

Prop. 135 L

(2009–2010)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i folketrygdloven (medlemskap i folketrygden under fengselsopphold mv.)

*Tilråding fra Arbeidsdepartementet av 28. mai 2010,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

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

Bakgrunnen for endringsforslagene er tidligere konklusjoner om 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.

Som et resultat av dette er det 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.

Spørsmålet om pensjonsopptjening er tatt opp i Dokument 8:42 S, jf. Innst. 172 S, begge for 2009-2010, om et representantforslag fra stortingsrepresentant Robert Eriksson. Det foreslås der at folke-

trygdloven 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 på spørsmålet til skriftlig besvarelse uttalte arbeidsministeren at det er igangsatt en vurdering av sakskomplekset med sikte på avklaring og eventuelt framlegg av lovforslag.

I det videre arbeid med saken har Arbeidsdepartementet kommet til at frihetsberøvelse i seg selv ikke kan 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. Derimot vil saken stille seg annerledes dersom vedkommende var medlem i trygden da frihetsberøvelsen tok til. Det vises for så vidt til drøftingen av gjeldende rett i punkt 2.

Departementet har i den forbindelse vurdert 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.

Også her må det etter departementets oppfatning skilles mellom personer som var medlemmer i trygden 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 fram 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. EØS-spørsmålene er nærmere omtalt i punkt 3.

Saken har vist at den manglende direkte reguleringen av trygdemedlemskap under frihetsberøvelse gir grunnlag for ulike tolkninger og mulighet for avvikende løsninger. Ved et brev 13. april 2010 sendte Arbeidsdepartementet derfor på høring et forslag til en ny § 2-17 i folketrygdloven om trygdemedlemskap under fengselsopphold mv. Høringsrunden har gitt grunnlag for visse justeringer og presiseringer, men forslaget i proposisjonen er i hovedtrekk i samsvar med forslaget som ble sendt på høring:

- Det slås fast at vilkårene for medlemskap i trygden etter folketrygdloven kapittel 2 ikke anses oppfylt under frihetsberøvelse på grunn av straffbare forhold eller mistanke om dette.
- Personer som var medlemmer i trygden da frihetsberøvelsen tok til, opprettholder likevel sitt medlemskap, men slik at medlemskapet ikke skal omfatte pensjonsopptjening når det treffes vedtak om utvisning fra riket. Bortfallet skal gjelde hele perioden med frihetsberøvelse, uansett på hvilket tidspunkt det foreligger endelig utvisningsvedtak.
- Det presiseres at bortfallet av pensjonsopptjening ikke får virkning for tilståelse og beregning av pensjon til gjenlevende ektefelle eller barn når den innsatte dør før det er truffet endelig vedtak om utvisning.
- Personer som etter forslaget ikke er medlemmer, får dekket utgiftene til helsetjenester under frihetsberøvelsen etter de samme regler som for personer som er medlemmer i trygden som bosatt i riket. Retten til dekning av utgiftene skal likevel være subsidiær i forhold til dekning fra andre ordninger eller av egne midler.
- Det gis forskrift til gjennomføring og utfylling av paragrafen.

Det vises for øvrig til punkt 4 om høringen og til departementets vurdering og forslag i punkt 5.

Forslaget til ny § 2-17 antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av nevneverdig betydning.

2 Gjeldende rett

Folketrygdloven § 2-1 første til tredje ledd om medlemskap i folketrygden på grunnlag av bosted i riket har følgende ordlyd:

«Personer som er bosatt i Norge, er pliktige medlemmer i folketrygden.

Som bosatt i Norge regnes den som oppholder seg i Norge, når oppholdet er ment å vare eller har vart minst 12 måneder. En person som flytter til Norge, regnes som bosatt fra innreise-datoen.

Det er et vilkår for medlemskap at vedkommende har lovlig opphold i Norge.»

Etter lang praksis i trygdeetaten og senere Arbeids- og velferdsetaten har innsatte med en dom på mer enn ett år vært ansett som medlemmer i trygden med rett til helsetjenester. Etaten har også antatt at medlemskapet omfatter pensjonsdekning, selv om vedkommende ikke var medlem i trygden før fengselsoppholdet tok til. Det er likevel uklart om og i hvilken utstrekning dette har ført til tilståelse av andre ytelser enn helsetjenestene. Den aktuelle gruppen tas imidlertid inn i folkeregisteret, og det kan være tilstått ytelser som for bosatte uten at etaten har vært klar over bakgrunnen for folkeregisterføringen.

Når det gjelder personer som var medlemmer i folketrygden før soningen tok til pga. bosted eller arbeid her, må de etter gjeldende regler anses som medlemmer av folketrygden også under frihetsberøvelse. Loven inneholder ikke bestemmelser om avbrudd eller bortfall av medlemskap på grunn av straffedom eller vedtak om utvisning fra riket. Det antas derfor at trygdeforholdet består inntil vedkommende faktisk forlater Norge.

Når det gjelder innsatte uten annen tilknytning til Norge enn en straffedom på minst ett år og kriminell aktivitet her, synes det imidlertid ikke grunnlag for å anse denne gruppen som medlem i folketrygden som bosatt i Norge. Medlemskap som bosatt forutsetter at man har til hensikt å oppholde seg i riket i ett år, eller faktisk har oppholdt seg her i ett år. Bestemmelsen tar åpenbart sikte på andre opphold i Norge enn soning av straff. Soningen har en så spesiell karakter at det verken er

nødvendig eller naturlig å likestille det med vanlig bosetting/opphold. Tvert om fører en slik likestilling til resultater som oppleves som stridende mot allmenn rettsfølelse.

Departementet finner på denne bakgrunn at folketrygdloven § 2-1 ikke kan antas å medføre ordinær tryggedekning for innsatte uten forutgående trygdetilknytning til Norge. Når vedkommende er ansett som medlemmer med rett til dekning av utgifter til helsehjelp, er dette en utvidende tolkning som må kunne avgrenses ut fra sin bakgrunn og formål, og innebærer ikke at det også må gis rett til pensjonsopptjening.

Departementet har bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet om å innrette praksis i samsvar med ovennevnte forståelse av reglene. Dersom det skulle være tilstått pensjon utelukkende på grunnlag av soning, foretas omgjøring av vedtakene. Det antas imidlertid ikke tilstrekkelig grunn til å foreta en gjennomgang av saksmassen for å finne slike saker, hvilket i tilfelle må skje manuelt med en betydelig ressursinnsats. Dersom etaten kommer over slike saker av andre grunner, skal likevel vedtakene omgjøres.

3 Forholdet til EØS-avtalen

3.1 Generelt om EØS-avtalens bestemmelser om trygd

EØS-avtalens trygderegler innebærer ikke harmonisering, men kun koordinering av de enkelte EØS-landenes trygdesystemer. I utgangspunktet er det opp til det enkelte land å bestemme hvilke ytelser som skal gis og hvilke vilkår som må være oppfylt for å få ytelsene, men landene er pålagt å likebehandle personer som er omfattet av koordineringsbestemmelsene med egne statsborgere. Unntak kan bare begrunnes i hensyn til offentlig orden, sikkerhet eller folkehelsen.

Et hovedprinsipp i koordineringsbestemmelsene er videre at ytelser, med visse spesielle unntak, må utbetales uansett mottakerens bosted i EØS-området (plikt til likestilling av opphold i andre EØS-land med opphold i egen stat).

Gjeldende trygdeforordning 1408/71 inneholder omfattende regler om hvor en person i tilfelle skal være trygded medlem. Hovedregelen er at en person skal være omfattet av lovgivningen i det land der vedkommende arbeider eller driver virksomhet som selvstendig næringsdrivende (artikkel 13 nr. 2).

Den nye forordningen 883/2004 (trer ventelig i kraft i EØS-området i løpet av 2011) opprettholder hovedprinsippet om trygd i arbeidslandet, men fastlegger i tillegg at en person som ikke er trygdet som yrkesaktiv, skal være omfattet av lovgivningen der vedkommende bor. Dette vil imidlertid bare føre til opptjening av pensjon mv. i den utstrekning vedkommende land gir slike rettigheter på grunnlag av botid.

3.2 Innsatte som ikke var medlemmer i folketrygden ved fengslingen mv.

Personer som kommer til Norge for å begå kriminelle handlinger og må utholde frihetsberøvelse her på grunn av dette, vil ikke kunne anses som arbeidstakere i Norge og derfor ikke bli omfattet av norsk lovgivning etter forordning 1408/71.

Etter den nye forordningen 883/2004 er det som nevnt i tillegg tatt inn bestemmelser om at ikke-yrkesaktive personer skal være omfattet av lovgivningen i bostedslandet. I den tilhørende gjennomføringsforordningen 987/2009 finnes en utførlig, men ikke uttømmende, liste over hvilke momenter som kan tas i betraktning ved vurderingen av hvor vedkommende er bosatt. Den aktuelle gruppen kan ikke anses bosatt i Norge i henhold til disse kriteriene. Kriminell aktivitet og fengselsopphold er ikke med i momentlisten.

Arbeidsdepartementet finner for sitt vedkommende at verken tidligere eller nye koordineringsregler medfører at den omhandlede gruppen innsatte må gis rettigheter i folketrygden som følge av EØS-avtalen. Dette innebærer at man står fritt ved utformingen av nye regler om medlemskap under frihetsberøvelse for personer uten annen tilknytning til Norge enn kriminell aktivitet og soning.

Utformingen av nye regler må likevel ta i betraktning EØS-avtalens krav om likebehandling av EØS-borgere og kravet om å likestille opphold i andre EØS-land med opphold i eget land. Dersom den omhandlede gruppen skal holdes utenfor trygden, forutsetter dette at norske statsborgere som har emigrert ikke gis medlemskap dersom vedkommende fengsles i Norge på grunn av tilfeldig kriminalitet her etter utflyttingen.

I noen tilfelle vil personer i den omhandlede gruppen være omfattet av lovgivningen i et annet EØS-land og ha rett til helsetjenester der. Dette vil også gi rett til nødvendige helsetjenester under midlertidig opphold i Norge, og retten vil kunne dokumenteres ved framleggelse av Europeisk helsetrygdkort (eller man kan be hjemlandets trygdemyndigheter om en såkalt hastebblankett). Norge

har da krav på refusjon av helseutgiftene fra vedkommende land.

3.3 Innsatte med yrkesaktiv periode i Norge forut for fengsling

EØS-borgere som er arbeidstakere i Norge er etter koordineringsbestemmelsene omfattet av norsk lovgivning og medlem i folketrygden som følge av arbeidsforholdet (såfremt arbeidstakeren ikke er unntatt etter andre bestemmelser i forordningen, for eksempel som utsendt arbeidstaker fra et annet EØS-land). Trygdeavgift skal betales til Norge. Personer som mottar tidsbegrensede kontantytelser som følge av arbeidsforholdet, for eksempel sykepenger fra folketrygden, anses som arbeidstakere i denne sammenheng.

Arbeidstakerens rett til ytelser omfatter i prinsippet enhver ytelse som er aktuell. Norske stønadsvilkår gjelder, også begrensninger knyttet til opphold i fengsel mv. Slike begrensninger finnes for sykepenger og dagpenger ved arbeidsledighet, for grunn- og hjelpestønad og for en rekke andre ytelser.

Ektefelle og/eller barn som arbeidstakeren forsørger, men som er bosatt i hjemlandet, blir ikke medlemmer i folketrygden, men avleder rett til visse ytelser fordi Norge er såkalt kompetent land for arbeidstakeren. I tillegg til eventuell barnetrygd og kontantstøtte, skal Norge dekke familie-medlemmenes utgifter til helsetjenester og dessuten yte eventuell grunn- og hjelpestønad for merutgifter ved funksjonshemming. Dersom ektefellen er yrkesaktiv i hjemlandet, og tilsvarende ytelser gis der, skal Norge bare utbetale eventuell differanse mellom ytelsene etter norske regler og ytelsene etter hjemlandets regler.

Etter gjeldende rett vil en person i den omhandlede gruppen opprettholde sitt medlemskap i folketrygden under soning mv. Som det går fram, vil dette også være i samsvar med EØS-avtalen, og det må gis ytelser i samsvar med norsk lov og EØS-avtalens regler, inkludert våre nasjonale begrensninger i retten til ytelser under soning mv.

Det kan imidlertid reises spørsmål om medlemskapet i folketrygden bør bortfalle dersom det treffes vedtak om utvisning fra riket på grunn av de straffbare forholdene. Dette vil i tilfelle medføre forskjellsbehandling i forhold til norske statsborgere, som ikke kan utvises og som dermed vil opprettholde sitt medlemskap ved tilsvarende forgåelser. Dette er imidlertid en forskjellsbehandling som kan sies å følge av ansvaret for egne statsborgere etter internasjonal rett.

Hvorvidt denne forskjellsbehandlingen er tillatt etter EØS-reglene, må blant annet vurderes i lys av virkningene av den aktuelle regelen. En bestemmelse som bare medfører stopp i opptjeningen av norske pensjonsrettigheter vil lettere kunne aksepteres enn en regel som i tillegg medfører stans av løpende ytelser, inkludert barnetrygd mv. for barn i hjemlandet. Særlig vil en forverring av situasjonen for forsørget barn og ektefelle i hjemlandet kunne anses problematisk. I tillegg til den tidligere påviste forskjellsbehandlingen med hensyn til statsborgerskap, vil stans av ytelser til ektefelle/barn i hjemlandet også innebære forskjellsbehandling av territorier, idet barnetrygd mv. vil bli utbetalt for barn som bor i Norge, selv om forsørgeren soner straff og vil bli utvist etter soningen.

Det er dessuten klart at Norge ikke uten videre vil kunne fri seg fra sitt ansvar som (tidligere) arbeidsland, særlig når vedkommende fortsatt befinner seg på norsk territorium. Lovvalsreglene i EØS tar sikte på at en yrkesaktiv person som oppholder seg i EØS-området skal være omfattet av lovgivningen i et av landene. Dersom en arbeidstaker har opphørt å være yrkesaktiv i ett land uten på nytt å bli yrkesaktiv, vil vedkommende i prinsippet fortsatt tilhøre det siste arbeidslandet, med mindre vedkommende er blitt bosatt i et annet land.

Det synes klart at innskrenkninger som antyd det vil kunne stride mot lovvalsreglene i trygdeforordningene, kravet om likebehandling med norske statsborgere og kravet om likestilling av EØS-landenes territorier mht. utbetaling av ytelser. Det antas imidlertid at det bør kunne anses akseptabelt også etter EØS-reglene at trygdeforholdet ikke omfatter opptjening av pensjonsrettigheter under frihetsberøvelsen i tilfellene der vedkommende utvises fra riket. Det vil kunne argumenteres for at dette er tillatt forskjellsbehandling ut fra allmenne hensyn. Resultatet vil ellers bli at størrelsen av vedkommendes pensjon fra Norge øker proporsjonalt med alvorligheten i forgåelsene her, hvilket lett kan oppleves som støtende og fjernt fra formålet med reglene om trygdekoordinering.

3.4 Innsatt som var bosatt i Norge forut for fengslingen

En EØS-borger som ikke er yrkesaktiv i Norge eller i annet EØS-land, men som er bosatt her, er i utgangspunktet ikke omfattet av norsk lovgivning etter forordning 1408/71. Vedkommende er imidlertid normalt medlem i folketrygden etter folke-

trygdloven § 2-1 og har rettigheter på grunnlag av dette. Som redegjort for i punkt 2, må da medlemskapet i folketrygden etter gjeldende rett anses å bestå også under opphold i fengsel mv.

Når forordning 883/2004 får virkning for Norge, vil det følge av denne forordningen at vedkommende skal være omfattet av norsk lovgivning og dermed medlem av folketrygden. Ikrafttredelsen av den nye trygdeforordningen vil iallfall formelt styrke denne gruppens trygdemessige stilling.

Dersom en EØS-borger som er bosatt i Norge (uten å være i arbeid her) er familiemedlem av en arbeidstaker i et annet EØS-land, er det arbeidslandet som skal dekke utgiftene til helsetjenester for familiemedlemmet. Arbeidslandet vil også ha den primære plikten til å utbetale barnetrygd og kontantstøtte, men Norge må utbetale et differansebeløp dersom våre ytelser er høyere. EØS-avtalen innebærer i disse tilfellene at Norges forpliktelser etter intern rett reduseres.

Disse tilfellene vil generelt måtte behandles på samme måte som EØS-borgere som er yrkesaktive her, og det vises til det som er sagt under punkt 3.3.

I noen tilfelle vil en EØS-borger som er bosatt i Norge, men som ikke er i arbeid her, være yrkesaktiv i et annet EØS-land. Vedkommende skal da være omfattet av arbeidslandets lovgivning. I forhold til spørsmålet om rettigheter under frihetsberøvelse i Norge, vil vedkommende måtte behandles som gruppen omtalt i punkt 3.2, dvs. som personer uten trygdetilknytning til Norge når frihetsberøvelsen iverksettes.

4 Høring

4.1 Høringsnotatet

Ved brev 13. april 2010 sendte Arbeidsdepartementet på høring et forslag til lovregulering av medlemskap i folketrygden under frihetsberøvelse. Etter beslutning av arbeidsministeren ble høringsfristen satt til 3. mai 2010.

I høringsnotatet ble det gjort rede for departementets syn på gjeldende rett og forholdet til trygdekoordineringen etter EØS-avtalen. I alt vesentlig svarte redegjørelsen på disse punktene til framstillingen i punkt 2 og 3 ovenfor. Det ble foreslått at det i en ny § 2-17 i folketrygdloven tas inn følgende regler om medlemskap under fengselsopphold mv.:

- Vilkårene for medlemskap i trygden anses ikke oppfylt under frihetsberøvelse på grunn av straffbare forhold eller mistanke om dette.

- Personer som var medlemmer i trygden da frihetsberøvelsen tok til, opprettholder sitt medlemskap.
- Medlemskapet omfatter ikke pensjonsopptjening når det blir truffet vedtak om utvisning fra riket.
- Personer som etter forslaget ikke er medlemmer i trygden, får dekket utgifter til helsetjenester, men dekningen skal være subsidiær i forhold til dekning av egne midler eller fra andre ordninger.
- Det gis hjemmel til å gi forskrift om gjennomføringen av paragrafen, inkludert regler om omfanget av dekningen av utgifter til helsetjenester.

4.2 Høringsinstanser

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

- Advokatforeningen
- Akademikerne
- Amnesty International Norge
- Arbeidsgiverforeningen Spekter
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Barneombudet
- Den norske Dommerforening
- Departementene
- Det juridiske fakultet, UiO
- Det juridiske fakultet, UiB
- Det juridiske fakultet, UiTø
- Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)
- Finansnæringens Hovedorganisasjon
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)
- Helsetilsynet
- Human Rights Service (HRS)
- Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
- Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
- Juss-Buss
- KIM - Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene
- Kommunal Landspensjonskasse
- KS - kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Likestillings- og diskrimineringsombudet
- Norsk forening for kriminalreform (KROM)
- Norges Juristforbund
- Norsk Pensjonistforbund
- Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)
- Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)

- Pensjonskasseforeningen
- Pensjonstrygden for sjømenn
- Politidirektoratet
- Politiets Fellesforbund
- Politijuristene
- Regjeringsadvokaten
- Rettspolitisk forening
- Riksadvokaten
- Skattedirektoratet
- SOS Rasisme
- Sparebankforeningen
- Statens Pensjonskasse
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- Unio - Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
- Utlendingsdirektoratet (UDI)
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
- Økokrim

4.3 Høringsuttalelser

Landsorganisasjonen i Norge finner ikke å kunne uttale seg i saken på grunn av den korte høringsfristen, som man finner uforsvarlig. *Riksadvokaten* avgir – ifølge brev derfra – ikke høringsuttalelser.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Utenriksdepartementet, Finansnærings Fellesorganisasjon, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Norsk Pensjonistforbund, Pensjonstrygden for sjømenn, Regjeringsadvokaten, Skattedirektoratet og Statens Pensjonskasse har meddelt at de ikke har merknader til lovforslaget.

Advokatforeningen, Akademikerne, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Næringslivets Hovedorganisasjon og Politiets Fellesforbund støtter forslaget til lovendringer.

Pensjonskasseforeningen støtter også forslaget, men tar opp enkelte spørsmål knyttet til avgrensningen. Dette gjelder for det første innholdet av uttrykket «frihetsberøvelse på grunn av straffbare forhold». Det pekes på at lovovertredder i visse tilfelle ikke sanksjoneres med straff, men med tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg, jf. straffeloven §§ 39 og 39 a. Det bør klargjøres om forslaget omfatter disse formene for frihetsberøvelse. Pensjonskasseforeningen mener videre at det er behov for en mer utførlig regulering når det gjelder forslaget om bortfall av pensjonsopptjening

når det treffes utvisningsvedtak. Det siktes her spesielt til at bortfallet foreslås å gjelde hele perioden med frihetsberøvelse, selv om utvisningsvedtaket treffes etter at soning mv. er påbegynt.

Utlendingsdirektoratet støtter forslaget, men mener at det er behov for en mer omfattende regulering av tilfellene med bortfall av pensjonsopptjening for personer som utvises. Det bør gis nærmere regler om hva som utløser bortfallet og fra hvilket tidspunkt det får virkning. Videre pekes det på at grunnlag for opphold i Norge etter soning mv. kan mangle selv om det ikke treffes vedtak om utvisning (vedkommende har ikke oppholdstillatelse). På bakgrunn av at lovforslaget primært er utformet med sikte på personer som begår straffbare handlinger i Norge, gjøres det oppmerksom på at personer som er blitt straffedømt på grunn av handlinger i utlandet i enkelte tilfelle blir overført til soning i Norge. Dette kan for eksempel være personer som er domfelt av den internasjonale domstolen i Haag. Utlendingsdirektoratet viser til slutt til et problem som er beslektet med problemstillingene i høringsnotatet – tilfellene der oppholds- eller arbeidstillatelse er gitt på uriktig grunnlag, og det er opptjent pensjonsrettigheter i perioden før dette oppdages.

Norsk Pensjonistforbund slutter seg til at det ikke skal opptjenes pensjonsrettigheter på grunnlag av soning alene, og framhever for øvrig at utlendinger med forutgående tilknytning til trygden må være likestilt med norske statsborgere mht. retten til å motta kontantytelser under fengselsopphold mv.

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter forslaget, og mener det vil avklare den trygdemessige posisjonen under soning. Forslaget om bortfall av retten til pensjonsopptjening for personer som utvises, vil imidlertid innebære et ekstra kriterium med hensyn til hvilke tidsrom som gir rett til pensjon, og det forutsetter en viss ressursbruk for å innpasse dette i pensjonssystemet. Det oppstår nye behov for datautveksling med utlendingsmyndighetene for så vidt gjelder opplysninger om utvisningsvedtak. Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i at utgiftene til helsehjelp dekkes etter de samme regler som for medlemmer i trygden, men reiser spørsmål om utgiftene bør belastes fengselsvesenets budsjett.

Politidirektoratet støtter forslaget til lovendringer, men bemerker at når helsehjelp primært skal dekkes av innsattes egne midler, bør det utvikles rutiner for å sørge for at staten ikke medvirker til hvitvasking av midler ervervet ved kriminelle handlinger.

Helse- og omsorgsdepartementet støtter forslaget til regulering av trygdetilknytning under soning,

men er opptatt av det nærmere innholdet av den foreslåtte lovreguleringen. Det vises til at helselovgivningen anvender begrepene «fast bopel i Norge» eller «bosatt i Norge» som grunnlag for rettigheter, og at disse begrepene tolkes på samme måte som bostedsbegrepet i folketrygdloven § 2-1.

Helse- og omsorgsdepartementet tar videre opp spørsmål knyttet til helsehjelp under frihetsberøvelse på grunn av straffbare forhold. Det framheves at retten til helsehjelp følger av pasientrettighetsloven § 2-1 første og andre ledd, slik at det ikke er behov for å forankre dette i folketrygdloven ny § 2-17. Paragrafen kan dermed begrenses til dekning av utgiftene til de helsetjenester som gis, og man er enig i at de vanlige betalingsordningene nyttes. Det foreslås imidlertid at ordlyden i lovforslaget endres, slik at «nødvendig helsehjelp» erstattes med «helsetjenester».

Jusshjelpa i Nord-Norge har enkelte kommentarer når det gjelder dekningen av helsetjenester for innsatte som ikke er medlemmer i trygden, og gir blant annet uttrykk for bekymring for at den foreslåtte subsidiære dekningsretten skal føre til at de innsatte må dekke utgiftene til helsetjenester av dagpengene i fengselet. *Jusshjelpa i Nord-Norge* mener videre at det er behov for å presisere hvilken virkning det skal ha at retten til pensjonsopptjening faller bort for personer som utvises fra riket, blant annet virkningene i relasjon til retten til etterlattepensjon når en innsatt dør.

5 Departementets vurdering og forslag

5.1 Medlemskap – hovedreglene

Høringsnotatet tok utgangspunkt i at den manglende eksplisitte reguleringen av innsattes trygdeforhold har skapt en uklar situasjon med rom for avvikende tolkninger. Det burde derfor gis regler i loven som så langt mulig fjerner tvil om forståelsen. Det ble lagt til grunn at de nye reglene bør sikre at personer uten annen tilknytning til Norge enn den kriminelle aktiviteten og soningen her ikke blir medlemmer i folketrygden under fengselsoppholdet, uten hensyn til om det treffes vedtak om utvisning fra riket. Dette ble foreslått gjennomført ved en regel om at vilkårene for medlemskap i folketrygden etter reglene i loven kapittel 2 ikke anses oppfylt under frihetsberøvelse pga. straffbare forhold eller mistanke om dette. Det ble antatt at løsningen er i samsvar med EØS-avtalen, jf. drøftingen i punkt 3.2.

Som redegjort for i punkt 2, antas at fengselsopphold mv. i dag medfører ordinært trygdemedlemskap for personer som var medlemmer i folketrygden fram til oppholdet tok til, også i tilfelle der det treffes vedtak om utvisning fra riket. Etter forslaget i høringsnotatet ble dette i prinsippet opprettholdt, men slik at retten til pensjonsopptjening skulle falle bort for personer som utvises.

Høringsnotatet konkluderte videre med at EØS-reglene med stor sannsynlighet innebærer en avgjørende hindring for generelle innstramminger for gruppen med trygdetilknytning fram til soningen mv. tok til. Vesentlig i denne sammenhengen er at slike innstramminger vil ramme borgere fra andre EØS-land, men ikke norske statsborgere, og det vil ramme forsørgede familiemedlemmer som er bosatt i andre EØS-land, men ikke forsørgede familiemedlemmer bosatt i Norge. Det vises for så vidt til redegjørelsen i punkt 3.3 i proposisjonen her.

I høringsnotatet tok departementet opp spørsmålet om reglene burde utformes primært med sikte på personer fra land utenfor EØS, der det i større utstrekning vil kunne gjennomføres begrensninger i rettighetene under soning. Det er imidlertid først og fremst i EØS-sakene at slike begrensninger ville ha effekt. Det er bare etter EØS-avtalen at en arbeidstaker i Norge har rett til barnetrygd mv. for barn bosatt i hjemlandet. Pensjonsopptjening under fengselsopphold mv. vil også først og fremst spille en rolle i EØS-saker, idet borgere fra land utenfor EØS-området må ha en trygdetid på minst 20 år for å få utbetalt ytelser som ikke er basert på arbeidsinntekt. Det ble derfor antatt at reglene burde utformes med sikte på EØS-sakene.

De høringsinstanser som har avgitt konkrete uttalelser i saken, gir uttrykk for støtte til den foreslåtte reguleringen av medlemskap under fengselsopphold mv. Det reises imidlertid spørsmål om uttrykket «frihetsberøvelse på grunn av straffbare forhold eller mistanke om dette» gir et tilstrekkelig presist uttrykk for de perioder man ønsker å gi regler for. *Pensjonskasseforeningen* peker på at lovovertridelser i visse tilfelle ikke er straffbare, men fører til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg, jf. straffeloven §§ 39 og 39 a, og mener at det ikke uten videre er klart at dette omfattes. Videre gjør *Utlendingsdirektoratet* oppmerksom på at personer som er straffedømt for handlinger i utlandet i enkelte tilfelle blir overført til soning i Norge, uten at dette er nevnt i høringsnotatet.

Ved utformingen av lovforslaget i høringsnotatet tok departementet sikte på å regulere trygdeforholdene under enhver form for frihetsbe-

røvelse på grunn av forhold som objektivt sett rammes av straffeloven, også de tilfelle der loven gir anvisning på tvungen omsorg eller tvungent psykisk helsevern. Det var heller ikke hensikten å utelukke opphold i norske fengsler mv. som følge av forhold begått i utlandet. Det synes derfor grunn til en mer konkret beskrivelse i lovbestemmelsen enn i forslaget i høringsnotatet når det gjelder de perioder som bestemmelsen skal gjelde for. Lovreguleringen er ment å omfatte tidsrom i varetekt, tidsrom med ordinær soning av straff (uansett hvor forgåelsen skjedde) og tidsrom med strafferettslige særreaksjoner (tvungen omsorg/tvungent psykisk helsevern). I tillegg bør tas med perioder der den kriminelle er mindreårig og anbringes i institusjon som nevnt i barnevernloven § 4-24.

Det antas at tvungen omsorg, tvungent psykisk helsevern og omsorg under barnevernet er aktuelt også i tilfelle der dette ikke har sin bakgrunn i kriminelle handlinger fra den som anbringes. Når det dreier seg om en utlending som er på tilfeldig besøk i Norge, for eksempel som turist, synes spørsmålet om forholdet til folketrygden å burde løses på samme måte som når bakgrunnen er kriminelle handlinger hos den som anbringes. Det vil i utgangspunktet ikke være større grunn til å etablere et trygdemedlemskap for denne gruppen enn for de kriminelle uten annen tilknytning til Norge enn forgåelsen. Spørsmålet var imidlertid ikke inkludert i høringen, og det synes grunn til en nærmere utredning før det eventuelt fremmes forslag om dette.

Arbeidsdepartementet foreslår etter dette 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 trygden fram til frihetsberøvelsen tok til, opprettholder medlemskapet under soningen mv.

Det vises til forslaget til ny § 2-17 første ledd og til merknadene til bestemmelsen.

For ordens skyld nevnes at forslaget ikke vil 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. Som tidligere nevnt, innebærer disse reglene reduksjon eller stans av løpende ytelser. Reglene skiller ikke mellom norske og utenlandske statsborgere, slik at synspunktet i høringsuttalelsen fra *Norsk Pensjonistforbund* om likebehandling allerede er ivaretatt.

I punkt 5.2 drøftes spørsmålet om begrensning av trygdemedlemskap under soning mv. for personer som utvises fra riket og i punkt 5.3 spørsmålet om helsehjelp for personer som etter forslaget ikke skal være medlemmer i trygden. I punkt 5.4 redegjøres for behovet for forskrifter om gjennomføring og utfylling av den nye lovbestemmelsen.

5.2 Begrenset medlemskap for personer som utvises fra riket

I høringsnotatet ble det foreslått at personer som utvises fra riket ikke skal gis pensjonsopptjening, selv om de ellers er å betrakte som medlemmer under fengselsoppholdet mv. Det ble antatt at dette er forenlig med EØS-avtalen, ettersom utvisning signaliserer et avgjørende brudd på forutsetningene for den frie bevegelsen innen EØS-området (se drøftingen i punkt 3.3). Dette gjelder ikke minst fordi det stilles strengere krav for utvisning av EØS-borgere enn for andre. Det ble gitt uttrykk for at den manglende pensjonsopptjeningen burde gis virkning for hele perioden med frihetsberøvelse, uansett på hvilket tidspunkt det foreligger endelig vedtak om utvisning. I høringsnotatet ble det forutsatt at nærmere regler om bortfall av pensjonsopptjening ved utvisning skulle gis i forskrift med hjemmel i den nye lovbestemmelsen.

Enkelte høringsinstanser gir uttrykk for at forholdet er av så stor betydning at det bør reguleres mer utførlig i lovbestemmelsen, blant annet slik at det går klart fram hva som utløser bortfallet av pensjonsopptjening og fra hvilket tidspunkt det får virkning. Slike synspunkter framsettes således av *Pensjonskasseforeningen*, *Utlendingsdirektoratet* og *Jusshjelpe i Nord-Norge*. *Utlendingsdirektoratet* peker blant annet på at endelig utvisningsvedtak i enkelte tilfelle først vil foreligge etter at den innsatte mv. er løslatt. *Jusshjelpe i Nord-Norge* reiser spørsmål om forholdet til etterlattepensjon dersom den innsatte dør.

Arbeidsdepartementet finner at hensynet til likebehandling tilsier at bortfall av pensjonsopptjening får virkning for hele fengselsoppholdet mv. De nevnte høringsuttalelsene kan synes å antyde at virkningstidspunktet for bortfallet i en eller annen form bør knyttes til utvisningsvedtaket. Dette vil i så fall innebære at opptjening

gen i folketrygden gjøres avhengig av tilfeldigheter som ikke har noen sammenheng med pensjonsopptjening, for eksempel kapasiteten hos utlendingsmyndighetene eller domstolene.

Departementet finner på denne bakgrunn at tidspunktet for utvisningsvedtaket bør være likegyldig i forhold til retten til pensjonsopptjening. På den annen side bør det være en forutsetning at utvisningsvedtaket skyldes de samme forhold som oppholdet i fengsel mv. Dersom vedkommende utvises fra riket på grunn av nye forhold, antas at dette bør være uten betydning for pensjonsopptjeningen under en tidligere soningsperiode. Departementet kan imidlertid slutte seg til at forholdet bør gis en mer utførlig regulering i loven, dvs. at spørsmålet ikke i samme grad henvises til forskrift med hjemmel i loven som antydnet i høringsnotatet.

Når det gjelder rett til etterlattepensjon dersom den innsatte dør, forutsetter dette at den avdøde var medlem i folketrygden i de siste tre årene fram til dødsfallet. Medlemskapet må omfatte opptjening av pensjonsrettigheter, jf. loven § 2-10. Bortfallet av pensjonsopptjening vil derfor også avskjære pensjon til etterlatte. Tilsvarende vil den innsatte ikke kunne tilstå uførepensjon på grunn av forhold som inntreffer i løpet av fengselsoppholdet, idet uførepensjon forutsetter medlemskap med pensjonsopptjening i de tre siste årene fram til uførheten.

Dersom det ved dødsfallet ikke er endelig fastlagt at den innsatte har begått de aktuelle handlingene, eller dersom det ikke foreligger endelig vedtak om utvisning fra riket, er vilkårene for bortfall av retten til pensjonsopptjening ikke oppfylt. I forhold til ytelser til etterlatte, må den innsattes trygdetilknytning da anses å ha bestått fram til dødsfallet, og pensjon vil kunne tilstås og beregnes etter vanlige regler. Dette vil sikre at de etterlatte får en så gunstig behandling som mulig.

Den innsattes rett til pensjon etter folketrygdloven på grunnlag av forhold som oppstår under frihetsberøvelsen, vil først bli avklart ved den endelige avgjørelsen i utvisningssaken. Spørsmålet har først og fremst betydning for den innsattes situasjon etter at soningen er avsluttet. Som tidligere nevnt, er mulighetene til å oppebære ytelser under frihetsberøvelsen sterkt begrenset.

Departementet har ikke vurdert om det eventuelt bør etableres unntak fra vilkårene for uføre- og etterlatteytelser i tilfellene der regelen om bortfall av pensjonsopptjening får virkning. Dette må blant annet vurderes i forhold til de eksisterende unntakene fra vilkåret om tre år medlemskap i trygden fram til uførheten eller dødsfallet. Spørsmålet var ikke inkludert i høringen og er ikke utredet. Det

som først og fremst vil kunne anses å tale for slike unntak, er selve det faktum at vedkommende befinner seg i Norge under norske myndigheters oppsyn. Det vil ikke være mulig å opptjene rettigheter i andre ordninger. Det vil også kunne foreligge lang tidligere opptjening i folketrygden som det ikke gis uttelling for når ytelser avslås helt.

Det gjøres for ordens skyld oppmerksom på at den innsatte alltid vil kunne få alderspensjon fra Norge på grunnlag av opptjeningen fram til frihetsberøvelsen tok til. Det vil også kunne forekomme at det tilstås uførepensjon på samme grunnlag dersom vedkommende etter soning her blir medlem i trygden i et land som Norge har en trygdeavtale med (inkludert EØS-landene) og blir ufør der.

Utlendingsdirektoratet pekte på at grunnlaget for opphold i Norge etter soning mv. ikke uten videre vil være til stede selv om det ikke treffes vedtak om utvisning. Nødvendig oppholdstillatelse i Norge kan mangle. Etter forslaget vil dette ikke ha betydning for pensjonsopptjeningen under soningen mv. Dersom en person blir værende i Norge etter soning til tross for at vedkommende mangler ordinær oppholdstillatelse, blir forholdet til folketrygden å vurdere på grunnlag av omstendighetene slik de foreligger da. Normalt vil vedkommende under slike opphold ikke bli regnet som medlem i trygden, selv om vedkommende etter forslaget har vært ansett som medlem under perioden med frihetsberøvelse.

I sin høringsuttalelse tok *Utlendingsdirektoratet* også opp tilfelle der oppholds- eller arbeidstillatelse er gitt på uriktig grunnlag, og det er opptjent pensjonsrettigheter i perioden før dette oppdages. Departementet vil vurdere hvordan det skal forholdes med pensjonsopptjeningen i disse sakene, og vil eventuelt komme tilbake til spørsmålet.

Arbeidsdepartementet foreslår på denne bakgrunn følgende regler om bortfall av pensjonsopptjening under fengselsopphold mv. for personer som var medlemmer i trygden 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 til-

ståelse 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.

Som det vil gå fram, reiser det 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, se også til merknadene til ny § 2-17 andre og tredje ledd.

5.3 Helsehjelp for personer som ikke er medlemmer under soning mv.

I høringsnotatet ble det foreslått at personer som ikke er medlemmer i folketrygden skal sikres dekning av utgifter til nødvendig helsehjelp etter de samme regler som medlemmer i trygden. Dekningen ble imidlertid foreslått gjort subsidær i forhold til dekning fra andre ordninger eller av egne midler. Dette vil særlig kunne være aktuelt når EØS-avtalen er inne i bildet og et annet EØS-land er ansvarlig for vedkommendes helseutgifter. Det ble videre foreslått at det skulle gis regler i forskrift med hjemmel i loven med sikte på aktuelle begrensninger i helsehjelpen.

I sin høringsuttalelse slår *Helse- og omsorgsdepartementet* fast at retten til helsehjelp under fengselsopphold mv. følger av de generelle bestemmelsene i pasientrettighetsloven § 2-1 første og andre ledd, slik at det ikke er behov for en særskilt forankring for den aktuelle gruppen i folketrygdloven. Helse- og omsorgsdepartementet er for øvrig enig i at utgiftene dekkes etter de vanlige betalingsordningene, men foreslår omformuleringer av lovforslaget, slik at «nødvendig helsehjelp» erstattes med «helsetjenester».

Arbeids- og velferdsdirektoratet er også enig i at de vanlige betalingsordningene nyttes, men mener at det bør vurderes om utgiftene bør belastes justismyndighetenes budsjett.

Jusshjelpa i Nord-Norge gir uttrykk for bekymring på grunn av at dekning av den innsattes egne midler etter forslaget skal gå foran dekning etter de vanlige betalingsordningene. Dette vil eventuelt kunne praktiseres slik at helseutgifter dekkes av de innsattes dagpenger til personlige behov i fengselet.

Politidirektoratet mener at dekning av innsattes egne midler kan medføre risiko for at man bidrar til

hvitvasking av midler som stammer fra lovbrudd, dvs. til brudd på straffeloven § 317 andre ledd.

Arbeidsdepartementet finner at forslaget i høringsnotatet bør følges opp, men slik at *Helse- og omsorgsdepartementets* forslag til omformulering av bestemmelsen legges til grunn. Det antas at dekning etter de vanlige betalingsordningene bør innebære at utgiftene belastes de ordinære budsjettene, idet det neppe vil innebære en forenkling å føre regningen tilbake til fengselsvesenet eller eventuelt etablere andre særordninger.

Når det gjelder dekning av den innsattes egne midler, forutsetter dette etter departementets oppfatning at det foreligger midler utover de ordinære dagpengene for innsatte. Det synes imidlertid ikke grunn til å presisere dette i loven, men det vil kunne være aktuelt å gi nærmere regler om gjennomføringen av bestemmelsen i forskrift. Det samme gjelder omfanget av helsetjenestene.

Ved at dekningen av helsetjenester gjøres subsidær i forhold til dekning fra annet hold eller av egne midler, skjer det formelt en innskrenkning av dekningen etter gjeldende regler, men det er grunn til å tro at dekning av egne midler eller fra andre trygdeordninger bare vil gjelde et begrenset antall tilfelle, vesentlig i EØS-saker der Norge kan ha krav på refusjon av utgiftene fra andre EØS-land.

Departementet er for øvrig enig med *Politidirektoratet* i at man bør være varsom i forhold til dekning av innsattes egne midler. Det vil eventuelt kunne være aktuelt å regulere dette i forskrift.

Arbeidsdepartementet foreslår etter dette 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 trygden, 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.

5.4 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 fram til frihetsberøvelsen tok til, men som blir utvist fra riket på grunn av de aktuelle forgåelsene, se punkt 5.2.

Det vil videre være aktuelt å gi nærmere regler om helsetjenester til personer som ikke er medlemmer i trygden 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.

Arbeidsdepartementet foreslår 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 dekningen av utgifter til helsehjelp.

Det vises til lovforslaget.

6 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.

Bestemmelsene i § 2-17 andre ledd om bortfall av pensjonsopptjening innebærer en innstramming og foreslås derfor gitt virkning bare for tidsrom etter ikrafttredelsen. Det samme gjelder § 2-17 fjerde ledd om at dekningen av helsetjenester skal gjøres subsidiær i forhold til dekning fra andre ordninger eller av egne midler. Det foreslås derfor at disse bestemmelsene bare gis virkning for tiden etter at endringsloven har trådt i kraft. Det vises ellers til merknadene til forslaget til endringslov avsnitt II.

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 stønadsutgifter. Det vil imidlertid på lengre sikt oppstå innsparinger på grunn av forslaget om bortfall av pensjonsopptjening for personer som utvises. Videre skjer en innstramming 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. På begge punkter savnes grunnlag for anslag.

Når det gjelder administrative konsekvenser, framhever *Arbeids- og velferdsdirektoratet* i sin uttalelse 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 oppstår nye behov for registrering av opplysninger i etaten og for datautveks-

ling med utlendingsmyndighetene om utvisningsvedtak. Dette vil kreve en viss ressursbruk til systemutvikling mv., uten at dette blir konkretisert. *Arbeidsdepartementet* antar at disse utgiftene vil kunne dekkes innenfor etatens gjeldende driftsbudsjett.

7 Merknader til endringene i folketrygdloven

Til endringene i innholdsfortegnelsen i loven kapittel 2

Det forelås tilføyd et nytt sjuende strekpunkt som følge av at det foreslås tilføyd en ny § 2-17 om medlemskap under frihetsberøvelse på grunn av straffbare forhold mv. Dette medfører blant annet at punktumet etter sjette strekpunkt utgår.

Til ny § 2-17 første ledd

Første ledd inneholder hovedreglene om medlemskap under fengselsopphold mv.

I *første punktum* slås fast at vilkårene for medlemskap i folketrygden etter loven kapittel 2 ikke anses oppfylt under frihetsberøvelse med bakgrunn i forhold som rammes av straffeloven. De aktuelle formene for frihetsberøvelse oppregnes. Den foreslåtte lovreguleringen innebærer blant annet at den innsatte ikke anses som bosatt i Norge slik dette begrepet er definert i folketrygdloven § 2-1.

I *andre punktum* bestemmes at medlemskapet opprettholdes under frihetsberøvelsen for personer som var medlemmer i trygden da fengselsoppholdet mv. tok til. Dette vil gjelde uansett grunnlaget for det tidligere medlemskapet.

Til ny § 2-17 andre og tredje ledd

Andre og tredje ledd inneholder reglene om bortfall av pensjonsopptjening under frihetsberøvelse for personer som utvises fra riket.

Andre ledd fastslår at tidsrom med medlemskap i trygden under frihetsberøvelse ikke skal danne grunnlag for beregning og tilståelse av pensjon fra folketrygden når det fattes endelig vedtak om utvisning fra riket. Forutsetningen er at utvisningen skyldes de samme forhold som førte til frihetsberøvelsen.

Bortfall av pensjonsopptjening har to sider. For det første vil det ikke kunne beregnes pensjon på grunnlag av de aktuelle periodene, dvs. pensjon som tilstår, blir lavere enn den ellers ville ha blitt. For det andre vil disse periodene heller ikke kunne nyttes til å fylle vilkåret om medlemskap i de siste

tre årene fram til vedkommende blir ufør eller dør, jf. loven §§ 12-2, 17-3 og 18-2.

Uttrykket «pensjon fra folketrygden» er ment å omfatte alderspensjon, uførepensjon, pensjon og overgangsstønad til gjenlevende ektefelle og barnepensjon.

Etter andre ledd siste punktum skal bortfallet av pensjonsopptjening få virkning uansett på hvilket tidspunkt endelig utvisningsvedtak foreligger. Dersom utvisningsvedtaket blir endelig først etter at en betydelig del av ilagt straff er sonet, eller etter at soningen er avsluttet, vil vedtaket likevel medføre at retten til pensjonsopptjening faller bort for hele perioden med frihetsberøvelse, inkludert tid i varetekt.

En utvisningssak vil kunne være tatt opp før frihetsberøvelsen tok til, under frihetsberøvelsen eller eventuelt etter frihetsberøvelsen. Tidspunktet for første utvisningsvedtak og endelig vedtak i saken vil tilsvarende kunne variere meget. Det er imidlertid ikke meningen at disse mer eller mindre tilfeldige tidspunktene skal tillegges betydning for bortfallet av pensjonsopptjeningen. Dette vil sikre likebehandling i dette henseendet mellom saker der forgåelsene vurderes som like alvorlige, men der saksgangen med hensyn til utvisning er ulik.

Mulighetene for variabel saksgang mht. utvisning, innebærer at det vil oppstå tidsrom der det er uklart om frihetsberøvelsen vil gi pensjonsopptjening. Dersom vilkårene for pensjon oppfylles under frihetsberøvelsen, vil det tilsvarende være uklart om det foreligger rett til pensjon og/eller hvor høy pensjonen vil bli. I utgangspunktet bør derfor tilståelse av pensjon utstå inntil utvisningsspørsmålet er avklart. Dette kan imidlertid være problematisk i tilfelle der pensjonsvilkårene oppfylles *før* det er tatt opp utvisningssak. Nærmere regler forutsettes tatt inn i forskrift til utfylling og gjennomføring av paragrafen.

I *tredje ledd* er det likevel tatt inn en særskilt regulering av tilfellene der en innsatt dør før det er fattet endelig vedtak om utvisning. Etter forslaget skal tilståelse og beregning av ytelser til gjenlevende ektefelle og barn da skje uten hensyn til bestemmelsene i andre ledd om bortfall av poengopptjening. Dette innebærer at perioden under frihetsberøvelse kan regnes med både mht. til å fylle vilkåret om tre års medlemskap i trygden fram til dødsfallet og med hensyn til beregning av ytelser. Regelen er til gunst for de etterlatte.

Dersom vedkommende fyller 67 år før det foreligger endelig avgjørelse i utvisningssaken, kan den innsatte ha så lang opptjening i folketrygden at det er klart at pensjonsvilkårene er oppfylt. Spørsmålet om bortfall av pensjonsopptjening vil da bare

ha betydning for størrelsen av pensjonen. Det vil derfor kunne være aktuelt å tilstå en foreløpig pensjon beregnet på grunnlag av opptjening fram til frihetsberøvelsen tok til. Dette, og eventuelle andre spørsmål knyttet til den trygdemessige gråsonen før utvisningsspørsmålet er endelig avklart, vil mest hensiktsmessig kunne løses i forskrift.

Til ny § 2-17 fjerde ledd

Etter *fjerde ledd* skal utgifter til helsetjenester under frihetsberøvelse for personer som etter forslaget ikke er medlemmer i folketrygden dekkes etter de samme regler som for personer som er medlemmer i trygden. Dette innebærer at utgiftene skal dekkes etter de regler som ville ha kommet til anvendelse dersom vedkommende hadde vært medlem i trygden. Dette vil gi de samme resultater som etter gjeldende rett, likevel slik at dekningen skal være subsidiær i forhold til dekning fra andre ordninger eller dekning av vedkommendes egne midler.

I motsetning til i dag, vil dekningen av helsetjenester følge direkte av loven uten å innfortolkes via de ordinære medlemskapsbestemmelsene. Den innsatte får heller ikke noen form for medlemskap i trygden.

Dekning av egne midler er ikke ment å innebære at utgifter til egenandeler mv. skal dekkes av dagpengene under frihetsberøvelsen. Utover det som følger av mulighetene for dekning fra andre land etter EØS-ordningene, er det for øvrig vanskelig å angi nærmere retningslinjer for praktiseringen av ordningen. Som nevnt i punkt 5.3, bør det imidlertid utvises varsomhet med hensyn til om den innsattes egne midler stammer fra straffbare handlinger. Det vil antakelig være aktuelt å gi forskrift om dekning av utgifter til helsetjenester av egne midler.

I samråd med Helse- og omsorgsdepartementet forutsettes det gitt forskrift om omfanget av dekningen av helsetjenester under frihetsberøvelsen. I utgangspunktet skal dekningen ivareta vedkommendes helsetilstand under frihetsberøvelsen, men spørsmålet må også vurderes i forhold til medisinsk nødvendige tiltak på lengre sikt og i forhold til den antatte varigheten av frihetsberøvelsen i Norge.

Til ny § 2-17 femte ledd

I *femte ledd* gis departementet fullmakt til å gi forskrifter til gjennomføring og utfylling av bestemmelsene i den nye § 2-17. Herunder kan det gis nærmere regler om anvendelsen av bestemmelsene i andre og tredje ledd om bortfall av pensjons-

opptjening og om omfanget av dekningen av helse-tjenester etter fjerde ledd. Det vises til de generelle motivene og merknadene til paragrafen, der det er gjort rede for de enkelte spørsmål som det kan være aktuelt å regulere i forskrift.

Til avsnitt II

Ifølge *første ledd* trer endringsloven i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Ifølge *andre ledd* gis bestemmelsene i § 2-17 andre ledd om bortfall av pensjonsopptjening virkning bare for tidsrom etter ikrafttreddelsen. Forslaget innebærer en innstramming i forhold til gjeldende rett, og bør derfor bare få virkning for tidsrom etter at de nye reglene er i kraft. For personer som oppholder seg i fengsel mv. ved ikrafttreddelsen og som omfattes av bortfallet av pensjonsopptjening, vil frihetsberøvelsen dermed føre til pensjonsopptjening bare fram til endringslovens ikrafttreddelse. Når det gjelder § 2-17 tredje ledd, medfører bestemmelsen ingen endringer i forhold til gjeldende rett, og det er derfor ikke nødvendig med særskilte overgangsbestemmelser.

Ifølge *tredje ledd* skal regelen i § 2-17 fjerde ledd om dekning av helsetjenester bare gjelde for behandling etter at endringsloven har trådt i kraft. Årsaken til dette er at utgiftene i dag dekkes uten begrensninger, mens dekningsretten etter forslaget blir subsidiaer i forhold til dekning fra andre ordninger eller av egne midler. Den subsidiaere dekningsretten bør bare gis virkning for behandling gjennomført etter at den nye paragrafen har trådt i kraft, selv om det regnes med at dekning fra andre ordninger eller av den innsattes egne midler i praksis vil få begrenset betydning.

Arbeidsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i folketrygdloven (medlemskap i folketrygden under fengselsopphold mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i folketrygdloven (medlemskap i folketrygden under fengselsopphold mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

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 tilstå-else eller beregning av pensjon etter loven her. Dette

*gjelder uansett på hvilket tidspunkt utvisningsvedta-
ket fattes.*

Dersom en person dør før det er fattet endelig vedtak om utvisning, kan barnepensjon 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, forut-satt 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.

