



# Innst. 60 L

(2010–2011)

## Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen

Prop. 135 L (2009–2010)

### **Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i folketrygdloven (medlemskap i folketrygden under fengselsopphold mv.)**

Til Stortinget

#### **1. Sammendrag**

##### **1.1 Hovedinnhold**

I proposisjonen fremmes forslag til regler om medlemskap i folketrygden under frihetsberøvelse på grunn av straffbare forhold eller mistanke om dette.

Bakgrunnen for endringsforslagene er at utenlandske kriminelle måtte betraktes som medlemmer i folketrygden med rett til ytelser etter folketrygdloven kapittel 5 om helsetjenester, selv om det var truffet vedtak om utvisning fra riket etter endt soning.

Det er reist spørsmål om gruppen også må gis rett til pensjonsopptjening under slike tidsrom, eventuelt med støtte i EØS-avtalen. Pensjonsopptjening innebærer i denne forbindelse at perioden med soning mv. regnes som trygdetid. Ett års frihetsberøvelse vil i så fall medføre opptjening av 1/40 av full minstepensjon. Forutsatt at fengselsoppholdet utgjør minst tre år, vil rettigheter på grunnlag av dette eventuelt kunne komme til utbetaling som alderspensjon. Det vil også, alt etter omstendighetene, kunne reise seg spørsmål om tilståelse av uførepensjon eller pensjon til etterlatte.

Det vises i proposisjonen til at spørsmålet om pensjonsopptjening tidligere er tatt opp i Representantforslag 42 S (2009–2010), jf. Innst. 172 S, (2009–2010), fra stortingsrepresentant Robert Eriksson. Det foreslås der at folketrygdloven endres, slik at utenlandske statsborgere som kommer til Norge og begår

kriminelle handlinger, ikke får rett til medlemskap i folketrygden.

Det vises også til spørsmål til skriftlig besvarelse nr. 426 og 428 (2009–2010) fra stortingsrepresentantene Bent Høie og Torbjørn Røe Isaksen til henholdsvis helse- og omsorgsministeren (nr. 426) og arbeidsministeren (nr. 428) og til de respektive svarene fra ministrene. I sitt svar uttalte arbeidsministeren at det er igangsatt en vurdering av sakskomplekset med sikte på avklaring og eventuelt framlegg av lovforslag.

Frihetsberøvelse i seg selv kan ikke regnes som tilstrekkelig grunnlag for ordinært medlemskap i folketrygden som bosatt. Personer som ikke har annen tilknytning til Norge enn den kriminelle aktiviteten og soningen her, vil derfor etter gjeldende rett ikke anses å ha rett til eller opptjene pensjon. Saken kan stille seg annerledes dersom vedkommende var medlem i folketrygden da frihetsberøvelsen tok til.

I den forbindelse er forholdet til EØS-avtalen og reglene i gjeldende trygdeforordning 1408/71 og avløseren 883/2004, som ventes å tre i kraft for Norge i løpet av 2011, vurdert. Også her må det skilles mellom personer som var medlemmer i folketrygden da soningen tok til og personer som bare kan vise til den kriminelle aktiviteten med etterfølgende soning. Den sistnevnte gruppen antas ikke å kunne gjøre krav gjeldende på grunnlag av EØS-avtalen.

Derimot vil personer som hadde ordinært medlemskap frem til soningen i en viss utstrekning kunne påberope seg EØS-avtalen med bakgrunn i det generelle kravet om likebehandling av EØS-borgere med norske statsborgere (som normalt vil ha et ubetinget krav på å få fengselsopphold mv. regnet som pensjonsopptjening). Også kravet om å likestille opphold i de andre EØS-landene med opphold i Norge vil ha betydning. Det vises til proposisjonens kapittel 3

hvor forholdet til EØS-avtalen er nærmere redegjort for.

Saken har vist at den manglende direkte reguleringen av trygdemedlemskap under frihetsberøvelse gir grunnlag for ulike tolkninger og mulighet for avvikende løsninger. Forslag til ny § 2-17 i folketrygdloven om trygdemedlemskap under fengselsopphold mv. har vært på høring. Høringsrunden resulterte i visse justeringer og presiseringer. Det vises for øvrig til proposisjonens kapittel 4 hvor det er redegjort nærmere for høringen og høringsuttalelsene.

Det vises til proposisjonens kapittel 2 hvor gjeldende rett er nærmere redegjort for.

Når det gjelder departementets vurderinger, er disse ikke inntatt i innstillingen, og det vises til de enkelte punktene i proposisjonens kapittel 5.

## 1.2 Departementets forslag

### 1.2.1 Medlemskap – hovedreglene

Det foreslås at en ny § 2-17 i folketrygdloven inntil videre begrenses til tilfelle med en strafferettslig bakgrunn. Det foreslås følgende hovedregler om trygdemedlemskapet:

- Vilkårene for medlemskap i folketrygden etter loven kapittel 2 anses ikke oppfylt under tidsrom da en person sitter i varetekt, soner straff, utholder tvungen omsorg eller tvungent psykisk helsevern etter straffeloven §§ 39 og 39 a eller er anbrakt i institusjon som nevnt i barnevernloven § 4-24.
- Personer som var medlemmer i folketrygden frem til frihetsberøvelsen tok til, opprettholder medlemskapet under soningen mv.

Det vises til forslaget til ny § 2-17 første ledd og til merknadene til bestemmelsen, jf. proposisjonens kapittel 7.

Forslaget vil ikke medføre noen endring i forhold til i dag når det gjelder innsattes muligheter til å motta kontantytelser som de hadde rett til da fengselsoppholdet mv. tok til. De regler som er fastsatt om dette i de ulike stønadskapitlene, får fortsatt anvendelse. Disse reglene innebærer reduksjon eller stans av løpende ytelser. Reglene skiller ikke mellom norske og utenlandske statsborgere.

Det vises til proposisjonens kapittel 5.2 hvor spørsmålet om begrensning av trygdemedlemskap under soning mv. for personer som utvises fra riket drøftes, samt kapittel 5.3 hvor spørsmålet om helsehjelp for personer som etter forslaget ikke skal være medlemmer i trygden, drøftes. I proposisjonens kapittel 5.4 redegjøres det nærmere for behovet for forskrifter om gjennomføring og utfylling av den nye lovbestemmelsen.

### 1.2.2 Begrenset medlemskap for personer som utvises fra riket

Det foreslås følgende regler om bortfall av pensjonsopptjening under fengselsopphold mv. for personer som var medlemmer i folketrygden da frihetsberøvelsen tok til:

- Dersom det treffes vedtak om utvisning fra riket, skal tidsrom med medlemskap under frihetsberøvelse ikke danne grunnlag for tilståelse eller beregning av pensjon etter folketrygdloven.
- Forutsatt at utvisningen skyldes de samme forhold som førte til frihetsberøvelsen, gjelder bortfallet av pensjonsopptjening for hele perioden med frihetsberøvelse, uansett på hvilket tidspunkt det treffes endelig utvisningsvedtak.
- Når en innsatt dør før det er truffet endelig vedtak om utvisning, får bestemmelsene om bortfall av pensjonsopptjening ikke virkning for tilståelse og beregning av pensjon til etterlatt ektefelle eller barn.

Det vises til forslaget til ny § 2-17 andre og tredje ledd og til merknadene til disse bestemmelsene, jf. proposisjonens kapittel 7.

Det reiser seg en rekke avgrensningsspørsmål knyttet til bortfall av pensjonsopptjening for personer som utvises. Selv om lovbestemmelsen – etter at det er tatt hensyn til de relevante høringsuttalelsene – er blitt vesentlig mer utførlig enn forslaget i høringsnotatet, antas at implementeringen vil reise spørsmål som det kan være hensiktsmessig å løse i forskrift.

### 1.2.3 Helsehjelp for personer som ikke er medlemmer under soning mv.

Det foreslås at personer som ikke er medlemmer i folketrygden under frihetsberøvelse, skal få dekket utgifter til helsetjenester etter de samme regler som for personer som er medlemmer i folketrygden, forutsatt at utgiftene ikke dekkes av andre ordninger eller av den innsattes egne midler.

Det vises til forslaget til ny § 2-17 fjerde ledd og til merknadene til bestemmelsen, jf. proposisjonens kapittel 7.

### 1.2.4 Forskrift om utfylling og gjennomføring av ny § 2-17

Det er et klart behov for utfylling av loven når det gjelder den foreslåtte regelen om bortfall av pensjonsopptjening for personer som var medlemmer i folketrygden frem til frihetsberøvelsen tok til, men som blir utvist fra riket på grunn av de aktuelle forgåelsene.

Det vil videre være aktuelt å gi nærmere regler om helsetjenester til personer som ikke er medlem-

mer i folketrygden under frihetsberøvelse. Dette gjelder blant annet gjennomføringen av forslaget om at utgiftene primært skal dekkes av innsattes egne midler. Videre vil retten til dekning av helseutgifter kunne gjøres mer eller mindre omfattende. Det vil kunne oppstå avgrensningsspørsmål i ulike sammenhenger, for eksempel mellom medisinsk nødvendig på kort og lang sikt.

Det foreslås at det i ny § 2-17 femte ledd etableres hjemmel til å gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av paragrafen, herunder om anvendelsen av bestemmelsene om bortfall av pensjonsopptjening for personer som utvises og om omfanget av deknin-gen av utgifter til helsehjelp.

### 1.3 Ikrafttredelse. Økonomiske og administrative konsekvenser

Ny § 2-17 i folketrygdloven foreslås å tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer, for å gi tid til å fastsette forskrift etter paragrafens femte ledd.

Det foreslås at bestemmelsene i § 2-17 andre ledd og fjerde ledd bare gis virkning for tiden etter at endringsloven har trådt i kraft.

Den nye lovbestemmelsen svarer i hovedsak til gjeldende rett og antas derfor ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av budsjettmessig betydning når det gjelder stønadutgifter. Det vil på lengre sikt oppstå innsparinger på grunn av forslaget om bortfall av pensjonsopptjening for personer som utvises. Det vil videre skje en innstramning ved at retten til dekning av utgifter til helsetjenester for innsatte som ikke er medlemmer i folketrygden, gjøres subsidiær i forhold til dekning av egne midler eller fra andre ordninger. Det er ikke beregnet hva dette vil utgjøre.

Når det gjelder administrative konsekvenser, fremhever arbeids- og velferdsdirektoratet at forslaget om bortfall av retten til pensjonsopptjening for personer som utvises, innebærer nye begrensninger med hensyn til hvilke tidsrom som gir rett til pensjon. Det vil her være behov for systemutvikling mv. Departementet antar at disse utgiftene vil kunne dekkes innenfor arbeids- og velferdsdirektoratets gjeldende driftsbudsjett.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tove Linnea Brandvik, Thor Erik Forsberg, Steinar Gullvåg, Kari Henriksen og Anette Trettebergstuen, fra Fremskrittspartiet, lederen Robert Eriksson, Vigdis Giltun og Laila Marie Reiertsen, fra Høyre, Sylvi Graham og Torbjørn Røe Isaksen, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, fra Sen-

terpartiet, Geir Pollestad, og fra Kristelig Folkeparti, Marion Gunstveit Bojanowski, er tilfreds med at regjeringen kommer med de nødvendige lovforslagsendringer og foretar en opprydding i regelverk som har hatt en effekt som åpenbart strider mot folks rettsfølelse. Komiteen peker på at regelverk som i utgangspunktet er opprettet for å finne en praktisk løsning for å sikre rett til helsehjelp under soning, eventuelt har hatt konsekvenser utover den politiske intensjonen, nemlig at kriminelle som ikke er bosatt i Norge, og som kommer hit og utfører kriminelle handlinger, opparbeider seg rett til ytelse de kan hente ut etter endt soning og utvisning. Dette er etter komiteens mening urimelig. Kriminelle som er i fengsel og er uten rett til opphold i Norge, skal ikke kunne opparbeide seg rettigheter etter bestemmelsene i folketrygden under sin frihetsberøvelse. Dette sender etter komiteens mening et svært uheldig signal, og det er til direkte hinder for arbeidet med å bekjempe såkalt charterkriminalitet begått av utenlandske borgere i Norge.

Komiteen understreker at så lenge utenlandske kriminelle sitter i norske fengsler og soner dom, skal de ha rett til å få dekket nødvendige helsetjenester og akutt hjelp, som alle andre. Det som derimot nå forhindres, og som komiteen støtter, er at de samme kriminelle under soning opparbeider seg økonomiske rettigheter de kan hente ut etter endt soning.

Komiteen understreker at det bare er personer som var medlemmer ved innsettelsen, som skal ha rettigheter utover helsetjenester. Etter utvisningsvedtak mistes trygderettighetene, enten det dreier seg om EØS-personer eller andre. Komiteen viser til at dette er en innstramning i forhold til gjeldende rett.

Komiteen peker på at ved denne lovendringen vil man få en lovgivning på dette området som kan bidra til å forsterke kampen mot kriminalitet generelt, og som også vil understøtte det arbeidet som gjøres med å få utenlandske kriminelle til å sone i hjemlandet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at regler for dagpenger til innsatte innebærer lik ytelse for samme dagsverk. Flertallet slutter opp om dette prinsippet.

Flertallet peker videre på at dersom den forelder barnet bor hos, bor i utlandet og ikke er medlem av folketrygden, vil vedkommende heller ikke ha rett til barnetrygd.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at innsattes trygderettigheter er avhengig av deres trygdemessige posisjon før

frihetsberøvelsen tok til. Det er to hovedgrupper som i dag holdes klart atskilt:

- A) Utenlandske statsborgere som var medlemmer i folketrygden før frihetsberøvelsen tok til, fordi de var i arbeid i riket eller var bosatt der.
- B) Utenlandske statsborgere som ikke har annen tilknytning til Norge enn den kriminelle aktiviteten og soningen her.

Disse medlemmer viser til at dagpenger til innsatte i norske fengsler utgjør kr 52. Det er også mulig å få tillegg på kr 20 for «særlig viktig arbeid». Dette utgjør til sammen kr 25 920 i året.

Utviklingen viser at stadig flere fra øst-europeiske land kommer til Norge for å bedrive vinningskriminalitet. Når man ser på lønnsnivået i slike land, gir det etter disse medlemmers mening alvorlige signaler når det gjelder motivasjonen for å komme til Norge med kriminalitet for øye. For eksempel er en gjennomsnittlig årsinntekt i Bulgaria kr 18 000, det samme som dagpenger alene, uten tillegg, utgjør for innsatte i et norsk fengsel. Videre er gjennomsnittlig årsinntekt i Romania og Latvia henholdsvis kr 30 472 og kr 42 766.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«I

Stortinget ber regjeringen foreta de nødvendige lovendringer slik at utenlandske statsborgere som var medlem av folketrygden før frihetsberøvelsen tok til, fratas medlemskap i folketrygden i de tilfeller det er truffet vedtak om utvisning fra riket på grunn av de straffbare forholdene.

II

Stortinget ber regjeringen starte arbeidet med å avvikle ordningen med dagpenger for innsatte med utenlandsk statsborgerskap.»

Disse medlemmer viser til Representantforslag 92 (2009–2010) fra stortingsrepresentantene Hans Frode Kielland Asmyhr, Robert Eriksson, Morten Ørsal Johansen og Per Sandberg, jf. Innst. 315 S (2009–2010), hvor det fremkommer at de som omhandles av hovedgruppe A), i tillegg kan ha krav på barnetrygd, kr 11 640 i året per barn og kontantstøtte på kr 39 636 i året. En utenlandsk kriminell med ett barn kan således komme opp i en årsinntekt i

et norsk fengsel på kr 77 196 og følgelig inntil flere ganger mer enn en vanlig lønn i hjemlandet.

Disse medlemmer mener det er sterkt betenkelig at kriminell virksomhet fremstår som risikofri all den tid det fremstår som mer lukrativt å sone en dom i Norge enn å leve vanlig i hjemlandet.

Disse medlemmer viser til at også regjeringen mener det kan reises spørsmål om medlemskapet i folketrygden bør bortfalle, også for gruppe A), dersom det treffes vedtak om utvisning fra riket på grunn av de straffbare forholdene.

Disse medlemmer har videre merket seg at regjeringen åpner for at en slik forskjellsbehandling i forhold til norske statsborger, kan sies å følge av ansvaret for egne statsborgere etter internasjonal rett.

Disse medlemmer mener regjeringen burde utfordret EØS-reglene på dette området ved at man hadde foreslått konkrete endringer også for stans i løpende ytelser.

Disse medlemmer vil peke på at regjeringens forslag kun omhandler stans i pensjonsopptjening. Dette er en endring disse medlemmer støtter varmt opp om, men mener regjeringen burde gått lenger når det gjelder innskjerper av regelverket.

Disse medlemmer viser for øvrig til sine merknader i forbindelse med behandlingen av Representantforslag 42 S (2009–2010) fra stortingsrepresentant Robert Eriksson, jf. Innst. 172 S (2009–2010), samt til Fremskrittspartiets merknader i forbindelse med behandlingen av Representantforslag 92 (2009–2010) fra stortingsrepresentantene Hans Frode Kielland Asmyhr, Robert Eriksson, Morten Ørsal Johansen og Per Sandberg, jf. Innst. 315 S (2009–2010).

### 3. Forslag fra mindretall

#### Forslag fra Fremskrittspartiet:

##### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen foreta de nødvendige lovendringer slik at utenlandske statsborgere som var medlem av folketrygden før frihetsberøvelsen tok til, fratas medlemskap i folketrygden i de tilfeller det er truffet vedtak om utvisning fra riket på grunn av de straffbare forholdene.

##### *Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen starte arbeidet med å avvikle ordningen med dagpenger for innsatte med utenlandsk statsborgerskap.



#### 4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

##### vedtak til lov

om endringer i folketrygdloven (medlemskap i folketrygden under fengselsopphold mv.)

##### I

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

Sjette og sjuende strekpunkt i innholdsfortegnelsen til loven kapittel 2 skal lyde:

- forskrifter om asylsøkere står i § 2-16
- medlemskap under fengselsopphold mv. står i § 2-17.

Ny § 2-17 skal lyde:

§ 2-17 Medlemskap under fengselsopphold mv.

*Vilkårene for medlemskap i trygden etter kapitlet her anses ikke oppfylt i tidsrom da en person sitter i varetekt, soner straff, utholder tvungent psykisk hel-severn eller tvungen omsorg etter straffeloven eller er anbrakt i institusjon som nevnt i barnevernloven § 4-24. Personer som var medlemmer i trygden da frihetsberøvelsen tok til, opprettholder likevel sitt medlemskap.*

*Dersom de forhold som førte til frihetsberøvelsen også fører til at det fattes endelig vedtak om utvisning fra riket, kan tidsrom med medlemskap etter første ledd andre punktum ikke danne grunnlag for tilståelse eller beregning av pensjon etter loven her. Dette gjelder uansett på hvilket tidspunkt utvisningsvedtaket fattes.*

*Dersom en person dør før det er fattet endelig vedtak om utvisning, kan barnpensjon og pensjon til gjenlevende ektefelle tilstås og beregnes uten hensyn til bestemmelsene i andre ledd.*

*Utgifter til helsetjenester for personer som ikke er medlemmer i trygden under frihetsberøvelsen, dekkes som om vedkommende var medlem i trygden, forutsatt at utgiftene ikke dekkes av andre eller av vedkommendes egne midler.*

*Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av bestemmelsene i paragrafen her, herunder om anvendelsen av andre og tredje ledd og om omfanget av dekningen av helsetjenester etter fjerde ledd.*

##### II

Loven her trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Bestemmelsene i § 2-17 andre ledd gis virkning bare for tidsrom etter at loven har trådt i kraft.

Bestemmelsene i § 2-17 fjerde ledd gis virkning bare for behandling gjennomført etter at loven har trådt i kraft.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 9. november 2010

**Robert Eriksson**

leder

**Anette Trettebergstuen**

ordfører





