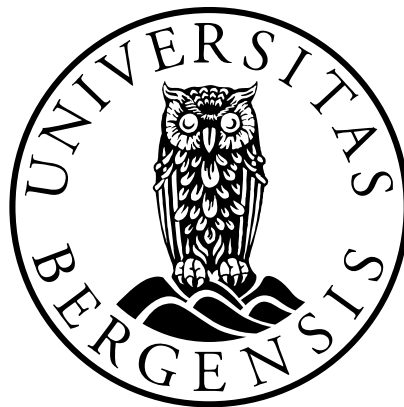


Trygdemisbruk i Norge

*Hvilke virkemidler har man i kampen mot
trygdemisbruk?*

Kandidatnummer: 204

Antall ord: 14 588



JUS399 Masteroppgave

Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

1. juni 2016

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	4
1.1 Tema.....	4
1.1.1 Problemstilling	4
1.1.2 Aktualitet.....	4
1.2 Rettskilder og rettsgrunnlag.....	5
1.2.1 Generelt	5
1.2.2 Trygderetten som rettskilde.....	6
1.2.3 Rundskriv som rettskilde.....	7
1.3 Rammer for oppgaven	7
2. Trygdemisbruk i Norge	8
2.1 Generelt	8
2.2 Trygdemisbruk vs. Trygdesvindel.....	8
2.3 Omfang av trygdemisbruk i Norge.....	10
3. Forholdet mellom folketrygdloven og forvaltningsloven	10
3.1 Innledning.....	10
3.2 Forvaltningens veiledningsplikt	11
3.3 Forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt.....	12
4. Virkemidler mot trygdemisbruk i henhold til folketrygdloven.....	12
4.1 Utgangspunkt.....	12
4.2 Medlemmets opplysningsplikt.....	13
4.2.1 Innledning.....	13
4.2.2 Folketrygdloven § 21-3	13
4.2.3 Særlig opplysningsplikt for samboere.....	16
4.2.4 Når har medlemmet ikke oppfylt sin opplysningsplikt?	17
4.3 Folketrygdens utredningsplikt- og rett	19
4.3.1 Innledning.....	19
4.3.2 Folketrygdloven § 21-4	19
4.3.3 Folketrygdloven § 21-4 d	23
4.3.4 A-ordningen	24
4.3.5 Bemerkninger	25
4.4 Når det foreligger mistanke om trygdemisbruk.....	25
4.4.1 Hensyn.....	25

4.4.2	Folketrygdloven § 21-4 a	26
4.4.3	Folketrygdloven § 21-4 b	29
5.	Forholdet til personvern	30
5.1	Grunnhensyn.....	30
5.2	Behandling av personopplysninger i folketrygdloven.....	31
6.	Reaksjoner mot trygdemisbruk	33
6.1	Innledning.....	33
6.2	Omgjøring av vedtak	34
6.3	Utestengelse.....	35
6.4	Tilbakebetaling	36
6.5	Straffereaksjoner.....	38
6.5.1	Innledning.....	38
6.5.2	Folketrygdloven § 25-12	38
6.5.3	Straffeloven	38
7.	Avsluttende kommentarer	39
8.	Kilder og litteratur	42
8.1	Litteratur	42
8.2	Diverse kilder hentet fra internett.....	42
8.3	Rundskriv.....	43
8.4	Lover.....	44
8.5	Forskrifter	44
8.6	Forarbeider.....	44
8.7	Rettspraksis.....	45
8.7.1	Personopplysningsnemden	45
8.7.2	Trygderetten	45
8.7.3	Lagmannsretten	45
8.7.4	Høyesterett	45

1. Innledning

1.1 Tema

1.1.1 Problemstilling

Hovedproblemstillingen for oppgaven er trygdemisbruk. Fremstillingen vil fokusere på misbruk som omfattes av folketrygdloven¹ og hvilke virkemidler man har for å forhindre misbruk av ytelse. Loven skal etter formålet i § 1-1 første ledd «gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall». Videre fastslår andre ledd at folketrygden skal arbeide med å «utjevning av inntekt og levekår». For å kunne opprettholde folketrygdlovens formål og treffe de trengende er det en viktig kamp å forhindre misbruk av ytelsen. Dette er med på å bevare legitimiteten til systemet.

Det finnes ulike tilnæringsmåter for å bekjempe misbruk, blant annet ved strengere inngangsvilkår for å få ytelse, men dette sees på som lite treffende da man risikerer at de som har et reelt behov for ytelsen ikke blir fanget opp. Ytelsene er tiltenkt en periode i livet som ofte er vanskelig, og da er det viktig at inngangsvilkårene ikke er for strenge. Dermed vil denne oppgaven se på hvilke virkemidler man har for å forhindre og bekjempe trygdemisbruk. Med virkemiddel menes det her de saksbehandlingsregler som fremgår av trygdlovens kapittel 21, og tar sikte på å være kontrollbestemmelser for om det foreligger rett til ytelse.

1.1.2 Aktualitet

Det kommer jevne mellomrom opp diskusjoner om trygdemisbruk i media, og politiske debatter. Det er brei enighet om det dette er noe som må bekjempes. Likevel så viser blant annet rapporter fra PROBA² at det er store mørketall, og kommer med anslag på over 6 milliarder som årlig blir uriktig utbetalt, dette omhandler ytelsene dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon, foreldrepenger og overgangsstønad og totalt utgjør dette ca. 5 prosent av ytelsene. I sammenheng med de stadig økende utgiftene til folketrygden blir misbruk sett på som en viktig kamp å kjempe, og sees på som den mest effektive løsningen for å bremse utgiftene. Dermed har det de siste årene skjedd flere endringer i blant annet folketrygdloven for å bekjempe misbruk. Sist i 2013 ble loven endret med sikte på å få tiltak mot trygdemisbruk, og departementer uttaler at konsekvensene av stort trygdemisbruk er med på å «undergrave den enkeltes motivasjon og vilje til å bidra til finansiering av

¹ Lov om folketrygd av 28.februar 1997 nr.19

² PROBA samfunnsanalyse, Trygdesvindler i Norge – en kartlegging av fem stønadsordninger 2013-05

fellesgodene og velferdssamfunnet.»³ For å ha en bærekraftig velferdsstat er det viktig å bekjempe misbruk av ytelsene, ellers vil folketrygden være for forfall.

Det ble i en undersøkelse⁴ i 2015 sett på befolkningens holdninger til trygdemisbruk. Generelt var det svært negativ holdning til trygdemisbruk, og mange oppfattet det som umoralsk å motta for mye. Det var også stor oppslutning om at trygdemisbruk er noe myndighetene bør fokusere på og bekjempe. Dette viser at interessen for å bekjempe trygdemisbruk er stor, og viser at dette har stor legitimitet.

Oppgaven er også svært aktuell, da det i dag til tross for stor politisk interesse og oppmerksomhet rundt trygdemisbruk, finnes det ingen litteratur som berører temaet alene. Dette gjør oppgaven mer aktuell og viktig, ettersom det er et ubeskrevet tema som har behov for å bli belyst.

Denne oppgaven omhandler i stor grad hvilken kompetanse og myndighet NAV har. NAV har ansvaret for folketrygden og utbetalingene med hjemmel i folketrygdloven, jf. § 21-2 første ledd.

1.2 Rettskilder og rettsgrunnlag

1.2.1 Generelt

Denne oppgaven tar sikte på å avklare hva som er gjeldene rett på trygderettens området, med sikte på hvilke virkemidler som kan bekjempe trygdemisbruk. Det vil også bli sett på hva som er NAV sin praksis på en del områder. Forvaltningsorganet for folketrygdloven er i dag lokalisert til NAV i henhold til NAV-loven § 1 jf. folketrygdloven § 21-2 første ledd, med unntak av kapittel 5 i folketrygdloven som følge av § 21-2 andre ledd.

NAV sin saksbehandlingsmengde er stor, og naturlig nok vil det dermed medføre en del klager og anker. Av det man har av rettspraksis vil mesteparten fremkomme fra Trygderetten, som kan karakteriseres som en «spesialdomstol». Videre vil det for NAV legges stor vekt på rundskrivene som er tillagt de fleste bestemmelsene, og sier en del om rettsområdet og saksbehandling. Videre vil lovforarbeidene ha stor betydning for fremstillingen, i tillegg til ordinær rettspraksis.

³ Prop.7 L (2012-2013) Ending i folketrygdloven (tiltak mot misbruk av velferdsordninger) s 1

⁴ Nordmenns holdninger til trygdemisbruk 2015 – En undersøkelse gjennomført for NAV Kontroll

1.2.2 Trygderetten som rettskilde

Rettspraksis som omhandler folketrygdlovens bestemmelser er hovedsakelig fra Trygderetten⁵. Det følger av folketrygdloven § 21-12 første ledd at Trygderetten er klageorganet dersom klage til NAV ikke fører frem og trygderettsloven § 2 første ledd at vedtak etter folketrygdloven kan behandles av Trygderetten. Dermed vil denne fremstillingen bygge mye på avgjørelser foretatt i Trygderetten ettersom Trygderetten svært ofte vil være siste instans for de fleste avgjørelsene. Det er likevel stor uenighet i juridisk teori om hvilken rettskildemessig vekt man skal tillegge Trygderetten.

Trygderetten sin organiseringsform skiller seg særlig ut i forhold til andre domstoler, særlig ved at Trygderetten ikke er underlagt domstolloven⁶, med unntak av de bestemmelsene som kommer uttrykkelig frem i trygderettsloven. Asbjørn Kjønstad definerer Trygderetten som «et forvaltningsorgan, men med et sterkt domstolspreg»⁷, og dette peker på at Trygderetten er et forvaltningsorgan, men på andre sider er Trygderetten formelt sett ikke å anse som et forvaltningsorgan, da forvaltningsloven ikke er gjeldende etter trygderettsloven § 37. Dette for å sikre rettens uavhengighet fra forvaltningen som fremgår av lovens formål i § 1. Det skal ikke diskuteres her om Trygderetten er å anse som forvaltningsorgan eller domstol, men hvilken betydning den har som rettskapende.

Det følger av forarbeidene til trygderettsloven at Trygderetten skal utforme og ha «rettskapende karakter»⁸, som peker i retning at lovgiver sin intensjon om at Trygderetten skal være rettskapende på sitt felt. Dette må særlig ses i hensyn til rettens spesialkompetanse, av effektivitetshensyn og at de i mange tilfeller blir det øverste organet som behandler saken. Det vil være en uheldig virkning dersom NAV ikke endrer sin praksis dersom de blir «felt» i Trygderetten. Særlig er Runar Narvland⁹ kritisk til at NAV ikke alltid endrer sin praksis og rundskriv i tråd med Trygderettens avgjørelser. Han uttaler at manglene etterlevelse er «i strid med lovgivers forutsetning om Trygderetten som rettsavklarende instans»¹⁰. Det vil også være uheldig dersom man må anke til Trygderetten for å få sin «rett». Kjønstad påpeker derimot at praksisen i flere tilfeller er blitt endret av NAV som følge av avgjørelser fra Trygderetten.

⁵ Lov om anke til Trygderetten av 16. des. 1966

⁶ Lov om domstolene (domstolsloven) av 13 august 1915 nr. 5

⁷ Asbjørn Kjønstad, Innføring i trygderett, Oslo 2009 s. 50

⁸ Vedlegg 2 til Ot.prp.nr.5 (1966-1967) s. 19

⁹ Narvland er rettskyndig medlem i Trygderetten

¹⁰ Runar Narvland, «Hva skjer når Arbeids- og velferdsdirektorater ikke respekterer Trygderettens rettsoppfatning?», Tidsskrift for Erstatningsrett 2006 s. 299

Gudrun Holgersen mener at Trygderetten «ikke har noen *prinsipielt* annen og høyere «trinnhøyde» enn forvaltningspraksis generelt. Men dens betydning ligger likevel klart i «overkant» sett i forhold til mer ordinær forvaltningspraksis»¹¹. Dette kan tyde på at hun mener at dersom det ikke foreligger annen rettspraksis vil Trygderetten ha en rettskildemessig verdi, men de vil ikke ha verdi overfor høyere rettspraksis som lagmannsretten og Høyesterett.

Det er i flere avgjørelser i høyere rettspraksis vist til Trygderettens avgjørelser. Dette skyldes blant annet Trygderettens særskilte kompetanse og faglige vurderinger. Høyesterett har tatt stilling til Trygderettens rettskildemessige betydning i blant annet Rt. 2005 s. 495, der de uttalte (avsnitt 64) «mulige avvikende syn i enkelte avgjørelser ikke kan ha særlig vekt sammenlignet med den langvarige, omfattende og i det alt vesentlige konsekvente praksis». Saken gjaldt tilfeller der Trygderetten hadde avvikende avgjørelser, og at dette ikke kunne gjøre seg gjeldende dersom det finnes mer konkret praksis. Tilsvarende ble også slått fast i Rt. 2005 s. 1757 der det uttrykkelig ble sagt «Dette reiser spørsmål om hvilken rettskildemessig verdi avgjørelser av Trygderetten skal tillegges. Etter mitt syn må avgjørelser av Trygderetten tillegges vekt i den utstrekning de kan tas som uttrykk for eller har gitt seg utslag i en fast og konsistent praksis.»

Det er ingen tvil om at Trygderetten har en rettskildemessig verdi, mens uenighetene baserer seg på i hvilken grad. Det er likevel enighet om at fast og konsistent praksis skal det tillegges vekt. I de tilfellene der det er lite annet rettskildemessig materiale å støtte seg til, vil også Trygderetten ha betydning.

1.2.3 Rundskriv som rettskilde

Innad i NAV har rundskrivene stor betydning. Rundskrivene skal danne grunnlag for saksbehandlingen i sakene og vil i stor grad legge føringer for hva som er gjeldene rett og praksis innad i NAV. Dermed vil rundskrivene ha stor rettskildemessig betydning for å danne et bilde av hva som er gjeldende rett og praksis i NAV.

1.3 Rammer for oppgaven

Denne oppgaven omhandler i stor grad hvilken kompetanse og myndighet NAV har. NAV har ansvaret for folketrygden og utbetalingene med hjemmel i folketrygdloven, jf. § 21-2 første ledd. Men hvem er NAV? Hvordan er NAV organisert?

¹¹ Gudrun Holgersen, «Den rettskildemessige vekt av praksis ved spesielle håndhevings- og kontrollorganer innen forvaltningen», Tidsskrift for Rettsvitenskap 1987, s 430

NAV har sin kompetanse etter NAV-loven¹², og etter § 2, består Arbeids- og velferdsforvaltningen av Arbeids- og velferdsetaten og de kommunale tjenestene. Primært er det Arbeids- og velferdsetaten som etter § 4, har ansvaret for folketrygdloven, mens den kommunale enheten har ansvaret for sosialtjenesten. Det er innad fastsatt delegering av de ulike oppgavene, og gir de ulike enhetene og avdelingene myndighet¹³. Primært vil derfor denne oppgaven ta for seg Arbeids- og velferdsetaten. I tillegg vil en del av bestemmelsene omfatte NAV-kontroll, som er et kontrollorgan som har som hovedfokus på å kontrollere og jobbe mot trygdemisbruk. Likevel vil oppgaven som regel omtale alle enhetene som NAV.

Videre vil oppgaven omtale dem som mottar ytelser. I lovtekst, rundskriv, rettspraksis og litteratur er disse omtalt forskjellig. Det kan være vedkommende, medlemmet, brukeren, pasienten, stønadsmottakeren eller andre betegnelser. I oppgaven her vil disse bli brukt en del om hverandre, alt etter hva som omtales. Det er ikke meningen å foreta et skille mellom de ulike begrepene.

Oppgavens fremstilling vil i første omgang være å se på hva som er trygdemisbruk, og hva som defineres som dette. Videre vil oppgaven gå nærmere inn på de kontrollbestemmelsene man har som skal kvalitetssikre ytelsene og opplysninger i folketrygdloven. Oppgaven vil ikke gå inn på de generelle bestemmelsene og se på vilkårene for ytelsene. Avslutningsvis vil oppgaven se på de ulike reaksjonene man har dersom det blir trygdemisbruk.

2. Trygdemisbruk i Norge

2.1 Generelt

Begrepene trygdemisbruk og trygdesvindler blir svært ofte brukt om hverandre i media og andre arena der temaet er misbruk av trygdeytelser. Selv om denne oppgaven i stor grad ikke vil ta stilling til skyldgrad, trengs det likevel en klar avklaring i hva som ligger bak begrepene. Til slutt vil man se på omfanget av trygdemisbruk i Norge.

2.2 Trygdemisbruk vs. Trygdesvindler

I henhold til bokmålsordboka¹⁴ betyr *misbruk* uriktig eller ulovlig bruk. Her vil ulovlig peke på den straffbare siden ved misbruk av trygdeytelser, og fokusere for det meste på bevist misbruk av trygd. Når man derimot ser på uriktig bruk, favner dette mye videre og vil omfatte

¹² Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) av 15. juni 2006 nr. 20

¹³ <https://www.nav.no/rettskildene/Vedlegg/vedlegg-1-til-hovednr.30-fullmaktsoversikt>

¹⁴ www.nob-ordboka.uio.no

også alt som er basert på misforståelser, uriktig informasjon eller utnyttelse av systemet. Dette vil peke på et perspektiv som er umoralsk, eller uaktsomme handlinger fra stønadsmottakeren, men fullt lovlig i henhold til folketrygdloven. Vi ser også i enkelte tilfeller NAV opptrer passivt i forhold til regelverket de har til disposisjon, og dermed vil det bli utbetalt uriktig ytelse, og vil være omfanget av trygdemisbruk. Det kan for eksempel være at NAV ikke følger opp aktivitetskravet i folketrygdloven § 8-4 andre ledd og man blir værende sykemeldt, selv om man kunne gått over i annet arbeid. Trygdemisbruk fanger vidt og kan oppfattes som noe uklart.

Svindel blir likestilt med bedrageri i bokmålsordboka, som betyr å narre penger fra noen under falske forutsetninger. Denne definisjonen peker helt klart på den strafferettslige delen og viser tydelig at det er en kriminell handling som er bevist utført. Her vil det som oftest være snakk om tilfeller som inngår i straffeloven¹⁵ § 371. Dette vil avskjære enhver tvil om at det foreligger misforståelser.

Overnevnte peker på en definisjonsavgrensning som tilsier at trygdemisbruk blir brukt vidt, og omfavner både det moralske misbruket og det strafferettslige, mens trygdesvindel vil kun omfavne det strafferettslige. De siste årene har PROBA¹⁶ foretatt to analyser av trygdemisbruk i Norge, og har i den sammenhengen kommet med egne definisjoner av begrepene.

I analysen fra 2011 som omhandlet misbruk av sykepengeordningen, definerer de misbruk som «bevisst bryter regelverket med det formål å motta sykepenger som vedkommende ikke har rett til, eventuelt mer sykepenger enn vedkommende har rett til»¹⁷. Her blir trygdemisbruk kun definert som bevisst handling. En tilsvarende definisjon finner vi igjen i PROBA sin analyse fra 2013, der de definerer trygdesvindel¹⁸. Her blir trygdesvindel definert helt likt som trygdemisbruk i rapporten fra 2011. Dermed skilles det ikke noe mellom begrepene. Det er likevel tydelig at rapportene tar sikte på en definisjon som skal fange opp deres egne avgrensninger i rapporten.

Denne oppgaven vil i hovedtrekk ikke ta for seg et slikt skille og avgrensning. Det vil bli fokusert på virkemidlene som kan fange opp misbruk, forstått her som uriktige utbetalinger.

¹⁵ Lov om straff 2005 (Straffeloven 2005)

¹⁶ PROBA samfunnsanalyse, www.proba.no

¹⁷ PROBA samfunnsanalyse, Misbruk av sykepengeordningen i folketrygden 2011-03, s 5

¹⁸ PROBA samfunnsanalyse, Trygdesvindel i Norge – en kartlegging av fem stønadsordninger 2013-05, s 2

Fremgangsmåten vil ofte være lik, uavhengig av medlemmets skyldgrad. Det er likevel klart at uriktige utbetalinger kan forhindres i stor grad også med en strengere og tydeligere praktisering av regelverket, og når det er snakk om bevisst misbruk, så vil de aktuelle virkemidlene få større betydning.

2.3 Omfang av trygdemisbruk i Norge

Data fra NAV¹⁹ viser at det i 2015 ble anmeldt 1472 personer for trygdemisbruk i Norge, dette utgjør nesten 303 millioner kr. I forhold til statsbudsjettet, som utbetaler nesten en tredjedel av sitt budsjett til folketrygden, er dette ikke så mye. Dette er likevel bare toppen av isfjellet. Svært mange saker går ikke til anmeldelse, og de fleste blir løst med krav om tilbakebetaling. Tallene fra NAV viser likevel at det er en økning i andel saker som blir anmeldt og beløpene som dette gjelder. Dette kan ha sammenheng med økt innsats mot trygdemisbruk.

I rapportene fra PROBA ble omfanget av trygdemisbruk i en viss grad kartlagt. Man må likevel anta at omfanget er større, ettersom rapportene kun tar sikte på tilfeller som omfatter tilfeller der det bevisst brytes regelverket. Dermed faller tilfeller som misforståelser, passivitet fra NAV eller fra brukeren bort. Dermed vil de reelle tallene antakeligvis være mye høyere. Rapporten fra 2011 la likevel til grunn at det svindles for 6 milliarder årlig, og at dette utgjør ca. 5 prosent av utbetalingene for de gjeldene ytelsene. Dette peker på et stort omfang av misbruk, og virkemidler for å bekjempe dette er svært viktig.

3. Forholdet mellom folketrygdloven og forvaltningsloven

3.1 Innledning

Når NAV skal utrede saker etter folketrygdloven må de også følge reglene som fremgår av forvaltningsloven²⁰. Dette følger av folketrygdloven § 21-1, at forvaltningsloven gjelder med de særbestemmelsene som følger av folketrygdloven. Denne oppgaven vil nedenfor ta for seg de særbestemmelsene som etter folketrygdloven er relevant i kampen mot trygdemisbruk. I saksbehandling etter folketrygdloven vil reglene i forvaltningsloven alltid ligge i bakgrunn og ha betydning for tolkning og utøvelse av bestemmelsene. Det vil derfor gis her en nærmere fremstilling av de relevante bestemmelsene i forvaltningsloven.

¹⁹ Statistikk trygdemisbruk året 2015

²⁰ Lov om behandlingssåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 2. oktober 1967

3.2 Forvaltningens veiledningsplikt

Etter forvaltningsloven § 11 har forvaltningen, her NAV, en generell veiledningsplikt overfor den som henvender seg. Fremstillingen her vil i stor grad bygge på NAV sitt rundskriv tilknyttet bestemmelsen. I henhold til rundskriv²¹ gir ikke bestemmelsen en plikt til å drive alminnelig opplysningsvirksomhet. Med dette så menes det at man i utgangspunktet kun plikter å gi veiledning overfor de som på en eller annen måte kommer i kontakt med organet. For NAV sin del, vil dette være utgangspunktet for at de som henvender seg til etaten med spørsmål eller søknad om ytelse, har rett til å bli informert om deres rettigheter, men også plikter etter loven. Særlig er det informasjon som omhandler medlemmets opplysningsplikt som er relevant for denne fremstillingen. Omfanget av medlemmets egen opplysningsplikt vil bli behandlet nedenfor under punkt 4.1. Det fremgår likevel at bestemmelsen er utformet på en slik måte at man i utgangspunktet også angir en generell opplysningsplikt overfor allmenheten for myndighetene. Hensynene med dette er å informere generelt om hvilke rettigheter man har.

Rundskrivet stadfester at veiledningsplikten er en avveining mellom sakens karakter, behovet for veiledning og den tid som står til rådighet. Dermed skal det foretas en konkret vurdering av den enkelte medlemmets veiledningsbehov i den enkelte saken.

Sentralt i saker som omhandler trygdemisbruk er om NAV har overholdt sin veiledningsplikt overfor medlemmet. Har NAV unnlatt å informere om hva som er av betydning for ytelsen, kan man ikke anse at medlemmet har opptrådd uaktsomt, og dermed kan man ikke stadfeste at det foreligger trygdemisbruk i den konkrete saken.

I forvaltningslovsforskriften²² § 2 fastsettes det at organet selv kan avgjøre om veiledningsplikten skal gjøres skriftlig eller muntlig. Det skal likevel legges vekt på medlemmets eget ønske. Normal praksis er likevel at dersom medlemmet henvender seg skriftlig, vil veiledningen også være skriftlig. Informasjon gitt over telefon eller ved personlig møte vil også anses som oppfyllelse av veiledningsplikten. NAV har i utgangspunktet bevisbyrden for at plikten er overholdt, og er informasjonen gitt muntlig er det vanskeligere å bevise. Normal praksis er at etaten må sannsynliggjøre at slik informasjon er gitt til medlemmet. I forskriften § 3 stadfestes det at NAV også bør gi medlemmet veiledning og bistand til utfylling av skjema. Dette gjelder særlig for grupper som syntes å ha behov for

²¹ Rundskriv til forvaltningsloven kapittel III

²² Forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovsforskriften) F15.12.2006 nr. 1456

hjelp. Dette setter opp et utgangspunkt for at det ikke foreligger en plikt til slik hjelp, men dersom man henvender seg om hjelp, har NAV en plikt til å bistå med utfylling.

3.3 Forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt

I saksgang ved søknader om ytelser etter folketrygdloven har NAV en egen utrednings- og informasjonsplikt. Denneplikten fremgår av forvaltningsloven § 17, men må også sees i sammenheng med forvaltningens veiledningsplikt etter § 11. Det følger av forvaltningsloven § 17 første ledd første punktum at etaten plikter å se at «saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». En naturlig tolkning av dette tilsier at alle nødvendige opplysninger må være forelagt og utredet før det treffes vedtak i saken. I rundskrivet til bestemmelsen²³ fastslåes det at forvaltningen har ansvar for at alle saker blir belyst, dette i motsetning til domstolsbehandling, der dette hviler på partene i saken. Det stadfestes også at å påse at saken er godt nok utredet, har sammenheng med at det skaffes tilstrekkelig dokumentasjon for at vilkårene for ytelsene er oppfylt. Dette innebærer også kontroll med opplysninger som blir gitt av søkeren i saken, og kan således sees i sammenheng med folketrygdlovens § 21-4, og NAV sin kontrolladgang. Dette gjelder kun som er utgangspunkt, i dom i lagmannsretten²⁴ ble det uttalt at saksøker ikke kan fraskrive seg ansvar etter folketrygdloven § 21-4, ved å hjemle det i at forvaltningen ikke hadde overholdt sine plikter etter § 17 i forvaltningsloven. Man anser heller ikke at det forelå brudd påplikten etter § 17 i saken. NAV sitt rundskriv oppstiller også en redusert utredningsplikt for å sørge for opplysninger, når medlemmet selv har gitt opplysninger. Særlig beror dette på effektivitet i forvaltningen. Utredningsplikten er dermed avhengig av hvordan den konkrete saken står, og behovet i saken.

Bestemmelsens andre og tredje ledd fastsetter en informasjonsplikt overfor parten.

Bestemmelsene har nær sammenheng med veiledningsplikten i § 11. Det vil ikke bli tatt en nærmere utredning her, men bestemmelsene tar sikte på å sikre at man blir forelagt de opplysninger som NAV har som er avgjørende og av betydning for saken.

4. Virkemidler mot trygdemisbruk i henhold til folketrygdloven

4.1 Utgangspunkt

I kampen mot trygdemisbruk er det en balansegang mellom medlemmets opplysningsplikt og NAV sin utredningsplikt, i samhold med NAV sin veiledningsplikt og informasjonsplikt.

Disse pliktene utledes i hovedsak av folketrygdloven, men også av forvaltningsloven. Pliktene

²³ Rundskriv til forvaltningsloven kapittel IV

²⁴ LB-2007-15361

til forvaltningen etter folketrygdloven er utledet over. Hensikten med bestemmelsene nedenfor er å fange opp og luke ut de som ikke har rett på ytelse, og vil ikke ta hensyn til medlemmets egen skyldgrad, men har fokus på i hvilken grad man kan sikre seg mot uriktige utbetalinger.

4.2 Medlemmets opplysningsplikt

4.2.1 Innledning

Før man får innvilget ytelse fra folketrygden må man oppfylle vilkårene til den enkelte ytelsen. Folketrygdloven er i hovedsakelig bygd opp på tillit. Det skal i utgangspunktet legges til grunn medlemmets egne opplysninger, og det grunnleggende skal være at dette skal legges til grunn for søknaden, hvis ikke det foreligger mistanke om noe annet. Her er det særlig snakk som informasjon som baserer seg på medlemmets inntekt, arbeidsforhold, medisinsk informasjon (helsetilstand og arbeidsevne) og boforhold. Noen ytelser krever kun at et av overnevnte er oppfylt, andre krever at flere av vilkårene er oppfylt. Dermed pålegges det en plikt etter folketrygdloven § 21-3 for medlemmet til å opplyse sin egen sak. Medlemmets egne opplysninger vil ofte i første omgang av saksbehandlingen være sentral for å avgjøre om ytelsens vilkår er oppfylt. Pliktene etter § 21-3 sees på som et sentralt virkemiddel i kampen mot trygdemisbruk, da den er med på å sikre at det foreligger rett informasjon før en ytelse blir innvilget og utbetalt. Særlig i avgjørelser om det foreligger trygdemisbruk, vil det være sentralt om medlemmet har overholdt sin opplysningsplikt overfor NAV. Nedenfor vil det bli foretatt en redegjørelse av omfanget av opplysningsplikten til medlemmet.

4.2.2 Folketrygdloven § 21-3

Etter bestemmelsens første ledd første punktum plikter medlemmet å gi de opplysningene som er «nødvendige for (...) rett til ytelsen. Her er det klart at med «ytelse» så menes alle ytelser som er hjemlet i folketrygdloven.

Det sentrale spørsmålet er hva som menes med «nødvendige» opplysninger. Ordlyden i setningen har en klar sammenheng mellom nødvendige opplysninger og ytelsen. Dermed vil dette være utgangspunktet for hva som er nødvendige opplysninger, at hva som er nødvendig vil fremgå av den konkrete ytelsen det søkes om. Dette er også stadfestet i NAV sine rundskriv²⁵ der det fremgår klart at pålegget fra NAV om opplysninger fra medlemmet må ha

²⁵ Rundskriv til folketrygdloven § 21-3

hjemmel i lov. Dermed trenger ikke medlemmet å oppgi opplysninger som ikke er relevant for ytelsen det søkes om.

Det vil kunne være vanskelig for enkelte mottakere av ytelser å forstå hva som menes med nødvendige opplysninger. Sentral problemstilling i saker om feilutbetalinger, er om medlemmet har gitt de nødvendige opplysningene, eller riktige opplysninger. Derfor har NAV etter forvaltningsloven § 11 en veiledningsplikt overfor den som henvender seg til etaten. NAV vil i de fleste tilfeller be om konkret informasjon som medlemmet må overlevere til NAV. I slike tilfeller forplikter mottaker å sette seg inn i informasjonen de får om sine plikter fra NAV. Mer om medlemmets plikter i forhold til informasjon mottatt fra NAV under punkt 4.1.4.

Videre fastsetter bestemmelsens førte ledd andre punktum at medlemmet plikter å underrette etaten om «endringer i forhold som kan være avgjørende for om vedkommende fortsatt har rett til ytelsen». Dette må sees i sammenheng med første setning, og en naturlig forståelse av dette er at det er snakk om endringer av de opplysningene som var nødvendige for at medlemmet fikk innvilget ytelsen. Innhenting av opplysninger etter annet punktum gir medlemmet plikt til å uoppfordret melde til NAV om endringer. For eksempel kan det være snakk om at vedkommende har fått innvilget 100% uføretrygd etter folketrygdloven kapittel 12, men at det etter en tid vil få betydelig bedret arbeidsevne, plikter man å melde dette til NAV.

Andre ledd fastsetter at den som «mottar eller har mottatt en ytelse, gir de opplysningene og leverer de dokumenter som er nødvendig for å kontrollere ytelsens størrelse eller vilkårene for rett til ytelsen». Dermed så gir bestemmelsen NAV rett til å kreve opplysninger av medlemmet. Andre ledd skiller seg også fra første ledd ved at den ikke kun gjelder den som mottar ytelse, men også de som tidligere har mottatt en ytelse fra NAV. Bestemmelsen gir NAV mulighet til å kontrollere opplysningene om deg, og er dermed sentral i bekjempelsen mot trygdemisbruk. Primært blir det etter rundskrivet til bestemmelsen krevd skriftlig dokumentasjon, men i noen tilfeller vil innkalling til samtale være nødvendig. Krav om personlig fremmøte for medlemmet blir særlig brukt der det er mistanke om trygdemisbruk, og sees på som en effektiv måte til å kunne bekrefte eller avkrefte mistanken. Dersom medlemmet ikke etterkommer kravene fra NAV hjemlet i bestemmelsen, kan ytelsen frafalles. Se mer om dette under kapittel 6.

Sentrale ytelser etter folketrygdloven omfatter ytelser som skal være hjelpelige under sykdom. Bestemmelsens tredje ledd gir NAV muligheten til kunne pålegge medlemmet «å la seg undersøke eller intervjuet av den lege eller annen sakkyndig som etaten bestemmer». Det gis dermed hjemmel til å kreve at medlemmet får en ny medisinsk vurdering av en annen lege enn fastlegen. I henhold til rundskrivene²⁶ til NAV er dette sentralt der det er «tvil om den medisinske dokumentasjonen», og en ny vurdering er ønskelig «for å få saken tilfredsstillende vurdert». Dette er en sentral bestemmelse som både kontrollerer om de medisinske vilkårene er oppfylt, men også viktig i kampen mot trygdemisbruk. Blant annet skriver Mæland²⁷ om leger som opptrer som «advokater» for pasienten, og formulerer erklæringen helt klart i pasientens favør. Dette kan skyldes ubevist sympati med pasienten, at man har et for nært forhold, og at legen dermed ikke får en objektivitet til å gi en nøytral medisinsk vurdering. I forarbeidene til endring i folketrygdloven²⁸ var et sentralt argument for endring av bestemmelsen at leger ikke alltid er objektiv, og tredje ledd ble sett på som viktige for å få objektive erklæringer. Videre fremheves det at bestemmelsen er sentral i såkalte «nettverk» av organisert trygdemisbruk som kan bestå av helsepersonell, arbeidstakere og bedrifter. Dermed gir bestemmelsen NAV et sikkerhetsnett mot tilfeller der legens erklæring kan trekkes i tvil.

Til slutt fastsetter fjerde ledd en legitimasjonsplikt for den som krever eller mottar en ytelse. Plikten gjelder overfor NAV, men i tillegg overfor helsepersonell eller andre «med sikte på erklæringer». Bestemmelsen ble innført i 2013²⁹ med sikte på å bekjempe trygdemisbruk. Bakgrunnen for innføringen av legitimasjonsplikten var ifølge forarbeidene³⁰ å avdekke tilfeller der mottakere av ytelser har latt andre personer opptre i deres navn overfor NAV eller helsepersonell. Det nevnes eksempler der en syk person opptre på vegne av en frisk person, eller der en graviditet har gitt opphav til flere engangstønader ved fødsel. Innføringen av legitimasjonsplikt fører til at man er sikrere på at mottaker av ytelser er berettiget ytelsen. Det fremsettes også krav om at man plikter å legitimerer seg med «pass eller annen gyldig legitimasjon». Det er dermed i utgangspunktet ikke nok å sannsynliggjøre sin identitet, og en forståelse er at det kun er offentlig godkjent legitimasjon som er godkjent. I henhold til § 21-4 fjerde ledd, som omhandler helsepersonells plikt til å kreve legitimasjon, må man «fremvise gyldig legitimasjon». En naturlig forståelse av dette er at det settes et krav til at det foreligger

²⁶ Rundskriv til folketrygdloven § 21-3

²⁷ John Gunnar Mæland, Trygd eller arbeid? – Et sosialmedisinsk perspektiv på sykefravær og uførhet (Oslo 2014)

²⁸ Ot.prp.nr 76 (2007-2008) s. 27-28

²⁹ Lov om endringer i folketrygdloven av 19.april 2013 nr.14

³⁰ Prop.7 L (2012-2013) s. 10-15

fysisk dokumentasjon på vedkommens identitet, dermed er for eksempel kopier eller bilder ikke gyldig. I rundskrivet til bestemmelsen slår NAV også fast at det må være «personlig oppmøte» og videre at det ikke er tillatt med innsending av dokumentasjon per post eller e-post. I følge forarbeidene skal ikke ordlyden tolkes bokstavelig, og at det «åpenbart må være rom for unntak i praksis». Det vil dermed være rom for skjønnsutøvelser for legitimasjonskravet. Dette er hensiktsmessig i tilfeller der vedkommende ikke har legitimasjon som er gyldig, for å forhindre at man unngår å oppsøke helsepersonell dersom man ikke har gyldig legitimasjon eller andre årsaker. Det fremgår av § 21-4 fjerde ledd at unntak for legitimasjonskravet er for eksempel dersom stønadstakeren allerede er kjent.

Bestemmelsen er viktig i bekjempelse av trygdemisbruk. I første omgang er den med på å sikre at NAV har de rette opplysningene ved innvilgelse av ytelse. Den er også med på å pålegge medlemmet ansvar for at opplysningene som gis er riktige.

4.2.3 Særlig opplysningsplikt for samboere

I tillegg til de generelle opplysningsplikten som fremgår av § 21-3, foreligger det i 25-4 en særskilt meldeplikt for samboere. Bestemmelsen er en utvidelse av § 21-3, og presiserer i utgangspunktet kun en ekstra plikt for samboere til å opplyse om forholdet. De forskjellige ytelsene man kan motta i henhold til folketrygden, er det ofte av betydning hvilket forhold man er i. Særlig relevant er dette for utmåling av størrelsen på ytelsen. I motsetning til gifte, finnes det ingen register for registrering av samboere, og dette er bakgrunnen for at det foreligger en særlig meldeplikt for samboere.

Folketrygdloven § 1-5 tredje ledd angir en definisjon av samboere. Her blir samboerskap likestilt med ekteskap dersom vedkommende har felles barn eller tidligere har vært gift med hverandre. Fjerde ledd angir at dersom man bor i avskilte enheter i samme bolig. Det er klart at fjerde ledd kun omfatter de som er nevnt i tredje ledd. Dermed regnes man etter § 1-5 kun som samboere dersom man har felles barn eller har tidligere vært gift. Hensikten med at man regnes som samboere selv om man tidligere har vært gift er ifølge rundskriv til NAV³¹ for å forhindre at man tilpasser sin sivilstand der det har betydning for trygderettighetene. Dersom dette ble oppdaget, er det å regne som trygdemisbruk.

Videre angir § 25-4 andre punktum at man er å regne som samboere dersom man har bodd sammen med en annen i 12 av de siste 18 månedene. Det er klart at det her ikke menes alle som bor sammen på en eller annen måte, da mange i dag for eksempel bor i bokollektiv. En

³¹ Rundskriv til folketrygdloven §1-5

legaldefinisjon at samboerforhold er at man bor sammen i «et ekteskapslignende forhold», og denne definisjonen finner man igjen for eksempel i arveloven § 28a første ledd³². Det er en naturlig forståelse at tilsvarende er gjeldene her. I henhold til NAV sitt rundskriv³³ til bestemmelsen oppstår plikten til å melde fra om samboerforholdet når forholdet etableres, dette uavhengig av om det medfører endringer i den utbetalte ytelsen.

Samboers særskilte opplysningsplikt ble stadfestet av trygderetten i TRR-2013-1867 og seinere støttet i LB-2014-27870 om samme sak. Sakens kjerne var om det forelå samboerskap eller ikke. Trygderetten uttalte i sin kjennelse at det må «være opp til medlemmet å sannsynliggjøre at vedkommende er enslig, når opplysningene gir rom for tvil». NAV hadde flere ulike holdepunkter for at kvinnen var i et samboerforhold med sin tidligere ektemann, og retten oppstilte krav om større bevisbyrde for kvinnen, jo flere holdepunkter NAV hadde. Dette oppstiller dermed et strengt beviskrav dersom det er tvil om det foreligger samboere. At man er folkeregistret på ulike adresser, er etter retten ikke godt nok til å sannsynliggjøre at man bor på ulike adresser.

4.2.4 Når har medlemmet ikke oppfylt sin opplysningsplikt?

Svært mange saker som omhandler trygdemisbruk handler om tilfeller der medlemmet ikke har overholdt sin opplysningsplikt. Dette kan bero på tilfeller der medlemmet har unnlatt å informere NAV om nødvendige forhold, eller det er bevist oppgitt gale opplysninger. Dette vil også ha betydning når det vurderes et tilbakebetalingskrav for uberettiget utbetaling. Fremstillingen her vil bygge videre på overnevnte under 4.1.2 og gå dypere inn på omfanget av medlemmets opplysningsplikt.

I mange saker fra rettspraksis er sakens satt sammen av om medlemmet har mottatt informasjon fra NAV og om hvilke opplysninger som det må meldes inn til NAV om. Har NAV overholdt sin informasjonsplikt overfor medlemmet, kan medlemmet ikke påberope seg villedelse. Narvland uttaler i artikkel om tilbakekreving av uriktig ytelse³⁴ at «det fremgår av Trygderettens praksis at medlemmet må ha fått informasjon om hvilke forhold det plikter å opplyse om, men dersom slik informasjon er gitt, legger man til grunn at det er uaktsomt av medlemmet ikke å lese slik informasjon. Medlemmer vil således ikke bli hørt med at han eller hun ikke hadde lest den skriftlige informasjonen han eller hun er tilsendt i forbindelse med at trygdeytelsen eller pensjonen ble innvilget.» Dette setter opp et strengt krav til medlemmet,

³² Lov om arv (arveloven) av 3 mars 1972 nr. 5

³³ Rundskriv til folketrygdloven § 25-4

³⁴ Runar Narvland, Tilbakekreving av feil utbetalt stønad, spesielt om skylddeling (Oslo 2009) s. 6

der man faktisk har en plikt til å sette seg inn i informasjon man mottar. Videre så oppstilles det ikke kun en plikt fra mottakeren til å lese og sette seg inn i informasjonen, men man plikter å forstå. Dette fremgår av Trygderetten i TRR-2003-5668 der en kvinne hadde hatt inntekt over inntektsgrensen som uførepensjonist, og påberopte seg at hun ikke hadde forstått informasjonen hun hadde mottatt. Trygderetten uttalte i den sammenhengen at «dersom man mottar informasjon som virker uforståelig i tilknytning til tilståelse av en ytelse, blir det ansett som klanderverdig uaktsomt ikke å oppsøke den etat som har gitt informasjonen for å få nærmere forklaring». Her oppstilles det et strengt krav til mottaker for å forstå informasjonen. Dette må sees på som naturlig, da NAV ellers ikke vil ha noen informasjon eller indikasjon på at mottaker ikke forstår den informasjonen som er gitt. I TRR-2007-1134 uttalte retten at dersom man påberoper seg at relevant informasjon er gitt, må man selv sannsynliggjøre dette. Dette ble også stadfestet av lagmannsretten i LE-2013-199690, der en uføretrygdet mann hadde ringt å informert NAV om at han hadde tatt arbeid. Det ble sannsynliggjort at han hadde ringt NAV og informert om arbeidet, og NAV var selv å laste for at dette ikke hadde blitt tatt inn i systemet og utarbeidet et notat. Dermed anså man at han hadde oppfylt sin opplysningsplikt, og dermed ikke kunne straffes for forholdet. Dette stadfester også at man har opprettholdt sin opplysningsplikt dersom man har opplyst om forholdene også muntlig. Videre så er det NAV som har vurderingsansvaret for om man oppfyller ytelse og har rett på utbetaling. I LH-2001-1030 var en mann påbegynt jusstudiet samtidig som han mottok dagpenger. Han hadde unnlatt å informere om dette, og retten uttalte at «han kunne ikke selv, som søker og mottaker av dagpenger, alene foreta den faktiske og rettslige bedømmelsen og nøye seg med å avgi svar på grunnlag av dette», og dermed hadde han ikke oppfylt sin informasjonsplikt. Dette betyr at man ikke kan foreta en vurdering selv om man har rett på ytelsen, det er det kun NAV som kan.

Som overnevnte saker viser, er det oppstilt et strengt krav til medlemmets opplysningsplikt, og det stilles strenge krav til at medlemmet forstår informasjonen som blir gitt. Dette særlig med hensyn til at svært mange kunne påberopt seg villfarelse dersom kravet ikke var så strengt. Det har dermed ikke betydning om man bevist eller ubevist unnlater å gi riktig informasjon, dersom man har fått informasjon om hva som skal oppgis.

4.3 Folketrygdens utredningsplikt- og rett

4.3.1 Innledning

På den motsatte siden av § 21-3, har man NAV sin rett til å innhente opplysninger fra andre enn medlemmet. Er det snakk om innhenting av opplysninger fra medlemmet selv, er det hjemlet i § 21-3. Bestemmelsen er viktig i kampen mot trygdemisbruk, da den gir anledning til kontroll av opplysninger. En utdyping i denne retten blir foretatt nedenfor.

4.3.2 Folketrygdloven § 21-4

I samsvar med forvaltningsloven § 17, har NAV en utredningsplikt- og rett etter folketrygdloven § 21-4. Bestemmelsen gir NAV rett til å innhente opplysninger om relevante forhold. Bestemmelsens førte ledd første punktum lyder «rett til å innhente de opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt eller har vært oppfylt i tilbakelagte perioder».

Her oppstilles det samme nødvendighetskravet for innhenting av informasjon, som det i § 21-3 stilles for hva som kan kreves av informasjon av mottaker. I utgangspunktet vil det etter rundskrivet³⁵ være snakk om å skaffe tilstrekkelig informasjon for at vilkårene for ytelse er oppfylt, eller ikke. Det vil dermed kun være adgang for innhenting av informasjon som er av relevans for ytelsen, og annen informasjon om stønadsmottakeren vil det ikke være adgang til å innhente informasjon om. Den største forskjellen på bestemmelsene er at § 21-4 gir NAV mulighet til å direkte innhente informasjon fra andre enn stønadsmottakeren. Det er likevel stadfestet i rundskrivet at man primært skal innhente informasjon fra medlemmet selv, og medlemmet plikter selv i utgangspunktet selv dette, jf. § 21-3. Det følger på den andre siden av rundskrivet til § 21-3³⁶ at dersom medlemmet selv ikke bidrar til å opplyse sin egen sak, så har NAV et selvstendig ansvar for å opplyse saken jf. forvaltningsloven § 17, se mer under punkt 3.3. Det er særlig relevant der NAV uten urimelig merarbeid kan avgjøre saken uten at medlemmet samarbeider. Muligheten til å innhente denne informasjonen følger følgelig av § 21-4. Det er likevel begrensninger i hvem som har tilgang på innhenting av informasjon, det følger av rundskrivet til bestemmelsen, og bestemmelsen at adgangen til innhenting av informasjon kun påhviler Arbeids- og velferdsetaten. Dermed ekskluderes den kommunale delen av NAV til å kunne innhente opplysninger i henhold til denne bestemmelsen.

³⁵ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4

³⁶ Rundskriv til folketrygdloven § 21-3

Videre så tillater bestemmelsen innhenting av informasjon «for å kontrollere informasjon». Dette gir Arbeids- og velferdsetaten mulighet til å innhente opplysninger som et ledd i bekjempelse mot trygdemisbruk. Bestemmelsen vil også bli brukt som generell kontroll av om vilkårene for ytelsen er oppfylt. I saker der det er snakk om kontroll av opplysninger, vil etaten i utgangspunktet allerede ha informasjon fra medlemmet, men det er grunn til å tvile på opplysningene som er gitt. Utgangspunktet vil da være at man kun kan kontrollere de opplysningene man allerede har i saken.

Det er likevel ikke anledning til å innhente opplysninger fra hvem som helst. Bestemmelsenes første ledd andre punktum oppstiller en liste over hvem informasjonene kan innhentes fra. For det første så er alle i listen pålagt til å gi informasjon. Det presiseres at det ikke er adgang til å innhente informasjon av alle i listen, kun de som er relevant for den aktuelle ytelsen, og om dette er sett på som nødvendig. Det må derfor vurderes konkret i hver sak om det skal foretas innhenting av informasjon, og hva som skal innhentes av informasjon. Dersom det er behov for innhenting av informasjon fra andre enn de som er opplistet, er dette hjemlet i § 21-4 a, ser mer om dette under 4.4. Nedenfor gis en fremstilling av de forskjellige institusjonene det kan innhentes informasjon fra, og hensyn bak dette.

For det første kan det kreves opplysninger fra «helsepersonell». Dette er relevant der det mottas ytelser som er sykdomsbasert, som sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Alle disse er betinget av at det foreligger en sykdom, skade eller lyte. For å kontrollere vilkårene for at disse ytelsene er oppfylt, kan det innhentes informasjon fra helsepersonell. Med helsepersonell menes alle som omfattes av helsepersonelloven³⁷ § 3. Etter rundskrivet³⁸ kan det fra helsepersonell innhentes erklæringer og uttalelser. Det er i henhold til § 21-4c ikke adgang til å innhente fullstendig pasientjournal. Det kan likevel kreves spesifiserte og redigerte utdrag fra journalen dersom dette er nødvendig jf. § 21-4c første ledd.

For det andre kan det innhentes opplysninger om arbeidsforhold. Dette gjelder både nåværende og tidligere arbeidsgivere. Av opplysningene som kan innhentes må dette være opplysninger som er relatert til medlemmets arbeidsforhold³⁹. Dette må likevel sees i sammenheng med aa-registeret⁴⁰. Registeret gir NAV mulighet til å kontrollere

³⁷ Lov om helsepersonell mv. (Helsepersonelloven) av 2. juli 1999 nr. 64

³⁸ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4

⁴⁰ Forskrift om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret

arbeidsforhold, yrke, arbeidstid, lønn, permisjon etc. Kontroll i aa-registeret må sees inn under § 21-4 d, som blir omtalt nedenfor.

Videre så kan det innhentes informasjon fra postoperatør, utdanningsinstitusjoner og fra barnetilsynsordninger. Her kan det innhentes informasjon om personens adresse, om man er under utdanning eller om man har barn under tilsyn. Adganger til å innhente informasjon fra barnetilsynsordninger ble innført i 2009. I forarbeidene⁴¹ til ble det påpekt nødvendigheten av dette ut ifra at barnehager og andre som har tilsyn, vil kunne ha informasjon som kan være avgjørende særlig i forhold til enslige forsørgende. Det presiseres også her at det er snakk om innhenting fra barnehager som omfattes av barnehageloven, barneparker og andre tilbud om barnepass. Det er likevel kun adgang til innhenting av informasjon dersom det er oppgitt at barnet går i den aktuelle barnehagen.

Det er også adgang til å innhente informasjon fra offentlige virksomheter. Det er presisert i forarbeidene⁴² at med offentlig virksomhet så menes de samme virksomhetene som omfattes av offentleglova⁴³ § 2.

Det kan videre også innhentes informasjon fra pensjonsinnretning, forsikringsselskaper og finansinstitusjoner. For de to første gjelder det særlig informasjon om pensjon eller uføretrygd. Det er mange som har private pensjonsordninger, eller forsikring som dekker ulike forhold som kan ha betydning for utbetalinger. I lovendring i 2009 ble ordet bank i bestemmelsen endre til finansinstitusjon, hensynet bak dette var ifølge forarbeidene⁴⁴ at «alle typer økonomiske opplysninger er viktige i saker om trygdemisbruk». Det presiseres også at det kun gjelder finansvirksomheter i henhold til ligningsloven⁴⁵ § 6-4 og finansieringsvirksomhetsloven⁴⁶ § 1-3. Videre så fremgår det av rundskrivet⁴⁷ til NAV at det ved innhenting av informasjon fra finansinstitusjoner skal skje ved spesifisering av hvilke opplysninger som skal kontrolleres. Dette skal ikke være en del av den rutinemessige saksbehandlingen, og vil være særlig aktuell i arbeid mot å avdekke trygdemisbruk. Det er også mulig å kontrollere om utbetalingen er utbetalt rettmessig.

⁴¹ Ot.prp. nr. 76 (2007-2008) s. 31

⁴² Ot.prp. nr. 76 (2007-2008) s. 31

⁴³ Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19. mai 2006 nr. 16

⁴⁴ Ot.prp. nr. 76 (2007-2008) s. 31

⁴⁵ Lov om ligningsforvaltning (ligningsloven) av 13. juni 1980 nr. 24

⁴⁶ Lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) av 10. juni 1988 nr.

40

⁴⁷ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4

Til slutt så angir bestemmelsen adgang til å innhente opplysninger fra regnskapsfører. Adgang til å innhente opplysninger fra regnskapsfører ble innført ved lovendring i 2013. Hensynet bak å kunne kreve opplysninger fra regnskapsfører var etter forarbeidene⁴⁸ fordi man vanskelig kan kontrollere og verifisere inntektsopplysninger fra selvstendig næringsdrivende på en annen måte. Ellers er NAV prisgitt opplysningene de får direkte fra den selvstendige næringsdrivende. Forslaget er ment som en supplement til opplysningene gitt på kravtidspunktet, og ikke nødvendigvis der det er mistanke om trygdemisbruk. Dette skal være med på å sikre en større grad av likebehandling mellom selvstendige næringsdrivende og vanlige arbeidstakere. Etter som hensynet bak innføringen av muligheten for opplysninger fra regnskapsfører er å kunne verifisere inntektsopplysninger fra selvstendige næringsdrivende, skal det kun unntaksvis brukes på vanlige lønsmottakere⁴⁹.

Videre så fastsetter bestemmelsens første ledd tredje punktum at opplysningene som kan innhentes etter første og andre punktum, også kan innhentes av andre enn stønadsmottakeren. Da andre personer kan ha betydning for ytelsen som utbetales til stønadsmottakeren, vil det være adgang til også å kontrollere opplysninger fra disse. Det ligger i ordlyden at den det innhentes informasjon om, må ha betydning for ytelsen. Da første og andre punktum også gjelder her, oppstilles det samme nødvendighetskravet som for innhenting av opplysninger fra stønadsmottaker. Personer som kan være aktuell å innhente opplysninger fra kan være ektefeller, samboer og barn.

Som man har sett over, så har NAV bred tilgang til å innhente og kontrollere informasjon som de mottar fra og om den som søker om ytelse. Det vil ved slike kontroller ofte oppdages om det er foretatt feilutbetalinger og om det er snakk om trygdemisbruk. Det er nylig vedtatt tillegg til bestemmelsen, og gir NAV etter første ledd adgang til å innhente informasjon for å se om ytelsen «vil kunne være oppfylt». Dette tar sikte på å opprette en simulering av om ytelsen er oppfylt⁵⁰ og skal opptre som en veiledning for brukeren for å kontrollere om vilkårene for en ytelse vil kunne være oppfylt, og dermed gi NAV tilgang til å innhente informasjon for å oppfylle dette⁵¹.

⁴⁸ Prop.7 L (2012-2013) s 8

⁴⁹ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4

⁵⁰ Prop.69 L (2015-2016) s. 29

⁵¹ Prop.69 L (2015-2016) s. 33

4.3.3 Folketrygdloven § 21-4 d

Dersom det er behov for masseinnhenting av opplysninger gir folketrygdloven § 21-4 d nærmere anvisninger for bruken. Hjemmelsgrunnlaget for masseinnhenting er § 21-4 første og sjette ledd. Det foreligger dermed de samme vurderingene som overfor under 4.3.2 for adgangen til hva som kan innhentes og når. § 21-4 d gir nærmere anvisninger for reglene tilknyttet masseinnhenting. § 21-4 gjelder så langt § 21-4 d ikke gir anvisning om noe annet. Bland annet gjelder tilsvarende nødvendighetskrav og at opplysningene på samme måte kan innhentes av andre enn stønadsmottakeren.

Bestemmelsen ble innført i 2013 som et viktig ledd i kampen mot trygdemisbruk.

Størsteparten av trygdesvindelsakene blir i dag oppdaget ved hjelp av registersamkjøring, tall fra 2013 viser at ca. 60 % av alle sakene blir oppdaget ved hjelp av samkjøring⁵² med andre registre. Tall fra PROBA⁵³ viser at det for eksempel i 2011 ble kontrollert 64 200 brukere som mottok dagpenger opp mot aa-registeret. Dette utløste 25 500 saker som skulle undersøkes nærmere, og av disse ble 1700 sendt videre til forvaltningsenheten som feilutbetalinger. Det er ikke nødvendigvis at alle disse defineres som trygdemisbruk.

I forarbeidene til bestemmelsen⁵⁴ angis det at samkjøring skal brukes som et virkemiddel ved rutinemessig kontroll og slår fast at «registersamkjøring er derfor ikke et tiltak som iverksettes ved mistanke om misbruk av trygdeordningene, men vil gi grunnlag for å identifisere tilfeller der trygdemisbruk fremstår som en reell mulighet». I rundskrivet til bestemmelsen⁵⁵ angis det at skal samkjøringen skje ved at populasjonen i et register samkjøres med populasjonen i et annet register etter angitte kriterier, og det skal så lang som mulig kun skje ved bruk av kriterier som kjennetegner risikogrupper blant stønadsmottakerne. Videre kan det iverksettes som utgangspunkt for å identifisere trygdemisbruk.

For at det skal kunne samkjøres må samkjøringen inneholde opplysninger som har betydning for retten til ytelse⁵⁶.

For det første så gir § 21-4 d begrensninger i forhold til § 21-4 da § 21-4 d første ledd bokstav a) kun tillater samkjøring med offentlige registre. I henhold til rundskrivet⁵⁷ er det per dags dato kun mulig å samkjøre med Skatteetaten, Brønnøysundregisteret, Statens lånekasse for

⁵² www.e24.no Slik jobber Nav med å avsløre trygdesvindlerne

⁵³ PROBA samfunnsanalyse, Trygdesvindler i Norge – en kartlegging av fem stønadsordninger 2013-05 s. 46

⁵⁴ Prop.7 L (2012-2013) s. 15

⁵⁵ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4 d

⁵⁶ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4 d

⁵⁷ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4 d

utdanning, Utlendingsdirektoratet, Postens adresse- og valutaregister og etatens sine egne registre, som for eksempel aa-registeret. Nevnte institusjoner i § 21-4 vil ikke være tillatt.

For det andre så setter § 21-4 d første ledd bokstav b) anvisninger om informasjon som kan innhentes ved samkjøring, og dette omfatter inntekt og andre økonomiske forhold, yrke, lovlig opphold i riket, adresse og bosted og valutatransaksjoner i utlandet. Med adresse menes her kun fysisk adresse. Det fremgår av rundskrivet at det er under vurdering om IP-adresse også skal omfattes av dette, men per dags dato er dette ikke avklart, og det er dermed ikke tillat å benytte IP-adresse ved masseinnhenting. Det blir også slått fast i at det ikke er tillat å samkjøre helseopplysninger eller andre sensitive opplysninger.

Per dags dato er det kun NAV Kontroll som har mulighet til å foreta registersamkjøring. Forarbeidene⁵⁸ tydeliggjør at det at det ved registersamkjøring og masseinnhenting av opplysninger må beregnes nødvendig for- og etterarbeid. Da det er snakk om personopplysninger og tolkning av resultatene med videre oppfølging, er det mest hensiktsmessig at dette foretas av NAV Kontroll.

4.3.4 A-ordningen

I januar 2015 ble a-ordningen opprettet. A- ordningen er et felles register for NAV, Skatteetaten og SSB⁵⁹. Hensikten med ordningen jf. a-opplysningsloven § 1 er å gjøre rapporteringen lettere og mer effektiv for arbeidsgivere, i tillegg gi nevnte offentlige etater lettere tilgang på opplysninger fra arbeidsgiver. For NAV sin del vil dette være et klart virkemiddel i å bekjempe trygdemisbruk ettersom det fører til at man lettere og mer effektivt kan kontrollere opplysninger om brukerne. Arbeidsgiver plikter til å rapportere om lønn og arbeidsforhold, og dette slår seg ut på ytelser som uføretrygd, dagpenger, sykepenger, foreldrepenger og arbeidsavklaringspenger. Etter som det foreligger rapporteringsplikt til registeret hver måned, jf. § 4 i a-opplysningsloven, vil man lettere kunne fange opp avvik mellom det som er registret av arbeidsgiver og det medlemmet selv har meldt inn ved krav om ytelse. Dette skaper en mer effektiv behandling, og man kan lettere unngå de store misbruksakene. A-meldingen meldes inn via altinn og erstatter 5 tidligere rapporteringsordninger for arbeidsgiver. Meldingen skal omfatte lønns- og trekkoppgaver, terminoppgave for arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk, årsoppgave for

⁵⁸ Prop.7 L (2012-2013) s. 23

⁵⁹ NAV.no <https://www.nav.no/no/Bedrift/Oppfolging+og+rapportering/Aa-registeret+og+a-ordningen/Ny+rapporteringsordning+fra+1+januar+2015>

arbeidsgiveravgift/følgeskriv til lønns- og trekkoppgave, melding til aa-registeret og oppgave til lønnsstatistikk.

Det ble tidligere i mai 2016 vedtatt⁶⁰ en utvidet ordning for NAV, som vil gi NAV tilgang i registeret til å omfatte andre lover enn folketrygdloven og alle ytelser som NAV behandler⁶¹, det vil si barnetrygd, kontantstøtte, supplerende stønad, bidragsforskott, lønnsgarantiordningen og avtalefestet pensjon. I dag har NAV kun tilgang til de ytelsene for fremkommer av folketrygdloven. Formålet med utvidelsen er etter innstillingen⁶² at «det er behov for endringer i regelverket slik at saksbehandlingen kan bli bedre, mer effektiv, i tillegg til at det kan føre til at det blir gjort færre feilutbetalinger».

4.3.5 Bemerkninger

Overnevnte bestemmelser sikrer NAV tilgang på opplysninger og rett til å innhente opplysninger. Mens § 21-3 gir NAV rett til å kreve opplysninger fra stønadsmottaker, vil §§ 21-4 og 21-4d sikre rett til å innhente opplysningene fra andre. I hovedtrekk er dette for å kontrollere opplysningene man allerede har om stønadsmottakeren. For å kunne avdekke trygdemisbruk er denne adgangen sentral, da den er med på å kvalitetssikre opplysninger som blir gitt.

4.4 Når det foreligger mistanke om trygdemisbruk

4.4.1 Hensyn

Hittil har oppgaven sett på hvilke virkemidler som man har i folketrygdloven for å kunne fange trygdemisbruk. I stor grad er det basert på informasjonsinnhenting. Dersom informasjonsinnhenting viser at det foreligger avvik mellom opplysningene som er gitt, og den nye informasjonen vil sakene ofte bli oversendt NAV Kontroll for videre saksbehandling. NAV Kontroll arbeider i hovedsak med bekjempelse av trygdemisbruk, og deres ansvarsområde er kontroll med opplysninger. I 2009 fikk NAV utvidet mulighet til kontroll med medlemmene, og ansvaret ble lagt til NAV Kontroll. Bestemmelsen § 21-4 a ble innført, og omhandler i hovedtrekk innhenting av informasjon fra tredjepart og stedlig kontroll. I forarbeidene⁶³ blir det fremsatt som behov for at NAV får mulighet til å foreta kontroll selv. Dette særlig med hensyn til at NAV ikke kan være avhengig av å samarbeide med andre, da særlig politiet og skatteetaten har andre, egne prioriteringer. Man risikerer da at

⁶⁰ Lovvedtak 67 (2015-2016)

⁶¹ Innst.268 L (2015-2016) s. 1

⁶² Innst.268 L (2015-2016) s. 5

⁶³ Ot.prp.nr. 76 (2007-2008) s. 42

trygdemisbruk ikke blir oppdaget. Særlig bekymret for organisert kriminalitet der korttidsytelser utnyttes, er man avhengig av at NAV har godt nok verktøy til å oppdage misbruket. Nedenfor vil det bli foretatt en nærmere redegjørelse av bestemmelsen, før det avslutningsvis vil gås nærmere inn på § 21-4 b

4.4.2 Folketrygdloven § 21-4 a

For at man skal kunne foreta kontroll etter folketrygdloven § 21-4 a må det etter første ledd foreligge «rimelig grunn til mistanke om at det har skjedd eller vil skje urettmessige utbetalinger fra trygden». Forarbeidene⁶⁴ fastsetter man ikke må være sikker på at det har skjedd urettmessige utbetalinger. Det er nok at det foreligger forhold som indikerer at det har eller vil skje. I rundskrivet⁶⁵ fremgår det at dette må forstås på samme måte som i straffeprosessloven⁶⁶ § 224 første ledd, der «rimelig grunn til mistanke» skal forstås som «rimelig grunn til undersøkelse», og at det ikke kan oppstilles et minstekrav, men momentene sannsynlighet, saklighet og forholdsmessighet kan være vurderingsmomenter. Tilsvarende vurdering gjør seg også gjeldende i saker der det er mistanke om trygdemisbruk.

Videre så oppstiller bestemmelsen også her et nødvendighetskrav for informasjonen som innhentes. I utgangspunktet vil det her være de samme vurderingstemaene som ved vanlig saksbehandling, at opplysningene som innhentes må ha betydning for ytelsen. Etter som innhenting etter denne bestemmelsen har et utgangspunkt på å kontrollere der det allerede foreligger en mistanke, vil det være nødvendig å avklare og innhente informasjon som er knyttet til mistanken.

Videre så fastsetter bestemmelsen at informasjonen kan innhentes om også andre enn mottaker av ytelsen. Særlig beror dette på forhold der andre personer har betydning for ytelsen. Rundskrivet⁶⁷ nevner som eksempel ytelser til de som har aleneomsorg for barn, eller tilfeller der andre står som mottaker av lønn eller eier i bedrift enn den som er reell. Innhenting av informasjon om tredjepart må sees i sammenheng med avsnittet over, da det må være nødvendig for ytelsen eller utbetalingens størrelse. Forarbeidene⁶⁸ nevner særlig her har men gjemmer inntekter fra arbeid ved å la inntekten gå inn på andres konto, og at arbeidsgiver kamuflerer lønn ved å betale arbeidstakers regninger.

⁶⁴ Ot.prp.nr. 76 (2007-2008) s. 43

⁶⁵ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4 a

⁶⁶ Lov om rettergangsmåte i straffesaker (straffeprosessloven) av 22. mai 1981 nr. 25

⁶⁷ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4 a

⁶⁸ Ot.prp.nr. 76 (2007-2008) s 39

Videre så fastsetter bestemmelsen at det kan innhentes informasjon fra «andre enn dem som er nevnt i § 21-4». Dette innebærer at etter § 21-4 a vil det være mulighet til å innhente informasjon fra *enhver* som har relevante opplysninger for saken. Dette gir NAV stort handlingsrom for innhenting av informasjon. Folketrygdloven § 21-4c femte ledd gir en liten begrensning her, da den gir bevisfritak overfor de som etter tvisteloven⁶⁹ §§ 22-8 og 22-9. Her gjelder det fritak for nåværende og tidligere ektefelle og/eller samboer, slekt i oppover og nedover stige, søsken og personer som selv eller nærmeste kan bli straffeansvarlig.

Hensynene er at dersom man har et for nært forhold vil ikke opplysningene som blir gitt være objektive, og de kan være upresis. De vil ofte bære preg av et nært forhold til stønadsmottakeren. Dette betyr likevel ikke at NAV ikke kan foreta forespørsel om informasjon, men det foreligger ingen plikt til å uttale seg og gi erklæring til NAV.

I henhold til § 21-4a andre ledd har NAV Kontroll adgang til å foreta «stedlig kontroll i virksomheter». Med stedlig kontroll menes det at det foretas kontroll i den konkrete virksomheten som det foreligger misbruk av trygdeytelser.

Denne kontrollen er avgrenset til virksomheter. For det første så innebærer det at det ikke med hjemmel i § 21-4a kan foretas stedlig kontroll i private hjem. Dette ville vært et stort inngrep i den enkeltes rett til privatliv. I rundskrivet⁷⁰ legges det vekt på at det ifølge Skatteetaten skal «virksomhet» likestilles med «næringsvirksomhet». For å regnes som næringsvirksomhet oppstilles det fire kriterier, det må være en virksomhet som tar sikte på en viss varighet, omfang, egnet til å gi overskudd og drives for skatteyterens regning og risiko. Dette avgrenser dermed mot virksomheter som driver med ikke-økonomisk aktivitet, herunder fritidsaktivitet, sosialt arbeid og andre frivillige virksomheter. I kravet om at det må være egnet til å gå med overskudd betyr det ikke at bedrifter som har underskudd er utenfor vilkåret, det er nok at man har mulighet til å gå med overskudd. Ellers kunne man laget et fiktivt underskudd for å unngå å regnes som virksomhet. I helhet støtter NAV seg på Skatteetatens definisjon av virksomhet.

Det er likevel ikke adgang til å gjennomføre kontroll i hvilken som helst virksomhet. I henhold til § 21-4 a andre ledd andre punktum, kan stedlig kontroll gjennomføres hos «bransjer som erfaringsmessig er utsatt for trygdemisbruk» og videre dersom det foreligger «konkret mistanke» om at det foreligger trygdemisbruk.

⁶⁹ Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) av 17. juni 2005 nr. 90

⁷⁰ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4a

For det første så kan det altså foretas stedlig kontroll i «bransjer som erfaringsmessig er utsatt for trygdemisbruk». Dette betyr at det er ikke adgang til å føre stedlig kontroll i bransjer som ikke er kjent for at det skjer misbruk, uten at det foreligger mistanke. Dette betyr at for å kunne kontrolleres etter overnevnt vilkår må det tidligere være oppdaget misbruk av ytelse i de aktuelle bransjene. En naturlig tolkning er også at det må være mer misbruk i disse bransjene enn det som er i andre bransjer. I forarbeidene⁷¹ nevnes det at det tidligere i samarbeid med andre etater er særlig blitt avdekket misbruk i restaurantbransjen og bygg- og anleggsbransjen. I rundskrivet⁷² stadfestes det at det i forkant av kontroll må foretas en risikovurdering av den aktuelle bransjen. Denne vurderingen er viktig for å velge ut bransjer som ved kontroll vil sikre en høy treffprosent i påvist trygdemisbruk. Dette medfører at bransjer som har liten grad av trygdemisbruk, er utelukket. Selv om hovedvurderingen er om bransjen som helhet er utsatt for mye misbruk, er det hensiktsmessig å velge et objekt for kontroll som vil sikre at det blir avdekket misbruk. Dersom noen innen en bransje har et godt rykte, vil en slik kontroll ikke være hensiktsmessig, da sannsynligheten for å oppdage misbruk er betydelig lavere enn ved andre bedrifter. En slik vurdering er også med på å fange opp organisert misbruk av trygdeordningene og et visst omfang. En tolkning tilsier også at det er bransjen som helhet som skal vurderes, ikke ansatte i bransjen. Dermed er formålet med stedlig kontroll å fange opp tilfeller der arbeidsgiver er med på å organisere misbruk.

Videre er det som nevnt også adgang til å føre stedlig kontroll ved alle bransjer dersom det foreligger «konkret mistanke». I henhold til NAV sitt rundskriv⁷³ skal «konkret mistanke» forstås på samme måten som «rimelig grunn til mistanke» i §21-4 a første ledd, se vurdering av dette over. Dermed vil stedlig kontroll med andre bransjer enn de som erfaringsmessig er kjent for misbruk være tillatt dersom det foreligger indikasjoner på at det foreligger misbruk av ytelse.

Dersom det gjennomføres stedlig kontroll jf. § 21-4 a andre ledd har man etter tredje punktum ikke adgang til å nekte kontrollen. Man vil etter forvaltningsloven § 15 fjerde ledd ha adgang til å muntlig klage på kontrollen, men dette skal ikke være til hinder for at kontrollen gjennomføres eller utsettes. Klagen vil etter likevel ikke være verdiløs⁷⁴, da en klage vil

⁷¹ Ot.prp.nr. 76 (2007-2008) s. 42

⁷² Rundskriv til folketrygdloven § 21-4a

⁷³ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4a

⁷⁴ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4a

medføre at kravene til hva som må anses som nødvendig kan bli oppstilt strengere. NAV har også rett til å kreve bistand fra politiet for å kunne gjennomføre kontrollen.

Ved gjennomføring av en slik kontroll er det adgang etter er fjerde punktum å kreve at arbeidstakere identifiserer seg. Dette for å kontrollere om vedkommende er innmeldt i arbeidstakerregisteret, mottar ytelser som er uforenlig med arbeidsforholdet. Videre er det etter femte punktum adgang til å kreve innsyn og kopi av dokumenter som kan «avdekke eller hindre urettmessige utbetalinger». Forhold som faller utenfor dette, er det ikke adgang til å kreve. Dette oppstiller i utgangspunktet samme nødvendighetskrav som gjelder for all innhenting av dokumentasjon i NAV. NAV Kontroll har likevel ikke ved stedlig kontroll adgang til å innhente informasjon som omfatter helseopplysninger, jf. sjette punktum.

NAV Kontroll har langt mer utvidet hjemmel til å kontrollere om utbetalinger fra folketrygden enn de øvrige enhetene i NAV. Denne kontrollen er svært viktig i kampen mot trygdemisbruk, og må sees på som et av de mest sentrale virkemidlene man har. Svakheten er at kontrollen etter § 21-4 a skjer ved etterkontroll.

4.4.3 Folketrygdloven § 21-4 b

Folketrygdloven § 21-4 b fastsetter særlige regler og adgang om informasjonsutveksling mellom folketrygden og finansinstitusjoner. Finansinstitusjoner vil ofte sitte på informasjon som kan være særlig relevant for NAV og omvendt. Dette kan være forhold som lønn, formue, forsikringer og andre opplysninger som er relevant for et stønadsforhold.

For det første så fastsetter § 21-4 b at pensjonsinnretninger, forsikringsselskap og andre finansinstitusjoner har adgang til «av eget tiltak og uten hinder av taushetsplikt» å informere NAV dersom det mistenkes trygdemisbruk. Bestemmelsen fritar institusjonene for taushetsplikt dersom de selv oppdager misbruk av trygdeordninger. Det er i henhold til NAV sitt rundskriv⁷⁵ tilstrekkelig at det foreligger kjennskap til forhold som har medført eller kan medføre urettmessig utbetaling av trygdeytelse. Vider er det ikke et krav det personen informasjonen gjelder faktisk er mottaker av ytelse, det er tilstrekkelig at det foreligger forhold som daner grunnlag for feilutbetalinger. Dette er etter bestemmelsen en frivillig oppheving av taushetsplikten, og institusjonene vil ikke være pliktet til å informere NAV dersom de oppdager eller mistenker trygdemisbruk.

⁷⁵ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4 b

For det andre fastsetter andre ledd at NAV ikke er forhindret av taushetsplikten dersom «en person ved forsett eller uaktsomhet har fått eller har søkt å oppnå utbetalinger» som vedkommende ikke har rett på. I like tilfeller kan de videreformidle til pensjonsinstitusjoner, forsikringsselskap eller annen finansinstitusjon om forholdene. Dette er betinget av at misbruket har eller kan ha betydning for utbetaling fra nevnt institusjon. Hva menes så med at det må foreligge forsett eller uaktsomhet? Rundskrivet⁷⁶ fastsetter at det må tilstrekkelig bevises at det foreligger forsett eller uaktsomhet, og denne bevisvurderingen foretas av NAV. Det er ikke oppstilt krav om at det må være tatt ut tiltale eller at man er dømt. I henhold til femte ledd vil mottakere av denne informasjonen bli pålagt en taushetsplikt overfor informasjonen som mottas.

Når etaten utleverer informasjon etter andre skal det etter tredje ledd ikke omfatte helseopplysninger, dette er likevel ikke til hinder for at opplysningene som utleveres omfatter hvilken ytelse medlemmet har eller har søkt om å motta og hva informasjon som er uriktig. Som for eksempel kan det informeres om at personens helseopplysninger er uriktige, men ikke noe utdypning om forholdet.

Bestemmelsen over fastsetter når man kan utveksle informasjon med finansinstitusjoner uavhengig av taushetsplikten jf. NAV-loven § 7. Således er den sentral som et godt virkemiddel i kampen mot trygdemisbruk, men setter også sentrale spørsmål om taushetsplikt. Som virkemiddel er den viktig, fordi den gir utvidet tilgang på informasjon. Nærmere om problemer tilknyttet taushetsplikt og personopplysninger se kapittel 5.

5. Forholdet til personvern

5.1 Grunnhensyn

NAV vil i behandling av saker, og innhenting av informasjon behandle opplysninger som berører den enkeltes personvern. Personvern blir definert⁷⁷ som at enhver har rett til å bestemme over opplysninger som angår en selv. Videre at man har rett til at opplysninger gitt med et formål, ikke benyttes på et annet område. Når NAV uten medlemmets samtykke innhenter informasjon fra en tredjepart i henhold til §§ 21-4, 21-4 b, 21-4a og 21-4d berører dette direkte personens personvern. De nevnte bestemmelsene har alle punkter som omhandler behandling og vilkår behandling og innhenting av opplysninger, men primært er

⁷⁶ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4 b

⁷⁷ Bente Ohnstad, Velferd, rettsikkerhet og personvern (Lillehammer 2011) s. 33

det personopplysningsloven⁷⁸ som er gjeldende i slike tilfeller, som omhandler behandling av personopplysninger jf. folketrygdloven § 21-4 c fjerde ledd. Lovens formål i § 1 er å sikre at «personvernet blir krenket» og bevaring av «personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger». Dette skal her behandles med hensyn til behandling av personopplysninger i folketrygdlovens bestemmelser.

NAV-loven § 7 fastsetter at enhver som arbeider i etaten er bundet av taushetsplikt i bestemmelsen, og som tilsvarende forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt. Grunnprinsippet om taushetsplikt er at man skal sikre at ingen informasjon om brukeren blir tilgjengelig for andre. For å kunne utføre kontroll og fastsette vedtak er NAV avhengig av informasjonsinnhenting, og i den sammenhengen er det viktig å fastslå at NAV er pålagt en taushetsplikt overfor opplysningene de får tilgang på. Med dette stadfestes medlemmets rett til personvern.

Når man foretar informasjonsinnhenting skal medlemmet i utgangspunktet varsles jf. personopplysningsloven § 20 første ledd. Det fremkommer noen unntak fra dette i andre ledd, som gjøre seg særlig gjeldene i kampen mot trygdemisbruk.

5.2 Behandling av personopplysninger i folketrygdloven

Det er særlig to utfordringer som melder seg når NAV innhenter informasjon. For det første er det snakk om den det innhentes informasjon om, har rett på å bli varslet om det innhentes informasjon om den. Dette for å vurdere om man blant annet vil trekke søknad, fordi man ikke vil at NAV skal få denne informasjonen, eller av andre grunner. For det andre stiller det utfordringer til at den det innhentes informasjon fra, dermed vil få kunnskap om at vedkommende mottar ytelse fra NAV og er eller kan være mistenkt for trygdemisbruk. I folketrygdloven fastsetter § 21-4 c nærmere regler for informasjonsinnhenting. Det er under 4.4.3 behandlet reglene tilknyttet informasjonsinnhenting etter folketrygdloven § 21-4 b, som omhandler utveksling av informasjon mellom finansinstitusjoner og NAV.

Folketrygdloven § 21-4 c omhandler nærmere bestemmelser om opplysningene som innhentes med hjemmel i §§ 21-4 og 21-4 a. Samkjøring med andre systemer med hjemmel i § 21-4 d vil ikke medføre noen varslingsplikt for mottakerne jf. personopplysningsloven § 20 andre ledd bokstav b. Hensynet til dette er at i første omgang vil det ikke skje behandling av personopplysningene som sammenliknes, dette vil skje elektronisk, og at det skjer samkjøring

⁷⁸ Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) av 14. april 2000 nr. 31

med svært mange brukere. Dersom samkjøringen fører til at videre behandling, skal det jf. tredje ledd giv varsel.

For det første fastslår § 21-4 c at det ikke skal utleveres fullstendig helsejournal ved innhenting av opplysninger etter § 21-4 første ledd. Helseopplysninger vil for mange omfattes som svært følsomme og intime opplysninger. Dersom det anses som nødvendig, kan det etter andre punktum innhentes «spesifisert eller redigert utdrag». I henhold til rundskrivet⁷⁹ innebærer dette et utdrag som gjelder et bestemt tema eller for en bestemt periode, eller alt som ikke er relevant skal utelates. Det skal i så fall fremgå klart av henvendelsen fra NAV hva som skal være med.

Det vil likevel være anledning til å innhente fullstendig journal etter bestemmelsens andre ledd. Dette vil ikke gjøre seg gjeldene på forhold som omhandler medlemmet, men kontroll med behandler. I slike tilfeller vil personopplysningsloven § 20 første ledd kreve at medlemmet blir varslet. I følge rundskrivet⁸⁰ til NAV vil ikke varslingsplikten inntre før etaten har mottatt opplysningene. Problemstillingen tilknyttet saken ble behandlet av Høyesterett⁸¹ og sakens problemstilling av om pasienten hadde klagerett på utlevering av journalen. Høyesterett svarte negativt på dette, da dette ikke ble å anse som et enkeltvedtak overfor pasienten til legen.

Hovedregelen er at man alltid skal varsle før informasjon innhentes jf. personopplysningsloven § 20 første ledd. I saker som blir behandlet av NAV vil likevel unntaksvilkårene for varsling i andre ledd være aktuell, særlig relevant er dette i saker der det mistenkes trygdemisbruk. Blir vedkommende varslet, er det fare for bevisforspillelse. Problemstillingen var oppe i personopplysningsnemden⁸² i 2009. Sakens problemstilling var hvilken adgang NAV har til å foreta unntak fra varslingsplikten. NAV og Datatilsynet var uenige om rekkevidden av § 20 andre ledd. Personopplysningsloven § 20 andre ledd bokstav a, at det foreligger unntak fra varslingsplikten dersom informasjonsinnhenting har hjemmel i lov. Det følger av folketrygdloven § 21-4 c fjerde ledd at personopplysningsloven gjelder, med unntak av det som fremgår av § 21-4 b. Det følger av § 21-4 b fjerde ledd at opplysningene som hentes inn etter bestemmelsen ikke skal gjøres kjent for den de gjelder. Datatilsynet har tolket det slik hen, at det dermed kun er tilgang til å unnlate å opplyse i

⁷⁹ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4 c

⁸⁰ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4 c

⁸¹ Rt. 2011 s. 1433

⁸² PVN-2009-22

tilfellene som fremkommer av § 21-4 b, og at det oppstilles en hovedregel om opplysningsplikt for NAV. Denne tolkningen støttes av nemden, og den uttalte «meningen med folketrygdloven § 21-4c 4.ledd var å innføre hovedregelen om informasjonsplikt. Folketrygdloven er *lex specialis* i forhold til personopplysningsloven. Bestemmelsen i folketrygdloven § 21-4c 4.ledd må derfor gå foran unntaksbestemmelsen i personopplysningsloven § 20 annet ledd bokstav a». I henhold til NAV sitt rundskriv⁸³ gav lovavdelingen i 2012 uttalelse om at bestemmelsen skal forstås slik at personopplysningsloven i sin helhet skal gjelde, med unntak som fremgår fra folketrygdloven § 21-4 b. Dermed følger NAV praksisen om at unntaksregelen i personopplysningsloven § 20 andre ledd kan komme til anvendelse ved innhenting av nødvendig informasjon etter § 21-4 og 21-4 a. Det må dermed foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak.

Hovedregelen er dermed at NAV skal varsle dersom det skal foretas informasjonsinnhenting. For NAV som helhet er det viktig å kunne benytte unntaksbestemmelsene, særlig med hensyn til effektivitet og i kampen mot trygdemisbruk. Det vil likevel være hjemmel for dette i personopplysningsloven § 23 bokstav b), som gir unntak dersom det er «påkrevd å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger», som er særlig relevant dersom det mistenkes trygdemisbruk. At det er påkrevd skal etter rundskrivet⁸⁴ tolkes som strengere enn nødvendig. Det må dermed vurderes i det enkelte tilfellet.

6. Reaksjoner mot trygdemisbruk

6.1 Innledning

Det er hittil i oppgaven blitt gjennomgått de saksbehandlingsbestemmelsene som er gjeldene for å sikre seg som uriktige utbetalinger. Det er likevel umulig å gradere seg helt. Mange får innvilget søknader på uriktig grunnlag. Dersom det oppdages at det foreligger uriktige opplysninger før det er innvilget ytelse, vil søknaden bli avslått med begrunnelse om at vilkårene ikke er oppfylt for den aktuelle ytelsen⁸⁵, jf. folketrygdloven § 21-7. Nedenfor vil det bli foretatt en kort gjennomgang av hva som kan eller vil skjer dersom trygdemisbruk blir oppdaget. Det må også legges til grunn at NAV og folketrygden krever en enorm forvaltning, og dette kan føre til feil fra NAV sin side, men også bruken. Dermed er det naturlig at en del

⁸³ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4

⁸⁴ Rundskriv til folketrygdloven § 21-4

⁸⁵ Rundskriv til folketrygdloven § 21-7

feil eller misbruk kan aksepteres. Reaksjonene som oppstilles her kan sees på som et virkemiddel mot trygdemisbruk også.

6.2 Omgjøring av vedtak

Dersom et vedtak er basert på uriktige opplysninger har forvaltninger med hjemmel i forvaltningsloven § 35 mulighet til å foreta et omgjøringsvedtak. Når et vedtak omgjøres kan det omgjøres bakover i tid, eller fremover. Er det snakk om bakover, vil det være aktuelt med tilbakebetaling, jf. 22-15. Se lengre nede. Det vil ikke bli tatt stilling til her hvem som har adgangen til å foreta omgjøringsvedtak, og det vil bli fokusert på om det er adgang til å fatte et omgjøringsvedtak.

Det følger av forvaltningsloven § 35 første ledd c) at et forvaltningsorgan kan «omgjøre sitt vedtak uten at det er påklaget (...) dersom vedtaket må anses ugyldig». Det legges generelt til grunn i juridisk teori at det vedtak er ugyldig dersom det bygger på uriktig grunnlag, og dermed er i strid med loven. Selv om det foreligger feil vil det ikke automatisk føre til at vedtaket blir omgjort, det må ha hatt vesentlig betydning på vedtaket⁸⁶. Det følger vider at NAV i stor grad har fått støtte for at vedtak som ser bygget på uriktig faktum, kan omgjøres. I saker som berører trygdemisbruk, vil dette helt klart være innenfor. I så fall har NAV hjemmel til å vedta et omgjøringsvedtak for ytelsen.

Dette støttes også av folketrygdloven § 21-7. Bestemmelsen stadfester at dersom vedtaket er bygget på uriktige opplysninger gitt av mottaker, så kan ytelsen «avslås og en innvilget ytelse kan holdes tilbake eller stanses helt eller delvis». Bestemmelsen må forstås slik at det ikke er adgang til å holde tilbake en ytelse dersom det ikke er påvist at utbetalingen er urettmessig.

Det vil likevel ikke alltid være aktuelt å foreta et omgjøringsvedtak selv om det er påvist trygdemisbruk. Særlig beror dette på tilfeller der mottakeren av ytelsen for eksempel har oppholdt seg i utlandet, men nå er i Norge. Er det ikke meldt ifra om at man oppholder seg utenfor Norge, er dette trygdemisbruk. Man vil likevel kunne ha rett på en ytelse når man oppholder seg i Norge. Dette er slått fast i NAV sitt rundskriv⁸⁷, der det fremkommer at man har rett på ytelsen så lenge man oppfylder ytelsens vilkår.

Omgjøringsvedtak etter § 35 skjer på eget tiltak fra forvaltninger, det kan også omgjøres et vedtak etter klage fra medlemmet. Etter forvaltningsloven § 34 har klageinstansene

⁸⁶ Runar Narvland, Overprøving av omgjøringsvedtak til ugunst for den private part på trygdens område (Oslo 2012) s. 48

⁸⁷ Rundskriv til folketrygdloven § 21-7

kompetanse til å endre vedtak etter klage. Etter tredje ledd kan vedtaket omgjøres dersom forholdene taler for det til ugunst for klager dersom vilkårene i § 35 er oppfylt. Dermed kan et vedtak omgjøres hvis det i klagebehandling fremkommer informasjon som viser at medlemmets egne opplysninger er uriktige eller mangelfulle, og vedtaket må anses som ugyldig. Det kan også i disse tilfellene oppdages trygdemisbruk.

I tillegg kan det etter folketrygdloven § 21-6 første ledd første setning fattes ett nytt vedtak dersom det skjer en «endring i forhold» som har betydning for ytelsen. Dette kan være naturlige forhold, som at en enslig forsørger blir samboer og melder ifra selv, eller at dette blir oppdaget som trygdemisbruk. I begge tilfellene vil det være adgang til å omgjøre vedtaket. Bestemmelsen sier ingenting om endringen i forholdet er av positiv eller negativ art, og kan dermed benyttes på begge tilfeller. Den vil også kunne benyttes til å stoppe en ytelse.

6.3 Utestengelse

Det er en særbestemmelse i folketrygdloven § 4-28 som gir anledning til å utestenge et medlem fra retten til dagpenger. Dette er den eneste bestemmelsen i folketrygdloven som gir anledning til å gi utestengelse fra ytelsen selv om vilkårene er oppfylt.

For det første er det betingelse for at man kan utestenges at det er gitt «uriktige opplysninger» og at disse opplysningene har betydning for retten til ytelsen. Med «uriktige opplysninger» menes opplysninger som gir eller kan gi grunnlag for å fatte et vedtak på uriktig grunnlag. Bestemmelsen må forstås slik at det er anledning til å utestenge selv om ytelsen ikke er innvilget, og det er dermed nok at det er uriktige opplysninger i søknaden. Bestemmelsens første ledd andre punktum fastslår at dersom man unngår å gi opplysninger, skal dette telles likt.

Det er videre kun adgang til å gi utestengelse for inntil 12 uker i første omgang. Vider er det adgang til å gi utestengelse i 26 uker ved gjentakelser. NAV har i sitt rundskriv⁸⁸ er det lagt til grunn at beløpet som er/kan bli utbetalt feil. Det er kun beløp over 40 000 kr som i første omgang gir grunnlag for utestengelse i 12 uker. Det fastsettes også at dersom beløpet er under 2/3 G, skal det alltid vurderes om det skal gis utestengelse. Er beløpet over dette, blir det kun vurdert dersom feilen ikke skyldes forsett. I slike saker skal det anmeldes.

Det er ikke adgang til å foreta både utestengelse og politianmeldelse. Dette ble slått fast av Høyesterett⁸⁹, der det ble lagt frem påstand om at dette var å anse som dobbelstraff, da

⁸⁸ Rundskriv til folketrygdloven § 4-28

⁸⁹ Rt. 2003 s. 264

personene allerede var blitt utestengt med hjemmel i folketrygdloven § 4-48, og nå var det tatt ut påtale. Dobbelstraff er med hjemmel i tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 i EMK ikke lov. Vurderingstemaet var om utestengelsen var å anse som straff. Retten kom til at utestengelse fremsto som en «pønalt reaksjon med det for øye å virke avskrekkende og oppdragende», og dermed tydelig bar preg av å være en straffereaksjon.

6.4 Tilbakebetaling

Dersom det er foretatt en feilutbetaling, er det etter folketrygdloven § 22-15 anledning til å kreve tilbakebetaling, og etter folketrygdloven § 22-17 kan det i tillegg kreves renter. Krav om tilbakebetaling og renter vil for mange være hardt å bære. Pengene som er mottatt uriktig vil ofte ikke lenger være i behold, og et rentekrav i tillegg kan være for dem med allerede svak økonomi ekstra belastende. Hensikten med tilbakebetaling er å gjenopprette en ubalanse som har oppstått. Det skal her kun ta stilling til saker dersom feilutbetalingen kan lastes mottakeren.

Folketrygdloven § 22-15 første ledd første punktum slår fast at det kan kreves tilbakebetaling dersom «mottakeren forsto eller burde forstått» at det forelå en feil. Bestemmelsen tar ikke hensyn til hvem som er skyld i feilutbetalingen. I forarbeidene⁹⁰ er det slått fast at «forsto eller burde forstått skal forstås som forsettlig eller uaktsomt. Dermed kreves det at mottaker kan lastes på en eller annen måte at det er foretatt en feilutbetaling, selv om mottakeren ikke er ansvarlig for feilutbetalingen. Relevant her er der mottaker får for mye penger, og bør forstå at dette er en feil, men tier om forholdet.

Høyesterett⁹¹ fastslo i 2012 at for å bli ilagt et tilbakebetalingskrav, er det nok at det foreligger «simpel uaktsomhet». Dette setter opp en lav terskel for må det kan kreves tilbakebetaling.

Andre punktum slår fast at dersom medlemmet selv «forårsaket utbetalingen ved forsettlig eller uaktsomt å gi feilaktige eller mangelfulle opplysninger» skal tilsvarende gjelde. Andre punktum er helt klart med til å fange opp tilfeller det mottaker har skyld, særlig er dette sentralt dersom det foreligger brudd på opplysningsplikten jf. § 21-3. Sentralt her er vurderingene foretatt overfor om § 21-3, at medlemmet må ha fått informasjon om hvilke forhold som er opplysningspliktig. Dette fremgår også av forarbeidene⁹² der det sentrale punkter for tilbakebetaling etter er at medlemmet er uaktsomt skylding i forhold til selve

⁹⁰ Ot.prp. nr. 76 (2007-2008) s. 15

⁹¹ Rt. 2012 s. 921

⁹² Ot.prp. nr. 76 (2007-2008) s. 83

opplysningsplikten sin, og ikke dirkete overfor det å mota utbetalingen⁹³. Der mottaker kan lastes for utbetalingen, vil det alltid kreves tilbakebetaling.

Som hovedregel skal kravet alltid rettes mot mottakeren av ytelsen jf. § 22-15 andre ledd. Etter lovendring i 2009 ble det også gitt adgang til å kreve tilbakebetaling, eller dekning for beløpet og så fra andre enn mottakeren jf. andre ledd. Det kan dermed kreves av den som har «opptrådt på vegne av mottakeren og som har utvist forsett eller uaktsomhet». Eksempel på tilfeller der det kan kreves av andre er i henhold til rundskrivet⁹⁴ er der foreldre opptrer på vegne av mindreårige. Andre tilfeller vil kunne være der arbeidsgiver kan holdes medansvarlig for at mottakeren har mottatt en feilutbetaling. Det er likevel at krav til aktsomhet på lik linje som overfor mottakeren. Forarbeidene⁹⁵ slår også fast at for at kravet skal kunne rettes mot andre enn mottakeren må mottakeren være insolvent.

I henhold til fjerde ledd skal det kreves tilbakebetalinger dersom det ikke foreligger «særlige grunner» som taler imot det. I henhold til rundskrivet⁹⁶ skal dette tolkes slik at det må foreligge «viktige grunner til for å unnlate å kreve tilbake». Dette kan oppstille en hovedregel om at dersom det er mulig, skal man alltid kreve tilbakebetaling, det oppstilles likevel et krav om at det blir foretatt en skjønnsmessig vurdering.

Dersom det er slått fast at man kan kreve tilbakebetaling av feilutbetalt ytelse jf. § 22-15, kan man med hjemmel i § 22-17 a kreve rentetillegg på 10 %. Bestemmelsen var ny i 2009, og skal i henhold til forarbeidene⁹⁷ kun benyttes mot den som har handlet forsettlig eller grovt uaktsomt. Dermed stilles det et strengere krav enn for tilbakebetaling generelt i § 22-15, som setter en nedre grense ved uaktsomhet, men det må ikke være grovt. Dermed er det oppstilt en nær sammenheng med det strafferettslige kravet.

Å bli ilagt et rentetillegg på 10 % kan være svært belastende for de fleste. At det i tillegg til krav om tilbakebetaling ilegges renter vil for noen oppleves som en straff. Problemstillingen var opp til spørsmål i Høyesterett⁹⁸ i 2012. Sakens problemstilling var om rentetillegget var å regne som straff, og at det dermed var snakk om dobbeltstraff. Høyesterett svarte negativt på dette, og anså rentetillegget mer som en «tilleggsavgift» og videre at det værer preg av å ha et

⁹³ Runar Narvland, Tilbakekreving av feil utbetalt stønad, spesielt om skylddeling, s. 47

⁹⁴ Rundskriv til folketrygdloven § 22-15 andre ledd

⁹⁵ Ot.prp. nr. 76 (2007-2008) s. 84

⁹⁶ Rundskriv til folketrygdloven § 22-15 fjerde ledd

⁹⁷ Ot.prp. nr. 76 (2007-2008) s 86

⁹⁸ Rt. 2012 s.921

«gjenopprettende eller erstatningsrettslig formål». Dermed kan vedkommende i tillegg til tilbakebetaling med renter, også dømmes for bedrageri.

Det ble for eksempel 2011 krevd tilbake dagpenger i 5 800 tilfeller, og dette utgjorde 214 millioner kroner. Samtidig ble 802 anmeldt for misbruk av dagpenger⁹⁹. Dermed ser man tendens til at det i hovedvekt blir krevd tilbakebetaling dersom det foreligger uriktige utbetalinger, kun i de mest alvorlige tilfellene blir det anmeldt.

6.5 Straffereaksjoner

6.5.1 Innledning

Denne oppgaven skal i utgangspunktet ikke ta stilling til vurderingene som gjøres ved straff og forhold rundt dette. Det må likevel presenteres kort, da det er en sentral konsekvens mot trygdemisbruk.

6.5.2 Folketrygdloven § 25-12

Etter folketrygdloven § 25-12 kan den som «mot bedre vitende gir uriktige opplysninger, eller holder tilbake opplysninger», straffes med bøter. Tilsvarende gjelder etter andre ledd også den som opptrer forsettlig eller uaktsomt. Hensikten med denne bestemmelsen er å ilegge straff der forholdene ikke er så strenge at de kvalifiserer til bedrageri. Dersom vilkårene for bedrageri er oppfylt, skal ikke denne bestemmelsen anvendes. Er det derimot kun snakk om simpel bedrageri eller uaktsomhet, vil det være aktuelt å benytte denne bestemmelsen.

6.5.3 Straffeloven

I de mest alvorlige sakene er det aktuelt å anmelde for bedrageri i straffeloven.

Gjennomgangen her vil kun ta for seg hva som kan gjøre seg aktuelt for trygdemisbruk. I 2005 fikk man ny straffeloven¹⁰⁰, som ble ikrafttred i oktober 2015. Litteratur og dommer vil omtale tilfeller etter den gamle straffeloven, men forholdene og bestemmelsene er tilnærmet like, og de samme vurderingene vil ligge til grunn. Loven skiller mellom ulike grader av bedrager, og oppstiller vanlig bedrageri, grovt bedrageri og grovt uaktsomt bedrageri.

I tillegg kan man etter straffeloven § 373 bestemmelse om mindre bedrageri, her man kan straffes med bøter. Dette samsvarer med folketrygdlovens 25-12 (se over) og vil gjøre seg gjeldende på mindre alvorlige forhold.

⁹⁹ PROBA samfunnsanalyse, Trygdesvindel i Norge – en kartlegging av fem stønadsordninger 2013-05 s. 45

¹⁰⁰ Lov om straff (straffeloven) av 20 mai 2005 nr. 28

Straffeloven § 371 gjelder vanlig bedrageri. For å kunne kvalifiseres som bedrageri må man «med forsett om å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning (...) bruke[r] uriktige eller ufullstendig opplysninger (...) og derved volder tap eller fare for noen»

«Forsett» skal som tolkes¹⁰¹ etter tre vilkår. Gjerningsmannen må for det første være klar over at handlingen hans fremkaller, styrker eller utnytter en villfarelse, og at han deretter forleder en annen til en handling og at dette volder tap eller fare for tap. Man er ikke nødvendigvis nødt til å være klar over at handlingen er rettsstridig. Videre kreves det at det er gjort i «vinnings hensikt». I dette menes det at handlingen er gjort med hensikt på å oppnå seg selv en gevinst. I trygdesaker innebærer det å få utbetalt ytelser.

I noen tilfeller vil bedrageriet bli ansett som grovt, og man kan deretter straffes etter straffeloven § 372. Forskjellen i de to bestemmelsen er hovedsakelig at bedrageriet blir betegnet som grovt, og deretter har en høyere strafferamme. Avgjørelsen om bedrageriet er grovt er en helhetlig skjønnsmessig vurdering. Bestemmelsen oppstiller en liste forhold som det i vurderingen særlig skal legges vekt på. Særlig beror dette på forhold som omhandler omfanget av bedrageri, som beløp, tid eller mot hvem.

Til slutt har man grovt uaktsomt bedrageri i § 373, grov uaktsomhet skal forstås¹⁰² slik at det ikke oppstilles samme krav til forsett eller vinningens hensikt som i § 371. Det vil være tilstrekkelig at man burde forstått av vinningen var uberettiget og det regnes som grovt uaktsomt av man ikke forsto dette.

Ved avgjørelse for straffeutmålingen er det for bedrageri lagt grunnbeløpet til grunn. Dersom beløpet overstiger 1 G skal det som hovedregel idømmes ubetinget fengselsstraff. Denne grensen ble oppstilt av Høyesterett i Rt. 2008 s. 1386. Grunnbeløpet ble sett på som en hensiktsmessig grense mellom samfunnsstraff og ubetinget fengsel. Særlig siden beløpet justeres hvert år er det en hensiktsmessig grense.

7. Avsluttende kommentarer

Er lovverket godt nok?

Informasjon som er relevant for å oppdage trygdemisbruk er ofte også vanskelig å oppdage. Særlige dersom der jobbes svart, vil dette ikke være mulig å innhente ved hjelp av ordinær

¹⁰¹ Johs. Andenæs, Spesiell strafferett og formuesforbrytelser (2008) s. 394 *Boken bygger på eldre straffelov, men vurderingene gjør seg like gjeldene i den nye straffeloven*

¹⁰² Johs. Andenæs, Spesiell strafferett og formuesforbrytelser (2008) s. 403 fl. *Boken bygger på eldre straffelov, men vurderingene gjør seg like gjeldene i den nye straffeloven*

saksbehandling. I slike saker er man avhengig av tips fra publikum. I PROBA sin rapport fra 2011¹⁰³ gav de NAV ansatte inntrykk av at det er svært vanskelig å oppdage. Rapporten omhandlet sykepenger og de ansatte ble spurt om de hadde de virkemidlene de trengte for å avdekke misbruk, de ansatte gav uttrykk for at de mangler særlige virkemidler på de områdene de mener er mest vanlig. Dette gjaldt forhold der man ser folk er veldig flink til å holde seg til lovens grenser, og at man blir frisk igjen rett før det har gått et år, og så blir sykemeldt igjen når det har gått 26 uker. Andre forhold som ble ansett som vanskelig var der man for eksempel mottok sykepenger, men egentlig skulle hatt dagpenger. Å oppdage om noen jobbet svart, ble ansett som det vanskeligste å avdekke.

Det ble likevel gitt uttrykk for at uriktige opplysninger tilknyttet inntekt- og arbeidsforhold, ble ansett som det letteste å oppdage.

I artikkel på e24.no¹⁰⁴ gav tidligere svindlere uttrykk for sin mening om å svindle NAV. Generell kommentar fra dem, var at det var for lett å gjøre, og at man veldig enkelt kunne falle for fristelsen. Andre påpekte at det burde foreligge bedre oppfølging fra NAV og være «vanskeligere å ta dumme valg». Det blir også gitt uttrykk for at man i utgangspunktet har lite penger, og da er fristelsen ekstra stor. Dette kan tale for et strengere regelverk der inngangsvilkårene for ytelse strammes inn. Ulempen er at de som virkelig trenger ytelsen kan falle utenfor, og at det er for strevsomt. Mange av mottakerne av trygdeytelser er i sårbar situasjoner, mangler utdanning og evne til å sette seg inn i alle kravene de ville blitt møtt med. I folkeundersøkelsen¹⁰⁵ i 2015 ble det påpekt at når personene skulle ta stilling til trygdemisbruk generelt vurderer svært mange dette som meget alvorlig, men når det ble spurt om konkrete forhold, viste det seg at alvorlighetsgraden ble redusert. Dette kan peke på at ikke alle vet hva som blir regnet som trygdemisbruk. Det ble også sett på at folk flest tror folk misbruker ytelsene fordi det er en lett måte å få penger på eller for å få økonomien til å gå opp.

Man har de siste årene iverksatt mange tiltak mot trygdemisbruk og man har styrket NAV sin kontrollmuligheter. Videre har NAV de siste årene vært i en stor utviklings og moderniseringsfase, men nye IKT systemer for å bekjempe og redusere trygdemisbruk¹⁰⁶. Med et effektivt IKT system kan man i større grad forhindre feilutbetalinger, og dette er i

¹⁰³ PROBA samfunnsanalyse, Misbruk av sykepengeordningen i folketrygden 2011-03 s. 28

¹⁰⁴ www.e24.no – Jeg undervurderte systemet. Det var lettjente penger

¹⁰⁵ Nordmenns holdninger til trygdemisbruk 2015 – En undersøkelse gjennomført for NAV Kontroll s. 7

¹⁰⁶ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/ikt-modernisering-i-nav-tidslinje>

bunn og grunn den enkleste måten å stoppe misbruk på, ved å forhindre at det skjer i utgangspunktet. Vider er a-ordningen og styrket tverrfaglig samarbeid gode eksempler på at NAV får bedre tilgang på informasjon og forebygging av misbruk. Dette er et felt som hele tiden er i utvikling, og det slås hardt ned på.

8. Kilder og litteratur

8.1 Litteratur

- Andenæs, Johs, Spesiell strafferett og formuesforbrytelser (2008)
- Kjønstad, Asbjørn, Innføring i trygderett (Oslo 2009)
- Holgersen, Gudrun, «Den rettskildemessige vekt av praksis ved spesielle håndhevings- og kontrollorganer innen forvaltningen», Tidsskrift for Rettsvitenskap 1987, s 404-444
- Mæland, John Gunnar. Trygd eller arbeid? – Et sosialmedisinsk perspektiv på sykefravær og uførhet (Oslo 2014)
- Narvland, Runar, Tilbakekreving av feil utbetalt stønad, spesielt om skylddeling, Tidsskrift for Erstatningsrett 2009 s 36 – 80
- Narvland, Runar, Overprøving av omgjøringsvedtak til ugunst for den private part på trygdens område, Tidsskrift for Erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett (Oslo 2012) s. 44-77
- Narvland, Runar, Hva skjer når Arbeids- og velferdsdirektorater ikke respekterer Trygderettens rettsoppfatning? - Tidsskrift for Erstatningsrett 2006 s. 295-299
- Ohnstad, Bente, Velferd, rettsikkerhet og personvern (Lillehammer 2011)

8.2 Diverse kilder hentet fra internett

- Slik jobber Nav med å avsløre trygdesvindlerne <http://e24.no/jobb/slik-jobber-nav-med-aa-avsløre-trygdesvindlerne/22767006> (Hentet 24.05.2016)
- Statistikk trygdemisbruk året 2015
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Flere+statistikkområder/Relatert+informasjon/trygdemisbruk%282%29> (Hentet 01.04.2016)
- NAV i utvikling
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/ikt-modernisering-i-nav-tidslinje> (Hentet 31.05.2016)
- Nordmenns holdninger til trygdemisbruk 2015 – En undersøkelse gjennomført for NAV Kontroll <https://tjenester.nav.no/nav-sok/?1&language=no&ord=Nordmenns+holdninger+til+trygdemisbruk+2015+> (første fil) (Hentet 07.04.2016)
- -Jeg undervurderte systemet. Det var lettjente penger <http://e24.no/privat/penger/jeg-undervurderte-systemet-det-var-lettjente-penger/22764923> (Hentet 24.05.2016)

- PROBA samfunnsanalyse, Trygdesvindel i Norge – en kartlegging av fem stønadsordninger 2013-05 <http://proba.no/report/trygdesvindel-i-norge-en-kartlegging-av-fem-stonadsordninger/> (Hentet 07.04.2016)
- PROBA samfunnsanalyse, Misbruk av sykepengeordningen i folketrygden 2011-03
- Fullmakt i NAV <https://www.nav.no/rettskildene/Vedlegg/vedlegg-1-til-hovednr.30-fullmaktsoversikt> (hentet 30.05.2016)
- A-ordningen <https://www.nav.no/no/Bedrift/Oppfolging+og+rapportering/Aa-registeret+og+a-ordningen/Ny+rapporteringsordning+fra+1+januar+2015> (Hentet 31.05.2016)
- Bokmålsordboka www.nob-ordboka.uio.no

8.3 Rundskriv

Rundskrivene er i sin helhet hentet fra nav.no, og er utarbeidet for saksbehandling i NAV

- Rundskriv til folketrygdloven § 1-5 Sivilstand (Hentet 25.05.2016)
- Rundskriv til folketrygdloven § 21-3 Medlemmets opplysningsplikt (Hentet 04.04.2016)
- Rundskriv til folketrygdloven § 21-4 Innhenting av opplysninger og uttalelser (Hentet 04.04.2016)
- Rundskriv til folketrygdloven § 21-4 a Innhenting av opplysninger fra og om tredjemann samt ved stedlig kontroll (Hentet 04.04.2016)
- Rundskriv til folketrygdloven § 21-4 b Utveksling av opplysninger med finansinstitusjon (Hentet 28.05.2016)
- Rundskriv til folketrygdloven § 21-4 c Nærmere om innhenting av opplysninger (Hentet 28.05.2016)
- Rundskriv til folketrygdloven § 21-4 d Masseinnhenting av opplysninger i kontrolløyemed (Hentet 12.04.2016)
- Rundskriv til folketrygdloven § 21-7 Uriktige opplysninger m.m. – Følger for ytelser fra trygden (Hentet 21-04.2016)
- Rundskriv til folketrygdloven § 22-15 andre ledd Tilbakebetaling
- Rundskriv til folketrygdloven § 22-15 fjerde ledd Tilbakebetaling
- Rundskriv til folketrygdloven § 25-4 Særskilt meldeplikt for samboere (Hentet 25.05.2016)
- Rundskriv til folketrygdloven § 4-28 Utestengelse

- Rundskriv til forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv – Kapittel III. Alminnelige regler om saksbehandling (Hentet 26.05.2016)
- Rundskriv til forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv – Kapittel IV. Om saksforberedelse ved enkeltvedtak (Hentet 26-05.2016)

8.4 Lover

- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19. mai 2006 nr. 16
- Lov om arv m.m. (arvelova) av 3. mars 1972 nr. 5
- Lov om folketrygd (folketrygdloven) 1996 nr. 20
- Lov om helsepersonell m.v. (Helsepersonelloven) av 2. juli 1999 nr. 64
- Lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) av 10. juni 1988 nr. 40
- Lov om ligningsforvaltning (ligningsloven) av 13. juni 1980 nr. 24
- Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 2. oktober 1967
- Lov om straff (straffeloven) av 20 mai 2005 nr. 28
- Lov om rettergangsmåte i straffesaker (straffeprosessloven) av 22. mai 1981 nr. 25
- Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) av 17. juni 2005 nr. 90
- Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) av 14. april 2000 nr. 31
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV- loven) av 15. juni 2006 nr. 20
- Lov om domstolene (domstolsloven) av 13 august 1915 nr. 5
- Lov om Trygderetten (trygderettsloven) av 16. desember 1966 nr. 9
- Lovvedtak 67 (2015-2016) Lov om endringer i a-opplysningsloven og folketrygdloven m.fl. (utvidelse av Arbeids- og velferdsetatens tilgang til opplysninger i a-ordningen)
- Lov om endringer i folketrygdloven av 19.april 2013 nr.14

8.5 Forskrifter

- Forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften) F15.12.2006 nr. 1456
- Forskrift om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (aa-registeret) F18.08.2008 nr. 942

8.6 Forarbeider

- Vedlegg 2 til Ot.prp.nr.5 (1966-1967)

- Ot.prp.nr.76 (2007-2008) Om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekrevjing etter feilutbetalningar, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker)
- Prop.7 L (2012-2013) Endringer i folketrygdloven (tiltak mot misbruk av velferdsordningar)
- Innst.268 L (2015-2016) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Endringer i a-opplysningsloven og folketrygdloven m.fl. (utvidelse av arbeids- og velferdsetatens tilgang til opplysninger i a-ordningen)
- Prop.69 L (2015-2016) Endringer i a-opplysningsloven og folketrygdloven m.fl. (utvidelse av Arbeids- og velferdsetatens tilgang til opplysninger i a-ordningen)

8.7 Rettspraksis

8.7.1 Personopplysningsnemden

- PVN-2009-22 (varslingsplikt)

8.7.2 Trygderetten

- TRR-2013-1867 (Folketrygdloven § 25-4)
- TRR-2003-5668 (Folketrygdloven § 21-3)
- TRR-2007-1134 (Folketrygdloven §§ 21-3 og 22-15)

8.7.3 Lagmannsretten

- LB-2014-27870 (Folketrygdloven § 25-4)
- LH-2001-1030 (Folketrygdloven §§ 21-3 og 22-15)
- LE-2013-199690 (Folketrygdloven §§ 21-3 og 22-15)
- LB-2007-15361 (Forvaltningsloven § 17)

8.7.4 Høyesterett

- Rt. 2011 s. 1433 (Utlevering av pasientjournal)
- Rt. 2005 s. 495 (Trygderettens betydning)
- Rt. 2005 s. 1757 (Trygderettens betydning)
- Rt. 2003 s. 264 (Dobbelstraff - utestenging)
- Rt. 2012 s. 921 (Dobbelstraff – rente og tilbakebetaling)
- Rt. 2008 s. 1386 (Straffeutmåling bedrageri)