



Arbeids- og
sosialdepartementet

Høringsnotat om utbetaling av uføretrygd og pensjoner ved straffavbrudd under covid-19 pandemien

Utsendelsesdato: 26. februar 2021

Høringsfrist: 15. mars 2021

Innhold

Høringsnotat om utbetaling av uføretrygd og pensjoner ved straffavbrudd under covid-19 pandemien	1
1. INNLEDNING	3
2. Gjeldende rett.....	4
2.1 Folketrygdens ytelser under opphold i institusjon under kriminalomsorgen	4
3. DEPARTEMENTETS VURDERING OG FORSLAG	6
4. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER.....	7
5. FORSLAG TIL ENDRINGER I FORSKRIFT	7

1. Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet sender med dette på høring med kort frist forslag om utbetaling av uføretrygd og pensjoner ved straffavbrudd og straffegjennomføring utenfor fengsel under covid-19-pandemien.

Våren 2020 ble det innført midlertidige hjemler i justissektoren for å iverksette straffavbrudd av kapasitets- og smittevern hensyn. Forslaget innebærer en midlertidig regel slik at de domfelte som dette gjaldt får rett til å få gjenopptatt utbetaling av ytelser i den aktuelle perioden.

De midlertidige reglene om straffavbrudd er opphevet, og forslaget gjelder derfor et begrenset antall saker. Reglene er erstattet med mulighet for straffegjennomføring utenfor fengsel, som normalt gir rett til utbetaling av ytelser. Folketrygdloven viser imidlertid til de generelle reglene om dette (straffegjennomføringsloven § 16). Forslaget her innebærer en presisering av at det skal være en tilsvarende rett til utbetaling av ytelser når straffegjennomføring utenfor fengsel besluttes etter midlertidige regler.

1.1 Høringsnotats hovedinnhold

Høringsnotatet inneholder forslag til en midlertidig forskriftsbestemmelse som vil gi Arbeids- og velferdsetaten hjemmel til å etterbetale utbetaling av ytelser til livsopphold i form av uføretrygd, alderspensjon, etterlattepensjon og barnpensjon til stønadmottakere ved straffavbrudd når soning av straff har blitt avbrutt på grunn av kapasitetsutfordringer i anstalten under Covid-19-pandemien.

I praksis vil disse sakene hovedsakelig gjelde personer som mottar uføretrygd, men kan også tenkes å være aktuelt for andre ytelser som for eksempel alderspensjon. Forslaget gjelder derfor både uføretrygd, pensjoner og etterlatteytelser. Når det gjelder korttidytelser som sykepenger og arbeidsavklaringspenger opplyser Arbeids- og velferdsdirektoratet at problemstillingen ikke antas å være aktuell. Dette skyldes blant annet at sykepenger er en ytelse som gis per dag. Ytelserne er som nevnt korttidytelser, hvor vilkårene vil måtte prøves på ny før ytelse eventuelt kan gis.

Arbeids- og sosialdepartementet vil komme tilbake med en vurdering om det på generelt grunnlag bør åpnes for utbetaling av ytelser på nærmere vilkår under straffavbrudd. Allerede nå bør det imidlertid igangsettes en rask prosess for å komme fram til en bedre løsning for de tilfellene som var omfattet av Justis- og beredskapsdepartementets midlertidige regler under pandemien.

1.2 Bakgrunnen for forslaget

Med hjemmel i koronaloven ble Justis- og beredskapsdepartementet (JD) ved kgl. res. 27. mars 2020 gitt fullmakt til å fastsette en midlertidig forskrift om straffegjennomføring for å avhjelpe negative konsekvenser av utbrudd av covid-19. Forskriften inneholdt blant annet bestemmelser om gjennomføring av straffavbrudd for å redusere antallet innsatte i fengsel.

Bestemmelsen om straffavbrudd ble erstattet med en tilsvarende regel gjennom midlertidig lov om endringer straffegjennomføringsloven (tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19) § 45 bokstav c, se Prop. 111 L (2019-2020). Denne midlertidige regelen ble opphevet 1. november 2020.

Straffavbrudd ble benyttet i mange tilfeller i den første tiden etter utbruddet av covid-19. Ordningen gjaldt for en periode på inntil en måned, med mulighet for forlengelse i ytterligere en måned. Det var et vilkår at den domfelte disponerte egen bolig.

I forbindelse med behandlingen av Prop. 111 L (2019–2020), traff Stortinget 19. mai 2020 følgende anmodningsvedtak (vedtak nr. 591):

«Stortinget ber regjeringen legge til rette for at det så langt som mulig ikke skal iverksettes soningsavbrudd mot den innsattes ønske. Andre tiltak skal alltid vurderes før soningsavbrudd iverksettes.»

Som et alternativ til straffavbrudd ved kapasitetsutfordringer på grunn av pandemien er det nå gitt en utvidet adgang til straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel, se straffegjennomføringsloven § 45 bokstav c under kapittel 3 A, Midlertidige regler for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19.

Den utvidede bruken av straffavbrudd aktualiserte spørsmålet om rett til ytelser i slike situasjoner, og den spesielle situasjonen under covid-19 gjør det etter Arbeids- og sosialdepartementets vurdering nødvendig å gi særregler med tilbakevirkende kraft i disse tilfellene.

2. Gjeldende rett

2.1 Folketrygdens ytelser under opphold i institusjon under kriminalomsorgen

Formålet med uføretrygd, alderspensjon, etterlattepensjon og barnepensjon er å sikre inntekt til livsopphold.

Når personer som mottar ytelser fra folketrygden oppholder seg i en av kriminalomsorgens anstalter med fri kost og losji, skal ytelsen reduseres. Det anses ikke som rimelig at man skal kunne motta uavkortede ytelser over lang tid samtidig som staten betaler for kost og losji. For å unngå overkompensasjon likestilles dermed innsatte som har ytelser fra folketrygden med vanlige lønsmottakere, som mister sin inntekt når de utholder straffereaksjoner, se Prop. 66 L (2013-2014).

Uføretrygd, alderspensjon, etterlatteytelser og barnepensjon stoppes derfor fra og med andre måned etter at soningen tar til, jfr. folketrygdloven §§ 12-20, 19-22, 20-23, 16-12, 17-14 og 18-9. Ytelsen (unntatt barnepensjon) skal likevel utbetales med 50 prosent når vedkommende forsørger barn.

Fra og med kalendermåneden vedkommende blir løslatt, kommer ytelsen til utbetaling etter de vanlige bestemmelser.

Det er ikke direkte omtalt i lov eller forarbeider hva som skal skje med ytelsene ved straffavbrudd.

Ved straffavbrudd sones det ikke straff, men det har heller ikke skjedd en løslatelse. Reglene anvendes slik at ytelsen stoppes fram til løslatelsen, selv om det skjer straffavbrudd i mellomtiden. Dette må blant annet ses på bakgrunn av hensynet til å unngå overkompensasjon og at ytelsene utbetales per måned, mens straffavbrudd kan være av relativt kort varighet. Dersom slike situasjoner skulle likestilles med løslatelse vil et kort straffavbrudd som strekker seg over et månedsskifte kunne gi full ytelse i tre måneder. Det vil også være tilfeller hvor den domfelte er under behandling med kost og losji under straffavbruddet. Forslaget her innebærer at det nå gis

hjemmel til å utbetale ytelser under straffavbrudd som var besluttet etter de midlertidige reglene under pandemien. Etter Arbeids- og sosialdepartementets vurdering er det rimelig at personer som hadde straffavbrudd på grunn av pandemien og forsørget seg selv, får etterbetalt ytelsen sin fra folketrygden.

Departementet vil komme tilbake med en vurdering av det kan være grunn til å gjøre en tilpasning av regelverket på generelt grunnlag framover i tid, der et straffavbrudd strekker seg over lengre tid, og den domfelte forsørger seg selv i denne perioden.

2.2 Straffegjennomføringsloven

I henhold til lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) § 35 kan kriminalomsorgen beslutte at gjennomføring av straffen skal avbrytes dersom domfeltes helsetilstand tilsier det, eller når det for øvrig foreligger særlige tungtveiende grunner som ikke kan avhjelpes på annen måte.

Ifølge forarbeidene, se Ot. prp. Nr. 5 (200-2001), kan kravet til tungtveiende grunner i tillegg til innsattes egen helsetilstand eksempelvis være oppfylt for tilfeller hvor det er alvorlig sykdom i innsattes nærmeste familie eller når innsatte blir erklært midlertidig soningsudyktig.

Gjennomføring av straffavbrudd er nærmere regulert i forskrift av 22. februar 2002 nr. 183 om straffegjennomføring (straffegjennomføringsforskriften). Det følger av § 3-3 bokstav a at den tid domfelte har vært innvilget avbrudd i straffegjennomføringen, i medhold av lov om gjennomføring av straff § 35, ikke inngår i straffetiden og forlenger dermed den opprinnelige løslatelsesdato når soningen gjenopptas. I henhold til forskriften § 3-33 kan avbrudd gis i en bestemt periode, inntil fire uker, og kan senere forlenges én gang med inntil fire uker. I særlige unntakstilfeller kan avbrudd av lengre varighet innvilges.

I en normalsituasjon vil straffavbrudd de aller fleste tilfeller innvilges for en kortere tidsperiode og årsaken til avbruddet skyldes som hovedregel forhold på den domfeltes side.

Straffavbrudd under Covid-19-pandemien.

For å sikre forsvarlige forhold for innsatte, ansatte og andre som oppholder seg i fengsel under pandemien, ble det med hjemmel i koronaloven ble Justis- og beredskapsdepartementet ved kgl. res. 27. mars 2020 gitt fullmakt til å fastsette en midlertidig forskrift om straffegjennomføring for å avhjelpe negative konsekvenser av utbrudd av covid-19.

Midlertidig forskrift av 27. mars 2020 nr. 461 om straffegjennomføring for å avhjelpe negative konsekvenser av Covid 19 inneholdt blant annet en bestemmelse om gjennomføring av straffavbrudd. Bestemmelsen ble videreført i et nytt kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven.

For å redusere uforutsigbarheten for domfelte, ble det fastsatt en tidsmessig begrensning på én måned, men slik at beslutningen kunne forlenges med inntil en måned.

Bestemmelsen i den midlertidige forskriften ble fra mai 2020 videreført med en tilsvarende regel gjennom midlertidig lov om endringer straffegjennomføringsloven (tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19) § 45 bokstav c, se Prop. 111 L (2019-2020). De midlertidige reglene ble opphevet 1. november 2020.

3. Departementets vurdering og forslag

Formålet med uføretrygd, alderspensjon, etterlatteytelser og barnpensjon er å sikre inntekt til livsopphold. For å unngå dobbelkompensasjon er det rimelig at ytelsen til innsatte, som oppholder seg i en av kriminalomsorgens anstalter og staten besørger kost og losji, blir stanset eller redusert.

Straffavbrudd som er begrunnet i at domfeltes helse krever medisinsk behandling og innleggelse på sykehus, eller annen institusjon som står for kost og losji, vil ikke påføre den domfelte økonomisk tap. Det vil normalt heller ikke avbrudd av kort varighet.

Ytelser til livsopphold er en månedlig ytelse og det ville ikke være rimelig å gi ytelser til livsopphold for en hel måned dersom avbruddet kun varer noen dager.

Som nevnt under beskrivelsen av gjeldende rett kunne det besluttes straffavbrudd for inntil fire uker, med mulighet for forlengelse i inntil fire uker, etter den § 45 c i straffegjennomføringsloven som gjaldt frem til 1. november 2020. Etter det departementet har fått opplyst, ble denne adgangen benyttet i en del tilfeller. Det var et vilkår for straffavbrudd etter bestemmelsen at den domfelte hadde egen bolig

Et særtrekk ved disse tilfellene er at straffavbrudd ikke ble besluttet etter søknad og ut fra hensynet til den innsatte selv, men på bakgrunn av smittevern hensyn og kapasitet i fengslene. Det at den domfelte, i tillegg til belastningen med at løslatelsesdato flyttes framover i tid ikke har rett til ytelser fra folketrygden, gjør at tiltaket må anses relativt inngripende.

I Prop. 53 LS (2019-2020) er det gitt uttrykk for at det er ønskelig å kunne kompensere gjennom folketrygden for grupper som blir økonomisk skadelidende av smitteverntiltak (punkt 6.2):

"Det kan fremover være behov for på kort varsel å iverksette tiltak som kan forhindre smitte i befolkningen. Det må sikres nødvendig hjemmelsgrunnlag for å kunne gjøre midlertidige tilpasninger i folketrygdloven for å legge til rette for slike tiltak. I enkelte tilfeller kan tiltakene medføre at noen blir særlig økonomisk skadelidende. Myndighetene bør da ha mulighet til å innføre midlertidige kompenserende tiltak".

På bakgrunn av dette mener departementet at det vil være rimelig med en særordning for denne gruppen slik at straffavbrudd av en viss lengde kan gi grunnlag for en midlertidig igangsetting av ytelsen. I forbindelse med behandlingen av ovennevnte proposisjon, ble det innført en forskriftshjemmel i folketrygdloven § 25-16 med mulighet for midlertidig unntak fra folketrygdloven.

Straffavbrudd med hjemmel i koronaregelverket har i perioden vært benyttet kun på tilfeller hvor domfelte har egen bolig. Det må derfor kunne legges til grunn at vedkommende har forsørget seg selv under straffavbruddet.

Når det gjelder utformingen av et slik unntak, vises til at ytelsene utbetales per måned og det er ikke praktisk mulig å utbetale ytelsen fra straffavbruddets første dag og med stans fra dagen soningen tar til igjen. Departementet mener derfor at regelen bør derfor utformes slik at ytelsen utbetales fra og med måneden avbruddet starter, og til og med den måneden soningen gjenopptas. Det innebærer blant annet at det ikke vil bli noen ny «friperiode» når vedkommende på nytt skal sone.

Departementet foreslår at straffavbruddet må ha vart i minst fire uker for at den domfelte skal ha rett til utbetalt ytelsen. Det bør ikke utbetales ytelse ved kortere avbrudd. Dersom man skulle vurdere å gi rett også ved kortere avbrudd, ville den domfelte eksempelvis kunne fått utbetalt to hele måneder for et avbrudd på to uker dersom ukene strekker seg over et månedsskifte. Dette vil da resultere i overkompensasjon.

Tiltaket er nå i henhold til forslag i Prop. 36 L (2020-2021) erstattet med en midlertidig hjemmel i straffegjennomføringsloven § 45 c for kriminalomsorgen til å beslutte at en domfelt for en periode skal gjennomføre straffen utenfor fengsel, i hovedsak med fotlenke, når kapasiteten i kriminalomsorgen krever det og sikkerhetsmessige forhold ikke taler imot.

Folketrygdloven gir rett til utbetaling av ytelse ved straffegjennomføring utenfor fengsel. Dette er naturlig, da vedkommende i slike situasjoner ikke får dekket kost og losji gjennom kriminalomsorgen.

Vanligvis reguleres slik straffegjennomføring av straffegjennomføringsloven § 16. Den nye ordningen under covid-19-pandemien er hjemlet i midlertidig bestemmelse i straffegjennomføringsloven § 45 c, tilføyd ved lov 18. desember 2020, med varighet 1. juni 2021.

Det midlertidige kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven oppheves 1. juni 2021, jf. lovens § 45 f. Under henvisning til at de behovene som ligger til grunn for kapittel 3 A vil kunne gjøre seg gjeldende også etter 1. juni, har JD hatt på høring forslag til et permanent kapittel 3 A for situasjoner med en ekstraordinær og alvorlig hendelse som kan true liv, helse eller sikkerhet, og det på grunn av hendelsen er nødvendig med tiltak etter kapittelet. Departementet vil følge opp med de tilpasninger i regelverket som blir nødvendige.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget antas å være provenynøytralt. Forslaget om utbetaling av ytelse under straffavbrudd innebærer at utbetaling av uføretrygd eller pensjoner som ellers ville ha vært stanset i den aktuelle perioden kommer til utbetaling i perioden straffavbruddet varer. Straffavbruddet medfører imidlertid at vedkommende må tilbake og sone resten av tiden i etterkant, slik at den totale perioden med opphør/avkortning av ytelse vil bringes mer i samsvar med tiden vedkommende er inne til soning.

Perioden med straffavbrudd legges til og forlenger opprinnelig løslatelsesdato, hvilket medfører at den domfelte får lengre total tid under straffegjennomføring og derfor lengre periode med reduksjon/stans av ytelser til livsopphold. Dersom den domfelte tilstås ytelse under straffavbrudd er dette uansett ytelse vedkommende ville ha krav på fra løslatelsesdato. Det er kun perioden man har krav på ytelse som flyttes. Derfor mener vi at forslaget ikke vil gi utslag i det totale stønadsbudsjettet.

Den foreslåtte endringen skal bare gjelde der straffavbrudd har vært besluttet i medhold av de midlertidige reglene som gjaldt fra 27. mars til 1. november. Reglene har ikke vært benyttet siden midten av mai. Forslaget omfatter derfor et begrenset antall saker og vil ikke ha administrative konsekvenser av betydning.

Forslaget reiser ikke EØS-rettslige spørsmål. Pensjonsytelser utbetales som normalt ved opphold i utlandet som ikke avbryter medlemskap i folketrygden. Imidlertid er det i normaltilfellene ved straffegjennomføring i henhold til kriminalomsorgens retningslinjer et vilkår at domfelte skal oppholde seg i landet under straffavbruddet, med mindre det foreligger særlige unntakstilfeller. Departementet er ikke kjent med om lignende vilkår har vært praktisert etter de midlertidige reglene, men straffavbruddet er uansett av så kort varighet at et eventuelt utenlandsopphold ikke har betydning for ytelsen.

5. Forslag til endringer i forskrift

I midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien (FOR-2020-03-20-368) gjøres følgende endringer:

Kapittel 5 skal lyde:

Kapittel 5 Ytelser etter kapittel 12 og kapitlene 16 til 20

§ 5-1 Straffavbrudd og straffgjennomføring utenfor institusjon

Dersom kriminalomsorgen har besluttet straffavbrudd etter FOR-2020-03-27-461 § 4, eller etter lov 18. mai 2001 nr. 21 (straffgjennomføringsloven) § 45 c slik denne lød fra 26. mai til 1. november 2020, har den domfelte rett til utbetaling av ytelsen fra og med kalendermåneden avbruddet tok til, dersom det var besluttet for en periode på minst fire uker. Ytelsen reduseres igjen i henhold til folketrygdloven §§ 12-20, 16-12, 17-14, 18-9, 19-22 eller 20-23 fra og med måneden soningen ble gjenopptatt.

Ved straffgjennomføring utenfor fengsel etter straffgjennomføringsloven § 45 c, utbetales ytelsen dersom vilkårene for øvrig er oppfylt. Dersom perioden er innenfor samme kalendermåned, reduseres ytelsen fra måneden etter at soningen ble gjenopptatt.

II

Endringene trer i kraft straks. Endringene i § 5-1 andre ledd gis virkning fra 18. desember 2020