

# Prop. 7 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i folketrygdloven (tiltak mot misbruk av velferdsordninger)

*Tilråding fra Arbeidsdepartementet 12. oktober 2012,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### **1 Proposisjonens hovedinnhold**

---

I proposisjonen her foreslås endringer i folketrygdloven med sikte på å legge forholdene til rette for en mer effektiv innsats mot misbruk av velferdsordninger. Forslagene bygger på et høringsnotat, som ble sendt på høring høsten 2011. Høringsrunden viste at det er bred støtte til arbeidet for å hindre og avdekke trygdesvindler, men mange peker samtidig på at det må skje en grundig vurdering i forhold til personvernet. Det har derfor skjedd betydelige tilpasninger under det videre arbeidet med forslagene.

Forslagene må ses på bakgrunn av at ytelser til enkeltpersoner over offentlige budsjetter utgjør betydelige beløp. Enten vedtak om ytelser bygger på en konstatering av enkle fakta eller vanskelige skjønsmessige vurderinger, er det en viss risiko for at vedtaket framkalles ved svikaktig forhold fra den som skal nyte godt av ytelsen. Dette kan være mer eller mindre vanskelig å avsløre. Det er vanskelig å fange opp at en person har hatt inntekt som skulle ha ført til bortfall av ytelsen når det dreier seg om "svart" arbeid, mens for høy inntekt fra "hvite" arbeidsforhold vil komme for en dag ved kontroll mot ligningsopplysninger mv. Norske og utenlandske studier på området regner med store mørketall for misbruk av velferdsordningene.

I 2009 ble det vedtatt lovendringer med sikte på bedre muligheter til å forebygge og avdekke trygdemisbruk og kreve tilbake urettmessig mottatte ytelser. Blant annet fikk NAV adgang til å utveksle informasjon med forsikringsselskaper og til å foreta kontrollbesøk på arbeidsplasser i særlige utsatte bransjer. Departementet har lagt til grunn at man bør vurdere ytterligere tiltak mot trygdemisbruk. En vesentlig del av dette arbeidet vil måtte bestå i videreutvikling og effektivisering av eksisterende kontrolltiltak.

Begrunnelsen for å skjerpe arbeidet mot trygdemisbruk ligger klart i dagen. Det er svært uheldig at velferdsytelsene i en viss utstrekning utbetales til personer som ikke fyller vilkårene. Dette undergraver den enkeltes motivasjon og vilje til å bidra til finansiering av fellesgodene og velferds-samfunnet.

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 stø-

nader fra folketrygden, hvor de uriktige utbetalningene totalt beløper seg til vel 1 milliard kroner. Arbeids- og velferdsetatens innsats mot trygdemisbruk ble styrket med 5 millioner kroner i statsbudsjettet for 2011, for blant annet å kunne behandle de alvorligste sakene raskere. Videre ble etaten tilført 10 millioner kroner på feilutbetalingsområdet i revidert budsjett i 2011, også denne økningen bidrog til økt innsats for å avdekke og anmelde misbrukssaker. Departementet mener det er viktig å avsløre bevisst svindel og at det slås ned på det for 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.

I proposisjonen her foreslås følgende endringer i folketrygdloven:

- Adgang til å kreve opplysninger direkte fra regnskapsfører (loven § 21-4 første ledd). Dette kan redusere behandlingstiden når selvstendig næringsdrivende søker om inntektsavhengige ytelser. Etaten vil dermed få den samme adgang og mulighet til å verifisere inntektsopplysninger fra næringsdrivende som man har for arbeidstakere, der kontrollpunktet er arbeidsgiver. Se punkt 3.
- Innskjerping av legitimasjonsplikten ved krav om trygdeytelser (loven § 21-3 og § 21-4 fjerde ledd). Praksis har til dels vært lemfeldig på dette punktet. Det er grunn til å tro at misbruk av ytelser i noen tilfeller kan hindres ved at det kreves legitimasjon når krav om ytelser fremmes eller når det innhentes erklæringer av betydning for retten til ytelser. Se punkt 4.
- Regler om elektronisk masseinnhenting av opplysninger ved registersamkjøring (loven § 21-4 første ledd og ny § 21-4 d). 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. I den forbindelse 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. Se punkt 5.
- Rutinemessige meldinger om vedtak hos utlendingsmyndighetene (loven § 21-4 fjerde ledd). 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 endringer med sikte på at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne pålegge utlendingsmyndighetene å sende melding om slike vedtak. Se punkt 6.

Under arbeidet med proposisjonen har departementet blitt gjort kjent med at Datatilsynet har gjennomført tilsyn med Arbeids- og velferdsforvaltningens kontroll av ytelser og i den forbindelse har 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 kontrollhjemlene 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 imøtekomme personvern hensyn, herunder vurdere nærmere de forhold Datatilsynet har påpekt.

## 2 Høring

Arbeidsdepartementet sendte den 12. september 2011 på høring forslag til endringer i folketrygdloven med sikte på å styrke arbeidet mot misbruk av velferdsordninger. Endringene gjaldt en mindre utvidelse av instansene som det kan kreves opplysninger fra ved behandling av ordinære stønadssaker (regnskapsfører og revisor føyes til), en innskjerping av legitimasjonsplikten for personer som krever trygdeytelser, regler om elektronisk masseinnhenting av opplysninger ved registerkontroll og lovendringer med sikte på en automatisk meldingsgang mellom utlendingsmyndighetene og Arbeids- og velferdsetaten i tilfelle hvor utlendingsmyndighetenes vedtak er avgjørende for trygderettighetene.

Høringsnotatet, med frist for merknader 12. desember 2011, ble sendt til følgende instanser:

Departementene og Statsministerens kontor

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
 Brønnøysundregistrene  
 Datatilsynet  
 Helsedirektoratet  
 Kommunal Landspensjonskasse  
 Pensjonstrygden for sjømenn  
 Politidirektoratet  
 Regjeringsadvokaten

Riksrevisjonen  
Stortingets ombudsmann for forvaltningen  
Skattedirektoratet  
Statens helsetilsyn  
Statens innkrevingsentral  
Statens Pensjonskasse  
Statistisk sentralbyrå (SSB)  
Toll- og avgiftsdirektoratet  
Trygderetten  
Økokrim

Arbeidsgiverforeningen Spekter  
Finansnæringens fellesorganisasjon  
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon  
KS  
Næringslivets hovedorganisasjon  
Sparebankforeningen i Norge

Akademikerne  
Den norske advokatforening  
Den norske Dommerforening  
Den norske lægeforening  
Den norske revisorforening  
Den norske tannlegeforening  
Finansforbundet  
Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening  
Norsk Kiropraktor Forening  
Norsk Pensjonistforbund  
Norsk Psykologforening  
Norske fysioterapeuters forbund  
Unio  
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)

Følgende instanser meddelte at de ikke hadde merknader:

Fiskeri- og kystdepartementet  
Kommunal Landspensjonskasse  
Kommunal- og regionaldepartementet  
Kulturdepartementet  
Landbruks- og matdepartementet  
Regjeringsadvokaten  
Samferdselsdepartementet  
Statens innkrevingsentral  
Utenriksdepartementet

Det ble mottatt realitetsmerknader fra følgende instanser:

Akademikerne  
Arbeidsgiverforeningen Spekter  
Arbeids- og velferdsdirektoratet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet  
Brønnøysundregistrene  
Datatilsynet  
Finansnæringens fellesorganisasjon  
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet  
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)  
Helsedirektoratet  
Helse- og omsorgsdepartementet (2 brev)  
Justis- og beredskapsdepartementet (2 brev)  
KS  
Kunnskapsdepartementet  
Landsorganisasjonen (LO)  
Legeforeningen  
Lånekassen  
Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening  
Norsk Manuellterapeut forening  
Nærings- og handelsdepartementet  
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)  
"Nav-spesialisten"  
Pensjonskasseforeningen  
Politidirektoratet  
Posten Norge AS  
Revisorforeningen  
Skattedirektoratet  
Statistisk sentralbyrå (SSB)  
Utlendingsdirektoratet  
Hovedorganisasjonen Virke (tidligere HSH)

*Akademikerne og Pensjonskasseforeningen gir uttrykk for generell støtte til forslagene. Flertallet av de øvrige høringsinstansene ga også uttrykk for støtte til forslagene, og ga i tillegg synspunkter på enkeltheter i forslagene. Høringsuttalelsene vil følgelig bli referert under de punktene som berøres.*

### **3 Adgang til opplysninger direkte fra regnskapsfører**

#### **3.1 Bakgrunn**

Folketrygdlovens regler om innhenting av opplysninger er delt i to: § 21-4 første ledd, som gir adgang til å innhente opplysninger fra nærmere oppregnede instanser, og § 21-4 a første ledd, som gjelder 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 oppstillingen i § 21-4 første ledd til å omfatte revisor og regnskapsfører ble vurdert i forbindelse med utarbeidelsen av Ot.prp. nr. 76 for 2007–2008, men ble da vurdert hovedsakelig som et tiltak mot trygdemisbruk, der § 21-4 a som nevnt vil gi tilstrekkelig hjemmel. Det ble derfor avvist å ta med de nevnte gruppene i oppregningen i § 21-4 første ledd.

### 3.2 Forslaget i høringen

I høringsnotatet ble spørsmålet om å utvide oppregningen av instanser i § 21-4 første ledd til å omfatte regnskapsfører og revisor tatt opp til ny vurdering. Det ble lagt til grunn at innhenting av opplysninger fra disse gruppene vil være aktuelt også i forbindelse med etatens ordinære saksbehandling.

Høringsnotatet viser til at det ofte er behov for å kunne verifisere inntektsopplysninger når det fremmes krav om ytelse, eksempelvis ved krav om sykepengene. Når det gjelder selvstendig næringsdrivende, skal sykepengene i utgangspunktet bygge på pensjonsgivende inntekt i de siste tre årene før arbeidsuførheten, men dersom den næringsdrivende ikke har drevet virksomhet i alle disse årene, eller dersom det opplyses at inntekten per i dag avviker fra gjennomsnittet i de nevnte tre årene, skal sykepengegrunnlaget fastsettes ved skjønn. Sykepenge skal i prinsippet ytes på grunnlag av inntekten i dag.

Ved skjønnsfastsetting av inntekten bygges det i utgangspunktet på vedkommendes egne opplysninger om inntekten. I den utstrekning disse opplysningene og eventuell framlagt dokumentasjon gir grunn til tvil om hvilken inntekt som bør legges til grunn, er det behov for innhenting av opplysninger fra annet hold. Tilsvarende kontrollbehov er til stede ved andre inntektsavhengige ytelse fra Arbeids- og velferdsetaten, for eksempel ved mottak av uførepensjon.

Når det gjelder arbeidstakere, vil instansen for kontrollopplysninger normalt være arbeidsgiver. For selvstendig næringsdrivende vil det mulige kontrollpunktet bare kunne være revisor eller regnskapsfører, og opplysningene direkte fra disse instansene kan i dag bare innhentes etter § 21-4 a første ledd. Det er da en forutsetning at det foreligger "rimelig grunn til mistanke" om trygdemisbruk. På et tidlig stadium i saksbehandlingen er det sjelden forholdene ligger slik an at denne

hjemmelen kommer til anvendelse. Høringsnotatet la derfor til grunn at man bør vurdere behovet for utvidelse av oppstillingen i § 21-4 første ledd andre punktum, slik at det kan innhentes opplysninger direkte fra regnskapsfører og revisor til bruk ved den ordinære saksbehandlingen av krav om ytelse og ved rutinemessig kontroll. Opplysningene vil da kunne innhentes av de organer i Arbeids- og velferdsetaten som avgjør krav om ytelse eller utfører rutinemessig kontroll med løpende ytelse.

### 3.3 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å utvide oppregningen i folketrygdloven § 21-4 første ledd til også å omfatte regnskapsførere og revisorer:

*Arbeidsgiverforeningen Spekter, Helsedirektoratet, Norske autoriserte regnskapsføreres forening (NARF), Revisorforeningen og Arbeids- og velferdsetaten.*

*Helsedirektoratet* påpeker at endringsforslaget også omfatter direktoratets forvaltningsområde, jf. § 21-4 første ledd første punktum, men har ingen merknader utover dette.

*NARF* stiller seg avvisende til forslaget, og viser til at Arbeids- og velferdsetaten allerede etter dagens regler har rett til å innhente opplysninger fra regnskapsførere og revisorer etter folketrygdloven § 21-4 a. *NARF* mener det er betenkelig dersom etaten skal få for vide fullmakter til "å etterforske" saker, og uttaler:

"Mistanke om trygdemisbruk er ulovlig og straffbart. Der det er mistanke om misbruk er dette en politisak. Det er Politiet som både har kompetanse, erfaring og et lovverk som regulerer den etterforskning som er riktig og nødvendig i forbindelse med etterforskning av trygdemisbruk."

*NARF* synes å mene at forslaget er begrunnet i politiets manglende ressurser til å prioritere saker om trygdemisbruk, og at dette ikke kan forsvare en utvidelse av hvem Arbeids- og velferdsetaten kan innhente opplysninger fra. *NARF* mener også at adgangen vil kunne misbrukes av Arbeids- og velferdsetaten.

*Revisorforeningen* uttaler at det ikke vil være regningssvarende eller hensiktsmessig å basere rutinemessig verifikasjon av inntektsopplysninger på innhenting av opplysninger fra revisor. Det uttales blant annet:

”Revisorforeningen mener at det er et viktig samfunnmessig hensyn å hindre trygdemisbruk. Vi anser imidlertid at rutinemessig innhenting av inntektsopplysninger om selvstendig næringsdrivende fra revisor ikke er et egnet tiltak for å verifisere de opplysningene den næringsdrivende har gitt ved søknad om og ved rutinemessig kontroll med inntektsavhengige ytelser.

Revisor vil som oftest ikke sitte på opplysningene Arbeids- og velferdsetaten etterspør. Ved revisjonen vil revisor utføre revisjonshandlinger for å skaffe seg tilstrekkelig og hensiktsmessig revisjonsbevis for at opplysningene i årsregnskapet om lønn og andre ytelser, utbytte mv. ikke inneholder vesentlige feil. Revisor skal også attestere på kontrolloppstillingen over registrerte og innberettede beløp. Revisjonshandlingene skal dokumenteres, men dokumentasjonene vil som oftest være på et overordnet nivå og ikke inneholde opplysninger om ytelser til den enkelte. Vi gjør oppmerksom på at det i notene til årsregnskapet skal opplyses om lønn og annen godtgjørelse til daglig leder. Dette er informasjon som etaten kan bruke i sitt kontrollarbeid og som kan være særlig nyttig dersom regnskapet er revdert.

Det taler også mot forslaget at relativt få selvstendig næringsdrivende har revisor. Den store majoriteten driver i enkeltpersonforetak uten valgt revisor.”

*Revisorforeningen* mener også at det ikke er behov for å hente opplysninger fra regnskapsfører. Den næringsdrivende må selv kunne få opplysningene fra sin regnskapsfører.

*Arbeidsgiverforeningen Spekter* støtter forslaget om å gi adgang til å innhente opplysninger direkte fra regnskapsførere og revisor.

Det samme gjelder *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, som blant annet uttaler:

”... innhenting av opplysninger fra revisor/regnskapsfører vil gi raskere, mer presise og riktige opplysninger til å vurdere både rett ytelse og riktig beregning av ytelse. Dette knytter seg til behovet for å få verifisert inntektsopplysninger ved fremsetting av krav fra selvstendig næringsdrivende, men også for ansatte i andre typer selskaper som eksempelvis aksjeselskap og NUF. I høringsutkastet er det etter Arbeids- og velferdsdirektoratets oppfatning for ensidig fokus på selvstendig næringsdrivende.

Revisor og regnskapsfører må også fremskaffe de etterspurte opplysningene selv om de beror hos en underleverandør, også om underleverandøren driftes i utlandet og opplysningene fysisk beror i utlandet.”

### 3.4 Departementets vurdering

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.

Departementet er opptatt av at en best mulig verifisering av inntektsgrunnlaget for inntektsavhengige ytelser på kravtidspunktet, skal kunne skje uten for arbeidskrevende prosesser. Dette gjelder både for Arbeids- og velferdsetaten som skal sikre riktige utbetalinger av velferdsytelser, og for de subjektene som blir pålagt å gi opplysninger til etaten. Når det gjelder selvstendig næringsdrivende, vil verifisering av inntektsopplysninger og avklaring av faktagrunnlaget fra annet hold enn den næringsdrivende selv, vanskelig kunne foretas på annen måte enn ved opplysninger fra revisor eller regnskapsfører. Dette taler for å opprettholde forslaget i høringen om at regnskapsfører og revisor tas med i oppregningen i § 21-4 første ledd, slik at opplysninger kan innhentes direkte fra disse uten å gå veien om et pålegg til stønadstakeren selv om å framskaffe opplysningene.

Departementet antar også at en oppfølging av forslaget vil kunne tjene som et virkemiddel til å sikre større grad av korrekte inntekts- og beregningsgrunnlag for utbetaling av ytelser. Innhenting av informasjon fra ytterligere kilder enn etter gjeldende rett vil være til hjelp i den vurderingen av grunnlaget for ytelsen etaten må foreta, og dermed ytelsens størrelse. Et uriktig inntekts- og beregningsgrunnlag for ytelser medfører økt risiko for økonomisk tap for folketrygden, og utbetaling av ytelser med for høyt beløp kunne føre til at stønadstakere blir møtt med krav om tilbakebetaling. Det vil medgå tid og ressurser både hos etaten og den enkelte stønadstaker for å bringe et stønadsforhold i orden i ettertid.

Departementet la i høringen til grunn at en adgang til å innhente opplysninger direkte fra revisor og regnskapsfører vil medføre *større grad av likebehandling* av selvstendig næringsdrivende og arbeidstakere når det gjelder mulighetene for kontroll. Adgangen skulle i følge forslaget for øvrig forutsettes brukt i situasjoner der opplysningene

gene fra den næringsdrivende selv gir grunnlag for tvil og usikkerhet. Forslaget i høringen var ikke ment som et alternativ til den adgangen folketrygdloven § 21-4 a gir til å innhente opplysninger i tilfeller hvor det foreligger mistanke om trygdemisbruk, men som et supplement i opplysningen av saken på kravtidspunktet, slik at en ytelse som tilstås blir utbetalt med riktig beløp i hele stønadperioden. Som nevnt i høringsnotatet vil det eksempelvis kunne forekomme at den næringsdrivende har en urealistisk oppfatning av sine inntekter, i positiv eller negativ retning.

Departementet antar, også etter høringen, at en adgang til å be om bekreftelse eller avkreftelse direkte fra regnskapsfører eller revisor vil kunne innebære fordeler ved saksbehandlingen. Departementet forutsetter også at det vil være i den næringsdrivendes interesse at ytelser utbetales med grunnlag i et (mest mulig) korrekt inntekts- og beregningsgrunnlag, og således i størst mulig utstrekning unngår eventuelle feilutbetalinger med påfølgende krav om tilbakebetaling.

Alternativet er, som nevnt ovenfor, at den næringsdrivende selv blir bedt om å framskaffe opplysningene fra revisor eller regnskapsfører. Dette vil regelmessig innebære at utbetalingen av sykepenger forsinkes i forhold til om etaten kan be om opplysningene fra revisor eller regnskapsfører. Dersom opplysningene kan kreves direkte fra de nevnte instansene, lettes saksbehandlingen i etaten, og den sykmeldte vil kunne få sykepengene sine på et tidligere tidspunkt. Departementet bemerker at en utvidelse av oppregningen ikke vil avhjelpe ethvert tilfelle av tvil, og det vil også fremover måtte antas at det vil kunne bli aktuelt å la tilstrekkelig tvil om faktagrunnlaget (inntekt mv.) gå utover stønadstaker.

Revisorforeningen har i høringen gått imot forslaget om å utvide oppregningen i lovens § 21-4 første ledd andre punktum, til å omfatte revisor og regnskapsfører. Det anses ikke som egnet til å verifisere opplysninger som næringsdrivende har gitt i forbindelse med krav om ytelser, og det vises bl.a. til at revisor som oftest ikke vil sitte med opplysninger som etterspørres og at revisjonshandlingene som oftest vil være på et overordnet nivå.

Departementet har på bakgrunn av høringsuttalelsen kommet til at det ikke er tilstrekkelig grunn til å ta revisor med i oppregningen over instanser i folketrygdloven § 21-4 første ledd, blant annet ut fra at revisjonen skjer på et mer overordnet nivå. Når det gjelder krav om sykepenger fra selvstendig næringsdrivende, vil det dessuten dreie seg om å klarlegge hvilken inntekt den næringsdrivende har på *sykmeldingstidspunktet*,

mens revisor i hovedsak har opplysninger fra revisjonen av foregående års regnskap. De samme opplysningene vil i det vesentlige framgå også av det årsregnskap som er registrert i Brønnøysund. Det antas derfor at innhenting av opplysninger fra revisor vil ha begrenset nytteverdi ved den ordinære saksbehandlingen i etaten. I tilfeller hvor det foreligger mistanke om trygdemisbruk vil, som nevnt, folketrygdloven § 21-4 a fortsatt gi hjemmel til å innhente nærmere opplysninger hos revisor.

Norges autoriserte regnskapsføreres forening har uttalt seg sterkt imot forslaget, bl.a. under henvisning til at regnskapsførere må ta seg tid til å vurdere eller spekulere i kundens antatte inntekter, og at dette vil være uheldig. En adgang for Arbeids- og velferdsetaten til å innhente opplysninger fra foreningens medlemmer antas også å kunne misbrukes av etaten. Departementets forslag i høringen tok utgangspunkt i at opplysninger fra regnskapsførere skal kunne innhentes for å verifisere opplysninger, det er ikke lagt opp til noen form for spekulasjon. Departementet har forståelse for at det ikke alltid er tilstrekkelig klart hva en næringsdrivende vil ha av utkomme fra driften. Det forslaget skal bidra til, er at tvil omkring faktagrunnlaget i saker under behandling av krav om ytelser i størst mulig grad skal kunne avklares.

Departementet mener ikke at det skal drives spekulasjon, men er opptatt av at regnskapsførere vil kunne besitte en del informasjon som på en relativt enkel måte kan bidra til opplysning av stønadssaker. Departementet vil ikke at en regnskapsfører skal gå lenger enn til å bidra med faktaopplysninger. Eksempelvis må det kunne forventes at man må kunne sammenligne en virksomhets økonomiske situasjon i to påfølgende år, eller fra ett halvår, til det neste. Innvendingene fra NARF tilsier etter departementets mening ikke at forslaget bør skrinlegges, men det må kunne tjene som en pekepinn for hva slags forventninger man kan ha til den informasjonen en regnskapsfører kan bidra med.

Departementet mener forslaget om å utvide oppregningen også kan begrunnes i at behovet for innhenting og behandling av opplysningene oppstår som følge av at den som opplysningene gjelder har satt fram krav om økonomiske ytelser fra det offentlige. Dersom han eller hun har gitt opplysninger av betydning for retten til ytelser som det synes grunn til å betvile eller få verifisert, vil også han eller hun kunne tjene på at opplysninger kan innhentes direkte fra andre når behovet for det oppstår. Videre vil departementet nevne at folketrygden har et begrunnet behov for å kunne

føre effektiv kontroll med de opplysninger som vedkommende selv gir og sikre at ytelsene tilstås med riktig beløp.

Departementet kan ikke umiddelbart slutte seg til Arbeids- og velferdsetatens uttalelse om at det i høringsutkastet var et for ensidig fokus på selvstendig næringsdrivende. Departementet synes det er noe uklart om direktoratets eksempel innebærer en henvisning til typetilfeller og situasjoner som er mer risikoutsatt for trygdemisbruk. I tilfelle vil informasjon allerede i dag kunne innhentes fra de samme subjekt med hjemmel i folketrygdloven § 21-4 a. Departementet vil likevel ikke utelukke at det når forholdene ligger til rette for det, også i stønadsaker med ordinære lønsmottakere, kan tenkes behov for en tilsvarende verifisering av inntektsgrunnlaget. Departementet vil likevel nevne at det i stønadssituasjoner som eksemplifisert av direktoratet (ansatte i andre typer selskaper som eksempelvis aksjeselskap og NUF), i normale tilfelle, ikke antas å være like stort behov for å måtte verifisere opplysningene i like stor grad som for selvstendig næringsdrivende.

Departementet antar at det også etter endring i bestemmelsens oppregning vil være arbeidsgiveren som er den primære kilden til å få verifisert inntektsopplysninger for vanlige lønsmottakere. Det synes likevel grunn til å bemerke at en utvidelse av oppregningen i folketrygdloven § 21-4 første ledd andre punktum, vil gjelde generelt. Som lagt til grunn i høringen vil opplysninger da kunne innhentes fra de subjekter som er nevnt, av de organer i Arbeids- og velferdsetaten som avgjør krav om ytelser eller utfører rutinemessig kontroll med løpende ytelser. Departementet forutsetter at det utarbeides retningslinjer for når det vil være aktuelt å innhente opplysninger fra regnskapsfører.

Da forslaget utelukkende omhandler økonomiske opplysninger, mener departementet at avgjørende personvern hensyn ikke taler mot at det foreslås fulgt opp. Opplysninger om økonomiske forhold anses som hovedregel ikke som sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven § 2 nr. 8.

*Departementet foreslår etter dette at oppregningen i folketrygdloven § 21-4 første ledd andre punktum utvides til også å omfatte regnskapsfører. Det vises til lovforslaget og merknadene til § 21-4 første ledd i punkt 8.*

## 4 Legitimasjonsplikt ved krav om ytelser

---

### 4.1 Bakgrunn

Over flere år har Arbeids- og velferdsetaten, bl.a. 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 helsepersonell. Eksempelvis har en syk person møtt opp hos lege, men det er en annen, helt frisk, person som krever og mottar ytelsen. Det er avdekket tilfeller hvor en og samme graviditet har gitt opphav til flere engangsstønader ved fødsel.

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 undersøkt av helsepersonell med hensikt om å få utarbeidet en erklæring til Arbeids- og velferdsetaten, må legitimere seg ved frammettet til undersøkelsen. Det er imidlertid en underliggende – og selvsagt – forutsetning at dokumentasjonen i en stønadsak skal referere seg til den personen som fremsetter krav om ytelsen. Tilfeller hvor flere personer medvirker i ulike deler av saksforløpet ved framsettingen 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.

### 4.2 Forslaget i høringen

I høringen ble det fremmet to forslag om å fastsette legitimasjonsplikt direkte i loven. For det første ble det foreslått et nytt fjerde ledd i folketrygdloven § 21-3 om at framvisning av pass eller annen form for gyldig legitimasjon som hovedregel skal være en plikt for den som krever eller mottar en ytelse fra folketrygden. Det ble presisert at plikten til å legitimere seg også skulle gjelde overfor leger og andre som avgir erklæringer eller uttalelser til Arbeids- og velferdsetaten som danner grunnlag for tilståelse eller fortsatt utbetaling av ytelser. Bestemmelsen ble antatt å burde formuleres slik at den åpner for at etaten etter de konkrete omstendighetene kan unnlate å kreve legitimasjon framvist. Plikten til å legitimere seg for en lege mv. skulle, ifølge forslaget, gjelde ved kontakt med legen. Dette ble ikke antatt å være til hinder for at en lege kommer med supplerende opplysninger etter at hovederklæringen avgis, forutsatt at stønadstakeren legitimerte seg på tilfredsstillende måte.

lende måte ved undersøkelsen som erklæringen eller de supplerende opplysningene bygger på.

For det andre ble det i høringsnotatet foreslått at det tas inn et nytt fjerde ledd i folketrygdloven § 21-4 om at helsepersonell eller andre som avgir erklæringer eller uttalelser til Arbeids- og velferdsetaten av betydning for retten til ytelse, ved kontakt med stønadstakeren eller den som fremmer krav, skal kreve at vedkommende framviser pass eller annen gyldig legitimasjon. Videre ble det presisert at det må gå fram av erklæringen eller uttalelsen at vedkommende har legitimert seg på gyldig måte. Bestemmelsen ble foreløpig formulert som en plikt for den som avgir erklæringer eller uttalelser, men det ble antatt at det også her ville kunne være klare grunner til å gjøre unntak fra legitimasjonsplikten, for eksempel når en person har vært pasient hos en lege i en årrekke.

Bakgrunnen for forslagene var bl.a. at riktig identitet anses å være en forutsetning for at det gis rett ytelse til rett person. Dette ble antatt å gjelde i alle de sammenhengene som ligger forut for det endelige vedtaket om å tilstå en ytelse, og det vil også ha gyldighet ved etterfølgende kontroll.

I høringsnotatet la departementet til grunn at et krav om å legitimere seg ved framsetting av krav om ytelse kunne innfortolkes allerede i gjeldende regler. Etter folketrygdloven § 21-3 plikter kravframsetter "å gi de opplysninger og levere de dokumenter som er nødvendige". Departementet mente derfor at det uten videre kunne kreves at vedkommende framviser pass, førerkort eller bankkort. I denne forbindelse reiste departementet spørsmål om behovet unntak, for eksempel når saksbehandler kjenner vedkommende eller situasjonen er slik at vedkommende ikke har gyldige dokumenter som viser identiteten (utløpt pass etc.).

Departementet la til grunn at en identifikasjonsplikt også bør kunne gjelde når stønadmottakeren skal konsultere eller undersøkes av lege eller annet helsepersonell. Dersom en stønadstaker eller trygdesøker som ledd i søknads- eller kontrollprosess blir henvist til undersøkelse hos en lege, burde det i følge høringsnotatet være en forutsetning at han eller hun legitimerer seg for legen, og at dette går fram av de dokumenter som sendes Arbeids- og velferdsetaten.

Departementet mente i høringsnotatet at det vil kunne være klare fordeler forbundet med å ta inn uttrykkelige bestemmelser om legitimasjonsplikt i loven, selv om det eventuelt kunne betraktes som overflødig. En positiv konsekvens ble

antatt å være at en skjerpet saksbehandlingen ved at identitetskontroll inngår som en naturlig del.

Departementet la i høringen til grunn at personvern hensyn ikke kunne være til hinder for å gjennomføre de foreslåtte endringene i folketrygdloven. Det ble framholdt at et krav om å legitimere seg imidlertid kan praktiseres på en uønsket stivbent måte, og departementet ønsket å legge vekt på at lovbestemmelsene utformes på en tilstrekkelig fleksibel måte og at rutineene i praksis tilsvarende åpner for en fornuftig anvendelse av legitimasjonsplikten. Høringsinstansene ble derfor bedt om å kommentere hvordan en legitimasjonsplikt for personer som mottar eller setter fram krav om trygdeytelser mest hensiktsmessig kan utformes.

#### 4.3 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser har uttalt seg om forslagene i høringen om å innføre en uttrykkelig adgang til å kreve fremlagt legitimasjon i folketrygdloven § 21-3 nytt fjerde ledd og § 21-4 nytt fjerde ledd:

*Arbeidsgiverforeningen Spekter, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO), Helsedirektoratet, Helse- og omsorgsdepartementet, Legeforeningen, LO og Utlendingsdirektoratet (UDI).*

*Arbeidsgiverforeningen Spekter* er positive til høringsnotatets forslag om legitimasjonsplikt ved krav om trygdeytelser.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet* støtter forslaget om at legitimasjonsplikt gjøres til en del av saksbehandlingen og at dette lovreguleres. Videre foreslås at det tas inn en presisering om at det kan stilles krav om at stønadstaker eller den som krever en ytelse må møte personlig for å framvise legitimasjon. Det er også pekt på at harmoni med folketrygdlovens øvrige terminologi, tilsier at det i utkastet til nytt fjerde ledd i § 21-3 fjerde ledd bør begrepet "innvilgelse" benyttes i stedet for "tilståelse".

*Helse- og omsorgsdepartementet* mener forslagene i høringsnotatet må utformes slik at plikten til å legitimere seg ikke blir til hinder for at alvorlig syke pasienter får tilbud om helsehjelp.

*LO* støtter forslagene til endringer som ble framsatt i høringsnotatet. Om innføring av regler om legitimasjonsplikt uttales:

"LO støtter kravet til at personer som leger eller andre mottar, og som avgir erklæringer til arbeids- og velferdsetaten for, skal legitimere



seg, og videre at leger og andre skal kreve slik legitimasjon. Her vil vi tilføye at leger erstattes med helsepersonell (bl.a. har manuellterapeuter også rett til å skrive erklæringer som medfører ytelser) og at helsepersonell bare skal kreve slik legitimasjon når vedkommende det gjelder ikke er kjent av dem fra før.”

FNO uttaler seg om flere sider ved forslaget om å innføre legitimasjonsplikt ved krav om ytelser. For det første kommenterer FNO høringsnotatets vurdering av at det er grunn til å tro at trygdemisbruk antakelig kan hindres ved at det kreves legitimasjon når krav om ytelse fremmes eller ved innhenting av erklæringer av betydning for retten til ytelser. Det vises til at finansnæringen er underlagt et strengt regime etter norsk hvitvaskingslovgivning, med tilhørende krav om å verifisere rett identitet. Fra uttalelsen hitsettes:

”Med hensyn til dette mener næringen det skal være et åpenbart krav at det kreves legitimasjon ved søknad om ytelser. Det virker lite fornuftig at det settes slike krav til andre samfunnsaktører der man ikke mottar ytelser/økonomiske midler, mens det da ikke settes slike krav når en person faktisk søker om å motta økonomiske midler over en periode.

Det bemerkes videre at et krav om at det fremvises legitimasjon i seg selv ikke vil virke tilfredsstillende/hensiktsmessig dersom det ikke også settes klare krav til at den fremviste dokumentasjonen faktisk skal underlegges en form for kontroll og verifisering. Dette er krav som må settes til saksbehandlere. Optimalt sett bør det i denne sammenheng også fastsettes klare og konkrete rutiner og prosedyrer som definerer hva en slik verifisering skal innebære.”

FNO uttaler seg også om den praktiske konsekvensen av forslaget om et nytt fjerde ledd i folketrygdloven § 21-4 om legitimasjonsplikt ved undersøkelse hos leger mv. Fra uttalelsen hitsettes:

”Her bør det også tas hensyn til hvilken utforming slike attester og uttalelser skal ha. Det bør vurderes hvorvidt disse skal underlegges et ensartet format, samt om slik dokumentasjon bør inneha adekvate sikringer som sikrer dokumentasjonen mot manipulering. Videre bør det være tilstede fastsatte rutiner for å bekrefte at utstedelse har funnet sted, samt at bæreren av dokumentet er rette innehaver. Det

må til slutt også være definert hvilken hensikt fremvisning av legitimasjon for en lege har. Det tenkes da på hvorvidt en lege har kunnskap til å definere hvorvidt fremvist dokumentasjon er genuin, eller hvorvidt legen har verifisert fremvist dokumentasjon opp i mot aktuell historikk eller tilgjengelige registre.”

Til sist uttaler FNO seg også om høringsnotatets vurdering av hvilke legitimasjonsdokumenter det i praksis kan kreves fremvist. I anledning høringsnotatets eksemplifisering av at det allerede i dag må kunne kreves framvisning av pass, førerkort eller bankkort uttaler FNO:

”Det er ønskelig å bemerke at av disse nevnte dokumenter, så er det kun pass som er utstedt på et dekkende grunnlag med hensikt å dokumentere en persons identitet. Passet er vårt nasjonale id-dokument utstedt av statlige myndigheter. Til tross for at det erkjennes å ville være lite hensiktsmessig for den enkelte å bære dette dokumentet med seg, så må det da også konkretiseres hva som er ”riktig dokumentasjon”. Myndighetene er nødt til å fastsette krav til rett dokumentasjon basert på hvilke forutsetninger og intensjoner utsteder har hatt ved utstedelsen.

Et førerkort er utstedt av vegdirektoratet for å dokumentere en persons rett til å føre et kjøretøy og er ikke utstedt for å være et identifikasjonsdokument. Det er kjent for næringen at førerkort nå også skal endres i sitt format, slik at de i fremtiden ikke vil oppfylle de lovlige krav til å kunne benyttes som et legitimasjonsdokument. Et bankkort med bilde er utstedt av en privat aktør for å forenkle kundens forhold til egen bank. Dette kortet skal i utgangspunktet kunne benyttes i kundens samhandling med banken. Næringen mener det er vesentlig at myndighetene anerkjenner det faktum at næringen som sådan ikke har tilgang til de nødvendige nasjonale registre for å kunne verifisere rett identitet slik den burde vært verifisert for å kunne utstede et dokument som skal kunne benyttes som et legitimasjonsdokument i samtlige samfunnssamhandlinger. Videre har ikke næringens ansatte den nødvendige kompetanse, eller utstyr som gjør det mulig for næringen å fylle en slik myndighetsoppgave pr. i dag.

Næringen ønsker at myndighetene tar ansvaret for å dekke landets borgere sitt behov for å kunne legitimere seg under den daglige samfunnssamhandlingen ved å iverksette

implementeringen av det nasjonale ID-kort. Slik det er i dag er det intet fastsatt nasjonalt regime som legger til rette konkrete premisser for verifisering av rett identitet før utstedelse. Myndighetene tillegger annen dokumentasjon mer notoritet enn utsteder har hatt til hensikt.”

*Legeforeningen* støtter tiltak mot trygdemisbruk, og at eksisterende kontrolltiltak videreutvikles og effektiviseres, men er opptatt av at tilliten i behandlerrelasjonen ivaretas. Forslaget om legitimasjonsplikt ved krav om trygdeytelser støttes, såfremt det gjøres tydelige unntak når det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig. Fra uttalelsen hitsettes:

”Innledningsvis vil vi imidlertid få bemerke at dette er en type krav som er svært sjeldent, og kan, hvis det brukes på en uheldig måte, bidra til en mistenkeliggjøring av pasienten. Det bør derfor utvises tilbakeholdenhet med tanke på når slik legitimasjon kreves.

Legitimasjonskrav må aldri være til hinder for at pasienter oppsøker lege for nødvendig helsehjelp. I akutte situasjoner er det ikke hensiktsmessig å be om legitimasjon. Allmenn legitimasjonsplikt ved enhver konsultasjon som fører til trygdeytelser (sykemelding, blå resept etc.), vil opplagt kunne heve terskelen for å oppsøke lege, og vil dermed kunne hindre pasienter i å få nødvendig helsehjelp.

Legitimasjonsplikten må derfor først og fremst forbeholdes de tilfeller der legen skal utstede en erklæring til NAV som vil kunne danne grunnlag for (lang)varige trygdeytelser. Dette er vesentlig for å ivareta pasientsikkerheten, og for at legen skal kunne ivareta sin rolle som medisinsk rådgiver og behandler.

Lovteknikken på dette punktet bør endres, slik at hovedregelen er at det ikke er legitimeringsplikt, men med unntak for de tilfeller der pasienten ikke er kjent. De tilfellene som krever legitimasjon nevnes spesifikt, eksempelvis der identiteten er usikker. Legitimasjonsplikten bør med andre ord ikke utformes som et generelt krav med enkelte unntak. Der pasienten står på fastlegens liste, er kjent for legen eller der det er uhensiktsmessig av andre grunner, må det ikke være krav om legitimasjon. Det er uheldig dersom krav som dette innføres med negative konsekvenser for behandlerrelasjonen. Det bør imidlertid være adgang å be om legitimasjon der legen er i tvil om pasientens identitet.

Ved kortere sykmeldinger og blåresepter, som ofte blir skrevet på legevakt, bør det heller ikke være krav om legitimering. Risikoen for at en pasient oppgir falsk identitet i denne sammenheng vil etter vår vurdering neppe gi åpning for misbruk i stort omfang, idet sykemeldingene uansett vil være av kort varighet og forskrivningene små.

En god og enkel tilrettelegging i praksis er en forutsetning for god implementering av nye regler. Bekreftelse på at identiteten er kontrollert eller kjent bør derfor innarbeides i rutinen med å ferdigstille legeerklæringer. I dag finnes det for eksempel en slik rutine ved forskrivning av A-resepter, hvor man har en egen avkrysning i blanketten for ”legitimasjon vist” eller ”pasienten kjent”. Legeforeningen foreslår en tilsvarende ordning for legeerklæringer som underbygger krav om ytelse fra Folketrygden.”

*UDI*, med tilslutning fra *Justis- og beredskapsdepartementet*, er svært positive til at andre etater, i tillegg til dem selv, arbeider med spørsmål om utlendingers identitet. Det mener mer bevissthet i samfunnet om identitetsproblematikk vil kunne gjøre det vanskeligere å benytte falske, forfalskede eller andre personers identitetsdokumenter. *UDI* støtter derfor forslaget i høringsnotatet om å innføre legitimasjonsplikt overfor NAV og helsepersonell.

*UDI* uttaler:

”Idet man innfører et krav om legitimasjon, vil imidlertid også oppstå behov for kunnskap om hvordan man skal kontrollere om det er riktig person som innehar dokumentet, og om dokumentet eventuelt kan være falskt/forfalsket. Innføring av legitimasjonskrav bør derfor følges opp med å lage retningslinjer for hvordan man skal kontrollere dokumentet. Fremlegging av legitimasjon vil ha begrenset effekt dersom det ikke foretas noen form for kontroll av dokumentene. Videre bør de aktuelle personene som skal foreta kontrollen få opplæring i dette, og nødvendig utstyr for kontrollen kjøpes inn. Erfaringer fra politiet tyder på at en stor andel av forfalskningene kan avdekkes ved hjelp av enkelt utstyr som lupe og UV-lys, som er rimelig i innkjøp. Det forutsetter likevel at man vet hva man skal se etter. Vi kan i denne sammenheng informere om at *UDI* nylig har utarbeidet retningslinjer for person- og dokumentkontroll i førstelinjen.

I forhold til selve utkastet til lovtekst synes det å være en overlapping mellom andre punk-

tum i § 21-3 nytt fjerde ledd annet punktum og § 21-4 nytt fjerde ledd første punktum. Departementet bør derfor vurdere om det er mulig å slå sammen disse bestemmelsene. Dersom det ikke er tilfelle, bør det komme tydeligere fram hva som er forskjellen på de ulike bestemmelsene.”

*Helsedirektoratet* uttaler at de støtter intensjonen med endringsforslaget om legitimasjonsplikt, men mener det må åpnes for unntak for barn (0-16 år). I tillegg menes at det må gjøres unntak for tilfeller med øyeblikkelig hjelp. Reglene må etter helsedirektoratets mening ikke være for absolutte, men mener plikt må foreligge når det anses nødvendig. Fra uttalelsen hitsettes:

”Behandlere bør kunne gjøre unntak fra kravet om legitimasjon, forutsatt at dette begrunnes særskilt i erklæringen eller uttalelsen til Arbeids- og velferdsetaten. Viser for eksempel til de tilfellene der fastlegen kjenner pasienten – som også er nevnt i høringsnotatet.

Vi mener videre at det også bør fremgå av høringsnotatet hva som er tenkt i de tilfeller hvor stønadmottakeren ikke kan legitimere seg overfor helsepersonell. Slik helsehjelp må prioriteres selv om pasienten ikke kan legitimere seg.”

*Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet* uttaler seg om hvordan kravet om legitimasjonsplikt mest hensiktsmessig kan utformes og om hvorvidt forslagene i høringsnotatet skal kunne anvendes på saker arbeids- og velferdsetaten forvalter etter andre lover enn folketrygdloven:

”Departementet vil i den sammenheng påpeke at det er mange innvandrere som i dag får oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, men som ikke er i besittelse av godkjente legitimasjonsdokumenter. Det er viktig at den identitetskontrollen som foretas ikke medfører at en stor gruppe innvandrere med oppholdstillatelse ikke kan få de ytelser de har krav på. Det skal i 2012 innføres et Schengen-oppholdskort som skal inneholde fullt navn, fotografi, navnetrekk, fødested, fødselsnummer (evt. D-nummer) og oppholdsgrunnlag til personer som ikke er i besittelse av noen form for legitimasjonsdokumenter. I tillegg er registreringsbeviset for asylsøkere endret, slik at det nå inneholder samme opplysninger som nevnt ovenfor.”

#### 4.4 Departementets vurdering

Departementet ba i høringsnotatet om at høringsinstansene uttalte seg om hvordan legitimasjonsplikten mest hensiktsmessig kan utformes. Flere har uttalt seg om dette, samt behovet for unntak i praktisk viktige tilfeller. Ingen høringsinstanser er mot forslaget.

Forslaget i høringsnotatet var fra departementet ment som et enkelt element som sammen med de øvrige vurderinger i saksbehandlingen skal bidra til at ytelsene utbetales til rett person. Enkelte av høringsinstansene har uttalt at det må utføres en noe mer grundig ID-kontroll, som for eksempel FNO og UDI. Andre av høringsinstansene har vært mer opptatt av at praktiseringen ikke skal være for streng når behovet ikke tilsier det eller andre hensyn veier tyngre. Dette gjelder eksempelvis Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet og Legeforeningen.

Departementet er opptatt av at en legitimasjonsplikt utformes mest mulig hensiktsmessig. Minst like viktig vil også praktiseringen være, både fra Arbeids- og velferdsetatens side ved krav om ytelse og helsepersonells uttalelser og erklæringer. Flere av høringsinstansene har vært inne på dette. Departementet kan langt på vei slutte seg til de uttalelsene som er gitt om i hvilke tilfeller det bør gjøres unntak fra legitimasjonsplikt.

Når det gjelder FNOs uttalelse i høringen om hvilke krav som bør stilles til legitimasjonsdokumentene, kan departementet ikke slutte seg til dette. I utkast til nytt fjerde ledd i både § 21-3 og § 21-4 foreslo departementet at legitimasjonsplikten gjelder fremvising av ”pass eller annen gyldig legitimasjon”. Hensikten var at plikten skulle kunne oppfylles ved å vise frem for eksempel pass, førerkort eller bankkort. Meningen var en enkel og samtidig lite ressurskrevende legitimasjonsplikt. ID-dokumentet skal vises i situasjoner som krever det, uten krav til en egen ekthetskontroll av ID-dokumentet som sådan.

Departementet ønsker ikke at det skal innføres en ordning der hvert enkelt lokalkontor i Arbeids- og velferdsetaten, eller legekantor, skal måtte installere høyteknologisk utstyr for å gjennomføre ekthetskontroller av ID-dokumenter. Departementet utelukker ikke at FNO sine synspunkter ville kunne bidratt til større sikkerhet for at ID-dokumentene som benyttes for å oppfylle legitimasjonskravet, var ekte. Det synes etter departementets vurdering ikke å være grunnlag å fremme et så omfattende forslag nå. De administrative og økonomiske konsekvensene av et slikt (vidtrekkende) tiltak må eventuelt utredes nær-

mere, og departementet finner derfor ikke at forslaget fra FNO kan følges opp nå. Departementet har merket seg at FNO stiller sin fagkompetanse tilgjengelig som bidragsyter.

Av de samme grunner som nevnt ovenfor, finner ikke departementet at det skal være en plikt for Arbeids- og velferdsetaten og helseinstitusjoner å gå til anskaffelse av slikt utstyr som UDI viser til i sin uttalelse. Departementet finner grunn til å bemerke at det ikke vil være uforenlig med forslaget å benytte enkelt utstyr som lupe og UV-lys. Det vil etter departementets syn måtte kunne holdes åpent for den enkelte helseinstitusjon og Arbeids- og velferdsetaten, om det skal benyttes enklere tekniske hjelpemidler i arbeidet.

I høringen er det fra flere av høringsinstansene omtale av hva som bør ligge i kravet til gyldig legitimasjon. Departementets utkast til nytt fjerde ledd i §§ 21-3 og 21-4 innebar at *"pass eller annen gyldig legitimasjon"* skulle kunne godtas. Også etter høringen, mener departementet at dette bør være kriteriet i loven. Departementet finner det hensiktsmessig at pass nevnes uttrykkelig i loven, da dette per i dag er det eneste gyldige id-dokument som utstedes av norske myndigheter. I tillegg har det i praksis blitt akseptert at også gyldig norsk førerkort og annet minst like sikkert identitetskort med bilde og fødselsnummer, for eksempel bankkort, kan anses å være tilstrekkelig legitimasjon. Ved utstedelse av pass har det sågar, rent unntaksvis, vært mulig å få bekreftet identitet ved at en myndig norsk person med gyldig norsk pass gjør det skriftlig ved oppmøte.

Departementet antar at det ikke er hensiktsmessig at loven inneholder en uttømmende oppregning av hvilke dokumenter som godtas ved siden av pass. Dette forutsettes fastsatt i retningslinjer, slik at det også tas høyde for utviklingen på området.

Behovet for unntak er nevnt av flere høringsinstanser. Legeforeningen har kommentert praktiseringen av legitimasjonskravet for helsepersonell i utkastet til nytt fjerde ledd § 21-4 første punktum, samt foreslått en endring i lovteknikken. Som nevnt i høringsnotatet var det gitt uttrykk for at kravet ikke må oppleves for tungvint og at det åpenbart må være rom for unntak i praksis.

Departementet mener uttalelsen fra Legeforeningen inneholder flere gode eksempler på situasjoner hvor unntak kan tenkes. Departementet er ikke enige i Legeforeningens forslag om at lovteknikken endres slik at legitimasjonsplikt gjøres til et unntak. Det er etter departementets vurdering viktige å få frem kravet om rett identitet, og at det åpnes for unntak for å ivareta behovene for det i

praksis. Utkastet i høringsnotatet med en hovedregel om legitimasjonsplikt bør opprettholdes, og samtidig bør det tas inn en åpning for unntak direkte i loven. Departementet ser heller ikke bort fra at realiteten i legeforeningens forslag vil kunne oppleves å være hovedreglen i praksis. Departementet forutsetter at det vil være dialog mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og legeforeningen om hvordan unntak fra kravet om framvisning av legitimasjon overfor helsepersonell og andre best mulig kan praktiseres.

UDI har kommentert at det tilsynelatende er en overlappning mellom høringsnotatets utkast til nytt fjerde ledd i folketrygdloven §§ 21-3 og 21-4, henholdsvis andre punktum og første punktum. Departementet vil bemerke at pliktsubjektene er ulike etter de to bestemmelsene i utkastet. Utkastet til § 21-3 nytt fjerde ledd andre punktum retter seg mot den som krever en ytelse, slik at han/hun plikter å legitimere seg overfor helsepersonell. Motsatt retter utkastet til nytt fjerde ledd i § 21-4 første punktum seg mot helsepersonellet. Departementet mener en lovfesting som fremgår av utkastet i tilfelle bidrar til å fremheve viktigheten av at rett person opptrer når ytelser kreves, eller når erklæringer og uttalelser, kan ha betydning for retten til ytelser. Departementet ønsker ikke at det skal være noen tvil om den plikten som påhviler den som krever en ytelse, og en korresponderende plikt hos det helsepersonell som kommer i kontakt med vedkommende antas å bidra til og avdekke forsøk på åpenbar svindel.

Departementet mener utkastet til nytt fjerde ledd i folketrygdloven §§ 21-3 og 21-4, bør følges opp. Det bør også i loven tas inn en adgang til å gjøre unntak fra helsepersonells plikt til å kreve legitimasjon forevist. Den nærmere praktiseringen av unntaket forutsettes ivaretatt ved utarbeidelse av retningslinjer. Departementet viser til at flere av uttalelsene i høringen beskriver situasjoner som vil kunne utgjøre praktisk viktige unntak. For eksempel vil dette gjelde mindreårige, pasienter med alvorlig sykdom, ved behov for øyeblikkelig hjelp, der personen er kjent for helsepersonell fra før, samt viktigheten av at plikten følges noe strengere opp ved langtidsytelser sammenlignet med korttidsytelser. Hvorvidt det skal gjøres unntak for personer som er satt opp på liste hos fastlege, er etter departementets syn, ikke opplagt i ethvert tilfelle. Departementet foreslår at et unntak fra kravet om legitimasjonsplikt kan tas inn i fjerde ledd § 21-4 som tredje punktum. Det vises til merknaden til bestemmelsen i punkt 8.

*Departementet foreslår etter dette en endring i folketrygdloven ved at det tas inn et krav om legiti-*

*masjonsplikt ved krav om ytelser i folketrygdloven § 21-3 nytt fjerde ledd og § 21-4 fjerde ledd. Det vises til lovforslaget og merknadene til § 21-3 nytt fjerde ledd og § 21-4 fjerde ledd i punkt 8.*

## 5 Samkjøring av registre for systematisk kontroll

### 5.1 Bakgrunn

Samkjøring av registre er en viktig kilde for utvelgelse av saker til kontroll. Ved å samkjøre populasjonen i ett register med populasjonen i et annet register etter angitte kriterier, vil man kunne få ut en liste av tilfelle som bør kontrolleres nærmere. Det kan også tenkes tilfelle der en registersamkjøring vil gi en direkte avdekking av misbrukstilfeller. I utgangspunktet er likevel 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 framstår 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 kontroll 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 enn i dag. 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. I de tilfeller informasjon kan sendes til Arbeids- og velferdsetaten elektronisk gjennom en registersamkjøring, kan etaten i større utstrekning enn i dag gjøre en selektering av stønadsaker som krever nærmere vurdering. De mest aktuelle registrene finnes hos følgende instanser:

- Skatteetaten
- Brønnøysundregistrene

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

Masseinnhenting av opplysninger fra registre vil ha ulik betydning for de ulike ytelsene, men vil øke mulighetene for å fange opp misbrukssaker og feilutbetalinger. Kjerneområdet for registerkontroller vil i alle tilfelle være opplysninger om økonomiske forhold og opplysninger om adresse eller status som arbeidstaker. 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, se punkt 6. Også i forhold til skatteetatens registre vil det kunne skje forbedringer, blant annet ved kjøring mot lønns- og trekkoppgaverregisteret i stedet for skatteoppgjøret.

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. Paragraf 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.

### 5.2 Om masseinnhenting av opplysninger

Ved registersamkjøring gis det ut store mengder taushetsbelagte opplysninger fra Arbeids- og velferdsetaten (navn, adresse, at vedkommende er stønadstaker) for så å innhente (eventuelt) taushetsbelagte opplysninger fra det andre registeret uten at det foreligger konkret mistanke om feil i faktagrunnlaget i spesifikke saker. På bakgrunn av at folketrygdloven § 21-4 første ledd i første rekke er innrettet mot saksbehandlingen i enkeltsaker, er det reist spørsmål om hvor langt hjemmelen i § 21-4 rekker når det gjelder rutinemessig kontroll i form av registersamkjøring.

Adgangen til å innhente opplysninger etter § 21-4 første ledd er avgrenset til opplysninger som er nødvendige for å vurdere om vilkårene for en ytelse er oppfylt eller har vært oppfylt i tilbakelegte tidsrom. Det antas derfor at innhenting av opplysninger etter bestemmelsen må være knyttet til konkrete stønadsaker (navngitte personer) og gjelde opplysninger av betydning for den aktuelle stønaden. Det er derimot ikke noe vilkår at det skal foreligge mistanke om feil i faktagrunnlaget i disse sakene. Det er eksplisitt tatt inn i lovteksten at den også kan brukes ved rutinemessig kontroll.

Registersamkjøring må skje ved samkjøring av navnelister fra et stønadsregister med navnelister i registre hos andre offentlige myndigheter, slik at det vil være klart hvem kontrollen omfatter. Kontroll kan ikke gjennomføres med mindre forespørselen gjelder navngitte personer, og når forespørselen kommer fra Arbeids- og velferdsetaten røpes det også uunngåelig at vedkommende har, eller har satt fram krav om, en ytelse. Selv om disse opplysningene i og for seg er omfattet av taushetsplikten etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7, skjer "utleveringen" av opplysningene (listen over stønadstakere som kontrollen gjelder) likevel for å fremme etatens egne oppgaver, og er dermed tillatt etter den nevnte lovbestemmelsen.

Om opplysningene i det andre offentlige registeret er nødvendige i relasjon til vedkommende trygdeytelse, avhenger av innholdet av registeret. Samkjøring mot ett register kan derfor ligge innenfor hjemmelen for *en* trygdeytelse, men ikke for andre.

### 5.3 Høringsforslaget

I høringsnotatet ble det tatt utgangspunkt i at en effektiv innsats mot misbruk er grunnleggende avhengig av at det foretas masseinnhenting av opplysninger. Elektronisk registerkontroll gir en opplisting av hvilke saker det er grunn til å se nærmere på, og legger til rette for en mer målrettet innsats for å avdekke feilutbetalinger og trygdemisbruk.

Departementet reiste derfor spørsmål om å utfylle folketrygdloven § 21-4 første ledd med sikte på nærmere regler om gjennomføringen av denne typen kontroller og en klarere forankring i lovteksten enn i dag. Blant annet kunne det være ønskelig å supplere reglene slik at det går klart fram at det kan innhentes opplysninger om andre personer enn stønadstaker når disse opplysningene kan påvirke retten til ytelser.

Det ble videre pekt på at de praktiske sidene av registerkontroll kan by på utfordringer, etter som samkjøring forutsetter systemtekniske tilpasninger både hos avgiver og mottaker av opplysninger. Det ble vist til at etableringen av en egen bestemmelse i folketrygdloven om registersamkjøring må følges opp med en kartlegging av hvilke registre som er aktuelle for samkjøring, hvilke tiltak som er nødvendige for å legge til rette for slik samkjøring og hvilke kostnader disse tiltakene vil føre med seg. Departementet la til grunn at samkjøring av registre mellom offentlige myn-

digheter, etter at nødvendige tekniske tilpasninger er foretatt, bør skje uten vederlag.

Høringsnotatet la til grunn at samkjøring av registre representerer inngrep i personvernet. For en stor del vil det imidlertid dreie seg om ulike former for økonomiske opplysninger, som ikke er sensitive etter personopplysningsloven § 2. I tillegg kommer andre ikke-sensitive opplysninger, som adresse og status som arbeidstaker. Samkjøringen av registre fungerer mest effektivt dersom den knyttes opp mot relativt enkle kriterier. I høringsnotatet ble det derfor presisert at for eksempel helseopplysninger ikke er aktuelle for denne typen kontroll.

Høringsnotatet understreket også at elektronisk masseinnhenting av opplysninger foregår maskinelt, og det skjer ingen saksbehandling ved selve samkjøringen av registrene. Saksbehandling og bruk av opplysninger vil bare være aktuelt for de stønadssaker som tas opp til nærmere vurdering etter samkjøringen. Personer som ikke står på den rekvirerende instansens liste, blir ikke kontrollert eller berørt på annen måte. I praksis vil en effektiv og systematisk bruk av samkjøring av registre føre til at reell behandling av personopplysninger skjer i et mindre antall saker enn dersom kontrollopplysninger må innhentes manuelt i hver enkelt sak. Det ble presisert at registerkontroller ikke er personlig belastende for dem som ikke tas ut til oppfølging.

Høringsnotatet konkluderte med at fordelene ved registerkontroll oppveier ulempene ved inngrep i personvernet. Legitimiteten av velferdsordningene utfordres uten de nødvendige kontrollene, og registerkontroll betyr at reell behandling av personopplysninger begrenses i forhold til manuell kontroll. Opplysningene brukes ikke i større utstrekning enn nødvendig, og kun en svært liten krets får tilgang til dem. Registerkontroll er dessuten bare aktuell i forhold til ikke-sensitive opplysninger, i hovedsak økonomiske opplysninger. Departementet mente på denne bakgrunn at det bør vurderes tatt inn en ny § 21-4 d i folketrygdloven med følgende ordlyd:

#### ”§ 21-4 d Elektronisk registerkontroll

Arbeids- og velferdsetaten har adgang til elektronisk registerkontroll for å identifisere saker for nærmere utredning. Med elektronisk registerkontroll menes rutinemessig innhenting av opplysninger etter § 21-4 første ledd om et større antall navngitte personer ved samkjøring med opplysningene i andre offentlige myndigheters registre.

Det er et vilkår for registerkontroll at det andre offentlige registeret inneholder opplysninger av betydning for retten til den ytelse som den enkelte registersamkjøringen gjelder. Elektronisk registerkontroll kan også omfatte opplysninger om andre personer enn stønadstakeren, forutsatt at disse opplysningene ifølge lov eller forskrift kan påvirke retten til ytelse.

Innhenting av opplysninger etter første og andre ledd skjer uten hinder av taushetsplikt.

Offentlige myndigheter skal legge til rette for at opplysningene i vedkommende register gjøres elektronisk tilgjengelig for Arbeids- og velferdsetaten. Det kan ikke kreves godtgjørelse for opplysninger som gjøres tilgjengelig og innhentes elektronisk. ”

#### 5.4 Høringsuttalelser

Ved høringen ga *Akademikerne* og *Pensjonskasseforeningen* generell støtte til forslagene i høringsnotatet, inkludert forslaget om regler for registersamkjøringen.

*Hovedorganisasjonen Virke*, *Lånekassen*, *Norske autoriserte regnskapsføreres forbund* og *Politidirektoratet* støtter forslaget. *Lånekassen* viser blant annet til at kvaliteten i det faktiske grunnlaget i Arbeids- og velferdsetatens vedtak kan ha betydning for deres egne saker. *Virke* mener at samfunnsinteressene som ligger i en effektiv kontroll av trygdeordningene oppveier inngrepet i personvernet, og legger vekt på at registersamkjøring framstår som lite belastende for den enkelte, i tillegg til at færre saker og færre personopplysninger trenger å gjennomgås fysisk av saksbehandlere. *Justis- og beredskapsdepartementet* finner at forslaget til endring i § 21-4 første ledd om å innhente opplysninger om andre enn stønadstaker krever en nærmere vurdering, og peker på tolkingstil i forslagene om registerkontroll.

*Helsedirektoratet* er enig i at registersamkjøring er en viktig kilde til utvelgelse av saker til kontroll og øker mulighetene for å fange opp misbruk og feilutbetalinger. Direktoratet mener at personvern hensynet bør ivaretas ved å begrense hvem som kan foreta samkjøringen, og at bestemmelsene også bør omhandle helsetjenesteforvaltningens muligheter for kontroll i form av registersamkjøring.

*Statistisk sentralbyrå (SSB)* viser til at statistikkloven er til hinder for at SSBs registre benyttes i registersamkjøring, men framhever at det er viktig for kvaliteten i offentlige registre at så mange etater som mulig benytter dem.

*Helse- og omsorgsdepartementet* reiser spørsmål om forslaget er tilstrekkelig utredet, ettersom kartleggingen av registre som er aktuelle for samkjøring, og hvilke tekniske tiltak som er nødvendige, forutsettes å skje på et senere tidspunkt. Videre mener Helse- og omsorgsdepartementet forslaget er for generelt utformet, blant annet fordi det gir rom for samkjøring med registre som inneholder helseopplysninger.

*Posten Norge AS* mener prinsipielt at registersamkjøring ikke bør omfatte Postens adresseregister. Det framheves at postmottaker ikke plikter å melde adresseendringer til Posten, og registeret gir ingen sikkerhet for at vedkommende faktisk bor på den oppgitte adressen. Det framheves for øvrig at Posten drives etter forretningsmessige prinsipper og ikke er en offentlig virksomhet.

*Spekter* slutter seg til uttalelsen fra Posten Norge AS når det gjelder samkjøring mot Postens adresseregister. *Spekter* mener for øvrig at stønadstaker på forhånd bør informeres om mulighetene for rutinemessig kontroll ved samkjøring.

*Den norske legeforening* støtter registersamkjøring, forutsatt at det ikke samkjøres med helseregistre, og samkjøring bør begrenses til de registre som er helt nødvendig for å utføre arbeidet. Personvern hensyn må vurderes i forhold til hvert enkelt register.

*Landsorganisasjonen i Norge (LO)* støtter forslagene i høringen, men mener at personer som blir gjenstand for kontroller og registersamkjøring må få melding om dette, gis en reell mulighet til å angripe feilaktige opplysninger og gis innsyn i hvordan opplysningene lagres, og hvem som har tilgang til dem. LO forutsetter at man også kan ivareta hensynet til at mottakere av ytelse får de ytelse de har krav på.

*Kunnskapsdepartementet* fastslår at det er viktig å utnytte relevante data på tvers i forvaltningen, men hjemlene må angi klart i hvilke situasjoner og til hvilke formål dette skal kunne skje. Det er uheldig at forslaget om rammer for registerkontroll ikke angir hvilke registre som er aktuelle, dvs. at forslaget har fått en for vid utforming. Det reises også spørsmål om mulige uheldige virkninger i forhold til grunnopplæringen.

*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet* er enig i at det foreligger tungtveiende samfunnsmessige behov for å hindre misbruk av velferdsordninger. Det bør derfor være adgang til å innhente relevante opplysninger fra andre offentlige myndigheter, men mener at forslaget er for generelt utformet, blant annet i relasjon til innhenting av opplysninger om tredjeperson.

*Utlendingsdirektoratet (UDI)* er generelt positive til elektronisk utveksling av opplysninger mellom etatene, forutsatt at man har tilstrekkelig klar hjemmel. Det pekes også på kostnadene til utvikling av nye løsninger.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet* påpeker at samkjøring av registre er et viktig virkemiddel for å avdekke mulige feilutbetalinger og misbruk av velferdsytelser, og støtter forslaget om å presisere at samkjøring kan omfatte innhenting av opplysninger om andre enn stønadstaker. Direktoratet forutsetter at kontroller mot etatens egne registre omfattes av nye bestemmelser.

*Funksjonshemmedes fellesorganisasjon* er kritiske til gjennomføring av registersamkjøring av hensyn til personvernet, og mener at innsatsen for å avdekke misbruk er mer omfattende enn innsatsen for å sikre rett ytelse til rett tid. Uttalelsen er også sterkt kritiske til grunnlaget for anslag i Probas rapport om misbruk av sykepengeordningen.

*"Nav-spesialisten"* (privatperson) har flere betraktninger basert på egne erfaringer med Arbeids- og velferdsetaten, og mener blant annet at forslaget om samkjøring av registre ikke kan gjennomføres av personvern hensyn.

*Datatilsynet* er opptatt av at forslaget om registerkontroll har fått en for vid utforming og ikke setter nødvendige rammer for bruken av denne kontrollmetoden eller for behandlingen av data innhentet på denne måten. Uttalelsen baserer seg på dette, også slik at det ses bort fra de innskrenkninger som uttrykkelig framgår av høringsnotatet, men ikke av utkastet til bestemmelse, for eksempel at registerkontroll ikke er aktuelt i forhold til helseregistre og helseopplysninger. Datatilsynet konkluderer på denne bakgrunn med at forslaget innebærer et så omfattende inngrep i personvernet at det må anses uforholdsmessig i forhold til EMK artikkel 8, dvs. at den samfunnsmessige interessen av inngrepet ikke står i forhold til omfanget av inngrepet i personvernet. Tilsynet mener videre at den foreslåtte bestemmelsen ikke gir tilstrekkelig hjemmel for samkjøringen, og dermed strider mot legalitetsprinsippet.

## 5.5 Utgangspunkter etter høringen

Et flertall av høringsinstansene gir uttrykk for støtte til elektronisk registerkontroll. I tillegg til å vektlegge betydningen for å hindre trygdemisbruk og feilutbetalinger, peker enkelte instanser på sider av kontrollformen som anses å være fordelaktige. Kunnskapsdepartementet, Lånekassen og Utlendingsdirektoratet framhever det som positivt at registerkontroll innebærer gjenbruk av

allerede innsamlede data. Dette er også i tråd med Riksrevisjonens synspunkter i flere dokumenter til Stortinget. Virke viser til at registersamkjøring framstår som lite belastende for den enkelte, og at kontrollformen medfører at færre saker og færre personopplysninger trenger å gjennomgås fysisk av saksbehandlere. Statistisk Sentralbyrå gir ikke uttrykk for direkte støtte til registerkontroll, men framhever at kontrollformen kan bidra til å øke kvaliteten i ulike offentlige registre.

Det bemerkes videre at høringsinstansene i en viss utstrekning har oppfattet forslaget til ny § 21-4 d i folketrygdloven som et forslag om å *etablere* hjemmel for elektronisk registerkontroll. Det framgår imidlertid klart av høringsnotatet og av den foreslåtte bestemmelsen at folketrygdloven § 21-4 første ledd om innhenting av opplysninger også er hjemmelen for *masseinnhenting* av opplysninger ved samkjøring av registre. Formålet med den nye bestemmelsen er å gi nærmere regler for slik masseinnhenting av opplysninger, dvs. *regulere en kontrollform som har vært hjemlet og anvendt i praksis i en årrekke*. Slike regler må kunne gis uten at det samtidig foretas en full utredning av konsekvensene ved eventuelle utvidelser av registrene som det foretas samkjøring mot, slik Helse- og omsorgsdepartementet reiser spørsmål om.

Høringsnotatets forslag til lovbestemmelse var i hovedsak tilpasset de masseinnhentinger av opplysninger som skjer i dag og som vil være aktuelle i overskuelig framtid. Det dreier seg om inntektsopplysninger og andre tilsvarende enkle opplysninger. Det er i praksis denne typen registerkontroll som vil være effektiv når det gjelder trygdeytelser. Eksempelvis er registerkontroller i forhold til helseopplysninger ikke aktuelle. Disse begrensningene kom til uttrykk i høringsnotatet, men ikke i den foreslåtte bestemmelsen.

Departementet har merket seg at høringsinstansene, også en del av dem som støtter opp om forslaget, mener at høringsnotatets utkast til ny § 21-4 d i folketrygdloven har fått en for vid utforming med hensyn til hvilke registre og hvilke opplysninger som skal være aktuelle for masseinnhenting og med hensyn til hvem som skal foreta registerkontrollene og behandlingen av de opplysningene som er innhentet. Klarest kommer dette til uttrykk hos Datatilsynet.

Masseinnhenting av opplysninger til bruk ved elektronisk registerkontroll er avgjørende for å kunne hindre og avdekke trygdemisbruk og feilutbetalinger på en effektiv måte. I Dok. 3:3 (2008–2009) gir Riksrevisjonen uttrykk for følgende vurdering (side 16):



”En stor andel av de regionale enhetene i skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten samordner i liten grad kontrollaktiviteter og utveksler i liten grad opplysninger automatisk etter fastsatte rutiner. Konsekvensene er at viktige kontrollopplysninger kan gå tapt, og at unndragelser og misbruk dermed ikke blir avdekket. Riksrevisjonen vil peke på at manglende samordning bidrar til å svekke Stortingets mål om økt innsats mot økonomisk kriminalitet.”

Også i andre dokumenter har Riksrevisjonen framhevet betydningen av gjenbruk av de data som finnes i offentlige registre, se eksempelvis Dokument nr. 3:12 (2007–2008) om elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor.

Høringen viser imidlertid at det er nødvendig med en mer utførlig regulering av registerkontrollene enn det ble lagt opp til i høringsnotatet. Departementet har på denne bakgrunn, etter å ha drøftet saken i møte med Datatilsynet, foretatt en grundig gjennomgang av problemstillingene med sikte på klarere formelle rammer for elektronisk registerkontroll. Også forslaget til revidert bestemmelse er drøftet med Datatilsynet, som i brev 4. juni 2012 uttaler:

”Det vises til Datatilsynets høringsuttalelse av 9. desember 2011, og til møte avholdt i sakens anledning mellom Datatilsynet og departementet. Med e-post av 16. mai 2012 har Datatilsynet mottatt for uttalelse et revidert utkast til bestemmelser om registerkontroll.

Datatilsynet er i det vesentlige tilfreds med de endringer som er gjort. Tilsynet mener at gjeldende utkast, i kombinasjon med en utfyllende forskrift, lang bedre ivaretar legalitetsprinsippet enn det opprinnelige utkastet gjorde.

Datatilsynet er enig med departementet i at det ikke foreligger en informasjonsplikt etter personopplysningslovens bestemmelser. Tilsynet mener imidlertid at dette følger av unntaket i personopplysningsloven § 20 annet ledd litra b, idet det må anses ”uforholdsmessig vanskelig” å gi den enkelte registrerte individuell informasjon.

Utover dette har Datatilsynet ingen ytterligere merknader.”

## 5.6 Aktuelle begrensninger

### 5.6.1 Hvilke opplysninger skal kunne innhentes ved registersamkjøring

Ved elektronisk registerkontroll blir fakta som er registrert i Arbeids- og velferdsetaten og som er lagt til grunn ved tilståelse og beregning av ytelser etter folketrygdloven sjekket mot de tilsvarende fakta som er registrert i det andre registeret. Ved avvik for en stønadstaker, blir opplysningen om dette og om registrerte fakta i det andre registeret utlevert til Arbeids- og velferdsetaten. Eksempelvis sammenlignes inntektsopplysningene hos Arbeids- og velferdsetaten med opplysningene hos skatteetaten.

Sammenhengen mellom de opplysningene som Arbeids- og velferdsetaten ønsker å kontrollere og opplysningene i det andre registeret kan være indirekte. En person som oppgir å være arbeidsløs og uten arbeidsinntekt, kan kontrolleres mot opplysningene i Aa-registeret om arbeidsforhold.

Eksempelene over viser at masseinnhenting av opplysninger ved elektronisk registerkontroll forutsetter at samkjøringen av registre kan skje ut fra kriterier som gjør det enkelt å sammenligne opplysningene i de to registrene, slik at kontrollen ikke fører til en utlissing av avvik som i stor grad må tolkes og vurderes nærmere før det avgjøres om saken bør følges opp manuelt. Helseopplysninger og betydningen av helseopplysninger for trygdeytelsene er mer komplekse forhold, og er som allerede understreket ikke aktuelle for registerkontroll.

Høringsrunden viser imidlertid at det er grunn til å presisere dette i lovteksten. Det bør derfor tas inn i den nye lovbestemmelsen *at masseinnhenting av opplysninger ved elektronisk registerkontroll ikke skal omfatte helseopplysninger eller andre personopplysninger som regnes som sensitive etter personopplysningsloven § 2 nr. 8*. I tillegg til helseopplysninger, ekskluderer denne begrensningen opplysninger om rasemessig eller etnisk bakgrunn, politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning, mistanke, siktelse, tiltale eller domfellelse for en straffbar handling, medlemskap i fagforeninger eller seksuelle forhold.

Departementet finner videre at lovteksten så langt mulig bør gi uttrykk for hvilke opplysninger som kan innhentes ved samkjøring av registre. Det foreslås derfor tatt inn i loven at masseinnhenting av opplysninger kan gjelde

- inntekt og andre økonomiske forhold
- yrkesmessig status

- lovlig adgang til opphold eller arbeid i riket
- bosted/adresse
- valutatransaksjoner i utlandet

Etter departementets oppfatning bør det også være adgang til å innhente opplysninger av tilsvarende art. Det foreslås derfor etablert en forskriftshjemmel som åpner for dette. En slik forskrift kan også inneholde nødvendige presiseringer i relasjon til de opplysningstyper som nevnes i loven.

#### 5.6.2 Opplysninger om andre enn stønadstakeren

I høringsnotatet ble det foreslått presisert at innhenting av opplysninger etter § 21-4 første ledd og masseinnhenting av opplysninger kan omfatte opplysninger også om andre personer enn stønadstakeren, *”forutsatt at disse opplysningene ifølge lov eller forskrift kan påvirke retten til ytelsen”*. I høringsrunden mente *Justis- og beredskapsdepartementet* at dette forslaget krever en nærmere vurdering. Også *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet* reiser spørsmål på dette punktet.

*Justis- og beredskapsdepartementet* peker på at det generelle kriteriet for innhenting av opplysninger etter folketrygdloven § 21-4 første ledd er at opplysningene er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt eller har vært oppfylt i en tilbakelagt periode. Det reises spørsmål om den foreslåtte lovteksten er ment å gi en annen og eventuelt videre adgang til innhenting når det gjelder opplysninger også om andre enn stønadstakeren. *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet* reiser tilsvarende spørsmål.

Folketrygdloven § 21-4 første ledd gir hjemmel for innhenting av opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er eller har vært oppfylt. Ettersom retten til ytelser, eller beregningen av ytelser, i nærmere angitte situasjoner er avhengig av andres forhold, må dermed adgangen til å innhente kontrollopplysninger omfatte opplysninger også om andre enn stønadstakeren. Dette er begrenset til opplysninger om forhold som etter lov eller forskrift tillegges vekt ved tilståelse eller beregning av ytelsene. Eksempelvis er retten til ektefelle tillegg avhengig av ektefellens inntekt, og det kan da innhentes opplysninger om inntekten, jf. forutsetningen i Ot.prp. nr. 77 (1989–1990) kapittel 3 og omtale i Rikstrygdeverkets dagjeldende rundskriv til tidligere folketrygdlov § 18-2. Videre forutsetter retten til ytelser som enslig forsørger at forsørgeren ikke lever sammen med den andre

foreldereren, og det kan innhentes opplysninger om den andre forelderens adresse eller bosted, men ikke andre opplysninger. *Departementet* mener det ikke foreligger avgjørende personverninteresser som taler mot slik anvendelse av reglene da opplysningenes art ikke er sensitive jf. personopplysningsloven § 2 nr. 8. Adgangen til å innhente opplysninger om andre enn stønadstakeren går ikke direkte fram av lovteksten i dag. For at det ikke skal være tvil om bestemmelsens rekkevidde, mener departementet at det er grunn til en presisering som foreslått i høringsnotatet. Departementet mener personverninteresser ikke bør være til avgjørende hinder for en presisering da opplysningene det er tale om å innhente klart er knyttet opp mot grunnvilkårene for å motta de aktuelle ytelsene.

*Departementet* foreslår en omformulering av bestemmelsen som ble foreslått i høringsnotatet om adgangen til å innhente opplysninger om andre enn stønadstakeren. Det bør presiseres at det dreier seg om *adgangen til å innhente opplysninger etter første og andre punktum i folketrygdloven § 21-4 første ledd*, dvs. hovedbestemmelsen om innhenting av opplysninger i kontrolløyemed. Uttrykket *”andre enn stønadstakeren”* bør beholdes, idet en presis angivelse av *hvem* det kan innhentes opplysninger om ville bli svært omfattende. I praksis vil dette ikke medføre problemer, idet det framgår av vilkårene for den enkelte ytelsen hvordan og i hvilken utstrekning andres forhold kan eller skal tillegges vekt. Det kan dermed også kontrolleres om en masseinnhenting eller en enkeltstående innhenting av opplysninger ligger innenfor lovhjemmelen.

Etter forslaget i høringsnotatet skulle det kunne innhentes opplysninger om andre enn stønadstakeren, *”forutsatt at disse opplysningene ifølge lov eller forskrift kan påvirke retten til ytelsen”*. Denne passusen førte imidlertid til at det i høringsrunden ble reist spørsmål om forståelsen. Ved å presisere at det dreier seg om innhenting av opplysninger etter § 21-4 første ledd første og andre punktum mener *departementet* en slik tilføyelse blir unødvendig, idet det da som nevnt vil dreie seg om opplysninger som kan ha avgjørende betydning for om vilkårene for rett til ytelsen er oppfylt eller har vært oppfylt i tilbakelagte perioder. Eksempelvis vil rett til ektefelle tillegg etter folketrygdloven § 3-24 tredje ledd bokstav a være direkte avhengig av den forsørgede ektefellens eventuelle inntekt.

Presiseringen i folketrygdloven § 21-4 første ledd nytt tredje punktum foreslås dermed gitt følgende ordlyd: *”Adgangen til å innhente opplysning-*

ger etter første og andre punktum omfatter også opplysninger om andre enn stønadstakeren.” Ettersom den nye § 21-4 d bare gir regler om anvendelsen av § 21-4 første ledd i forhold til registersamkjøring, er det strengt tatt ikke nødvendig å gjenta regelen om ”andre enn stønadstakeren der, slik det ble gjort i forslaget i høringsnotatet. Tvert imot ser dette ut til å ha bidratt til feilaktige oppfatninger når det gjelder forholdet mellom de to bestemmelsene.

### 5.6.3 Hvilke registre er aktuelle for elektronisk registerkontroll

Forslaget i høringsnotatet inneholdt ingen begrensninger mht. til hvilke registre som kunne være gjenstand for masseinnhenting av opplysninger ved elektronisk registerkontroll. Det ble likevel presisert at aktuelle registre måtte inneholde opplysninger av betydning for retten til trygdeytelser, og at adgangen til registersamkjøring måtte vurderes separat for det enkelte register og den enkelte ytelse.

Som tidligere nevnt har registersamkjøringen i dag i hovedsak begrenset seg til skatteetatens registre over inntekt og andre økonomiske forhold, i tillegg til Arbeids- og velferdsetatens egne registre, som Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Ettersom en vesentlig del av kontrollen med stønadstakerne er inntektskontroll, vil de nevnte registrene fortsatt være de viktigste. EDAG-prosjektet innebærer at det søkes lagt til rette for en effektivisering av disse kontrollmulighetene, blant annet slik at man hver måned vil få innrapportert inntektstall for den enkelte arbeidstaker. Innrapportering på individnivå skjer nå bare ved den årlige lønns- og trekkoppgaven.

I høringsrunden ble det påpekt at forslaget ikke gjorde det klart hvilke registre som det kunne foretas masseinnhenting av opplysninger fra, slik at bestemmelsen også på dette punktet hadde fått en svært vid utforming. Dette kom blant annet til uttrykk i Datatilsynets uttalelse.

Departementet finner at den vide utformingen av bestemmelsen for så vidt er i tråd med hjemmelen i folketrygdloven § 21-4 første ledd om innhenting av opplysninger. Begrensningene følger av de opplysninger som er nødvendige for behandling av krav om ytelser og kontroll med løpende ytelser. På den andre siden vil en formell avgrensning til etatens egne registre og skatteetatens registre i realiteten dekke det vesentligste av de kontrollbehov som kan dekkes ved samkjøring av registre.

Det foreslås at loven bare gir uttrykk for det overordnede prinsippet, dvs. at masseinnhenting av opplysninger bare kan skje når det aktuelle registeret inneholder opplysninger av betydning for retten til ytelser, men slik at det kan gis nærmere regler i forskrift, der eventuelle begrensninger kan tas inn.

I høringsnotatet ble det pekt på at en systematisk bruk av elektronisk registerkontroll bør omfatte skatteetatens registre, Brønnøysundregistrene, registrene i Statens Lånekasse for utdanning og Utlendingsdirektoratet, Posten Norges adresseregister og Valutaregisteret i tillegg til etatens egne registre, dvs. registrene over stønadstakere og Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret.

For ordens skyld nevnes at forholdene per i dag ikke uten videre ligger til rette for at samkjøring med alle de nevnte registrene kan foretas. Eksempelvis ble dette påpekt i Utlendingsdirektoratets høringsuttalelse for så vidt gjelder direktoratets registre. De nevnte registrene vil imidlertid ha stor kontrollmessig verdi i forhold til trygdens ytelser, og det må antas å være i tråd med Riksrevisjonens mål om gjenbruk av data i offentlige registre at det foretas samkjøring med disse registrene.

Departementet er oppmerksom på at Posten Norge og Arbeidsgiverforeningen Spekter i sine høringsuttalelser gikk imot samkjøring med Postens adresseregister. Dette ble begrunnet med at opplysningene i adresseregisteret verken har positiv eller negativ troverdighet når det skal avgjøres hvor en person er bosatt, og det ble også vist til at Posten er en kommersiell aktør. Posten Norge er likevel blant de instanser som det kan innhentes opplysninger fra i medhold av folketrygdloven § 21-4 første ledd, og departementet finner at adresseregisteret bør inkluderes. De mulige feilkildene ved registeret er imidlertid forhold som må tas i betraktning når man vurderer de opplysninger som innhentes, enten det dreier seg om masseinnhenting ved registersamkjøring eller anmodning om opplysninger i en enkelt sak.

### 5.6.4 Gjennomføringen av elektronisk registerkontroll

Samkjøring med andre offentlige registre utføres av særskilte enheter i Arbeids- og velferdsetaten. Dette gikk ikke fram av det forslag til ny § 21-4 d som ble lagt fram i høringsnotatet, som dermed fikk en ordlyd som var langt videre enn både praksis i dag og intensjonene knyttet til eventuell utvidet bruk av registersamkjøring. Det bør derfor innarbeides i lovbestemmelsen at masseinnhen-

ting av opplysninger *skal foretas av særskilte utpekte enheter*, slik at det legges til rette for å unngå spredning av de opplysninger som innhentes utover det som er nødvendig for å ivareta kontrollhensynet.

Ved masseinnhenting av opplysninger kan det register som det samkjøres med inneholde *opplysninger utover de opplysninger som Arbeids- og velferdsetaten ber om*. Registerkontrollen må da gjennomføres slik at de nevnte opplysningene ikke utleveres ved samkjøringen, heller ikke for de stønadstakere som samkjøringen "treffer".

Videre vil det andre registeret normalt inneholde *opplysninger om andre personer enn de stønadstakere som står på listen fra Arbeids- og velferdsetaten*. Samkjøringen må gjennomføres slik at opplysninger om disse personene ikke utleveres. Også dette bør innarbeides i lovteksten.

Ved registerkontroll vil det være nødvendig med *for- og etterarbeid* i enheten som skal utføre masseinnhenting av opplysninger. Kriteriene for kjøringen må fastlegges, og det må vurderes om samkjøringen skal omfatte alle mottakerne av en gitt ytelse eller et utvalg av mottakerne. Generelt bør retningslinjen være at masseinnhenting av opplysninger så langt mulig begrenses til stønadstakere som vurderes å tilhøre en risikogruppe. Registersamkjøring må imidlertid også kunne foretas som stikkprøvekontroll eller som kontroll av hele populasjonen av stønadstakere. Hva som er mulig eller hensiktsmessig vil variere med hvilken type opplysninger og hvilken type ytelse det dreier seg om.

En vesentlig del av behandlingen i enheten vil bestå i tolkning av resultatene av kjøringen med henblikk på videre oppfølging av saken. Dersom oppfølgingen legges til de ordinære enhetene i etaten, må det sikres at opplysningene bare gis videre til dem som skal foreta oppfølgingen.

Departementet finner at den nye lovbestemmelsen bør inneholde regler om behandlingen i enheten som foretar masseinnhenting av opplysninger. Også på dette punktet synes det aktuelt med supplerende i forskrift.

### 5.6.5 Varsling

I høringsrunden ble det reist spørsmål om varsling i forbindelse med elektronisk registerkontroll, dvs. at den enkelte stønadstakeren blir orientert om at kontrollen skal foretas eller er foretatt. Ifølge personopplysningsloven § 20 første ledd skal en behandlingsansvarlig av eget tiltak informere den registrerte om hvilke opplysninger som samles inn etter at innsamling har skjedd. Etter

bestemmelsens andre ledd bokstav a gjelder dette likevel ikke dersom innsamlingen er uttrykkelig fastsatt i lov.

Innhenting av opplysninger ved behandling av trygdesaker har klar hjemmel i lov, og omfattes etter departementets oppfatning tilsvarende klart av unntaket fra varslingsplikten i personopplysningsloven § 20 andre ledd bokstav a. Det nærmere innholdet i unntaket har imidlertid vært omstridt i praksis.

I en avgjørelse i Personvernemnda ble det lagt til grunn at Arbeids- og velferdsetaten plikter å gi varsel om innhenting av fullstendige pasientjournaler (som bare er aktuelt ved mistanke om misbruk hos vedkommende behandler). Avgjørelsen bygget blant annet på en feilaktig tolkning av folketrygdloven § 21-4 c fjerde ledd om at personopplysningsloven gjelder for Arbeids- og velferdsetatens innhenting og behandling av opplysninger, med de unntak som framgår av folketrygdloven § 21-4 b. Personvernemnda forsto den sistnevnte bestemmelsen slik at personopplysningslovens regler om unntak derved ble satt ut av spill, deriblant unntaket i denne lovens § 20 andre ledd bokstav a.

Personvernemndas lovtolkning var så vidt problematisk at departementet forela spørsmålet for Lovavdelingen i Justisdepartementet, som kom til at bestemmelsen i folketrygdloven § 21-4 c måtte leses og forstås etter sin ordlyd og i samsvar med vanlig språkbruk, dvs. at personopplysningsloven, inkludert lovens unntaksbestemmelser, gjelder for Arbeids- og velferdsetatens behandling. I den utstrekning bestemmelsene i folketrygdloven § 21-4 b inneholder avvik fra personopplysningsloven, går imidlertid folketrygdbestemmelsen foran. Avgjørelsen i Personvernemnda må oppfattes slik at personopplysningsloven § 20 andre ledd bokstav a i seg selv ikke pålegger Arbeids- og velferdsetaten en varslingsplikt. Nemndas avgjørelse om varslingsplikt ved innhenting av fullstendige pasientjournaler ble dermed bygget utelukkende på den feilaktige tolkningen av folketrygdloven § 21-4 c.

I forbindelse med at Arbeids- og velferdsetaten ble orientert om Lovavdelingens uttalelse, ba departementet også om at etaten skulle fortsette å varsle ved innhenting av fullstendige pasientjournaler. Denne varslingen er lite belastende for etaten (få tilfelle), samtidig som pasientjournalene inneholder svært sensitiv informasjon.

Det synes etter dette klart at personopplysningsloven ikke krever varsling ved masseinnhenting av opplysninger etter folketrygdloven § 21-4 første og femte ledd. En slik varsling ville i realite-

ten ha liten betydning for de stønadstakere som ikke følges opp etter registersamkjøringen, enten fordi det er samsvar mellom opplysningene i registrene eller fordi avviket er bagatellmessig, men etaten ville samtidig påføres merarbeid og betydelige utgifter (porto mv.). Departementet vil imidlertid påse at den generelle informasjonen til stønadstakerne inneholder opplysninger om at det vil bli gjennomført rutinemessige kontroller, også i form av elektronisk registerkontroll.

Når det gjelder de stønadstakere som følges opp etter registersamkjøringen, vil de bli gitt rik adgang til å kommentere saken og eventuelt motbevise de fakta som etaten legger til grunn. De vedtak som treffes, er dessuten gjenstand for vanlig klagebehandling i etaten, anke til Trykderetten og eventuell prøving i de ordinære domstolene. Det er på denne bakgrunn vanskelig å se at en separat varsling om selve informasjonsinnhentingen ville ha nevneverdig betydning for denne gruppen.

Departementet mener på denne bakgrunn at unntaket fra varslingsplikt i personopplysningsloven § 20 andre ledd bokstav a bør gjelde også i de aktuelle sakene.

#### 5.6.6 Helsetjenesteforvaltningen

I høringsrunden pekte Helsedirektoratet på at bestemmelsene om innhenting av opplysninger også gjelder ved kontroll på helsetjenesteforvaltningens område. Dette innebærer at også helse- tjenesteforvaltningen i prinsippet har adgang til å foreta masseinnhenting av opplysninger ved elektronisk registerkontroll.

Framstillingen i proposisjonen her tar sikte på bruken av registerkontroll når det gjelder ytelser som administreres av Arbeids- og velferdsetaten. Det foreslås at dette presiseres i lovteksten.

### 5.7 Nærmere om departementets forslag

Masseinnhenting av opplysninger ved elektronisk registerkontroll er en form for innhenting av opplysninger ved bruk av hjemmelen i folketrygdloven § 21-4 første ledd. Forslaget til ny § 21-4 d skal gi regler for bruken av denne kontrollformen, som skiller seg klart fra anmodninger om opplysninger i enkeltsaker. Reguleringen tar sikte på å legge til rette for utvidet bruk av elektronisk registerkontroll og gjenbruk av data i offentlige registre i tråd med Riksrevisjonens synspunkter i en rekke dokumenter til Stortinget. På bakgrunn av høringsuttalelsene og spesielt Datatilsynets syns-

punkter, 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.

Departementet har ikke foretatt en nærmere vurdering av forholdet til EMK artikkel 8, jf. Datatilsynets høringsuttalelse. Den brede støtten i høringsrunden til registerkontroll som kontrollform viser etter departementets oppfatning at registerkontrollene generelt ikke oppleves som et uforholdsmessig inngrep i personvernet. Flere av høringsinstansene framhever derimot betydningen av en effektiv kontroll for trygdesystemets legitimitet, og det pekes også på at det antas å være betydelige mørketall når det gjelder trygdemisbruk. 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.

Etter dette bør en ny § 21-4 d i folketrygdloven om masseinnhenting av opplysninger

- presisere at innhenting er hjemlet i § 21-4 første og femte ledd (sjette ledd etter forslaget her)
- gi en definisjon av masseinnhenting
- angi hvilke opplysninger som kan omfattes av registerkontroller og hvilke registre som det kan foretas kontroller mot
- slå fast at masseinnhenting skal foretas av særskilt utpekte enheter
- gi regler om gjennomføringen av registerkontroller og behandling av opplysningene
- sikre at masseinnhenting ikke skal medføre utlevering av andre opplysninger enn dem registerkontrollen gjelder eller utlevering av opplysninger om andre enn de stønadstakere som kontrollen ”treffer”
- slå fast at offentlige myndigheter skal gjøre aktuelle opplysninger elektronisk tilgjengelige og at utleveringen av opplysninger skal skje uten vederlag

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 registerkon-

troller mht. andre opplysninger enn de som konkret nevnes i lovbestemmelsen, forutsatt at de er av samme art. Utkast til forskrift forutsettes forelagt Datatilsynet.

I folketrygdloven § 21-4 første ledd bør det presiseres i et nytt tredje punktum at adgangen til å innhente opplysninger også omfatter opplysninger om andre enn stønadstakeren. Det bør gjøres klart at det er adgangen til å innhente opplysninger etter første og andre punktum i leddet som skal anvendes også for andre enn stønadstakeren, dvs. at det må dreie seg om opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er eller har vært oppfylt. Opplysninger om andre enn stønadstaker vil kunne innhentes også ved elektronisk registerkontroll.

Det vises ellers til drøftingen i punkt 5.6.

*Departementet foreslår etter dette 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.* Det vises til lovforslaget og til merknadene til de enkelte paragrafene.

## 6 Rapporteringsplikt for andre offentlige myndigheter

### 6.1 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, dvs. § 18-3, som var forløperen til dagens § 21-4. Lovavdelingen uttaler følgende:

”Lovavdelingens syn på de generelle sidene ved bestemmelsen om opplysningsplikt i ftrl § 18-3 nr 1 første ledd første punktum kan ut fra det foranstående oppsummeres slik: Vi antar at utgangspunktet må være at bestemmelsen

ikke gir tilstrekkelig hjemmel for å gi pålegg om generell, løpende meldeplikt. Dette utgangspunktet må i hvert fall gjelde i tilfeller hvor trygdens organer kan vareta sin kontrollfunksjon i rimelig grad ved å innhente opplysninger på annen måte (se eksempelvis under punkt 4 nedenfor). Den foreliggende saken gir oss ikke noen foranledning til å ta stilling til om adgangen til å gi pålegg om generell meldeplikt er helt avskåret, og vi vil ikke utelukke at det på enkelte saksområder kan foreligge så tungtveiende kontrollbehov at det nevnte utgangspunktet må fravikes. Som et generelt synspunkt legger vi imidlertid til grunn at trygdens organer ikke med hjemmel i ftrl § 18-3 kan pålegge generell, løpende meldeplikt i forhold til opplysninger som gjelder ikke navngitte personer og som ellers er undergitt lovbestemt taushetsplikt.”

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 på etterhånd, slik at løpende ytelser blir utbetalt utover det tidspunkt da de skulle ha vært stanset.

### 6.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en endring i 21-4 femte ledd, nytt tredje punktum, ved at det tas inn en bestemmelse om plikt for utlendingsmyndighetene til å melde fra til Arbeids- og velferdsetaten om vedtak av betydning for medlemskap i folketrygden. Utlendingsmyndighetene treffer vedtak om oppholdstillatelse (behov for beskyttelse), og ved deres vedtak vil også det medlemskap søkeren har i folketrygden, for eksempel etter et midlertidig oppholdsgrunnlag, ikke lenger være oppfylt. Departementet foreslo derfor at det innføres en bestemmelse som gir utlendingsmyndighetene plikt til på eget tiltak å melde fra om vedtak de treffer.

Bakgrunnen for forslaget var begrunnet i at meldeplikt fra andre etater til Arbeids- og velferds-

etaten vil innebære en mer helhetlig og integrert tilnærming til saksbehandlingen i det offentlige. Avgjørelser i en del av rettighetssystemet vil så raskt som mulig kunne følges av avgjørelser i andre deler av rettighetssystemet dersom regelverket åpner for det.

Avgjørelser som treffes av utlendingsmyndighetene ble i høringsnotatet ansett for i særlig grad å være aktuell for en meldeplikt. Utlendingsmyndighetenes avgjørelser vil i mange tilfeller være avgjørende for medlemskapet i folketrygden, og dermed også retten til ytelser. I høringsnotatet ble nevnt at en søknad om beskyttelse og oppholdstillatelse er under behandling, har søkeren et begrenset medlemskap i folketrygden. Det ble vist til at det kan utbetales sykepenger når det treffes vedtak om avslag på søknaden om beskyttelse og/eller opphold. Følgen av utlendingsmyndighetenes vedtak vil da være at retten sykepenger bortfaller, og at utbetalingen umiddelbart skal opphøre. I praksis opplever Arbeids- og velferdsetaten at manglende meldingsrutiner mellom etatene fører til at sykepengene utbetales utover det tidspunkt da retten faller bort. Også andre vedtak hos utlendingsmyndighetene ble antatt å ha tilsvarende virkninger for medlemskapet i folketrygden, og dermed utbetaling av løpende ytelser.

Departementet foreslo derfor at folketrygdloven § 21-4 fjerde ledd om meldeplikt for skoler mv. burde bygges ut, slik at Arbeids- og velferdsetaten kan pålegge utlendingsmyndigheten å sende rutinemessige meldinger om nærmere angitte vedtak. I forslaget til lovtekst ble dette angitt å være endelige vedtak i saker om beskyttelse når søkeren ikke får bli i Norge, endelige utvisningsvedtak og andre vedtak av avgjørende betydning for medlemskapet i folketrygden. Det nærmere omfanget av den foreslåtte meldingsplikten, og den praktiske gjennomføringen av den, ble antatt å kunne avklares ved kontakt mellom Arbeids- og velferdsetaten og utlendingsmyndighetene.

Avgjørelser fra andre offentlige organer ble i høringsnotatet, alt etter omstendighetene, også ansett å kunne ha betydning for de trygdeytelser en person har rett til eller medlemskapet i folketrygden. Departementet mente det burde arbeides videre med spørsmålet, med sikte på en nærmere utredning av om også andre organer enn utlendingsmyndighetene bør kunne pålegges meldeplikt, og hvordan slik meldeplikt eventuelt burde tas inn i regelverket og implementeres i praksis. Det ble derfor ikke foreslått meldeplikt for andre offentlige organer enn utlendingsmyndighetene. Fra utkast til nytt tredje punktum i femte ledd hitsettes:

”Arbeids- og velferdsetaten kan pålegge helseinstitusjoner, fengsler og boformer for helseomsorg og pleie å gi rutinemessige meldinger om innskriving og utskrivning av klienter. Skoler kan pålegges å gi rutinemessige meldinger når elever har fravær som kan skyldes utenlandsopphold. Videre kan utlendingsmyndighetene pålegges å gi rutinemessige meldinger når det er fattet endelig vedtak om at en asylsøker ikke får bli i riket, om endelige utvisningsvedtak og andre vedtak av avgjørende betydning for medlemskapet i folketrygden.”

### 6.3 Høringen

Følgende høringsinstanser har uttalt seg om forslagene i høringen om å innføre rapporteringsplikt for utlendingsmyndighetene når disse treffer vedtak av betydning for medlemskapet i folketrygden:

*Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeidsgiverforeningen Spekter, LO, Skattedirektoratet og Utlendingsdirektoratet (UDI).*

*Arbeidsgiverforeningen Spekter* har stilt seg positive til forslaget om å innføre en rapporteringsplikt for andre offentlige organer. *LO* støtter også forslagene til endringer i folketrygdloven som er fremsatt i høringsnotatet, uten å uttale seg særskilt om rapporteringsplikt for offentlige organer.

*UDI* uttaler at de per i dag ikke har lagt opp til løsninger som innebærer at de av eget tiltak kan gi opplysninger til andre offentlige organer, heller ikke til Arbeids- og velferdsetaten. Etablering av en meldeplikt for UDI vil kreve at det utvikles elektroniske løsninger for det, og det vil ta noe tid og innebærer kostnader.

I tillegg har UDI kommentert utkastet til § 21-4 femte ledd siste punktum:

”... fattet endelig vedtak om at en asylsøker ikke får bli i riket, (...) bør erstattes med (...) fattet endelig avslag på søknad om beskyttelse, (...). Det bør også avklares om NAV skal ha melding eller ikke der det etter søknad om beskyttelse er gitt opphold på humanitært grunnlag, men ikke gitt beskyttelsesstatus (asyl).

Det bør defineres nærmere hva som ligger i ”endelig avslag” i denne sammenheng. Vil det si at NAV skal ha melding når det er fattet avslag i Utlendingsnemnda eller skal man også avvente eventuell domstolsavgjørelse? Videre varierer det hvorvidt det gis utsatt iverkset-

telse eller ikke i ulike sakstyper. For eksempel vil det i beskyttelsessaker som behandles etter en hurtigprosedyre normalt ikke gis utsatt iverksettelse. Utlendingen vil da ha plikt til å forlate landet selv om vedtaket blir påklagd. Det bør avklares hvorvidt NAV også skal ha meldinger i slike tilfeller.

Utkastet sier at det også skal gis meldinger når det er fattet "(...) andre vedtak av avgjørende betydning for medlemskapet i trygden." Slik vi forstår det, vil dette kunne gjelde mange av våre vedtak, for eksempel ved tilbakekall av ulike typer tillatelser eller ved avslag på søknad om fornyelse eller permanent tillatelse. Det må defineres tydelig hvilke typer vedtak som vil få betydning for medlemskap i folketrygden slik at det ikke gis ut mer informasjon enn nødvendig."

*UDI* kommenterer også de økonomiske og administrative konsekvenser av en eventuell rapporteringsplikt. Det anses ikke mulig per i dag å anslå og andre kostnader, da *UDI* ikke har klart for seg hvilke løsninger som vil være nødvendig. Ut fra erfaring antydes utvikling av løsninger å være både tidkrevende og kostbare.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet* er positive til forslaget om utlendingsmyndighetenes rapporteringsplikt. Påpeker, på samme måte som *UDI*, at det vil være behov for å utarbeide tekniske løsninger for mottak av slike varsler og videre behandling internt i *Arbeids- og velferdsetaten*. Viser til at det pågår arbeid med å etablere et elektronisk grensesnitt mot *UDI* i 2012, og at en fullverdig systemløsning først vil kunne realiseres gjennom IKT-moderniseringen i etaten. Fra uttalelsen hitsettes:

"Utlendingsmyndighetene vil ikke ha mulighet til å identifisere hvem som mottar ytelse eller har framsatt krav om ytelse fra NAV når de for eksempel fatter et utvisningsvedtak. Alle vedtak vil derfor bli rapportert til *Arbeids- og velferdsetaten*. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* har presisert lovforslaget under punkt 6 i henhold til dette. Tilføyelsen gjør at bestemmelsen fanger opp de tilfellene der *Arbeids- og velferdsetaten* betaler ytelser til personer som på et gitt tidspunkt ikke lenger er medlem i trygden. Dette kan gjelde saker hvor det utbetales til utflyttede personer i utlandet. Det kan også gjelde saker der det kan være aktuelt for *Arbeids- og velferdsetaten* å kreve penger tilbake fra personer som ikke lenger er medlem i trygden."

Etter dette foreslår *Arbeids- og velferdsdirektoratet* følgende nytt tredje punktum i § 21-4 femte ledd:

"Videre kan utlendingsmyndighetene pålegges å gi rutinemessige meldinger om avslag på søknad om asyl, om endelige utvisningsvedtak og andre vedtak som kan ha betydning for medlemskapet i folketrygden eller for retten til ytelser som administreres av *Arbeids- og velferdsetaten*."

*Skattedirektoratet* har også uttalt seg om forslaget om å innføre rapporteringsplikt for utlendingsmyndighetene. *Direktoratet* kommenterer at det er mest hensiktsmessig at både trygdens inntekts- og utgiftsside ivaretas, under henvisning til at trygdeavgift bare skal betales av trygdens medlemmer. Fra uttalelsen hitsettes:

"For at *Skatteetaten* skal kunne klare å fastsette trygdeavgift for disse gruppene, er vi avhengige av å motta den samme informasjon som *Arbeids- og velferdsetaten* om utlendingers oppholdsstatus. *Skatteetaten* har i dag ingen klar hjemmel i ligningsloven for en slik ukrevd informasjonstilgang fra utlendingsmyndighetene. Sett fra vårt ståsted er det følgelig ønskelig å få en tilsvarende endring i ligningsloven."

*Skattedirektoratet* kommenterer også ordlyden i forslag til nytt tredje punktum i 21-4 femte ledd, og mener det er en viss åpning for tolkingstil. Fra uttalelsen hitsettes:

"Det er uklart om "andre vedtak" går tilbake til "asylsøkere" eller også andre utlendinger. I høringsnotatet er bare asylsøkere omtalt, men kravet om lovlig opphold eller lovlig tilgang til arbeidsmarkedet gjelder generelt for alle utlendinger. Etter vårt skjønn er det ingen grunn til å skille mellom asylsøkere og andre utlendinger. Alle vedtak som gir opphold i riket eller lovlig tilgang til arbeidsmarkedet, kan være relevante. Dette er avhengig av hvordan en velger å etablere en teknologisk løsning for å ha oversikt over medlemskap i folketrygden. På denne bakgrunn foreslår vi at bestemmelsen gis følgende ordlyd:

"Utlendingsmyndighetene kan pålegges å gi rutinemessige opplysninger om vedtak om lovlig opphold i riket og lovlig tilgang til arbeidsmarkedet, dette inkluderer vedtak om oppholdstillatelse, registrering av personer



som faller inn under reglene for EØS-borgere og endelig avslag på søknad om asyl.” ”

#### 6.4 Departementets vurdering og forslag

Departementet har merket seg at ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslaget om rutinemessige meldinger fra utlendingsmyndighetene til Arbeids- og velferdsetaten. Det framgår 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. Dette gjelder blant annet på IKT-siden. Det framgår imidlertid også at det arbeides med å finne løsninger.

Departementet antar at det i praksis er behov for at Arbeids- og velferdsetaten og utlendingsmyndighetene drøfter hvilke typer vedtak som meldingsrutiner som nevnt bør omfatte og den tekniske gjennomføringen. Det må imidlertid dreie seg om vedtak som virker inn på rettigheter eller medlemskapet i folketrygden. Uten slike meldingsrutiner vil det bli utbetalt en del ytelser på uriktig grunnlag. Det kan i den forbindelse understrekes at meldingsbehovet gjelder selve endringen i oppholdsstatus, ikke opplysninger om det nærmere grunnlaget for endringen. Meldingsrutiner bør derfor kunne etableres uten utlevering av sensitive personopplysninger. I og med at automatiske meldingsrutiner vil gjelde alle vedtak av den aktuelle typen, vil det imidlertid ikke være aktuelt med stans av ytelser i alle disse sakene. Begrensningen til vedtak av betydning for den trygdemessige statusen, innebærer imidlertid at meldingene alltid vil ha relevans.

Etter omstendighetene mener departementet at det bør være tilstrekkelig å ta inn i loven en hjemmel til å gi forskrift om rutinemessige meldinger fra utlendingsmyndighetene til Arbeids- og velferdsetaten om vedtak av betydning for rettigheter eller medlemskapet i folketrygden. En slik forskrift vil gi mulighet for en nærmere regulering av hvilke vedtak som skal omfattes, jf. kommentarene fra UDI til utformingen av forslaget i høringsnotatet.

Departementet foreslår etter dette at det tas inn et nytt tredje punktum i § 21-4 nåværende fjerde ledd (som blir femte ledd etter endringene foreslått i punkt 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. Det vises ellers til lovforslaget og til merknadene til bestemmelsene.

For ordens skyld nevnes at Skattedirektoratet i høringsrunden ba om at også Skatteetaten må få tilsvarende meldinger fra utlendingsmyndighetene. Departementet har ikke funnet grunn til å vurdere dette nærmere, men har oversendt spørsmålet til Finansdepartementet til nærmere vurdering.

## 7 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 7.1 Generelt

Virkningene av tiltak rettet mot å hindre eller avsløre misbruk av velferdsordningene er generelt svært vanskelige å vurdere og anslå. Det gjør ikke oppgaven enklere at tiltakene etter sin art ikke er rettet mot spesifikke ytelser, men vil kunne ha betydning i relasjon til alle ytelser som administreres av Arbeids- og velferdsetaten. Det vises i den forbindelse også til det som er sagt om dette i Ot.prp. nr. 76 for 2007–2008 punkt 1.5 og punkt 8.2.

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.

### 7.2 Mulige innsparinger på stønadsbudsjettet

I Sverige har det blitt gjennomført mørketallsberegninger for å synliggjøre et mulig omfang av feilutbetalingene fra velferdsordningene (Försäkringskassan, brev til Socialdepartementet 19. februar 2010). I denne undersøkelsen blir de totale feilutbetalingene anslått til 3,65 % av de totale utbetalingene. Dette fordelte seg med ca 1/3 på forsettlig misbruk av ordningene, 1/3 på uaktomhet hos stønadstaker, mens feil hos myndighetene ble antatt å stå for ca. 1/3 av feilutbetalingene. De ordningene som ble antatt å ha de beløpsmessig største feilutbetalingene, var sykepengeordningen og uføreytelsene.

Arbeidsdepartementet har mottatt en rapport fra Proba samfunnsanalyse (Proba-rapport 2011-03, avgitt 4. mars 2011) med anslag over mørketall for feilutbetalte sykepenger i Norge, dvs. feilutbetalinger som kan tilskrives stønadstakeren og regnes som misbruk av ordningen. Som nevnt innledningsvis konkluderer rapporten med at det er mer

enn 50 prosent sannsynlig at minst 6 prosent av sykepengeutbetalingene kan tilskrives misbruk. I 2010 tilsvarte dette ca. 2 milliarder kroner. Rapporten framhever imidlertid også problemene med å foreta anslag og usikkerheten rundt anslagene.

Rapporten fra Proba samfunnsanalyse er begrenset til en enkelt av folketrygdens ytelser, og departementet venter, som nevnt under punkt 1, en ytterligere rapport fra en pågående mørketallsundersøkelse om misbruk av flere av de i budsjettssammenheng største velferdsordningene ved utgangen av 2012. Rapporten vil kunne gi departementet et bedre grunnlag for å bekjempe trygdemisbruk. Inntil den ventede undersøkelsen foreligger, er grunnlaget for anslag når det gjelder virkningene av forslagene i proposisjonen her nokså begrenset.

Departementet legger til grunn for forslagene at avdekkede feilutbetalinger grunnet misbruk er betydelig høyere enn anmeldt beløp. Anmeldt beløp er heller ikke identisk med innsparingseffekten av at misbruket ble avslørt. Dersom misbruket ikke hadde blitt avdekket, ville feilutbetalingene ha fortsatt å løpe, og det akkumulerte beløpet i en sak kan bli svært høyt når det dreier seg om langtidsytelser som for eksempel uførepensjon. En uførepensjon har en gjennomsnittlig kapitalisert verdi på ca. 1,3 millioner kroner.

Det kan også være grunn til å understreke at mer effektiv kontroll, for eksempel gjennom registersamkjøring, vil kunne avdekke feilutbetalinger som ikke har sin årsak i mislige forhold fra stønadstakerens side. Dette vil i hovedsak være saker der det er utbetalt for mye. Et redusert antall slike saker vil derfor også gi reduserte utbetalinger. Dette kommer i tillegg til innsparingene som følger av økning i avdekkede misbrukssaker.

Arbeids- og velferdsetaten har tidligere gjort nøkterne anslag som viser at arbeidet mot trygdemisbruk gir gevinst i forholdet 1 : 4 når det gjelder kost-/nyttevurdering, tatt i betraktning også sparte utgifter framover i tid. På dagpengeområdet gjennomføres det registersamkjøring mot interne registre. I 2010 ble 497 personer anmeldt for bedrageri av 46 millioner kroner. Kostnadene ved å avdekke og behandle disse sakene ligger sannsynligvis i størrelsesorden 5 – 7 millioner kroner. Dette kan ikke overføres direkte til andre stønadsområder eller andre registersamkjøring, men det gir indikasjoner på effektiviteten i denne kontrollmetoden.

Det nevnes derfor at dagpenger ved arbeidsløshet skiller seg klart ut når det gjelder andelen stønadstakere som blir anmeldt for misbruk av

velferdsordningene i Arbeids- og velferdsetatens statistikk over anmeldte misbrukssaker for perioden 2008-2010. Dette gjelder både antall anmeldte saker og anmeldte beløp. I årene 2008 – 2010 utgjorde anmeldelser for misbruk av dagpenger vel 47 prosent av sakene og nesten 34 prosent av anmeldte beløp. Tendensen gjenfinnes også for 2011, da utgjorde antallet anmeldelser for misbruk av dagpenger ca 59 prosent av sakene og ca 41 prosent av anmeldte beløp. Gjennomsnittlig anmeldt beløp pr. sak på dagpengeområdet er imidlertid lavere enn for de øvrige områdene. Det høyeste anmeldte beløp pr. sak – 385 000 kroner – finner man på området uførepensjon.

Når det gjelder utslagene av de endringer som forslagene innebærer, antas at innsparinger hovedsakelig vil kunne oppstå som følge av en mer systematisk bruk av, og tilrettelegging for, registersamkjøring. Innsparingene vil omfatte avdekking av feilutbetalinger tilbake i tid så vel som innsparinger i framtidige utbetalinger. Når en misbruks- eller feilutbetalingssak avsløres, skal ytelsen stoppes eller justeres til riktig nivå, slik at det oppstår en akkumulert innsparingseffekt både bakover og framover i tid. Mens innsparingen framover i tid alltid vil kunne realiseres, forutsetter inndekning av den akkumulerte feilutbetalingen bakover i tid blant annet at det foreligger dekningsmuligheter hos den som har fått pengene.

## 8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

---

### *Til § 21-3 nytt fjerde ledd*

I *første punktum* innskjerpes at en person som krever eller mottar en ytelse plikter å legitimere seg når Arbeids- og velferdsetaten krever det. Dette kan skje ved framvisning av pass eller annen gyldig legitimasjon. Poenget er at etaten så langt mulig skal forsikre seg om vedkommendes identitet. Dette forutsetter også at vedkommende personlig møter på det sted som etaten bestemmer. Innsending av passkopi mv. per brev eller elektronisk er ikke tilstrekkelig. Det understrekes videre at legitimasjon ikke bør kreves når han eller hun fra før er kjent for etaten.

I *andre punktum* presiseres at plikten til å legitimere seg også gjelder ved kontakt med lege eller annen sakkyndig ved undersøkelser og lignende med henblikk på erklæringer eller uttalelser til Arbeids- og velferdsetaten som grunnlag for ytelser. Det vises i den forbindelse også til merknaden til § 21-4 fjerde ledd.

*Til § 21-4 første ledd*

I *andre punktum* tilføyes ”regnskapsfører” i oppregningen over instanser som det kan innhentes opplysninger fra.

I *nytt tredje punktum* presiseres at adgangen til å innhente opplysninger også omfatter opplysninger om andre enn stønadstakeren. Det er adgangen til å innhente opplysninger etter første og andre punktum i § 21-4 første ledd som skal anvendes, dvs. at det må dreie seg om opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er eller har vært oppfylt. Opplysninger kan innhentes også ved masseinnhenting, og reglene i ny § 21-4 d vil da gjelde.

*Til § 21-4 fjerde ledd*

I *første punktum* slås fast at helsepersonell mv. skal kreve at stønadstakeren skal legitimere seg ved kontakt med sikte på erklæringer eller uttalelser av betydning for retten til trygdeytelser. I forslaget til § 21-3 nytt fjerde ledd er stønadstakeren pålagt å følge opp dette, se merknaden til denne bestemmelsen.

I *andre punktum* presiseres at det skal gå fram av erklæringen eller uttalelsen fra den sakkyndige at stønadstakeren har legitimert seg på gyldig måte.

*Tredje punktum* åpner for å unnlate å kreve legitimasjon når stønadstakeren fra før er kjent for den som skal avgi erklæringen eller uttalelsen. Det må fremgå av erklæringen at legitimasjon ikke er avkrevd når stønadstakeren er kjent.

*Til § 21-4 femte ledd*

*Første og andre punktum* svarer til nåværende fjerde ledd.

*Tredje punktum* er nytt og åpner for at utlendingsmyndighetene i forskrift kan pålegges å gi rutinemessige meldinger om vedtak av avgjørende betydning for rettigheter eller medlemskap i folketrygden.

§ 21-4 nåværende femte og sjette ledd blir sjette og sjuende ledd som følge av tilføyelsen av et nytt fjerde ledd i paragrafen.

*Til ny § 21-4 d*

I *første ledd* gis regler om Arbeids- og velferdsetats gjennomføring av masseinnhenting av opp-

lysninger med hjemmel i § 21-4 første og sjette ledd. Videre gis en definisjon av masseinnhenting.

*Første ledd bokstav a* presiserer at masseinnhenting kan foretas fra etatens egne registre så vel som registre hos andre offentlige myndigheter.

*Første ledd bokstav b* angir hvilke opplysninger som kan omfattes av masseinnhenting (inntektsopplysninger mv.) Det slås også fast at helseopplysninger og andre sensitive personopplysninger ikke kan gjøres til gjenstand for masseinnhenting.

I *første ledd bokstav c* bestemmes at masseinnhenting skal foretas av en særskilt utpekt enhet og gir regler om gjennomføring av registerkontroller, behandling av opplysningene og videreformidling for videre oppfølging. I tillegg til nødvendig behandling for å korrigere trygdeytelser og eventuell tilbakekreving, forutsettes oppfølging å omfatte også eventuell strafferettslig påtale. Videreformidling skal også kunne skje når dette er bestemt i lov eller i medhold av lov. Et aktuelt eksempel er etatens adgang til å gi opplysninger til andre offentlige organer for å hindre feilutbetalinger fra disse organene (arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 tredje ledd).

*Første ledd bokstav d* presiserer at opplysninger innhentet gjennom masseinnhenting skal slettes så snart hensynet til kontroll og oppfølging tillater det.

*Første ledd bokstav e* inneholder regler med sikte på å sikre at eventuelle andre opplysninger enn dem masseinnhenting gjelder ikke skal omfattes eller utleveres, og det samme gjelder opplysninger om andre personer enn dem som masseinnhenting gjelder. Dersom slike opplysninger ved en feil likevel blir utlevert, skal de slettes hos Arbeids- og velferdsetaten umiddelbart.

I *første ledd bokstav f* presiseres at offentlige myndigheter skal gjøre aktuelle opplysninger elektronisk tilgjengelige. Det skal ikke kreves godtgjørelse for utleveringen av opplysninger til Arbeids- og velferdsetaten.

I *andre ledd* gis det hjemmel for å gi forskrift om gjennomføringen av paragrafen. Det skal kunne bestemmes at masseinnhenting kan omfatte andre opplysninger enn nevnt i tredje ledd første punktum, forutsatt at de er av tilsvarende art (mht. sensitivitet mv.). Forskriften forutsettes også å inneholde bestemmelser om hvilke registre som er aktuelle for samkjøring og nærmere vilkår og begrensninger for masseinnhenting av opplysninger.

Arbeidsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i folketrygdloven (tiltak mot misbruk av velferdsordninger).

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i folketrygdloven (tiltak mot misbruk av velferdsordninger) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### 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 ytelse.*

§ 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 ytelse, 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 uttalen 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 helseomsorg og pleie å gi rutinemessige meldinger om innskriving 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:*

- a) *Masseinnhenting kan skje fra registre hos andre offentlige myndigheter eller fra Arbeids- og velferdsetatens egne registre.*
- b) *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 stønadsmottaker kan videreformidles med sikte på å*

- korrigere eller stanse feilaktige utbetalinger, kreve tilbakebetaling av for mye utbetalt beløp og straffefølgning. 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 de 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.

---

---





Tykk: AS O. Fredt. Arnesen. Oktober 2012

241491