

AVSTENGNING AV RETTEN TIL DAGPENGER UNDER ARBEIDSLØSHET

FORLENGET VENTETID OG TIDSBEGRENSET BORTFALL



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 620

Leveringsfrist: 25.04.2010

Til sammen 17884 ord

21.04.2010

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Tema og avgrensninger.....	1
1.2	Kildebruk og metode.....	2
1.3	Videre fremstilling.....	3
2	GENERELT OM DAGPENGER UNDER ARBEIDSLØSHET	4
2.1	Innledning.....	4
2.2	Kort historikk og bakgrunn.....	4
2.3	Vilkår.....	6
2.3.1	Nærmere om «reell arbeidssøker».....	7
2.3.2	Forholdet mellom avstengning og bortfall.....	11
2.4	Dagpengenes størrelse og stønadsperiodens lengde.....	12
3	AVSTENGNINGSREGLENES BEGRUNNELSE OG KARAKTER	13
4	FORLENGET VENTETID	15
4.1	Innledning.....	15
4.2	Forholdet mellom ventetid (ordinær) og forlenget ventetid.....	15
4.3	Forhold som kan føre til forlenget ventetid.....	17
4.3.1	Sagt opp eller avsluttet arbeidsforholdet selv	17
4.3.1.1	Oppsigelse av arbeid for å starte i nytt arbeid	18
4.3.1.2	Oppsigelse av arbeid uten å ha nytt arbeid	21
4.3.1.2.1	<i>Barnepass</i>	22
4.3.1.2.2	<i>Arbeidskonflikt</i>	23
4.3.1.2.3	<i>Helseplager</i>	25
4.3.1.2.4	<i>Flytting</i>	26
4.3.1.2.5	<i>Sosiale forhold</i>	27
4.3.1.2.6	<i>Nedbemanning</i>	29
4.3.2	Avskjediget eller oppsagt for forhold som kan bebreides vedkommende. .	30
4.3.3	Nekte å motta tilbud om arbeid	33
5	TIDSBEGRENSET BORTFALL	35
5.1	Innledning.....	35
5.2	Forholdet til § 4-5.....	35
5.3	Forhold som kan føre til tidsbegrenset bortfall.....	36
5.3.1	Nekte å motta tilbud om arbeid.....	36
5.3.2	Nekte å delta på arbeidsmarkedstiltak.....	39
5.3.3	Nekte å møte til konferanse etter innkalling.....	41
5.3.4	Hvordan tilbudet gjøres kjent for medlemmet.....	43

5.3.5 Unnlata å skaffe seg inntekt.....	44
5.3.6 Bebreides for ledighet.....	45
6 LIKEARTEDE REGLER OG BESTEMMELSER.....	46
6.1 Innledning.....	46
6.2 Bevisbyrde og beviskrav.....	46
6.3 Øvrige vilkår.....	47
6.3.1 Foreldelse.....	47
6.3.2 Tilmeldt NAV og fylle vilkårene for dagpenger.....	48
6.4 Unntak ved flytting.....	49
6.5 Sanksjoner.....	51
6.5.1 Sammenfallende sanksjonsregler.....	51
6.5.2 Sanksjon for overtredelse av møteplikten.....	53
6.5.3 Gradering av sanksjonslengde.....	54
6.6 Avstengningsreglenes betydning for stønadperioden.....	55
7 VURDERINGER OG AVSLUTTENDE BEMERKNINGER.....	55
8 LITTERATURLISTE.....	59

1 Innledning

1.1 Tema og avgrensninger

Tema for denne avhandlingen er reglene i folketrygdlovens § 4-10 og § 4-20 om forlenget ventetid og tidsbegrenset bortfall av retten til dagpenger under arbeidsløshet. Lovbestemmelsene inneholder sanksjonsregler overfor medlemmer som søker om eller mottar dagpenger og som ikke overholder pliktene som følger med å motta slik stønad. Reglene er detaljerte og omfattende. Formålet med avhandlingen er å gi en oversikt over reglens innhold, motivene for dem og begrunnelser og avveininger som er gjort. Hovedvekten er lagt på å vise hvilke situasjoner som fører til anvendelse av disse sanksjonene.

Forlenget ventetid er en sanksjon overfor et medlem som selv avslutter sitt arbeid uten rimelig grunn eller som kan bebreides for å ha mistet arbeidet. Tidsbegrenset bortfall er en sanksjon overfor et medlem som uten rimelig grunn avslår tilbud om arbeid eller arbeidsmarkedstiltak eller unnlater å møte ved NAV etter innkalling. Forlenget ventetid retter seg mot forhold som inntreffer før første utbetaling av dagpenger, og er en ventetid før rett til stønad inntreffer. Tidsbegrenset bortfall retter seg mot forhold som inntreffer etter innvilgelse av dagpenger, og er stans av en løpende stønad. Sanksjonen består i at medlemmet ikke har rett til dagpenger i en tidsbegrenset periode. Reglene er administrative sanksjonsregler, og ikke straff, selv om de har et visst preg av straff.¹ Formålet med reglene er å påvirke adferden til mottakere, og potensielle mottakere, av dagpenger.

Reglene om forlenget ventetid og tidsbegrenset bortfall ble tidligere kalt «avstengningsreglene». Dette var et innarbeidet begrep i reglene om dagpenger i folketrygdloven av 1966. Trygdlovutvalget (NOU 1990:20) mente det var unaturlig å anvende uttrykket «avstengning» om et forhold som ikke var igangsatt og fant at

1 TR 2008/2286

begrepet «ventetid» var bedre.² Ventetid som gjelder før retten til dagpenger inntre, ble benevnt «forlenget ventetid», for å skille den fra (ordinær) ventetid, jf. § 4-9. Den ventetiden som egentlig er stans av en løpende stønad, ble kalt «tidsbegrenset bortfall».³ Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) videreførte dette skillet, og dagens lovtekst bygger på det.⁴

I den videre fremstillingen vil jeg benytte uttrykkene «avstengning» og «avstengningsreglene» som fellesbetegnelse der jeg omtaler både § 4-10 og § 4-20. Selv om begrepet ikke lenger fremkommer av lovens ordlyd, finner jeg at det er formålstjenlig å benytte et fellesbegrep i avhandlingen. Dette kan også forsvares med at reglens materielle innhold ikke ble særlig forandret ved navneendringen.⁵

Det finnes ytterligere regler om bortfall av retten til stønad i §§ 4-21 og 4-23 og regler om utestengning fra retten til stønad i § 4-28. I den utstrekning det er behov for å belyse avstengningsreglene og kravet om å være «reell arbeidssøker» i § 4-5, vil jeg redegjøre for § 4-21. Utover dette vil § 4-21 ikke behandles, fordi den ikke er sanksjonsregel overfor uønsket adferd, men en regel om bortfall av rett til dagpenger, når ett eller flere av vilkårene i § 4-5 om å være reell arbeidssøker ikke er oppfylt. Rett til alderspensjon inntre ved fylte 67 år, jf. ftl. § 19-4. Som en konsekvens av dette bortfaller retten til dagpenger fra fylte 67 år, jf. § 4-23. Dette er ingen sanksjonsbestemmelse, kun et vilkår. Utestengning etter § 4-28 er en reaksjon overfor et medlem som ikke har overholdt sin opplysningsplikt om forhold som har betydning for retten til stønad. Bestemmelsen har mer karakter av straff og er dermed av en annen art enn §§ 4-10 og 4-20.⁶

1.2 Kildebruk og metode

Formålet med avhandlingen er å gi en de lege lata beskrivelse av §§ 4-10 og 4-20 om forlenget ventetid og tidsbegrenset bortfall.

² NOU 1990:20 s. 293

³ ibid. s. 294

⁴ Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 7 og s. 47

⁵ ibid. s. 47 og s. 51

⁶ Rt 2003 s. 264

I tillegg til ordlyden i de to lovtekstene, som er utgangspunktet, er det to typer kilder jeg i stor grad vil benytte. Det er for det første forarbeider til dagens lovtekst, for det andre et utvalg av kjennelser fra Trygderetten.

På området trygderett finnes det lite praksis fra de ordinære domstolene. Når det gjelder §§ 4-10 og 4-20, og de tidligere «avstengningsreglene» i folketrygdloven av 1966, har jeg ikke funnet noen relevante dommer om temaet fra Høyesterett. Fra lagmannsrettene har jeg bare funnet en dom, som omtales i punkt 5.3.2.⁷ På området trygderett er det etablert en egen ankeinstans, Trygderetten. Den behandler anker over vedtak etter folketrygdloven, jf. § 21-12 første ledd tredje punktum og trygderettsloven. I forhold til antall kjennelser Trygderetten avsier, er det få som ankes inn for de ordinære domstoler. Høyesterett har ved flere anledninger uttalt at der Trygderettens praksis på det aktuelle området er langvarig, omfattende og konsekvent, må den tillegges betydelig vekt.⁸ Trygderettens kjennelser er dermed en rettskilde det skal tas hensyn til på trygderettens område. Vekten de tillegges vil variere avhengig av hvor langvarig, omfattende og konsekvent praksisen er.

I tillegg til de nevnte kildene har jeg benyttet juridisk litteratur.

1.3 Videre fremstilling

For å forstå avstengningsreglene, og bakgrunnen for dem, gir jeg i kapittel 2 en kort generell beskrivelse av dagpengeordningen, herunder ytelsens historikk, og dens plass i folketrygdloven. Jeg har vektlagt det som anses å være relevant for avstengningsreglene, særlig vilkåret om å være «reell arbeidssøker», jf. § 4-5.

Avhandlingen er videre bygd opp slik at avstengningsreglenes begrunnelse og karakter redegjøres for i kapittel 3. I kapittel 4 vil jeg behandle reglene om forlenget ventetid,

⁷ LA – 2005 - 84057

⁸ Rt 1995 s. 54 og Rt 2000 s. 220

mens reglene om tidsbegrenset bortfall vil bli behandlet i kapittel 5. I kapittel 6 behandles bestemmelser og temaer som er likeartede for både forlenget ventetid og tidsbegrenset bortfall samlet. Til slutt vil jeg i siste kapittel komme med vurderinger av reglernes hensiktsmessighet samt avsluttende bemerkninger.

2 Generelt om dagpenger under arbeidsløshet

2.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg gi en kort historisk bakgrunn for arbeidsledighetstrygd. Deretter går jeg nærmere inn på vilkårene for dagpenger, herunder møteplikten, med en nærmere gjennomgang av kravet om å være «reell arbeidssøker». Deretter klargjør jeg forholdet mellom avstengning og bortfall av dagpenger. Avslutningsvis kommenteres dagpengenes størrelse og stønadsperiodens lengde.

2.2 Kort historikk og bakgrunn

I tidligere tider, fra reformasjonen og frem til fattigloven av 1900, ble arbeidsløse ansett å være «urette fattige», som ikke skulle hjelpes.⁹ Lov om arbeidsløshetstrygd fra 1938 innførte obligatorisk arbeidsløshetstrygd for alle som var pliktig syketrygdet.

Selvstendig næringsdrivende, oppdragstakere og visse grupper arbeidstakere, var ikke pliktig syketrygdet og falt dermed utenfor.¹⁰ Denne loven ble etterfulgt av en ny lov om arbeidsløshetstrygd i 1959, som i 1970 ble inkorporert i folketrygdloven av 1966 som kapittel 4. Reglene er også i dag plassert i kapittel 4 i folketrygdloven av 1997.¹¹

Dagpenger er en av folketrygdens ytelser til livsopphold. Den er rettighetsbasert, og det foretas ikke noen behovsprøving. Stønaden skal sikre medlemmet mot tap av inntekt

9 Kjønstad (2009) s. 102

10 NOU 1990:20 s. 283

11 Ot.prp.nr. 40 (1997-1998)

ved arbeidsledighet.¹² Det er en ytelse for omstillingsperioder (arbeidsløshet) og er dermed ment å være av begrenset varighet. Dagpengeordningen er annerledes enn de fleste andre ordninger etter folketrygdloven, ved at den stiller en rekke aktivitetskrav til stønadsmottaker.¹³ Det gjelder eksempelvis kravet om å være «reell arbeidssøker», jf. § 4-5, eller møteplikten, jf. § 4-8.

Det gis bare delvis dekning for bortfalt arbeidsinntekt, jf. §§ 4-1, 4-11 og 4-12. Dette anses som avgjørende for at dagpengemottakere skal motiveres til aktiv jobbsøking og oppmuntres til å gå over i ordinært arbeid.¹⁴ Dagpengenes størrelse og stønadsperiodens lengde må anses å være en avveining mellom å sikre arbeidsløse inntekt på et tilstrekkelig nivå, samtidig som størrelsen på støtten ikke må bli for høy, og dermed for gunstig, i forhold til ordinært arbeid med lønnsinntekt.

Dagpengeordningen skal være et virkemiddel både for full sysselsetting og økonomisk sikkerhet. Regelverket må derfor utformes slik at det har en hensiktsmessig balanse mellom arbeidsmarkedspolitiske og velferdsmessige hensyn.¹⁵ Ordningen må anspore til å beholde, søke og ta tilbudt arbeid, eller delta på tilbudt arbeidsmarkedstiltak. Vegring mot å oppfylle aktivitetskravene fører til avstengning.¹⁶ Ordningen inngår som en integrert del av den aktive sysselsettingspolitikken. Samtidig er den en individuell rettighet for personer som er blitt uten arbeid, som søker arbeid uten å få det, og som dermed heller ikke har inntekt fra arbeid.¹⁷ Utformingen av reglene må ta hensyn til alle disse forholdene. Avstengningsreglene er viktige for å anspore folk til å beholde, søke og ta arbeid.

12 Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 5

13 ibid. s. 8 og s. 17

14 ibid. s. 5

15 ibid. s. 8

16 ibid. s. 5 og s. 9

17 Kjønstad (2009) s. 103

2.3 Vilkår

Det er flere vilkår som må være oppfylt for å ha rett til dagpenger. Grunnvilkåret, som for de andre ytelsene etter folketrygdloven, er medlemskap i folketrygden, jf. ftl. kapittel 2.

Videre er det et vilkår om opphold i Norge, jf. ftl. § 4-2 første ledd. Bestemmelsens annet ledd gir hjemmel til, i forskrift, å fastsette unntak fra dette.

Andre grunnvilkår er at medlemmet har tapt arbeidsinntekt på grunn av arbeidsløshet, og at arbeidstiden er redusert med minst femti prosent, jf. ftl. § 4-3. Uttrykket «arbeidsinntekt» begrenser hvem som omfattes. I tillegg til ordinære arbeidstakere omfattes også frilansere, mens selvstendig næringsdrivende omfattes som hovedregel ikke, jf. ftl. §§ 4-3 første ledd andre punktum og 1-9. Arbeidsinntekten må ha vært av en viss størrelse for å kvalifisere. Av hensyn til fleksibilitet er dette knyttet opp til størrelsen på grunnbeløpet på søknadstidspunktet, jf. ftl. § 4-4. Minsteinntekten må minst ha vært en og en halv ganger grunnbeløpet i sist avsluttede kalenderår, eller tilsvarende tre ganger grunnbeløpet de tre siste avsluttede kalenderår.

Mottakere av dagpenger har meldeplikt, jf. § 4-8 første og annet ledd. Medlemmet må, ifølge første ledd, melde seg som arbeidssøker hos NAV. Annet ledd pålegger medlemmet å melde seg hver fjortende dag. Dette gjøres ved å sende meldekort. Unnlater medlemmet uten rimelig grunn å overholde meldeplikten, faller retten til dagpenger bort fra den dag medlemmet skulle meldt seg og frem til ny registrering, jf. § 4-8 fjerde ledd. For denne perioden anses medlemmet ikke å være reell arbeidssøker.¹⁸ Formålet med meldeplikten er todelt.¹⁹ Meldingen danner grunnlaget for beregning og anvisning av dagpenger, og den opplyser om at medlemmet for neste periode ønsker å være reell arbeidssøker.

¹⁸ Kjønstad (2007) s. 223

¹⁹ NOU 1990:20 s. 292

Ifølge ftl. § 4-8 tredje ledd har et medlem som mottar dagpenger møteplikt ved NAV. Formålet med plikten er primært å legge til rette for formidling til arbeid og oppfølging.²⁰ I tillegg skal den føre til jevn kontakt med NAV.²¹ Møteplikten vil også underbygge og legge til rette for kontroll av om medlemmet er reell arbeidssøker. Møteplikten inntreffer etter innkalling fra NAV, jf. § 4-20 første ledd e). Følgen av å ikke overholde plikten gjennomgås i punkt 5.3.3.

Vilkåret om å være reell arbeidssøker, jf. § 4-5, krever en noe nærmere gjennomgang og behandles derfor separat nedenfor. Grunnen er at innholdet i begrepet «reell arbeidssøker» har stor betydning for hva som kan føre til forlenget ventetid og tidsbegrenset bortfall.

2.3.1 Nærmere om «reell arbeidssøker»

Vilkåret om å være reell arbeidssøker må anses å være et av de viktigste vilkårene for rett til dagpenger.²² Det er «bare den som er aktivt interessert i å skaffe seg arbeid»²³ som har rett til dagpenger. Vilkåret kjennetegnes ved at det ikke bare må være oppfylt på tidspunktet for innvilgelse, men også i hele perioden medlemmet mottar dagpenger, jf. § 4-21.²⁴ Følgene av at vilkåret ikke er oppfylt behandles nærmere i punkt 2.3.2.

Det fremkommer flere kumulative vilkår i § 4-5 første ledd for å kunne anses som «reell arbeidssøker».

Det følger av dagpengenes formål at en dagpengemottaker skal være arbeidsfør, jf. § 4-5 første ledd. Ved full arbeidsuførhet anses medlemmet ikke å være reell arbeidssøker. Ved delvis arbeidsuførhet kan dette stille seg annerledes. Jeg går ikke nærmere inn på

20 NOU 1990:20 s. 292

21 Kjønsstad (2007) s. 223

22 Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 17

23 Kjønsstad (2009) s. 106

24 Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 45

dette, da det ikke kan anses som relevant i forhold til avstengningsreglene.

Et annet vilkår er at et medlem må være villig til å ta ethvert arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane, jf. § 4-5 første ledd a). Arbeidet må videre anses som høvelig for vedkommende.²⁵ Dette innebærer et krav om yrkesmessig mobilitet. Mottakere av dagpenger må si seg villig til å ta annet arbeid enn sitt opprinnelige yrke, så lenge de er kvalifisert for dette.²⁶ Dersom det er tvil om medlemmet er kvalifisert for arbeidet, må vedkommende si seg villig til å prøve det.²⁷ Kravet til yrkesmessig mobilitet gjelder selv om medlemmet vil gå vesentlig ned i lønn, så lenge arbeidet er lønnet etter tariff eller sedvane. I vurderingen av om et arbeid anses høvelig for medlemmet, skal det legges vekt på om vedkommende er fysisk og psykisk skikket til å utføre det.²⁸ Den yrkesmessige mobiliteten begrenses dermed der helsemessige forhold tilsier det. Slike helsemessige forhold må dokumenteres til NAV for å kunne godtas som begrensning i den yrkesmessige mobiliteten. Det er NAV som i det enkelte tilfelle vurderer om arbeidet kan anses som høvelig for medlemmet.

I § 4-5 første ledd b) oppstilles et krav om geografisk mobilitet, som innebærer at medlemmet må si seg villig til å se på hele Norge som et aktuelt arbeidsmarked. Medlemmet må dermed si seg villig til å flytte, pendle eller ha en hybeltilværelse.²⁹ Dette gjelder selv om det fører til sosiale problemer, som for eksempel adskillelse av familier. Det er særlig arbeidsmarkedspolitiske hensyn, og at Norge skal fungere som ett arbeidsmarked, som begrunner kravet om geografisk mobilitet, men i enkeltsaker skal dette veies i mot velferdsmessige hensyn, som nevnt i punkt 2.2. Kravet til geografisk mobilitet gjelder bare for Norge, selv om det er fri bevegelse av arbeidskraft innen hele EØS-området.³⁰ Et medlem som mottar dagpenger anses derfor ikke forpliktet til å se etter arbeid utenfor Norges grenser.

25 NOU 1990:20 s. 289

26 l.c.

27 l.c.

28 l.c.

29 Kjønstad (2009) s. 106

30 Kjønstad (2005) s. 135

Medlemmet må videre være villig til å ta arbeid uavhengig av om det er på heltid eller deltid, jf. § 4-5 første ledd c). Dette innebærer et krav om fleksibilitet når det gjelder arbeidstid. Flexibiliteten gjelder både arbeidstidens størrelse, og når på døgnet den er, inkludert arbeid med såkalt ubekvem arbeidstid og skiftarbeid.³¹ Det er både et krav om at heltidsarbeidssøkere plikter å ta deltidarbeid, og at deltidarbeidssøkere plikter å ta heltidsarbeid.³² Dette gjelder også deltidarbeidssøkere som kun ønsker deltidarbeid, for eksempel på grunn av omsorg for barn.

Det kreves at medlemmet sier seg villig til å delta på arbeidsmarkedstiltak, jf. § 4-5 første ledd d). Vilåret kan ses som en del av plikten til å være disponibel for NAV. Det er ikke bare de tradisjonelle arbeidsmarkedstiltakene som omfattes av plikten, men også omskolering og yrkesrettet attføring.³³ Yrkesrettet attføring er fra 1. mars 2010 erstattet av arbeidsavklaringspenger, med nytt kapittel 11 i folketrygdloven. Plikten til å være disponibel gjelder også for tiltak som omfattes av denne nye ytelsen, da lovendringen ikke kan anses å ha hatt betydning for dette kravet.

For noen situasjoner har lovgiver ansett at vilkårene i § 4-5 første ledd er for strenge. I bestemmelsens annet ledd lempes det derfor noe på kravene i første ledd. Det gjøres unntak fra den geografiske mobiliteten og fra kravet om å si seg villig til heltids- og deltidarbeid for visse grupper. Det kan etter loven lempes på kravene: «Dersom alder eller tungtveiende sosiale hensyn knyttet til helse, omsorgsansvar for små barn eller pleietrengende i nær familie tilsier det.» Loven anses ikke uttømmende, men opplistingen anses å være kjerneområdet for når det kan lempes.³⁴ Forarbeidene gir ytterligere veiledning om aktuelle forhold som kan føre til lemping på kravene.³⁵ Eksempelvis anses medlemmer over seksti år å falle inn under bestemmelsen. Hver enkelt sak må avgjøres etter en helhetsvurdering. Bestemmelsen stammer fra arbeidsmarkedsetatens praksis etter den gamle folketrygdloven. Ved lovfestingen ble det

31 Kjønsstad (2009) s. 107

32 NOU 1990:20 s. 289

33 Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 45

34 l.c.

35 l.c.

forutsatt at den praksis som forelå skulle videreføres.³⁶ Forarbeidene forutsatte at det ble foretatt en nærmere presisering av annet ledd i rundskriv,³⁷ som er en nærmere kodifisering av praksis.³⁸

Dersom vilkårene i annet ledd er oppfylt, kan medlemmet anses å være reell arbeidssøker selv om vedkommende bare søker deltidsarbeid, eller ikke er villig til å se på hele Norge som et aktuelt arbeidsmarked. Det er kun disse to betingelsene for å være reell arbeidssøker som det kan lempes på.

Unntakene gir ikke personer som grunnet nødvendig stell og pass av små barn, eldre eller funksjonshemmede, eller som av andre grunner ikke kan ta tilvist arbeid, status som reell arbeidssøker, se ovenfor.³⁹ Tilsvarende gjelder ved omsorgspermisjon, uavhengig av om permisjonen er lønnet eller ulønnet, og hvilket grunnlag den har.⁴⁰ Det presiseres ikke nærmere i § 4-5 annet ledd hva som ligger i de ulike begrepene og gruppene. Uttrykket «små barn» er ett eksempel. I kjennelsen TR 2007/2343 gir retten tilslutning til at ett-årsgrensen i rundskrivet kan anses å være en hovedregel.⁴¹ Ifølge retten kan den fravikes i spesielle tilfeller, eksempelvis hvor barn krever mer omsorg enn normalt. En side av omsorg for barn er forholdet til barnepass og barnehagens åpningstid. I femmedlemskjennelsen TR 2008/161 omhandlet saken et medlem som bare var villig til å ta heltidsarbeid innenfor barnehagens åpningstid (fra kl. 07:30 til kl. 16:30). Dette begrenset vedkommendes disponibilitet i en slik grad at hun ikke var å regne som reell arbeidssøker. Retten uttalte at begrensninger i forhold til barnehagens åpningstid alene ikke utgjør en tungtveiende grunn for vurderingen av § 4-5 annet ledd. Det er den enkeltes ansvar å ha en barnepassordning som er tilpasset sin faktiske arbeidstid.⁴² Trygderetten fant også støtte for dette i NAV sitt rundskriv.⁴³ I rundskrivet

36 I.c.

37 I.c.

38 Generelt rundskriv om dagpenger, del A, punkt 4.20

39 Kjønsstad (2005) s. 135

40 I.c.

41 Generelt rundskriv om dagpenger, del A, punkt 4.20

42 TR 2008/161

43 Generelt rundskriv om dagpenger, del A, punkt 4.4

fremkommer: «Vedkommende må også kunne ta arbeid som begynner før barnehagens arbeidstid eller slutter senere enn stengingstiden.» Retten vurderte dette å være innenfor en forsvarlig tolking av § 4-5.

Samlet viser lovens formål, forarbeider, kjennelser og forvaltningspraksis at vurderingen av hva som faller inn under «reell arbeidssøker» praktiseres strengt.

I § 4-5 tredje ledd gis det forskriftshjemmel til å fastsette aktivitetskrav for å kunne underbygge at medlemmet er reell arbeidssøker. Dette er gjort i Forskrift om dagpenger under arbeidsløshet. Forskriftens § 4-1 omhandler aktiv arbeidssøking og dokumentasjon av dette. Forslaget om å innføre forskriftshjemmelen ble fremmet i Ot.prp.nr. 15 (2002–2003). Noe av bakgrunnen var studier som viser at å ha krav til å være aktiv arbeidssøker, er viktigere for å stimulere til overgang til arbeid, enn effekten kvalifiseringstiltak har.⁴⁴ Forskriften ble ansett å fylle et behov for mer spesifikke og konkrete hjemler til å pålegge medlemmer aktiviteter for å komme tilbake i arbeid.⁴⁵

2.3.2 Forholdet mellom avstengning og bortfall

Som nevnt i punkt 2.3.1 gjelder vilkåret om å være reell arbeidssøker både på søknadstidspunktet og gjennom hele stønadsperioden. Retten til dagpenger bortfaller dersom medlemmet i en løpende stønadsperiode ikke lenger oppfyller vilkåret, jf. § 4-21. Hvis vilkåret igjen oppfylles innen femtito uker, kan medlemmet søke om gjenopptak av dagpenger, jf. § 4-16.

Det er ofte forhold av samme karakter som enten kan føre til at medlemmet ikke anses som reell arbeidssøker, eller at avstengningsreglene kommer til anvendelse. Om det er avstengning eller bortfall som er aktuelt, avhenger av forholdene i den enkelte sak. Et eksempel er tilbud om arbeid. Et medlem som ofte takker nei til tilvist arbeid, vil

⁴⁴ Ot.prp.nr. 15 (2002-2003) s. 8

⁴⁵ *ibid.* s. 9

sannsynligvis ikke anses å være reell arbeidssøker. Derimot vil et medlem som takker nei til ett spesielt arbeid, fremdeles kunne anses som reell arbeidssøker, dog slik at avstengningsreglene kan få betydning for vedkommendes stønadsforhold.

Et annet eksempel er å nekte å delta på arbeidsmarkedstiltak. Nekter medlemmet å delta på ethvert arbeidsmarkedstiltak, vil vedkommende sannsynligvis ikke anses å være reell arbeidssøker. Gjelder derimot nektelsen et spesifikt arbeidsmarkedstiltak, vil det sannsynligvis være mest hensiktsmessig å anse medlemmet som reell arbeidssøker, og heller anvende avstengningsreglene, fremfor bortfall av retten til stønad.

Vurderingstemaet er om medlemmet ved et enkeltstående tilfelle, eller forbigående, har handlet som beskrevet i §§ 4-10 og 4-20, eller om dette har skjedd gjentatte ganger. I de førstnevnte tilfellene vil vedkommende fremdeles anses som reell arbeidssøker. I det sistnevnte tilfellet må det vurderes om medlemmet på mer generelt grunnlag oppfyller vilkåret i § 4-5 om å være reell arbeidssøker, eller ikke.⁴⁶ Anses medlemmet å være reell arbeidssøker, skal avstengning vurderes, hvis ikke blir bortfallsregelen i § 4-21 aktuell.

Avstengningsreglene er ikke sanksjoner overfor medlemmer som ikke er å anse som reelle arbeidssøkere. De er derimot sanksjoner ovenfor reelle arbeidssøkere som ikke oppfyller de krav til aktivitet som stilles til dagpengemottakere. Avstengningsreglene får dermed bare anvendelse overfor medlemmer som anses som reelle arbeidssøkere.

2.4 Dagpengenes størrelse og stønadsperiodens lengde

Dagpenger utbetales for fem dager i uken og utgjør to komma fire promille av dagpengegrunnlaget, jf. § 4-12 første ledd. Som hovedregel er dagpengegrunnlaget arbeidsinntekten i sist avsluttede kalenderår. Det kan også fastsettes på bakgrunn av gjennomsnittlig arbeidsinntekt de tre siste avsluttede kalenderår, jf. § 4-11.

Arbeidsinntekt større enn seks ganger grunnbeløpet teller ikke med i

⁴⁶ Generelt rundskriv om dagpenger, Del B, punkt 12.3

dagpengegrunnlaget, jf. § 4-11 fjerde ledd.

Dagpengeperioden er maksimalt etthundreogfire uker for medlemmer som har hatt arbeidsinntekt over to ganger grunnbeløpet i sist avsluttede kalenderår, eller i gjennomsnitt de to siste avsluttede kalenderår, jf. § 4-15 første ledd. Er arbeidsinntekten mindre enn dette, men større enn minsteinntekten, er dagpengeperioden på femtito uker, jf. §§4-15 første ledd og 4-4, se punkt 2.3 om minsteinntekt.

3 Avstengningsreglenes begrunnelse og karakter

I sin avhandling om avstengningsreglene i Sverige har Anna Christensen uttalt at avstengningsreglene er de eldste og mest utviklede sanksjonsreglene i trygdesystemet.⁴⁷ Dette gjelder også for det norske trygdesystemet.⁴⁸

Det historiske grunnlaget for avstengningsreglene kan føres tilbake til den tidlige fattiglovgivning, der skyldmomentet var fremtredende ved stønad til arbeidsløse, se punkt 2.2.⁴⁹ Arbeidsledige ble mistenkt for latskap, og tvangsarbeid ble også benyttet.⁵⁰ Kravet om å være arbeidsledig uten egen skyld, som fremkommer av §§ 4-10 og 4-20, kan anses som en forlengelse av denne tankegangen.

Det er kun i kapittel 4 at folketrygdloven skiller mellom selvforskyldt og uselvforskyldt nød. Folketrygdloven skiller ellers ikke mellom om medlemmet selv har satt seg i den situasjonen at vilkårene for ytelsen er oppfylt, eller ikke.⁵¹ Erstatningsretten og forsikringsretten har derimot denne typen regler.⁵² Regler om bortfall eller reduksjon av

47 Christensen (1980) s. 12

48 Kjønstad (2009) s. 109

49 NOU 1990:20 s. 293

50 l.c.

51 Kjønstad (2009) s. 110

52 l.c.

erstatning ved egen skyld finnes eksempelvis i skadeserstatningsloven § 5-1, bilansvarsloven § 7, forsikringsavtaleloven § 4-9 og ekteskapsloven § 89. Reglene om dagpenger, herunder avstengningsreglene, har dermed en større likhet med erstatnings- og forsikringsretten enn de andre ytelsene i folketrygden.

Dagpengeordningen er en viktig del av arbeidsmarkedspolitikken, se punkt 2.2, og skal fungere som en integrert del av både formidlingen til ledige stillinger og tiltaksbruken ved NAV lokalt.⁵³ Avstengningsreglene skal både støtte opp om at disse pliktene som følger med å motta dagpenger oppfylles og bidra til at formålene med stønaden oppfylles. Avstengning, dersom dagpengemottaker vegrer seg mot å motta tilbud om arbeid eller tiltak, må anses som et hovedelement for å fremme sysselsetting, motvirke langtidsledighet og passivisering og stoppe eller forhindre misbruk av ordningen.⁵⁴

Avstengningsreglene skal også motvirke overforbruk av trygd.⁵⁵ Lovgiver ønsker å unngå at verken arbeidstakere eller arbeidsgivere tilpasser seg slik at kostnadene deres overføres på det offentlige.⁵⁶ Reglene om avstengning for medlem som frivillig slutter i sitt arbeid eller avslutter tiltak, er delvis utformet på denne bakgrunn.⁵⁷ Risikoen for at dagpengeordningen må bære kostnadene for den enkeltes tilpasninger til arbeidsmarkedet reduseres dermed.⁵⁸ Angående arbeidsgiveres tilpasninger, er det vektlagt at ordningen skal begrense arbeidsgiveres muligheter til, ved nedbemanning eller annen tilpasning, å skyve sine utgifter over på samfunnet.⁵⁹

Hensynene bak avstengningsreglene er, som det fremkommer ovenfor, av ulik karakter. Felles for dem alle er at de skal støtte opp under dagpengeordningens hovedformål.

53 Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 9

54 *ibid.* s. 10

55 *ibid.* s. 18

56 *ibid.* s. 10

57 *ibid.* s. 10

58 *ibid.* s. 18

59 *ibid.* s. 19

Avstengning krever ikke at det er foretatt en straffbar handling. Likevel kan anvendelsen, for den som rammes, oppfattes som straff. Medlemmets oppfatning av sanksjonen har ingen betydning for hvordan den karakteriseres. Det kan skilles mellom sanksjoner med fordelingspolitisk formål og adferdsstyrende sanksjoner.⁶⁰ Avstengningsreglene må, etter min mening, klart karakteriseres som en adferdsstyrende sanksjon, fordi de søker å påvirke den enkeltes handlinger og aktiviteter.

Tilsvarende som at dagpenger er rettighetsbasert, og ikke behovsprøvd, tar heller ikke avstengningsreglene hensyn til medlemmets økonomiske situasjon.

4 Forlenget ventetid

4.1 Innledning

Forlenget ventetid etter § 4-10 anvendes for forhold som inntreffer før eller i tilknytning til innvilgelse av dagpenger. To typer forhold kan føre til forlenget ventetid. Det ene er at dagpengesøker på en eller annen måte er blitt arbeidsledig, og selv kan bebreides for dette, jf. § 4-10 første ledd a), b) og c). Det andre er ved å handle slik som beskrevet i § 4-20 første ledd a) til c), jf. § 4-10 første ledd d).

I dette kapitlet vil jeg først kommentere forholdet mellom forlenget ventetid og (ordinær) ventetid, punkt 4.2. Deretter vil jeg behandle hvilke forhold som kan føre til forlenget ventetid, punkt 4.3. De øvrige vilkår, unntak, sanksjoner og andre bestemmelser som er felles for avstengningsreglene, behandles under ett i kapittel 6.

4.2 Forholdet mellom ventetid (ordinær) og forlenget ventetid

Dagpenger ytes først etter en ventetid på tre dager, jf. § 4-9. I ventetiden har

⁶⁰ Christensen (1980) s. 170

medlemmet ikke krav på dagpenger, selv om vilkårene er oppfylt. Hovedregelen er at ventetid følger i enhver dagpengesak. Medlemmet må i ventetiden være tilmeldt NAV som reell arbeidssøker, jf. §§ 4-5 og 4-8 første ledd, og være arbeidsløs. Det er således et krav at de øvrige vilkår for dagpenger må være oppfylt i ventetiden, jf. § 4-9 første punkt.

Ventetiden trenger ikke å være sammenhengende, men de tre dagene må ligge innenfor de siste femten dager. Det er tradisjonelle arbeidsdager, mandag til fredag, som regnes som ventedager, jf. § 4-9 andre punktum. Dette sammenfaller med at dagpenger utbetales for fem dager pr. uke, jf. § 4-12 første ledd. Det fremkommer av forarbeidene at denne løsningen ble vurdert som mest hensiktsmessig og rettferdig.⁶¹ Det ble ansett å være urimelig med løsninger som forskjellsbehandler ledige avhengig av når i uken de melder seg ved NAV.

Dagpenger innvilges først fra søknadstidspunktet, jf. § 4-9 siste punktum. En forutsetning for dagpenger er registrering som arbeidssøker, jf. § 4-8 første ledd, se punkt 2.3. Ifølge fast forvaltningspraksis legges denne registreringsdagen til grunn som søknadstidspunkt, forutsatt at vilkårene for dagpenger er oppfylt på samme tid.⁶² Ventetiden kan dermed begynne å løpe allerede før det er søkt om dagpenger, og den kan være avtjent før søknaden innvilges.

Formålet med ventetiden er todelt. Den er dels ment å være en slags egenandel for den som søker dagpenger, dels å være en motivasjon for å komme raskt tilbake i arbeid.⁶³ Ventetidens lengde er et politisk ladet spørsmål, og den er blitt endret tre ganger de siste årene. Med virkning fra 1. januar 2003 ble ventetiden endret fra tre til fem dager.⁶⁴ Ventetiden har siden igjen blitt redusert to ganger, slik at den igjen er på tre dager.⁶⁵

61 Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 47

62 Generelt rundskriv om dagpenger, Del B, punkt 3

63 Ot.prp.nr. 15 (2002-2003) s. 9 og Ot.prp.nr. 12 (2007-2008) s. 1

64 Ot.prp.nr. 15 (2002-2003) s. 6

65 Ot.prp.nr. 2 (2006-2007) s. 14 og Ot.prp.nr. 12 (2007-2008) s. 1

Ventetid ilegges objektivt, det vil si at det ikke foretas noen vurdering av grunnene til hvorfor medlemmet er ledig. For forlenget ventetid derimot, foretas det en subjektiv vurdering av grunnene til hvorfor medlemmet er blitt arbeidsløs. Ventetid forekommer bare en gang pr. stønadsperiode. Ved gjenopptak av stønad skal det ikke være ny ventetid, jf. § 4-16 første ledd første punktum. For forlenget ventetid er det ingen slik begrensning, i § 4-10 annet ledd er det derimot regler om ytterligere sanksjon ved gjentagelse, se punkt 6.5.1. Vedtak om forlenget ventetid kommer i stedet for den (ordinære) ventetiden, jf. § 4-10 annet ledd.

4.3 Forhold som kan føre til forlenget ventetid

De forhold som kan føre til forlenget ventetid spesifiseres nærmere i § 4-10 første ledd. Dette vil typisk være situasjoner der det foreligger selvforskyldt arbeidsledighet, enten ved at medlemmet selv har sagt opp eller avsluttet arbeidsforholdet, eller ved at vedkommende kan bebreides for å ha blitt arbeidsledig.

4.3.1 Sagt opp eller avsluttet arbeidsforholdet selv

Situasjoner der medlemmet selv har sagt opp eller tatt initiativ til å avslutte arbeidsforholdet reguleres av § 4-10 første ledd a) og b). Regelen i bokstav a) retter seg mot formelle arbeidsrettslige oppsigelser, mens tilfeller der medlemmet på annen måte har avsluttet arbeidsforholdet faller inn under bokstav b).⁶⁶ Et typisk eksempel på det siste er der det ikke foreligger noen faktisk oppsigelse, men hvor medlemmet har sluttet å møte til arbeid. Lovens ordlyd omfatter dermed enhver situasjon der medlemmet tar initiativ til at arbeidsforholdet avsluttes, uavhengig av grunnen til dette.

Forlenget ventetid forutsetter at medlemmet ikke hadde «rimelig grunn» til å avslutte arbeidsforholdet, jf. § 4-10 første ledd a) og b). Vurderingstemaet blir dermed hva som ligger i «rimelig grunn». Loven selv gir ikke noen ytterligere indikasjon. Ifølge forarbeidene er det frivillig ledighet uten rimelig grunn som skal føre til anvendelse av

⁶⁶ Kjønstad (2007) s. 225

forlenget ventetid.⁶⁷ Utover dette gis det lite veiledning i forarbeidene om begrepets innhold. Begrepet «rimelig grunn» er skjønsmessig og uten fastlagte grenser. Det er også dynamisk i den forstand at nye situasjoner og problemstillinger vil oppstå. Det vil derfor ikke være mulig å foreta en uttømmende fremstilling av begrepets innhold. «Rimelig grunn» brukes også i § 4-20 om tidsbegrenset bortfall. Jeg anser det som mest hensiktsmessig å behandle hva som ligger i uttrykket «rimelig grunn» i §§ 4-10 og 4-20 hver for seg, da innholdet ikke nødvendigvis er sammenfallende.

For å kunne vurdere om «rimelig grunn» foreligger må tidspunktet for vurderingen, og hvilke forutsetninger som skal legges til grunn, fastlegges. Verken bestemmelsene i § 4-10 første ledd a) og b) eller forarbeidene gir noen veiledning her.⁶⁸ Å ta med forhold som har inntrådt senere i vurderingen av «rimelig grunn» vil kunne føre til stor usikkerhet for den enkelte. Spørsmålet har vært vurdert av Trygderetten i kjennelsene TR 2008/2286 og TR 2008/2493. Kjennelsene fastslo at den konkrete vurderingen av om det foreligger «rimelig grunn» må gjøres ut i fra forutsetningene, informasjonen og situasjonen, som forelå når avgjørelsen om avslutning av arbeidsforholdet ble tatt.

I den videre behandlingen vil jeg skille mellom tilfeller der medlemmet har sagt opp eller avsluttet sitt arbeid uten å ha noe nytt arbeid, og tilfeller der medlemmet har sagt opp eller avsluttet sitt arbeid for å begynne i nytt arbeid, men hvor det nye arbeidet ikke blir av et slikt omfang som først antatt. For å belyse vurderingen av «rimelig grunn» vil jeg behandle noen av forholdene som, ifølge trygderettspraksis, hyppigst påberopes som «rimelig grunn».

4.3.1.1 Oppsigelse av arbeid for å starte i nytt arbeid

Et medlem som avslutter sitt arbeid for å starte i nytt arbeid, men som allikevel blir ledig, vil som oftest anses å ha rimelig grunn for ledigheten. Graden av frivillighet er i utgangspunktet ikke veldig stor her. Trygderetten har lagt til grunn som utgangspunkt at

⁶⁷ Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 18

⁶⁸ NOU 1990:20 og Ot.prp.nr. 35 (1995-1996)

det å skulle starte i nytt arbeid anses som rimelig grunn til å si opp sitt arbeid.⁶⁹ I kjennelsen TR 2000/267 fremkom at; «realisering av ønske om nytt arbeid i utgangspunktet godtas som rimelig grunn for å si opp sin stilling». Svært ofte vil skifte av arbeid medføre noe mer usikkerhet enn å fortsette i det arbeidet en har. Krav om at nytt arbeid skal være like sikkert som eksisterende arbeid er, ifølge retten, en for streng tolking av § 4-10 første ledd a) og b). Retten uttalte videre at oppsigelse av arbeid for å starte i nytt arbeid i utgangspunktet faller utenfor det sentrale anvendelsesområde for § 4-10, men at bestemmelsen kan få anvendelse der hensikten med det nye arbeidsforholdet er å omgå reglene om forlenget ventetid. Denne rettsoppfatningen er gitt støtte, og har blitt fulgt, i senere kjennelser fra Trygderetten.⁷⁰ Det må dermed anses å være uttrykk for gjeldende rett på området. Vurderingen må, etter min mening, anses som det klart mest hensiktsmessige. Et annet standpunkt vil kunne motvirke et velfungerende arbeidsmarked, fordi det kan legge hindringer i veien for en ønskelig mobilitet i arbeidsmarkedet. I tillegg vil et annet resultat også kunne stride mot den alminnelige rettsoppfatning, ved at det vil kunne anses som for strengt å anvende forlenget ventetid i denne type situasjoner.

Det vil kunne tenkes situasjoner der det nye arbeidet er så usikkert at det kan stilles spørsmål ved om rimelig grunn foreligger. Vurderingstemaet er om medlemmet kan klandres for arbeidsledigheten, fordi usikkerheten i det nye arbeidsforholdet er for stor.⁷¹ Trygderetten har behandlet flere saker som belyser grensene for usikkerhet.

I kjennelsen TR 2005/1914 fremkommer at å bli forespeilet fulltids engasjement ved endt utdanning, med utsikter til senere overgang til fast ansettelse, kan anses som rimelig grunn til å si opp en deltidsstilling under studier. Engasjementet ble kun av tre måneders varighet. Retten mente vedkommende hadde rimelig grunn til å avslutte deltidsarbeidsforholdet og omgjorde vedtaket om forlenget ventetid. Av kjennelsen kan det konkluderes med at det avgjørende, og det som må vurderes, er hvor sikkert det nye arbeidsforholdet virket på oppsigelsestidspunktet. Dette må anses som et fornuftig og

69 TR 2000/267, 2004/3294, 2005/3654, 2006/2730, 2006/2737, 2008/1926 og 2008/2493

70 TR 2004/3294, 2005/3654, 2006/2730, 2006/2737, 2008/1926 og 2008/2493

71 TR 2008/2286

hensiktsmessig utgangspunkt. Et annet resultat ville kunne begrense eller vanskeliggjøre overgangen til arbeid etter avslutning av studier.

Resultatet blir annerledes enn ovenfor hvis det nye arbeidsforholdet er for usikkert til å anses som rimelig grunn til å avslutte sitt arbeid. Kjennelsen TR 2005/3654 er et slikt eksempel. Saken gjaldt et medlem som sa opp sin faste jobb med bakgrunn i en muntlig arbeidsavtale om å drive en pianobar som gikk med stort underskudd. Retten bemerket at prinsippet som fremkommer av kjennelsen TR 2000/267 ligger fast, se ovenfor. Det fremkom videre at det vil «være grenser for hvilke usikkerhetsmomenter som kan være knyttet til alternativer til å beholde sin faste stilling, i og med at feilslag vil påføre Aetat en utbetaling den ellers ikke ville hatt»⁷². Vedtaket om forlenget ventetid ble dermed opprettholdt.

Et annet eksempel på at det går en grense for hvor usikkert et nytt arbeidsforhold kan være fremkommer i kjennelsen TR 2006/2737. Saken gjaldt et medlem som hadde søkt permisjon i ett år fra sin faste stilling som lærer, for å prøve seg i vikararbeid offshore. Ifølge arbeidskontrakten opphørte vikaroppdraget uten forutgående oppsigelse etter fjorten dager. Vedkommende fikk totalt to fjortendagers oppdrag. I vedkommendes opprinnelige stillingen var det ansatt en vikar i hele permisjonstiden. Retten stadfestet vedtaket om forlenget ventetid. Det nye arbeidet fremsto som både usikkert og midlertidig, rimelig grunn til å gå ut i permisjon forelå derfor ikke.

Ifølge praksis fra Trygderetten kan det i vurderingen av om rimelig grunn foreligger, tas hensyn til sider ved både det nye arbeidsforholdet og ved det tidligere arbeidsforholdet.⁷³ I kjennelsen TR 2006/3676 var temaet avslutning av et arbeidsforhold som tilkallingsvakt i barnehage. Retten trakk frem at arbeidet var av så lite omfang at det ikke gikk å forsørge seg på inntekten. Vedkommendes dårlige økonomiske situasjon, som ble enda vanskeligere grunnet et samlivsbrudd og flytting i perioden, ble også vektlagt. Retten fant at mye tydet på at vedkommende avsluttet

72 TR 2005/3654

73 TR 2006/3676

arbeidsforholdet fordi hun hadde fått tilsagn om en jobb som journalist. Hun fikk ikke stillingen. Det var knyttet mye usikkerhet til stillingen i barnehagen, både økonomisk og ellers. Ut fra dette, sammen med de øvrige forhold, anså retten det som forståelig at vedkommende avsluttet arbeidsforholdet og konkluderte med at rimelig grunn forelå. Retten fastslo at reglene om forlenget ventetid skal tolkes strengt, og den kom frem til resultatet under tvil. De hensyn og reservasjoner retten la til grunn gjør at resultatet i saken, etter min oppfatning, vil få begrenset betydning. Grunnen er at avgjørelsen ble avsagt under tvil i tillegg til at den er svært konkret i forhold til dette spesifikke tilfelle.

Det fremgår av gjennomgangen ovenfor at forlenget ventetid i all hovedsak ikke skal anvendes på forhold der et medlem har avsluttet sitt arbeid for å starte i nytt arbeid. Tatt i betraktning at formålet med bestemmelsen i § 4-10 er å sanksjonere selvforskyldt ledighet, anser jeg denne løsningen som god.

Der det nye arbeidsforholdet fremstår som usikkert, eller er av kort varighet, vil situasjonen kunne være annerledes. Det er ikke mulig å oppstille noen absolutt grense her. Likevel må det, med bakgrunn i praksis gjennomgått ovenfor, anses som sannsynliggjort at det nye arbeidet skal være nokså usikkert, eller kortvarig, for at rimelig grunn ikke skal anses å foreligge. Samme usikkerhet vil kunne slå ulikt ut, fordi det er en individuell vurdering i den enkelte sak. Eksempelvis vil et vikariat av kort varighet kunne anses som for kortvarig og så usikkert at rimelig grunn ikke foreligger for en person med fulltidsstilling. For en som allerede har en usikker arbeidssituasjon vil dette kunne stille seg annerledes.

4.3.1.2 Oppsigelse av arbeid uten å ha nytt arbeid

Å avslutte et arbeidsforhold uten å ha annet arbeid i sikte, kan som utgangspunkt ikke godtas som rimelig grunn for arbeidsledighet og vil dermed kunne føre til forlenget ventetid, jf. § 4-10 første ledd a) og b). Dette er kjerneområdet for bestemmelsene.⁷⁴ Det er her høy grad av frivillighet for ledigheten hos medlemmet. Trygderetten har uttalt at

⁷⁴ Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 18

hva som kan anses som rimelig grunn skal praktiseres strengt.⁷⁵ Nedenfor vil jeg redegjøre for noen typiske situasjoner hvor Trygderetten har vurdert om rimelig grunn foreligger. Det gjelder forhold som barnepass, mobbing og trakassering, sykdom, flytting og nedbemanning. Dette er kun et utvalg situasjoner og er ikke ment å være en uttømmende behandling. Verken § 4-10 eller forarbeidene, NOU 1990:20 og Ot.prp.nr. 35 (1995-1996), har kommentert om forholdene nedenfor kan anses å være en rimelig grunn eller ikke. Forholdene kan ikke på generelt grunnlag anses som rimelig grunn og må vurderes konkret i den enkelte sak.

4.3.1.2.1 Barnepass

Manglende barnepass kan være en grunn til å avslutte et arbeidsforhold. Trygderetten har vurdert flere slike saker i forhold til om rimelig grunn foreligger.⁷⁶

I kjennelsen TR 2004/364 ble det vurdert om en kvinne hadde rimelig grunn til å si opp sitt arbeid når samboeren, som hadde vært barnepasser, fikk arbeid igjen etter å ha hatt syke- og rehabiliteringspenger i to år. Det var ikke gjort forsøk på å skaffe alternativt barnepass i denne perioden. Det sentrale spørsmålet var om vedkommende var å bebreide for ikke å ha sørget for å ha en barnepasser klar. Flertallet uttalte at muligheten for at samboeren skulle komme i arbeid igjen var så påregnelig for kvinnen at hun var å bebreide for ikke å ha forebygget den. Rimelig grunn forelå dermed ikke. Vedtak om forlenget ventetid ble stadfestet.

Tilsvarende betraktninger finnes i kjennelsen TR 2006/2982. Saken gjaldt en kvinne som hadde arbeidskontrakt ut september, men avsluttet sitt engasjement hos arbeidsgiver 1. august. Bakgrunnen var at barnehagen der hennes to barn gikk, var konkurs og ikke ville holde åpent etter 1. august. I skriv av 22. juni ble hun informert om konkursen og om at barnehagen sannsynligvis ikke ville åpne igjen etter sommeren. Vedkommende kontaktet kommunen angående barnehageplass, men fikk ingen plass.

⁷⁵ TR 2000/267, 2004/3294 og 2006/2737

⁷⁶ TR 2004/364, 2004/3396 og 2006/2982

Hun opplyste ikke om noe mer hun hadde gjort for å finne barnepass. Retten fant at vedkommende, i den tilgjengelige tiden, hadde gjort for lite for å finne alternative løsninger på behovet for barnepass. Videre vektla retten at det ikke var forsøkt å få til en ordning med arbeidsgiver. Rimelig grunn forelå dermed ikke, og vedtak om forlenget ventetid ble stadfestet.

Vurderingen falt annerledes ut i kjennelsen TR 2004/3396. Forholdet gjaldt et medlem som begynte i arbeid i august og som da hadde to barn hos dagmamma, i påvente av tildeling av barnehageplasser i oktober. Vedkommende fikk bare delvis plass for det ene barnet, samtidig som dagmammaen ga beskjed om at barna ikke kunne fortsette hos henne. Retten kom til, under tvil, at den måtte legge avgjørende vekt på at vedkommende bare hadde litt over en uke til å skaffe ny barnepassordning. Tiden var også brukt til dette formålet. Retten mente dette tilsa at medlemmet la ned så stor innsats at rimelig grunn til å slutte i arbeidet forelå. Retten omgjorde dermed vedtaket om forlenget ventetid.

Det som skiller de to stadfestelsene fra omgjøringen er særlig aktiviteten som er lagt ned for å skaffe ny barnepassordning. I kjennelsen om omgjøring, TR 2004/3396, var denne aktiviteten stor, mens den ikke var like stor i stadfestelsene, TR 2004/364 og 2006/2982. Det avgjørende i slike saker synes dermed å være om det i tiden som er til rådighet, er gjort aktive nok forsøk på å skaffe ny barnepassordning. Dersom dette er tilfelle, kan vedkommende ikke bebreides og rimelig grunn anses å foreligge. I den første stadfestelsen⁷⁷ ble det også trukket frem at det var påregnelig at barnepass ville opphøre, og at dette i seg selv burde ført til forsøk på å skaffe alternativ barnepassordning. Tidsaspektet var også noe helt annet i denne saken enn i de to andre. Det må kunne forventes en høyere grad av aktivitet jo lenger tid som er til rådighet.

4.3.1.2.2 Arbeidskonflikt

Et aktuelt tema er om en arbeidskonflikt kan føre til at det foreligger rimelig grunn til å

⁷⁷ TR 2004/364

si opp, eller avslutte sitt arbeidsforhold. I kjennelsen TR 2008/322 ble det uttalt at det avgjørende er om arbeidskonflikten i seg selv kan anses som rimelig grunn. Det fremkom videre at mobbing og trakassering kan være rimelig grunn til å avslutte et arbeidsforhold.⁷⁸ Det er ikke nok at medlemmet subjektivt oppfatter at det foreligger mobbing eller trakassering. Retten ga sin tilslutning til denne forståelsen, slik den også fremkommer av Generelt rundskriv om dagpenger Del B punkt 12.1.2. I kjennelsen TR 2008/322 fant retten at det ikke forelå mobbing eller trakassering av en slik karakter at vedkommende hadde rimelig grunn til å si opp sin stilling.

Jeg oppfatter retten og rundskrivet dithen at vurderingstemaet blir om det objektivt sett forekommer mobbing eller trakassering av en slik grad og omfang at rimelig grunn foreligger. Ved andre former for arbeidskonflikter må det konkret vurderes om konflikten i seg selv kan anses å være rimelig grunn.

Helseplager grunnet mobbing og trakassering kan være selvstendig grunnlag for å anse rimelig grunn å foreligge, selv om ikke arbeidskonflikten er det.⁷⁹ Om dette se punkt 4.3.1.2.3.

En aktuell problemstilling er om det å ikke få utbetalt lønn kan anses som en rimelig grunn til å slutte i sitt arbeid. Trygderetten har vurdert dette i kjennelsen TR 2005/3457. Saken gjaldt en advokatfullmektig som fikk sin stilling redusert fra hundre prosent til femti prosent, grunnet arbeidsgivers dårlige inntjening. Vedkommende fikk ikke utbetalt lønnen han hadde krav på og sa dermed opp sin stilling. Jeg velger å omtale kjennelsen her selv om sanksjonen som ble anvendt er tidsbegrenset bortfall. Grunnen til dette er at vedtaket ble fattet med hjemmel i § 4-20 annet ledd annet punktum som henviser til regelen i § 4-10 første ledd. Retten slo fast at arbeidsgiver hadde problemer med inntjeningen, noe som førte til at det ble utbetalt for lite lønn. Medlemmet hadde dermed rimelig grunn til å si opp sin stilling. Retten uttalte at den ikke trengte å ta stilling til at Arbeidstilsynet eller fagforening ikke var kontaktet. Medlemmet var jurist,

78 TR 2008/322

79 l.c.

og det var dermed på det rene at vedkommende ikke trengte bistand til å ta vare på sine arbeidsrettslige interesser. Dårlig inntjening gjør at arbeidsrettslige midler heller ikke ville hjelpe. Et spørsmål som kan stilles her er om retten konkluderte som den gjorde fordi medlemmet var jurist og kunne skjøtte sine interesser, eller om det var realiteten, at arbeidsgiver hadde lav inntjening, som var avgjørende. Det mest hensiktsmessige her vil, etter min mening, være å legge realiteten til grunn. Det å ikke utbetale lønn er et brudd på arbeidsgivers plikter. Det er ikke hensiktsmessig å ikke anse det som rimelig grunn til å slutte. Dette vil kunne stille seg annerledes dersom det ikke er manglende evne til å betale lønn, men manglende vilje. Her vil det kunne argumenteres sterkere for at medlemmet burde ha søkt bistand, og at vedkommende burde fortsatt i arbeidet inntil en avklaring forelå.

4.3.1.2.3 Helseplager

Helseplager er en vanlig grunn for oppsigelse eller avslutning av et arbeidsforhold. Ifølge forarbeidene,⁸⁰ praksis fra Trygderetten⁸¹ og forvaltningspraksis⁸² kan det avvikes fra hovedregelen om at selvvalgt ledighet fører til forlenget ventetid der vedkommendes arbeid må anses som uhensiktsmessig i forhold til helsetilstanden. Forarbeidene nevner som rimelig grunn at oppsigelsen skyldes medlemmets manglende helse til å fortsette i natt- eller skiftarbeid.⁸³ I kjennelsen TR 2008/322 uttalte retten at sykdom, etter en konkret vurdering, kan anses som rimelig grunn. Dette er en utvidelse av grunnlaget som fremkom i forarbeidene.⁸⁴ Retten la videre vekt på det som fremkommer av Generelt rundskriv om dagpenger, del B punkt 12.1.2, om at rimelig grunn anses å foreligge dersom det kan godtgjøres at vedkommende av helsemessige årsaker ikke kan fortsette i arbeidet, så lenge vedkommende ellers er arbeidsfør. Det fremkommer både av kjennelsen og rundskrivet at vurderingstemaet er om de medisinske opplysningene dokumenterer en helsetilstand som er uforenlig med det aktuelle arbeidet. Det vil her, som ellers for dagpenger, være en forutsetning at vedkommende er arbeidsfør i forhold

80 NOU 1990:20 s. 294

81 TR 2004/3294, 2005/1118, 2006/2730 og 2008/322

82 Generelt rundskriv om dagpenger, Del B 12.1.2

83 NOU 1990:20 s. 294

84 l.c.

til annet arbeid, jf. § 4-5, omtalt under punkt 2.3.1.

4.3.1.2.4 Flytting

Flytting fører ofte med seg avslutning av arbeidsforhold. Hovedregelen er at det å avslutte sitt arbeid grunnet flytting ikke anses som rimelig grunn. Ifølge Trygderetten bør medlemmet, for å unngå forlenget ventetid, utsette avslutningen av arbeidsforholdet til vedkommende har fått nytt arbeid på tilflyttingsstedet.⁸⁵ Dette gjelder også ved flytting fordi ektefelle eller samboer har fått skoleplass eller jobb et annet sted i landet.⁸⁶

Denne praksis vil for mange føles svært streng, fordi den kan føre til splitting av familier. I tillegg vil det kunne føre til et mindre fleksibelt arbeidsmarked, da villigheten til å flytte vil kunne reduseres.

I visse tilfeller kan det anses å foreligge rimelig grunn til å si opp før man har fått ny jobb på tilflyttingsstedet. Dette var situasjonen i kjennelsen TR 2004/3960. I den aktuelle saken sa en nyutdannet enslig forsørger opp en tyve prosent stilling vedkommende hadde hatt under utdanningen. Arbeidsgiver kunne ikke tilby større stilling. Medlemmet sa opp for å flytte et sted hvor det var lettere å få jobb innen vedkommendes fagfelt. Medlemmet tok også hensyn til skoleårets oppstart for sønnen. Retten uttalte at hva som kan anses å være rimelig grunn beror på en konkret vurdering. Det ble vektlagt at det var lettere å få arbeid på tilflyttingsstedet. Oppsigelsen og flyttingen ble derfor oppfattet som hensiktsmessig. Det ble også vist forståelse for hensynet til skolestart. Rimelig grunn ble ansett å foreligge.

Jeg oppfatter kjennelsen slik at arbeidsmarkedet både på fraflyttingsstedet og på tilflyttingsstedet, kan få betydning i vurderingen av rimelig grunn. I tillegg kan stillingens størrelse få betydning, jo mindre den er, jo større mulighet for rimelig grunn, om dette se punkt 4.3.1.1 som omtaler kjennelsen TR 2006/3676. Det å vektlegge slike

85 TR 2006/2981

86 l.c.

hensyn vil stimulere til flere fulltidssysselsatte og kan dermed også begrunnes og forsvares ut fra mer overordnede arbeidsmarkedspolitiske hensyn.

I § 4-10 sjette ledd fremkommer et unntak fra hovedregelen om at flytting ikke anses som rimelig grunn til å avslutte sitt arbeid. Dette er en snever bestemmelse som krever flytting med ektefelle eller samboer grunnet hans/hennes arbeid, og at medlemmet er å anse som lokal arbeidssøker etter § 4-5 annet ledd. Jeg vil redegjøre for dette unntaket i punkt 6.4.

4.3.1.2.5 Sosiale forhold

I tilfellet ovenfor, TR 2004/3960, inngikk sosiale forhold, hensynet til skolestart for barn, i begrunnelsen. Tilsvarende hensyn kom til uttrykk i kjennelsen TR 2000/3798. Rettens flertall la der til grunn at det i visse tilfeller kan tas hensyn til økonomiske forhold ved flytting. Det ble vektlagt at den bedrede økonomiske situasjonen ved flytting også ville komme barna til gunst. Retten la også vekt på at flyttingen ville føre til at barna fikk mulighet til mer kontakt med den andre forelder. Flertallet ønsket å fremheve at hensynet til barns beste er et forhold som vektlegges sterkt ellers i norsk rett. Avslutningsvis kommenterte flertallet at det ikke forelå noe spekulasjonsmotiv med hensyn til oppsigelsen. Vedtaket om forlenget ventetid ble omgjort med dissens. Hensynet til barns beste har også blitt tillagt vekt i kjennelsen TR 2003/5933. Vurderinger rundt barns beste er ikke noe som ofte vurderes og vektlegges av Trygderetten. Kjennelsenes vekt vil derfor være begrenset. Unntaket må derfor praktiseres snevert og får anvendelse kun i spesielle tilfeller der det foreligger særlige og spesifikke grunner til det.

I kjennelsen TR 2001/3548 ble det, med henvisning til kjennelsen TR 2000/3798, uttalt at det kan tenkes situasjoner der reelle hensyn tilsier at rimelig grunn ikke må tolkes for restriktivt. Ifølge retten kan slike hensyn særlig være omsorgsoppgaver. Utgangspunktet om at det er forhold ved arbeidssituasjonen som kan utgjøre rimelig grunn kan dermed fravikes. Rimelig grunn forelå ikke i kjennelsen TR 2001/3548. Grunnen var at

situasjonen ikke var å anse som akutt, men hadde pågått en tid. Vedkommende hadde også gjort lite for å se etter annet arbeid på tilflyttingsstedet.

De forhold som påberopes som særlige forhold, må dermed ha oppstått på kort varsel og ikke ha vært mulige å avhjelpe på andre måter.

Et medlem kan, dersom det foreligger tungtveiende sosiale hensyn knyttet til sykdom, omsorg for små barn eller pleietrengende i nær familie, anses som lokal-/deltidsarbeidssøker, jf. § 4-5 annet ledd, se punkt 2.3.1. Dette kan gi rett til å begrense seg med hensyn til kravet til geografisk mobilitet og arbeidstid. Et eksempel på rett til å seg i forhold til arbeidstid fremkom i kjennelsen TR 2004/5177. Saken gjaldt en enslig forsørger til to barn på henholdsvis 11 og 17 år. Vedkommende hadde en arbeidstid fra klokken 14 til klokken 22. Uttrykket «små barn» er spesifisert i rundskriv, og barna ble av NAV ansett å være for gamle til å gå under begrepet.⁸⁷ Retten var ikke enig i dette og fravek rundskrivets oppfatning, da det er en sekundær rettskilde. Arbeidstiden medførte at vedkommende ikke kunne oppfylle sine primære omsorgsoppgaver som forelder. Det ble konkludert med at aleneomsorg for to barn på 11 og 17 år, i dette tilfellet, var nok til å bli kvalifisert som lokal-/deltidsarbeidssøker. Vedkommende hadde dermed rimelig grunn til å avslutte sitt arbeid uten forlenget ventetid. Regelen i § 4-5 annet ledd er av skjønnsmessig karakter, og det fremstår dermed som hensiktsmessig, slik retten gjør, å ikke legge til grunn en fast alder for når omsorg for barn ikke lenger er å anse som rimelig grunn. Dette vil åpenbart variere fra situasjon til situasjon, da omsorgsbehov varierer, og det må anses lite hensiktsmessig å ha faste grenser her.

Som gjennomgangen over viser er hensynet til barn på ulike måter vektlagt av Trygderetten. Det gjelder skolestart, bedre økonomi til å forsørge barn, kontakt med den andre forelder m.v. Det som kan vektlegges er spesifikke forhold, ikke omsorgsoppgaver generelt.

⁸⁷ Generelt rundskriv om dagpenger, Del A punkt 4.20

4.3.1.2.6 Nedbemanning

Et spørsmål av betydning er om rimelig grunn kan anses å foreligge ved frivillig avgang i nedbemanningsprosesser. Det er kjennelser fra Trygderetten som støtter opp om et slikt resultat.⁸⁸ Det foreligger også lang forvaltningspraksis for at den som sier opp sin stilling som alternativ til å bli sagt opp, ikke skal få forlenget ventetid.⁸⁹ Det er en forutsetning her, som ellers, at medlemmet ikke kan bebreides for oppsigelsen, om dette se punkt 4.3.2.⁹⁰ Det foreligger ikke mange slike saker fra Trygderetten, siden forvaltningspraksis som hovedregel ikke fører til forlenget ventetid.

Frivillig avgang ved nedbemanning som alternativ til å bli sagt opp anses ikke alltid som rimelig grunn. I forhold til folketrygdlovens regler har medlemmet plikt til å ta tilbudt arbeid, jf § 4-5. Et medlem som takker nei til et tilbud om et annet arbeid i virksomheten, overholder ikke denne plikten og risikerer forlenget ventetid. Forholdet i kjennelsen TR 2005/462 var at arbeidsgiver hadde tilbudt medlemmet en ny stilling som alternativ til den opprinnelige. Vedkommende takket nei til dette tilbudet. Retten fant at selv om den tilbudte stillingen antagelig ville være av kort varighet medførte ikke det at vedkommende hadde rimelig grunn til å avslå tilbudet og slutte i firmaet. Et annet resultat vil kunne føre til en uthuling av regelverket om plikt til å stå i arbeid og gi muligheter for omgåelse av dette sentrale kravet.

Et spørsmål av interesse er om rimelig grunn kan anses å foreligge dersom medlemmet avsluttet sitt arbeidsforhold som alternativ til at en annen i virksomheten ville blitt sagt opp. I kjennelsen TR 2004/4827 ble dette vurdert, og det ble konkludert med at rimelig grunn ikke foreligger i slike tilfeller. I tilknytning til denne problemstillingen kan kjennelsen TR 2005/2965 også nevnes. En offiser med sterkt stillingsvern hadde søkt om og fått avskjed, fordi det var en kraftig omstrukturering og nedbemanning i forsvaret. Arbeidsgivers ønske om nedbemanning ble av retten ikke ansett å være rimelig grunn til å si opp, da vedkommende ikke stod i fare for å bli sagt opp. Vedtaket om forlenget ventetid ble stadfestet.

⁸⁸ TR 2004/4827 og 2008/1408

⁸⁹ Generelt rundskriv om dagpenger, Del B punkt 12.1.2

⁹⁰ TR 2004/2516

Et forhold som kan anses å være en parallell til å si opp selv som alternativ til å bli sagt opp, ble behandlet i kjennelsen TR 2008/1408. Saken gjaldt to virksomheter som fusjonerte. En av lederne i de tidligere virksomhetene fikk tilbud om, og aksepterte, å bli viseadministrerende direktør i den fusjonerte virksomheten. Etter påtrykk fra noen ansatte, endret styret oppfatning og gjorde det klart for vedkommende at han var uønsket i virksomheten. Vedkommende fant dermed sin situasjon uholdbar og inngikk en avtale om frivillig avgang. Retten bygget på at styrets holdning ville ført til oppsigelse, dersom vedkommende ikke hadde sagt opp selv. Realiteten var dermed at vedkommende sa opp selv som alternativ til å bli sagt opp. Rimelig grunn ble derfor ansett å foreligge. Dette må anses som en hensiktsmessig løsning da realiteten var at vedkommende ville miste arbeidet uansett.

Med bakgrunn i kjennelsene ovenfor, er vurderingstemaet for om rimelig grunn foreligger, om vedkommende ville mistet arbeidet også uten egen oppsigelse. Dersom dette er tilfelle, foreligger rimelig grunn.

4.3.2 Avskjediget eller oppsagt for forhold som kan bebreides vedkommende

Tilfeller der medlemmet er blitt avskjediget eller oppsagt for forhold som kan bebreides vedkommende reguleres av § 4-10 første ledd c). Avskjedigelse og oppsigelse er arbeidsrettslige begreper. Forarbeidene legger til grunn at begrepet avskjedigelse skal ha det samme innhold som i daværende arbeidsmiljølovs § 66 nr.1.⁹¹ Denne er nå opphevet, men en bestemmelse med tilsvarende innhold fremkommer av nåværende arbeidsmiljølov § 15-14. Ifølge denne bestemmelsen er avskjedigelse reservert for tilfeller der det foreligger «grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen» fra arbeidstakers side. Utgangspunkt og hovedregel er dermed at avskjedigelse innebærer at medlemmet er å bebreide for ledigheten og fører til forlenget ventetid.⁹² Er medlemmet likevel ikke å bebreide skal forlenget ventetid ikke anvendes.

91 NOU 1990:20 s. 294

92 Ot.prp.nr 35 (1995-1996) s. 47

Oppsigelse etter § 4-10 første ledd c) omfatter ordinære oppsigelser etter arbeidsmiljøloven § 15-7 første ledd, der oppsigelsen er saklig begrunnet i arbeidstakers forhold.⁹³ Disse forholdene må være å bebreide medlemmet, jf. § 4-10 første ledd c). Oppsigelse som skyldes forhold på arbeidstakerens side, men som ikke er å bebreide vedkommende, skal ikke føre til forlenget ventetid. Forarbeidene nevner at eksempler på slike forhold vil kunne være sykdom eller manglende arbeidsprestasjoner uten arbeidstakers egen skyld.⁹⁴ Vurderingstemaet blir dermed om oppsigelsen skyldes klanderverdige forhold som kan bebreides arbeidstaker.⁹⁵ «Rimelig grunn» skal ikke vurderes etter § 4-10 første ledd c), da det vil være en selvmotsigelse å ha rimelig grunn til å bebreides for at man er blitt avskjediget eller oppsagt.

Et spørsmål som flere ganger har vært vurdert av Trygderetten, er om en arbeidstakers manglende innfrielse av arbeidsgivers forventninger kan føre til forlenget ventetid.⁹⁶ I kjennelsen TR 1998/1517 innfridde ikke arbeidstaker arbeidsgivers forventninger med hensyn til utførelsen av arbeidet. Retten uttalte at det må noe mer til enn at arbeidstaker ikke innfrir arbeidsgivers forventninger for at forlenget ventetid skal bli aktuelt. Arbeidstaker må ha gjort seg skyldig i noe som konkret er å bebreide vedkommende.⁹⁷ Det er dette som er vurderingstemaet. En arbeidstaker som ikke viser seg egnet til jobben kan i utgangspunktet ikke bebreides for dette. Forlenget ventetid skal dermed ikke anvendes. Det foreligger ingen eller liten grad av bebreidelse i disse tilfellene, og de vil dermed kunne anses å falle utenfor formålet med forlenget ventetid.

Ordlyden i § 4-10 første ledd c) omfatter ikke tilfeller der medlemmet sier opp sin stilling som alternativ til å bli avskjediget eller oppsagt på grunn av forhold som kan bebreides vedkommende. Etter lang praksis fra Trygderetten tolkes bestemmelsen utvidende til også å omfatte disse forholdene.⁹⁸ Denne praksis kan spores tilbake til praksis tilknyttet den gamle folketrygdloven § 4-2 nr 3 b).⁹⁹ Medlemmet vil dermed

93 l.c.

94 l.c.

95 l.c.

96 TR 1998/1517, 1998/3767 og 2002/2565

97 TR 1998/1517 og 2002/2565

98 TR 1996/252 og 2004/2516

99 TR 1996/252

ikke unngå forlenget ventetid ved selv å si opp, der vedkommende uansett ville blitt avskjediget eller oppsagt på grunn av forhold som kan bebreides arbeidstaker. Dette må anses som en fornuftig regel for å motvirke spekulasjon i å si opp selv som alternativ til å bli sagt opp.

Ikke alle oppsigelser er saklig begrunnet. Utgangspunktet er at et medlem som mener seg usaklig oppsagt, har muligheten til å kreve forhandlinger etter arbeidsmiljøloven § 17-3, eller få prøvd oppsigelsen rettslig etter arbeidsmiljøloven § 17-4. Et medlem som er oppsagt vil ikke unngå forlenget ventetid ved å hevde ovenfor NAV at oppsigelsen er ugyldig.¹⁰⁰ Verken NAV eller Trygderetten kan avgjøre en oppsigelses gyldighet. Den må avgjøres i en sivil sak for de ordinære domstoler.¹⁰¹ Dersom medlemmet ikke har krevd forhandlinger eller forsøkt å få prøvd oppsigelsen rettslig, må det som hovedregel legges til grunn at de forhold som arbeidsgiver påberoper som grunnlag for oppsigelsen er riktige.¹⁰² Ifølge kjennelsen TR 2006/2754 må det fremkomme andre opplysninger som underbygger at oppsigelsen er usaklig, for at en anførsel om dette skal få betydning for vurderingen av forlenget ventetid. Ifølge kjennelsen TR 2008/2541 skal det legges betydelig vekt på at oppsigelsen ikke er bestridt. Dersom oppsigelsesgrunnen fremkommer av oppsigelsen, og arbeidsgiver også senere er av den oppfatning at oppsigelsen er saklig begrunnet, må det klare motstridende opplysninger til for å fravike at oppsigelsen er gyldig.¹⁰³ At en arbeidsgiver har valgt å gå i forhandlinger med medlemmet innebærer, ifølge kjennelsen TR 2006/2754, ikke nødvendigvis at arbeidsgiver mener oppsigelsen ikke er saklig begrunnet. Arbeidsgiver kan ha vurdert at forhandlinger er hensiktsmessig, selv om oppsigelsen er gyldig.

Medlemmet vil ofte ha tatt rettslige skritt for å få overprøvd oppsigelsen.¹⁰⁴ NAV har et selvstendig ansvar for å fatte korrekte vedtak. Fremstår oppsigelsen som usaklig skal dette legges til grunn uavhengig av eventuelle rettslige skritt. Medlemmet kan dermed ikke bebreides for oppsigelsen, og forlenget ventetid skal ikke anvendes, jf. § 4-10

100TR 2004/4216

101 TR 2008/2568 og 2009/1110

102 l.c.

103 TR 2006/2754

104 Kjøenstad (2007) s. 225

første ledd c). I vurderingen av om forlenget ventetid skal anvendes er ikke NAV bundet av om det er tvist om oppsigelsens grunnlag eller gyldighet. Dette vil kun være et moment i vurderingen. Dersom et medlem senere enten får medhold i en arbeidsrettssak, eller at arbeidsgiver innrømmer at oppsigelsen ikke var gyldig, vil vedtaket om forlenget ventetid kunne omgjøres, jf. forvaltningsloven § 35.¹⁰⁵

4.3.3 Nekte å motta tilbud om arbeid

Tilfeller der medlemmet nekter å motta tilbud om arbeid reguleres av § 4-10 første ledd d). Denne bestemmelsen angir at dagpenger først skal innvilges etter forlenget ventetid, dersom medlemmet handler slik som det beskrives i § 4-20 første ledd a) til c). Når det gjelder innholdet i alternativene i § 4-20 første ledd a) til c) vises til gjennomgangen av bestemmelsen i punkt 5.3.1.

Avgjørende for om det er forlenget ventetid eller tidsbegrenset bortfall som skal anvendes, er om forholdet det reageres mot inntraff før eller etter innvilgelse av dagpenger. Inntreffer forholdet før innvilgelse faller det inn under § 4-10, etter innvilgelse under § 4-20.

I § 4-20 annet ledd annet punktum finnes en korresponderende bestemmelse. Den angir at det skal reageres med tidsbegrenset bortfall der noen handler som i § 4-10 første ledd bokstav a) til c). Tidligere, da avstengningsreglene stod i samme bestemmelse, var det ikke noe skille mellom forhold som inntraff før og etter innvilgelse av dagpenger. Det var derfor ikke behov for en slik regel. Bestemmelsene i §§ 4-10 første ledd d) og 4-20 annet ledd var utelatt fra NOU 1990:20 og Ot.prp.nr. 35 (1995-1996). Ved Ot.prp.nr. 40 (1997-1998) ble de gjeninnført. Ved innføringen av skillet mellom forlenget ventetid og tidsbegrenset bortfall oppstod utilsiktede huller i regelverket. Disse ønsket lovgiver å tette.¹⁰⁶ Den opprinnelige ordlyden i § 4-10 dekket eksempelvis ikke en situasjon der medlemmet, ved gjenopptak av dagpenger, var å bebreide for arbeidsledigheten.¹⁰⁷

105 TR 2008/2386

106 Ot.prp.nr 40 (1997-1998) s. 2 og 3

107 l.c.

Følgen av dette var at skyld i egen ledighet, ved gjenopptak av dagpenger, ikke fikk noen konsekvenser for stønaden. Forhold som kan føre til tidsbegrenset bortfall kan også inntreffe før oppstarten av et stønadsforhold. Dersom regelen i § 4-10 første ledd d) ikke hadde vært der, ville eksempelvis en medlem som takket nei til tilbudt arbeid, ikke kunne ilegges forlenget ventetid.

Et praktisk eksempel på virkningen av regelen finnes i kjennelsen TR 2004/2610. Saken gjaldt en arbeidstaker som var blitt overtallig i forbindelse med en nedbemanning. Medlemmet fikk valget mellom ansettelse i et ni måneders engasjement, eller å si opp sin stilling med fire og en halv måneds lønn. Vedkommende valgte det siste, og det ble fattet vedtak om forlenget ventetid. Problemstillingen i kjennelsen TR 2004/2610 var om vedkommende hadde rimelig grunn til å nekte å motta arbeid i ni måneder. Vedtak om forlenget ventetid ble stadfestet, fordi retten ikke fant at medlemmet hadde rimelig grunn til å takke nei til engasjementet. Uten tilføyelsen i § 4-10 første ledd d), ville ikke dette vært mulig. Angående plikten til å motta arbeid viser jeg til behandlingen i kapittel 5 om tidsbegrenset bortfall.

Det vil være relativt sjelden at forhold som dekkes av § 4-10 første ledd d) forekommer, da det vanligvis vil gå kort tid fra det søkes om dagpenger til disse faktisk innvilges. Det skal derfor mye til før tilbud som nevnes i § 4-20 første ledd a) til c) skjer i denne perioden. Dette underbygges av at problemet ikke har vært kommentert verken i NOU 1990:20 eller i Ot.prp.nr 35 (1995-1996). Hovedgrunnen for reglene er å gjøre det klart at arbeidsinntekt er den primære inntekt, og at dagpenger er den sekundære.

5 Tidsbegrenset bortfall

5.1 Innledning

For forhold som inntreffer mens et medlem mottar dagpenger kan det, på nærmere bestemte vilkår, anvendes tidsbegrenset bortfall av retten til stønad, jf. § 4-20.

Tidsbegrenset bortfall er en sanksjon som retter seg mot konkrete handlinger, eller unnlatelser, medlemmet ikke hadde rimelig grunn til.¹⁰⁸

I den videre fremstillingen av tidsbegrenset bortfall vil jeg først kommentere forholdet til § 4-5, punkt 5.2. Deretter vil jeg behandle forhold som kan føre til tidsbegrenset bortfall, punkt 5.3. De øvrige vilkår, unntak, sanksjoner og andre bestemmelser, som er felles for avstengningsreglene, behandles under ett i kapittel 6.

5.2 Forholdet til § 4-5

Bestemmelsen om tidsbegrenset bortfall må ses i sammenheng med vilkåret om å være «reell arbeidssøker» i § 4-5 første ledd, se punkt 2.3.1.¹⁰⁹ Ordlyden i §§ 4-5 første ledd a) til d) og 4-20 første ledd a) til d) omfatter de samme faktiske forhold. I kjennelsen TR 2007/1283 uttales at lovens system er slik at § 4-20 første ledd a) til d) er sanksjonene for brudd på vilkårene for å kunne anses som reell arbeidssøker i § 4-5 første ledd a) til d). Jeg er av den oppfatning at det bør gjøres en ytterligere presisering. Det må vurderes om medlemmets brudd på vilkårene er av en slik art at vedkommende likevel kan anses å være reell arbeidssøker, se punkt 2.3.2 om forholdet mellom avstengning og bortfall. Tidsbegrenset bortfall kan kun vurderes, og anvendes, dersom medlemmets brudd på vilkårene er av en slik karakter at vedkommende likevel er å anse som reell arbeidssøker. Hvis medlemmet ikke er reell arbeidssøker, bortfaller retten til stønad, jf § 4-21.

¹⁰⁸ Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 52

¹⁰⁹ TR 2005/1598

5.3 Forhold som kan føre til tidsbegrenset bortfall

Forholdene som kan føre til tidsbegrenset bortfall fremkommer i § 4-20 første og annet ledd. Første ledd retter seg mot medlemmets avvisning av tilbud om arbeid, arbeidsmarkedstiltak og konferanse, mens andre ledd retter seg mot vedkommendes unnlattelse av egen aktivitet for å komme i arbeid.¹¹⁰ Vurderingen av hva som anses som rimelig grunn vil kunne være noe forskjellig avhengig av om tilbudet gjelder arbeid, arbeidsmarkedstiltak eller plikten til å møte til konferanse.

5.3.1 Nekte å motta tilbud om arbeid

Tidsbegrenset bortfall er aktuelt overfor et medlem som uten rimelig grunn, enten nekter å motta tilbud om arbeid lønnet etter tariff eller sedvane, § 4-20 første ledd a), eller nekter å motta tilbud om arbeid hvor som helst i Norge, § 4-20 første ledd b), eller nekter å motta tilbud om arbeid uavhengig av om det er heltid eller deltid, § 4-20 første ledd c), se punkt 2.3.1. Arbeidet skal være høvelig, se punkt 2.3.1. Å nekte å ta arbeid som ikke er høvelig fører ikke til tidsbegrenset bortfall. Tilsvarende gjelder at medlemmet skal være kvalifisert for stillingen. Et medlem som ikke oppfyller de kvalifikasjonskravene en arbeidsgiver stiller, anses å ha rimelig grunn til ikke å søke.¹¹¹

Det er medlemmets grunnlag for å takke nei, slik det var på det aktuelle tidspunktet, som skal vurderes, og ikke etterfølgende forhold som ikke har påvirket vurderingene. I kjennelsen TR 2007/339 hadde medlemmet takket nei til tilbudt arbeid grunnet lav lønn. Etter noen uker ble vedkommende innlagt på sykehus og ville dermed ikke vært i stand til å utføre arbeidet. Trygderetten fant at dette ikke hadde betydning for vedtak om tidsbegrenset bortfall, og stadfestet dette, da forholdet hadde inntruffet i ettertid. Medlemmet hadde heller ikke opplyst NAV om at det var noe arbeid han av helsemessige årsaker ikke kunne ta. Tilsvarende betraktninger gjelder for forlenget ventetid, se punkt 4.3.1.

¹¹⁰ Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 52

¹¹¹ TR 2007/2791 og 2000/2685

Som ved forlenget ventetid skal det gjøres en vurdering av om medlemmet hadde rimelig grunn til å nekte å motta arbeidet. I NOU 1990:20 og Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) fremkommer lite angående uttrykkets innhold. Trygderettspraksis blir dermed en viktig kilde for hva som kan anses som rimelig grunn. Av denne fremkommer at kravet til å ta imot tilbudt arbeid skal praktiseres strengt, jf. kjennelsen TR 2008/624, som henviser til flere tidligere kjennelser med samme resultat.¹¹² Samme oppfatning kommer også frem i kjennelsen TR 2008/1540. I kjennelsen TR 2007/3071 uttalte flertallet at medlemmet i utgangspunktet er pliktig til å motta arbeid lønnet etter tariff eller sedvane.

Ordlyden i § 4-20 første ledd a) til c) dekker bare tilfeller der medlemmet aktivt nekter å motta tilbud om arbeid. Ifølge forarbeidene skal bestemmelsen også omfatte situasjoner der medlemmet, tross oppfordring, unnlater å søke bestemte stillinger. Vilkåret om å søke på stillinger NAV henviser til praktiseres strengt.¹¹³

Forarbeidene presiserer at det å fremstille seg på en slik måte at en potensiell arbeidsgiver ikke ønsker å ansette vedkommende omfattes av § 4-20 første ledd a) til c).¹¹⁴ Trygderetten har fulgt opp dette gjennom fast og klar praksis.¹¹⁵ En lignende situasjon vil være der medlemmet ikke følger opp en avtale med en potensiell arbeidsgiver. Å glemme et intervju, eller annen form for avtalt kontakt med potensiell arbeidsgiver, anses ikke som rimelig grunn.¹¹⁶ I kjennelsen TR 2007/723 belyses dette ytterligere. Det var avtalt at arbeidsgiver skulle kontakte medlemmet på telefon. Arbeidsgiver tok kontakt flere ganger på det oppgitte nummeret, uten at medlemmet reagerte. Retten uttalte at medlemmet måtte sørge for å være tilgjengelig for arbeidsgiver på det oppgitte telefonnummeret. Med bakgrunn i avtalen om telefonisk kontakt, var det en forutsetning for å være tilgjengelig for arbeidsmarkedet at vedkommende hadde tilfredsstillende telefontjeneste. Å ikke ha dette kan være grunnlag for tidsbegrenset bortfall.¹¹⁷

112 TR 1998/2413, 2000/265, 2000/4221 og 2004/1932

113 TR 2007/2791

114 Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 52

115 TR 2000/265, 2005/2098 og 2007/3366

116 TR 2004/3690 og 2007/723

117 TR 2007/723

For de fleste medlemmer er det helt utenkelig å ikke skulle bruke telefon i kontakt med arbeidsgivere. Det vil likevel måtte vurderes i det enkelte tilfelle om det kan stilles krav om tilgjengelighet på telefon. Jeg vil anta at der medlemmet selv har oppgitt sitt telefonnummer, vil det langt på vei kunne forutsettes at det kan føre til tidsbegrenset bortfall å ikke følge opp telefonisk kontakt fra potensiell arbeidsgiver. Jeg anser det som rimelig å gjøre samme type betraktninger for andre kommunikasjonsformer, som e-post for eksempel. Elektronisk kommunikasjon blir stadig vanligere i rekruttering til stillinger. Der det har vært elektronisk kontakt taler mye for at medlemmet må sørge for å være tilgjengelig for elektronisk kommunikasjon.

Et aktuelt spørsmål er om kommende uttak av fedrekvoten av foreldrepenger kan anses som rimelig grunn til å takke nei til tilbudt arbeid. Dette ble avvist i kjennelsen TR 2004/4836. Dette gjaldt selv om det aktuelle arbeidsforholdet var av kort varighet, og medlemmet bare kunne arbeide i fire uker før permisjonen startet. Medlemmet takket nei til tilbudet uten å opplyse arbeidsgiver om pappapermisjonen. Retten kom til at medlemmet skulle ha opplyst om pappapermisjonen og gitt arbeidsgiver valget. Ved ikke å gjøre det, hadde han ikke rimelig grunn til å takke nei. Saken endret seg ikke, selv om arbeidsgiver i ettertid opplyste at vedkommende ikke ville fått jobben grunnet pappapermisjonen. Det som kan utledes av avgjørelsen er at medlemmet må la arbeidsgiver ta beslutningen om vedkommende passer til arbeidet, og ikke vektlegge egne vurderinger. Dette standpunktet må, etter min mening, gis generell anvendelse slik at det er arbeidsgiver som skal vurdere om medlemmet passer til stillingen, ikke medlemmet selv.

En problemstilling er om det å nekte å motta tilbud om redusert stilling, etter å ha blitt oppsagt fra fulltidsstilling hos samme arbeidsgiver, faller inn under «å nekte å motta tilbud om arbeid». Trygderetten besvarte bekreftende på dette i kjennelsen TR 2008/1540. Plikten til å stå i arbeid gjelder også for reduserte stillinger. Tilsvarende betraktninger er gjort for forlenget ventetid, se omtalen i punktene 4.3.1.2.6 og 4.3.3.¹¹⁸

118 TR 2004/2610 og 2005/462

5.3.2 Nekte å delta på arbeidsmarkedstiltak

Ifølge § 4-20 første ledd d) faller retten til dagpenger bort i et begrenset tidsrom, dersom et medlem uten rimelig grunn nekter å delta på arbeidsmarkedstiltak. Dette innebærer at mottakere av dagpenger har plikt til å delta på arbeidsmarkedstiltak, å unnlate å delta dekkes også av bestemmelsen, se punkt 5.3.1.¹¹⁹

Det er likevel ikke obligatorisk å delta, men å ikke delta vil føre til bortfall av dagpenger.¹²⁰ Etter min oppfatning, vil deltagelse dermed faktisk kunne oppfattes som obligatorisk for den enkelte. Dette er likevel ikke av betydning i vurderingen av om rimelig grunn foreligger.¹²¹

En vanlig problemstilling er om medlemmets egen oppfatning av arbeidsmarkedstiltakets hensiktsmessighet skal tillegges vekt i vurderingen av om rimelig grunn foreligger. Ordlyden i § 4-20 første ledd d) gir ingen veiledning. Spørsmålet har vært vurdert av Agder Lagmannsrett i LA-2005-84057. Saken dreide seg om en langtidsledig som nektet deltagelse på arbeidsmarkedstiltaket jobbklubb, fordi han mente det ikke ville tilføre han noe. Vedtaket om tidsbegrenset bortfall vektla at tiltaket satte jobbsøking i fokus, og at dette måtte være relevant for en langtidsledig. Lagmannsretten var enig i dette og uttalte at et medlem ikke kan nekte å delta på et tiltak med den begrunnelse at det ikke er relevant for vedkommende. Det er NAV som vurderer om deltagelse er hensiktsmessig. Lagmannsretten uttrykte støtte til den tolking og lovforståelse som dengang Aetat og Trygderetten hadde lagt til grunn. Ifølge trygderettspraksis skal hva som anses som rimelig grunn praktiseres strengt, og en slik praksis anses som nødvendig.¹²² I denne vurderingen legges det i utgangspunktet ikke vekt på om medlemmet oppfatter arbeidsmarkedstiltaket som hensiktsmessig eller ikke, eller om det vil tilføre vedkommende noen kompetanse.¹²³ Dette gjelder selv om medlemmet tidligere har deltatt på tilsvarende arbeidsmarkedstiltak, jf. kjennelsene TR

119 Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 52

120 TR 2004/4991

121 l.c.

122 TR 2005/1598, 2005/2678, 2005/2821, 2009/71 og 2009/1202

123 TR 2009/1202

2009/71 og TR 2009/1202.

I kjennelsen TR 2005/2678 vektla retten medlemmets dårlige erfaring med tidligere deltagelse på tiltaket, utgangspunktet nevnt ovenfor ble dermed fraveket. Det var dokumentert i saken, av Aetat sin egen psykolog, at en gjentakelse av samme kurset kunne få negative følger for medlemmets muligheter til å skaffe seg arbeid. Trygderetten gjorde en vurdering av om arbeidsmarkedstiltaket var hensiktsmessig og konkluderte med at det ikke var det. Rimelig grunn ble dermed ansett å foreligge. Retten presiserte at avgjørelsen ikke fravek prinsippet om streng praksis for hva som skal anses som rimelig grunn. I kjennelsen TR 2009/1202 uttales at forholdet i kjennelsen TR 2005/2678 er et godt eksempel på hvor terskelen for rimelig grunn går. Det kan dermed antas at unntaket er snevert.

I kjennelsen TR 2005/1598 ble det også foretatt en hensiktsmessighetsvurdering av arbeidsmarkedstiltaket. Det ble lagt vekt på innholdet i den nå opphevede Forskrift av 20. desember 2001 nr. 1544 om arbeidsmarkedstiltak § 1-1. Der het det at «arbeidsmarkedstiltakene blant annet skal bidra til å styrke deltakernes kompetanse og arbeidsevne, og øke deltakernes mulighet for ordinært arbeid». Denne bestemmelsen er videreført i Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. av 11. desember 2008 § 1-3. Trygderetten vurderte at bestemmelsen inneholdt en plikt for den gang Aetat til å foreta en hensiktsmessighetsvurdering av arbeidsmarkedstiltaket. Dette gjaldt særlig siden medlemmet selv hadde foreslått aktuelle tiltak. Retten uttalte at Aetat burde ha vurdert hensiktsmessigheten av de tiltakene medlemmet hadde foreslått. Dette var ikke gjort. Resultatet i kjennelsen ble at rimelig grunn ble ansett å foreligge. Kjennelsen retter seg mot et spesielt forhold, i en konkret sak, der faktum var særpreget.

Trygderetten har ikke fulgt tilsvarende resonnerment som over i nyere kjennelser.¹²⁴ I kjennelsen TR 2008/18 ville ikke arbeidsmarkedstiltaket bidra til å styrke medlemmets kompetanse og arbeidsevne, eller øke mulighetene til arbeid i noen særlig grad. Retten

¹²⁴ TR 2009/71 og 2009/1202

vurderte at det likevel ikke var uhensiktsmessig. Rimelig grunn forelå dermed ikke. Det som skiller kjennelsene TR 2005/1598 og TR 2008/18 er, etter min mening, at medlemmet i den ene saken aktivt hadde foreslått andre tiltak, som med stor sannsynlighet var mer hensiktsmessige. Dette hadde ikke skjedd i den andre saken. Medlemmets aktivitet vil dermed kunne være avgjørende i vurderingen av rimelig grunn. Slik praksis fremstår ovenfor, vil det kun være i svært spesielle tilfeller at et arbeidsmarkedstiltak kan anses uhensiktsmessig og føre til at rimelig grunn kan anses å foreligge.

5.3.3 Nekte å møte til konferanse etter innkalling

For medlemmer som mottar dagpenger er det møteplikt ved NAV, jf. § 4-8 tredje ledd, se punkt 2.3.

Et medlem som etter innkalling ikke møter ved NAV risikerer at retten til dagpenger faller bort i et begrenset tidsrom, dersom vedkommende ikke hadde rimelig grunn til ikke å møte, jf. § 4-20 første ledd e). Ordlyden omfatter både medlem som etter innkalling nekter å møte, og de som unnlater å møte. Dette er dermed annerledes enn bestemmelsene i § 4-20 første ledd a) til d). Realiteten vil likevel ikke bli annerledes, da disse bestemmelsene også omfatter unnlatelser, se punkt 5.3.1.

Verken ordlyden i § 4-20 eller forarbeidene gir noen anvisning på hva som kan anses å være rimelig grunn.¹²⁵ Av forvaltningspraksis, kodifisert i Generelt rundskriv om dagpenger, fremkommer i punkt 12.2.1 noen typiske forhold som etter en konkret vurdering, kan anses å være rimelig grunn til å ikke møte etter innkalling. Det gjelder arbeid, jobbkonferanse, lege-/tannlegeavtale som ikke kan omberammes, egen sykdom og akutt sykdom i egen familie. Nedenfor vil jeg vise til noen kjennelser fra Trygderetten hvor andre grunner til ikke å møte blir påberopt.

125 NOU 1990:20 og Ot.prp.nr. 35 (1995-1996)

Hva som kan anses som rimelig grunn til ikke å møte praktiseres strengt, jf. kjennelsen TR 2004/4628, hvor det også ble vist til tilsvarende standpunkt i flere andre kjennelser.¹²⁶ I tillegg understreket retten at de forhold som påberopes som rimelig grunn må dokumenteres.¹²⁷ Forholdet i kjennelsen TR 2004/4628 var at medlemmet hadde skrevet ned feil møtetidspunkt og kastet innkallingsbrevet. Trygderetten anså ikke dette som rimelig grunn. Dette var forhold på medlemmets side, som vedkommende selv måtte ha risikoen og ansvaret for. Det må anses som et hensiktsmessig utgangspunkt at medlemmet svarer for forhold vedkommende er nærmest til å ha kontroll over.

Et spørsmål som kan reises er om det å være godkjent som lokal arbeidssøker etter § 4-5 annet ledd er å anse som rimelig grunn til ikke å møte, se punkt 2.3.1. I kjennelsen TR 2004/4829 ble det uttalt at å være godkjent som lokal arbeidssøker i seg selv ikke er nok til å oppfylle vilkåret om rimelig grunn. Her som ellers er det de faktiske forholdene som skal vurderes, inkludert de forhold som ligger til grunn for godkjenningen som lokal arbeidssøker. Formidling til arbeid vil, etter min mening, kunne bli vanskeliggjort dersom rimelig grunn ble ansett å foreligge i alle tilfeller der medlemmet er godkjent som lokal arbeidssøker.

En aktuell problemstilling er om ferie kan anses som rimelig grunn til ikke å møte. I kjennelsen TR 2008/1786 ble det stadfestet at ferie i det aktuelle tilfellet ikke var å anse som rimelig grunn. NAV mottok først svarslipp fra medlemmet på møtedagen, og av den fremkom ferieuttak på møtedagen og påfølgende dag. Medlemmet opplyste at fraværet ville føres på neste meldekort. Grunnen til ferien var en årlig familiesamling, som medlemmet hadde visst om i en tid. Etter rettens mening burde vedkommende derfor ha tatt kontakt med NAV på et tidligere tidspunkt og informert om ferien. Medlemmets informasjonsplikt overfor NAV ble vektlagt. Det er ikke grunnen i seg selv som ikke kan anses som rimelig, men at informasjonsplikten ikke er overholdt. Dette må anses som et hensiktsmessig utgangspunkt i slike tilfeller. Sentralt i

¹²⁶ TR 2004/2179, 2004/2705 og 2004/2737

¹²⁷ TR 2004/4628

vurderingen av om rimelig grunn foreligger blir dermed om medlemmet har oppfylt sin opplysningsplikt i tide. Dersom det er meldt om fraværet god tid i forveien, eller dersom grunnen for fraværet ikke har vært kjent for medlemmet i lang tid, vil forholdet kunne stille seg annerledes, og rimelig grunn vil kunne foreligge.

5.3.4 Hvordan tilbudet gjøres kjent for medlemmet

Felles for tilbudene som omfattes av § 4-20 første ledd er at de i stor utstrekning gjøres kjent for medlemmet i brev sendt pr. post. Å ikke ha mottatt tilbudet er en grunn som medlemmer ofte oppgir for at pålagt aktivitet ikke er utført. Trygderetten har ved en rekke anledninger uttalt seg om dette.

Utgangspunktet er at NAV har bevisbyrden for, og må kunne dokumentere, at brev med tilbudet er sendt medlemmet.¹²⁸ Dersom brevet anses som sendt, kan det oppstå spørsmål angående postgang. I femmedlemskjennelsen TR 2000/1445 er spørsmål om postgang, og andre plikter for NAV før vedtak om tidsbegrenset bortfall fattes, utførlig kommentert. Når det gjelder problemer med postgang kreves det sannsynlighetsovervekt for å kunne legge dette til grunn.¹²⁹ Uttalelser fra Posten om utføringen av postomdelingen i den aktuelle perioden har stor vekt.¹³⁰ I kjennelsen TR 2005/3652 fremgår at ved sannsynlighetsovervekt for at et brev er kommet til mottakers postkasse legges dette til grunn. Fra dette tidspunkt er det som hovedregel medlemmet selv som bærer risikoen for om vedkommende har fått kunnskap om innholdet i brevet.¹³¹ Unntak fra dette gjelder forhold som klart er utenfor det medlemmet kan påvirke. Eksempler på dette kan være brann og tyveri.¹³² Dette innebærer at der brevet uforvarende er kastet, fordi det eksempelvis ble liggende mellom reklame, ikke anses som rimelig grunn.¹³³ Trygderetten har videre uttalt at det er medlemmets ansvar å gjøre

128 TR 2006/2227 og 2007/157

129 TR 2000/1445

130 TR 2000/3348 2004/3133, 2005/459, 2005/3634, 2005/3652, 2006/251, 2006/2227 og 2009/1108

131 TR 2000/1445 og 2000/3348

132 l.c.

133 TR 2004/4831

seg kjent med posten vedkommende mottar.¹³⁴ Medlemmet er ansvarlig for å innrette seg slik at vedkommende til enhver tid er tilgjengelig for NAV og mottar post derifra.¹³⁵ I kjennelsen TR 2009/686 ble det ikke ansett som rimelig grunn til ikke å møte at medlemmets husvert hadde gått gjennom vedkommendes post, uten samtykke.

Vurderingstemaet i tilfellene over synes å være hvem som er nærmest til å bære risikoen for brevet. Det må anses som hensiktsmessig at medlemmet som hovedregel er ansvarlig for forhold som inntreffer etter levering av brev. Dette innebærer at medlemmet er ansvarlig for eventuell feil avskrift av dato fra brev, som fører til å glemme å møte eller møte til feil tidspunkt.¹³⁶ Formålet med regelen om tidsbegrenset bortfall ville bli undergravet dersom rimelig grunn ble ansett å foreligge der medlemmet ikke gjør seg kjent med post som mottas, ikke tar forholdsregler som gjør at vedkommende mottar sin post, eller skylder på feil avskrift. Det ville videre føre til at medlemmet ikke ble ansvarliggjort for sine handlinger.

5.3.5 Unnlate å skaffe seg inntekt

Dersom et medlem uten rimelig grunn unnlater å skaffe seg inntekt som arbeidstaker, bortfaller retten til dagpenger i en begrenset periode, jf. § 4-20 annet ledd første punktum. Ifølge forarbeidene skal denne bestemmelsen, sammen med den som fremkommer av første ledd om å nekte å motta tilbud om arbeid, forstås vidt.¹³⁷ Dette innebærer at regelen omfatter situasjoner der et medlem, etter oppfordring fra NAV, unnlater å søke på aktuelle stillinger.

Utover ovennevnte omtale fremkommer lite om regelens innhold, verken i NOU 1990:20 eller av Ot.prp.nr. 35 (1995-1996). Med bakgrunn i at tilbud gitt fra NAV dekkes av første ledd, vil det mest aktuelle anvendelsesområde være overfor medlemmer som mottar tilbud om arbeid direkte fra en arbeidsgiver. Tilfeller der

134 l.c.

135 TR 2009/686

136 TR 2004/4628

137 Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 52

medlemmet ikke søker arbeid aktivt vil også falle inn under bestemmelsens område. Forhold som faller inn under bestemmelsen vil derfor ofte være utenfor NAV sin kunnskap, slik at det sjelden faktisk fører til bortfall av dagpenger. Følgelig forekommer det lite praksis fra Trygderetten for hva som faktisk omfattes av den. Regelen er likevel, etter min mening, svært viktig for å understreke plikten til å skaffe seg inntekt fra arbeid på eget initiativ. Dagpenger er en sekundær ytelse som delvis skal erstatte bortfall av arbeidsinntekt. Dersom et medlem ikke utnytter sitt inntekspotensiale, oppfyller vedkommende ikke denne plikten.

5.3.6 Bebreides for ledighet

Dersom et medlem handler slik som beskrevet i § 4-10 første ledd, skal det fattes vedtak om tidsbegrenset bortfall, jf. § 4-20 annet ledd annet punkt. Begrunnelsen for bestemmelsen er tilsvarende begrunnelsen for regelen for forlenget ventetid, jf § 4-10 første ledd d), se punkt 4.3.3. Innholdet i § 4-10 første ledd er behandlet i punktene 4.3.1 og 4.3.2, og jeg viser til disse.

Vilkåret reell arbeidssøker inneholder ingen plikt til å være villig til å ta arbeid utenfor Norge, se punkt 2.3.1. Dette kan stille seg annerledes i forhold til plikten til å holde på sitt arbeid. I kjennelsen TR 2008/352 ble det uttalt at hele EØS-området, ifølge fast forvaltningspraksis, er å anse som ett arbeidsmarked, og at oppsigelse av stilling i et annet EØS-land for å flytte til Norge ikke anses som rimelig grunn. Retten uttalte at den ikke var uenig i dette utgangspunktet. Støtte for denne oppfatningen fant retten i kjennelsen TR 2008/213. Selv om kjennelsen TR 2008/213 gjaldt arbeid i land utenfor EØS-området, var den likevel relevant. Trygderetten fant ingen grunn til å fravike prinsippet i forvaltningspraksis om at man har plikt til å holde på arbeid også i EØS-området utenfor Norge.¹³⁸ Dette resultatet må anses som den mest hensiktsmessige løsning. Det er lite fornuftig å skille mellom om det arbeid som avsluttes ligger i Norge eller ellers i EØS-området.

138 TR 2008/352

6 Likeartede regler og bestemmelser

6.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for likeartede regler og bestemmelser for avstengningsreglene. Punkt 6.2 tar opp reglene for bevisbyrde og beviskrav for avstengningsreglene. Bestemmelsene i § 4-10 andre, tredje, fjerde, femte og sjette ledd har, ifølge forarbeidene, samme innhold som de i § 4-20 tredje, femte, sjette, syvende og åttende ledd.¹³⁹ Disse behandles derfor samlet i dette kapitlet, i punktene 6.3 til 6.6. Punkt 6.3 omhandler øvrige vilkår. Særlige unntak ved flytting omhandles i punkt 6.4. Sanksjonene behandles i punkt 6.5, og i punkt 6.6 redegjøres det for avstengningsreglenes betydning for stønadsperioden.

6.2 Bevisbyrde og beviskrav

Ordlyden i §§ 4-10 og 4-20 angir ikke direkte hvem som har bevisbyrden for å sannsynliggjøre at de forhold som kan lede til avstengning faktisk foreligger. Likevel vil en tolking av bestemmelsenes vilkår tilsi at NAV må sannsynliggjøre at vilkårene for sanksjon er oppfylt. I NOU 1990:20 eller Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) kommenteres ikke spørsmålet. Trygderetten har ved fast og lang praksis lagt til grunn at NAV har bevisbyrden.¹⁴⁰ Avstengning er en streng sanksjon. Hvilken grad av sannsynlighet som kreves ble vurdert i kjennelsen TR 1998/3567. Retten uttalte her at det kreves mer enn femti prosent sannsynlighet for at de forhold som kan føre til avstengning foreligger. Dette standpunktet er fulgt i senere kjennelser.¹⁴¹

I kjennelsen TR 2002/380, som gjaldt forlenget ventetid, fremkom at en så alvorlig økonomisk sanksjon i det minste krevde et skriftlig grunnlag. Arbeidsgiver ga opplysninger om oppsigelsesgrunn i telefonsamtale til tidligere Aetat. Opplysningene

¹³⁹ Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 52

¹⁴⁰ TR 1998/1517, 1998/3567, 2001/1551, 2002/262, 2005/1440, 2006/3481, 2007/2492, 2008/1926 og 2008/2499

¹⁴¹ TR 2001/1551, 2007/2492 og 2008/1926

ble ikke senere bekreftet skriftlig, og de fremkom heller ikke av oppsigelsen eller av andre dokumenter. Dette var ikke god nok dokumentasjon. Det samme må gjelde for tidsbegrenset bortfall, da sanksjonen er like alvorlig. Det er dermed et krav om at de forhold som legges til grunn for avstengning er dokumentert skriftlig.

6.3 Øvrige vilkår

Det er flere vilkår enn dem som er behandlet i kapittel 4 og 5, som må være oppfylt for at forlenget ventetid og tidsbegrenset bortfall skal kunne få anvendelse. Disse behandles nedenfor.

6.3.1 Foreldelse

De forhold som legges til grunn for forlenget ventetid og tidsbegrenset bortfall skal ikke ligge lenger tilbake i tid enn seks måneder, jf. §§ 4-10 fjerde ledd og 4-20 sjette ledd. Bestemmelsene anses å ha likt innhold.¹⁴²

Av bestemmelsenens ordlyd er det klart at foreldelsesfristen er absolutt, eldre forhold kan ikke brukes som grunnlag for avstengning. Dette gjelder selv om NAV først ble oppmerksom på forholdet etter at det er gått seks måneder. Fattes vedtak innen denne fristen løper forlenget ventetid eller tidsbegrenset bortfall også etter at seksmånedersfristen er utløpt.¹⁴³ Det presiseres i § 4-10 fjerde ledd annet punktum at fristen først begynner å løpe når medlemmet er ledig og ikke lenger har krav på lønn. For tidsbegrenset bortfall gjelder at bortfallsperioden regnes fra siste stønadsdag, jf. § 4-20 sjette ledd annet punktum.

Uttrykket «krav på lønn» er det samme uttrykket som brukes i § 4-3 første ledd tredje punktum. Det er ikke bare ordinær lønn som omfattes av begrepet. Avtaler som gir kompensasjon utover oppsigelsestid, og andre former for kompensasjon for avslutning

¹⁴² Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 52

¹⁴³ *ibid.* s. 47

av arbeidsforhold, omfattes også.¹⁴⁴ I femmedlemskjennelsen TR 2005/2677 uttalte Trygderetten seg om lønn i oppsigelsestid. En arbeidstaker har krav på lønn i oppsigelsestiden, på samme måte som før oppsigelsestiden.¹⁴⁵ Grunnen er at arbeidsforholdet består også i oppsigelsestiden. Det må anses som klart at et medlem ikke kan få rett til dagpenger ved å frasi seg et lønnskrav.¹⁴⁶ Dersom medlemmet har valgt å si fra seg lønnskrav, vil det ikke ha betydning for seksmånedersfristen. Formålet med de to bestemmelsene er svært likt, hindre omgåelse av reglene, og det tilsier at innholdet i uttrykket «krav på lønn» tolkes likt i de to bestemmelsene. Videre vil det, etter min mening, være uhensiktsmessig å ha to forståelser av samme uttrykks innhold på så like virkeområder.

6.3.2 Tilmeldt NAV og fyller vilkårene for dagpenger

Det er et vilkår at medlemmet er tilmeldt NAV og oppfyller vilkårene for dagpenger i perioden med avstengning, jf. §§ 4-10 femte ledd og 4-20 syvende ledd. Bestemmelsene anses å ha likt innhold.¹⁴⁷

Kravet om tilmelding henger sammen med at medlemmet skal være reell arbeidssøker, jf. § 4-5, og at vedkommende skal være tilgjengelig for arbeidsmarkedet. NAV skal finne arbeid eller annen aktivitet til mottakere av dagpenger. Dette hensynet vil ikke bli tilstrekkelig ivaretatt dersom det ikke foreligger en meldeplikt i perioden.

Trygdlovutvalget gjorde tilsvarende betraktninger, men fulgte ikke opp disse i innstillingen.¹⁴⁸ Nåværende regel om tilmelding ble innført ved Ot.prp.nr. 35 (1995-1996). Det blir i proposisjonen ikke kommentert hvorfor dette kravet innføres.¹⁴⁹ Jeg viser til punkt 2.3 om meldeplikts innhold og kravet om tilmelding.

144 Kjønsstad (2007) s. 209

145 TR 2005/2677

146 Ot.prp.nr. 11 (1987-1988) s. 43

147 Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 52

148 NOU 1990:20 s. 306

149 Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 48

Angående vilkårene for dagpenger viser jeg til redegjørelsen i punktene 2.2 og 2.3. Oppfylles ikke meldeplikten eller vilkårene for dagpenger løper ikke avstengningsperioden.¹⁵⁰ Avstengningsperioden forskyves da til et senere tidspunkt når tilmelding og vilkårene ellers er oppfylt. Avstengningsperioden kan forskyves i femtito uker, helt til dagpengene ikke lenger kan gjenopptas, jf. § 4-16 første ledd. Eksempelvis vil et så omfattende arbeid at medlemmet ikke har krav på dagpenger, jf. § 4-3 annet ledd, føre til at avstengningsperioden forskyves. Ved deltidsarbeid og graderte dagpenger, jf. §§ 4-3 og 4-13, vil avstengningsperioden løpe for den andelen dagpenger medlemmet har krav på og forskyves for det resterende.

En situasjon som kan oppstå er at et medlem venter i åtte uker etter ledigheten inntraff før vedkommende registrerer seg som arbeidssøker, sender meldekort og søker om dagpenger. Forlenget ventetid vil ikke løpe i denne perioden, da verken vilkåret om tilmelding, eller de andre vilkårene for dagpenger, er oppfylt.¹⁵¹ Forlenget ventetid vil derimot løpe fra søknadstidspunktet, dersom de andre vilkårene er oppfylt. Forlenget ventetid kommer da i tillegg til tiden mellom arbeidsforholdets avslutning og tidspunktet for registrering som arbeidssøker eller søknadstidspunktet.

6.4 Unntak ved flytting

Utgangspunktet er at avslutning av et arbeidsforhold grunnet flytting fører til avstengning, se punkt 4.3.1.2.4. I §§ 4-10 sjette ledd og 4-20 åttende ledd fremkommer det unntak fra dette. Disse bestemmelsene er identiske.¹⁵² Avstengning skal ikke anvendes i tilfeller der medlemmet har sagt opp sin stilling for å flytte med ektefelle eller samboer til et nytt arbeidssted, et annet sted i landet. I tillegg må vedkommende kunne regnes som reell arbeidssøker etter § 4-5 annet ledd (lokal- eller deltidsarbeidssøker), se punkt 2.3.1. Det er på tilflyttingsstedet medlemmet må være lokal- eller deltidsarbeidssøker.¹⁵³ Medlemmet må selv sannsynliggjøre at de forhold

150 TR 2003/5431, 2005/1096 og 2004/2412

151 TR 2004/2412

152 Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 52

153 ibid. s. 48

som faller inn under unntaksregelen foreligger.¹⁵⁴

Ordlyden «for å flytte med» tilsier en snever tolking av hvilke situasjoner som omfattes. Forarbeidene legger til grunn at det er et krav om at ektefellene eller samboerne flytter samtidig.¹⁵⁵ I kjennelsen TR 2002/1010 la Trygderetten tilsvarende til grunn. Den snevre tolkingen av ordlyden innebærer at tilfeller der en av partene senere flytter etter den andre faller utenfor regelens anvendelsesområde. Det fremstår for meg som noe urimelig å skille her. Dersom vedkommende kan regnes som reell arbeidssøker etter § 4-5 andre ledd, burde det være det avgjørende, ikke om ektefellene eller samboerne flyttet samtidig. Et resultat av dagens rettstilstand er at et medlem som uten hell søker arbeid på tilflyttingstedet, for deretter å flytte etter ektefellen eller samboeren, vil falle utenfor unntaket. Hadde derimot medlemmet ikke forsøkt å skaffe nytt arbeid før flytting, ville vedkommende falt inn under unntaket. Jeg finner denne rettstilstanden noe uheldig, da den kan anses å undergrave prinsippet om dagpengenes sekundære karakter, fremfor arbeidsinntekt.

Ordlyden i §§ 4-10 sjette ledd og 4-20 åttende ledd favner kun den som har «sagt opp sin stilling». En streng tolking tilsier dermed at unntaket ikke får anvendelse på et medlem som eksempelvis takker nei til en stilling, eller til arbeidsmarkedstiltak. Dersom vedkommende ellers oppfyller vilkårene i § 4-20 åttende ledd, bør det vurderes om unntaket skal gis tilsvarende anvendelse. Spørsmålet er ikke kommentert verken i NOU 1990:20 eller i Ot.prp.nr. 35 (1995-1996). Jeg kan ikke se at det er noen grunn til å forskjellsbehandle mellom de ulike forholdene her.

Å si opp arbeidet for å flytte sammen med en person et annet sted i landet, faller utenfor ordlyden i bestemmelsen og den snevre tolkingen som legges til grunn i forarbeidene. Dette er en naturlig følge av kravet om samtidig flytting for ektefeller eller samboere. En grunnleggende forskjell, og god begrunnelse for å behandle de to situasjonene

154 TR 2007/1285

155 Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 48

forskjellig, er at det er stor forskjell på å anvende avstengning når en «familie» flytter til et nytt sted, og det å flytte for å bli en «familie». En slik vurdering er, etter min oppfatning, hensiktsmessig med tanke på at unntaket er ment å være snevert.

Det er et vilkår at flyttingen må foretas grunnet ektefellens eller samboerens arbeid. Dette fremkommer klart av ordlyden i bestemmelsene samt i forarbeidene.¹⁵⁶ Trygderetten legger også dette til grunn.¹⁵⁷ Unntakene er snevre. Bakgrunnen må antas å være at det foreligger en plikt til å beholde sitt arbeid eller eventuelt skaffe seg arbeid på tilflyttingsstedet, før flyttingen, se også punkt 4.3.1.2.4.

6.5 Sanksjoner

Sanksjonsreglene for forlenget ventetid og tidsbegrenset bortfall er i all hovedsak sammenfallende, jf. §§ 4-10 annet og tredje ledd og 4-20 tredje og femte ledd.¹⁵⁸ For tidsbegrenset bortfall er de likevel ikke helt sammenfallende. De sammenfallende sanksjonsreglene gjelder overtredelse av § 4-20 første ledd a) til d) og annet ledd. Overtredelse av § 4-20 første ledd e), plikten til å møte etter innkalling, har egne sanksjonsregler i fjerde ledd. Reglene vil behandles i henholdsvis punkt 6.5.1 og 6.5.2.

6.5.1 Sammenfallende sanksjonsregler

Det er tre forskjellige sanksjonslengder som er aktuelle, jf. §§ 4-10 annet ledd og 4-20 tredje ledd. Hvilken lengde som anvendes er avhengig av om det er første gang det anvendes sanksjon, eller om det gjelder gjentakelse.

Første gang forhold som fører til sanksjon forekommer, skal den fastsettes til åtte uker, jf. §§ 4-10 annet ledd a) og 4-20 annet ledd a).

¹⁵⁶ Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 48

¹⁵⁷ TR 2006/2981

¹⁵⁸ Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 52

I vurderingen av om det foreligger gjentakelse tas det hensyn til både forlenget ventetid og tidsbegrenset bortfall som har inntruffet siste tolv måneder, jf. §§ 4-10 annet ledd b) og c) og 4-20 tredje ledd b) og c). Tidsbegrenset bortfall etter § 4-20 første ledd e) regnes ikke med ved vurderingen av gjentakelse etter tredje ledd. I vurderingen av gjentakelse i § 4-10 annet ledd skilles det ikke på grunnlaget for tidsbegrenset bortfall. Jeg vil anta at tidsbegrenset bortfall grunnet forhold som faller under § 4-20 første ledd e) heller ikke regnes som gjentakelse etter § 4-10 annet ledd.

For å anse et forhold som gjentakelse må det ha blitt fattet vedtak om forlenget ventetid eller tidsbegrenset bortfall for forholdet eller de tidligere forholdene, jf. §§ 4-10 tredje ledd og 4-20 femte ledd.¹⁵⁹ Fristen på tolv måneder er noe annet enn foreldelsesfristen som ble omtalt i punkt 6.1.1. Den dreide seg om frist for å fatte vedtak etter at forholdet inntraff. Fristen her gjelder hvor lenge et vedtak kan brukes som grunnlag for vurderingen av gjentakelse.

Første gangs gjentakelse fører til vedtak om tolv ukers sanksjonlengde, forutsatt at det i løpet av de siste tolv månedene er fattet et vedtak om forlenget ventetid eller tidsbegrenset bortfall, jf. §§ 4-10 annet ledd b) og 4-20 tredje ledd b). Dersom det i denne perioden er fattet to vedtak om forlenget ventetid eller tidsbegrenset bortfall, skal det ved tredje gangs gjentakelse fattes vedtak om seks måneders sanksjon, jf. §§ 4-10 annet ledd c) og 4-20 tredje ledd c).

Det vil kunne tenkes situasjoner der det for tredje gang er fattet vedtak om forlenget ventetid eller tidsbegrenset bortfall med seks måneder sanksjon, og hvor det i denne perioden på ny oppstår forhold som skal føre til sanksjon. Loven gir ikke anledning til her å fatte vedtak om ytterligere sanksjoner. I en slik situasjon vil det kunne være mer korrekt å vurdere om vedkommende overhodet er reell arbeidssøker, og om dagpenger kanskje bør avslås av den grunn.

¹⁵⁹ Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 47

Forlenget ventetid løper fra det tidspunkt det er søkt om stønad, jf. § 4-10 annet ledd. For tidsbegrenset bortfall faller retten til stønad bort fra siste stønadsdag, jf. § 4-20 sjette ledd annet punktum.

6.5.2 Sanksjon for overtredelse av møteplikten

Regelen i § 4-20 fjerde ledd, om egne sanksjonslengder for overtredelse av møteplikten, ble innført ved Ot.prp.nr. 62 (2004-2005), med virkning fra 1. juli 2005. Se redegjørelsen om møtepliktens innhold i punkt 2.3. Bortfall av retten til stønad har store konsekvenser for de fleste stønadmottakere. De opprinnelige bortfallsperiodene, omtalt i punkt 6.3.1, ble ansett å være for strenge for overtredelse av møteplikten.¹⁶⁰ Det å ikke møte kan ikke fullt ut sidestilles med det å nekte å motta et tilbud om arbeid eller arbeidsmarkedstiltak. I forarbeidene ble det påpekt at det har større grad av passivitet over seg å ikke møte etter innkalling, enn aktivt å ikke velge å motta et tilbud.¹⁶¹ I tillegg til denne forskjellen ble det vist til at det i arbeidsmarkedssammenheng er viktigst å reagere ved nektelse av å ta imot tilbud om arbeid eller arbeidsmarkedstiltak.

Forslaget om endring av bortfallsperiode for ovennevnte type saker må, ifølge proposisjonen, også ses i sammenheng med Trygderettens praksis angående om innkallingen faktisk er kommet frem til medlemmet.¹⁶² Dette gjelder de såkalte «post-sakene», der femmedlemskjennelsen TR 2000/1445 er av sentral betydning, se omtale i punkt 5.3.4. Ifølge proposisjonen førte Trygderettens kjennelser og vurderinger til at Aetat var usikker på rettstilstanden angående når innkallingen kunne anses å være kommet frem.¹⁶³ Det var dermed en frykt for at bestemmelsen ikke skulle brukes i tilstrekkelig grad. På bakgrunn av dette ble det vurdert om reduksjonen i bortfallsperioden ville innebære at incentivet til å være reell arbeidssøker skulle svekkes. Dette ble ikke ansett å være et viktig argument, opp mot faren for at sanksjonen skulle anvendes i for liten utstrekning.¹⁶⁴

160 Ot.prp.nr. 62 (2004-2005) s. 6

161 l.c.

162 l.c.

163 l.c.

164 l.c.

Sanksjonene for å nekte å møte etter innkalling etter § 4-20 første ledd e) fremkommer av fjerde ledd. Ved første gangs overtredelse er sanksjonen bortfall av dagpenger i fire uker, jf. fjerde ledd a).

Dersom det foreligger gjentakelse, er bortfallsperioden på henholdsvis åtte og tolv uker, jf. fjerde ledd b) og c). Reglene for gjentakelse får anvendelse dersom medlemmet innenfor de siste tolv måneder har unnlatt å oppfylle møteplikten, jf. § 4-20 fjerde ledd b) og c). Ifølge ordlyden er det kun forhold som dekkes av § 4-20 første ledd e) som omfattes. Vedtak om forlenget ventetid etter § 4-10 eller tidsbegrenset bortfall etter § 4-20 første ledd a) til d) eller annet ledd, skal ikke komme i betraktning ved gjentakelsesvurderingen etter § 4-20 fjerde ledd b) og c). Dette kan virke noe inkonsekvent, men er en klar følge av lovens system med forskjeller i sanksjonslengde. Denne følgen av endringen kan jeg heller ikke se er kommentert i forarbeidene til bestemmelsen.¹⁶⁵

Det er en forutsetning for å anvende bestemmelsene om gjentakelse i § 4-20 fjerde ledd b) og c) at det er fattet vedtak om tidsbegrenset bortfall for de forutgående forhold, jf. § 4-20 femte ledd. Tilsvarende gjelder for de andre sanksjonslengdene, se punkt 6.3.1.

6.5.3 Gradering av sanksjonslengde

Det har vært reist spørsmål om sanksjonslengden skal graderes dersom stillingen som er avsluttet var en deltidsstilling. Ordlyden i §§ 4-10 annet ledd og 4-20 tredje ledd fastsetter klart standardiserte sanksjonslengder og gir ingen hjemmel til gradering. Problemstillingen er ikke kommentert i NOU 1990:20 eller Ot.prp.nr. 35 (1995-1996). I kjennelsen TR 2004/4485 ble spørsmålet vurdert, og retten kom til at reglene om graderte dagpenger i § 4-13 kun gjelder ved deltidsarbeid. Retten kom til tilsvarende resultat i kjennelsen TR 2004/4639. Medlemmet var her blitt sagt opp, men forholdet ble ikke vurdert annerledes. Det kan dermed ikke ytes dagpenger for en prosentvis del,

¹⁶⁵ l.c.

og dagpenger med sanksjon for en annen prosentvis del. Det avgjørende er om vedkommende kan bebreides for at ett av arbeidsforholdene tok slutt. Dette gjelder selv om det arbeidsforholdet bebreidelsen retter seg mot er av minst omfang.¹⁶⁶ Denne praksis må, etter min mening, anses som et utslag av plikten til å holde på et arbeid, og at det skal føre til sanksjon å ikke overholde den.

Resultatet av denne praksisen kan synes å være noe streng. Et eksempel er kjennelsen TR 2004/4639. Arbeidsforholdet medlemmet kunne bebreides for at ble avsluttet var en tjuvfem prosent stilling, mens det vedkommende ikke kunne bebreides for var på femti prosent. Størrelsesforholdet mellom den stilling vedkommende kan bebreides for å ha mistet og den andre stillingen, vil kunne få det til å fremstå som en for streng reaksjon med forlenget ventetid. Dersom stillingen medlemmet kan bebreides for at ble avsluttet er liten vil det, etter mitt syn, kunne være lite heldig å følge gjeldende praksis.

6.6 Avstengningsreglens betydning for stønadsperioden

I beregningen av stønadsperioden etter § 4-15 første ledd likestilles avstengningsperioder med perioder med stønad, jf. § 4-15 tredje ledd. Dette innebærer at avstengningsperioder bruker av stønadsperioden, som om stønad ble utbetalt. Dersom gjenværende stønadsperiode er mindre enn perioden for avstengning, kan resterende periode for avstengning overføres til en ny stønadsperiode, forutsatt at denne påbegynnes innen femtito uker, jf. § 4-15 tredje ledd annet punkt.

7 Vurderinger og avsluttende bemerkninger

Utgangspunktet for dagpengeordningen er at den skal begrense det enkelte medlems økonomiske tap ved ufrivillig arbeidsledighet. Avstengningsreglene er et viktig virkemiddel for å oppnå dette. Avstengningsreglene kommer derfor til anvendelse der medlemmet anses å ha «skyld i egen ledighet» eller ikke tar imot tilbud om arbeid eller

¹⁶⁶ TR 2004/4639

arbeidsmarkedstiltak eller møter etter innkalling. Dagpenger er ikke behovsprøvd og innvilges uavhengig av økonomisk situasjon. Tilsvarende gjelder for avstengningsreglene. De tar generelt heller ikke hensyn til medlemmets økonomiske situasjon og legger til rette for lik behandling av ulike tilfeller. Vurderingen av «rimelig grunn» derimot, tar hensyn til det enkelte medlems spesielle forhold og situasjon.

Tanken om lik behandling av ulike tilfeller kommer til uttrykk ved at sanksjonene er standardiserte i loven, og at de ikke kan fravikes. Det er svært ulike situasjoner som kan føre til avstengning fra retten til dagpenger. Eksempelvis er det stor forskjell på å være «skyld i egen ledighet» og å ikke ta imot tilbud om arbeidsmarkedstiltak. Sanksjonene er likevel de samme. Det er likeledes av vesentlig betydning at sanksjonene har samme formål. De skal motivere til å beholde arbeid og til aktivt å søke arbeid eller motta tilbud om arbeid.

Like og standardiserte regler vil slå ulikt ut for ulike medlemmer, fordi deres situasjon vil være forskjellig. For eksempel vil følgen av avstengning av stønad ha ulik konsekvens avhengig av den enkeltes økonomiske situasjon. Noen kan bære en midlertidig periode uten dagpenger bedre enn andre. Dette fører til at det er medlemmer som allerede har en vanskelig økonomi som rammes hardest. Særlig hardt rammes de som over tid har hatt lav inntekt. Når sanksjonene rammer ulikt kan det stilles spørsmål om dette har konsekvenser for om avstengningsreglene oppfyller formålet med dagpenger.

Like regler for alle vil ha konsekvenser som nevnt over. Det kan derfor argumenteres for mulighet for differensiering og skjønnsmessige vurderinger. Det var tidligere mulighet til i «særlige tilfelle» å redusere avstengningstiden.¹⁶⁷ Trygdlovutvalget videreførte ikke denne muligheten.¹⁶⁸ Proposisjonen fulgte denne oppfatningen,¹⁶⁹ som

167 Folketrygdloven av 1966 § 4-2 nr. 3 annet ledd første punktum og forskrift av 21. juni 1989 nr 517 kapittel 3

168 NOU 1990:20 s. 305

169 Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) s. 47

jeg finner rimelig og hensiktsmessig.

Avstengning kan få alvorlige følger. Det er derfor viktig at det ikke oppstår forskjellsbehandling. Skjønnsutøvelse i forbindelse med lengden av sanksjonen vil lett kunne føre til en slik forskjellsbehandling. Det vil for eksempel kunne utvikle seg lokal praksis forskjellige steder i landet, slik at det blir geografiske forskjeller. Sympatier eller antipatier er et annet forhold som vil kunne spille inn og føre til forskjellsbehandling. Mulighetene for forskjellsbehandling vil kunne oppstå på områder der det skal foretas skjønnsmessige vurderinger.

Selv om sanksjonene er standardiserte, er det likevel store muligheter for skjønnsutøvelse fordi «rimelig grunn», som er sentralt i §§ 4-10 og 4-20, er et skjønnsmessig uttrykk som gjør at det enkelte tilfelle skal vurderes konkret. Det er dette uttrykket, og vurderingene av dets innhold, som ivaretar fleksibiliteten i avstengningsreglene. Ulikhetene fremkommer ved at innholdet i begrepet vil variere fra sak til sak og avhengig av hvilken avstengningsgrunn som er aktuell.

Gjennomgangen viser at innholdet av «rimelig grunn» praktiseres strengt. Det er også gjennomgående at Trygderetten, der den finner at rimelig grunn foreligger, presiserer at praksis skal være streng. Og noen ganger enda tydeligere ved å uttale at avgjørelsen ikke fravek prinsippet om streng praksis for hva som anses som rimelig grunn, slik Agder Lagmannsrett gjorde.¹⁷⁰ Når dette uttales så ofte og tydelig, vurderer jeg det slik at «rimelig grunn» skal beholdes for spesielle og enkeltstående faktum.

Det er viktig at rettssikkerheten for det enkelte medlem ivaretas. Den skjønnsmessige vurderingen av om «rimelig grunn» er oppfylt forvaltes og gjøres i all hovedsak av NAV som et forvaltningsorgan, jf. ftl. § 21-11 første ledd.¹⁷¹ Dette innebærer at det, etter min mening, er svært viktig med ankeadgangen til Trygderetten og at praksis derfra må

170 LA – 2005 - 84057

171 Kjøenstad (2009) s. 110

hensyntas i NAV sine rundskriv og praksis.

Det kan diskuteres om avstengningsreglene, med potensielt store økonomiske konsekvenser for medlemmet, faktisk bidrar til å oppfylle formålene med dagpenger. Studier viser at oppfølging av og krav til mottakere av dagpenger er avgjørende for hvor lang tid det tar å komme tilbake i arbeid.¹⁷² Forarbeidene vektla her muligheten til å prøve om medlemmet er reell arbeidssøker.¹⁷³ Avstengningsreglene er virkemiddelet som brukes for å kontrollere om medlemmet er reell arbeidssøker og at premissene i § 4-5 etterleves. Jeg stiller meg noe tvilende til om avstengningsreglene er et godt virkemiddel i denne sammenheng. Det må antas at hoveddelen av mottakere av dagpenger ønsker å komme tilbake i arbeid så raskt som mulig. Overfor disse vil ikke avstengningsreglene ha noen stor innvirkning utover å understreke dagpengenes sekundære karakter.

Selv om avstengningsreglene ikke nødvendigvis oppfyller sitt formål så godt som ønskelig, kan jeg vanskelig se at det foreligger andre, bedre alternativer. Så lenge formålene og vilkårene for dagpenger er som i dag, vil det være behov for et sett av sanksjonsregler overfor medlemmer som handler i strid med vilkår og intensjoner. I forhold til dette vil jeg anse avstengningsreglene å være de mest hensiktsmessige. Utover å være en sanksjon, er de signaleffektene reglene har viktige, både overfor mottakere av dagpenger og overfor potensielle mottakere av dagpenger.

172 Ot.prp.nr. 15 (2002-2003) s. 8

173 l.c.

8 Litteraturliste

Christensen, Anna *Avstengning från arbetslöshetsersättning* Lund 1980

Kjønstad, Asbjørn *Innføring i trygderett : basert på NAV-reformen og nye regler om arbeidsavklaringspenger og alderspensjon* 4. utgave Oslo 2009

Kjønstad, Asbjørn red. og Aslak Syse *Folketrygdloven : med kommentarer* 2. utgave Oslo 2007

Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse *Velferdsrett I : Grunnleggende rettigheter – Rettssikkerhet – Tvang* 3. utgave Oslo 2005

Lov- og forskriftsregister:

1961 – Lov om ansvar for skade som motorvogner gjer (bilansvarslova) av 3. februar 1961

1966 – Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. av 4. februar 1966 nr. 4 (opphevet)

1966 – Lov om folketrygd av 17. juni 1966 nr. 12 (opphevet)

1966 – Lov om anke til trygderetten (trygderettsloven) av 16. desember 1966 nr. 9

1967 – Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967

1969 – Lov om skadeserstatning (skadeserstatningsloven) av 13. juni 1969 nr. 26

1989 – Lov om forsikringsavtaler (forsikringsavtaleloven) av 16. juni 1989 nr. 69

1991 – Lov om ekteskap (ekteskapsloven) av 4. juli 1991 nr. 47

1997 – Lov om folketrygd (folketrygdloven) av 28. februar 1997 nr. 19

2005 – Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) av 17. juni 2005 nr. 62

1989 – Forskrift om dagpenger under arbeidsløse av 21. juni 1989 nr. 517 (opphevet)

1998 – Forskrift om dagpenger under arbeidsløshet av 16. september 1998

2001 – Forskrift om arbeidsmarkedstiltak av 20. desember 2001 (opphevet fra 01. januar 2009)

2008 – Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. av 12. desember 2008

Forarbeidsregister:

NOU 1990 nr. 20 - Forenklet folketrygdlov

Ot.prp.nr. 11 (1987-1988) – Om A) Lov om lønnsplikt under permittering B) Lov om endring i lov 17 juni 1966 nr. 12 om folketrygd.

Ot.prp.nr. 35 (1995-1996) - Om lov om endringer i lov 17 juni 1966 nr 12 om folketrygd (dagpenger under arbeidsledighet), i lov 27 juni 1947 nr 9 om tiltak til å fremme sysselsetting og i visse andre lover

Ot.prp.nr. 40 (1997-1998) - Om lov om endringar i lov 28 februar 1997 nr 19 om folketrygd, lov 27 juni

1947 nr 9 om tiltak for å fremme sysselsetting og visse andre lover

Ot.prp.nr. 15 (2002-2003) - Om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (dagpenger under arbeidsløshet) og lov 6. mai 1988 nr. 22 om lønnsplikt under permittering

Ot.prp.nr. 21 (2005-2006) - Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover

Ot.prp.nr. 12 (2007-2008) - Om lov om endringer i folketrygdloven mv. (samleproposisjon høsten 2007)

Doms- og kjennelsesregister:

Dommer:

Rt 1995 - 54

Rt 2000 - 220

Rt 2003 - 264

LA – 2005 - 84057

Trygderettskjennelser:

TR 1996/252

TR 1998/1517

TR 1998/2413

TR 1998/3567

TR 1998/3767

TR 2000/265

TR 2000/267

TR 2000/1445

TR 2000/2685

TR 2000/3348

TR 2000/3798

TR 2000/4221

TR 2001/1551

TR 2001/3548

TR 2002/262

TR 2002/380

TR 2002/1010

TR 2002/2565

TR 2003/5431

TR 2003/5933

TR 2004/364

TR 2004/1932

TR 2004/2179

TR 2004/2412

TR 2004/2516

TR 2004/2610

TR 2004/2705

TR 2004/2737

TR 2004/3133

TR 2004/3294

TR 2004/3396

TR 2004/3690

TR 2004/3960
TR 2004/4216
TR 2004/4485
TR 2004/4628
TR 2004/4639
TR 2004/4827
TR 2004/4829
TR 2004/4831
TR 2004/4836
TR 2004/4991
TR 2004/5177
TR 2005/459
TR 2005/462
TR 2005/1096
TR 2005/1118
TR 2005/1440
TR 2005/1598
TR 2005/1914
TR 2005/2098
TR 2005/2677
TR 2005/2678
TR 2005/2821
TR 2005/2965
TR 2005/3457
TR 2005/3634
TR 2005/3652
TR 2005/3654
TR 2006/251
TR 2006/2227
TR 2006/2730
TR 2006/2737
TR 2006/2754
TR 2006/2981
TR 2006/2982
TR 2006/3481
TR 2006/3676
TR 2007/157
TR 2007/339
TR 2007/723
TR 2007/1283
TR 2007/1285
TR 2007/2343
TR 2007/2492
TR 2007/2791
TR 2007/3071
TR 2007/3366
TR 2008/18
TR 2008/161
TR 2008/213
TR 2008/322
TR 2008/352
TR 2008/624
TR 2008/1408
TR 2008/1540
TR 2008/1786
TR 2008/1926

TR 2008/2286
TR 2008/2386
TR 2008/2493
TR 2008/2499
TR 2008/2541
TR 2008/2568
TR 2009/71
TR 2009/686
TR 2009/1108
TR 2009/1110
TR 2009/1202