første svaret. De to henvendelsene var derfor ulike.

Etter hva klageren skrev i sin andre henvendelse burde ikke Nav Kontaktsenter ha spurt om hun tidligere hadde arbeidet i Norge. Henvisningen med lenken til Navs hjemmeside var tilstrekkelig informasjon. Kontaktsenteret kunne likevel med fordel ha opplyst om arbeidskravet.

(13) Klager fikk mulighet til å kommentere svaret fra Nav. Hun mente blant annet at de to henvendelsene hennes gjaldt samme situasjon, og at kontakten med Nav hadde vært vanskelig.

Sivilombudets syn på saken

(14) Spørsmålet i saken er om Nav Kontaktsenter har brutt veiledningsplikten, slik at det er et ansvarsgrunnlag for erstatning. Det er et sentralt vurderingstema om kontaktsenteret i sin veiledning kunne anta at klageren ønsket å søke dagpenger i Norge, og om de i så fall skulle ha informert om at det da var nødvendig at hun hadde arbeidet her.

Vilkår for erstatning og veiledningsplikten

(15) Staten ved Nav kan være ansvarlig for en skade etter det generelle arbeidsgiveransvaret, jf. skadeserstatningsloven § 2-1. Det står i bestemmelsen at arbeidsgiver blant annet er ansvarlig for arbeidstakerens uaktsomme handlinger i arbeidet. Brudd på regler i lover vil typisk være en uaktsom handling. Aktuelt i dette tilfellet er brudd på forvaltningens veiledningsplikt.

(16) Nav har en generell veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, jf. forvaltningsloven § 11. Det ligger i kjernen av veiledningsplikten å informere om aktuelle regler på området, men også konkret hjelp til utfylling av skjemaer kan være omfattet, jf.

forvaltningslovforskriften § 3. Formålet med veiledningen er at den det gjelder skal kunne ivareta sine interesser på best mulig måte, blant annet for å unngå «feil eller forsømmelser», jf. Forvaltningskomiteens innstilling (NUT 1958:3 s. 442).

(17) Sivilombudet har tidligere uttalt at Navs rolle som masseforvalter tilsier at det kan stilles «større krav til at Nav har kjennskap om regler av betydning for Navs brukere og formidler dette via veiledninger», se SOM-2020-3241 punkt 2.1. Sivilombudet har også flere ganger uttalt at det ikke er tilstrekkelig «å henvise til den generelle informasjonen som er gitt på Navs nettsider» ved en konkret forespørsel, se blant annet SOM-2016-3169 punkt 2.

(18) Den aktuelle regelen som det skulle veiledes om er en EØS-rettslig regel. Etter granskingen av den såkalte Nav-skandalen påpekte utvalget behovet for god veiledning om EØS-rettslige regler. Det ble uttalt at «Navs veiledning er [...] et helt sentralt virkemiddel for [å] sikre rettssikkerhet i betydningen forutberegnelighet». Det ble også vist til at Navs veiledningsplikt rekker lenger enn vanlig på grunn av det vanskelige regelverket og behovet til mottakerne av ytelsene, se NOU 2020:9 s. 243 til 244.

(19) Sivilombudet er enig i utvalgets forståelse. Veiledningspliktens formål om at mottakeren skal kunne ivareta sine interesser på best mulig måte, gjør at det ofte skal mer til for å oppfylle veiledningsplikten ved veiledning om EØS-rettslige regler.

Retten til dagpenger

(20) Reglene om dagpenger står i folketrygdloven kapittel fire og suppleres av blant annet EØS-forordning 883/2004. Ett av vilkårene for å få rett til dagpenger i Norge er inntektsgivende arbeid av en viss størrelse og varighet, jf. § 4-4. Det kan tas hensyn til tidligere arbeidsperioder i et annet EØS-land etter EØS-forordning 883/2004 artikkel 61 første ledd, se også dagpengeforskriften § 13-1 første ledd.

(21) Etter EØS-forordning 883/2004 artikkel 61 andre ledd er det likevel en betingelse for å legge sammen tidligere arbeidsperioder i et annet EØS-land, at vedkommende har «tid med lønnet arbeid, dersom lovgivningen krever tid med lønnet arbeid» i Norge. Det er lagt til grunn av Nav i saken og i rundskrivet til EØS-avtalens bestemmelser at norsk lovgivning har et slikt krav, se R45-00, punkt 4.4.2. Rundskrivet viser ikke til hjemmelen for arbeidskravet, men Nav har til klageren og Sivilombudet oppgitt at arbeidskravet følger av § 4-4 i folketrygdloven.

(22) Slik Sivilombudet forstår det følger ikke arbeidskravet direkte av ordlyden i noen av bestemmelsene i folketrygdloven, men det ligger under som en klar forutsetning, se NOU 2021:8 Trygd over landegrensene punkt 8.16.2.4. Arbeidskravet ble ikke problematisert i utredningen. Sivilombudet har i denne saken ikke gått nærmere inn på lovgrunnlaget.

(23) Oppsummert hadde ikke klageren krav på dagpenger fra Norge, da hun ikke hadde hatt arbeid her. Hun kunne fått med seg sine tidligere arbeidsperioder fra Danmark, men disse alene ville ikke gitt henne rett til dagpenger. Sivilombudet antar som Nav at klageren hadde krav på dagpenger fra Danmark, men at kravet bortfalt da hun flyttet til Norge og ikke lenger var bosatt i Danmark.

(24) EØS-reglene om dagpenger er etter Sivilombudets oppfatning kompliserte og vanskelig tilgjengelige, også etter det arbeidet som er gjort som en følge av Nav-skandalen. Dette vises blant annet ved at kravet om arbeid i Norge ikke står i folketrygdloven, men er en underliggende forutsetning. Sammenholdt med veiledningsplikstens formål betyr det at Nav må veilede på en måte som tar hensyn til at reglene er vanskelig å forstå og sette seg inn i, både for brukere og andre som henvender seg med spørsmål om dagpenger som har et EØS-rettslig aspekt.

Vurdering av klagers sak

(25) På denne bakgrunn er spørsmålet om Nav Kontaktsenter veiledet klageren slik at hun kunne ivareta sine interesser på best mulig måte, altså slik at hun kunne sikre seg økonomisk støtte mens hun var arbeidsledig. Som nevnt innledningsvis er det sentralt om kontaktsenteret i sin veiledning kunne anta at klageren skulle søke dagpenger i Norge, og om kontaktsenteret i så fall skulle ha informert om at det var nødvendig at klageren hadde arbeidet her.

(26) I den første henvendelsen kommer det klart fram at klageren mener at hun har rett til dagpenger i Danmark og at hun ikke vet hvilken betydning det vil ha for den retten at hun flytter hjem til Norge. I det første svaret veileder Nav korrekt om at klageren kan søke arbeid i Norge mens hun mottar dagpenger fra Danmark. Sivilombudet mener derfor at den første veiledningen isolert sett gjorde at klageren kunne ivareta sine interesser på best mulig måte.

(27) I den andre henvendelsen viser klageren selv til tidligere kontakt med Nav. Hun spør så om hvordan hun får med seg ansienniteten sin fra Danmark, altså tidligere arbeidsperioder. Samtidig spør hun om hvordan hun melder seg inn i Folketrygden igjen, og hun nevner som i den første henvendelsen at hun ikke har arbeid og må regne med offentlige ytelser. På den bakgrunn la Nav i det andre svaret til grunn at klageren skulle søke dagpenger i Norge, i motsetning til svaret i den første henvendelsen. Det ble så veiledet om overføring av tidligere arbeidsperioder fra Danmark.

(28) Nav har i sitt avslag på erstatning til klageren og i sitt svar til Sivilombudets undersøkelse, ment at det var overføringen av tidligere arbeidsperioder som gjorde at det var rett å legge til grunn at klageren skulle søke dagpenger i Norge. Sivilombudet mener

Navs oppfatning er vanskelig å forstå, og at Nav med en slik oppfatning burde oppklart henvendelsen fra klageren.

(29) Navs oppfatning står i motsetning til den første henvendelsen og svaret, hvor klageren hadde sagt at hun hadde krav på dagpenger fra Danmark og Nav hadde veiledet om dette. Det kommer ikke fram i den andre henvendelsen at situasjonen hadde endret seg og at klageren ønsket å søke dagpenger i Norge. Sammenhengen med den tidligere henvendelsen gjør derfor at Nav i sin veiledning skulle ha bygget på at klageren skulle motta dagpenger fra Danmark og få disse overført til Norge. Som redegjort for av Nav kunne klageren forvente at Nav hadde tilgang til den første henvendelsen og det første svaret ved den andre henvendelsen.

(30) Reglene om dagpenger og vilkåret om arbeid i Norge gjør det også vanskelig å forstå Navs oppfatning. Klageren opplyste i den første henvendelsen at hun ikke hadde bodd i Norge på 13 år. Det kom heller ikke fram i den andre henvendelsen at hun skulle ha arbeidet i Norge. Ut fra reglene om dagpenger hadde det derfor ingen hensikt å veilede om hvordan klageren kunne søke dagpenger i Norge, da det fremgikk av hennes beskrivelse av situasjonen at hun nettopp ikke ville fylle kravet om arbeid i Norge.

(31) Sivilombudet påpeker også at overføring av tidligere arbeidsperioder er relevant for andre ytelser enn dagpenger, og at spørsmål om en slik overføring kan henge sammen mer generelt med overgangen til et annet lands trygdeordning. I enkelte lands trygdeordninger er det ikke noen automatikk i trygdemedlemsskap, dette må for eksempel gjøres av medlemmet selv i Danmark. Klagerens henvendelse kan forstås på den måten, og uten at hun ønsket å søke om dagpenger i Norge.

(32) Oppsummert mener Sivilombudet at Nav ikke kunne anta at klageren skulle søke dagpenger i Norge. Klageren og Nav hadde lagt til grunn at hun skulle søke dagpenger fra Danmark, og kravet om arbeid i Norge gjorde det uansett klart at hun ikke hadde rett til dagpenger fra Norge. Overføring av arbeidsperioder kan være relevant også for andre tilfeller enn dagpenger. Nav burde derfor ha oppklart den andre henvendelsen da de mente at klageren skulle søke dagpenger i Norge.

(33) Nav har i sitt avslag på erstatning til klageren og i sitt svar til ombudets undersøkelse også ment at de ikke skulle ha opplyst om kravet til arbeid i Norge, men at dette med fordel kunne vært gjort. Henvisningen med lenken til Navs hjemmeside var tilstrekkelig informasjon. Sivilombudet er ikke enig i dette.

(34) Vilkåret om arbeid i Norge er som redegjort for nødvendig for å motta dagpenger, sammen med vilkåret om tidligere arbeidsperioder av en viss varighet og omfang. Dette alene tilsier at vilkåret skulle ha vært nevnt. I tillegg er vilkåret vanskelig tilgjengelig, både i rettskildene og i Navs egen informasjon. Informasjonen som ble gitt fra klageren til Nav

viste også at hun ikke hadde oversikt over reglene og at det var et behov for å veilede om arbeidsvilkåret.

(35) I det andre svaret er det gitt en generell lenke til Navs hjemmeside hvor det står om dagpenger. Det er ikke gitt en oppfordring til å lese nærmere om vilkårene for dagpenger eller opplyst om hvorfor lenken ble gitt. Som nevnt har Sivilombudet flere ganger uttalt at generelle lenker ikke nødvendigvis besvarer en konkret henvendelse og oppfyller veiledningsplikten.

(36) I dette tilfellet er det også grunn til å påpeke at lenken viser til en større mengde tekst, som det ikke er lett for alle å orientere seg i. Navs hjemmeside inneholder en rekke ulike alternativer. Et minimum må derfor være at Nav viser til det aktuelle alternativet og ikke overlater fullstendig til brukeren å orientere seg selv, etter en konkret henvendelse om veiledning.

(37) Sivilombudet har forståelse for mengden henvendelser Nav mottar og tilsvarende veiledning som blir gitt. Omfanget av veiledningen kan tilpasses, men veiledningen må likevel være riktig. Samtidig vil det ved et stort antall veiledninger kunne skje feil hos en masseforvalter som Nav. Det er da viktig at Nav kan erkjenne at feil er gjort og at feilen rettes opp i.

(38) Oppsummert mener Sivilombudet at Nav veiledet feil da det ble lagt til grunn at klageren skulle søke dagpenger i Norge. Da det ble veiledet om at hun skulle søke dagpenger i Norge, skulle vilkåret om arbeid i Norge vært nevnt. Samlet gjorde forholdene at klageren ikke kunne ivareta sine interesser på best mulig måte. Hun flyttet til Norge og søkte dagpenger, selv om hun ikke hadde rett til det. Samtidig mistet hun ved flyttingen muligheten til å søke dagpenger i Danmark.

(39) Som en følge av bruddet på veiledningsplikten mener ombudet at Nav har opptrådt uaktsomt overfor klageren, og at dette utgjør et ansvarsgrunnlag for erstatning, jf. skadeserstatningsloven § 2-1.

Videre oppfølging

(40) Sivilombudet ber Nav om å vurdere erstatningssaken til klageren på ny, og legge til grunn at det er et ansvarsgrunnlag for erstatning ved bruddet på veiledningsplikten.

(41) Nav Klageinstans tok ikke stiling til de øvrige vilkårene for erstatning i sitt vedtak av 30. august 2024. I sitt svar til vår undersøkelse har Arbeids- og velferdsdirektoratet presisert at klagerens tap vil være dagpenger fra Danmark inntil tre måneder. Videre er det skrevet at klageren må dokumentere ulike forhold tilknyttet retten til dagpenger i Danmark for å vise at hun har hatt et økonomisk tap. Sivilombudet ber Nav om å veilede klageren nærmere om hvilken dokumentasjon som Nav mener i så fall er nødvendig.

(42) Sivilombudet ber om å få oversendt det nye vedtaket så snart det er fattet og minner om at saken skal prioriteres ved fornyet behandling. Vi ber om en oppdatering innen 1. juli 2025.

Konklusjon

(43) Sivilombudet er kommet til at Nav ikke har oppfylt veiledningsplikten overfor klageren og hennes henvendelser om dagpenger og flytting til Norge. Nav kunne ikke anta at hun skulle søke dagpenger i Norge. Da Nav la en annen oppfatning til grunn, skulle Nav ha oppklart henvendelsen eller veiledet om vilkåret om arbeid i Norge for å ha rett til dagpenger.

(44) Samlet gjorde forholdene at klageren ikke kunne ivareta sine interesser på best mulig måte. Hun flyttet til Norge og søkte dagpenger, selv om hun ikke hadde rett til det. Samtidig mistet hun ved flyttingen muligheten til å søke dagpenger i Danmark.

(45) Som en følge av bruddet på veiledningsplikten mener ombudet at Nav har opptrådt uaktsomt overfor klageren, og at dette utgjør et ansvarsgrunnlag for erstatning. Nav bes om å vurdere erstatningssaken på ny og veilede klageren om øvrige vilkår for erstatning.

9.4.2025 (2024/5331)