

Trygdemisbruk

*Folketrygdlovens virkemidler for å forhindre,
avdekke og bekjempe trygdemisbruk.*

Kandidatnummer: 103

Antall ord: 14 828



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

1.juni 2015

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	5
1.1 Presentasjon av tema	5
1.1.1 Valg av problemstilling	5
1.1.2 Temaets aktualitet.....	5
1.2 Rettskilder og metode	7
1.3 Avgrensning	8
1.4 Videre fremstilling	9
2. Rettsområdet	10
2.1 Folketrygdens plass i samfunnet	10
2.1.1 Velferdsstaten	10
2.1.2 Folketrygdens inntekter	10
2.2 Folketrygdens formål og ytelser	10
2.2.1 Folketrygdlovens formålsregel	10
2.2.2 Oversikt over de ulike ytelsene	11
3. Trygdemisbruk	12
3.1 Definisjon av begrepet	12
3.1.1 Trygdesvindel eller trygdemisbruk?.....	12
3.1.2 Hvor vidt favner begrepet trygdemisbruk?.....	14
3.2 Trygdemisbruk i praksis	15
3.3 Strafferettslige sanksjoner	16
3.3.1 Bedrageri	16
3.3.2 Grovt bedrageri.....	17
3.3.3 Grovt uaktsomt bedrageri	18
4. Folketrygdloven	19
4.1 Lovens ulike virkemidler	19
4.1.1 Innledning.....	19
4.1.2 Saksbehandling, kontroll og sanksjonering	19
4.2 Medlemmets egen opplysningsplikt	20
4.2.1 Formål	20
4.2.2 Folketrygdloven § 21-3	21
4.2.3 Folketrygdloven § 25-4	23

4.3 NAVs mulighet for innhenting av opplysninger	26
4.3.1 Formål	26
4.3.2 Folketrygdloven § 21-4	26
4.3.3 Folketrygdloven § 21-4a.....	29
4.3.4 Folketrygdloven § 21-4b	31
4.3.5 Hensynet til personvern.....	32
4.4 Sanksjoner	34
4.4.1 Formål	34
4.4.2 Folketrygdlovens sanksjonssystem	35
4.4.3 Folketrygdloven § 4-28	35
4.4.4 Folketrygdloven § 21-7	36
4.4.5 Folketrygdloven § 22-15	36
4.4.6 Folketrygdloven § 22-17a.....	39
4.4.7 Folketrygdloven § 25-12	41
4.4.8 Sanksjonssystemet, problematisk i en rettighetsbasert lov?.....	42
5. Avslutning	43
5.1 Avsluttende bemerkninger	43
5.1.1 Behov for klarere regelverk?	43
5.1.2 Utvidelse eller endring av sanksjonsmulighetene?.....	44
5.1.3 Informasjon og tett oppfølging	45
6. Kilder	46
6.1 Lover	46
6.2 Forskrift	46
6.3 Forarbeider	46
6.4 Rettspraksis	47
6.5 Trygderettspraksis	47
6.6 Rundskriv	48
6.7 Litteratur	49
6.8 Internettkilder	49
6.9 Annet (statistikk, rapporter, analyser o.l.)	50
7. Vedlegg	51
7.1 Spørsmål til NAV Kontroll	51

«På lik linje med skatteunndragelse, er trygdemisbruk tyveri fra fellesskapet. At noen lurert til seg goder og sender regninga til oss alle sammen er uakseptabelt»¹

¹ Anette Trettebergstuen (AP), 30.01.2013 «Flere anmeldes for trygdesvindler»

1. Innledning

1.1 Presentasjon av tema

1.1.1 Valg av problemstilling

Det overordnede tema for denne oppgaven er *trygdemisbruk*. Dette er et tema som åpner opp for mange ulike problemstillinger, men valget falt på å se nærmere på hvilke ulike virkemidler folketrygdloven har som kan bidra til å forhindre, avdekke og bekjempe trygdemisbruk. Lov om folketrygd av 28.februar 1997 nr.19 er det rettslige grunnlaget for gjennomføringen av det norske trygdesystemet. Loven regulerer hvem som har rett på trygdeytelser, hvilke ytelser, hvordan man skal beregne og utbetale ytelsene, og det er i tillegg inntatt regler om saksbehandling og om hvordan folketrygden finansieres.

Men innehar loven også bestemmelser som NAV² kan benytte seg av for å forebygge, kontrollere og sanksjonere misbruk av trygdeytelser? Det er viktig at loven innehar regler som gjør det vanskelig å misbruke systemet, og den bør samtidig gjøre det lett for etaten å kontrollere og avdekke urettmessige utbetalinger. Folketrygdloven inneholder en rekke omfattende og komplekse regler, og i denne oppgaven skal jeg behandle de mest sentrale bestemmelsene som i ulik grad har til hensikt forhindre, avdekke eller bekjempe trygdemisbruk.

1.1.2 Temaets aktualitet

Norge har i dag høye utgifter i form av offentlige ytelser, deriblant ytelser fra folketrygden, og det er svært uheldig at det offentlige utbetaler ytelser til borgere som ikke er berettiget til dette. Å sette fokus på misbruk av trygdeytelser er derfor et aktuelt tema sett i forhold til å ha en sunn samfunnsøkonomi.

Temaet er også aktuelt sett i et fremtidsrettet samfunnsperspektiv. Å få bukt med misbruk av offentlige ytelser vil om mulig også bli mer aktuelt i årene fremover i lys av velferdsstatens økonomiske fremtid, hvor det er antydning at velferdsstaten vil preges av en kraftig økning i utgifter. Under «Stoltenberg regjeringen II» ble det, etter ønske fra Finansdepartementet, lagt frem en perspektivmelding som antydning at Norge som velferdsstat i årene fremover vil bli stilt

² Arbeids og velferdsforvaltningen, se NAV-loven

overfor store utfordringer. Det påpekes at inntektene enten må økes eller så må utgiftene reduseres.³

I denne perspektivmeldingen kom det også frem at Norge er det OECD-landet⁴ som har høyest offentlige utgifter til stønader som er helserelaterte, og det ble påpekt at for å bevare velferden også i fremtiden så krever det at man foretar en høy grad av planlegging. En fornuftig velferdspolitikkk vil være at de som faktisk har rett på ytelser og hjelp fra det offentlige også er de som faktisk får det. For å ha et velfungerende trygdesystem i fremtiden vil det derfor være nødvendig å ha et regelverk som er oppbygd slik at det i minst mulig grad er fristende eller mulig å misbruke.

Oppgavens tema er videre aktuelt med tanke på at det til stadighet dukker opp saker om trygdemisbruk i ulike media. Misbruk eller svindel av offentlige ytelser er et problem som ofte er oppe til samfunnsdebatt, senest 6.januar 2015 hadde Dagbladet i sin papirutgave trygdemisbruk som forsidesak med overskriften «Eier ikke skam, slik snylter flere tusen på NAV». I artikkelen uttalte forsker Simen Markussen at det gjenstår mye arbeid når det gjelder forskning på trygdesvindel; «*Per nå mangler vi en del kunnskap rundt denne typen svindel dessverre*».⁵

Trygdemisbruk er også et tema som opptar en stor del av befolkningen, og i en befolkningsundersøkelse fra 2011 kom det frem at det foreligger en bred oppfatning om at trygdemisbruk i stor grad forekommer. Av de spurte i undersøkelsen svarte 39 % at de kjente noen som hadde misbrukt stønader fra det offentlige.⁶ Dette er svært uheldig med tanke på at befolkningen bør ha tillit til det offentlige velferdssystemet. Å sette fokus på trygdemisbruk, og belyse hvordan det kan forhindres i samfunnet, vil kunne være heldig for å styrke folks tiltro til det norske velferdssystemet. I denne befolkningsundersøkelsen kom det også frem at 9 av 10 av de spurte slutter opp om at trygdemisbruk bør bekjempes, noe som viser at kampen mot trygdemisbruk er en oppgave som i stor grad bør prioriteres av myndighetene.

³ Meld.St.12 (2012-2013) Perspektivmelding 2013, www.regjeringen.no

⁴ OECD: Organisasjon for økonomisk samarbeid og utvikling. Består av totalt 34 medlemsland. www.oecd.org

⁵ Dagbladet (papirutgave) 6.1.2015, s.4.

⁶ Befolkningsundersøkelse om trygdemisbruk for NAV, utført av Opinion AS, s.6.

En utfordring med dette temaet er at det innenfor temaet trygdemisbruk er publisert svært lite juridisk litteratur og andre relevante publikasjoner. Dette mener jeg er uheldig siden det er et tema som er viktig rent samfunnsøkonomisk, og ikke minst også som nevnt med tanke på folks tillit til systemet. Jeg valgte dette temaet fordi det er et aktuelt og viktig tema som bør undersøkes grundigere fra et juridisk ståsted.

1.2 Rettskilder og metode

Denne fremstillingen har hovedsakelig et *de lege lata* perspektiv, det blir redegjort for innholdet i ulike bestemmelser for å belyse hva som er gjeldende rett. Siktemålet med analysen av de ulike bestemmelsene er å klarlegge hvordan reglene kan bidra til å motvirke trygdemisbruk. I den avsluttende delen av oppgaven vil det derimot gå over til en mer rettspolitisk vurdering, *de lege ferenda*, hvor jeg kommer med ulike bemerkninger til dagens regelverk.

Når det gjelder rettskilder på området så er det som nevnt publisert svært lite juridisk litteratur om temaet trygdemisbruk. Den litteraturen som foreligger er mer generell om trygderetten og er mest aktuell i oppgavens innledende del for å belyse trygderettens oppbygging.

I oppgavens hoveddel vil folketrygdlovens forarbeider være aktuelle for å tegne et riktig bilde av reglens formål og funksjon, og siden folketrygdloven er forholdsvis ny så innehar den utfyllende forarbeider som gir anvisning om hvordan regelinnholdet skal forstås. Men i analysen av folketrygdens bestemmelser vil også Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv være retningsgivende. Disse rundskrivene brukes for å orientere NAV om hvordan de enkelte bestemmelsene skal tolkes og forstås, men det er viktig å merke seg at rundskrivene har en mindre rettskildemessig verdi enn lover, forarbeider og rettspraksis. Rundskriv kan nok sidestilles med forvaltningspraksis. Siden man må forutsette at de underordnede organer benytter seg av retningslinjer satt av overordnet organ så kan allikevel de gi et godt bilde av praksis på området. I denne oppgaven vil jeg komme til å vise til rundskriv på en rekke punkter, da de langt på vei kan belyse etatens praksis og forståelse for regelverket.

Når det gjelder rettspraksis som omhandler trygdemisbruk vil jeg til en viss grad benytte avgjørelse fra de ordinære domstoler for å se på hvordan ulike folketrygdbestemmelser

anvendes. Det er riktignok ikke så rikholdig praksis fra domstolene som omhandler oppgavens tema, og det vil derfor være aktuelt å også trekke inn kjennelser fra Trygderetten.⁷

Når det gjelder praksis fra Trygderetten så er det viktig å merke seg at Trygderetten i kraft av å kun behandle saker innenfor folketrygden har en god spisskompetanse på området. Men på den annen side så har de et høyt antall saker i året, noe som krever en relativt rask behandling, og i tillegg foregår prosessen i de fleste tilfeller kun skriftlig. Dette kan nok føre til at sakene sjelden blir like grundig belyst som ved muntlig behandling i de ordinære domstoler.⁸ Når det gjelder hvilken rettskildemessig verdi man kan tillegge disse kjennelsene så har Høyesterett uttalt at avgjørelser fra Trygderetten kan tillegges vekt der de gir «uttrykk for eller har gitt seg utslag i en fast og konsistent praksis».⁹ Kjennelser fra Trygderetten vil derfor i denne fremstillingen vektlegges som rettskilde for å illustrere hvordan noen av folketrygdens bestemmelser benyttes og forstås.

1.3 Avgrensning

Trygdemisbruk som tema åpner opp for flere vinklinger, og har en rekke ulike elementer som ville være aktuelle å analysere nærmere. Men i et forsøk på å komme frem til en grundig og oversiktlig fremstilling innenfor oppgavens rammer har jeg sett meg nødt til å foreta noen avgrensninger.

For det første vil oppgaven her ta sikte på å behandle misbruk av ytelser fra folketrygden som utbetales med hjemmel i lov om folketrygd av 28.februar 1997 nr.19. Oppgaven begrenses derfor kun til denne formen for ytelser, og andre offentlige ytelser behandles derfor ikke.

Trygdemisbruk vil i mange tilfeller være av en slik alvorlig karakter at det av NAV begjæres påtale, og den som har svindlet til seg ytelser fra folketrygden vil da kunne risikere å straffes etter straffelovens bedrageribestemmelser. Denne oppgaven vil bare inneholde en kort oversikt over de strafferettslige sanksjonene av trygdemisbruk, og det blir derfor avgrenset mot en lengre strafferettslig drøfting av bedrageribestemmelsene.

⁷ Trygderetten: nasjonal ankeinstans i saker om trygde- og pensjonsspørsmål. Avgjør hvert år flere tusen ankesaker. Regulert i trygderettsloven.

⁸ Holgersen, Gudrun, s.422

⁹ Rt.2005 s.1757 (45)

1.4 Videre fremstilling

I den videre fremstillingen av oppgaven vil det først bli presentert en fremstilling av trygderett som rettsområde. Dagens trygdesystem er svært omfattende og det utbetales høye summer årlig i ytelser fra det offentlige. Det er en lang rekke ulike ytelser man kan ha rett på dersom man havner i enkelte livssituasjoner, noe som fører til at det finnes en rekke ulike ytelser som potensielt også kan misbrukes.

Det vil videre være en relativt kort oversikt over folketrygdens rolle i dagens velferdsstat, deretter en mer generell oversikt over folketrygdens formål og de ulike ytelsene.

For å kunne foreta en analyse av folketrygdlovens virkemidler mot trygdemisbruk er det først aktuelt å gå nærmere inn på begrepet trygdemisbruk. Der vil jeg forsøke å definere begrepet, og deretter se litt nærmere på hvordan trygdemisbruk foregår i praksis. I denne delen av oppgaven vil det også bli vist til en del offentlig statistikk og rapporter for å belyse omfanget av urettmessige utbetalinger. Siden misbruk av trygdeytelser i noen tilfeller er av en slik art at det er straffbart, vil det som tidligere nevnt, også være en liten del hvor jeg kort ser nærmere på hvordan trygdemisbruk slås ned på strafferettslig.

I oppgavens hoveddel vil jeg foreta en analytisk fremstilling av aktuelle bestemmelser i folketrygdloven. Jeg har valgt å dele fremstillingen inn i fire ulike deler, først en kort innføring om lovens ulike virkemidler, deretter går jeg nærmere inn på medlemmets egen opplysningsplikt, NAVs mulighet for innhenting av opplysninger, og til sist folketrygdlovens ulike former for sanksjoner. Flere av bestemmelsene som behandles i oppgavens hoveddel er av en slik kompleksitet at de potensielt kunne vært gjenstand for lengre, dypere analyse, eksempelvis folketrygdloven § 22-15 om tilbakekreving. Men fordi jeg i denne oppgaven har valgt å se på en lang rekke ulike regler så må omfanget av hver bestemmelse begrenses noe.

Etter oppgavens hoveddel har jeg valgt å komme med noen avsluttende rettspolitiske refleksjoner og bemerkninger for å «samle trådene» og avrunde oppgaven. Denne avsluttende delen inneholder tanker som jeg sitter igjen med etter å ha fordypet meg i folketrygdlovens regler som er knyttet til trygdemisbruk.

2. Rettsområdet

2.1 Folketrygdens plass i samfunnet

2.1.1 Velferdsstaten

Det trygdesystemet vi har i dag har blitt utformet i takt med landets økonomiske og politiske utvikling, og siden 1970-årene har Norge blitt en oljenasjon med høye inntekter noe som har hatt mye å si for dagens velferdsordninger. De offentlige velferdsordningene preger i betydelig grad landets økonomi, politikk og lovgivning¹⁰ og Norge er av den grunn å anse som en velferdsstat. Det karakteristiske med velferdsstaten er at staten har påtatt seg og pålagt kommunene et betydelig ansvar for borgernes velferd og staten skal blant annet gjennom folketrygden sikre inntekt, helse og omsorg.¹¹

2.1.2 Folketrygdens inntekter

Et velutviklet trygdesystem som vi har i Norge i dag er kostnadskrevende og det krever derfor en hel del inntekter. Velferdsordninger krever en stor andel midler, og for å finansiere velferdsstaten er det derfor et behov for staten å ha et høyt nivå av skatter og inntekter. Hovedinntektskildene til folketrygden er i dag gjennom *arbeidsgiveravgift* jf. ftl. § 23-2, *trygdeavgift fra folketrygdens medlemmer* jf. ftl. § 23-3, og *tilskudd fra staten* jf. ftl. § 23-10.¹² For å illustrere hvilke summer det dreier seg om så foreslo Arbeids- og sosialdepartementet å budsjettere 370,5 milliarder kroner til folketrygden i 2015.¹³

2.2 Folketrygdens formål og ytelser

2.2.1 Folketrygdlovens formålsregel

For å få en forståelse av folketrygden som rettsområde er det aktuelt å se på selve formålet. I lov om folketrygd av 28.februar 1997 nr.19 § 1-1 er det oppstilt en regel som fastsetter lovens overordnede formål.

¹⁰ Kjønstad & Syse, Velferdsrett 1, s. 32.

¹¹ Kjønstad & Syse, Velferdsrett 1, s.33.

¹² Kjønstad, Innføring i trygderett, s.32.

¹³ Regjeringens pressemelding 8.10.2014, nr.27 «Folketrygdens utgifter»

I første ledd kommer det frem at folketrygden skal «gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter». De utgifter som er oppstilt i bestemmelsen er utgifter til «arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall». Formålet som kommer frem i dette første leddet er nok det mange forbinder med folketrygden, nemlig at den skal dekke grunnleggende utgifter til livsopphold og kompensere for eventuelle ekstra utgifter som følge av at man er satt i en særskilt situasjon.

Bestemmelsens andre ledd viser at folketrygden skal sikre en viss inntekt og levekår gjennom den enkeltes «livsløp». Dette vil si at det ikke skal være av betydning hvor man er i livet, ung eller gammel, man skal være sikret en viss minimumsstandard. I dette leddet er det også fremmet et solidaritetsprinsipp ved at folketrygden skal bidra til «utjevning av inntekt og levekår» mellom grupper og personer. Folketrygden skal dermed bidra til en omfordeling av inntekt fra personer med høy inntekt til personer med lav inntekt. Et av folketrygdens formål er å kombinere gjensidig forsikring og sosial fordeling for Norges innbyggere.¹⁴

I tredje og siste ledd kommer det frem at folketrygden skal bidra med «hjelp til selvhjelp». For å kunne ha et velfungerende system vil det være hensiktsmessig å bidra med ytelser slik at innbyggerne i stor grad vil kunne forsørge og hjelpe seg selv i hverdagen. Dette er viktig for at mottakerne i størst mulig grad vil kunne ivareta et selvstendig og uavhengig liv, og det vil også på mange måter være hensiktsmessig i forhold til det offentliges bruk av ressurser.

2.2.2 Oversikt over de ulike ytelsene

For å få en bedre forståelse av oppgavens analyse vil det være aktuelt å se nærmere på hvilke ulike ytelser som utbetales fra folketrygden. Folketrygdloven gir hjemmel for en rekke ytelser, og noen viser seg å være lettere å misbruke enn andre. Man skiller først og fremst mellom ytelser til livsopphold og ytelser som skal dekke utgifter, og dersom man oppfyller kravene til medlemskap i folketrygdloven etter lovens kapittel 2 kan man ha rett på en eller flere av disse ytelsene som er hjemlet i loven.

Under kategorien ytelser til *livsopphold* inngår dagpenger ved arbeidsløshet, sykepenger ved egen sykdom, omsorgspenger for pårørendes sykdom, opplæringspenger og pleiepenger. Man har også arbeidsavklaringspenger ved midlertidig uførhet, overgangsstønad ved aleneomsorg

¹⁴ Ot.prp. nr.29 (1995-1996) s.26

for barn, overgangsstønad til etterlatte, overgangsstønad til familiepleiere, alderspensjon, uføretrygd, etterlattepensjon til gjenlevende og barnepensjon. Disse ytelsene skal dekke utgifter til det daglige livsopphold som for eksempel klær, mat, transport, bolig. Det blir her ikke satt noe konkret krav til hva ytelsene skal brukes på, mottakerne kan fritt disponere pengene slik man selv vil. Ytelsene som skal dekke utgifter til livsopphold betales alltid ut som faste summer.¹⁵

Den andre formen for ytelser er de som skal dekke *spesielle utgifter* som man har i forbindelse med at man er satt i en særskilt livssituasjon, dette kan være seg for eksempel sykdom, uførhet, aleneomsorg for barn eller dødsfall. Ytelser kan bidra til å dekke utgifter til helsetjenester ved egen sykdom, rehabiliteringsstønad og tilleggsstønad ved midlertidig uførhet, grunnstønad og hjelpestønad ved varig uførhet. Det er også stønader til familieplanlegging, svangerskap og fødsel, stønad til barnetilsyn og utdanning ved aleneomsorg for barn, og utdanningsstønad dersom man tidligere har vært familiepleier. Ved dødsfall er det også ytelser til gravferdshjelp, bæretransport, og stønad til gjenlevende for barnetilsyn og utdanning.¹⁶

De overnevnte ytelsenes fellestrekk er at de skal dekke et økonomisk tap, enten det er å sikre inntekt som er nødvendig for et vanlig livsopphold, eller for å kompensere for særlige utgifter. Men i tillegg til disse ytelsene finnes det en ytelser som står litt i særstilling, ved yrkesskade kan man nemlig ha rett på en ytelser som skal kompensere for tap av ikke økonomisk art. Etter folketrygdloven § 13-17 har man rett på menerstatning dersom man er blitt «*påført varig og betydelig skadefølge av medisinsk art*».

3. Trygdemisbruk

3.1 Definisjon av begrepet

3.1.1 Trygdesvindler eller trygdemisbruk?

Trygdemisbruk er et ulovfestet begrep som har oppstått for å definere de tilfeller hvor personer har fått utbetalt trygdeytelser uten å være berettiget til det. Det kan være at man har fått utbetalt ytelser som man ikke har grunnlag for å få, eller at man har fått utbetalt mer enn man egentlig

¹⁵ Kjønstad, Innføring i trygderett, s.20.

¹⁶ Kjønstad, Innføring i trygderett, s.21, «Folketrygdens stønadsmeny».

har rett på. I flere ulike anledninger brukes også begrepet *trygdesvindel* og i det forberedende arbeid med oppgaven har jeg forsøkt å få en forståelse for hvordan man skiller mellom disse begrepene. Begrepene brukes veldig mye om hverandre både i litteraturen, artikler, men også innenfor NAV. Etter å ha rettet spørsmål om dette til NAV Kontroll kom det frem at de ikke har hatt noen form for konsekvent bruk av begrepene trygdemisbruk og trygdesvindel, noe som gjør det ekstra utfordrende for å foreta et konsekvent skille i denne oppgaven.¹⁷ Men jeg har kommet til at for å få en bedre forståelse av begrepet kan det være nyttig å trekke et skille mellom det man kan kalle for den «bevisste» og den «ubevisste» formen for trygdemisbruk.

Den *bevisste* formen for trygdemisbruk omtales gjerne for trygdesvindel. I disse tilfellene har man med forsett, viten og vilje, villedet NAV til å betale ut ytelser som man opprinnelig ikke har rett på å få utbetalt. Ved svindel av trygdeytelser har man skapt en falsk illusjon om at man har et behov som i realiteten ikke er gjeldende. Det kan være snakk om at vedkommende ikke har rett på stønader i det hele tatt, eller at man svindler til seg høyere beløp enn det man er berettiget til.¹⁸ Men hva med de tilfellene hvor det i utgangspunktet ikke foreligger en bevisst vilje, men hvor vedkommende bevisst har valgt å ikke foreta seg noe for å rette opp en eventuell feil, er dette bevisst eller ubevisst? Det vil her være noen nyanser som gjør det vanskelig å kategorisere enkelte tilfeller helt konsekvent.

Når det gjelder den *ubevisste* formen for trygdemisbruk, så kan det være en betegnelse på de tilfeller hvor vedkommende ikke har hatt et ønske om å få en ytelse som man ikke har rett på, eller å få utbetalt mer enn man faktisk er berettiget til. Det vil her gjerne være snakk om en eller annen form for feil som har ført til at vedkommende feilaktig har fått utbetalt ytelser eller at man har fått mer enn hva man egentlig har krav på. Dette kan være gjennom misforståelse av regelverk, manglende veiledning eller feil tilknyttet saksbehandling.

Begrepet trygdemisbruk brukes gjerne som en samlebetegnelse på begge former for feilutbetalinger i og med at det i begge former er snakk om et *misbruk* av ytelser fra det offentlige. Denne oppgaven har derfor bare begrepet *trygdemisbruk* alene som overordnet tema, men i den videre fremstillingen vil det i noen tilfeller være nødvendig å skille mellom de to ulike handlingene. Trygdesvindel brukes dermed for den *bevisste* formen for misbruk noe som

¹⁷ Intervju med NAV kontroll, se vedlegg

¹⁸ PROBA samfunnsanalyse 2013, s.2

i utgangspunktet vil komme inn under straffelovgivningen¹⁹, og det *ubevisste* misbruket omtales da bare som trygdemisbruk. I denne fremstillingen vil jeg se på folketrygdlovens bestemmelser som er knyttet opp til både tilfellene av svindel og i de tilfellene hvor det er foreligget et ubevisst misbruk.

En tilsvarende oppdeling av begrepet støttes også av lektor ved Lunds universitet Helén Örnemark Hansen i hennes bok «Bidragsbedrägeri». Hun anvender der begrepet «bidragsbedrägeri», som svarer til det norske begrepet trygdesvindel, for de lovstridige handlingene som er straffbare, og benytter begrepet «bidragsmissbruk» i en mer videre forstand uavhengig av om tilfellene strider mot straffelovgivningen.²⁰

3.1.2 Hvor vidt favner begrepet trygdemisbruk?

De tilfeller av trygdemisbruk som er nevnt ovenfor vil begge være tilfeller hvor man rettstridig har fått utbetalt ytelser, men det finnes også andre tilfeller som ofte betegnes som trygdemisbruk. Det er her gjerne snakk om tilfeller hvor en person har dokumentert at han har krav på en ytelse, men hvor man kan så tvil om personens faktiske, reelle situasjon og om hvorvidt vedkommende i det hele burde motta ytelsen.

Et eksempel på dette vil være en person som oppgir at han eller hun er syk og har rett på sykepengene jf. folketrygdlovens kapittel 8. For at man skal ha rett på sykepengene må det dokumenteres hvorfor man ikke kan stå i arbeid, og dette må være i form av en legeerklæring jf. folketrygdloven § 8-7. Av bestemmelsen kommer det frem at legen i sin vurdering skal foreta en «funksjonsvurdering», og det skal vurderes hvorvidt vedkommende kan «være i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet», jf. § 8-7 tredje ledd. Det er her ofte diskusjon om at det i mange tilfeller er for lav terskel for å utstede legeerklæringer, da det er mange som innehar en holdning om at «det er bare å gå til legen å få en sykemelding». Denne formen for trygdemisbruk er riktignok vanskelig å dokumentere i og med at vedkommende *etter loven* er berettiget til å få utbetalt ytelser fra folketrygden, selv om vedkommende kanskje rent faktisk, i realiteten, egentlig ikke oppfyller kravene.

Videre vil noen gjerne også omtale personer som er godt bemidlet, men som mottar trygdeytelser, for trygdemisbrukere. Enkelte mener at de rikeste i samfunnet «utnytter»

¹⁹ Se nærmere om strafferettslige sanksjoner i kap.3.3

²⁰ Örnemark Hansen, *Bidragsbedrägeri*, s.11.

systemet ved å motta ytelser som de strengt tatt i realiteten ikke har behov for som følge av at de har høy inntekt og/eller formue. Man mener gjerne at de misbruker trygdesystemet ved at de rent faktisk ikke har behov for økonomisk støtte fra staten. Denne problemstilling har blant annet blitt satt på spissen omkring utbetaling av barnetrygd.²¹ Noen mener at denne stønaden burde være behovsprøvd, at den kun utbetales til de som har et størst reelt behov. Men siden det per dags dato er det ikke innført noen form for behovsprøvd barnetrygd, må man for ha rett på stønaden, uavhengig av inntekt, kun oppfylle vilkårene som er oppstilt i barnetrygdlovens kapittel 2. Selv om denne gruppen av personer i noen tilfeller omtales for trygdemisbrukere vil de etter loven være rettmessige mottakere av trygd.

I denne oppgaven skal jeg konsentrere meg om trygdemisbruk som rent faktisk er *urettmessige utbetalinger*, så de to siste formen som i enkelte tilfeller også omtales for trygdemisbruk, vil derfor ikke behandles.

3.2 Trygdemisbruk i praksis

For å få et helhetlig bilde av hvordan misbruk av trygdeytelser arter seg i dag vil det være hensiktsmessig å se på noen tallfestede oversikter. I kampen mot trygdemisbruk blir det til stadighet gjennomført analyser, statistikker og rapporter som skal gi en oversikt over omfanget. I all hovedsak vil jeg her legge frem tall hentet fra PROBA samfunnsanalyse om «Trygdesvindler i Norge» fra 2013, og NAVs egen oversikt over anmeldte trygdesvindelsaker i 2014.

Tallfestingen av trygdemisbrukets omfang viser at det årlig er svært høye summer som utbetales til personer som ikke er berettiget til det, og her er nok også omfanget større enn det som kommer frem i undersøkelsene med tanke på at det etter alt å dømme foreligger høye mørketall.

I 2013 bestilte arbeidsdepartementet, under daværende arbeidsminister Anniken Huitfeldt, en rapport fra PROBA samfunnsanalyse som er spesialisert på å levere samfunnsvitenskapelige analyser.²² Gjennom denne rapporten ønsket de å få en oversikt over misbruk av trygdeytelser i Norge. Rapporten var fokusert på fem stønadsordninger²³, og det kom frem til at det trolig

²¹ Regulert i barnetrygdloven.

²² PROBA samfunnsanalyse, www.proba.no

²³ Dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon, foreldrepenger og overgangsstønad.

svindles for om lag 6 milliarder kroner, noe som tilsvarer 5 % av den totale utbetalingen av disse ytelsene.²⁴

Den 27.januar 2015 publiserte NAV en pressemelding hvor de presenterte omfanget av anmeldte trygdesvindelsaker i 2014. Totalt hadde NAV anmeldt tilfeller av trygdesvindel for 271 millioner kroner, fordelt på litt i overkant av 1200 personer.²⁵ Av denne statistikken kan man se at de største trygdesvindelssummene finnes innenfor arbeidsavklaringspenger, dagpenger, sykepenger og uførepensjon. Det ble svindlet for over 111 millioner bare innenfor arbeidsavklaringspenger, dernest er dagpenger med totalt 88 millioner, sykepenger med 23 millioner, og uførepensjon med 22 millioner.

Daværende Arbeids og velferdsdirektør, Joakim Lystad uttalte i pressemeldingen at det er de største sakene som anmeldes til politiet, de mindre sakene får derimot andre former for reaksjoner fra NAV, som for eksempel utestenging fra å motta ytelser i en viss periode. Dette betyr at trygdemisbruk samlet sett utgjør enda mer enn det som kommer frem av tallfestingen, da den i stor grad dreier seg om de anmeldte tilfellene.

3.3 Strafferettslige sanksjoner

3.3.1 Bedrageri

Som det kom frem i den nevnte pressemeldingen fra NAV så anmeldes de største og mest alvorlige tilfellene av trygdesvindel. Det rettslige grunnlaget for straff i en rekke av disse tilfellene vil da være § 270 i straffeloven av 22.mai 1902 nr.1. Etter denne bestemmelsen straffes den som «i hensikt å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning» gjennom å fremkalle, styrke eller utnytte en villfarelse, rettsstridig forleder noen til handling som «volder tap eller fare for tap» jf. bestemmelsens første punkt. I bestemmelsen kommer det frem at straffen for bedrageri og medvirkning til bedrageri straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år.

For å illustrere et tilfelle hvor denne bestemmelsen kom til anvendelse, kan vi se på en avgjørelse fra Gulating lagmannsrett i 2012 hvor en kvinne ble dømt til 21 dagers betinget

²⁴ Pressemelding nr.14, 2013 «Trygdesvindel for 6 milliarder kroner årlig», www.regjeringen.no

²⁵ NAV – Pressemelding 27.01.2015: «Trygdesvindel for 271 millioner i 2014»

fengsel og en bot for å ha forledet NAV til å betale ut kr. 59 514 kr for mye i dagpenger.²⁶ Hun hadde ikke oppgitt at hun var under utdanning, og etter folketrygdloven § 4-6 har man ikke rett på dagpenger dersom man «(...) gjennomgår utdanning eller opplæring». Hun var dermed ikke berettiget til å motta dagpenger. Lagmannsretten støttet opp om tingrettens vurdering om at hun hadde optrådt med forsett og dermed kunne straffes i henhold til straffeloven § 270.

Denne bestemmelsen har bøter eller fengsel som straff, men hvor går grensen for når man skal benytte seg av fengsel som straffereaksjon? I RT.2008 s.1386 satte Høyesterett opp en grense for i hvilke tilfeller man skal benytte seg av ubetinget fengselsstraff. Denne saken omhandlet trygdesvindler hvor den domfelte urettmessig hadde mottatt kr. 64 289 i dagpenger, og aktuell straffebestemmelse var også her straffeloven § 270. I spørsmålet om straffeutmåling uttalte Høyesterett at for den som er førstegangsovertreder så vil grunnbeløpet på gjerningstidspunktet være en veiledning for hvorvidt man skal idømme samfunnsstraff eller fengsel.²⁷ Høyesterett foretok her en «indeksregulering».²⁸ Denne grensen er dog ikke absolutt og kan i enkelte tilfeller fravikes i strengere eller mildere retning. Beløpet i denne saken hvor Høyesterett foretok denne reguleringen overgikk det som var grunnbeløpet på gjerningstidspunktet, og straffen ble fastsatt til 15 dagers ubetinget fengsel.

3.3.2 Grovt bedrageri

I noen tilfeller vil trygdesvindelen være av en slik art og størrelse at det er å regne som «grovt bedrageri», aktuell straffebestemmelse er da § 271 i straffeloven. Når det skal avgjøres hvorvidt bedrageriet er å regne som grovt skal det blant annet legges vekt på om «handlingen har voldt betydelig økonomisk skade» og om den skyldige har «forledet allmennheten eller en større krets av personer». Dersom man dømmes for grovt bedrageri, eller medvirkning til dette, så er det i bestemmelsen oppstilt en straff med fengsel inntil seks år, og det kan i tillegg ilegges bøter, jf. bestemmelsens første ledd.

Et samboerpar ble i 2013 dømt av Frostating lagmannsrett til 6 måneders fengsel for brudd på § 271.²⁹ De hadde oppgitt til NAV at det forelå et varig samlivsbrudd, og kvinnen mottok derfor stønad som aleneforsørger i nærmere 2 år på til sammen kr. 359 000. Dette samlivsbruddet viste seg i realiteten å ikke være riktig. Lagmannsretten kom til at det her forelå forsett og at de

²⁶ LG-2012-96429

²⁷ Rt.2008 s.1386 (16)

²⁸ Andorsen, Johs. Andenæs- *Spesiell strafferett og formuesforbrytelsene*, s.388

²⁹ LF-2012-108548

handlet i «uberettiget vinnings hensikt». Det som avgjorde at de ble dømt etter § 271 var i høy grad beløpets størrelse.

3.3.3 Grovt uaktsomt bedrageri

Begge de overnevnte bestemmelsene, §§ 270 og 271 krever at handlingen er foretatt forsettlig. Men noen ganger vil det være tilfeller hvor trygdesvindelen ikke er foretatt med viten og vilje, men at man likevel har opptrådt på en måte som strider vesentlig mot hva som ville være å regne som forsvarlig opptreden. Disse tilfellene fanges opp av straffeloven § 271a som fastsetter at den som ved «grov uaktsomhet foretar bedrageri som beskrevet i § 270 eller § 271, straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år.»

Et eksempel på en sak hvor denne bestemmelsen kom til anvendelse har vi fra Borgarting lagmannsrett i 2009.³⁰ I denne saken ble en kvinne dømt for grovt uaktsomt bedrageri av kr. 295 000, jf. straffeloven § 271a, jf. § 270 første ledd nr.1, jf. § 271. Hun hadde rent objektivt overtrådt § 271 om grovt bedrageri, men siden hun ikke oppfylte det subjektive skyldkravet kunne det ikke dømmes etter den bestemmelsen. Kvinnen hadde i omkring to år mottatt stønad med grunnlag i at hun var aleneforsørger, selv om hun var samboer med en mann. Lagmannsretten poengterer i sin begrunnelse at hun burde skaffet seg kjennskap til hvordan reglene om samboerskap skulle forstås, ikke bare høre på det hennes samboer hadde fortalt. Det kom også frem at hun faktisk var kjent med at bosituasjonen deres kunne være et problem i forhold til hennes rett på stønad.

Kvinnen ble dømt til 45 timer samfunnsstraff, subsidiært fengsel i 30 dager. I dommen ble det poengtert at «allmennpreventive grunner tilsier at reaksjonen ved trygdebedrageri er streng», men som følge av spesielle omstendigheter i denne saken, blant annet kvinnens lave evnenivå og psykiske problemer, så ble det idømt samfunnsstraff istedenfor fengsel.

³⁰ LB-2009-29528

4. Folketrygdloven

4.1 Lovens ulike virkemidler

4.1.1 Innledning

Jeg vil i denne delen av oppgaven presentere en fremstilling av de ulike bestemmelsene i folketrygdloven som etter sin art brukes, eller kan brukes, som virkemidler for å forhindre, avdekke og bekjempe trygdemisbruk.

Det vil i all hovedsak være en analyse av relevante bestemmelser i folketrygdloven. Jeg vil se på formålet bak reglene, reglens innhold og funksjon i praksis, jeg vil også og drøfte eventuelle uklarheter, fordeler og ulemper. Det vil også bli vist til relevante eksempler fra rettspraksis for å klarlegge innholdet av reglene og for å illustrere hva som er gjeldende rett.

Vi kan grovt sett dele inn den videre fremstillingen i en saksbehandlingsdel og en sanksjonsdel. Saksbehandlingsdelen inneholder reglene om opplysningsplikt for medlemmet, samt NAVs mulighet for innhenting av opplysninger. I sanksjonsdelen vil jeg gå nærmere inn på folketrygdlovens bestemmelser som inneholder reaksjoner som benyttes for å slå ned på de tilfeller hvor det er oppdaget trygdemisbruk.

4.1.2 Saksbehandling, kontroll og sanksjonering

Den som mener å ha krav på en trygdeytelse må sette frem kravet for sitt lokale NAV-kontor, jf. folketrygdloven § 21-2. I den videre saksbehandlingen er NAV avhengig av en rekke opplysninger for å kunne avgjøre om vedkommende faktisk har rett på ytelsen. Folketrygdloven kapittel 21 regulerer denne saksbehandlingen og inneholder en rekke bestemmelser om NAVs saks-, anke-, og klagebehandling.

I tillegg til disse saksbehandlingsreglene kommer også forvaltningslovens³¹ bestemmelser til anvendelse. NAV er et forvaltningsorgan og etter folketrygdloven § 21-1 er forvaltningsloven derfor også gjeldende for gangen i saksbehandlingen, men i tilfeller hvor det vil være motstrid eller kollisjon mellom reglene i forvaltningsloven og folketrygdloven så er det reglene i folketrygdloven som går foran siden den er *lex specialis*, en særlovgivning.

³¹ Lov av 10.februar 1967, om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

På bakgrunn av at saksbehandlingen hos NAV også faller inn under forvaltningslovens regler er de forpliktet til å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».³² For å kunne gjennomføre en grundig og opplyst saksbehandling vil det være svært viktig med opplysninger fra folketrygdens medlemmer. Folketrygdloven innehar bestemmelser som fastsetter medlemmets egen opplysningsplikt, i tillegg innehar loven egne bestemmelser som hjemler NAVs mulighet for å innhente opplysninger for bruk i saksbehandling eller kontroll.

Den ordinære saksbehandlingen er en viktig del av det å kunne forhindre og begrense trygdemisbruk, dersom man oppdager feil allerede her unngår man at det utbetales uberettigede ytelser. Det vil derfor være relevant å se nærmere på aktuelle bestemmelser innenfor saksbehandlingen.

I de tilfeller hvor man ikke får hindret trygdemisbruk gjennom ordinær saksbehandling vil det være viktig å ha rutiner og systemer som allikevel kan bidra til å avsløre personer som prøver å tilegne seg eller faktisk mottar urettmessige ytelser fra folketrygden. NAVs mulighet for å innhente opplysninger er viktig for å opplyse saken under saksbehandling, men kanskje desto viktigere ved kontroll av løpende ytelser.

Dersom det i noen av disse leddene oppdages misbruk av trygdeytelser, vil det være aktuelt å ilegge medlemmet en form for sanksjon. De ulike reaksjoner fra NAV vil i tillegg til å «straffe» den som har fått en eller flere urettmessige utbetaling også kunne ha en viktig preventiv effekt i prosessen med å forhindre trygdemisbruk.

4.2 Medlemmets egen opplysningsplikt

4.2.1 Formål

Folketrygdlovens bestemmelser om opplysningsplikt er nødvendige for at medlemmene selv skal bidra til å opplyse egen sak. Opplysningene vil være et viktig grunnlag for NAV i arbeidet med å vurdere om medlemmet oppfylder vilkårene for å ha rett til den omsøkte ytelsen, men det er også svært viktig i tilfeller hvor det inntreffer endringer i livs-, bo-, sykdoms-, eller inntektssituasjon. Opplysningene vil da kunne være av betydning for om man fortsatt har rett på en ytelse, eller om det er behov for å endre størrelsen eller omfanget. NAV må i stor grad

³² Forvaltningsloven § 17

basere sin saksbehandling på medlemmenes opplysninger, og det hviler dermed et stort ansvar på medlemmene ved at de må oppgi tilstrekkelige, og nødvendige opplysninger.

4.2.2 Folketrygdloven § 21-3

Medlemmets opplysningsplikt.

Denne bestemmelsen omhandler medlemmets grunnleggende plikt til å gi opplysninger til NAV, og den er oppbygd i fire ledd som hvert enkelt omfatter ulike deler av denne opplysningsplikten.

Etter bestemmelsens første ledd kommer det frem at medlemmet er pliktig til «å gi de opplysninger og levere de dokumenter som er nødvendige» for at NAV, Helsedirektoratet eller et organ som Helsedirektoratet har bestemt, «skal kunne vurdere om vedkommende har rett til ytelsen». Eksempler på dette vil gjerne være opplysninger om inntekt, familieforhold, bo- og arbeidsforhold.

Spørsmålet som da kan reises er hva som er å anse som *nødvendige opplysninger*? Ordlyden i bestemmelsen hentyder til at man her ønsker en viss begrensning for hvilke opplysninger medlemmet skal oppgi, man ønsker opplysninger som er formålstjenlig og som kan bidra til å opplyse den aktuelle sak. Hva som er å anse som nødvendige opplysninger vil kunne variere, og det må vurderes utfra sakens art og forhold ellers knyttet til saken.³³ I NAVs saksbehandlingsrundskriv er det poengtert at det som konkret kan kreves av opplysninger i de fleste tilfeller vil fremgå av «kravskjemaet, vedtaket eller en generell orientering som vedtaket viser til».³⁴

I kraft av bestemmelsens første ledd har medlemmet også en plikt til å «underrette etaten om endringer i forhold som kan være avgjørende for om vedkommende fortsatt har rett til ytelsen eller for å kunne kontrollere ytelsens størrelse». Noen ytelser er for eksempel beregnet utfra livssituasjon, sivilstand, helsetilstand eller inntektsnivå, og hvis det skjer endringer innenfor de situasjonene som ligger til grunn for ytelsen vil det være viktig å melde fra om til NAV slik at man ikke får utbetalt mer enn det man har krav på.

³³ Rundskriv fra Arbeids og velferdsdirektoratet (§ 21-4)

³⁴ Rundskriv fra Arbeids og velferdsdirektoratet (§21-3)

Bestemmelsens andre ledd gir NAV hjemmel til å kreve at mottakeren av en ytelse skal gi opplysninger og levere «de dokumenter som er nødvendige for å kontrollere ytelsens størrelse eller vilkårene for rett til ytelsen». I arbeidet mot trygdemisbruk vil det være svært viktig for NAV å kunne kontrollere de ytelsene som utbetales, og på denne måten kan man oppdage om det utbetales urettmessige ytelser. Opplysninger fra medlemmet er dermed svært viktig i NAVs kontrollarbeid.

I noen tilfeller vil opplysninger etter bestemmelsens første og andre ledd ikke være tilstrekkelig eller hensiktsmessig, og NAV kan derfor, etter tredje ledd, pålegge medlemmet «å la seg undersøke eller intervju av den lege eller annen sakkyndig som etaten bestemmer». Noen av folketrygdens ytelser innehar enkelte medisinske kriterier som vilkår, og det kan i noen tilfeller oppstå tvil omkring den medisinske dokumentasjon som foreligger. Av den grunn vil det kunne være behov for å fremstille medlemmet for en kontrollundersøkelse inkludert en ny erklæring fra en ny behandler/sakkyndig.³⁵ For å sikre at den undersøkelse som blir gjennomført er korrekt så bestemmer etaten hvilken sakkyndig som skal foreta undersøkelse eller intervju, men det er i siste setning i tredje ledd poengtert at så langt det er forenelig med kontrollhensynet så «skal det tas hensyn til personens ønsker».

For å sikre at den som krever eller mottar en ytelse faktisk er den personen som man gir seg ut for å være, fastsetter bestemmelsens fjerde ledd en legitimasjonsplikt. Medlemmet må da personlig møte opp et sted som etaten har bestemt for å fremvise «pass eller annen gyldig legitimasjon», det er ikke tilstrekkelig å sende inn kopi av legitimasjon i brev eller ved elektronisk post.³⁶ Dette skal dog ikke være nødvendig i de tilfeller hvor medlemmet er kjent for etaten fra før.³⁷ I fjerde ledd andre punktum blir det presisert at denne legitimasjonsplikten også er gjeldende dersom medlemmet er i kontakt med «helsepersonell eller andre med sikte på erklæringer eller uttalelser» som skal være en del av saksbehandlingen for utbetaling av ytelser.

Dette fjerde leddet ble lagt til bestemmelsen i 2013 som et ledd i kampen mot misbruk av stønader.³⁸ Innføringen av bestemmelsen skal være med på å sikre at ytelser blir utbetalt til rettmessig person, og den er med på å skape et riktig og helhetlig bilde av den som søker om å

³⁵ Rundskriv fra Arbeids og velferdsdirektoratet (§21-3)

³⁶ Ot.prp.nr.29 (1995-1996)

³⁷ Prop.7 L (2012-2013)

³⁸ Lov om endringer i folketrygdloven av 19.april 2013 nr.14

få utbetalt ytelser fra folketrygden.³⁹ I tiden før man innførte denne legitimasjonsplikten er det grunn til å tro at det ville være mulighet for å utnytte systemet ved å fremstille uriktig person for etaten. Uten denne legitimasjonsplikten kunne man i prinsippet få en annen person som oppfylte et eller flere av lovens krav til å utgi seg for å være den berettigede og på den måten ville man kunne ha lurt systemet til å feilaktig utbetale en ytelse til en person som ikke var berettiget til det. Innføring av legitimasjonsplikten har medført at man lett vil kunne identifisere om det er den rettmessige personen som er i kontakt med NAV eller som undersøkes av helsepersonell.

4.2.3 Folketrygdloven § 25-4

Særskilt meldeplikt for samboere.

I tillegg til den generelle opplysningsplikten som fremgår av § 21-3, er det i folketrygdloven § 25-4 oppstilt en «særskilt meldeplikt for samboere» som tar opplysningsplikten et steg videre. Noen av folketrygdens ytelser blir beregnet utfra hvorvidt man er enslig, enke eller enkemann, eller om man er i et samliv som samboer eller gift. Opplysninger om dette er viktig for den enkelte persons rettsstilling i folketrygdloven da man kan ha rett på enkelte ytelser som følge av at man er enslig, og om man flytter sammen med noen kan man miste denne retten. Å ikke gi melding om dette til NAV kan føre til at man urettmessig får utbetalt ytelser som man ikke er berettiget til, og man misbruker dermed trygdesystemet. Et sentralt spørsmål blir da når inntreer denne meldeplikten, og hvem er å regne som samboere?

Av bestemmelsen kommer det frem at meldeplikten inntreer dersom man mottar pensjon eller overgangsstønad og regnes som samboere etter folketrygdloven § 1-5, eller har «bodd sammen i 12 av de siste 18 månedene». Folketrygdloven § 25-4 presiserer ikke begrepet samboere ytterligere. Defineringen av samboere i folketrygdloven § 1-5 er knyttet til det faktum at bestemmelser som i loven gjelder for ektefeller også skal gjelde for samboere dersom de bor i samme hus og «har eller har hatt felles barn» eller de «tidligere har vært gift med hverandre».

Det er vanskelig å fastslå når et samboerskap er etablert gjennom ytre kriterier da det ikke finnes noe eget register for etablering av samboerforhold.⁴⁰ Ser man til andre defineringer av begrepet samboere så foreligger det i arveloven en legaldefinisjon om at man er å regne som samboere

³⁹ Rundskriv fra Arbeids og velferdsdirektoratet (§ 21-3)

⁴⁰ Eeg, Thomas kap.2.1

dersom man er over 18 år, er ugift, og lever i «eit ekteskapsliknande forhold».⁴¹ I forarbeidene til endringer i arveloven poengterte departementet at definisjonen på samboere inneholder noen hovedprinsipper, nemlig at det må dreie seg om et parforhold hvor man har en felles husholdning, et felles faktisk bosted og samlivet må være av en viss stabil karakter.⁴² Det blir i forarbeidene også uttalt at registrering av samme adresse folkeregisteret ikke er avgjørende for om man er å regne som samboere, da man i enkelte tilfeller vil ha behov for ulike folkeregistrerte adresser.

I mange tilfeller vil det være viktig å fastsette hvorvidt en stønadsmottaker har vært enslig eller samboer. Det kan være tilfeller av tvil hvor man ønsker å klarlegge og avgjøre om en ytelse har blitt rettmessig utbetalt. Avklaring og sansynliggjøring av sivilstatus var kjernen i en sak som var oppe til behandling i Trygderetten i 2013.⁴³ En dame A f. 1954 hadde mottatt gjenlevendepensjon fra folketrygden etter sin avdøde ektefelle B, men giftet seg etter noen år med C noe som førte til at gjenlevendepensjonen etter loven opphørte. Det nye ekteskapet med C varte rundt et år før hun meldte fra til NAV at hun skulle skilles, og dermed søkte om å gjenoppta utbetaling av gjenlevendepensjon etter avdøde ektefelle B. Etter folketrygdloven § 17-11 om gjenlevendepensjon hadde kvinnen fortsatt rett til gjenlevendepensjon fra sitt første ekteskap, og hun fikk innvilget det på grunnlag av at det nye ekteskapet ble «oppløst ved skilsmisse før det er gått to år».

Etter at kvinnen hadde mottatt gjenlevendepensjon i nærmere et år valgte NAV å ta opp saken til vurdering, bakgrunnen var at det ble oppdaget at hun hos NAV fortsatt var registrert på samme adresse som sin fraskilte ektemann. Sakens store vurderingstema ble da hvorvidt kvinnen kunne sannsynliggjøre at hun ikke lenger var samboer med sin fraskilte mann da det var mye som tydet på at hun fortsatt var det. Etter folketrygdloven § 1-5 er et samboerskap med en fraskilt ektefelle, som nevnt ovenfor, likestilt med ekteskap dersom man fortsatt lever sammen, avklaring av denne situasjonen var dermed viktig. Dersom hun fortsatt bodde sammen med C hadde hun ikke rett til gjenlevendepensjon.

I kjennelsen ble det poengtert at «stønadsmottakeren må sannsynliggjøre at vedkommende fyller vilkårene for stønad eller pensjon». Kvinnen hadde dermed selv bevisbyrden for at

⁴¹ Lov om arv, § 28a

⁴² Ot.prp.nr.73 (2007-2008) s.22

⁴³ TRR-2013-1867

vilkårene for stønad var oppfylt, og det måtte foreligge sannsynlighetsovervekt for dette. Kvinnen anførte at registrering i folkeregisteret på ulike steder burde være tilstrekkelig bevis for at de ikke bodde sammen, men NAV mente at dette i seg selv «ikke anses som tilstrekkelig bevis» da det ikke er et bevis for hvor man faktisk bor⁴⁴. Noen av de elementene som talte for at de fortsatt var samboere var blant annet at kvinnen fikk post til sin tidligere adresse hos C, hun hadde samme hjemmetelefonnummer som C, hun hadde ingen leiekontrakt å vise til fra sin angivelige nye bolig og hun betalte heller ikke leie der.

I Trygderettens bemerkninger ble det trukket frem at kvinnen etter folketrygdloven § 25-4 første ledd var pliktig til å gi melding om samboerskapet siden hun mottok gjenlevendepensjon. Trygderetten stadfestet NAVs vedtak og trakk frem i sin begrunnelse at det var flere elementer som tydet på at hun fortsatt bodde sammen med C. Tiden som samboer sammenholdt med tiden de var gift førte til at hun ikke hadde oppfylt vilkårene for å gjenoppta gjenlevendepensjon etter § 17-11. Denne saken er et godt eksempel på at folketrygdloven § 25-4 sammenfattet med den defineringen som foreligger av samboere i § 1-5 bidrar til at man kan unngå at noen utnytter systemet ved å foreta en skilsmisse rent formelt men i realiteten fortsetter samlivet.

I den overnevnte saken påvirket samboerforholdet den faktiske retten til å motta ytelsen, men i rundskriv fra Arbeids og velferdsdirektoratet fremkommer det at man er pliktige til å opplyse om samboerskap når samboerforholdet etableres *uavhengig* av om det vil påvirke den ytelsen man får utbetalt.⁴⁵ Det er viktig at medlemmene opplyser om forholdet slik at NAV kan foreta en vurdering om hvorvidt det vil være av betydning for utbetaling av stønader fra folketrygden. Det vil være bedre å gi beskjed til NAV i tilfeller hvor man er usikker på om samboerskapet vil ha betydning, enn det å ende opp med å få tilbakebetalingskrav⁴⁶ som følge av at man har fått urettmessige utbetalinger fordi man unnlot å gi beskjed.

Det at det ikke foreligger noen konkret definisjon for hva som er å anse som samboere kan nok føre til at noen unngår å melde fra fordi de er usikker på om man i sin situasjon er å regne som samboere. Det vil nok i en del tilfeller være vanskelig å foreta en vurdering om man er å anse som samboere i forhold til de nokså vage definisjoner som foreligger, dette kan i mange tilfeller skape tvilstilfeller som kan føre til uriktige utbetalinger av ytelser.

⁴⁴ TRR-2013-1867 s.4

⁴⁵ Rundskriv fra Arbeids og velferdsdirektoratet (§ 25-4)

⁴⁶ Se nærmere om tilbakekreving i kap. 4.4.5

Hensikten med folketrygdloven § 25-4 er å sørge for at man unngår feilaktig utbetalinger til personer som får en endret rett til enkelte ytelser som følge av at de flytter sammen. Stønadmottakeren gir melding til NAV om at man er blitt samboer og etaten vil da foreta en vurdering om det er behov for endring i ytelsesbildet, og ytelsene blir da avpasset til hva man fortsatt har rett på sin nye situasjon som samboer. Bestemmelsen er nok ikke like hensiktsmessig for forhindre trygdemisbruk som den potensielt kunne vært dersom man faktisk hadde en konkret definering på når man er å regne som samboere.

4.3 NAVs mulighet for innhenting av opplysninger

4.3.1 Formål

I noen tilfeller vil ikke opplysninger fra medlemmene være tilstrekkelig for en grundig og opplyst saksbehandling. Det er derfor nødvendig for NAV å kunne ha mulighet til å selv innhente opplysninger for bruk i saksbehandling eller for å kunne føre kontroll av allerede ferdigbehandlede søknader. For å kunne sikre en god saksbehandling åpner derfor folketrygdloven opp for at NAV selv i enkelte situasjoner kan innhente opplysninger av betydning.

4.3.2 Folketrygdloven § 21-4

Innhenting av opplysninger og uttalelser.

I saker hvor etaten har et behov for å kontrollere medlemmets stønadsforhold eller hvor det foreligger mistanke om trygdemisbruk vil det gjerne være behov for flere opplysninger enn de som foreligger. I denne prosessen er det naturlig at NAV først ser på de opplysninger som de har tilgang til i sine egne registre, men i noen tilfeller vil dette ikke være tilstrekkelig for å kunne belyse saken, og NAV har dermed gjennom denne bestemmelsen mulighet for å innhente ytterligere opplysninger. Bestemmelsen er hovedregelen om innhenting av opplysninger. Den hjemler NAVs alminnelige adgang til å innhente opplysninger og uttalelser som er «nødvendige for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt eller har vært oppfylt i tilbakelagte perioder». NAV kan også innhente opplysninger for å kontrollere utbetalinger som er utført «etter en direkte oppgjørsordning» i henhold til folketrygdloven § 22-2.

Hvilke instanser NAV kan innhente opplysninger fra er oppstilt i bestemmelsens første ledd. Det er «helsepersonell, andre som yter tjenester forutsatt at de gjør det for trygdens regning, arbeidsgiver, tidligere arbeidsgiver, postoperatør, utdanningsinstitusjon, barnetilsynsordning, offentlig virksomhet, pensjonsinnretning, forsikringsselskap, annen finansinstitusjon og regnskapsfører.» Dette er en uttømmende liste over hvem NAV kan innhente opplysninger fra, og bestemmelsen hjemler derfor ikke innhenting av opplysninger fra andre enn de som er nevnt.⁴⁷

Spørsmålet man da kan stille er *hvilke* opplysninger NAV kan få gjennom de ulike instansene som er oppregnet i § 21-4?

Ordlyden i bestemmelsen understreker at opplysningene som innhentes skal være *nødvendige* for å få opplyst saken. Opplysninger regnes som nødvendige dersom man mener de vil kunne «kaste lys over stønadsforholdet».⁴⁸ Det vil naturlig nok være ulike behov for dokumentasjon fra sak til sak, og kravet for hva som anses som nødvendig og tilstrekkelig dokumentasjon vil dermed variere mellom de ulike ytelsene.

Fra arbeidsgiver eller tidligere arbeidsgiver kan man innhente opplysninger som er naturlig sett i forhold til medlemmets arbeidsforhold, fra postoperatør kan man innhente opplysning om adresse, fra utdanningsinstitusjon kan man få opplysninger om medlemmet eller medlemmets barns tilknytning til institusjonen, og fra barnetilsynsordningen⁴⁹ kan man få oppgitt informasjon om hvorvidt barnet f.eks. går i barnehage.⁵⁰

Siden NAV kan innhente opplysninger fra offentlig virksomhet er det aktuelt å få klarlagt hva som går inn under betegnelsen «offentlig virksomhet». Gjennom forarbeidene til § 21-4 kommer det frem at det er «om lag dei same som er underlagt offentleglova»,⁵¹ som da vil si stat, fylkeskommuner og kommuner. I tillegg vil det være en rekke andre rettssubjekter tilknyttet dem, og andre rettssubjekter som fatter enkeltvedtak eller forskrift, jf. offentleglova § 2. Hvilke opplysninger NAV kan innhente fra «offentlig virksomhet» vil derfor variere utfra

⁴⁷ Rundskriv fra Arbeids og velferdsdirektoratet (§ 21-4)

⁴⁸ Rundskriv fra Arbeids og velferdsdirektoratet (§ 21-4)

⁴⁹ Barnehage, dagmamma eller andre som ofte har tilsyn med barn.

⁵⁰ Rundskriv fra Arbeids og velferdsdirektoratet (§ 21-4)

⁵¹ Ot.prp.nr.76 (2007-2008), s.81

hvilken virksomhet det gjelder, men det vil her, som ellers når det gjelder innhenting av opplysninger, begrenses til det som er naturlig og nødvendig for den saken det gjelder.

Videre kan NAV også innhente opplysninger fra «pensjonsinnretninger», det være seg både fra private og offentlige ordninger som innehar informasjon om medlemmets pensjon. Når det gjelder forsikringsselskap så vil gjerne opplysninger som er knyttet til utbetaling av menerstatning, uføretrygd og yrkesskade være nyttig for etaten. I rundskriv knyttet til bestemmelsen blir opplysninger fra finansinstitusjoner trukket frem som viktige i kampen for å avdekke trygdemisbruk.⁵² Direktoratet poengterer i det samme rundskrivet at NAV bare skal innhente opplysninger fra finansinstitusjoner i de tilfellene hvor man antar at det kan komme til å skje urettmessige utbetalinger, og de opplysningene som innhentes skal være spesifisert og være viktige for saksbehandlingen eller for å føre kontroll.

Til sist er det opplysninger fra regnskapsfører. Denne instansen ble i 2013 tilføyd § 21-4 på bakgrunn av at man ønsket en klar hjemmel for å innhente opplysninger om inntekt hos selvstendig næringsdrivende.⁵³ For medlemmer som er vanlige arbeidstakere kan NAV kontrollere de opplysningene medlemmet har oppgitt om inntekt opp mot de opplysningene som de kan innhente fra arbeidsgiver. Situasjonen blir derimot litt annerledes i enkeltmannsforetak hvor den selvstendige næringsdrivende er sin egen arbeidsgiver. Innføringen av regnskapsfører i bestemmelsen har ført til at det vil være lettere å avdekke eventuelle feil i saker knyttet til selvstendig næringsdrivende. Regnskapsføreren vil i denne sammenheng ha den samme rollen overfor NAV om den selvstendige næringsdrivende som en arbeidsgiver har for opplysninger om sine arbeidstakere.

Etter å ha sett på hvor NAV kan innhente opplysninger, og hvilke opplysninger de har rett på å få, er det neste spørsmålet, hvem kan de innhente opplysninger om? I første ledd andre punktum presiseres det at NAVs mulighet for å innhente opplysninger ikke bare omfatter stønadsmottakeren, men også andre personer, men hvem er da å regne som «andre personer»?

I noen tilfeller er stønadsretten avhengig av andre personers livs- eller helsesituasjon, og det vil da være nødvendig å innhente opplysninger om andre enn stønadstakeren for å vurdere en stønadsrett. Dette kan for eksempel være situasjonen dersom man reiser krav om pleiepenge

⁵² Rundskriv fra Arbeids og velferdsdirektoratet (§21-4)

⁵³ Prop.7 L (2012-2013)

som følge av barns eller andre nærståendes sykdom. Det kan være nødvendig å innhente informasjon om vedkommende som er syk for å vurdere om vilkårene for stønad er oppfylt. Andre personer er gjerne personer som har en tilknytning til, eller har en avgjørende betydning for den aktuelle stønadsretten. Siden det her er snakk om opplysninger om andre en stønadsmottakeren vil det her være spesielt viktig at opplysningene som innhentes begrenses til det som er høyst nødvendig. I mange tilfeller vil de som pålegges «å gi opplysninger, erklæringer og uttalelser» inneha en taushetsplikt, men denne er ikke til hinder for å gi nødvendige opplysninger til etaten, jf. sjette ledd.

4.3.3 Folketrygdloven § 21-4a

Innhenting av opplysninger fra tredje mann – stedlig kontroll.

Denne bestemmelsen ble tilføyd folketrygdloven i 2009, og NAV fikk med dette en utvidet mulighet til å innhente opplysninger. Bestemmelsen hjemler at etaten kan «pålegge andre enn dem som er nevnt i § 21-4 å gi de opplysninger som er nødvendige for å avdekke eller begrense urettmessige utbetalinger fra trygden».

Et viktig vilkår her er at det foreligger rimelig grunn til mistanke om at det er skjedd eller «vil skje urettmessige utbetalinger fra trygden», og i forarbeidene kommer det frem at man skal forstå vilkåret «rimelig grunn til mistanke» på omtrent samme måte som i straffeprosessloven § 224 første ledd for å kunne iverksette etterforskning.⁵⁴ En slik mistanke vil gjerne oppstå som følge av at NAV får konkrete tips, eller at det gjennom kontroller og ordinær saksbehandling oppdages momenter som skaper grunn til å mistenke at det har skjedd eller kommer til å skje urettmessige utbetalinger fra folketrygden.

Når det gjelder hvilke opplysninger som kan innhentes fra tredjemann så er det i forarbeidene blant annet nevnt opplysninger som for eksempel regnskapsmateriale for å opplyse om inntekt, eller opplysninger om hvor en person faktisk bor der hvor det er et vilkår for utbetaling av stønad at medlemmet bor alene.⁵⁵ Dette kan da eksempelvis innhentes fra en borettslagleder som tredjemann. Når det gjelder å innhente opplysninger fra tredjemann så er det riktignok et unntak for stønadsmottakerens familie da dette ville vært uheldig, jf. folketrygdloven § 21-4c

⁵⁴ Ot.prp.nr.76 (2007-2008) s.81

⁵⁵ Ot.prp.nr.76 (2007-2008) s.81

femte ledd. Familie har her et bevisfritak på lik linje med det som foreligger i tvisteloven §§ 22-8 og 22-9.

I bestemmelsens første ledd kommer det frem at man, som i § 21-4, ikke bare kan kreve opplysninger om stønadstakeren, men også opplysninger om andre personer enn stønadstakeren. Opplysninger om andre personer enn stønadstakeren vil i mange tilfeller kunne bidra til å avdekke eller forhindre trygdemisbruk. Eksempel på dette kan være at det i saker hvor man skal vurdere ytelser til enslig forsørger kan være nødvendig å innhente opplysninger fra den andre forelderen, eller at man for eksempel undersøker faktiske ansettelsesforhold hos en arbeidsgiver for å kontrollere om en stønadstaker er i arbeid i tilfeller hvor utbetaling av en ytelse er basert på at vedkommende ikke står i arbeid.⁵⁶ Et problem med denne måten å avdekke trygdemisbruk på er at det kan være mulig å unngå kontroll ved at man får andre personer til å fremstå i ens navn, for eksempel ved at en stønadstaker lar sin ektefelle stå som formell eier og driver av et firma mens den faktiske arbeidsinnsats i realiteten utføres av stønadstakeren.⁵⁷

En annen måte å avdekke trygdemisbruk på som derimot kan være svært effektiv er det at NAV kan innhente opplysninger fra tredjemann gjennom å foreta *stedlig kontroll i virksomheter*. Det kan foretas kontroll i virksomheter som «erfaringsmessig er utsatt for trygdemisbruk» og på steder hvor det forøvrig foreligger «konkret mistanke om dette» jf. bestemmelsens andre ledd. Dette vil gjerne være målrettede kontroller basert på risikovurderinger som er foretatt innenfor enkelte bransjer og miljøer hvor man vet at det er utstrakt misbruk av ytelser fra folketrygden.⁵⁸ Et eksempel på dette var en storkontroll av en rekke budbilfirmaer i 2010, og i denne kontrollen ble det blant annet oppdaget at 32 av 60 kontrollerte sjåførere ikke var registrert som ansatt i det firmaet de jobbet for, noe som gav NAV sterke mistanker om svart arbeid og trygdemisbruk.⁵⁹ Å bli gjenstand for slike stedlige kontroller vil nok i mange tilfeller ikke bli særlig godt mottatt av den virksomheten som kontrolleres, og NAV kan dermed av sikkerhetsmessige årsaker kreve «bistand av politiet til å gjennomføre kontrollen» jf. §21-4 andre ledd. Virksomheten som blir kontrollert har mulighet til å klage over beslutning om gjennomføring av kontroll, men dette stopper ikke eller utsetter kontrollen, jf. forvaltningsloven § 15 om fremgangsmåte ved

⁵⁶ Rundskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (§21-4a)

⁵⁷ Rundskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (§21-4a)

⁵⁸ Ot.prp.nr.76 (2007-2008) s.81

⁵⁹ www.nrk.no, «Budbilfirmaer tatt i kontroll»

gransking. En slik klage kan derimot føre til at NAV begrenser sine krav til det som er ytterst nødvendig og avventer med ytterligere gransking til klagen er behandlet.⁶⁰

I bestemmelsens siste ledd kommer det frem at denne opplysningsplikten strekker seg langt og den som blir pålagt «å gi opplysninger eller innsyn i dokumenter» skal gjøre dette uten noen form for godtgjørelse. Mange har også i kraft av sitt yrke eller sin stilling taushetsplikt, men dette er, tilsvarende som i § 21-4, ikke til hinder dersom man blir pålagt å gi opplysninger til NAV jf. § 21-4a tredje ledd.

4.3.4 Folketrygdløven § 21-4b

Utveksling av opplysninger med finansinstitusjoner.

Denne bestemmelsen hjemler muligheten for utveksling av informasjon mellom Arbeids- og velferdsetaten og pensjonsinstitusjoner, forsikringsselskaper og andre finansinstitusjoner for å unngå at det blir begått forsikringssvindel eller trygdemisbruk.⁶¹

Paragrafen skiller seg ut i forhold til de to forutgående ved at den i større grad retter seg direkte mot institusjonene, uten at stønadsmottakerne trekkes inn. Første ledd gir hjemmel for at ulike finansinstitusjoner kan informere NAV om forhold som «har medført eller kan medføre urettmessig utbetaling av trygdeytelser», og på tilsvarende måte har NAV gjennom andre ledd en rett til å varsle eller informere finansinstitusjoner dersom det blir oppdaget at en person ved «forsett eller uaktsomhet» har fått eller har forsøkt å få urettmessige utbetalinger fra etaten. Selv om de ulike instansene vil kunne være bundet av taushetsplikt så er den ikke til hinder for at de kan utveksle informasjon med etaten, jf. bestemmelsens første ledd.

Et unntak fra denne utvekslingen av opplysninger er helseopplysninger eller lignende som er innhentet i medhold av folketrygdløven § 21-3, § 21-4 eller § 21-4 a, jf. 21-4b tredje ledd. Men det kan allikevel her opplyses om hvilke ytelser som vedkommende har tilstått eller forsøkt å oppnå, og om de «feilaktige eller mangelfulle opplysningene gjelder sivilstand, bosted, økonomiske eller helsemessige forhold eller annet».

⁶⁰ Rundskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (§21-4a)

⁶¹ Ot.prp.nr.76 (2007-2008) s.82

Det spørsmål som da videre kan reises er hvorvidt den personen det blir utvekslet opplysninger om skal varsles? Etter personopplysningsloven § 19 er det fastlagt en hovedregel om informasjonsplikt når det samles inn informasjon om en person, men i § 21-4b fjerde ledd kommer det frem at denne bestemmelsen er et unntak fra informasjonsplikten i personopplysningsloven da den som opplysningene gjelder ikke skal «gjøres kjent med at det er gitt informasjon etter første eller andre ledd». I forarbeidene til folketrygdloven er det poengtert at hensynet til personvern ikke skal tillegges så stor vekt i saker hvor det dreier seg om urettmessig tilegnelse av penger eller forsøk på dette.⁶² I § 21-4c fjerde ledd blir det også poengtert at personvernet blir lagt til side for tilfeller av utveksling av opplysninger etter § 21-4b. Dette er i og for seg ikke så altfor problematisk da den informasjonen som blir utvekslet forblir mellom institusjoner som på hver sin side innehar taushetsplikt noe som begrenser omfanget av spredning av opplysninger. Men dette er dog mer problematisk når man innhenter opplysninger i henhold til de forutgående bestemmelsene, fra for eksempel en nabo eller borettslagleder, noe som utdypes nedenfor.

4.3.5 Hensynet til personvern

Det at etaten innehar en lovfestet rett til å innhente opplysninger er en viktig del i arbeidet mot misbruk av ytelser, men det reiser samtidig spørsmål om hensyn til personvern.

Gjeldende lov for å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket er personopplysningsloven, og lovens kapittel 3 omhandler behandling av personopplysninger. Etter personopplysningsloven § 19 og § 20 foreligger det en grunnleggende informasjonsplikt når det samles inn opplysninger fra henholdsvis den registrerte og andre enn den registrerte.

Denne problemstillingen har oftere dukket opp etter at NAV fikk utvidet muligheten til etterforskning gjennom § 21-4a hvor man kan innhente opplysninger fra andre enn medlemmet. Denne formen for innhenting av opplysninger kan raskt innebære et inngrep i personvernet, og det er derfor viktig at NAV forholder seg til de føringer som er gitt ved at opplysningene skal være forholdsmessige og nødvendige.⁶³

En sak som setter problemstillingen på spissen er et tilfelle hvor NAV Kontroll kontaktet et borettslag og påla dem å utlevere opplysninger om en beboer som de mistenkte for svindel av trygdeytelser. Et styremedlem i borettslaget kontaktet da Datatilsynet⁶⁴ som mente at NAV

⁶² Ot.prp.nr.76 (2007-2008) s.82

⁶³ Rundskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (§21-4a)

⁶⁴ Forvaltningsorgan underordnet Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

hadde brutt personopplysningsloven § 20 som plikter at «en behandlingsansvarlig som samler inn personopplysninger fra andre enn den registrerte selv skal av eget tiltak informere den registrerte om hvilke opplysninger som samles inn». NAV på sin side argumenterte med at dersom de opplyste kvinnen om at de innhentet opplysninger så ville det være grunn til å tro at det kunne bli foretatt bevisforspillelse. Noe av det som Datatilsynet, og den fornærmede beboeren, reagerte på var at på måten informasjonen ble innhentet på kunne lett føre til at opplysningene kom på avveie. Lederen av borettslaget hadde ikke noen lovpålagt taushetsplikt. Datatilsynet uttalte i saken at «NAV skal tenke seg nøye om når de involverer et borettslag for å etterforske trygdesvindel».⁶⁵

Folketrygdloven innehar en nærmere regulering av hvordan opplysninger skal innhentes i § 21-4c, og i bestemmelsens fjerde ledd kommer det frem at «personopplysningslovens regler om informasjonsplikt og om behandling av opplysninger» er gjeldende for opplysninger som innhentes etter reglene i folketrygdloven, men med unntak for § 21-4b som bare gjelder utveksling av opplysninger med finansinstitusjoner. Men hvorfor dukker disse konfliktene opp hvis NAV etter § 21-4c fjerde ledd er bundet av informasjonsplikten i personopplysningsloven? Dette kan man få en bedre forståelse for gjennom en sak som var oppe i personvernemnda i 2009.⁶⁶ Saken omhandlet hvorvidt informasjonsplikten i personopplysningsloven § 20 første ledd var gjeldende ved innhenting av pasientjournaler i kontrolløyemed i henhold til folketrygdloven § 21-4.

I denne saken kom det frem at NAV mente at personopplysningsloven § 20 annet ledd bokstav a om at «den registrerte ikke har krav på varsel dersom innsamlingen eller formidlingen av opplysningen er uttrykkelig fastsatt i lov» sammenholdt med folketrygdloven § 21-4, jf. § 21-4c hjemlet et unntak fra informasjonsplikten. I denne saken poengterte NAV i sine anførsler at det «en rekke steder i forarbeidene til personopplysningsloven ble (...) presisert at det var nødvendig med unntak fra varslingsreglene».

Datatilsynet på sin side mente at informasjonsplikten i personopplysningsloven § 20 må forstås i lys av de hensynene som ligger til grunn for hovedregelen om informasjonsplikt og for det

⁶⁵ Aftenposten «NAV ba om hjelp til å etterforske svindelmistenkt».

⁶⁶ PVN-2009-22 s.2

konkrete unntaket, jf. personopplysningsloven § 1 og § 20.⁶⁷ De poengterte også at de mener at innhentingene ikke bare skal være lovhjemlet men være «uttrykkelig» fastsatt.

Personvernemnda som vurderte saken poengterte at lovgivningsteknikken i § 21-4c er noe uklar, men at de anser at formålet var å innføre en hovedregel om informasjonsplikt i folketrygdloven gjennom § 21-4c. Nemda mente at denne plikten både har et «nyttig formål og en praktisk konsekvens» ved at den som blir varslet har mulighet til å både korrigere informasjon og supplere med ytterligere informasjon hvis det skulle være nødvendig.⁶⁸ Nemda kom dermed til at det ville være lite formålstjenlig å ikke informere den registrerte.

Det er klart at en person vil kunne miste tillit til NAV dersom man får vite at det er blitt innhentet informasjon «bak personens rygg» uten at man hadde innsyn, men på den andre siden kan dette kravet til å informere kanskje føre til at det blir vanskeligere å få avdekket trygdemisbruk da det kan være lettere å foreta en viss påvirkning på tredjeperson som skal gi opplysninger til NAV. Dette er en vanskelig avveining hvor to sterke hensyn står mot hverandre, skal man verne om person eller er det viktigere å få avdekket trygdemisbruk? Særlig hvor det foreligger mistanke om alvorlig trygdesvindler vil jeg tro at hensynet til personvern i større grad må vike, til fordel for å få avdekket svindelen.

4.4 Sanksjoner

4.4.1 Formål

En sanksjon er en «fellesbetegnelse på ulike reaksjoner mot lovovertridelser»⁶⁹, og betegnelsen omfatter reaksjoner som fengselsstraff og bøter, men også andre former som for eksempel inndragning eller utestengelse. Formålet med en sanksjon er å påføre lovbrøteren en negativ reaksjon for å vise at den lovstridige handlingen ikke er godtatt av samfunnet. Sanksjoner har som hensikt å virke individualpreventivt, det skal virke avskrekkende på lovbrøteren fra å gjenta forbrytelsen eller lignende lovstridige handlinger. En annen viktig del med å ha sanksjoner er at det også har som hensikt å virke allmennpreventivt ved at sanksjonene skal virke avskrekkende på allmennheten fra å begå straffbare handlinger.

⁶⁷ Personopplysningsloven § 1: «(...) Loven skal bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på opplysninger».

⁶⁸ PVN-2009-22 s.4

⁶⁹ Gisle, Jon. Jusleksikon, s.359

4.4.2 Folketrygdlovens sanksjonssystem

Som nevnt tidligere i denne oppgaven innehar straffeloven en rekke hjemler for å sanksjonere misbruk av trygdeytelser, men bestemmelsene benyttes som oftest på de største og mest alvorlige svindelsakene. Men i de mindre sakene hvor NAV ikke begjærer påtale vil det allikevel kunne foreligge behov for sanksjoner, og folketrygdloven innehar derfor en rekke hjemler for å sanksjonere brudd på lovens bestemmelser.

Jeg vil i denne delen fokusere på de ulike sanksjonshjemlene som er aktuelle ved misbruk av trygdeytelser. En viktig del av det å forhindre og bekjempe trygdemisbruk vil være at lovverket innehar et reaksjonssystem som virker avskrekkende både på individet og allmennheten.

4.4.3 Folketrygdloven § 4-28

Utestenging.

En av de mest inngripende formene for sanksjoner i folketrygden er det å bli utestengt fra å motta ytelser. Folketrygdloven § 4-28 gir etaten hjemmel til å «fatte vedtak om å utestenge vedkommende fra retten til dagpenger», denne utestengingen kan være inntil tolv uker, eller tjuseks uker dersom den lovstridige handlingen gjentar seg innenfor de siste tre årene. Et vilkår for denne utestengelsen er at stønadsmottakeren «har gitt uriktige opplysninger» eller «unnlatt å gi opplysninger» som vil være av betydning for retten til dagpenger. Det er viktig å merke seg at dette er en særbestemmelse, og utestengelsesinstituttet kan derfor bare benyttes på stønadsområdet dagpenger.⁷⁰

Et sentralt spørsmål knyttet til denne bestemmelsen er om den kan regnes som en straffesanksjon. Dersom den er å regne som en straff vil den være til hinder for å fremme straffesak om trygdebedrageri for det samme forholdet.

Dette ble drøftet av Høyesterett i Rt.2003. s.264. I den aktuelle saken var en mann utestengt fra retten til å motta dagpenger som følge av at han hadde unngått å oppføre riktig antall arbeidstimer på meldekortet, og dermed fått utbetalt dagpenger som han ikke hadde krav på. I tillegg til utestenging, etter folketrygdloven § 4-28, ble det begjært påtale med påstand om grovt bedrageri etter straffelovens § 271, jf. § 270 eventuelt § 271 a. Den tiltalte parten mente at dette var i strid med EMK Protokoll 7 artikkel 4, om forbudet mot dobbeltstraff.⁷¹

⁷⁰ Intervju med NAV Kontroll, se vedlegg

⁷¹ Den europeiske menneskerettskonvensjons syvende tilleggsprotokoll artikkel 4, forbud mot dobbeltforfølgning

Høyesterett uttalte i sin vurdering av innholdet i § 4-28 at «når det gjelder formålet med sanksjonen, må det etter mitt syn legges til grunn at vedtak om utestenging fremstår som en klart pønal reaksjon⁷² med det for øye å virke avskrekkende og oppdragende». ⁷³ Det ble i begrunnelsen trukket frem at bestemmelsen også innehar en viss form for administrativ funksjon ved at den umiddelbart skal bidra til å stanse misbruk av dagpenger, men Høyesterett poengterer at selv om den ikke har en helt klar og ren strafferettslig karakter så er det allikevel det som fremstår som «det helt dominerende formål med sanksjonen». ⁷⁴ Konklusjonen må etter dette være at folketrygdloven § 4-28 er å regne som en straffesanksjon og er dermed til hinder for at det kan fremmes en straffesak om trygdebedrageri om det samme forholdet.

4.4.4 Folketrygdloven § 21-7

Uriktige opplysninger m. m – følger for ytelse fra trygden.

Ved hjelp av denne bestemmelsen kan NAV avslå en ytelse, holde en ytelse tilbake, stanse ytelsen helt eller delvis. Disse sanksjonene kan benyttes i tilfeller hvor vedkommende «mot bedre vitende gir uriktige opplysninger», «holder tilbake opplysninger som er viktige for rettigheter eller plikter etter denne loven» eller «uten rimelig grunn unnlater å etterkomme pålegg som er gitt med hjemmel» i folketrygdloven. Denne bestemmelsen er en mer generell hjemmel for avslag, stans og tilbakeholdelse av ulike ytelse i motsetning til § 4-28 som kun hjemler utestenging av en mottaker fra å motta dagpenger. I saksbehandlingsrundskrivet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er det poengtert at § 21-7 gir etaten en klar hjemmel til å avslutte en sak. ⁷⁵

4.4.5 Folketrygdloven § 22-15

Tilbakekreving etter feilaktig utbetaling.

I tilfeller hvor det har blitt utbetalt ytelse til noen som ikke har krav på det, har etaten ved hjelp av denne bestemmelsen mulighet til å kreve tilbake det som er feilaktig utbetalt. Første ledd i § 22-15 er å anse som hovedregelen om tilbakekreving i trygdesaker. ⁷⁶

⁷² Pønal reaksjon = å virke som straff

⁷³ Rt.2003 s.264 (35)

⁷⁴ Rt.2003 s.264 (37)

⁷⁵ Rundskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (§ 21-7)

⁷⁶ Ot.prp.nr.76 (2007-2008) s.84

Skyldkravet for å rammes av denne bestemmelsen er forsett eller uaktsomhet, og det kommer frem i første ledd ved at den som har fått utbetalingen, eller noen som har opptrådt på vegne av mottakeren, «forsto eller burde ha forstått at utbetalingen skyldtes en feil». Bestemmelsen gjelder også i de tilfeller hvor vedkommende klart er å bebreide for utbetalingen «ved forsettlig eller uaktsomt å gi feilaktige eller mangelfulle opplysninger». Høyesterett har uttalt at simpel uaktsomhet er tilstrekkelig skyldgrad for å bli rammet av denne tilbakebetalingsplikten.⁷⁷ Videre viser også bestemmelsens fjerde ledd at NAV i vurderingen av om de skal fremme et krav om tilbakebetaling skal legge vekt på «graden av uaktsomhet hos den som kravet retter seg mot, størrelsen av det feilutbetalte beløpet, hvor lang tid det er gått siden utbetalingen fant sted (...)». Dersom man ved vurderingen av skyldgrad kommer frem til at mottakeren av feilutbetalingen har opptrådt forsettlig, skal krav om tilbakebetaling *alltid* fremmes, og her er det ikke mulighet for å sette ned beløpet, jf. fjerde ledd.

I en sak som var oppe for Trygderetten i 2013 måtte retten ta stilling til hvorvidt det forelå en feilutbetaling og om det var grunnlag til å kreve tilbake det feilutbetalte beløpet.⁷⁸ Mottakeren av feilutbetalingen var en mann som hadde startet et enkeltmannsforetak innen renhold samtidig som han var 100% sykemeldt fra sitt arbeid som miljøarbeider og buss-sjåfør. Retten kom til at han på grunn av sitt arbeid gjennom enkeltmannsforetaket ikke var å regne som arbeidsufør i en periode på rundt syv måneder hvor han mottok sykepenger, noe som er en forutsetning for å motta ytelsen. Det ble i denne saken konkludert med at det forelå en feilutbetaling og Trygderetten måtte ta stilling til hvorvidt det var grunnlag til å kreve dette tilbake fra mottakeren. NAV Klageinstans⁷⁹ poengterte i sin anførsel om tilbakekreving at aktsomhetskravet er objektivt, nemlig at «det stilles de samme forventningene til alle stønadsmottakere» og at en vurdering «av subjektiv skyld må sees i sammenheng med mottatt informasjon fra NAV».

Retten kom frem til, blant annet basert på NAVs anførsel, at mottakeren måtte «antas å ha vært kjent med opplysningsplikten som påla ham som stønadsmottaker». Han burde «klart forstått at å starte en bedrift som både (om enn på sikt) kunne gi ham inntekter, og som ikke minst krevet arbeidsinnsats fra hans side mens han var sykemeldt, ville ha stor betydning for hans rett

⁷⁷ Rt.2012 s.921

⁷⁸ TRR-2013-1366

⁷⁹ NAV Klageinstans: egne klageenheter innen arbeids- og velferdsetaten. Vedtak i klagesaker fattet av NAV Klageinstans kan videre ankes inn for Trygderetten.

til sykepenger»⁸⁰. Mannen hadde blitt orientert om de rettigheter og plikter som var gjeldende for utbetaling av sykepenger gjennom kravskjema, og ved at han hadde fylt ut og underskrevet et egenerklæringsskjema på sykmelding. Trygderetten kom da frem til at feilutbetalingen måtte anses forårsaket av mottakeren «gjennom hans unnløstelse av å informere NAV om oppstart av egen bedrift» og det kunne kreves tilbakebetaling av det feilutbetalte beløpet.

I den overnevnte saken ble tilbakebetalingskravet rettet mot mannen som hadde mottatt feilutbetalingen, dette samsvarer med § 22-15 andre ledd om at tilbakebetaling skal «rettes mot mottakeren av feilutbetalingen».⁸¹ Men i noen tilfeller vil det ikke være mulig å få kravet dekket hos mottakeren, kravet kan da rettes «mot noen som har opptrådt på vegne av mottakeren og som har utvist forsett eller uaktsomhet». Spørsmålet som da må reises er hvem dette kan være? I forarbeidene er det poengtert at det ikke foreligger noen definisjon for når noen er å regne som representant for en annen eller et firma.⁸² Det kommer frem at det må vurderes fra situasjon til situasjon, men det kan for eksempel være verger som opptrer på vegne av en umyndig, eller en økonomiansvarlig i en bedrift, eller leder i en kommune. Noe som trekkes frem som viktig er at det må være en naturlig tilknytning mellom mottakeren av ytelsen og den som har opptrådt på dens vegne.⁸³

I enkelte tilfeller kan feilen helt eller delvis tilskrives Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller organ underlagt Helsedirektoratet» og tilbakekrevningen får da en annen karakter. Etter en rekke avgjørelser i Trygderetten har det blitt vanlig praksis at man foretar skylddeling, og halverer beløpet, i de tilfeller hvor man kan klandre etaten for feilutbetalingen.⁸⁴

Denne bestemmelsen avgrenser kravet om tilbakebetaling mot de som har mottatt et feilutbetalt beløp i «aktsom god tro». Dette kan riktignok også kreves tilbake, men det gjelder kun «det beløp som er i behold når vedkommende blir kjent med feilen». Når NAV skal vurdere om de skal kreve hele eller deler av beløpet tilbake «legges det blant annet vekt på størrelsen av det feilutbetalte beløpet, hvor lang tid det er gått siden feilutbetalingen fant sted og om vedkommende har innrettet seg i tillit til den», jf. bestemmelsens femte ledd. I forarbeidene til

⁸⁰ TRR-2013-1366 s.8

⁸¹ Mottager: den som faktisk har fått pengene utbetalt til seg, f.eks. eier av kontoen som pengene har gått inn på, jf. Ot.prp.nr.76 s.84

⁸² Ot.prp.nr.76 (2007-2008) s.83

⁸³ Rundskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (§22-15)

⁸⁴ Ot.prp.nr.76 s.84

bestemmelsen er det presisert at tilfeller av denne karakter vil kunne være ganske vanskelig å avgjøre, og at det derfor taler for at hjemmelen skal praktiseres med en viss forsiktighet.

Tilbakebetaling kan unnlates dersom beløpet «utgjør mindre enn fire ganger rettsgebyret».⁸⁵ Et unntak fra dette er hvis feilutbetalingen skyldes at mottakeren «eller noen som opptrådte på vegne» av han har opptrådt forsettlig eller grovt uaktsomt, jf. sjette ledd.

Dersom NAV finner grunnlag for å fatte vedtak om tilbakekreving etter denne bestemmelsen vil vedtaket være «tvangsgrunnlag for utlegg», og det kan dermed innkreves gjennom trekk i «framtidige trygdeytelser» eller det kan «inndrives etter reglene i bidragsinnkrevingsloven», jf. § 22-15 syvende ledd.

4.4.6 Folketrygdloven § 22-17a

Renter og rentetillegg ved tilbakekreving av feilutbetalinger.

I de tilfeller hvor det blir fattet vedtak om tilbakekreving i henhold til § 22-15, og feilutbetalingen skyldtes at den som kravet retter seg mot har opptrådt forsettlig eller grovt uaktsomt, beregnes det etter denne bestemmelsen «et rentetillegg på 10 prosent av det beløp som kreves tilbake».

Denne bestemmelsen ilegger dermed en strengere reaksjon i de tilfellene hvor det feilaktig er utbetalt ytelser som følge av at mottakeren har opptrådt forsettlig eller grovt uaktsomt. Et rentetillegg på ti prosent vil kunne utgjøre en nokså stor sum i tillegg til det opprinnelige beløp som kreves tilbakebetalt. Bestemmelsen er med på å «sanksjonerer» de tilfellene hvor en urettmessig utbetaling har funnet sted, men samtidig kan den også virke avskrekkende i prosessen med å forebygge misbruk av trygdeytelser. Denne bestemmelsen innehar momenter som ligger nært opp til det man kjenner som strafferettslige sanksjoner, og hvis man her trekker paralleller til strafferetten så straffes handlinger også der begått ved forsett eller grov uaktsomhet strengere enn ved simpel uaktsomhet.

Spørsmålet som da må stilles er hvorvidt bestemmelsen skal ses på som en sanksjonsbestemmelse?

⁸⁵ Rettsgebyret utgjør 860 kr, jf. lov av 17. desember 1982 nr.86 § 1

Dette måtte Høyesterett ta stilling til i en avgjørelse fra 2012.⁸⁶ I den aktuelle saken var det omtvistet hvorvidt det forelå dobbeltforfølgelse, det ble reist bedrageriltale etter straffeloven i tillegg til at NAV hadde fattet vedtak om tilbakebetaling hvor de hadde lagt til et rentetillegg etter folketrygdloven § 22-17a. Bakgrunnen for tiltale var at en part hadde «forledet ansatte i NAV til å utbetale 75 486 kroner for mye i dagpenger» ved at han hadde unnlatt å føre opp de timene han hadde jobbet på meldekortet, og for dette ble han i tingretten dømt til trettiseks timer med samfunnsstraff, subsidiært atten dager i fengsel.

Den tiltalte anket saken inn direkte for Høyesterett med påstand om at saken skulle blitt avvist av domstolen da det allerede forelå et forvaltningsvedtak som sanksjonerte den lovstridige handlingen. Den ankende part mente at det ville være i strid med EMK protokoll 7 artikkel 4⁸⁷ om at ingen skal «bli stilt for retten eller straffet på ny i en straffesak under den samme stats myndighet, for en straffbar handling som han allerede er blitt endelig frikjent eller domfelt for (...)». Det som er aktuelt sett i forhold til forståelse av § 22-17a er Høyesterett vurdering om hvorvidt et vedtak om rentetillegg er å anse som straff.

Det som taler for at bestemmelsen er å regne som en straffereaksjon er at skyldkravet for å rammes av § 22-17a er forsett eller grov uaktsomhet, og rentetillegget er «beregnet til en fast prosent uavhengig av hvor lenge mottakeren har disponert over pengene».⁸⁸ Høyesterett fastslo i avgjørelsen at tillegget derfor ikke har en form som rente, men er «mer å sammenligne med en tilleggsavgift». Forarbeidene spesialmotiv til bestemmelsen ser også ut til å støtte opp om at innføringen av denne bestemmelsen kan ses på som et «forslag om innføring av en administrativ sanksjon for grove utbetalingsaker».⁸⁹

Men i drøftelsen trakk Høyesterett ut selve formålet med § 22-17a og kom til det motsatte av det som direkte kan forstås utfra bestemmelsens ordlyd. En del av begrunnelsen for Høyesteretts tolkning av § 22-17a var at det i forarbeidene ble fremhevet av departementet at formålet med rentetillegget ikke kunne sammenlignes «med ei ordinær renteordning, men det fangar opp ein del av dei same omsyna som ei renteordning (...)».⁹⁰

⁸⁶ Rt.2012 s.921

⁸⁷ EMK, syvende tilleggsprotokoll artikkel 4, forbud mot dobbeltforfølgning.

⁸⁸ Rt.2012 s.921 (17)

⁸⁹ Ot.prp.nr.76 (2007-2008), kap.9 s.86

⁹⁰ Ot.prp.nr.76 (2007-2008) s.61

I begrunnelsen ble det også trukket frem at det ikke finnes noen subsidiær fengselsstraff til rentetillegget noe som også støtter opp om det faktum at bestemmelsens innhold ikke er å regne som en straff. Høyesterett konkluderte i denne dommen med at anken måtte forkastes, med bakgrunn i at formålet med rentetillegget var å regne som en avsavnskompensasjon og det var dermed ikke tale om dobbeltforfølgning:

«På denne bakgrunn finner jeg det klart at formålet med rentetillegget ikke var av pønalt karakter, men at ordningen hadde til hensikt å etablere et substitutt for en ordinær rente - altså et gjenopprettende eller erstatningsrettslig formål»

Å fastslå hvorvidt bestemmelsen er å anse som «straff» var prinsipielt viktig for hvorvidt man kan idømme straff etter straffelovens bedrageribestemmelser selv om NAV allerede har ilagt et rentetillegg på tilbakekrevingsbeløpet. Slik bestemmelsen er formulert i dagens lov er jeg ikke nødvendigvis overbevist om at den bærer preg av å være en form for straffebestemmelsen, men samtidig forstår jeg Høyesteretts samlede drøfting av bestemmelsens innhold. Dersom Høyesterett derimot kom til det motsatte resultat, at regelinnholdet var å regne som straff, ville det bety at alle som ble påført rentetillegg på tilbakebetalingskravet ikke kunne straffes etter straffelovens regler om bedrageri. Dette ville være svært uheldig.

Selv om Høyesterett har sagt at bestemmelsen skal sees på som en erstatningsregel, så vil nok ikke bestemmelsen virke mindre avskrekkende i forhold til å forhindre trygdemisbruk, heller tvert imot. Ved at rentetillegget i § 22-17a ikke er å anse som straff så kan det ved forsettlig eller grovt uaktsomt trygdemisbruk ilegges både ekstra kostnader ved tilbakebetaling i form av renter samtidig som man kan risikere straff i henhold til straffelovens bestemmelser om bedrageri.

4.4.7 Folketrygdløven § 25-12

Straff for å gi uriktige opplysninger og for ikke å gi nødvendige opplysninger.

Denne bestemmelsen hjemler at det kan ilegges bøter dersom en stønadsmottaker «mot bedre vitende gir uriktige opplysninger, eller holder tilbake opplysninger som er viktige for rettigheter eller plikter» etter folketrygdløven. Dette er snakk om de tilfellene som ikke går inn under strengere straffebed, jf. bestemmelsens første ledd.

Etter folketrygdloven vil det i mange tilfeller være flere enn bare den som retter krav om en ytelse som er pliktige til å oppgi opplysninger, det kan for eksempel være arbeidsgiver, helsepersonell og regnskapsførere. I bestemmelsens andre ledd kommer det frem at «den som med hjemmel» i folketrygdloven «er pålagt å gi opplysninger og meldinger, men som forsettlig eller uaktsomt forsømmer å gjøre dette» straffes på samme måte som en stønadmottaker straffes gjennom første ledd.

I tilfeller hvor det er aktuelt å begjære påtale så innehar «Arbeids- og velferdsdirektoratet eller den det gir fullmakt» rett til å begjære påtale, jf. bestemmelsens tredje ledd.

4.4.8 Sanksjonssystemet, problematisk i en rettighetsbasert lov?

I fremstillingen foran er det gjennomgått ulike sanksjonslignende bestemmelser som kommer til anvendelse i tilfeller hvor det er begått trygdemisbruk. Det er klart nødvendig med ulike former for reaksjon i tilfeller hvor det foreligger misbruk av ytelse, men er dette helt uproblematisk?

Folketrygdloven med dets innhold er en rettighetsbasert lov hvor man, i kraft av å være medlem av folketrygden, har en rett til å kunne kreve ytelse utbetalt fra det offentlige. Denne retten har man såfremt man oppfyller de kriterier som er oppstilt for den enkelte ytelse, men samtidig har NAV mulighet til å utestenge medlemmer fra å motta ytelse. Denne motstriden mellom medlemmets rett og etatens behov for sanksjonering er klart sett i lys av folketrygdloven § 4-28. En som fremsetter et krav om dagpenger kan etter loven ha rett på dagpenger som følge av arbeidsløshet, men vedkommende kan ha gitt uriktige opplysninger om inntekt til etaten og har dermed fått utregnet og ubetalt et for feilaktig dagpengebeløp. Med hjemmel i § 4-28 kan NAV da «fatte vedtak om å utestenge vedkommende fra retten til dagpenger». Selv om mottakeren av ytelsen har fått utbetalt et feilaktig beløp av dagpenger enn det som han opprinnelig hadde rett på, så kan vedkommende allikevel fortsatt ha *rett* til ytelsen i kraft av sin situasjon som arbeidsledig, men utestenges altså helt fra å motta dagpenger i en periode.

Noen vil kanskje mene at utestengelse er på sin plass med tanke på at vedkommende faktisk har misbrukt sin rett, og derfor må kunne tåle den sanksjonen han blir møtt med. Men det at en rettighetsbasert lov innehar en slik form for reaksjon, som utestenger eller stanser ytelse helt i perioder, kan være problematisk sett i forhold til at vedkommende fortsatt rettmessig vil kunne inneha et reelt behov og rett til en ytelse utfra de alminnelige vilkårene. Vedkommende har en

rett, men blir utestengt fra å benytte seg av den, og det å utestenge noen fra å benytte seg av en rett er generelt ikke heldig i et demokratisk samfunn. I mitt intervju med NAV Kontroll fremsatte jeg denne problemstillingen og de uttalte da at de ser på denne ordningen som problematisk og at det ikke er ønskelig å utvide denne sanksjonsformen til andre stønadsområder.⁹¹ Men ser man hen til folketrygdloven § 21-7, som hjemler det faktum at NAV kan holde en ytelse tilbake eller stanse en ytelse helt eller delvis, så vil jeg si at problemstillingen til en viss grad også vil kunne være gjeldende her.

Med tanke på at dette utestengelsesinstituttet både er til hinder for å opprette straffesak om samme forhold, og at NAV anser utestenging som problematisk, så er nok dette noe som bør vurderes nærmere i forbindelse med en eventuell, fremtidig revisjon av folketrygdloven.

5. Avslutning.

5.1 Avsluttende bemerkninger

5.1.1 Behov for klarere regelverk?

Dagens folketrygdlov er systematisk oppbygd i forhold til den eldre lovgivning, og man har i den nye loven valgt ord og uttrykk med omhu for å unngå uklarheter, men det foreligger allikevel en del uklarheter i folketrygdloven, og en del av prosessen med å forhindre trygdemisbruk vil være at man har et klart regelverk. Det er svært mange ulike ytelser som utbetales fra folketrygden, og det foreligger ofte en rekke ulike vilkår til hver enkelt ytelse. Det er nok i mange tilfeller utfordrende selv for ansatte i NAV å ha full oversikt over regelverket om de ulike ytelsene, og det er derfor ikke vanskelig å forstå at det vil være svært utfordrende for den som fremsetter krav om en ytelse å vite hva som er gjeldende regelverk.

I tillegg til god informasjon så vil det kanskje være behov for klarere definisjoner av ulike begreper i loven, som for eksempel hva som anses som *samboere*, *andre personer*, *arbeid*, og *utdanning*. Å gjøre regelverket tydeligere vil nok kunne forhindre situasjoner av tvil som kan føre til at man for eksempel unngår å melde inn opplysninger til NAV, noe som igjen kan føre

⁹¹ Intervju med NAV Kontroll, se vedlegg

til at det blir utbetalt feilaktig beløp. I spørsmål til NAV Kontroll uttalte de også at en forenkling av regelverk alltid vil kunne forhindre trygdemisbruk.⁹²

5.1.2 Utvidelse eller endring av sanksjonsmulighetene?

I forhold til de som forsettlig svindler folketrygden vil nok effektiv håndheving og strenge sanksjoner være det som er mest hensiktsmessig. En metode for å kunne gjøre dette mer effektivt vil nok i kunne være å innlemme andre typer sanksjonsbestemmelser i folketrygdloven. I mitt intervju med NAV Kontroll uttalte de at det ville være heldig med flere administrative sanksjoner som for eksempel gebyrer.⁹³ Det kommer også frem at det kun er de trygdemisbrukssakene som er av mest alvorlig karakter som anmeldes, og de som ikke anses for dette vil da «bare» rammes av folketrygdlovens bestemmelse om tilbakekreving og rentetillegg. Det urettmessige utbetalte beløpet ligner dermed bare på et slags «lån» som må tilbakebetales med høy rente. Kanskje ville muligheten til å pålegge et administrativt gebyr, som kan ligne på en form for bot, være med på å virke avskrekkende på folk fra å misbruke folketrygdens ytelser første gang, men kanskje spesielt for å forhindre gjentakelse.

Folketrygdloven § 25-12 fastsetter riktignok at å gi uriktige opplysninger eller å unnlate å gi opplysninger straffes med bøter i henhold til straffeloven § 27 såfremt forholdet «ikke går inn under strengere straffebud», men uttalelsen fra NAV kan tyde på at det er behov for at man rent administrativt kan utforme «straffegebyrer» som kan ligne på en form for bøter.

Hvorvidt dette vil være med på å bekjempe eller minske trygdemisbruk vil være vanskelig å si, men man kan her trekke en parallell til sanksjonssystemet for trafikkforseelser.⁹⁴ Man kan risikere å bli ilagt bøter dersom man blir tatt for å overtre den påbudte fartsgrense jf. vegtrafikkloven § 6, og beløpene strekker seg der fra sekshundrekroner og opp til flere tusen alt etter hvor grov overskridelsen er.⁹⁵ Det at det illegges bøter for å kjøre over fartsgrensen forhindrer ikke enkelte bilister i å allikevel gjøre det, men det er nok medvirkende til at mange tenker seg om både en og to ganger før de kjører for fort, man vet at man kan risikere å få bot. På samme måte vil nok et sanksjonssystem med en utvidet bruk av gebyrer og bøter i folketrygdloven kunne virke avskrekkende på folk fra å misbruke trygdeytelser. Men det vil nok her, som på andre områder, alltid være noen som bryter loven uavhengig av hvilke reaksjon

⁹² Intervju med NAV Kontroll, se vedlegg

⁹³ Intervju med NAV Kontroll, se vedlegg

⁹⁴ Vegtrafikkloven av 18.juni 1965 nr.4 § 31b

⁹⁵ Forskrift om forenklet forelegg 29.juni 1990 § 1

man kan risikere å ilegges. Men det å bli pålagt «straffegebyr» som følge urettmessige utbetalinger kan mulig skjerpe folks aktsomhet og få folk til tenke seg om flere ganger før man vurderer å misbruke ytelser fra folketrygden.

5.1.3 Informasjon og tett oppfølging

Mye av informasjonen om hvilke regler som gjelder for de ulike ytelser blir gitt fra NAV via utdelte brosjyrer og på de enkelte kravskjema, men det kan tenkes at en større utstrekning av muntlig informasjon fra etaten til stønadsmottakerne i møter vil kunne være mer hensiktsmessig, selv om det nok ikke er en fordel i forhold til effektivitet i systemet. I en artikkel kom det frem at NAV gjennom å ha aktiv og hyppig kontakt med de som var fulltidssykemeldte så kom de tilbake i jobb 20 dager før det man kunne anta.⁹⁶ Det viste seg altså at tett oppfølging gjennom dialogmøter bidrar til å korte ned sykemeldingstiden. Tett oppfølging vil i mange tilfeller kunne være heldig for å, til enhver tid, være oppdatert på opplysninger fra stønadsmottakeren og NAV kan samtidig informere medlemmet fortløpende i ytelsessituasjonen. En tett oppfølging fra NAV kan nok virke svært forebyggende for å unngå trygdemisbruk, og selv om det nok vil kreve mer ressurser til etaten, så er dette allikevel kanskje veien å gå i tillegg til ytterligere lovreguleringer.

⁹⁶ Dagens Næringsliv 26.3.2015, «Blir friske av NAV-brev»

6. Kilder

6.1 Lover

Lov av 22.mai 1902 nr.10, almindelig borgerlig straffelov (straffeloven)

Lov av 18.juni 1965 nr.4, om vegtrafikk (vegtrafikkloven)

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

Lov av 10.februar 1967, om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov av 3.mars 1972 nr.5, om arv (arvelova)

Lov av 17.desember 1982 nr.86, om rettsgebyr (rettsgebyrloven)

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

Lov av 21.mai 1999 nr.30, om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Lov av 14.april 2000 nr.31, om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

Lov av 8.mars 2002 nr.4, om barnetrygd (barnetrygdloven)

Lov av 17.juni 2005 nr.90, om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)

Lov av 19.mai 2006 nr.16, om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Lov av 16.juni 2006 nr.20, om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven)

Lov av 19.april 2013 nr.14, om endringer i folketrygdloven (§ 21-3 og § 21-4)

6.2 Forskrift

29. juni 1990, Forskrift om forenklet forelegg i vegtrafikksaker

6.3 Forarbeider

Ot.prp.nr.29 (1995-1996) s.29 - Forarbeider til folketrygdloven av 1997

Ot.prp.nr.73 (2007-2008) – Forarbeider til Lov om endringer i arvelova mv.

Ot.prp.nr.76 (2007-2008) – Forarbeider til Lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover

Prop.7 L (2012-2013) – Forarbeider til nytt fjerde ledd i § 21-3, til § 21-4 første ledd

6.4 Rettspraksis

Høyesterett:

Rt.2003 s.264 (folketrygdloven § 4-28, utestengelse, dobbeltstraff)

Rt.2005 s.1757 (Trygderettens kjennelser rettskildemessige verdi)

Rt.2008 s.1386 («indeksregulering» av grensen for ubetinget fengselsstraff)

Rt.2012 s.921 (folketrygdloven § 22-17a, dobbeltforfølgning)

Rt.2012 s.1444 (folketrygdloven § 22-15, tilbakekreving, erstatningsrett)

Lagmannsrettene:

LB-2009-29528 (grov uaktsomhet, straffeloven § 271a)

LA-2011-75618 (folketrygdloven § 25-12)

LG-2012-96429 (bedrageri, straffeloven § 270)

LF-2012-108548 (grovt bedrageri, straffeloven § 271)

Personvernemnda:

PVN-2009-22 (folketrygdloven § 21-4b)

6.5 Trygderettspraksis

TRR-2009-22 (folketrygdloven § 21-4b)

TRR-2010-2545 (folketrygdloven § 4-28)

TRR-2013-1366 (folketrygdloven §§ 21-7, 22-15)

TRR-2013-1867 (folketrygdloven § 25-4)

6.6 Rundskriv

Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskrivsamling (www.nav.no), på lovdata er henvisningen R21-00-2-H14.

Saksbehandling i trygdesaker – Anke og klagebehandling m. m, kap.21:

<https://www.nav.no/rettskildene/Forside/Folketrygdloven/Kapittel+21+-+Saksbehandlingsrundskriv.155228.cms>

Sist endret: 03.02.2012

Hentet: 24.03.2015

§ 21-3, medlemmets opplysningsplikt:

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A7+21-3+Medlemmets+opplysningsplikt.147703.cms>

Sist endret: 08.07.2013

Hentet: 24.03.2015

§ 21-4, innhenting av opplysninger og uttalelser:

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A7+21-4+Innhenting+av+opplysninger+og+uttalelser.147706.cms>

Sist endret: 10.03.2015

Hentet: 26.03.2015

§ 21-4a, innhenting av opplysninger fra tredjemann - stedlig kontroll:

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A7+21-4+a+Innhenting+av+opplysninger+fra+tredjemann+-+stedlig+kontroll.199707.cms>

Sist endret: 30.11.2012

Hentet: 11.05.2015

§ 21-7, uriktige opplysninger m.m. - følger for ytelser fra trygden:

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A7+21-7+Uriktige+opplysninger+m.m.+F%C3%B8lger+for+ytelser+fra+trygden.147712.cms>

Sist endret: 05/2008

Hentet: 12.05.2015

§ 22-15, tilbakekreving etter feilaktig utbetaling:

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A7+22-15+f%C3%B8rste+ledd+-+Vilk%C3%A5r+for+tilbakekreving.295499.cms>

Sist endret: 27.06.2013

Hentet: 13.05.2015

§ 25-4, særskilt meldeplikt for samboere:

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A7+25-4+S%C3%A6rskilt+meldeplikt+for+samboere+1%29.148025.cms>

Sist endret: 01.12.2014

Hentet 29.03.2015

6.7 Litteratur

Andenæs, Johs. (2011). *Spesiell strafferett og formuesforbrytelsene- samlet utgave ved Kjell V. Andersen*, 3.opplag. Oslo: Universitetsforlaget

Eeg, Thomas (2010). «*Samboeres arve- og uskifterettslige stilling*». Tidsskrift for familierett, arverett, og barnevernrettslige spørsmål s. 25-59. Gyldendal Akademisk.

Gisle, Jon (2010). *Jusleksikon*, 4.utgave. Oslo: Kunnskapsforlaget

Hansen, Helén Örnemark (1995). *Bidragsbedrägeri*. Stockholm: Juristförlaget

Holgersen, Gudrun (1987). «*Den rettskildemessige vekt av praksis ved spesielle håndhevings- og kontrollorganer innen forvaltningen*». Tidsskrift for Rettsvitenskap s.404-444. Særlig s.420-430, kap.4 «*Trygderettens avgjørelser*».

Kjønstad, Asbjørn (2009). *Innføring i trygderett*, 4.utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Kjønstad, Asbjørn, Aslak Syse (2008). *Velferdsrett 1- Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*. Oslo: Gyldendal Akademisk

6.8 Internettkilder

Sitat fra arbeiderpartipolitiker Anette Trettebergstuen - «*Flere anmeldes for trygdesvindler*»

<http://www.arbeiderpartiet.no/Aktuelt/Arbeid/Flere-anmeldes-for-trygdesvindler>

Publisert: 30.01.2013

Sist oppdatert: 30.01.2013

Regjeringen - *Pressemelding om folketrygdens utgifter*:

<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Folketrygdens-utgifter/id2005566/>

Publisert: 8.10.2014 nr.27

OECD - *organisasjon for økonomisk utvikling og samarbeid*:

<http://www.oecd.org/about/>

Hentet: 11.2.2015

NAV - *Pressemelding*; «*Trygdesvindler for 271 millioner i 2014*»:

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Presse/Pressemeldinger/Trygdesvindler+for+271+millioner+i+2014.403897.cms>

Publisert: 27.01.2015

Hentet: 18.02.2015

PROBA – *samfunnsanalyse*:

<http://www.proba.no/>

Hentet: 18.02.2015

Regjeringen – Pressemelding nr.14; «Trygdesvindel for 6 milliarder årlig»:
<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/trygdesvindel-for-6-milliarder-arlig/id718456/>
Publisert: 20.03.2013
Hentet 18.02.2015

Dagbladet – Innlegg av Torbjørn Røe Isaksen, «Rike trenger ikke barnetrygd»
<http://www.dagbladet.no/nyheter/2007/11/01/516923.html>
Publisert: 1.11.2007 kl.15.35
Hentet: 27.03.2015

Dagens Næringsliv – «Blir friske av NAV-brev»
<http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2015/03/26/2153/Arbeidsliv/blir-friske-av-navbrev>
Publisert: 26.03.2015
Hentet: 29.03.2015

Aftenposten – «NAV ba om hjelp til å etterforske svindelmistenkt»
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Nav-ba-om-hjelp-til-a-etterforske-svindelmistenkt-7450640.html>
Publisert: 19.03.2014
Hentet: 29.03.2015

Trygderetten - *internettside med informasjon om ankeinstansen*
http://www.trygderetten.no/ikbViewer/page/forside?p_lang=2

NRK - «Budbilfirmaer tatt i kontroll»
<http://www.nrk.no/ostlandssendingen/budbilfirmaer-tatt-i-kontroll-1.7305182>
Publisert: 23.09.2010
Hentet: 11.05.2015

6.9 Annet (statistikk, rapporter, analyser o.l.)

Meld.St.12 (2012-2013). *Perspektivmeldingen 2013*:
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/meld-st-12-20122013/id714050/?docId=STM201220130012000DDDEPIS&ch=1&q=>

Opinion AS (2011). Befolkningsundersøkelse om trygdemisbruk for NAV:
<http://www.cobuilder.com/coBuilderDocuments/getfile?&dokid=414514&code=MTg3NjM0JTJGMzAxODI1X190cyUzRDEzNTU3MDYyMTUwJTl2YW1wJTNCZG93bmxvYWQIM0R0cnVlLnBkZg==&ext=.pdf>

PROBA samfunnsanalyse (2013). Trygdesvindel i Norge – *En kartlegging av fem stønadsordninger*:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ad/publikasjoner/rapporter/2013/rapport_2013_05_trygdesvindel_i_norge_korr.pdf?id=2106616

7. Vedlegg

7.1 Spørsmål til NAV Kontroll.

Dato: 16.mars 2015

NAV Kontroll: En enhet i NAV som kontrollerer om mottakere av ytelser fra folketrygden får det de har rett på, og passer samtidig på at ingen lurer til seg urettmessige utbetalinger. Arbeider med å avdekke og anmelde tilfeller av trygdemisbruk.

Informasjon: Spørsmålene er stilt av oppgaveforfatter og svarene er gitt av Joachim Hognestad ansatt i NAV Kontroll. Dette intervjuet er gjengitt med tillatelse fra NAV Kontroll.

1. Hvordan definerer NAV Kontroll begrepene trygdemisbruk/trygdesvindel? Jeg har sett at begrepene brukes mye om hverandre.

Svar: NAV Kontroll bruker begrepet trygdesvindel. Begrepet trygdesvindel omfatter den bevisste svindelen av trygdeytelser. Inn under begrepet kommer også de tilfeller av grov uaktsomhet som tenderer den forsettlige handling. På de øvrige sakene bruker NAV kontroll begrepet feilutbetalingssak. Det er riktig at NAV Kontroll ikke har hatt en konsekvent bruk av begrepene trygdemisbruk og trygdesvindel. Begrepene har imidlertid hatt samme meningsinnhold.

2. Hvilke sakstyper arbeider NAV Kontroll med? Er det bare de klart store svindelsakene, eller omfatter saksfeltet også de mindre feilutbetalingstilfellene?

Svar: NAV Kontroll arbeider med de største og mest alvorlige sakene. Primært gjelder det saker hvor det skal vurderes anmeldelse til politiet. NAV har utarbeidet interne retningslinjer for hvilke saker som skal oversendes til NAV Kontroll for strafferettslig vurdering. I tillegg har vi en intern anmeldelsesinstruks. Skyldgrad og størrelsen på feilutbetalt beløp er sentrale momenter i vurderingen av om et forhold skal anmeldes til politiet. I mindre feilutbetalingssaker blir det som hovedregel kun fattet vedtak om tilbakekreving av feilutbetalt beløp, inkludert et rentetillegg på 10% (dersom det foreligger grov uaktsomhet eller forsett hos brukeren). På stønadsområdet dagpenger er det også mulig å fatte vedtak om utestenging, jf. folketrygdloven § 4-28.

3. Hvordan trekker dere grensen mellom hvilke saker som anmeldes og de som får reaksjon fra NAV?

Svar: NAV Kontroll anmelder de største og mest alvorlige sakene. Sentrale momenter i vurderingen er størrelsen på feilutbetalingen og brukers skyldgrad. Er det tale om brudd på flere straffebud og/eller gjentakelse vil dette bli tatt med i vurderingen av om forholdet skal anmeldes.

4. Hvilke sanksjoner anvender dere i svindelsakene? Hvilke er oftest benyttet? Ser dere at det er behov for andre typer reaksjoner gjennom folketrygdloven enn de som eksisterer i dag?

Svar: NAV vil alltid vurdere om det er grunnlag for å stanse ytelsen, dersom brukeren har en løpende ytelse, jf. folketrygdloven § 21-7. Er stønaden urettmessig utbetalt (foreligger grov uaktsomhet eller forsett), vil feilutbetalt beløp bli krevd tilbakebetalt

med et rentetillegg på 10%, jf. folketrygdloven § 22-15 og § 22-17a. Ileggelse av renter hindrer ikke etterfølgende anmeldelse for bedrageri, jf. RT.2012 s.921. Gjelder det feilutbetaling av dagpenger, kan NAV vurdere utestenging etter folketrygdloven § 4-28, Utestengelsesinstituttet kan kun benyttes på dette stønadsområdet, og utestengelse vil hindre senere straffesak om trygdebedrageri, jf. Rt.2003. s.264. Tredjeperson som blir pålagt å gi opplysninger til NAV, men unnlater å gjøre dette, kan også anmeldes, jf. folketrygdloven § 25-12 andre ledd. I praksis benyttes denne bestemmelsen overfor arbeidsgivere som ikke gir NAV de opplysningene de blir pålagt å gi. Andre reaksjoner kan ikke ilegges med hjemmel i folketrygdloven.

NAV Kontroll mener at det er behov for utvidede muligheter til å kunne ilegge administrative reaksjoner. Aktuelle alternativer kan være adgang til å ilegge ulike former for gebyr.

5. I pressemeldingen datert 27.januar uttalte Lystad at en form for sanksjon er utestenging, hjemler dere dette i folketrygdloven § 21-7?

Svar: NAV kan utestenge brukere kun på stønadsområdet dagpenger. Hjemmelen for dette er folketrygdloven § 4-28.

6. Med tanke på at man gjennom folketrygdloven har rett på ulike ytelser, ser dere på utestenging fra å motta en ytelse som problematisk i forhold til dette?

Svar: NAV Kontroll ser at dette kan være problematisk, og ser det ikke som ønskelig å utvide ordningen til å gjelde eventuelt andre stønadsområder.

7. Har dere noen generelle synspunkter på dagens folketrygdlov i forhold til svindelsaker? Ser dere noen fordeler/ulempen i dagens lovgivning i forhold til å forhindre misbruk av trygdeytelser? Ser dere noen behov for endringer i gjeldene lov?

Svar: Helt generelt kan vi si at forenklinger i regelverket alltid kan bidra til å hindre trygdesvindler. Å gå nærmere inn på konkrete behov for endringer i regelverket er dessverre ikke mulig for NAV Kontroll.