



Innst. 245 L

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen

Prop. 7 L (2012–2013)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i folketrygdloven (tiltak mot misbruk av velferdsordninger)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen fremmes endringer i folketrygdloven med sikte på å legge forholdene til rette for en mer effektiv innsats mot misbruk av velferdsordninger. I høringsuttalelsene er det bred støtte til arbeidet for å hindre og avdekke trygdesvindler, men mange høringsinstanser peker samtidig på at det må skje en grundig vurdering i forhold til personvernet.

Ytelser til enkeltpersoner over offentlige budsjetter utgjør betydelige beløp. Enten vedtak om ytelse bygger på en konstatering av enkle fakta eller vanskelige skjønsmessige vurderinger, er det en viss risiko for at vedtaket fremkalles ved svikaktig forhold fra den som skal nyte godt av ytelsen. Dette kan være vanskelig å avsløre. Norske og utenlandske studier på området regner med store mørketall for misbruk av velferdsordningene.

I 2009 ble det vedtatt lovendringer med sikte på å bedre mulighetene til å forebygge og avdekke trygdemisbruk og kreve tilbake urettmessig mottatte ytelse. Blant annet fikk Nav adgang til å utveksle informasjon med forsikringsselskaper og til å foreta kontrollbesøk på arbeidsplasser i særlige utsatte bransjer.

Ytterligere tiltak mot trygdemisbruk bør vurderes. En vesentlig del av dette arbeidet vil bestå i videreutvikling og effektivisering av eksisterende kontrolltiltak.

Det er svært uheldig at velferdsytelser utbetales til personer som ikke fyller vilkårene.

I de senere årene er det avdekket organisert trygdemisbruk som involverer samarbeid mellom et stort antall personer og systematisk utnyttelse av reglene. Metodene for å begå trygdebedragerier blir stadig mer kreative og stiller kontrollorganene overfor store utfordringer. Arbeidsinnvandring og mulighetene for å eksportere trygdeytelser til andre land gir ekstra utfordringer for kontrollen med utbetalingene fra norske velferdsordninger.

I årene 2006–2011 har arbeids- og velferdsetaten anmeldt ca. 8 200 personer for misbruk av stønader fra folketrygden, hvor de uriktige utbetalingene beløper seg til vel 1 mrd. kroner. Arbeids- og velferdsetatens innsats mot trygdemisbruk ble styrket med 5 mill. kroner i statsbudsjettet for 2011, for blant annet raskere behandling av de alvorligste sakene. Videre ble etaten tilført 10 mill. kroner på feilutbetalingsområdet i revidert budsjett i 2011, også denne økningen bidro til økt innsats for å avdekke og anmelde misbrukssaker. Det er viktig å avsløre bevisst svindel for blant annet å opprettholde tilliten til velferdsordningene. Det er viktig å avsløre trygdemisbruk og ha tilstrekkelige virkemidler til å kunne gjøre det på en effektiv måte, samtidig som også personvern hensyn ivaretas i tilstrekkelig grad.

Datatilsynet har gjennomført tilsyn med Arbeids- og velferdsforvaltningens kontroll av ytelse og har i den forbindelse gitt uttrykk for behov for endringer i regelverket. Tilsynet etterlyste en klarere angivelse av rammene for etatens kontrollvirksomhet. Det ble blant annet pekt på at kontrollhjemplene oppleves for vide og skaper for liten forutberegnelighet for stønadsmottakere som blir eller kan bli utsatt for kontroll. Arbeidsdepartementet vil vurdere mulighetene for tilpasninger i regelverket med sikte på å imøte-

komme personvern hensyn, herunder vurdere nærme-
re de forhold Datatilsynet har påpekt.

Forslaget har vært ute til høring med frist
12. desember 2012. Endringene gjaldt

- en mindre utvidelse av instansene som det kan
kreves opplysninger fra ved behandling av ordi-
nære stønadsaker (regnskapsfører og revisor
føyes til)
- en innskjerping av legitimasjonsplikten for per-
soner som krever trygdeytelser, regler om elek-
tronisk masseinnhenting av opplysninger ved
registerkontroll
- lovendringer med sikte på en automatisk mel-
dingsgang mellom utlendingsmyndighetene og
arbeids- og velferdsetaten i tilfelle hvor utlen-
dingsmyndighetenes vedtak er avgjørende for
trygderettighetene.

Det vises til de enkelte kapitlene i proposisjonen
hvor det er nærmere redegjort for forslaget til høring,
høringsinstansenes syn.

I proposisjonens kapittel 8 er det nærmere rede-
gjort for merknader til de enkelte bestemmelsene.

1.2 Adgang til opplysninger direkte fra regnskapsfører

1.2.1 Bakgrunn

Folketrygdlovens regler om innhenting av opp-
lysninger er delt i to: § 21-4 første ledd, som gir
adgang til å innhente opplysninger fra nærmere opp-
regnede instanser, og § 21-4 a første ledd, som gjel-
der innhenting av opplysninger fra «enhver». Den
sistnevnte hjemmelen gjelder bare ved mistanke om
trygdemisbruk, og kan bare brukes av de særskilte
kontrollenhetene i etaten, mens § 21-4 første ledd
kan brukes av alle saksbehandlende enheter. Det er
en viss overlapping mellom bestemmelsene, idet
opplysninger etter § 21-4 vil være aktuelle også i
misbrukssaker, og opplysninger fra banker og andre
finansinstitusjoner vil i praksis bare være aktuelle i
slike tilfelle.

Spørsmålet om å utvide opplystingen i § 21-4 før-
ste ledd til å omfatte revisor og regnskapsfører ble
vurdert i forbindelse med utarbeidelsen av Ot.prp. nr.
76 (2007–2008), men ble da vurdert hovedsakelig
som et tiltak mot trygdemisbruk, der § 21-4 a vil gi
tilstrekkelig hjemmel. Det ble derfor den gang avvist
å ta med de nevnte gruppene i oppregningen i § 21-4
første ledd.

1.2.2 Departementets forslag

Det foreslås at oppregningen i folketrygdloven
§ 21-4 første ledd andre punktum utvides til også å
omfatte regnskapsfører.

Adgang til å kreve opplysninger direkte fra regn-
skapsfører (loven § 21-4 første ledd) kan redusere
behandlingstiden når selvstendig næringsdrivende
søker om inntektsavhengige ytelser. Etaten vil der-
med få den samme adgang og mulighet til å verifisere
inntektsopplysninger fra næringsdrivende som man
har for arbeidstakere, der kontrollpunktet er arbeids-
giver.

Bare et fåtall av høringsinstansene har uttalt seg
om forslaget. Norske autoriserte regnskapsføreres
forening (NARF) og Revisorforeningen er kritiske til
forslaget, mens Arbeidsgiverforeningen Spekter,
Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet
støtter forslaget.

Det vises til proposisjonens kapittel 3.4 hvor det
er redegjort for departementets vurdering av forsla-
get.

1.3 Legitimasjonsplikt ved krav om ytelser

1.3.1 Bakgrunn

Over flere år har arbeids- og velferdsetaten, blant
annet i samarbeid med andre kontrolltater, avdekket
en rekke tilfeller der personer har mottatt utbetalinger
av ytelser ved å la andre personer opptre i sitt navn
overfor aktuelle offentlige myndigheter og helseper-
sonell.

Folketrygdloven inneholder i dag ingen regler
som eksplisitt stiller krav om at den som fremmer
krav om ytelse må legitimere seg. Loven inneholder
heller ingen direkte krav om at den som blir under-
søkt av helsepersonell med hensikt om å få utarbeidet
en erklæring til arbeids- og velferdsetaten, må legiti-
mere seg ved fremmøtet til undersøkelsen. Det er
imidertid en underliggende forutsetning at doku-
mentasjonen i en stønadsak skal referere seg til den
personen som fremsetter krav om ytelsen. Tilfeller
hvor flere personer medvirker i ulike deler av saks-
forløpet ved fremsettingen av krav om ytelser er klart
nok lovstridig misbruk av trygdeordningene, og
mange av de misbrukstilfelle som er avdekket, kunne
ha vært avslørt ved en enkel identitetskontroll på de
ulike stadiene av saken.

1.3.2 Departementets forslag

Det foreslås en endring i folketrygdloven ved at
det tas inn et krav om legitimasjonsplikt ved krav om
ytelser i folketrygdloven § 21-3 nytt fjerde ledd og
§ 21-4 fjerde ledd

Der grunn til å tro at misbruk av ytelser i noen til-
feller kan hindres ved at det kreves legitimasjon når
krav om ytelser fremmes eller når det innhentes
erklæringer av betydning for retten til ytelser.

I høringsnotatet ble høringsinstansene bedt om å
uttale seg om hvordan legitimasjonsplikten mest hen-
siktsmessig kunne utformes. Flere har uttalt seg om

dette, samt behovet for unntak i praktisk viktige tilfeller. Ingen høringsinstanser er mot forslaget.

Det vises til proposisjonens kapittel 4.4 hvor det er redegjort nærmere for departementets vurdering av forslaget.

1.4 Samkjøring av registre for systematisk kontroll

1.4.1 Bakgrunn

Samkjøring av registre er en viktig kilde for utvelgelse av saker til kontroll, men kan også avdekke misbrukstilfeller. I utgangspunktet er registersamkjøring med masseinnhenting av opplysninger først og fremst et virkemiddel ved rutinemessig kontroll. Samkjøringen kan avdekke at ytelser kan være utbetalt eller utbetales i strid med vilkårene. Registersamkjøring er derfor ikke et tiltak som iverksettes ved mistanke om misbruk av trygdeordningene, men vil gi grunnlag for å identifisere tilfelle der trygdemisbruk fremstår som en reell mulighet.

Arbeids- og velferdsetatens masseinnhenting av opplysninger ved elektronisk registerkontroll er i dag i hovedsak begrenset til kjøring mot skatteetaten og opplysningene knyttet til skatteoppgjøret. I tillegg skjer det kontroller mot Aa-registeret og Lånekassens studentregister (ved dagpenger ved arbeidsledighet og arbeidsavklaringspenger) og opplysningene i folkeregisteret. Etaten benytter seg også av opplysningene i øvrige aktuelle registre, men dette skjer da ved forespørslar i enkeltsaker.

Effekten av arbeidet med rutinemessige kontroller kan bli bedre dersom man gjennom informasjonsinnhenting kan få bedre data og/eller få data på et tidligere tidspunkt. De fleste offentlige myndigheter som er tillagt forvaltningsoppgaver har opplysninger lagret i sine systemer som vil kunne bidra til å belyse om og i hvilken utstrekning vilkårene for trygdeytelser er oppfylt. De mest aktuelle registrene finnes hos følgende instanser:

- skatteetaten
- Brønnøysundregistrene
- Utlendingsdirektoratet
- Posten (adresseregister)
- Toll- og avgiftsdirektoratet (valutaregisteret)

Når det gjelder utlendingsmyndighetenes registre, har imidlertid enkelte av de vedtak som treffes en så avgjørende betydning for trygdespørsmål at det bør skje en automatisk rapportering til Arbeids- og velferdsetaten, jf. proposisjonens kapittel 6.

Registersamkjøring må vurderes i forhold til eksisterende hjemler og i forhold til personvernet. Aktuell hjemmel er folketrygdloven § 21-4 første ledd, idet den aktuelle informasjonen/registeret finnes hos andre offentlige myndigheter. § 21-4 første

ledd er i utgangspunktet innrettet mot informasjonsinnhenting i enkeltsaker, men er også antatt å hjemle masseinnhenting av opplysninger til bruk ved elektronisk registerkontroll.

I proposisjonens kapittel 5.2 er det redegjort om masseinnhenting av opplysninger.

Det vises til proposisjonens kapittel 5.4 hvor det er redegjort nærmere for departementets vurdering av forslaget. Her blir det også vist til høringsuttalelsene hvor det spesielt vises til at på bakgrunn av Datatilsynets synspunkter bør den nye bestemmelsen også ivareta de personvernensyn som gjør seg gjeldende.

I høringsnotatet hadde forslaget til ny § 21-4 d i folketrygdloven fått en utforming som medførte at noen høringsinstanser oppfattet forslaget som en hjemmel for masseinnhenting av opplysninger. Det antas derfor at den nye bestemmelsen så langt mulig bør inneholde bare de bestemmelser som er spesifikke for denne kontrollformen.

Det er ikke foretatt en nærmere vurdering av forholdet til EMK artikkel 8, jf. Datatilsynets høringsuttalelse. Den brede støtten i høringsrunden til registerkontroll som kontrollform viser at registerkontrollene generelt ikke oppleves som et uforholdsmessig inngrep i personvernet.

Høringsrunden viser imidlertid også at det er vesentlig med klare rammer for kontrollene. Dersom det etableres klare rammer i loven, vil elektronisk masseinnhenting av opplysninger heller ikke kunne stride mot legalitetsprinsippet.

1.4.2 Departementets forslag

Det foreslås nærmere regler og begrensninger ved gjennomføringen av elektroniske registerkontroller ved masseinnhenting av opplysninger fra andre etaters registre/databaser ved samkjøring med arbeids- og velferdsetatens egne registre. Det foreslås også presisert at adgangen til å innhente opplysninger i enkeltsaker og ved registersamkjøring omfatter opplysninger om andre personer enn stønadstaker, forutsatt at disse opplysningene ifølge reglene kan påvirke retten til ytelser.

Det foreslås derfor at det i folketrygdloven tilføyes et nytt tredje punktum i § 21-4 første ledd om opplysninger om andre enn stønadstakeren og en ny § 21-4 d med regler for masseinnhenting av opplysninger ved elektronisk registerkontroll.

En ny § 21-4 d bør gi hjemmel for en forskrift om gjennomføringen av paragrafen. En slik forskrift vil kunne gi nærmere vilkår og begrensninger ved masseinnhenting av opplysninger, inkludert bestemmelser om hvilke registre det skal kunne samkjøres med. Forskriften bør også kunne bestemme at det skal kunne foretas registerkontroller mht. andre opplysninger enn de som konkret nevnes i lovbestemmel-

sen, forutsatt at de er av samme art. Utkast til forskrift forutsettes forelagt Datatilsynet.

1.5 Rapporteringsplikt for andre offentlige myndigheter

1.5.1 Bakgrunn

Etter folketrygdloven § 21-4 fjerde ledd kan arbeids- og velferdsetaten pålegge helseinstitusjoner, fengsler og boformer for heldøgns omsorg og pleie å gi rutinemessige meldinger om innskriving og utskrivning av klienter. Tilsvarende kan skoler pålegges å gi rutinemessige meldinger når elever har fravær som kan skyldes utenlandsopphold.

Utover dette inneholder ikke loven regler som sikrer at melding om endringer av betydning for retten til trygdeytelser blir sendt arbeids- og velferdsetaten eller at etaten kan gi pålegg om at slike meldinger blir sendt. Spørsmålet om hjemmel for slike pålegg ble vurdert av lovavdelingen i en uttalelse 10. juli 1995. Uttalelsen gjaldt bestemmelsene om opplysningsplikt i folketrygdloven av 1966, det vil si § 18-3, som var forløperen til dagens § 21-4. Det vises til proposisjonen hvor deler av svaret er gjengitt.

Det er på denne bakgrunn lagt til grunn at § 21-4 i folketrygdloven ikke kan benyttes til å pålegge generell meldeplikt for offentlige eller private personer eller instanser, selv om en slik meldeplikt ville kunne ha avgjørende betydning for retten til ytelser.

Som et aktuelt område for slik meldeplikt kan nevnes utlendingsmyndighetenes avgjørelser i saker om beskyttelse og oppholdstillatelse i Norge. Vedtak om utvisning fra riket innebærer at tidligere medlemskap i folketrygden faller bort, blant annet med den virkning at løpende ytelser skal stanses. I praksis blir arbeids- og velferdsetaten i mange tilfelle kjent med dette først i etterhånd, slik at løpende ytelser blir utbetalt utover det tidspunkt da de skulle ha vært stanset.

1.5.2 Departementets forslag

Vedtak i andre offentlige organer har i visse tilfelle betydning for retten til ytelser fra arbeids- og velferdsetaten. I særlig grad gjelder dette vedtak hos utlendingsmyndighetene, som kan ha avgjørende betydning for medlemskapet i folketrygden.

Det foreslås at det tas inn et nytt tredje punktum i § 21-4 nåværende fjerde ledd (som blir femte ledd etter endringene foreslått i proposisjonens kapittel 4) om at det kan gis forskrift om rutinemessige meldinger fra utlendingsmyndighetene til arbeids- og velferdsetaten. Forskriften vil imidlertid først kunne gis om noen tid.

Ingen høringsinstanser hadde innvendinger mot forslaget om rutinemessige meldinger fra utlendings-

myndighetene til arbeids- og velferdsetaten. Det fremgår imidlertid av uttalelsene fra UDI og Arbeids- og velferdsdirektoratet at forholdene per i dag ikke ligger til rette for en effektiv gjennomføring av slike meldingsrutiner. Det fremgår at det arbeides med å finne løsninger.

Skattedirektoratet ba i høringsrunden om at også skatteetaten må få tilsvarende meldinger fra utlendingsmyndighetene. Spørsmålet er oversendt Finansdepartementet til nærmere vurdering.

Det vises til proposisjonens kapittel 6.4 hvor det er redegjort for departementets vurdering av forslaget.

1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Virkningene av de foreslåtte tiltakene er svært vanskelige å vurdere og anslå. Det vises i proposisjonen til det som er skrevet om akkurat dette i Ot.prp. nr. 76 (2007–2008) punkt 1.5 og 8.2.

I proposisjonens kapittel 7.2 er det inngående redegjort for mulige innsparinger på stønadsbudsjettet. Departementet viser også til undersøkelser foretatt i Sverige og Proba-rapport 2011-03 for å underbygge mulige innsparinger.

Økt og effektivisert kontroll av stønader/ytelser gjennom samkjøring av registre vil indirekte kunne gi administrative fordeler og en mer rasjonell saksbehandling. Samtidig vil økt bruk av registersamkjøring gi et økt antall saker som må sjekkes og følges opp med ordinær saksbehandling.

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 Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, og fra Kristelig Folkeparti, Laila Dåvøy, mener at det er avgjørende for tilliten til folketrygden at det utbetales riktig ytelse under riktige vilkår til rett tid for brukere av Nav.

Komiteen har merket seg at innsatsen mot trygdemisbruk er trappet opp de senere årene. Nav har fått flere verktøy og ressurser til å avdekke misbruk og feilutbetalinger, noe som bidrar til at det nå er flere som blir anmeldt for trygdesvindler. Komiteen viser til at det har blitt lovmessig adgang for Nav til å utveksle informasjon med forsikringselskaper og til å foreta kontrollbesøk på arbeidsplasser i bransjer som er særlig utsatt for svart arbeid.

Komiteen er enig med Arbeidsdepartementet i at det er grunnlag for å se på ytterligere tiltak for å bekjempe trygdesvindler, og er positiv til de endringer i folketrygdloven som blir foreslått i Prop. 7 L (2012–2013). Komiteen er videre enig med departementet i at en videreutvikling og effektivisering av eksisterende kontrolltiltak vil bidra til bedre bruk av ressurser i etaten.

Komiteen viser til at arbeidsinnvandring og muligheter for å eksportere trygdeytelser til andre land gir ekstra utfordringer med å kontrollere at riktig ytelse er gitt på riktige vilkår.

Komiteen mener det er avgjørende å balansere personvernet og samfunnets behov for kontrolltiltak. Komiteen mener at innspillene til Datatilsynet har bidratt til å styrke balansen i regjeringens forslag.

Komiteen er bekymret for mulighetene som ligger i at enkelte kan oppgi falsk identitet og legitimasjon. Nasjonalt ID-senter har foreslått en rekke tiltak for å bekjempe bruken av falsk identitet. Komiteen mener at regjeringen bør vurdere om disse tiltakene kan være egnet i det videre arbeidet for å bekjempe trygdesvindler.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om endringer i regelverket som sikrer tiltak som reduserer muligheten for å kunne opprette falsk identitet i Norge.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, ønsker ikke generell innføring av karantenetid. Grovt trygdemisbruk innebærer at det er gitt ytelse som vedkommende ikke fylte vilkårene for. Ytelsene skal da stoppes og tilbakebetales. Flertallet viser til at grov trygdesvindler i tillegg gir straff også etter andre deler av lovverket og at dette har god preventiv virkning. Flertallet mener at det om man fyller vilkårene for de ulike ytelsene, skal avgjøre hvorvidt man har rett på den aktuelle ytelse eller ikke.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til rapport av 2008, om nordmenns holdning til trygdemisbruk, utarbeidet av Synovate Research reinvented på oppdrag fra Nav, hvor det fremkommer at nordmenn tar større avstand fra trygdemisbruk enn befolkningen i andre nordiske land. Mens 96 pst. av nordmenn mener trygdemisbruk er umoralsk, mener 84 pst. av svenskene det samme.

Disse medlemmer har også merket seg at 23 pst. av nordmennene, jf. rapport fra Synovate Research reinvented, sier de kjenner noen som i løpet av det siste året har mottatt mer i trygd enn de har rett

til. 25 pst. av svenskene sier det samme. 38 pst. av nordmennene svarer at det er lett å få utbetalt mer enn hva man har krav på, mens 39 pst. av svenskene mener det samme. Disse medlemmer har merket seg at 81 pst. av nordmenn mener årsaken til trygdemisbruk først og fremst er dårlig moral hos de som jukser. 61 pst. mener også at lave straffer er en viktig årsak.

Selv om denne undersøkelsen ble gjort for noen år siden, tyder alt på at folks holdninger til trygdemisbruk ikke er endret. Disse medlemmer mener derfor at rapporten gir en klar indikasjon på at det er stor legitimitet blant nordmenn når det gjelder arbeidet med å bekjempe trygdemisbruk.

Disse medlemmer har også merket seg at resultatene fra den nevnte undersøkelsen viser at det er særlig tre årsaker som mange oppfatter som viktige til trygdemisbruk; dårlig moral hos brukerne, milde straffer og manglende respekt for systemet.

Disse medlemmer mener at strengere straffer for alvorlig trygdemisbruk vil være et viktig og nødvendig virkemiddel for å motvirke at dette forekommer.

Disse medlemmer mener derfor at man bør vurdere å innføre en karantenetid i de tilfeller hvor det er åpenbart at det har foregått organisert trygdesvindler og i de tilfeller hvor det ligger en rettskraftig dom på at alvorlig trygdemisbruk har skjedd.

Disse medlemmer tror en slik karantenetid, hvor man mister retten til trygdeytelser for en gitt periode, vil virke preventivt. Ved en eventuell innføring av en slik karantenetid må den også omfatte dem som har medvirket til trygdesvindler.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere å innføre en karantenetid i de tilfeller hvor det er åpenbart at det har foregått organisert trygdesvindler og i de tilfeller hvor det foreligger en rettskraftig dom på at alvorlig trygdemisbruk har skjedd. Det bes om at regjeringen kommer tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Disse medlemmer viser for øvrig til sine merknader i forbindelse med Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 76 (2007–2008) Om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekrevjing etter feilutbetalinger, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker) jf. Innst. O. nr. 35 (2008–2009).

Disse medlemmer mener videre det er viktig at man tar tydeligere grep i kampen mot det organiserte trygdemisbruket. Derfor mener disse medlemmer det bør legges til rette for at det opprettes en egen enhet bestående av Nav, skatteetaten og politiet, og at denne enheten får til oppgave å drive etterforskning mot organisert trygdemisbruk, og da etter

samme modell som man har på andre områder for å avdekke kriminalitet som ikke er anmeldt.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med egen sak på hvordan man kan opprette og organisere en egen enhet bestående av Nav, skatteetaten og politiet. Denne enheten må få til arbeidsoppgave å avdekke organisert trygdemisbruk, og da etter samme modell som man har på andre områder for å avdekke kriminalitet som ikke er anmeldt.»

Disse medlemmer viser til oppslag i Dagens Næringsliv i juli 2012, og til oppslag i Telemark Avis i februar 2013, hvor det fremgår at Nav må utbetale ytelser til utenlandske kriminelle som oppholder seg ulovlig i landet, og at en ikke kan utveksle informasjon til politiet om at oppholdet er ulovlig.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget innen utgangen av juni 2013 med de nødvendige lovendringer som gir Nav hjemmel til at de blir fritatt fra taushetsplikten, slik at de kan utveksle informasjon til politiet om personer som søker stønader fra Nav og hvor det er helt åpenbart at de oppholder seg ulovlig i landet.»

Adgang til opplysninger direkte fra regnskapsfører

Komiteen støtter å gi adgang til å kreve opplysninger direkte fra regnskapsfører.

Legitimasjonsplikt

Komiteen vil understreke betydningen av at legitimasjonsplikten utformes mest mulig hensiktsmessig.

Komiteen vil videre legge til grunn at forskrifter og praksis utformes på en slik måte at plikten til å legitimere seg ikke blir til hinder for at alvorlig syke pasienter får tilbud om helsehjelp.

Registersamkjøring

Komiteen er positiv til økt registersamkjøring. Det gir gjenbruk av allerede oppsamlede data, og kontrollformen gir færre saker og færre personvernopplysninger som gjennomgås av fysiske saksbehandlere. Komiteen er enig i departementets presisering av at helseopplysninger eller andre personopplysninger som regnes som sensitive etter personopplysningsloven, skal unntas.

Komiteen mener at de som blir gjenstand for videre oppfølging etter kontroll og registersamkjøring, må få melding om dette og gis en reell mulighet

til å gjøre sitt syn gjeldende. Videre er det viktig at den enkelte gis innsyn i hvordan opplysninger blir lagret og hvem som har tilgang til dem.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsuttalelser hvor det blir påpekt at forslag til endring i § 21-4 første ledd om å innhente opplysninger om andre enn stønadstaker krever en nærmere vurdering, og peker på tolkningstvil i forslagene om registreringskontroll.

Disse medlemmer mener det er viktig at lovtekst og forskrifter utformes på en slik måte at man unngår unødvendig tolkningstvil.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti mener det er viktig å foreta grundige avveininger mellom hensynet til personvernet og behovet for å avdekke og forebygge trygdemisbruk. Det er særlig forslaget om registersamkjøring som reiser denne problemstillingen. Disse medlemmer viser til at et av prinsippene for personvern er at behandling av personopplysninger i størst mulig grad skal være basert på frivillig, uttrykkelig og informert samtykke. I tilfeller hvor det ikke er praktisk eller mulig, må det foreligge et annet rettslig grunnlag. Disse medlemmer merker seg at departementets opprinnelige forslag fikk kritikk i høringsrundene. Helse- og omsorgsdepartementet stilte spørsmål ved om forslaget var godt nok utredet. Datatilsynet påpekte i sin høringsuttalelse at forslaget manglet klare avgrensninger, var utflytende og dermed trolig brøt med kravet til proporsjonalitet, og også med EMK § 8. Disse medlemmer mener det er bekymringsfullt at departementets opprinnelige forslag i så liten grad tok opp i seg tungtveiende personvern hensyn, men vil samtidig understreke det positive i at departementet etter høringsrundene strammet opp og endret forslaget. Disse medlemmer ser at Datatilsynet i sitt brev av 4. juni 2012, nå mener at «gjeldende utkast, i kombinasjon med en utfyllende forskrift, langt bedre ivaretar legalitetsprinsippet enn det opprinnelige utkastet gjorde». Med andre ord er hensynet til proporsjonalitet nå ivare tatt. Disse medlemmer vil samtidig understreke at ambisjonen på personvernområdet ikke generelt kan være å ligge like innenfor lovverkets yttergrenser.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, merker seg at departementet tar inn i loven hvilke opplysninger som kan hentes ut gjennom masseinnhenting, men at departementet samtidig skriver at:

«(...) det bør også være adgang til å innhente opplysninger av tilsvarende art.»

Flertallet mener lovverket klart og tydelig bør sette grensene for hvilke opplysninger som kan hentes inn.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Regjeringen bes sikre at kun de opplysninger som er eksplisitt nevnt i lovverk eller forskrift kan hentes inn gjennom masseinnhenting.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at sammenstilte masseregistre i andre land også har åpnet for uspesifiserte søk på befolkingskategorier hvor individer tildeles en score rangert ut fra en antatt normaladferd, hvoretter individene som stikker seg ut, blir gjenstand for særskilt kontroll. Forvaltningsekspertene har pekt på at slik etterretningsanalyse rettet uspesifisert mot egne borgere uten konkret mistanke, og utenom særhjemmelen som finnes for å beskytte rikets sikkerhet m.m., bryter med prinsippet om informasjon og aktinnsikt. Disse medlemmer vil understreke at det er et lovgiveransvar på ethvert tidspunkt å vurdere utbredelsen av slike metoder, og at en slik praksis som beskrevet ovenfor, i henhold til legalitetsprinsippet ville kreve klar lovhjemmel.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke at også etterkontroll og straff er nødvendige virkemidler for å sikre etterlevelse av spillereglene i samfunnet. Det er likevel grunn til å peke på at det også finnes mer positive og fra et forebyggings synspunkt, mer effektive, virkemidler for å oppnå lojalitet mot reglene. Samfunns moralen må understøttes av noe mer enn en kalkulert vurdering av oppdagelsesrisiko. Flertallet vil peke på at de aller fleste borgere ønsker å oppføre i samsvar med regler og normer. Offentlige instanser kan understreke dette ved å gi presis informasjon om rettigheter, men også plikten den enkelte har til av eget tiltak å melde inn endringer som kan påvirke grunnlaget for utbetalinger fra det offentlige, samt hvilket personlig ansvar det kan medføre å bevisst tilbakeholde opplysninger som har betydning for utbetalingene.

Flertallet vil legge til grunn at man i forskriftene legger vekt på informasjon i forkant, og at det utvikles en gjennomgående fullmakt til at man er innforstått med at opplysninger kan bli hentet fra ulike registre i forbindelse med søknad om stønad.

Flertallet viser til at prinsippet om informert samtykke gjennomgående brukes for lite av forvaltningen som grunnlag for myndighetsutøvelse. Samtykke har store fordeler: Det avhjelper for det første mange av lovgivers legalitetsproblemer ved inngre-

pet, i tillegg til at det bevisstgjør mottakeren og dermed virker forebyggende.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Regjeringen bes sikre at lovverket gir den enkelte mulighet til informert samtykke slik at det blir klart for den enkelte hvilken informasjon som kan hentes inn dersom vedkommende søker om en stønad fra det offentlige.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti mener det er svært viktig at sensitive personopplysninger holdes unna en registersankjøring. Disse medlemmer understreker at det er viktig at de som er i kontakt med Nav, får anledning til å korrigere eventuell feil informasjon som er lagret om dem.

Disse medlemmer ønsker en helhetlig gjennomgang av personvernsproblemstillinger i Nav-systemet. Det vises for eksempel til den sterke kritikken av Navs kontrollvirksomhet i en rapport fra Datatilsynet i mai 2012.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget på en egnet måte med en gjennomgang av hvordan personvernet søkes ivaretatt i Nav-systemet med særlig fokus på spredning av og tilgang til lagret informasjon om den enkelte.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen vurdere å innføre en karantenetid i de tilfeller hvor det er åpenbart at det har foregått organisert trygdesvindler og i de tilfeller hvor det foreligger en rettskraftig dom på at alvorlig trygdemisbruk har skjedd. Det bes om at regjeringen kommer tilbake til Stortinget på en egnet måte.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med egen sak på hvordan man kan opprette og organisere en egen enhet bestående av Nav, skatteetaten og politiet. Denne enheten må få til arbeidsoppgave å avdekke organisert trygdemisbruk, og da etter samme modell som man har på andre områder for å avdekke kriminalitet som ikke er anmeldt.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget innen utgangen av juni 2013 med de nødvendi-

ge lovendringer som gir Nav hjemmel til at de blir fritatt fra taushetsplikten, slik at de kan utveksle informasjon til politiet om personer som søker stønader fra Nav og hvor det er helt åpenbart at de oppholder seg ulovlig i landet.

Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 4

Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en gjennomgang av hvordan personvernet søkes ivaretatt i Nav-systemet med særlig fokus på spredning av og tilgang til lagret informasjon om den enkelte.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding under A og B fremmes av en samlet komité.

Komiteens tilråding under C og D fremmes av Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slike vedtak:

A

vedtak til lov

om endringer i folketrygdloven (tiltak mot misbruk av velferdsordninger)

I

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

§ 21-3 nytt fjerde ledd skal lyde:

En person som krever eller mottar en ytelse, plikter å legitimere seg ved å framvise pass eller annen gyldig legitimasjon når arbeids- og velferdsetaten krever det. Han eller hun plikter også å legitimere seg ved kontakt med helsepersonell eller andre med sikte på erklæringer eller uttalelser mv. til etaten som grunnlag for tilståelse eller fortsatt utbetaling av ytelser.

§ 21-4 første ledd skal lyde:

Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller det organ Helsedirektoratet bestemmer har 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 eller for å kontrollere utbetalinger etter en direkte oppgjørsordning. Opplysninger kan innhentes fra helsepersonell,

andre som yter tjenester forutsatt at de gjør det for trygdens regning, arbeidsgiver, tidligere arbeidsgiver, postoperatør, utdanningsinstitusjon, barnetilsynsordning, offentlig virksomhet, pensjonsinnretning, forsikringsselskap og annen finansinstitusjon og regnskapsfører. Adgangen til å innhente opplysninger etter første og andre punktum omfatter også opplysninger om andre enn stønadstakeren. Den som blir pålagt å gi opplysninger, plikter å gjøre dette uten godtgjørelse.

§ 21-4 fjerde ledd skal lyde:

Helsepersonell eller andre som avgir uttalelser eller erklæringer mv. av betydning for retten til ytelser, skal ved kontakt med stønadstakeren med sikte på slike uttalelser eller erklæringer, kreve at han eller hun legitimerer seg ved å framvise gyldig legitimasjon. Det skal gå fram av erklæringen eller uttalelsen at vedkommende har legitimert seg på gyldig måte. Det er likevel ikke nødvendig å kreve legitimasjon dersom stønadstakeren er kjent for den som skal avgi erklæring eller uttalelse.

§ 21-4 femte ledd skal lyde:

Arbeids- og velferdsetaten kan pålegge helseinstitusjoner, fengsler og boformer for heldøgns omsorg og pleie å gi rutinemessige meldinger om innskrivning og utskrivning av klienter. Skoler kan pålegges å gi rutinemessige meldinger når elever har fravær som kan skyldes utenlandsopphold. Videre kan departementet ved forskrift pålegge utlendingsmyndighetene å gi rutinemessige meldinger om vedtak av avgjørende betydning for rettigheter eller medlemskapet i folketrygden.

§ 21-4 nåværende femte og sjette ledd blir sjette og nytt sjuende ledd.

Ny § 21-4 d skal lyde:

§ 21-4 d *Masseinnhenting av opplysninger i kontrolløyemed*

Ved arbeids- og velferdsetatens innhenting av registrerte opplysninger om et større antall navngitte stønadstakere i medhold av § 21-4 første og sjette ledd for elektronisk sammenligning med opplysninger i et annet register (masseinnhenting), gjelder følgende:

- Masseinnhenting kan skje fra registre hos andre offentlige myndigheter eller fra arbeids- og velferdsetatens egne registre.*
- Masseinnhenting kan gjelde opplysninger om inntekt eller andre økonomiske forhold, yrkesmessig status, bosted eller adresse, lovlig adgang til opphold eller arbeid i riket og valutatransaksjoner i utlandet. Helseopplysninger og andre*

opplysninger som regnes som sensitive etter personopplysningsloven § 2 nr. 8, kan ikke innhentes ved masseinnhenting.

- c) Masseinnhenting skal foretas av en særskilt utpekt enhet. Enheten kan innhente, registrere, sammenstille og lagre opplysninger så langt det er nødvendig for å avgjøre om en ytelse utbetales eller er utbetalt i strid med vilkårene for å motta ytelsen. Opplysninger om den enkelte stønads-mottaker kan videreformidles med sikte på å korrigere eller stanse feilaktige utbetalinger, kreve tilbakebetaling av for mye utbetalt beløp og straffeforfølgning. For øvrig kan videreformidling skje når dette følger av lov eller bestemmelse gitt i medhold av lov.
- d) Opplysninger innhentet ved masseinnhenting skal slettes så snart hensynet til kontroll og oppfølging tillater det.
- e) Dersom det andre offentlige organet også har opplysninger som er uten betydning for retten til vedkommende trygdeytelse, skal masseinnhenting gjennomføres slik at disse opplysningene ikke omfattes eller utleveres. Innhenting skal heller ikke medføre at det utleveres opplysninger om andre personer enn dem som kontrollen gir grunn til å følge opp. Dersom slike opplysninger likevel skulle bli utlevert, skal de umiddelbart slettes hos arbeids- og velferdsetaten.
- f) Offentlige myndigheter skal legge til rette for at opplysningene de besitter, på forespørsel gjøres elektronisk tilgjengelig for særskilt utpekt enhet i arbeids- og velferdsetaten. Det kan ikke kreves

godtgjørelse for slik tilgjengeliggjøring og utlevering av opplysninger.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av masseinnhenting, herunder bestemme at masseinnhenting skal kunne omfatte andre opplysninger enn dem som er nevnt i første ledd bokstav b, forutsatt at opplysningene er av tilsvarende art. Det kan også fastsettes i forskrift hvilke registre opplysninger kan innhentes fra.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

B

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om endringer i regelverket som sikrer tiltak som reduserer muligheten for å kunne opprette falsk identitet i Norge.

C

Regjeringen bes sikre at kun de opplysninger som er eksplisitt nevnt i lovverk eller forskrift kan hentes inn gjennom masseinnhenting.

D

Regjeringen bes sikre at lovverket gir den enkelte mulighet til informert samtykke slik at det blir klart for den enkelte hvilken informasjon som kan hentes inn dersom vedkommende søker om en stønad fra det offentlige.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 14. mars 2013

Robert Eriksson

leder

Thor Erik Forsberg

ordfører

