

# **Rettsikkerhet ved tildeling og oppfølging av stortingspensjoner**

Utredning fra et ekspertutvalg  
nedsatt 4. september 2008 av  
Stortingets presidentskap  
Avgitt 8. januar 2009

## **Forord**

Utvalget som ble nedsatt av Stortingets presidentskap 4. september 2008 til å granske utbetaling av stortingspensjoner etter 75-årsordningen, leverer herved sin utredning. Den foreliggende utredningen om "Rettsikkerhet ved tildeling og oppfølging av stortingspensjoner" tar opp generelle spørsmål knyttet til pensjonsordningen. I en egen utredning "Vurdering av enkeltsaker om utbetaling av stortingspensjon etter 75-årsordningen" drøfter Utvalget vedtakene om de enkelte pensjonistene.

Ekspertutvalgets hovedoppgave har knyttet seg til spørsmålet om inntektsprøvingen av stortingspensjonen. Utvalget har foretatt en generell drøftelse av prinsippene og reglene om inntektsprøving, og dette stoffet er presentert i denne utredningen. Dertil har Utvalget vurdert sakene til 54 tidligere stortingsrepresentanter som i årene 1998 til 2008 har mottatt pensjon etter 75-årsordningen. Resultater av dette arbeidet er presentert i utredningen "Vurdering av enkeltsaker om utbetaling av stortingspensjon etter 75-årsordningen", som er konfidensiell.

Under Utvalgets arbeid har det vist seg at flere har fått pensjon til tross for at det er tvilsomt om de fyller kravet om at summen av alder og funksjonstid på Stortinget skal være minst 75 år. Grunnen til dette er at Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter har likestilt tid som statsråd med tid som stortingsrepresentant. Statsrådene har sin egen pensjonsordning, og den inneholder ingen 75-årsordning. Utvalget mener at dette spørsmålet må gjennomtenkes av Stortingets egne organer før endelige konklusjoner trekkes.

Ekspertutvalget har hatt meget kort tid – ca. fire måneder – til å utføre et omfattende arbeid. Det har derfor ikke vært anledning til å gå så grundig inn i alle spørsmålene som ønskelig, og noen formuleringer kan være mindre velvalgte enn de ellers kunne ha vært.

Ekspertutvalgets utredning og tilrådninger er enstemmig på alle punkter.

Oslo, 8. januar 2009

Asbjørn Kjøenstad  
(leder)

Anne Käte Grøholt  
(medlem)

Bror Petter Gulden  
(medlem)

---

Helge Skogseth Berg  
(sekretær)

# INNHold

<b>1. SAMMENDRAG OG TILRÅDINGER.....</b>	<b>1</b>
1.1 HOVEDKONKLUSJONER .....	1
1.2 TILRÅDINGER .....	2
<b>2. UTVALGETS MANDAT, SAMMENSETNING OG ARBEID .....</b>	<b>4</b>
2.1 BAKGRUNNEN FOR UTVALGETS ARBEID.....	4
2.2 UTVALGETS MANDAT OG SAMMENSETNING .....	6
2.3 UTVALGETS TOLKNING AV MANDATET.....	7
2.4 UTVALGETS ARBEID .....	9
2.5 PROSEDYREREGLER VED SAMTALER OG INTERVJUER .....	11
<b>3. NOEN HOVEDSPØRSMÅL .....</b>	<b>12</b>
3.1 INNLEDNING .....	12
3.2 ULIKE YTELSER .....	13
3.3 VIKTIGE KJENNETEGN VED PENSJONSORDNINGEN FOR STORTINGSREPRESENTANTER .....	15
3.4 HOVEDSPØRSMÅLENE I DE KONKRETE SAKENE .....	18
3.5 RETTSIKKERHETSKRAVET .....	19
3.6 PRAKSIS FRA PENSJONSORDNINGEN FOR STORTINGSREPRESENTANTER.....	20
3.7 NOEN HOVEDFUNN VED UTVALGETS UNDERSØKELSE AV ENKELTSAKER .....	21
<b>4. PROBLEMER KNYTTET TIL VILKÅRENE FOR RETT TIL PENSJON .....</b>	<b>22</b>
4.1 RETTSIKKERHET OG MATERIELLE REGLER .....	22
4.2 KAN STATSRAÐSTID TELLE SOM STORTINGSTID? .....	23
4.2.1 <i>Innledning</i> .....	23
4.2.2 <i>Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter</i> .....	23
4.2.3 <i>"Dobbelt medlemskap" og medlemstilskuddet</i> .....	25
4.2.4 <i>Praksis fra Pensjonsordningen og uttalelser i "etterarbeider"</i> .....	26
4.2.5 <i>Kortvarig statsrådstid som er sammenfallende med den tiden vedkommende har vært valgt inn på Stortinget</i> .....	27
4.2.6 <i>Statsrådstid som er lengre enn tre år og som er sammenfallende med den tiden vedkommende har vært valgt inn på Stortinget</i> .....	28
4.2.7 <i>Statsrådstid som ikke er sammenfallende med den tiden vedkommende har vært valgt inn på Stortinget</i> .....	29
4.2.8 <i>Utvalgets konklusjoner</i> .....	30
4.3 OFFENTLIG HOVEDSTILLING .....	31
4.4 MODELLEN FOR INNTEKTSPRØVING.....	32
4.5 GRENSEN MELLOM ARBEIDSINNTEKT OG KAPITALINNTEKT .....	32
4.6 INNTEKT FRA PRIVATE OG OFFENTLIGE VIRKSOMHETER.....	33
4.7 UTTRYKKET "SPORADISKE OG USIKRE INNTEKTER" .....	34

4.8	TIDFESTING AV INNTEKTER .....	35
4.9	GJENNOMSNIITTSINNTEKT OVER TRE ÅR .....	36
4.9.1	<i>Historikk og praksis</i> .....	36
4.9.2	<i>Riksrevisjonens rapport</i> .....	37
4.9.3	<i>Utvalgets vurderinger</i> .....	37
4.10	INNTEKT FRA UTLANDET .....	38
<b>5.</b>	<b>PROBLEMER KNYTTET TIL SAKSBEHANDLINGEN .....</b>	<b>39</b>
5.1	RETTSSIKKERHET OG PROSESSUELLE REGLER .....	39
5.2	FORVALTNINGSLOVEN OG PENSJONSORDNINGEN FOR STORTINGSREPRESENTANTER .....	41
5.3	MUNTLIG OG/ELLER SKRIFTLIG SAKSBEHANDLING.....	42
5.4	KOMBINASJON AV ROLLENE SOM VEILEDER, SAKSFORBEREDER, VEDTAKSFATTER OG KONTROLLØR.....	43
5.5	INFORMASJONSPLIKT FOR PENSJONSSØKERNE .....	44
5.6	OPPFØLGING AV PENSJONISTENE .....	44
5.7	TAUSHETSPLIKT FOR PENSJONSORDNINGENS REPRESENTANTER .....	45
<b>6.</b>	<b>PROBLEMER KNYTTET TIL AVGJØRELSESORGANET .....</b>	<b>46</b>
6.1	RETTSSIKKERHET OG PERSONELLE REGLER .....	46
6.2	PENSJONSORDNINGENS STYRE.....	48
6.3	PENSJONSORDNINGENS SEKRETÆR.....	49
6.4	DELEGASJON AV VEDTAKSKOMPETANSE I SÅKALTE KURANTE SAKER.....	52
6.5	AVTALEN MELLOM PENSJONSORDNINGEN FOR STORTINGSREPRESENTANTER OG STATENS PENSJONSKASSE .....	53
<b>7.</b>	<b>PROBLEMER KNYTTET TIL KONTROLL MED VEDTAK .....</b>	<b>55</b>
7.1	RETTSSIKKERHET OG KONTROLLREGLER.....	55
7.2	FORVALTNINGSKLAGE.....	55
7.3	TRYGDERETTEN OG DOMSTOLSKONTROLL .....	56
7.4	KLAGE TIL SIVILOMBUDSMANNEN .....	57
7.5	KONTROLL OG TILSYN FRA OVERORDNET FORVALTNINGSORGAN .....	58
7.6	STORTINGETS TILSYN OG KONTROLL .....	59
7.7	RIKSREVISJONS KONTROLL.....	60
7.7.1	<i>Innledning</i> .....	60
7.7.2	<i>Hovedinnholdet i Riksrevisjonens rapport</i> .....	61
7.7.3	<i>Utvalgets bemerkninger til Riksrevisjonens rapport</i> .....	63
<b>8.</b>	<b>FORNYELSE OG VEDLIKEHOLD AV LOVGIVNINGEN .....</b>	<b>65</b>

- Vedlegg 1: Stortingspensjonsordningens historikk og gjeldende regler, av Biørn Bogstad
- Vedlegg 2: Juridiske spørsmål knyttet til 75-årsordningen i pensjonsloven for stortingsrepresentanter, av Anne Käte Grøholt
- Vedlegg 3: Stortingspensjon og folketrygden, av Asbjørn Kjønsdal
- Vedlegg 4: Skatterettslig bakgrunnsrett knyttet til Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, av Helge Skogseth Berg
- Vedlegg 5: Noen strafferettslige spørsmål, av Helge Skogseth Berg

## 1. SAMMENDRAG OG TILRÅDINGER

### 1.1 Hovedkonklusjoner

Ekspertutvalget vil framheve følgende som hovedkonklusjoner:

- 1) Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter har levd i en nisje, uten tilsyn og kontroll fra andre organer og personer. Dette gjelder særlig 75-årsordningen. Kunnskapen om de reglene som praktiseres, har i stor utstrekning vært forbeholdt én saksbehandler.
- 2) Pensjonsordningens styre, som etter loven har myndighet til å avgjøre om pensjon skal innvilges, har behandlet svært få saker etter 75-årsordningen. Styret har i meget begrenset utstrekning hatt kunnskaper om dette saksområdet.
- 3) Pensjonen etter 75-årsordningen skal falle bort når pensjonisten har eller får inntekt som er større enn pensjonen. Inntektsprøvingen reiser en rekke spørsmål som Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter ikke har sett eller problematisert, for eksempel om tidfesting av inntekter.
- 4) Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter har ikke fulgt opp pensjonistenes inntektsforhold etter at pensjon er innvilget, til tross for at loven sier at pensjonen faller bort når pensjonisten "har eller får" inntekt fra arbeid.
- 5) Pensjonen etter 75-årsordningen skal falle bort når pensjonisten kommer i en hovedstilling. Pensjonsordningen har ikke foretatt en tilstrekkelig avklaring av dette vilkåret.
- 6) Pensjonsordningen har likestilt tid som statsråd med tid som stortingsrepresentant, til tross for at det er separate pensjonsordninger for hver av disse to gruppene av rikspolitikere.
- 7) Pensjonsordningens saksbehandling har i stor utstrekning vært muntlig. Det gjør det vanskelig å etterprøve det som har skjedd i forbindelse med administreringen av ordningen.
- 8) Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter gir svar på bare et fåtall av de rettsspørsmålene som det må tas stilling til ved administreringen av loven. Pensjonsordningen har ikke sett problemene, og den har ikke skaffet seg

kunnskaper om praktiseringen av andre norske pensjons- og trygdeordninger som arbeider med parallelle problemstillinger. Ekspertutvalget har måttet bruke mye tid til å utrede gjeldende rett på dette området.

- 9) En liten pensjonsordning som ledes av et styre som består av aktive rikspolitikere og en sekretær på halv tid, mangler den robusthet som er nødvendig for å ta hånd om saker som knytter seg til pensjonister som driver næringsvirksomhet med flere involverte aksjeselskaper og andre foretak. Selskaps- og skatterettslig bakgrunnskunnskaper er her viktig.
- 10) Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter er ikke "vedlikeholdt" og endret i takt med samfunnsutviklingen og endringer ellers i pensjons- og trygdelovgivningen.

## 1.2 Tilrådinger

Utvalget vil anbefale følgende for Stortingets presidentskap:

- 1) Utvalget har funnet det dokumentert at 32 av pensjonistene har oppfylt vilkårene for rett til pensjon i hele perioden som de har vært i 75-årsordningen. Utvalget anbefaler at det ikke foretas noen videre granskning av deres pensjonsforhold og at de uten unødig opphold meddeles at de har mottatt rettmessig pensjon.
- 2) Utvalget har funnet at det er grunnlag for å konkludere med at seks av pensjonistene ikke har oppfylt vilkårene for rett til pensjon i hele perioden som de har vært i 75-årsordningen, fordi de har hatt inntekt fra arbeid som har ligget over den lovbestemte grensen. Utvalget anbefaler at disse sakene oversendes styret for Pensjonsordningen som etter loven har myndighet til å treffe vedtak i sakene. Styret må også vurdere om løpende pensjoner skal stanses, om feilutbetalte pensjoner kan kreves tilbakebetalt og om eventuelle krav er foreldet. Pensjonistene bør meddeles at de kan anke vedtak fra Pensjonsordningens styre inn for Trygderetten.
- 3) Utvalget har funnet at det knytter seg tvil til om kravet om sum stortingstid og alder på 75 år er oppfylt for seks av pensjonistene. I deler av den



opptjeningstiden som Pensjonsordningen har lagt til grunn som stortingstid, har de vært medlemmer av Pensjonsordningen for statsråder.

- 4) Utvalget anbefaler at spørsmålet om statsrådstid kan telle som stortingstid oversendes til Stortingets konstitusjonelle kontor til nærmere utredning. Deretter kan Presidentskapet treffe sin avgjørelse etter en bred vurdering.
- 5) Utvalget anbefaler at den foreliggende utredning oversendes til Riksrevisjonen til orientering, eventuelt til uttalelse. Det vises særlig til punkt 7.7 hvor Utvalget uttaler at det var viktig at Riksrevisjonen gjennomførte en undersøkelse av utbetalinger av pensjon til tidligere stortingsrepresentanter. Det var imidlertid uheldig at Riksrevisjonen formulerte bastante konklusjoner om at navngitte pensjonister hadde "mottatt uberettiget pensjon".
- 6) Utvalget anbefaler at Presidentskapet nedsetter en hurtigarbeidende lovkomité som gis i oppdrag å utarbeide utførlige bestemmelser om 75-årsordningen. Utvalget er klar over at dette kan falle inn under Johnsen-utvalgets mandat av 8. mars 2007, men dette er ikke en lovkomité, og dens mandat er i første rekke å tilpasse Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter til den nye pensjonsmodellen i folketrygden og pensjonsordningen for statsansatte. Det meste av grunnlaget for et lovarbeid om 75-årsordningen er å finne i den foreliggende utredning med vedlegg. Her drøftes om statsrådstid kan telle som stortingstid, hva som ligger i uttrykket tilsatt i offentlig hovedstilling, modellen for inntektsprøving, tidfesting av inntekter med mer.
- 7) Utvalget anbefaler at Presidentskapet – etter samråd med Pensjonsordningens styre og Stortingets administrasjon – snarest tar stilling til hvordan Pensjonsordningen bør administreres. Utvalget er klar over at dette kan falle inn under Johnsen-utvalgets tilleggsmandat av 4. september 2008, men det haster med å ta stilling til dette spørsmålet, og den foreliggende utredning gir viktig grunnlagsmateriale for å kunne gjøre det.
- 8) Utvalget anbefaler at det allerede nå bør settes i verk noen strakstiltak: Pensjonsordningen bør få bistand til å vurdere tilbakesøkningskravene. Dessuten bør det settes i verk kontrollrutiner i forhold til løpende pensjoner. Statens Pensjonskasse, Kommunal Landspensjonskasse og/eller Arbeids- og

velferdsdirektoratet (NAV kontroll og innkrevning) kan være aktuelle samarbeidspartnere.

- 9) Dersom Presidentskapet skulle komme til at pensjon etter 75-årsordningen fortsatt bør avgjøres av Pensjonsordningens styre, leder og/eller sekretær, bør det legges opp til en betryggende saksbehandling. Ekspertutvalget vil anbefale at alle saker behandles i styremøte på grunnlag av et skriftlig saksframlegg fra Pensjonsordningens sekretariat. Utvalget vil videre tilrå at Stortingets direktør utarbeider et opplegg for hvordan sakene bør forberedes og hvordan inntektsprøvingen av løpende pensjoner bør følges opp.
- 10) Utvalget anbefaler at Årsmeldingen til Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter utformes slik at Presidentskapet, fagkomiteen og Stortinget kan føre et reelt tilsyn med hvordan Pensjonsordningen fungerer.

## **2. UTVALGETS MANDAT, SAMMENSETNING OG ARBEID**

### **2.1 Bakgrunnen for Utvalgets arbeid**

Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter ble etablert ved lov av 15. desember 1950, som ble avløst av lov av 12. juni 1981.

Pensjonsordningen ledes av et styre på fem medlemmer som velges av og blant Stortingets medlemmer. En av de ansatte i Stortingets administrasjon er sekretær for Pensjonsstyret, og hun bruker ca. halvparten av sin arbeidstid til dette. Pensjonsstyret, dets leder og sekretæren treffer alle vedtak om innvilgelse av pensjon og fastsetter pensjonens størrelse.

Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter har inngått avtale med Statens Pensjonskasse om utbetaling av pensjoner. Statens Pensjonskasse foretar samordning av stortingspensjon med eventuelle andre pensjons- og trygdeytelser som den tidligere stortingsrepresentanten måtte ha rett til. Deretter fastsettes det nettobeløpet som stortingspensjonen skal utbetales med. Selve utbetalingen skjer fra Statens Pensjonskasse via det lokale NAV-kontoret, tidligere trygdekontoret.

I forbindelse med revisjon av Statens Pensjonskasse i 2007 kom Riksrevisjonen til at det kunne foreligge store feilutbetalinger. Dette ble tatt opp i brev av 30. april 2008 til styret for Stortingets pensjonsordning ved Stortingets direktør. Det var

spørsmål om syv navngitte tidligere stortingsrepresentanter hadde fått utbetalt for mye pensjon. Riksrevisjonen konkluderte med at det forelå indikasjoner på at det ikke var iverksatt tilfredsstillende intern kontroll, og at dette hadde medført vesentlige feilutbetalinger. Siden Riksrevisjonens revisjon var rettet mot Statens Pensjonskasse, og ikke mot Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, ba Riksrevisjonen om å få mer informasjon om forhold knyttet til ordningen.

Spørsmålene gjaldt den såkalte 75-årsordningen, hvorefter tidligere stortingsrepresentanter kan få pensjon når summen av funksjonstid på Stortinget og alder er 75 år eller mer. Det er en forutsetning at vedkommende ikke har eller får arbeidsinntekt som er større enn pensjonen, og et sentralt spørsmål er hvordan inntektsbegrepet er å forstå.

Styret i Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter ga i brev av 27. mai 2008 til Riksrevisjonen svar på flere generelle spørsmål om praktiseringen av pensjonsordningen. Det gjaldt forståelsen av begrepet "tilsvarende inntektsgivende arbeid", beregningsprinsipper for personer som ikke har pensjon for hele året, at Pensjonsordningen bygger på tillit til pensjonistene og ikke på kontrollrutiner, og om avtalen med Statens Pensjonskasse.

Riksrevisjonen utarbeidet en endelig rapport av 25. juni 2008, som konkluderte med at seks av de syv navngitte pensjonistene uberettiget hadde mottatt utbetalinger på til sammen 5 mill. kroner. Dertil ble ytterligere en pensjonist omtalt, men her forelå det ikke tilstrekkelige opplysninger til å konkludere.

Riksrevisjonens brev av 25. juni 2008 ble sendt til Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter ved styrelederen og til Stortingets presidentskap ved stortingspresidenten. Brevet ble lagt i posthylla til Stortingets president, men han fikk det først i slutten av august 2008. Deretter tok stortingspresident Thorbjørn Jagland umiddelbart kontakt med lederen av styret for Stortingets pensjonsordning, Sigvald Oppebøen Hansen.

I siste uke av august ble det en omfattende omtale og debatt i massemediene om Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter og Riksrevisjonens rapport. En rekke tidligere stortingsrepresentanter ble uthengt som trygdemisbrukere. I de samtalene som

Utvalget har hatt med pensjonistene, har mange gitt uttrykk for at dette har vært meget belastende.

Den 2. september 2008 besluttet Stortingets presidentskap at det skulle oppnevnes et ekspertutvalg for å granske saken. Utvalget ble oppnevnt to dager senere.

## 2.2 Utvalgets mandat og sammensetning

Ekspertutvalget ble meddelt følgende om mandat:

"Utvalget av uavhengige eksperter som ble besluttet nedsatt i Presidentskapets møte 2. september 2008 gis følgende mandat:

Utvalget skal foreta en full gjennomgang av alle de forhold som er brakt opp i Riksrevisjonens rapport av 25. juni 2008 når det gjelder utbetaling av alderspensjon etter "75-årsregelen" i lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter. Herunder skal Utvalget gjennomgå den forståelse og praktisering av loven som har vært lagt til grunn av Pensjonsstyret, samt de administrative rutiner som har vært fulgt ved behandlingen av de enkelte saker. Gjennomgangen skal omfatte alle utbetalinger av pensjon som er foretatt etter den aktuelle regelen i løpet av de 10 siste år og for øvrig i den utstrekning Utvalget finner grunn til det. Utvalget kan også ta opp andre forhold som deres undersøkelser måtte avdekke.

Rapport med forslag til oppfølging avgis til Stortingets presidentskap snarest mulig og senest innen utgangen av 2008. Utvalget kan avgi rapport om deler av sin gjennomgang dersom det finner grunn til det."

Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Asbjørn Kjøenstad, Utvalgets leder  
(Professor i sosialrett ved Universitetet i Oslo. Dr. juris)
- Bror Petter Gulden, Utvalgsmedlem  
(Studierektor ved Institutt for regnskap, revisjon og jus ved BI. Siviløkonom og statsautorisert revisor)
- Anne Käte Grøholt, Utvalgsmedlem  
(Direktør/seksjonsleder i Kommunal Landspensjonskasse. Cand. jur.)
- Helge Skogseth Berg, Utvalgets sekretær  
(Advokat i Lynx Advokatfirma, statsautorisert revisor)

### 2.3 Utvalgets tolkning av mandatet

I brev av 14. november 2008 til Stortingets presidentskap gjorde Utvalget rede for sin tolkning av mandatet, framgangsmåten ved samtaler med pensjonistene og planer for rapportering. I svarbrev av 2. desember 2008 hadde Presidentskapet ikke bemerkninger til dette. På bakgrunn av mandatet la Utvalget følgende til grunn:

Det skal foretas undersøkelser av alle utbetalinger av pensjoner etter 75-årsordningen, fra og med 1. januar 1998 til og med 2. september 2008.

Utvalget vil fastlegge hvilke år den enkelte tidligere representant har mottatt slik pensjon.

Relevant inntekt for den enkelte pensjonist må avklares for den perioden vedkommende har mottatt pensjon etter 75-årsordningen.

Når det gjelder samtaler med pensjonistene har Utvalget lagt til grunn:

Det vil bli anledning for tidligere representanter til å uttale seg til Utvalget eller deler av det. Dersom Utvalget finner at samtale med en enkelt tidligere representant ikke anses for nødvendig, vil vedkommende ikke anmodes om noen samtale. Samtale med Utvalget er frivillig, og personer som anmodes om samtale, vil gjøres særskilt oppmerksom på at de ikke har plikt til å forklare seg.

Utvalget vil følge anbefalingen i rundskriv G-75-48 om å gjøre personer som anmodes om samtale med Utvalget, oppmerksom på reglene om fritak for rettslig forklaringsplikt for belastende personopplysninger som beskrevet i tvisteloven § 22-9.

Opplysninger som gis av den enkelte i samtaler med Utvalget er underlagt taushetsplikt etter forvaltningslovens regler. Etter forvaltningsloven § 13 b nr. 2 er slik taushetsplikt ikke til hinder for at taushetsbelagte opplysninger brukes for å oppnå det formålet de er innhentet for, herunder rapportering til Stortingets presidentskap.

Stortinget vil dekke tidligere representanters reisekostnader i anledning samtalene.

Det er anledning til å ta med seg en rådgiver til samtaler med Utvalget.

Den enkelte vil på forespørsel, og også i forkant av egen samtale, kunne gjøre seg kjent med dokumenter som gjelder dem selv.

Det vil bli ført løpende referat fra samtalen. Referatet vil i direkte etterkant av samtalen bli forelagt vedkommende for gjennomlesning og kommentarer. Etter eventuelle rettelser vil Utvalget be om signatur.

De personer som Utvalgets undersøkelser retter seg mot, vil få kopi av referat fra Utvalgets samtaler som gjelder dem selv.

Dersom Utvalgets rapportering inneholder faktiske opplysninger knyttet til den enkelte tidligere representant, vil utkast til denne del av rapporten forelegges den enkelte slik at det blir anledning til å imøtegå opplysninger. Det kan skje ved ytterligere dokumentasjon, egne opplysninger eller ved at det legges til rette for å kunne stille spørsmål overfor den eller de som har gitt opplysningene eller overfor andre.

Når det gjelder rapportering har Utvalget lagt til grunn:

Utvalget vil redegjøre for reglene om pensjon etter lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter, relevant bakgrunnsrett, relevante regler om kontroll og sanksjoner. Dertil vil Utvalget gjøre rede for de prosessuelle regler knyttet til Utvalgets arbeid.

Utvalget vil i sin rapport beskrive og vurdere tilgjengelige opplysninger om regeltolking, vedtak, praksis, delegasjon, kontroll og rapportering knyttet til Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter. Det gjelder for henholdsvis Stortinget, Stortingets presidentskap, Stortingets pensjonsstyre, Stortingets administrasjon, Pensjonsstyrets sekretariat og Statens Pensjonskasse.

Utvalget vil i sin redegjørelse for de faktiske omstendigheter legge til grunn det som etter en samlet vurdering framstår som det mest sannsynlige.

I forhold til bedømmelsen av eventuelle kritikkverdige forhold vil Utvalget vurdere om handlinger eller unnlater objekktivt sett representerer regelbrudd. Utvalget vil som hovedregel ikke vurdere subjektive forhold, selv om dette skulle være en betingelse for sanksjon ved eventuelt regelbrudd.

Utvalget tar sikte på å utarbeide to rapporter. Den ene rapporten vil knytte seg til selve pensjonsordningen, strukturelle forhold ved denne og eventuelle systemsvikt. Den andre rapporten vil knytte seg til enkeltpersoner som har mottatt pensjon etter 75-

årsordningen. Den siste rapporten vil bli stemplet konfidensiell, fordi den vil inneholde vurderinger av forhold som er underlagt taushetsplikt.

Stortingets presidentskap bør på forhånd vurdere hvordan det vil behandle den konfidensielle rapporten.

Utvalgets arkiv vil bli overlevert til Stortingets presidentskap innen én måned etter at rapportene er overlevert.

## **2.4 Utvalgets arbeid**

Ekspertutvalget har bygd på syv hovedtyper av materiale:

- 1) Lovtekster og forarbeider til lovene om pensjonsordning for stortingsrepresentanter av 1950 og 1981, praksis fra Pensjonsordningen, grunnprinsipper i andre pensjons- og trygdeordninger, regler om beskatning av arbeidsinntekter og annet relevant rettskildemateriale for pensjonsordningen.
- 2) Arkivene til Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter og saksmappene for 54 pensjonister som har mottatt pensjon etter 75-årsordningen i perioden 1998 til 2008. Utvalget har ikke gått nærmere inn i sakene til dem som er døde.
- 3) Inntektsopplysninger fra Skatteetaten, selvangivelser og lønnsoppgaver. Det ble vedtatt en egen lov av 17. oktober 2008 nr. 79 som ga hjemmel til å innhente slike opplysninger.
- 4) Riksrevisjonens rapport av 25. juni 2008 og skriftveksling som knytter seg til denne rapporten.
- 5) Samtaler og intervjuer med 18 av de tidligere stortingsrepresentantene som har mottatt pensjon etter 75-årsordningen. De fleste som har mottatt pensjon, har det ikke vært nødvendig å innkalle til samtaler.
- 6) Utvalget har i desember 2008 sendt utkast til den faktiske beskrivelsen av de 44 pensjonistene som er med i undersøkelsen, til den enkelte for kontradiksjon. Det er tatt hensyn til de svarene Utvalget har mottatt før de endelige utredningene er utformet.
- 7) Utvalget har hatt samtaler og intervjuer med 19 personer som har gitt generelle opplysninger om administreringen av Pensjonsordningen for

stortingsrepresentanter eller som er av betydning for kontroll med ordningen.

Dette har vært:

Stortingspresident Thorbjørn Jagland

Riksrevisor Jørgen Kosmo

Rådgiver Åse Kristin Hemsén, Riksrevisjonen

Lederen for Pensjonsordningens styre Sigvald Oppebøen Hansen

Styrets nestleder Øyvind Korsberg

Styremedlem Marianne Aasen

Styremedlem Trond Helleland

Styremedlem Ågot Valle

Tidligere styreleder Erik Dalheim

Tidligere styremedlem Heidi Larsen

Stortingets direktør Hans Brattestå

Avdelingssjef Randi Wisnes Haugen, Stortingets administrasjon

Seksjonsleder Ingar Kristoffersen, Stortingets administrasjon

Pensjonsordningens sekretær Astrid Risnes, Stortingets administrasjon

Direktør Finn Melbø, Statens Pensjonskasse

Seniorrådgiver Knut Melheim, Statens Pensjonskasse

Seksjonssjef Espen Frøysand, Statens Pensjonskasse

Fagspesialist Kjell Nilsen, Statens Pensjonskasse

Direktør Magne Fladby, NAV kontroll og innkreving

Utvalget vil særlig nevne at samtalene med Stortingets president Thorbjørn Jagland og Stortingets direktør Hans Brattestå fulgte samme mønster som samtalene med de øvrige. Etter at de ordinære samtalene med dem var ferdige, tok Utvalget opp enkelte spørsmål som knyttet seg til selve oppdraget, for eksempel den framtidige rapporteringen til Stortingets presidentskap. Det ble holdt meget klare linjer når det gjaldt rollen som informant om administreringen av Pensjonsordningen og rollen som representant for Ekspertutvalgets oppdragsgiver (Stortingets presidentskap). Det har ikke framkommet uttalelser fra Jagland og Brattestå som har vært egnet til å svekke Utvalgets uavhengighet og objektivitet.



Ekspertutvalget har hatt 35 møter for å drøfte en rekke generelle spørsmål og spørsmål knyttet til enkeltpensjonister.

Utvalget har utarbeidet to rapporter:

I den foreliggende rapporten "Rettsikkerhet ved tildeling og oppfølging av stortingspensjoner" tar Utvalget opp generelle, strukturelle og systemkritiske spørsmål. I fem vedlegg drøftes noen viktige juridiske spørsmål mer inngående. Dette stoffet er tatt inn som vedlegg, og ikke gjort til en del av selve utredningen. Det er gjort for at denne kan bli kortere og holdes mer på det prinsipielle plan.

I den andre rapporten "Vurdering av enkeltsaker om utbetaling av stortingspensjon etter 75-årsordningen" drøfter Utvalget de enkelte pensjonistene. Denne rapporten inneholder mange personopplysninger og er av Utvalget stemplet konfidensiell. Stortingspensjonister har krav på det samme personvernet som andre pensjonister i vårt samfunn.

## **2.5 Prosedyreregler ved samtaler og intervjuer**

I punkt 2.3 har Utvalget gjort rede for prinsippene for samtaler og intervjuene med pensjonistene. Samme prinsipper er også fulgt i forhold til de 19 andre informantene. Prosedyreregler ble gjennomgått muntlig før samtaler og intervjuene startet. Følgende framgår av referatene:

Utvalgets sekretær redegjorde for prosessuelle forhold omkring samtalen.

Samtalen kom i stand ved at Utvalgets sekretær på forhånd kontaktet NN og fikk bekreftet møtetidspunkt. Utvalget sendte på denne bakgrunn en formell anmodning om samtale.

NN er gjort kjent med at det blir ført referat fra samtalen i form av et resymé, og at referatet gjennomleses og signeres i direkte etterkant av samtalen. Eventuelle kommentarer eller tilføyelser til referat, vil bli påført til slutt i referatet. Det er anledning til å be om kopi av referatet. Samtalen er frivillig, og det er gitt anledning til å ta med seg rådgiver. Det er også gitt anledning til å be om innsyn i saksdokumenter som er relatert til NN.

I tråd med veiledende regler for offentlige granskinger ble det referert til reglene om fritak for forklaringsplikt for belastende personopplysninger som beskrevet i tvisteloven § 22-9.

Eventuelle faktiske opplysninger om NN som måtte framkomme i Utvalgets rapportering vil bli presentert NN for kontradiksjon. Dette innebærer en rett til å korrigere eller imøtegå opplysninger om NN, eksempelvis gjennom å tilby ytterligere dokumentasjon eller gjennom spørsmål til andre.

Utvalget er underlagt taushetsplikt om personlige forhold etter forvaltningslovens regler. Taushetsplikten er i henhold til forvaltningsloven § 13 b nr. 2 ikke til hinder for at taushetsbelagte opplysninger brukes for å oppnå det formål de er innhentet for, herunder kontroll og rapportering til Stortingets presidentskap.

### **3. NOEN HOVEDSPØRSMÅL**

#### **3.1 Innledning**

Det foreligger ingen framstilling av reglene om stortingspensjon som Ekspertutvalget kan legge til grunn for sine vurderinger og konklusjoner. En rekke viktige juridiske spørsmål er mer eller mindre uavklarte.

De lovtolkningsspørsmål som Pensjonsordningens styre, leder og sekretær direkte eller indirekte har tatt stilling til, er stort sett bare blitt brakt videre i muntlig form. Når rettslige utsagn blir til, oppbevares og videreformidles muntlig, kan presisjonsnivået ikke bli særlig høyt.

Riksrevisjonen har ikke foretatt noen selvstendig utredning av juridiske spørsmål, men lagt til grunn at de tolkninger som Pensjonsordningen har meddelt, er et uttrykk for dens praksis og gjeldende rett.

Ekspertutvalget har derfor ansett det som nødvendig å utrede juridiske spørsmål som knytter seg til Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, og sette Pensjonsordningen inn i en større trygde- og pensjonsrettslig ramme. Dette stoffet er skilt ut i egne vedlegg 1 til 5.

Her i punkt 3 vil Utvalget gjøre rede for noen av de sentrale spørsmålene som det har blitt stilt overfor.

Utvalget vil først gjøre rede for hovedreglene om stortingspensjon (punkt 3.2 og 3.3). Deretter drøftes kravene til riktige avgjørelser og rettssikkerhet i pensjonssaker (punkt 3.4 og 3.5). Et viktig spørsmål er hvilken betydning praksis fra Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter kan få (punkt 3.7). Til slutt vil Utvalget nevne noen hovedfunn fra utredningen om de enkelte pensjonistene (3.7).

Utvalget vil gå dypere inn i disse spørsmålene i punkt 4, 5, 6 og 7 i denne utredningen og i utredningen om "Vurdering av enkeltsaker om utbetaling av stortingspensjon etter 75-årsordningen".

### 3.2 Ulike ytelser

Etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter kan det gis fem ytelser: ventegodtgjørelse, uførepensjon, alderspensjon etter 75-årsordningen, alderspensjon etter 65-årsordningen og etterlattepensjon.

De fleste som går ut av rikspolitikken, gjør det i oktober måned etter valg hvert fjerde år. Da konstitueres det et nytt storting, og da kan det bli et regjeringsskifte. Det betales gjerne *etterlønn* til rundt årsskiftet. De fleste tidligere stortingsrepresentanter går i løpet av denne tiden tilbake til sitt tidligere yrke, eller de går inn i et nytt yrke.

De som ikke kommer i arbeid, kan få *ventegodtgjørelse* etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter § 7. Det skal foretas en skjønnsmessig vurdering, og avgjørelsen treffes av Pensjonsordningens styre. Denne ventegodtgjørelsen er en slags kombinasjon av arbeidsløshetsstrygd og attføringshjelp, sml. folketrygdloven kapittel 4 og 11. Det var en stor mediedebatt om ordningen med ventegodtgjørelse for noen år siden, og deretter foretok Stortinget en grundig gjennomgang av denne ordningen. Pensjonsordningens styre, leder og sekretær bruker fortsatt det meste av den tiden som de arbeider med stortingspensjon, på ordningen med ventegodtgjørelse.

Det ligger utenfor Utvalgets mandat å evaluere ordningen med ventegodtgjørelse. Utvalget har imidlertid indirekte fått mange opplysninger om ordningen og mener at det er grunn til å foreta en nærmere vurdering på to områder: Det ser ut til at Pensjonsordningen har bevilget ventegodtgjørelse til enkelte tidligere stortingsrepresentanter som først har vært i vanlig arbeid i mange år, og deretter søkt

om ventegodtgjørelse til tross for at de kunne ha hatt rett til ytelser fra folketrygden. Det ser videre ut til at ordningen med ventegodtgjørelse er blitt benyttet i enkelte tilfeller bare fordi det har vært noen måneder igjen før en tidligere stortingsrepresentant oppfyller 75-årskravet.

Etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter § 5 kan det ytes *uførepensjon*, og da skal reglene i folketrygdloven kapittel 12 følges. Pensjonsordningens styre, leder og sekretær bruker lite tid på uførepensjonssaker, og styremedlemmene husker knapt behandling av slike saker. I noen tilfeller ser det ut til at vedtak først er truffet av trygdeetaten/NAV, mens det i andre tilfeller ser ut til at Pensjonsordningen ikke har hatt slikt vedtak å støtte seg til.

Det ligger utenfor Utvalgets mandat å evaluere uførepensjonsordningen, men Utvalget vil framheve at saker om uførhet som regel er meget kompliserte. I slike saker er det ofte en rekke vanskelige juridiske og faktiske spørsmål, som er knyttet søkerens helsesituasjon, strenge krav til attføring og vurdering av inntektsevnen. Utvalget mener at det er grunn til å foreta en nærmere vurdering av praktiseringen av uførepensjonsordningen.

*Pensjon etter 75-årsordningen* er en form for alderspensjon, som kan ytes til de samme aldersgruppene som de som kan få ventegodtgjørelse og uførepensjon, men før alderspensjon med ordinær pensjonsalder på 65 år. Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter § 2 fjerde ledd inneholder tre setninger om pensjon, hvorav de to siste er om pensjon etter 75-årsordningen: "Pensjonsalderen er 65 år. Pensjonsrettighetene inntreffer likevel tidligere når summen av alder og opptjeningstid er 75 år. Dette gjelder dog ikke dersom vedkommende har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid."

Pensjonsordningens styre regner sakene etter 75-årsordningen som "kurante", og de fleste sakene avgjøres av Pensjonsordningens leder og sekretær. Pensjonsordningens leder uttalte overfor Utvalget at dette er ren matematikk; man skaffer seg opplysninger om hvor gammel søkeren er, og hvor lenge vedkommende har sittet på Stortinget. Pensjonsordningens styremedlemmer husker knapt at de har hatt saker om pensjon etter 75-årsordningen.

Utvalget sitter igjen med det klare inntrykket at Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter har brukt svært lite tid på saker etter 75-årsordningen. Her ligger en av hovedårsakene til de problemene som har oppstått med pensjoner etter 75-årsordningen.

*Ordinær alderspensjon* ytes til de som er over 65 år. Disse sakene er enklere å håndtere, fordi det ikke skal foretas inntektsprøving av de som er over 65 år. Men her oppstår to av de samme problemene som ved pensjon etter 75-årsordningen: Det er spørsmål om statsrådstid skal telle i ordningen for stortingsrepresentanter ved utmåling av alderspensjon, og det er spørsmål om vedkommende er tilsatt i offentlig hovedstilling.

*Etterlattepensjon* ytes etter lovens § 6, og det vises her til reglene i loven om Statens Pensjonskasse. Disse reglene er ganske kompliserte, og det kunne sikkert vært en fordel om administreringen av reglene hadde vært lagt til en institusjon som håndterer et stort antall etterlattesaker. Utvalget vil imidlertid ikke komme nærmere inn på dette spørsmålet, som ligger utenfor Utvalgets mandat.

### **3.3 Viktige kjennetegn ved Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter**

På fire punkter avviker loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter fra det som er vanlig i norsk pensjonsrett:

- *Opptjeningstid:* For rett til full stortingspensjon kreves det bare 12 år, mens det i andre offentlige tjenstepensjonsordninger kreves 30 år. Dersom man slutter i sin stilling før man når pensjonsalderen i slike ordninger, økes kravet til opptjening fra 30 til 40 år (opsatt pensjon). I folketrygden kreves det også 40 år for rett til full pensjon. I pensjonsordningene for ordførere og andre folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner, er full opptjeningstid 16 år.
- *Indeksregulering:* Stortingspensjonen følger reguleringen av den godtgjørelsen som fastsettes for stortingsrepresentanter, mens offentlige tjenstepensjoner og folketrygdens pensjoner reguleres i takt med endringer i folketrygdens grunnbeløp. I mange år har grunnbeløpet vært underregulert, og da har

stortingspensjonene økt mer enn andre tjenestepensjoner og folketrygdpensjonene.

- *Pensjonsalder:* Etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter kan ordinær alderspensjon gis fra fylte 65 år, mens den vanlige pensjonsalderen i offentlige tjenestepensjonsordninger og folketrygden er 67 år. De fleste kan imidlertid gå av med AFP fra fylte 62 år. Pensjon etter 75-årsordningen er imidlertid for de fleste gunstigere: De som har sittet 12 år på Stortinget kan gå av ved fylte 63 år; de som har sittet der i 16 år kan gå av ved fylte 59 år; de som har sittet der i 20 år kan gå av ved fylte 55 år; de som har sittet der i 24 år kan gå av ved fylte 51 år; de som har sittet der i 28 år kan gå av ved fylte 47 år.
- *Inntektsprøving:* Den viktigste begrensningen i adgangen til å ta ut pensjon etter 75-årsordningen er at det skal foretas en vurdering av om "vedkommende har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid" (§ 2 fjerde ledd i.f.). Språklig kan det være tvil om hva "tilsvarende" peker tilbake på, men praksis er her klar: Pensjonsordningen benytter pensjonens størrelse som inntektstak, som er 66 prosent av godtgjørelsen som stortingsrepresentant (§ 4 første ledd). Praksis går også ut på at den enkelte kan ha en arbeidsinntekt opp til dette inntektstaket (fribeløp) uten at det fører til reduksjon av pensjonen, og at arbeidsinntekt over dette taket (fribeløpet) fører til fullstendig bortfall av pensjonen. For året fra 1. oktober 2007 til 1. oktober 2008 var fribeløpet på 431 640 kroner. Dette beløpet svarer til ca. 6,3 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) i denne tidsperioden.

Inntektstaket (fribeløpet) i folketrygdens alderspensjon ligger på 2 G, for uførepensjon på 1 G, for forsørgertilleggene til alders- og uførepensjon reelt sett på noe under 1 G. Når inntektstaket i folketrygden nås, foretas det en gradvis avtrapping av alderspensjon med 40 øre per krone som tjenes, og av forsørgertilleggene med 50 øre per krone. For uførepensjon foretas det i prinsippet en krone fradrag i pensjonen for hver krone med arbeidsinntekt. Slikt fradrag "krone for krone" gjøres også i AFP, men her er det intet fribeløp, bare

et toleransebeløp for inntekter opp til 15 000 kroner. Se nærmere vedlegg 2 punkt 6.4 og vedlegg 3 punkt 2.

Systemet for inntektsprøving av stortingspensjoner er meget gunstig. Det gjelder særlig for dem som har arbeidsinntekter opp mot fribeløpet, og som kan beholde hele pensjonen ved siden av inntekten.

Systemet for inntektsprøving av stortingspensjoner er også gunstig av en annen grunn: Det tas bare hensyn til den inntekten som en tidligere stortingspensjonist rent faktisk har. Han eller hun har ingen plikt til å utnytte sin arbeidsevne til å prøve å forsørge seg selv ved eget arbeid.

Det vanlige i vårt samfunn er at de som er yngre enn 67 år, eventuelt 62 år med rett til AFP, må løse sitt pensjonsbehov ved å søke om uførepensjon etter folketrygdloven kapittel 12. Vedkommendes uførhet må da skyldes sykdom; det stilles strenge krav til gjennomgått attføring; og eventuell restarbeidsevne må utnyttes. Ellers kan dagpenger under arbeidsløshet og attføringspenger ved sykdom være aktuelle ytelser for dem som ikke har eller kan skaffe seg inntektsgivende arbeid, og som er under 67 år, eventuelt 62 år med rett til AFP.

For å kunne ha full nytte av de gunstige reglene om inntektsprøving, er det viktig å kjenne reglene. Det er fullt ut legitimt å tilpasse sine arbeidsinntekter etter reglene om fribeløp, og flere stortingspensjonister har ligget like under inntektsgrensen. Flere av dem som har overskredet denne inntektsgrensen, har uttalt at de trodde at visse inntektstyper ikke skulle telle med når det skulle avgjøres om inntektstaket er nådd.

Det må kunne fastslås at 75-årsordningen er meget gunstig for tidligere stortingsrepresentanter. Man kan da reise spørsmålet om den *rettskildemessige betydningen* av dette når man skal tolke og utfylle andre bestemmelser i loven. Skal man – ut fra at det har vært logiverens formål å etablere en særlig gunstig ordning for

tidligere stortingsrepresentanter – legge til grunn den juridiske løsningen som gir det beste resultatet for pensjonistene? Eller skal man – tvert imot, ut fra at stortingspensjonen generelt er en så gunstig ordning – tolke og utfylle andre bestemmelser i loven slik at det gir dårligst resultat for pensjonistene? Utvalget mener at man ikke kan legge noen av disse synspunktene til grunn.

### 3.4 Hovedspørsmålene i de konkrete sakene

I den enkelte sak kan det være spørsmål

- om pensjon ikke skulle ha vært innvilget
- om løpende pensjon skulle ha vært stanset
- om feilutbetalt pensjon kan kreves tilbake
- om det foreligger kritikkverdig forhold fra pensjonistens side
- om det foreligger kritikkverdig forhold fra Pensjonsordningens side
- om straffebestemmelser er overtrådt.

Disse spørsmålene vil bli kort omtalt i dette punktet.

Ifølge mandatet fra Presidentskapet (se punkt 2.2) er *utbetaling av pensjon* Utvalgets hovedproblemstilling. Dette framgår også ved at det i mandatet vises til Riksrevisjonens rapport. Her konkluderes det med at seks navngitte tidligere stortingsrepresentanter har mottatt "uberettiget" pensjon.

Før utbetaling av pensjon startet, har Pensjonsordningens styre, styreleder eller sekretær truffet vedtak om å innvilge pensjon. Etter at pensjon har startet å løpe, er det spørsmål om utbetalingene skal eller skulle ha vært stanset fordi vilkårene for rett til pensjon ikke lenger er oppfylt. Utvalget anser det som klart at både vedtakene om å innvilge pensjon og unnlatelser av å stanse løpende utbetalinger faller innenfor Utvalgets mandat.

Dersom feilutbetaling har funnet sted, oppstår spørsmålet om tilbakebetaling. På dette området gjelder det to sett regler, og disse er drøftet i vedlegg 3 punkt 6. Etter reglene om *condictio indebiti* kreves det en viss grad av skyld fra pensjonistens side, og tilbakebetalingsplikten er begrenset til den uberettigede berikelsen som



pensjonisten har i behold når tilbakesøkningskravet fremmes. Folketrygdloven inneholder også objektivt virkende regler, hvor feilutbetalt pensjon kan trekkes (avregnes eller motregnes) i framtidig løpende pensjon; disse reglene er av samme karakter som avregning av skatt etter at ligningsvedtak er truffet.

Utvalget vil uttale seg om Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter bør kreve feilutbetalte pensjoner tilbake, men vil ikke gå grundig inn på dette spørsmålet. Det samme gjelder spørsmålet om tilbakesøkningskrav er foreldet. Utvalget regner med at Pensjonsordningen vil komme fram til avtaler med pensjonistene om dette. En av dem har på forhånd skriftlig uttalt at dersom vedkommende uberettiget har mottatt pensjon, vil det hele bli tilbakebetalt. Ellers pleier Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter å la Statens Pensjonskasse ta seg av saker hvor feilutbetalte pensjoner kreves tilbake. Når Utvalget ikke går grundig inn på spørsmålet om tilbakebetaling, er det også fordi det ikke er nevnt i mandatet.

Utvalget vil ikke gå inn på spørsmålet om tidligere stortingsrepresentanter har overtrådt straffebestemmelser. Dette spørsmålet er ikke nevnt i mandatet, og Utvalget er sammensatt slik at det først og fremst har pensjonsrettslig, og ikke strafferettslig kompetanse. En generell redegjørelse for aktuelle straffebestemmelser er gitt i vedlegg 5. De momentene som her nevnes, kan også være av betydning ved vurderingen av om det foreligger kritikkverdige forhold.

Spørsmålene om tidligere stortingsrepresentanter skulle tilbakebetale feilutbetalte pensjoner og om de kunne straffes, var mye framme i massemediene like før Utvalget ble nedsatt. Det forelå en anmeldelse, og Riksadvokaten hadde omtalt straffespørsmålet i et brev til Stortingets presidentskap. Dette brevet er ikke formelt videreformidlet til Utvalget. Utvalgets utredninger inneholder opplysninger som kan være av betydning ved en eventuell strafferettslig vurdering. Spørsmålet om bruk av straff ligger imidlertid innen arbeidsområdet for politi, påtalemyndighet og domstoler.

### **3.5 Rettsikkerhetskravet**

Ordet rettssikkerhet kan brukes om at vedtak som treffes, må være i samsvar med lov og rett. I en rettsstat er det viktig at de vedtakene som treffes på statens vegne, skal være "rettsriktige".

I kravet om riktige vedtak ligger det at borgerne skal få de ytelsene som de har rett til, og at de ikke skal gis ytelser som de ikke har rett til. Regler som tar sikte på å skape trygghet for riktige avgjørelser, kalles rettssikkerhetsgarantier.

Ofte brukes ordet rettssikkerhet både om formelle krav til rettsriktige avgjørelser og om materielle krav til rettsordenens innhold. I denne utredningen er det den første hovedbetydningen av ordet rettssikkerhet som blir lagt til grunn.

Rettssikkerhet må avveies i forhold til andre grunnleggende verdier i samfunnet. Det kan være i forholdet til effektivitet og demokrati. Man må finne en rimelig balanse mellom kravet om rettssikkerhet på den ene siden og kravene om effektivitet og demokrati på den andre siden. Det er her ikke grunn til å komme nærmere inn på dette.

Større rettssikkerhet kan oppnås på forskjellige måter. Det kan skje ved utforming av materielle, prosessuelle og personelle regler samt ved etablering av klageorganer. I punkt 4 til 7 skal Utvalget behandle de rettslige garantiene for at det skal bli truffet riktige avgjørelser på pensjonsrettens område.

Framstillingen her i punkt 3.5 og i punkt 4.1, 5.1, 6.1 og 7.1 bygger på formuleringer av rettssikkerhetskrav i Asbjørn Kjønstads bok *Innføring i trygderett*, Oslo 1998, side 225–230.

### **3.6 Praksis fra Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter**

Pensjonsordningens styre, leder og sekretær har praktisert pensjonsloven i en rekke konkrete tilfeller. Slik praksis er viktig på to ulike måter:

En sentral oppgave for Ekspertutvalget, er å vurdere om praksis har vært i samsvar med lov og rett, se punkt 3.5 om kravet til *rettsriktige avgjørelser*.

Praksis kan også tillegges *rettskildemessig vekt* ved fastleggingen av hva som er gjeldende norsk rett. Vanligvis stilles det krav om at praksis skal ha vært langvarig, omfattende og konsekvent. Det kan her vises til Høyesteretts dom i Rt. 1995 s. 54, som gjaldt trygdeetatens og Trygderettens praksis i saker om barnetrygd til ugifte mødre.

Prinsipielt kan det være betenkelig at et styre som består av stortingsrepresentanter, treffer vedtak som skal kunne danne presedens for den

Pensjonsordningen som de selv senere kan nyte godt av. Som pensjonister kan de for eksempel tilpasse sine inntekter til den modellen for inntektsprøving som de har vært med å utvikle.

Praksis som bare utfyller det som følger av lovens tekst og forarbeider, kan lettere bli avgjørende ved fastleggingen av gjeldende rett, enn praksis som er i strid med disse og andre rettskildefaktorer. Ved slik motstrid kan praksis bare være avgjørende hvis det dreier seg om en slags sedvanerettsdannelse.

### **3.7 Noen hovedfunn ved Utvalgets undersøkelse av enkeltsaker**

Etter det materialet som Utvalget har hatt tilgang til, er det 54 tidligere stortingsrepresentanter som i løpet av perioden 1998 til 2008 har mottatt pensjon etter 75-årsordningen.

Av disse er åtte døde. Utvalget har ikke gått nærmere inn i sakene til disse. Eventuelle sanksjoner kan ikke benyttes lenger, og det ville vært lite ærbødig overfor de etterlatte å komme med forespørsler til dem.

Utvalget har ikke gått nærmere inn på to andre tilfeller. Den ene har tilbakebetalt pensjonen, saken er flere år gammel, og vedkommende betalte tilbake all mottatt pensjon uten at Pensjonsordningen hadde gitt pålegg om dette. Den andre saken kom på Utvalgets bord i slutfasen av dets arbeid. Det dreide seg om pensjon i bare én måned, og vedkommende ba i starten av denne måneden om at pensjonen skulle stanses.

Av de resterende 44 pensjonistene kom Utvalget på bakgrunn av det skriftlige materialet til at 26 av dem ikke hadde fått feilutbetalinger. Deretter hadde Utvalget samtaler/intervjuer med 18 personer.

Ekspertutvalget er kommet til at 32 av de tidligere stortingsrepresentantene fyller alle vilkårene for rett til stortingspensjon i den undersøkte perioden.

Ekspertutvalget er kommet til at det foreligger seks tilfeller hvor det ikke skulle ha vært betalt ut pensjon, fordi pensjonistene har hatt høyere arbeidsinntekt enn det lovens system for inntektsprøving tillater. De fleste av disse mener at de har fått feilaktig eller mangelfull informasjon fra Pensjonsordningen.

Ekspertutvalget er kommet til at det foreligger seks tilfeller hvor det er spørsmål om tid som statsråd kan likestilles med tid som stortingsrepresentant når det skal avgjøres om sum av alder og stortingstid er på minst 75 år. Utvalget har utredet dette spørsmålet, men har ikke funnet det riktig å ta endelig stilling i disse sakene.

#### **4. PROBLEMER KNYTTET TIL VILKÅRENE FOR RETT TIL PENSJON**

##### **4.1 Rettssikkerhet og materielle regler**

Lovgiveren kan utforme bestemmelsene om tildeling og utmåling av pensjoner slik at de gir svar på aktuelle rettsspørsmål og blir enkle å forstå og praktisere for dem som skal administrere pensjonsordningene. Slike materielle pensjonsrettslige regler fører også til at avgjørelsene blir lettere å forutse for framtidige pensjonister.

Mange lovbestemmelser benytter skjønnsmessige kriterier som gir liten veiledning for dem som skal treffe avgjørelser. Andre bestemmelser er ganske klare, men meget kompliserte. Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter preges av at det er mange viktige spørsmål som ikke er regulert i loven ("lovtomme rom"). Materielle regler av denne typen fører lett til usikkerhet når loven skal anvendes, og til brudd på prinsippet om at like tilfeller skal behandles likt.

Fram til folketrygdloven av 1997 ble vedtatt, var norsk trygdlovgivning meget innfløkt og vanskelig å forstå. Formålet med 1997-reformen var å skape en mer oversiktlig, enklere og klarere trygdlovgivning. Det dreide seg om språklige, lovtekniske og juridiske forenklinger, se NOU 1990:20 Forenklet folketrygdlov.

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter ble ikke revidert ut fra de prinsippene som lå til grunn for folketrygdloven av 1997, se vedlegg 1 punkt 6.3. Dersom loven hadde blitt grundig gjennomgått den gang, kunne mange problemer senere vært unngått.

I det følgende skal vi drøfte noen viktige spørsmål som oppstår i tilknytning til loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter.

## 4.2 Kan statsrådstid telle som stortingstid?

### 4.2.1 Innledning

Et viktig spørsmål for vurderingen av flere av de sakene som Utvalget har gjennomgått, er om tid som statsråd kan telle med etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter. Dette er ikke tatt opp i Riksrevisjonens rapport.

Det ser ut til at Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter fullt ut har likestilt statsrådstid med stortingstid. Det gjelder den tiden den som er valgt inn på Stortinget, sitter i regjeringen. Også tid som statsråd før og/eller etter at vedkommende er valgt inn på Stortinget, er blitt likestilt med stortingstid.

Utvalget har gjort rede for dette spørsmålet i vedlegg 1 punkt 4.11 og vedlegg 2 punkt 2.1. Utvalget anser spørsmålet som så viktig at det også vil tas opp her i hovedrapporten.

Dette er også et spørsmål med konstitusjonelle aspekter. Hva er en stortingsrepresentant? Grunnloven §§ 50-61 inneholder regler om valg til Stortinget. Grunnloven § 62 fastslår: "Statsraadets Medlemmer kunne ikke møde paa Storthinget som Repræsentanter, saalænge de have Sæde i Statsraadet."

Her skal Utvalget først ta opp tre generelle spørsmål: Analyse av lovbestemmelsene (punkt 4.2.2), opphevingen av systemet med "dobbelt medlemskap" (punkt 4.2.3) og betydningen av praksis fra Pensjonsordningen (punkt 4.2.4). Deretter vil Utvalget skille mellom tre hovedgrupper av tilfeller hvor det er spørsmål om stortingstid kan telle som statsrådstid: Statsrådstid under tre år som er sammenfallende med tid som innvalgt på Stortinget (punkt 4.2.5), statsrådstid over tre år som er sammenfallende med tid innvalgt på Stortinget (punkt 4.2.6), statsrådstid som ikke er sammenfallende med tid innvalgt på Stortinget (punkt 4.2.7).

### 4.2.2 Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter

Loven inneholder ikke egne bestemmelser om medlemskap i ordningen. I §§ 1, 2 og 4 er "funksjonstid" som stortingsrepresentant, "deltatt" i ordentlige storting, "opptjeningstid" og "pensjonsgivende" tid, sentrale begreper. Den mest nærliggende tolkningen av disse begrepene er at vedkommende rent faktisk må ha fungert som stortingsrepresentant.

Den enkeltes funksjonstid har betydning i flere relasjoner:

(1) Det er et vilkår for rett til pensjon at vedkommende har deltatt i minst tre ordentlige storting og har fungert i minst seks måneder i hver av dem (minstevilkåret).

(2) Full pensjon ytes til de som har funksjonstid i 12 ordentlige storting; de som har kortere funksjonstid får en forholdsmessig redusert pensjon (proporsjonalitetsprinsippet).

(3) Det gis pensjon til de som er yngre enn 65 år "når summen av alder og opptjeningstid er 75 år" (75-årsordningen). Man kan vanskelig tenke seg at begrepet "opptjeningstid" skal ha et annet innhold enn funksjonstid/deltakertid.

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter gjelder både for stortingsrepresentanter og for vararepresentanter. Det vil da være nærliggende å anta at for den tiden en vararepresentant fungerer og deltar som stortingsrepresentant, vil den ordinære representanten ikke opparbeide seg "opptjeningstid".

I § 2 tredje ledd første punktum er det bestemt: "Som pensjonsgivende regnes også funksjonstid før lovens ikrafttreden." Loven ble altså gitt tilbakevirkende kraft til gunst for de som har vært stortingsrepresentanter i tiden før loven trådte i kraft 1. januar 1951. Også her er det funksjonstiden som er avgjørende, og det ser ut til at begrepene funksjonstid og "pensjonsgivende" tid stort sett er sammenfallende.

I § 2 tredje ledd andre punktum er det bestemt: "Den tid en stortingsrepresentant måtte ha vært medlem av Regjeringen medregnes bare som pensjonsgivende hvis tiden ikke også er pensjonsgivende etter lov om pensjonsordning for statsråder."

Det er ikke lett å lese og forstå denne bestemmelsen. Det må imidlertid være nokså klart at den framtrer som en unntaksbestemmelse, jf. ordet "bare". Hovedregelen må være at statsrådstid, som er "pensjonsgivende etter lov om pensjonsordning for statsråder", ikke skal telle som stortingstid.

I forarbeidene til lovendringen av 1966 sies det intet om det tiltenkte anvendelsesområdet til bestemmelsen i § 2 om at statsrådstid "medregnes bare som pensjonsgivende hvis tiden ikke også er pensjonsgivende etter lov om pensjonsordning for statsråder".

Et tenkelig anvendelsesområde for bestemmelsen er at den omfatter de som har vært statsråder før lovens ikrafttreden. Det vil være en tolkning som ser § 2 tredje ledd andre punktum i lys av første punktum, som gir loven tilbakevirkende kraft, se ovenfor. Den hypotetiske formen og den noe merkelige bruk av verbene ("Den tid en stortingsrepresentant *måtte ha vært* medlem av Regjeringen") kan også tale for dette. Etter en slik tolkning vil bestemmelsen bli en snever unntaksbestemmelse som nå først og fremst er av historisk betydning.

#### 4.2.3 "Dobbelt medlemskap" og medlemstilskuddet

Bestemmelsen i § 2 tredje ledd andre punktum må ses på bakgrunn av at den første loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter av 1950 både gjaldt for stortingsrepresentanter og statsråder, se vedlegg 1 punkt 3.3 hvor dagjeldende § 2 andre ledd er sitert. Men ett år senere fikk statsrådene sin egen lov om pensjonsordning for statsråder av 14. desember 1951, som fortsatt gjelder.

Fram til 1966 var "dobbelt medlemskap" den klare hovedregelen, men da skjedde det en viktig endring. I forarbeidene til denne bestemmelsen uttales det at den nye utformingen "utelukker" adgangen til "samtidig opptjening av pensjonsrettigheter både etter nærværende ordning (for stortingsrepresentanter) og etter pensjonsordningen for statsråder", se Innst. O. nr. III (1966–1967) side 3. I 1966 ble altså adgangen til "dobbelt medlemskap" stengt, og det lå en klar lovgivervilje bak endringen.

Både i denne innstillingen fra Stortinget og ellers i lovforarbeidene (se vedlegg 1) knyttes retten til pensjon ofte til plikten til å betale medlemstilskudd. De som er medlemmer av regjeringen, skal etter loven om pensjonsordning for statsråder § 7 betale 2 prosent av sin bruttogodtgjørelse som statsråd til denne ordningen. De som er stortingsrepresentanter, skal etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter § 9 betale 2 prosent av sin godtgjørelse til denne ordningen: "Stortingsrepresentant skal for den tid han får godtgjørelse etter lov om godtgjørelse til stortingsrepresentanter, til denne pensjonsordning betale et årlig innskudd på 2 pst. av den til enhver tid fastsatte årlige godtgjørelse."

Dette innebærer at de som er statsråder ikke betaler innskudd til Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter. Det vanlige i norsk pensjonsrett, er at det er de som bidrar til å finansiere en pensjonsordning, som har rettigheter i forhold til denne ordningen. Etter Utvalgets mening taler reglene om innskudd for at statsrådstid ikke skal telle som stortingstid.

#### *4.2.4 Praksis fra Pensjonsordningen og uttalelser i "etterarbeider"*

Det er temmelig klart at det foreligger en langvarig praksis som går ut på å likestille statsrådstid med stortingstid. Pensjonsordningens sekretær har opplyst at dette har man i alle fall pleid å gjøre i den tiden hun har arbeidet med disse sakene, og det er i mer enn 21 år. I de første årene ble praksis utviklet på grunnlag av samtaler med Pensjonsstyrets leder.

Utvalget har drøftet dette med Erik Dalheim, som var styreleder i 1990-årene. Han mente at den som blir fritatt fra vervet som stortingsrepresentant for å sitte i regjeringen, måtte få sin statsrådstid medregnet som stortingstid. Derimot mente han at tid som statsråd når vedkommende ikke var valgt som stortingsrepresentant, ikke kunne medregnes. Dalheim har imidlertid underskrevet minst ett vedtak om innvilgelse av pensjon hvor Pensjonsstyret har medregnet tid som statsråd selv om vedkommende ikke var innvalgt som stortingsrepresentant i denne tiden.

Dagens leder og medlemmer i Pensjonsstyret kjente ikke praksisen om å la statsrådstid telle som stortingstid. Det foreligger likevel styreprotokoller der dagens styreleder har signert saker hvor det av protokollen framgår at statsrådstid utgjør en del av grunnlaget for stortingpensjon.

Sekretærens ledere i Stortingets administrasjon kjente heller ikke til praksis om statsrådstid og stortingstid. Da Utvalget spurte Stortingets direktør om hans syn på dette spørsmålet, svarte han at det fulgte av Grunnloven at de som sitter i regjeringen, ikke er stortingsrepresentanter.

I Dokument nr. 17 (2002–2003) side 30 uttales det helt generelt at "Funksjonstid som regjeringsmedlem kan legges til". Dette er en innstilling fra et utvalg som var nedsatt av Stortingets presidentskap for å drøfte ulike forhold og godtgjørelser knyttet til vervet som stortingsrepresentant. Det lå utenfor Utvalgets



mandat å ta opp pensjonsreglene, og en gjennomgang av disse reglene ville "være et omfattende arbeid og ville kreve mer tid enn det Utvalget har til disposisjon" (side 6). Utvalget nevnte likevel kort noen pensjonsregler på slutten av innstillingen, men foretok ingen drøftelse av spørsmålene. Dokumentet ble behandlet av Stortinget uten at dette ble nærmere kommentert.

Ekspertutvalget vil understreke at Dokument nr. 17 ikke er forarbeider til lovbestemmelser som ledet fram til endringer av 75-årsordningen. Det dreier seg om sidebemerkinger i et dokument hvor mandatet og drøftelsene knyttet seg til andre temaer. Disse forhold tilsier at dokumentet på dette punkt ikke kan tillegges rettskildevikt ved tolkning av loven.

#### *4.2.5 Kortvarig statsrådstid som er sammenfallende med den tiden vedkommende har vært valgt inn på Stortinget*

Loven om stortingspensjon § 2 tredje ledd andre punktum gjelder "hvis tiden ikke også er pensjonsgivende etter lov om statsråder". Etter loven om statsrådspensjon § 2 første ledd kreves det "minst 3 år" som statsråd for å få rett til pensjon etter denne loven.

Et tenkelig anvendelsesområde for stortingspensjonsloven § 2 tredje ledd andre punktum er at den kan gjelde for de som har en kortere statsrådstid enn tre år. De som har kortere perioder i regjering enn tre år, vil få pensjonsgivende tid for disse periodene, men de vil ikke få rett til statsrådspensjon etter statsrådsloven. Det kan da synes urimelig at de som har vært innvalgt på Stortinget, skal trekkes i stortingspensjon for den perioden de har sittet i regjeringen.

Et viktig spørsmål er om grensen kan settes lavere enn tre år. Minstekravet til tjenestetid for rett til tjenstepensjon, kan nemlig reduseres når en person har vært medlem i flere tjenstepensjonsordninger, herunder ordningene for statsråder og stortingsrepresentanter. Regler om dette er inntatt i samordningsloven § 6.

Etter denne bestemmelsen kan tjenestetid i ulike ordninger legges sammen når det skal avgjøres om en person fyller minstevilkåret for å få rett til pensjon fra en ordning. Det kreves imidlertid minst 1/10 av full tjenestetid i hver ordning. Det blir 7,2

måneder for rett til statsrådspensjon og 14,4 måneder for rett til stortingspensjon. Samlet tjenestetid i disse og andre ordninger må være på minst tre år.

Betydningen av reglene i samordningsloven § 6 avhenger av den enkeltes medlemskap i ulike ordninger, og det varierer etter hva den enkelte har gjort i sitt yrkesliv. Noen av dem som har sittet i regjeringen i kortere tid enn tre år, kan få statsrådspensjon med statsrådstid ned til 7,2 måneder. Det kan tale for å bruke 7,2 måneder som grense for å få medregnet statsrådstid i stortingsordningen. Utvalget vil likevel legge avgjørende vekt på at ordlyden i stortingspensjonsloven § 2 tredje ledd andre punktum bare viser til loven om statsrådspensjon og ikke til samordningsloven.

Etter dette har Utvalget kommet til at statsrådstid som er kortere enn tre år, kan telle med i ordningen for stortingsrepresentanter for den perioden da han eller hun var innvalgt på Stortinget. Denne tolkningen innebærer at Utvalget har lagt til grunn at flere personer har rett til pensjon etter 75-årsordningen enn det en strengere tolkning ville ha ført til.

#### *4.2.6 Statsrådstid som er lengre enn tre år og som er sammenfallende med den tiden vedkommende har vært valgt inn på Stortinget*

Når en person har vært medlem i regjeringen i tre år eller mer, vil vedkommende ha rett til pensjon etter loven om statsrådspensjon § 2. Tjenestetiden er da "pensjonsgivende etter lov om pensjonsordning for statsråder", og skulle dermed falle utenfor unntaksbestemmelsen i lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter § 2 tredje ledd andre punktum. Det at vedkommende vil ha rett til pensjon for denne tiden etter statsrådspensjonsloven, taler klart imot at det skal tas hensyn til statsrådstid som er sammenfallende med den tiden vedkommende har vært valg inn på Stortinget.

Etter loven om stortingspensjon § 2 første ledd andre punktum skal det ved beregning av stortingstid ikke gjøres fradrag for fravær fra Stortinget "på grunn av sykdom eller offentlig oppdrag, og heller ikke for annet fravær inntil 1 måned i samlingstiden". Det kan da reises spørsmål om det å være medlem i regjeringen er "offentlig oppdrag".

En slik tolkning ville innebære at denne bestemmelsen og unntaksbestemmelsen § 2 tredje ledd andre punktum fikk vide anvendelsesområder, som ikke er omtalt i lovforarbeidene. Det vil også være i strid med lovendringen av 1966 som skulle oppheve "dobbel medlemskap". Utvalget kan imidlertid skjønne at de som rent faktisk ikke har fungert i Stortinget på grunn av medlemskap i regjeringen, vil føle at det er urimelig at de pensjonsmessig skal tape på å sitte i regjeringen.

Grunnen til at et slikt "tap" oppstår, er at statsrådspensjonsloven ikke inneholder en 75-årsordning. Bestemmelsene om denne ordningen ble tatt inn i stortingspensjonsloven av 1981, altså 15 år etter at adgangen til "dobbel medlemskap" ble stengt. I statsrådspensjonsloven ble det ikke tatt inn noen 75-årsordning, og da kan det vanskelig gis pensjon for statsrådstid etter en slik ordning.

Statsrådspensjonsloven har flere gunstige regler som stortingspensjonsloven ikke har. Viktig er det at rett til full statsrådspensjon oppstår allerede etter seks år som statsråd, og at statsrådspensjonen har et høyere pensjonsgrunnlag enn stortingspensjonen. Dersom statsrådstid også skulle telle i forhold til 75-årsordningen, ville det vært mulig å kombinere det beste fra to atskilte pensjonsordninger.

#### *4.2.7 Statsrådstid som ikke er sammenfallende med den tiden vedkommende har vært valgt inn på Stortinget*

De som bare har sittet i regjering uten å ha vært valgt inn på Stortinget, har selvsagt ikke rett til pensjon etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter.

Man skulle da tro at det samme måtte gjelde for den tiden en person har vært medlem av regjeringen før vedkommende ble valgt inn i Stortinget, og for den tiden en person har vært medlem av regjeringen etter at vedkommende var ferdig med sin valgperiode i Stortinget. I det aktuelle tidsrommet som vedkommende har vært statsråd, har han eller hun ikke vært valgt inn på Stortinget, ikke deltatt i dets virksomhet, og ikke fungert som stortingsrepresentant.

Etter det som er framhevet ovenfor, taler de sterkeste juridiske argumenter for at slik statsrådstid ikke skal telle som stortingstid. Utvalget kan vanskelig se at statsrådstid før og etter tid som valgt stortingsrepresentant, kan telle med i

Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter. Langvarig og konsekvent praksis fra Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter taler i motsatt retning. Dertil er dette en type spørsmål hvor rettsoppfatningen i Stortinget bør tillegges en viss vekt.

#### 4.2.8 Utvalgets konklusjoner

- 1) Utvalget er kommet til at statsrådstid som er kortere enn tre år, kan telle med i forhold til 75-årsordningen i loven om stortingsrepresentanter for den perioden han eller hun var innvalgt på Stortinget.
- 2) Statsrådstid som er lengre enn tre år, vil gi rett til pensjon etter loven om statsrådspensjon. I forhold til 75-årsordningen for stortingsrepresentanter taler de sterkeste juridiske argumentene for ikke å godta slik statsrådstid som stortingstid. Det gjelder selv om tiden som regjeringsmedlem er sammenfallende med den tiden vedkommende var valgt inn i Stortinget.
- 3) Utvalget kan vanskelig se at statsrådstid som ikke er sammenfallende med den tiden et regjeringsmedlem har vært valg inn på Stortinget, kan telle i forhold til 75-årsordningen. Det gjelder tid som statsråd før eller etter perioder som innvalgt på Stortinget.

Utvalget mener at spørsmål om statsrådstid skal telle som stortingstid, er så grunnleggende at styret i Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter for lenge siden burde ha tatt det opp med Stortingets konstitusjonelle kontor og Stortingets presidentskap. Spørsmålet er også av en slik karakter at rettsoppfatningen i Stortinget bør tillegges en viss vekt. Før ytterlig utredning og avklaring har skjedd i Stortingets organer, vil Utvalget ikke konkludere i enkeltsaker innen gruppe 2 og 3.

Når det gjelder gruppe 1 har Utvalget lagt til grunn at statsrådstid skal telle som stortingstid. Dette vil da være anvendelsesområdet til stortingspensjonsloven § 2 tredje ledd andre punktum om at statsrådstid bare medregnes som pensjonsgivende etter stortingspensjonsloven "hvis tiden ikke også er pensjonsgivende" etter statsrådspensjonsloven.

### 4.3 Offentlig hovedstilling

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter § 2 femte ledd lyder: "Alderspensjon kan ikke ytes så lenge pensjonssøkeren er medlem av Stortinget eller Regjeringen, eller er tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling." En tilsvarende bestemmelse er tatt inn i loven om pensjonsordning for statsråder.

Begrepene "offentlig", "tilsatt" og "hovedstilling" er drøftet i vedlegg 2 punkt 3.2. Her skal bare noen hovedpunkter nevnes.

Begrepet hovedstilling benyttes ofte i motsetning til begrepet bistilling. En person har f.eks. en fulltids hovedstilling og dessuten en bistilling på 25 prosent av ordinær arbeidstid. Eller han har en hovedstilling på 75 prosent og en bistilling på 25 prosent av ordinær arbeidstid.

Loven benytter ikke uttrykket heltidsstilling, som ofte brukes i motsetning til deltidsstilling. Med heltidsstilling menes en 100 prosent stilling, mens deltidsstilling er lavere enn 100 prosent.

Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter har i relasjon til 65-årsordningen godtatt at 80 prosent av ordinær arbeidstid ikke er hovedstilling. I et annet tilfelle har Pensjonsordningen i relasjon til 75-årsordningen godtatt at ca. 70 prosent av ordinær arbeidstid ikke er hovedstilling. På den annen side har Statens Pensjonskasse i relasjon til Pensjonsordning for statsråder ansett at ca. 70 prosent ordinær arbeidstid som en hovedstilling.

Det er ingen grunn til å tolke begrepet hovedstilling ulikt i relasjon til de forskjellige ordningene. Det er merkelig at den som både har vært stortingsrepresentant og statsråd, og som deretter går inn i en stilling med 70 prosent av ordinær arbeidstid, skal få innvilget stortingspensjon, men få avslag på søknad på statsrådspensjon. Det foreligger visstnok ikke praksis ut over de nevnte tre tilfellene.

På bakgrunn av lovens ordlyd, praksis og reelle hensyn antar Utvalget at grensen mellom en hovedstilling og en annen stilling bør gå ved ca. 2/3 av ordinær arbeidstid. I intervallet fra 60 til 80 prosent av ordinær arbeidstid kan det imidlertid være tvilsomt om det dreier seg om en "hovedstilling". I slike tilfeller bør det kunne legges en viss vekt på om inntekten ligger like under eller langt under inntektstaket (fribeløpet), og hvor trygg vedkommende er på å kunne beholde stillingen i framtiden.

#### **4.4 Modellen for inntektsprøving**

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter § 2 fjerde ledd bestemmer at rett til alderspensjon etter 75-årsordningen ikke foreligger "dersom vedkommende har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid".

Det knytter seg mange vanskelige spørsmål til denne inntektsprøvingen. På noen punkter foreligger det imidlertid fast, langvarig og konsekvent praksis: Pensjonsordningen benytter pensjonens størrelse som "tak" for hvor stor arbeidsinntekt en pensjonist kan ha uten at det får noen betydning for retten til pensjon. Praksis går også ut på at arbeidsinntekt over dette taket (fribeløpet) fører til fullstendig bortfall av pensjonen. Det tas bare hensyn til den inntekten som en tidligere stortingspensjonist rent faktisk har; han eller hun har ingen plikt til å utnytte sin (rest)arbeidsevne til å prøve å forsørge seg selv ved eget arbeid.

Ekspertutvalget har – i likhet med Pensjonsordningen og Riksrevisjonen – lagt disse prinsippene til grunn som gjeldende rett.

#### **4.5 Grensen mellom arbeidsinntekt og kapitalinntekt**

Etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter § 2 fjerde ledd er det "inntektsgivende arbeid" av et visst omfang som fører til bortfall av pensjonen. Man må altså skille mellom arbeidsinntekter og kapitalinntekter.

Dette er en vanskelig sontring, som har vært ofret stor oppmerksomhet i Skatteretten og Trygderetten. Fra og med inntektsåret 1992 til og med inntektsåret 2005 gjaldt det i skatteretten en delingsmodell hvor man beregnet personinntekt etter skatteloven §§ 12-10 til 12-17. Fra og med inntektsåret 2005 ble delingsmodellen erstattet av en aksjonærmodell, og fra 2006 også en deltakermodell.

Lønnsinntekt, godtgjørelse for foredrag, styrehonorar og royalty som forfatter er inntekter som kan tilbakeføres til personlig arbeidsinnsats. Renter på bankinnskudd, aksjeutbytte, leieinntekter og forpaktningssavgift er inntekter som vanligvis kan tilbakeføres til kapitalinnskudd i eller utenfor virksomhet. Et mer tvilsomt tilfelle er når en eier av et enkeltpersonsforetak eller en som har en betydelig del av aksjene i et aksjeselskap, arbeider der uten å ta ut passende lønn eller styrehonorar. Kan da en

formuesøkning i foretaket bli ansett som arbeidsinntekt? Her er det mange vanskelige spørsmål som Skatteetaten har de beste forutsetningene til å løse.

Riksrevisjonen benyttet i sin foreløpige rapport av 30. april 2008 folketrygdlovens begrep "pensjonsgivende inntekt" ved inntektsprøvingen. I svarbrevet fra Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter 27. mai 2008 uttales det: "Pensjonsstyrets forståelse av inntektsbegrepet i pensjonsloven § 2, fjerde ledd, tredje punktum, er ikke fullt ut sammenfallende med begrepet "pensjonsgivende inntekt" i folketrygdloven § 3-15".

Det sies intet om hva forskjellene går ut på. Dette har heller ikke latt seg avklare gjennom de samtaler og intervjuer som Utvalget har hatt med Pensjonsstyrets leder, medlemmer og sekretær.

Ekspertutvalget mener at man i forhold til stortingspensjon i det store og hele må følge skattelovens begrep "personinntekt" og folketrygdlovens begrep "pensjonsgivende inntekt". Disse to begrepene er i det store og hele sammenfallende.

#### **4.6 Inntekt fra private og offentlige virksomheter**

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter § 2 fjerde ledd skiller ikke mellom inntekt fra private virksomheter og inntekt fra offentlige virksomheter.

Etter § 2 femte ledd skilles det mellom hovedstilling i private virksomheter og hovedstilling i offentlige virksomheter. Det er bare offentlige stillinger som fører til bortfall av pensjon etter denne bestemmelsen. Dette er også lagt til grunn av Pensjonsordningen. Her er lovens ordlyd og praksis sammenfallende.

Bestemmelsen er nevnt i Dokument nr. 17 (2002–2003) side 32, hvor det uttales: "Overgang til deltidsstilling gir likevel mulighet til å få utbetalt pensjon. Inntekter av arbeid i privat virksomhet har ingen betydning."

Hvis man bare leser den siste setningen, kunne man tro at all inntekt fra privat virksomhet skulle holdes utenfor inntektsprøvingen. Enkelte pensjonister har forklart at de har oppfattet den muntlige informasjonen som Pensjonsordningens sekretær har gitt, slik at inntekt fra privat virksomhet kan holdes utenfor. Hun har imidlertid med styrke framholdt flere ganger i samtalene og intervjuene med Utvalget at all arbeidsinntekt teller når det skal avgjøres om inntektstaket er nådd.

Utvalget har ingen grunn til å tvile på at dette har vært hennes intensjon. Utvalget vil imidlertid understreke at det er vanskelig å gi muntlig informasjon om kompliserte regler som ikke er nedtegnet skriftlig.

#### **4.7 Uttrykket "sporadiske og usikre inntekter"**

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter § 2 fjerde ledd skiller ikke mellom "faste og sikre inntekter" på den ene siden og "sporadiske og usikre inntekter" på den andre siden.

Uttrykket "sporadiske og usikre inntekter" har imidlertid spilt en rolle i forbindelse med Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter. Det framgår blant annet av Dokument nr. 17 (2002–2003) side 32, hvor det uttales at den viktigste betingelsen for rett til pensjon etter 75-årsordningen er "at man "ikke har eller får tilsvarende pensjongivende arbeid". Dette tolkes slik at man kan ha sporadiske/usikre inntekter ved siden av pensjonen, men den samlede inntekt må ikke overstige høyeste pensjon, fra 1. oktober 2002 kr 359 700 pr. år".

I svarbrevet fra Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter til Riksrevisjonen av 27. mai 2008 er skillet mellom faste inntekter og "sporadiske/usikre inntekter" framhevet, men det framgår ikke klart hvilken betydning denne sontringen har. I sin endelige rapport av 25. juni 2008 uttalte Riksrevisjonen at det "synes noe uklart om inntekten må komme fra et fast arbeidsforhold for at retten til pensjon bortfaller. Riksrevisjonen har i noen tilfeller ikke den nødvendige informasjonen til å avgjøre om inntekten er fast eller sporadisk." I vurderingen av de enkelte pensjonistene legger Riksrevisjonen stor vekt på om det dreier seg om faste inntekter eller sporadiske og usikre inntekter.

Det er ikke klart hvordan man skal trekke en sontring mellom "faste og sikre inntekter" på den ene siden og "sporadiske og usikre" inntekter på den andre siden. Uttrykket "tilfeldige inntekter" brukes ofte om det samme som "sporadiske og usikre inntekter". Disse uttrykkene er gradsbegreper, og de er tøyelige. Framtidige arbeidsinntekter er alltid mer eller mindre usikre. Dertil er disse uttrykkene lite egnet til å avspeile hvilket pensjonsbehov tidligere stortingsrepresentanter har.



I Utvalgets samtaler og intervjuer med Pensjonsordningens sekretær har hun framholdt at det er den samlede arbeidsinntekten som er avgjørende når det skal tas stilling til om inntektstaket er nådd.

Hvis det er den samlede arbeidsinntekten som legges til grunn ved inntektsprøvingen, må sporadiske og usikre inntekter likestilles med faste og sikre inntekter. Med dette blir uttrykket "sporadiske og usikre inntekter" uten rettslig betydning i forhold til bestemmelsen om rett til alderspensjon etter 75-årsordningen. Ekspertutvalget mener at man ikke kan skille mellom ulike inntektstyper etter disse kriteriene.

Det ser ut til at uttrykket "sporadiske og usikre inntekter" har vært mer villedende enn veiledende. Flere pensjonister har uttalt at de har trodd at slike inntekter faller utenfor inntektstaket. Enkelte av dem har hevdet at en slik tro baserer seg på informasjon fra Pensjonsordningens sekretær.

Utvalget har ikke muligheter til å ta stilling til dette. Retten til pensjon avhenger heller ikke av kommunikasjon mellom Pensjonsordningen og den enkelte pensjonist, men av lovens innhold.

#### **4.8 Tidfesting av inntekter**

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter inneholder ikke bestemmelser om hvordan inntekter skal tidfestes (periodiseres) i forhold til reglene om inntektsprøving av retten til pensjon etter 75-årsordningen. Dette er nærmere behandlet i vedlegg 2 punkt 3.1.4, vedlegg 3 punkt 2.2.5, 2.2.6 og 2.5.3 og vedlegg 4 punkt 4.

Utvalget mener at man her som utgangspunkt må følge reglene i skatteloven og folketrygdloven. Men det må tas hensyn til at det til dels ligger ulike hensyn bak skattereglene og reglene om pensjon. I skatteretten periodiseres ytelsene per år med sikte på tilordning til rett inntektssår, mens pensjon er en terminvis ytelse som utbetales hver måned. Pensjon skal kompensere bortfall av arbeidsinntekt, og den skal dekke løpende utgifter til livsopphold. På det tidspunktet pensjonisten får egen inntekt utover inntektstaket, skal pensjonen falle bort.

Kontantprinsippet må gjelde for lønn og tilsvarende vederlag for arbeidsinnsats. Feriepenger og enkelte andre etterslepsinntekter må tidfestes til opptjeningstidspunktet, ikke til utbetalingstidspunktet.

Når det gjelder vederlag for konsulenttjenester, styreverv, foredragsvirksomhet, boksalg og lignende, bør man etter Utvalgets mening legge kontantprinsippet til grunn ved inntektsprøvingen. Loven sier at pensjonen skal falle bort "dersom vedkommende har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid". Det må etter Utvalgets mening være når pensjonisten får en rimelig trygghet for egen arbeidsinntekt som overstiger pensjonsnivået.

## **4.9 Gjennomsnittsinntekt over tre år**

### *4.9.1 Historikk og praksis*

Tidligere leder for Pensjonsordningens styre Erik Dalheim har i samtaler med Utvalget opplyst at det på midten av 1990-årene var noe snakk om å fordele forfatterinntekter over tre år. Det var en hypotetisk drøftelse knyttet til en tidligere stortingsrepresentant som hadde utgitt en bok. Det ser ikke ut til at det er truffet konkrete vedtak på grunnlag av en slik treårsregel.

Dagens styreleder, Sigvald Oppebøen Hanssen, har opplyst til Utvalget at han ikke kjente til noen treårsregel før den kom opp i forbindelse med Riksrevisjonens rapport. Verken han eller Pensjonsordningens sekretær har vist til konkrete saker hvor inntekt er blitt fordelt over tre år.

Det foreligger altså ingen lang, omfattende og fast praksis om bruk av en treårsregel. Det er uklart hvilke år som eventuelt skulle telle med når man regner ut gjennomsnittet. Og det er uklart om en treårsregel bare skulle kunne anvendes til pensjonistenes gunst, eller om den også skulle kunne anvendes til pensjonistenes ugunst, se eksemplene i punkt 4.9.2.

Det synes klart at en treårsregel ikke benyttes på det tidspunktet pensjon innvilges og det skal vurderes hvor høy inntekt pensjonisten kommer til å få (ex ante). I den utstrekning en slik regel måtte vært benyttet, dreier det seg om en vurdering noen år etter at pensjon er innvilget av om vedkommende lovlig har mottatt pensjon. Det dreier seg derfor om en slags benådningregel "post festum".

#### *4.9.2 Riksrevisjonens rapport*

Etter at Riksrevisjonen hadde gitt sin foreløpige uttalelse av 28. april 2008, presenterte Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter en treårsregel i sitt brev 27. mai 2008. I sin siste uttalelse av 25. juni 2008 la Riksrevisjonen en slik regel til grunn ved vurderingen av konkrete saker.

To eksempler kan vise hva dette kan føre til: To pensjonister har begge hatt en inntekt på noe over fribeløpet i ett år og på noe under fribeløpet i to andre år. Den ene pensjonisten kommer under gjennomsnittet for alle tre årene, og vedkommende går helt "fri" ved inntektsprøvingen. Den andre pensjonisten kommer noe over gjennomsnittet for alle tre årene, og vedkommende anses å ha mottatt uberettiget pensjon for hele tre år.

#### *4.9.3 Utvalgets vurderinger*

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter inneholder ingen treårsregel. Så vidt Utvalget kjenner til finnes det heller ikke noen slik regel ellers i norsk pensjonslovgivning, og slett ikke som noe alminnelig pensjonsrettslig prinsipp. Det foreligger heller ikke sterke reelle grunner for en slik regel, tvert imot: Dersom en pensjonist i ett år har hatt inntekt som er større enn det romslige fribeløpet som benyttes i Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, har vedkommende hatt tilstrekkelige inntekter til å leve av i dette året.

Pensjonsordningens sekretær har opplyst at modellen for denne treårsregelen er hentet fra folketrygdloven, nærmere bestemt dagpenger under arbeidsløshet. I vedlegg 3 punkt 3 er det gjort rede for bestemmelser i folketrygdloven om gjennomsnittsinntekt for tre år. Utvalget kan ikke finne at en slik gjennomsnittsberegning kan legges til grunn ved inntektsprøving av ytelser etter folketrygdloven.

Skattelovgivningen inneholder enkelte bestemmelser om fordeling av inntekt over flere år. Et eksempel er gjennomsnittsinntekt av skogbruk over en femårsperiode, se skatteloven § 14-81. Et annet eksempel er skatteloven § 14-80 om opphavsmenn for åndsverk: Den som det sist forløpne året har hatt en personinntekt som vesentlig

overstiger personinntekten for de to forutgående årene, kan kreve å få den samlede personinntekten for disse tre årene fordelt med like stort beløp for hvert år.

Fram til og med skatteåret 2007 gjaldt denne treårsregelen bare for personinntekt etter skatteloven, og den hadde betydning for toppskatten. Fra og med skatteåret 2008 kan inntektsfordelingen over tre år også få betydning "for beregning av pensjonsgivende inntekt etter folketrygdloven § 3-15, og for beregning av trygdeavgift etter folketrygdloven" (skatteloven § 14-80 andre punktum). I lovens forarbeider ble det uttalt om den dagjeldende rettstilstanden: "Både trygdeavgift og pensjonsgivende inntekt beregnes på grunnlag av skatteytters faktiske inntekt det enkelte inntektsår. Dette kan føre til at kunstnere får liten eller ingen poengopptjening i de årene åndsverkene produseres, samtidig som de ofte ikke får utnyttet den pensjonsgivende inntekten fullt ut det år åndsverket realiseres." (Ot.prp. nr. 1 (2007–2008) side 42.)

Begrunnelsen for det nye prinsippet for folketrygden var altså å få en mer "rettferdig" størrelse på tilleggspensjonen. Inntektsprøvingen var ikke tema. De nye reglene om adgang til å fordele inntekter over tre år, ble ikke gitt virkning for årene før 2008. For denne tidsperioden – som stort sett faller sammen med Utvalgets granskningsperiode – gjaldt grunnprinsippet i folketrygdloven om at det enkelte kalenderår var avgjørende.

Ekspertutvalget finner at det ikke er tilstrekkelig rettskildemessig grunnlag for å oppstille en regel om at man kan benytte en gjennomsnittsinntekt over tre år ved inntektsprøvingen av stortingspensjonen etter 75-årsordningen.

#### **4.10 Inntekt fra utlandet**

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter inneholder ikke regler om hvor inntekten må være opptjent. Kan analogi fra folketrygdloven benyttes?

Etter folketrygdloven § 19-6 fører en pensjonists pensjonsgivende inntekt til reduksjon i alderspensjonen. Etter § 19-6 andre ledd første punktum likestilles "pensjonsgivende inntekt" i Norge og "arbeidsinntekt av samme art i utlandet". Det avgjørende er altså om inntekten kan tilbakeføres til arbeidsinnsats, ikke hvor arbeidet er utført.

Denne bestemmelsen ble tatt inn i folketrygdloven ved en lovendring av 10. desember 1999. I lovens forarbeider uttales det at det hadde vært reist tvil om gjeldende lov ga hjemmel til å ta hensyn til arbeidsinntekt fra utlandet. Departementet viste til at eldre lovgivning og lang praksis talte for at det var adgang til å ta hensyn til slik inntekt ved inntektsprøvingen. Departementet mente at det var behov for å lovfeste denne praksisen for å hindre misforståelser i framtiden, se Ot.prp. nr. 46 (1998–1999) s. 27 (punkt 15).

Uten denne klare lovbestemmelsen kunne det vært hevdet at reduksjonen i alderspensjonen skulle være begrenset til inntekt som var pensjonsgivende i folketrygden. Dette ville ha medført at den som hadde ervervsinntekt i utlandet som ikke var pensjonsgivende her i landet, fikk utbetalt alderspensjon uten reduksjon. Etter lovendringen er det ikke tvil om at også arbeidsinntekt fra utlandet skal tas med i inntektsgrunnlaget ved inntektsprøving av alderspensjon fra folketrygden.

Ved inntektsprøvingen etter AFP-ordningen kan det også tas hensyn til inntekt fra utlandet. Det vises til forskrift av 22. mai 2000 § 1 som er gjengitt i vedlegg 2 punkt 6.4. Det avgjørende er om inntekten fra utlandet er "av samme art" som inntekt som er pensjonsgivende etter norsk rett.

Utvalget har kommet til at dette også må gjelde for inntektsprøvingen etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter. Inntektens art og størrelse er ellers avgjørende ved denne inntektsprøvingen, og da kan ikke stedet for opptjening tillegges vekt. På samme måte som inntekt fra Norge, vil inntekt fra utlandet redusere pensjonsbehovet.

## **5. PROBLEMER KNYTTET TIL SAKSBEHANDLINGEN**

### **5.1 Rettssikkerhet og prosessuelle regler**

Rettssikkerhet kan skapes ved saksbehandlingsregler (prosessuelle regler). I etterkrigstidens debatt og lovgivning har denne måten å skape rettssikkerhet på, vært ofret stor oppmerksomhet. Forvaltningsloven av 1967 tar sikte på at det skal være en betryggende saksbehandling. Loven inneholder regler om habilitet, taushetsplikt, innhenting av opplysninger, utredningsplikt, forhåndsvarsel, partsoffentlighet, adgang til bruk av advokat, plikt til å gi begrunnelse osv.

Disse og tilsvarende bestemmelser gjelder for de fleste offentlige pensjons- og trygdeordninger. Folketrygdloven § 21-1 fastslår: "Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i dette kapitlet." NAV og Statens Pensjonskasse administrerer de fleste offentlige pensjonsordningene i Norge.

For pensjonsordninger som administreres av forsikringsselskaper eller pensjonskasser gjelder en omfattende lovgivning som setter rammene for virksomheten, og som skal sikre tilsyn og kontroll. Det gjelder loven om forsikringsavtaler, forsikringsvirksomhet, finansieringsvirksomhet, kredittilsyn og personopplysninger. Her finnes det bestemmelser om taushetsplikt for ansatte i forsikringsselskaper og pensjonskasser. Med hjemmel i kredittilsynsloven er det gitt forskrifter om risikostyring og internkontroll, som blant annet pålegger virksomheten – med utgangspunkt i definerte mål og strategier – minst én gang årlig å foreta en gjennomgang av vesentlige risikoer for alle virksomhetsområder. Det skal foretas en systematisk vurdering av om foretakets risikostyring og internkontroll er tilstrekkelig for å håndtere foretakets identifiserte risikoer på en forsvarlig måte. Forsikringsavtaleloven gir regler om selskapenes informasjonsplikt overfor sikrede, og den sikredes opplysningsplikt overfor selskapet ved erstatningsoppgjør. Forsikringsselskapene må dessuten ha konsesjon etter personopplysningsloven, og i forskrifter til denne loven gis det omfattende regler om informasjonssikkerhet, om konfidensialitet, tilgjengelighet og integritet. Også vedtektene for pensjonsordningene inneholder prosessuelle regler som f.eks. informasjonsplikt for pensjonistene ved søknad og ved endringer av pensjon.

Administreringen av en pensjonsordning krever at vedtak om tildeling og utmåling av pensjoner bygger på riktige grunnlagsdata, og at pensjonen skal være riktig i henhold til gjeldende lovgivning.

Det krever at det foreligger rutiner og systemer som gjør det mulig å framskaffe de riktige dataene som skal bestemme retten til og størrelsen på pensjonen. Det må skaffes sikker tilgang til eller betryggende rapportering for funksjonstid som stortingsrepresentant for å bestemme pensjongivende tjenestetid og pensjonsgrunnlag.

## 5.2 Forvaltningsloven og Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter

Forvaltningsloven eller tilsvarende bestemmelser gjelder ikke for Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter. Etter Utvalgets mening burde slike bestemmelser gjelde for Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter.

Etter forvaltningsloven § 17 første ledd skal forvaltningsorganer påse at de forhold som har betydning for behandlingen av en sak, blir klarlagt så godt som mulig. De faktiske forhold som er viktigst i de fleste pensjonssaker, er opplysninger om den enkeltes alder, tjenestetid, arbeidsforhold og inntekter. Slike opplysninger vil de som administrere ordningene, kunne få ved uttalelser fra vedkommende selv, Skatteetaten m.m.

Stortingspensjonen skal prøves mot inntekt som vedkommende "har eller får". Dersom et vanlig forvaltningsorgan hadde administrert denne loven, måtte det både kartlegge søkerens inntektsforhold før vedtak om innvilgelse av pensjon ble gjort, og følge opp pensjonistens framtidige inntektsforhold. Det ville derfor vært viktig om reglene om utredningsplikt hadde gjeldt for Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter.

Viktig ville det også vært om reglene om habilitet i forvaltningsloven §§ 6 til 10 hadde gjeldt. Medlemmer i styret og sekretæren for Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter kan ha spesielle forhold til enkelte av de tidligere stortingsrepresentantene som søker om pensjon.

Etter forvaltningsloven § 11 d skal opplysninger som gis i muntlige konferanser, telefonsamtaler og forhandlinger, og som er av betydning for saken, "så vidt mulig nedtegnes eller protokollers". Etter å ha gjennomgått Pensjonsordningens arkiver og saksmapper finner Utvalget det klart at denne ordningen ikke har fulgt et prinsipp om nedtegning av muntlige opplysninger i tilstrekkelig utstrekning.

Det er et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp at all offentlig saksbehandling skal være forsvarlig. Dette prinsippet må også gjelde ved behandlingen av saker etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter. Innholdet i dette forsvarlighetsprinsippet vil i stor utstrekning svare til forvaltningslovens regler.

### 5.3 Muntlig og/eller skriftlig saksbehandling

Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter har i meget stor utstrekning benyttet en muntlig saksbehandling. I sitt svarbrev til Riksrevisjonen av 27. mai 2008 uttaler Pensjonsordningen:

"Det er ikke lagt opp til forpliktende rutiner om å gi opplysninger om inntektsforhold til pensjonsordningen. Den som ønsker å benytte seg av retten til å ta ut pensjon etter 75-årsordningen må henvende seg til Pensjonsstyrets sekretariat på forhånd for å få kunnskap om vilkårene er til stede for å sette frem krav om pensjon. Kontakten skjer enten ved telefon, e-post, brev, eller personlig besøk. Informasjon kan derfor skje både muntlig og skriftlig avhengig av henvendelsesform."

Pensjonsordningen har et skjema som kalles "Melding I", som benyttes som søknadsskjema, og som er meget enkelt. Pensjonsordningen informerer Statens Pensjonskasse om at vedtak er truffet, og søkeren får ofte gjenpart av brev om dette.

Pensjonsordningen har et arkiv hvor skjemaene og andre dokumenter oppbevares. Her finnes det endel e-post-utskrifter og noen "gule lapper", som inneholder enkelte opplysninger som er gitt til Pensjonsordningens sekretær. Det meste av den informasjonsutvekslingen som har skjedd muntlig, er imidlertid ikke nedfelt i skriftlige dokumenter.

Den omfattende bruk av muntlig saksbehandling fører til at Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter blir nesten helt avhengig av den ene sekretæren som nå har hatt denne oppgaven i mer enn 21 år. Det skaper også problemer ved sykdom og andre fravær. Dertil blir det vanskelig med ekstern kontroll. Det gjelder både hvilket faktum og hvilke rettsregler som er lagt til grunn for vedtakene om pensjon.

Saksbehandling burde stort sett vært skriftlig. Det gjelder både kommunikasjon med de som søker og mottar pensjon og dokumentasjon av fakta. Søknader burde vært framsatt skriftlig, enten ved et standardisert fastsatt søknadsskjema eller ved en skriftlig henvendelse/redegjørelse fra pensjonssøker. Pensjonsvedtaket må dokumenteres, og vedtaket må formidles skriftlig til pensjonsmottaker. Både rettigheter og plikter burde klart framgå av vedtaksbrevet.

Selv om forvaltningsloven § 11 d ikke gjelder for Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, burde tilsvarende prinsipper vært benyttet. Det følger av det



alminnelige kravet om forsvarlig saksbehandling som gjelder for alle som treffer vedtak om pensjon. Ekspertutvalget finner det kritikkverdig og i strid med moderne saksbehandling at så stor del av saksbehandlingen har vært muntlig.

#### **5.4 Kombinasjon av rollene som veileder, saksforbereder, vedtaksfatter og kontrollør**

Sekretæren for Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter har i det store og hele vært alene om den daglige administreringen av ordningen. Hun har måttet kombinere rollene som veileder for pensjonssøkerne, saksforbereder for Pensjonsstyret, vedtaksfatter for såkalte kurante saker, og kontrollør av pensjonistene. I andre og større pensjons- og trygdeordninger skilles det som regel mellom disse rollene.

Det knytter seg flere problemer til veilederrollen: De reglene som det skal veiledes om er ofte uklare, og de som skal veiledes er ofte ressurssterke personer. Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter er meget knapp; det er ikke gitt forskrifter som utfyller "lovtomme rom", og det er i liten utstrekning utarbeidet skriv om hvordan loven skal fortolkes og praktiseres. De skriv som foreligger, er relativt gamle, se vedlegg 2 punkt 5.

Det ser ut til at Pensjonsordningen allerede under veiledningen av "klientene" og forberedelsen av sakene har skilt mellom de som kan søke om pensjon, og de som ikke kan søke, jf. sitatet under punkt 5.3. Noe kort og upresist kan man si at potensielle avslagssaker er blitt "veiledet bort". Dette kan være en av grunnene til at det ser ut til at alle søknader er blitt innvilget, og at ingen saker er anket inn for Trygderetten, se punkt 7.4 nedenfor.

Pensjonsordningens styre har delegert myndigheten til å avgjøre såkalte kurante saker til styrets leder og Pensjonsordningens sekretær. Dette har i praksis omfattet nær alle saker etter 75-årsordningen.

Sekretæren har i samtaler og intervju med Utvalget nevnt at en tidligere styreleder underskrev et innvilgelsesbrev uten å lese det. Utvalget har ikke hatt mulighet til å kontrollere om dette har skjedd, og om tilsvarende har forekommet flere ganger. Det er imidlertid klart at sekretæren reelt sett har vært både saksforbereder og

vedtaksfatter i mange saker. Derfor har det ikke vært flere med "friske øyne" og "åpne sinn" som har sett på og tatt standpunkt til disse sakene i de ulike stadiene i saksbehandlingen.

Når det gjelder oppfølging av pensjonistene etter at vedtak om innvilgelse av pensjon er fattet, vises det til punkt 5.6 nedenfor.

### **5.5 Informasjonsplikt for pensjonssøkerne**

Etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter § 2 fjerde ledd skal retten til pensjon etter 75-årsordningen falle bort "dersom vedkommende har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid". Loven inneholder imidlertid ingen bestemmelser om plikt for søkere av pensjon til å gi opplysninger om sine inntektsforhold. Folketrygdloven § 21-3 inneholder en slik bestemmelse, og den er meget viktig når NAV treffer og kontrollerer pensjonsvedtak, se vedlegg 3 punkt 4 og 5.

Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter må skaffe seg slik informasjon for å kunne ta stilling til om rett til pensjon foreligger. Utvalget sitter igjen med et inntrykk at dette ikke er gjort i tilstrekkelig grad.

### **5.6 Oppfølging av pensjonistene**

Etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter § 2 fjerde ledd er det ikke bare de inntektene som pensjonssøkeren "har" da vedtak om pensjon treffes, men også de inntektene som vedkommende senere "får" ved inntektsgivende arbeid, som skal telle ved inntektsprøvingen. I dette ligger det at Pensjonsordningen må ha en plikt til å følge opp løpende utbetalinger av pensjoner.

Pensjonsordningens styreleder har overfor Utvalget uttalt at styre ser på seg selv som et innvilgelsesorgan, og ikke som et organ for oppfølging. Han har sett det slik at Stortingets administrasjon ved Forvaltningsavdelingen bør følge dette opp. Ett av styremedlemmene, Ågot Valle, har uttalt at hun forventer at det er den enkelte pensjonists ansvar å melde fra om inntektsendringer.

I enkelte tilfeller har det ut fra medieomtaler og andre grunner vært sannsynlig at enkelte pensjonister har hatt høye inntekter, men heller ikke slike saker er blitt tatt

opp. Sekretæren har minst én gang gått til skattelistene og sjekket inntekt som var på nesten en million kroner, men dette ble ikke tatt opp med pensjonisten.

Enkelte pensjonister har selv tatt spørsmålet om inntektsprøving opp med Pensjonsordningen. De har selv bedt om å få pensjonen stanset, og/eller om å få tilbakebetale pensjon som er mottatt. Selv i slike tilfeller har Pensjonsordningen ikke alltid vist aktivitet.

Det er Utvalgets klare inntrykk at Pensjonsordningens styre, leder og sekretær har fulgt en helt passiv linje når det gjelder oppfølging av pensjonistene. Pensjonsordningen har heller ikke alltid gitt informasjon til pensjonistene om plikt til å melde fra om inntektsendringer, og har ikke selv fulgt med i deres inntektsforhold.

Utvalget mener at manglende oppfølging av pensjonistene fra Pensjonsordningens side er meget kritikkverdig. Den passivitet som er vist overfor tidligere stortingsrepresentanter står i klar kontrast til hva den norske befolkningen er underlagt når det gjelder folketrygdytelser, se vedlegg 3 punkt 5 hvor konklusjonen er:

NAV har et omfattende kontrollsystem som tar sikte på å hindre trygdemisbruk. De som mottar inntektsavhengige pensjons- og trygdeytelser, har plikt til løpende å melde fra om viktige inntektsendringer.

To ganger i året innhenter NAV opplysninger fra ligningsmyndighetene. NAV har også adgang til å innhente opplysninger fra en rekke andre institusjoner. Regjeringen og Stortingets arbeids- og sosialkomité har nylig foreslått at dette kontrollsystemet skal styrkes og effektiviseres.

NAVs kontrollsystem retter seg mot hele befolkningen. På denne bakgrunn er det ikke tilfredsstillende at loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter bare bygger på tillit, og overhodet ikke inneholder en eneste bestemmelse om kontroll av løpende pensjoner. Styret og/eller sekretariatet i Pensjonsordningen har heller ikke etablert kontrollrutiner.

### **5.7 Taushetsplikt for Pensjonsordningens representanter**

Loven om Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter inneholder ikke regler om at de som får befatning med personopplysninger, skal ha taushetsplikt.

Slike bestemmelser er inntatt i forvaltningsloven og lovene om administrasjon av andre pensjons- og trygdeordninger, se f.eks. NAV-loven § 7. Viktig er også reglene om taushetsplikten i forsikringsvirksomhetsloven § 1-6 og reglene om behandling av sensitive opplysninger i personopplysningsloven § 9 med mer.

Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter sitter med mange sensitive personopplysninger. Utvalget kan ikke se noen grunn til at stortingspensjonister ikke skal ha det samme vernet om sine personopplysninger som andre pensjonister. I det ulovfestede kravet om forsvarlighet kan det ligge en taushetsplikt, men den er ikke straffesanksjonert; jf. Grunnloven § 96. Det ville vært viktig med en bestemmelse om taushetsplikt i loven om stortingspensjon.

Da den første loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter ble vedtatt i 1950, var det ikke så vanlig med bestemmelser om taushetsplikt. Men etter den omfattende personvernlovgivning som Stortinget senere har vedtatt, er det merkelig at man ikke har innført taushetsplikt i stortingsrepresentantenes egen lov. Det vitner om at loven ikke er vedlikeholdt og modernisert i takt med rettsutviklingen ellers i samfunnet.

## **6. PROBLEMER KNYTTET TIL AVGJØRELSESORGANET**

### **6.1 Rettssikkerhet og personelle regler**

En viktig måte rettssikkerhet kan skapes på, er at de som treffer avgjørelser, er personer med god faglig og juridisk innsikt. Det må stilles strenge krav til de som fordeler store pengesummer som er bevilget over statsbudsjettet, og som er viktig for enkeltindivider som lever av pensjon og trygd.

Folketrygden legger beslag på en tredjedel av statsbudsjettet, og nesten en tredjedel av befolkningen mottar til enhver tid trygdeytelser. Det har vært ansett som politisk viktig å styrke den faglige kompetansen til trygdeetaten, og i de senere årene er det satset sterkt på etablere en ny Arbeids- og velferdsetat (NAV).

I den første og midtre delen av forrige århundre hadde trygdefunksjonærene ikke noen spesiell trygdefaglig utdanning. De hadde folkehøgskole, handelsskole, landbruksskole, militær utdanning, praksis fra kommunal kontortjeneste og liknende.

I den siste delen av forrige århundre satset trygdeetaten på opplæring av sine ansatte, først og fremst ved intern etatsopplæring. Dette ga de ansatte gode kunnskaper om trygdelovgivning og andre spørsmål som har betydning for administreringen av folketrygdloven. Det er sannsynlig at de etatsopplærte trygdefunksjonærene i større grad enn de eldre generasjonene traff vedtak som er i samsvar med lov og forskrifter.

For året 2007 var utgiftene til pensjoner etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter på over 50 mill. kroner, se Innst. S. nr. 306 (2007–2008). Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter er ikke forsikringsmessig finansiert, men bygger på prinsippet "pay as you go". Dersom de løpende utgiftene skulle dekkes av de "yrkesaktive" innen "medlemsgruppen", måtte hver av de 169 stortingsrepresentantene betalt ca. 300 000 kroner per år. Nå betaler de et medlemstilskudd på 2 prosent av stortingsgodtgjørelsen, altså ca. 13 000 kroner per år, resten dekkes over statsbudsjettet. Den økonomiske verdien av stortingspensjonen for den enkelte representant svarer til nesten 50 prosent av stortingsgodtgjørelsen.

Pensjonsordningen omfattet per 31. desember 2007 i alt 358 pensjonister, fordelt på ordinære alderspensjonister, pensjonister etter 75-årsordningen, uførepensjonister, etterlattepensjonister og mottakere av ventegodtgjørelse. Gjennomsnittlig ytes det til sammen ca. 140 000 kroner til hver mottaker per år.

Det dreier seg altså om en stor utgiftspost for staten, og om viktige inntekter for pensjonistene.

Pensjonsordninger er kompliserte systemer, og det må sørges for at det til enhver tid finnes tilstrekkelig kompetanse i administrasjonen til å håndtere sakene. Det gjelder både i forhold til den enkeltes regelkompetanse, men også at det er flere som har slik kompetanse for å hindre sårbarhet ved sykdom, ferie mv.

De fleste vedtak på pensjons- og trygderettens område treffes i Norge av forvaltningsorganer. Her representerer Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter et viktig og "ensomt" unntak. Vedtakene treffes av Pensjonsstyret, som er et organ i Stortinget. Dette styret skal imidlertid ikke treffe politiske avgjørelser som et ledd i å styre landet, men vedtak av administrativ og judisiell karakter.

Etter Grunnloven har Stortinget den lovgivende, beskattende og bevilgende myndighet; Kongen, regjeringen og departementene har den utøvende makt; og

domstolene har den dømmende makt. Maktfordelingsprinsippet som ligger til grunn for vår konstitusjon, skal hindre at all makt samles i ett organ; makt skal stanse makt. Dette prinsippet er satt ut av funksjon når det gjelder Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter.

## 6.2 Pensjonsordningens styre

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter § 10 lyder:

"Pensjonsordningen administreres av et styre på 5 medlemmer som med varamedlemmer velges av og blant Stortingets medlemmer på første Storting etter nytt valg for 4 år om gangen. Formannen velges av Stortinget.

Styret kan treffe avtale med Statens pensjonskasse om delvis overtakelse av de arbeider som er knyttet til utbetalingsordningen.

Styret legger senest 1/2 år etter regnskapsårets slutt fram melding og regnskap for Stortingets presidentskap."

Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter administreres av et styre som består av rikspolitikere og en sekretær som ikke er jurist.

Styrelederen har uttalt overfor Utvalget at han bruker 20–30 timer i året på Pensjonsordningen; styremedlemmene bruker jevnt over mindre tid; og sekretæren utfører dette arbeidet i ca. halv stilling. Svært lite av denne knappe tiden har gått til å behandle saker etter 75-årsordningen. Det sier seg selv at det under disse vilkårene er umulig å opparbeide seg skikkelig pensjonsrettslig kompetanse.

Utvalget har hatt samtaler og intervjuer med Pensjonsordningens styre, og kan bare konstatere at styrets leder og medlemmer har meget beskjedne kunnskaper om og innsikt i pensjonsrettslige spørsmål. De har stolt på at Pensjonsordningens sekretær har hatt omfattende og grundige kunnskaper om Pensjonsordningen og dens regelverk.

Ekspertutvalget mener at det er uforsvarlig at vedtakskompetansen i enkeltsaker om pensjon og disponeringer av over 50 mill. kroner ligger i et styre som ikke har pensjonsrettslig kompetanse. I alle fall burde styret ha sikret at det hadde et kompetent og robust sekretariat.

### 6.3 Pensjonsordningens sekretær

Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter har en sekretær som er ansatt i Stortingets administrasjon. Dagens sekretær har arbeidet i denne administrasjonen de siste 21 årene, og hun har brukt ca. halvparten av sin tid med oppgavene som knytter seg til stortingspensjonene. Før hun kom til Stortinget hadde hun en lang og variert praksis knyttet til personalrelaterte spørsmål.

Utvalget har hatt tre lengre møter/samtaler/intervjuer med sekretæren. Hun har tilegnet seg betydelige kunnskaper om Stortingets pensjonsordning, er generelt godt kvalifisert til ordinær saksbehandling, og har gitt viktig informasjon til Utvalget.

Hun har vært nesten helt alene om den daglige administreringen av Pensjonsordningen. Hun har måttet kombinere rollene som veileder for pensjonssøkerne, saksforbereder for Pensjonsstyret, vedtaksfatter i såkalte kurante saker, og kontrollør av pensjonistene, se punkt 5.4. Hun har forholdt seg til tre hovedgrupper av personer:

- 1) Pensjonsordningens medlemmer/kunder/brukere er stortingsrepresentanter, regjeringsmedlemmer og tidligere stortingsrepresentanter. Der er vel kjent i stortingskretser hvem som er Pensjonsordningens sekretær, og hun har hatt mange og lange samtaler med "kundene". Dersom andre i Stortingets administrasjon og medlemmer av Pensjonsstyret blir spurt om pensjon, blir de henvist til Pensjonsordningens sekretær; alle veier leder mot henne. Overfor Utvalget har hun uttalt at hun noen ganger har følt seg presset av pensjonistene i diskusjonene om vilkårene for pensjon. Hun har også gitt uttrykk for at hun synes det er ubehagelig å sjekke og kontrollere folk.
- 2) Når det gjelder forholdet til Pensjonsordningens styre, er det først og fremst lederen som hun har forholdt seg til. Det har vært tre styreledere mens hun har vært sekretær. Den første av dem var leder der da hun startet og deretter i en periode på ca. 14 år.

Han ga henne en innføring i Pensjonsordningen, og de hadde i årenes løp en del

samtaler om pensjonsspørsmål og enkeltsaker. Etter skiftet av leder i Pensjonsstyret ser det ut til at hun i stor utstrekning har overtatt "lærerrollen". Sekretæren er blitt ansett å besitte all kompetanse når det gjelder 75-årsordningen. Hun har gitt uttrykk for at styrets ledere har stolt fullt ut på henne, og hun har nevnt ett tilfelle hvor en leder underskrev et innvilgelsesbrev uten å lese det, se punkt 5.4.

Det er Utvalgets klare inntrykk at Pensjonsstyrets leder og medlemmer har spilt en stadig mer passiv rolle, se punkt 6.2.

- 3) Når det gjelder forholdet til Stortingets administrasjon, har sekretærens overordnede opplyst til Utvalget at de har brukt svært lite tid på Pensjonsordningen. En av hennes overordnede, Randi Wisnes Haugen, som er jurist, har gitt bistand til sekretæren noen ganger; grunnlaget har vært ansett å være rettslig kompetanse, og ikke administrativ overordning. Sekretærens administrative ledere har sett det som sine viktigste oppgaver å gi henne den tid og andre ressurser som har vært nødvendig for å betjene Pensjonsstyret.

Stortinget direktør har uttalt at han og mellomlederne ikke anses å ha instruksjonsmyndighet overfor Pensjonsordningens sekretær i faglige spørsmål. Etter pensjonsloven er kompetansen på dette området tillagt Pensjonsordningens styre. Direktøren har også framhevet at Stortingets administrasjon generelt skal være støtteapparat for stortingsrepresentantene, og at dette en viktig del av kulturen på Stortinget. Man strekker seg langt for å hjelpe de folkevalgte, slik at de kan utføre sine oppgaver.

Ekspertutvalget er enig i dette grunnsynet om støtteapparat for demokratiets utøvere. En annen sak er at sekretæren burde fått mer hjelp og støtte når det gjelder pensjonsfaglige spørsmål. Det å veilede pensjonssøkerne, forberede saker for Pensjonsstyret, fatte vedtak om tildeling av pensjon og kontrollere pensjonistene, er administrative, og ikke politiske oppgaver. Dette er også



krevende fordi pensjonssøkerne og pensjonistene er ressurssterke personer, og fordi hun har hatt langt mer kontakt med dem enn med Pensjonsordningens styre og Stortingets øvrige administrasjon.

Etter Utvalgets mening er det viktig å skille mellom respekt for og støtte til stortingsrepresentantene på den ene siden, og kontroll med pensjonister som mottar offentlige midler på den andre siden. Det ser ut til at "respekt- og støttetenkningen", som er viktig for arbeidet i nasjonalforsamlingen, har smittet over til et område der "administrativ kontrolltenkning" ellers har en betydelig plass i vårt samfunn.

Det er et hovedproblem at Pensjonsordningens sekretær ikke har inngått i et større pensjonsfaglig miljø, hvor konkrete saker og prinsippsspørsmål kunne drøftes og utredes. I større pensjonskasser og pensjonsordninger har man medarbeidere som kan gi både støtte og motforestillinger i det daglige arbeidet. Og det skrives saksframlegg og generelle notater hvor man må tenke grundig gjennom problemene for å komme fram til konklusjoner som er overbevisende.

Et annet hovedproblem ved Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter er at ingen har sett at det dreier seg om meget store og vanskelige oppgaver. I forbindelse med Utvalgets arbeid har det vært nødvendig å utrede mange pensjonsrettslige spørsmål, som Pensjonsordningens sekretær og styre har levd i "lykkelig" uvitenhet om.

Etter Ekspertutvalgets mening har Pensjonsordningens sekretær gjort en stor innsats for ordningen. Hun hadde sikkert fungert utmerket i en større pensjonsorganisasjon. Det har imidlertid ikke blitt stilt spørsmålstegn ved hennes arbeid, og hun har ikke fått muligheter til å utvikle kompetanse. Hun kunne også selv ha tatt noe mer initiativ for å skaffe seg kunnskaper, innsikt og hjelp i spørsmål som knytter seg til pensjonsloven.

Hovedansvaret for de problemene som her er nevnt, må imidlertid ligge hos Pensjonsordningens styre og Stortingets administrasjon.

#### **6.4 Delegasjon av vedtakskompetanse i såkalte kurante saker**

Etter hvert stortingsvalg konstitueres styret for Pensjonsordningen. Da har styrets leder fått fullmakt til å avgjøre alle kurante pensjonssøknader. Utenom stortingsssesjonene og i feriene er fullmakten gitt Pensjonsordningens sekretær. Dette framkommer av styrets protokoller. Det er protokollert at avgjørelsene skal refereres i første møte i styret.

Det synes som om de aller fleste sakene om pensjon etter 75-årsordningen har vært betraktet som kurante saker og avgjort etter fullmakten. I løpet av den perioden som er omfattet av Utvalgets granskning, er det totalt lagt fram 11 saker for styret som gjelder pensjon etter 75-årsordningen, hvorav to gjaldt innvilgelse av ventegodtgjørelse med overgang til pensjon.

Det synes også litt tilfeldig hvilke saker som er lagt fram for styret. Tre av sakene gjaldt for eksempel spørsmål om statsrådssid kan telle med som funksjonstid etter stortingsordningen. Sekretæren har uttalt til Utvalget at det ikke ble ansett som noe problematisk tema å regne med statsrådssid i forhold til 75-årsordningen.

Som nevnt i punkt 3.2 har styrets leder uttalt til Utvalget at 75-årsordningen kun var matematikk. Sekretæren har uttalt til Utvalget at pensjon etter denne regelen ikke innebærer noe skjønn. Hun har framhevet flere ganger at pensjon etter 75-årsordningen er en rett som stortingspensjonistene har. Det ser ut til at styrets leder og sekretær ikke har hatt innsikt i kompleksiteten i de vurderingene som er nødvendige for å innvilge pensjon etter 75-årsordningen.

Delegasjon innebærer å overlate myndighet til andre, men det betyr ikke at Pensjonsstyret blir fritatt fra ansvar. Styret må uansett føre kontroll med hva som foregår. Som nevnt er det bestemt at saker som blir avgjort på grunnlag av fullmakt, skal refereres for Pensjonsstyret. Det framkommer ikke av styreprotokollene at det er gjennomført.

Sekretæren har uttalt til Utvalget at hun ikke er sikker på hva som gjelder med hensyn til å referere saker i etterkant som er avgjort etter fullmakt fra styret. Det innebærer at styret har vært uvitende om vedtak som er truffet i henhold til fullmaktene til styrets leder og sekretær. I slike tilfeller har styret ikke hatt

foranledning til å føre kontroll, men er uansett ansvarlig for å forsikre seg om at vedtak som er truffet, er rettmessige.

Utvalget mener at delegasjonen av styrets myndighet har gått for langt når det gjelder 75-årsordningen. Det har ikke foreligget tilstrekkelig klare ansvarsforhold. Det har ikke vært etablert klare og skriftlige rutine- og regelbeskrivelser og fullmakter om beslutningsmyndighet. Det er kritikkverdig at styret ikke har foretatt etterfølgende kontroll av vedtak.

## **6.5 Avtalen mellom Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter og Statens Pensjonskasse**

Som det framgår av punkt 6.2 kan styret etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter § 10 andre ledd treffe avtale med Statens Pensjonskasse om delvis overtakelse av de arbeider som er knyttet til utbetaling av pensjoner.

Styret inngikk avtale med Statens Pensjonskasse i 1963. Hele avtalen er inntatt i vedlegg 1 punkt 4.9.

Etter denne avtalen er det styret for Pensjonsordningen som gjør vedtak om innvilgelse av pensjon og som fastsetter pensjonens størrelse etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter.

Statens Pensjonskasse foretar eventuell samordning etter lov om samordning av 6. juli 1957 og sørger for utbetaling av pensjonene. Statens Pensjonskasse skal sende gjenpart av anvisningsbrevene til Pensjonsordningen, underrette Pensjonsordningen om utløp av bevilgningsfrister for uførepensjoner mv. Statens Pensjonskasse skal også foreta årlige regnskapsoppgjør med Pensjonsordningen samt gi en oversikt over pensjonistene og løpende pensjoner til bruk for Pensjonsordningens årsmelding og budsjettforslag.

Riksrevisjonen mener i sin rapport av 25. juni 2008 at arbeidsfordelingen mellom Statens Pensjonskasse og Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter kan være uklar, og at det kan ha vært en medvirkende årsak til at feilutbetalingene har skjedd. Bakgrunnen for Riksrevisjonens vurdering var at Statens Pensjonskasse ikke hadde sendt gjenpart av anvisningsbrevene til Pensjonsordningen, slik det er forutsatt i

avtalen. Statens Pensjonskasse har imidlertid sendt oversikter til Pensjonsordningen over utbetalingene til enhver tid.

Utvalget er enig med Statens Pensjonskasse i at dette gir bedre oversikt. Utvalget deler ikke Riksrevisjonens vurdering, og kan ikke se at det er noen grunn til å reise kritikk overfor Statens Pensjonskasse på dette punkt.

I enkelte tilfeller har Statens Pensjonskasse gått utenfor sitt område; det er også gitt misvisende opplysninger. Det foreligger i alle fall ett tilfelle hvor standardformuleringer som benyttes overfor statspensjonister, er benyttet overfor stortingspensjonister. Det ble da gitt uriktige opplysninger om kombinasjonen av pensjon og arbeidsinntekt.

Etter avtalen er Statens Pensjonskasse ikke pålagt noen oppfølgings- eller kontrollfunksjoner i forhold til rettighetene til den enkelte pensjonist. Etter Utvalgets oppfatning burde det vært vurdert å legge slike funksjoner til Statens Pensjonskasse eller andre som har kompetanse og nødvendig erfaring til å sørge for slik oppfølging.

I de 45 årene som avtalen mellom Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter og Statens Pensjonskasse har vært i funksjon, har regelverket i andre pensjonsordninger og folketrygden vært gjenstand for mange reformer og store endringer, og administrasjonen av disse ordningene er stadig blitt mer krevende. I dette perspektivet er loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter nesten alene om å forbli uendret, og man har ikke sett noen grunn heller til å endre på hvordan rettighetene i denne loven bør administreres.

Utvalget mener at styret for Pensjonsordningen har sviktet sitt ansvar om å sette seg inn i hvordan administrative og faglige rutiner fungerer, og unnlatt å vurdere om de har vært tilfredsstillende ivaretatt. Utvalget mener også det burde vært vurdert om Statens Pensjonskasse, eventuelt andre, skulle overtatt flere oppgaver i administreringen av denne pensjonsordningen.

Administrerende direktør i Statens Pensjonskasse, Finn Melbø, har i samtaler og intervjuer med Utvalget uttalt at Statens Pensjonskasse ikke er blitt spurt om å vurdere innholdet i avtalen. Verken lederen av styret i Pensjonsordningen, sekretæren eller andre i Stortingets administrasjon har tilkjennegitt at det er tatt noe initiativ til å revurdere innholdet av avtalen.

Sekretæren har uttalt til Utvalget at hun har kontakt med Statens Pensjonskasse i enkelte saker. Pensjonsstyrets leder har uttalt at han ikke kjente til avtalen med Statens Pensjonskasse.

Utvalget finner det merkelig at det ikke er foretatt vurderinger av behovet for endringer eller tilpasninger i løpet av årene som er gått siden avtalen ble inngått.

## **7. PROBLEMER KNYTTET TIL KONTROLL MED VEDTAK**

### **7.1 Rettssikkerhet og kontrollregler**

En viktig måte å skape rettssikkerhet på, er å la andre organer kontrollere eller overprøve vedtak som er truffet av det organet som skal håndheve en lov.

Forvaltningsklage, domstolskontroll, ombudsmannskontroll, tilsyn, kontroll og omgjøring fra et overordnet forvaltningsorgan, Stortingets parlamentariske og konstitusjonelle kontroll og Revisjonens kontroll er de viktige eksempler på dette.

Etter sin art er vedtak om tildeling av trygde- og pensjonsytelser og oppfølging av løpende ytelser, forvaltningsvirksomhet. De generelle reglene om kontroll og overprøving av forvaltningsvedtak gjelder stort sett også for pensjons- og trygdeordninger som treffer enkeltvedtak.

Vedtakskompetansen etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter er ifølge loven lagt til Pensjonsordningens styre. Det er et organ i Stortinget som ikke inngår som et ledd i det statlige forvaltningshierarkiet.

I det følgende skal Utvalget behandle spørsmålet om i hvilken utstrekning de generelle reglene om kontroll og overprøving av forvaltningsvedtak gjelder i forhold til Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, og betydningen for at Pensjonsordningen skal kunne treffe riktige vedtak.

### **7.2 Forvaltningsklage**

Forvaltningsloven § 28 flg. inneholder regler om at vedtak som treffes av forvaltningsorganer kan klages inn for et høyere forvaltningsorgan. I de senere årene er det etablert en rekke særskilte nemnder og andre klageorganer som skal trygge rettssikkerheten i den offentlige forvaltningen, f.eks. Pasientskadenemnda, Helsepersonellnemnda og Skatteklagenemndene.

For saker etter folketrygdloven er det etablert et to-instans klage- og ankesystem: Først kan den som er misfornøyd med et vedtak, bringe saken inn for NAV Klage og anke, og deretter inn for Trygderetten. Ellers er det vanlig at man bare kan klage én gang.

Vedtak som treffes av styret, styreleder og sekretæren på vegne av Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter kan ikke klages til noe høyere organ. Forvaltningsloven gjelder ikke, og Pensjonsordningen inngår ikke i noe forvaltningshierarki med overordnede organer. Det måtte i tilfellet vært Stortingets presidentskap som kunne vært klageorgan.

Mer naturlig ville det vært at Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter overlot avgjørelseskompetansen til en profesjonell pensjonskasse, og at Pensjonsordningens styre ble klageorgan. Dette kunne både gi en høyere grad av rettssikkerhet for pensjonistene og samtidig gi Stortinget en viss innflytelse over ordningen.

### **7.3 Trygderetten og domstolskontroll**

En viktig bakgrunn for opprettelsen av Trygderetten var etterkrigstidens rettssikkerhetsdebatt og Forvaltningslovkomiteens innstilling.

Trygderetten avgjør tvister mellom to parter, som i de fleste tilfellene er et medlem i folketrygden og NAV. Det er her – som i domstolene – en trekantmodell med to parter som strider om å vinne saken, og en tredje instans som treffer avgjørelsen. Trygderetten kan karakteriseres som et forvaltningsorgan med et sterkt domstolspreg.

Loven om anke til Trygderetten av 16. desember 1966 er en lov som skal styrke rettssikkerheten innen pensjons- og trygdeområdet. Denne loven gjelder for vedtak om individuelle rettigheter og plikter etter loven om folketrygd og "bestemmelser om supplerende pensjonsordninger som er fastsatt ved lov" (§ 1 bokstav a og d).

Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter er fastsatt ved lov. Lovens forarbeider taler også for at det skal være en ankerett til Trygderetten, se Ot.prp. nr. 5 (1966–1967) og Innst. O. nr. III (1966–1967).

Etter ordlyden og lovforarbeidene skulle det være klart at vedtak med hjemmel i loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter som styret, lederen eller sekretariatet treffer, kan ankes inn for Trygderetten. Det kan imidlertid være konstitusjonelt betenkelig at Trygderetten, som er et forvaltningsorgan, skal kunne overprøve enkeltvedtak som et organ i Stortinget treffer. Mot dette taler at styret i Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter ikke er et organ som er hjemlet i Grunnloven, men opprettet ved vanlig lov. Trygderettslovens ordlyd må da bli avgjørende.

Trygderetten kan prøve alle sider ved saken, og avgjør ankesaken i form av kjennelse (§§ 20 og 21). Trygderettens kjennelser kan bringes inn for de alminnelige domstolene, og sakene starter da i lagmannsretten (§ 23). I de senere årene har domstolene behandlet en ganske stor mengde trygdesaker, og Høyesterett har tatt stilling til mange prinsippsspørsmål som ikke er løst i en utførlig lovgivning.

Vi har ikke kjennskap til at tidligere stortingsrepresentanter har benyttet seg av adgangen til å anke til Trygderetten og til å bringe saker inn for domstolene. Det er med på å svekke det maktfordelingsprinsippet som vår grunnlov bygger på, se også punkt 6.1 om skillet mellom lovgivende og utøvende makt.

Ved at saker ikke har kommet til Trygderetten og domstolene, har Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter heller ikke fått det juridiske innspillet og den kontrollen på egen regelforståelse som andre pensjons- og trygdeorganer stadig får. Ordningen går ikke inn i det felles faglige og rettslige miljøet som andre pensjons- og trygdeordninger tar del i.

Dersom styret i Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter – etter å ha behandlet den foreliggende utredningen fra Utvalget – stanser løpende pensjon og/eller krever tilbakebetalt pensjon, kan pensjonisten anke saken inn for Trygderetten. Dette er en viktig rettssikkerhetsgaranti for de som måtte mene at Ekspertutvalget og Pensjonsstyret tar feil. Saken kan også bringes inn for de ordinære domstolene.

#### **7.4 Klage til Sivilombudsmannen**

Etter andre verdenskrig ble det vedtatt flere viktige lover som skulle bedre rettssikkerheten i den offentlige forvaltningen. Den første av disse var

ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8. Som Stortingets tillitsmann skal Ombudsmannen søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger (§ 3).

Det framgår av dette at Ombudsmannen skal kontrollere departementer, direktorater, kommuner og andre offentlige forvaltningsorganer. I lovens § 4 bokstav a er det bestemt at "forhold som Stortinget eller Odelstinget har tatt stilling til" faller utenfor Ombudsmannens arbeidsområde. Vedtak som styret for Pensjonsordningen treffer med hjemmel i lov, faller antakelig innenfor Ombudsmannens kompetanse.

Utvalget trenger imidlertid ikke å gå nærmere inn på dette. Så vidt vi vet har ingen tidligere stortingsrepresentant forsøkt å klage til Ombudsmannen. Vedtak om ytelser som treffes av Arbeids- og velferdsetaten og Statens Pensjonskasse er viktige arbeidsområder for Ombudsmannen. Dersom vedtakskompetansen etter loven om pensjonsordning stortingsrepresentanter hadde vært lagt til et forvaltningsorgan utenfor Stortinget, ville de alminnelige forvaltningsrettslige rettssikkerhetsgarantiene klart kommet til anvendelse.

### **7.5 Kontroll og tilsyn fra overordnet forvaltningsorgan**

I den statlige forvaltningen er ekstern og intern kontroll viktig for å kunne kvalitetssikre virksomheten og vedtak som treffes. Det er et hierarkisk system hvor overordnede organer og tjenestemenn skal veilede, instruere og kontrollere underordnede organer og tjenestemenn. Etter forvaltningsloven § 35 har et overordnet organ også en viss adgang til å omgjøre et underordnet organs vedtak.

Hovedtyngden av trygde- og pensjonslovgivningen i Norge administreres av Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og Statens Pensjonskasse, som er bundet av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. NAV har etablert egne kontrollenheter som har hovedansvaret for å bekjempe trygdemisbruk, se vedlegg 3 punkt 5.

Kommunale pensjonsordninger administreres av Kommunal Landspensjonskasse (KLP), enkelte selvstendige pensjonskasser og/eller livsforsikringsselskaper. Disse er underlagt Kredittilsynets kontroll og tilsyn.



Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter inngår ikke i noe forvaltningshierarki eller større faglig og juridisk miljø. Den lever i en nisje som reelt sett er unntatt fra ekstern kontroll fra andre organer i samfunnet.

Man kunne ha tenkt seg at Stortingets presidentskap kunne fungere som "overordnet organ" for Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter. Utvalget vil ikke komme nærmere inn på dette spørsmålet, som i tilfellet først burde utredes av Stortingets konstitusjonelle kontor og Presidentskapet selv.

I de siste tiårene er det etablert en rekke særskilte tilsynsorganer. Som eksempel kan nevnes Statens helsetilsyn og helsetilsynene i fylkene, som er hjemlet i lov av 30. mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten. Helsetilsynet skal føre faglig tilsyn med alle helsearbeidere, helseinstitusjonene og alt annet helsevesen i landet. Dertil skal enhver som yter helsetjenester "etablere et internkontrollsystem for virksomheten og sørge for at virksomhet og tjenester planlegges, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lover og forskrifter".

Et slikt krav burde også gjelde for Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter. Utvalget har erfart at det ikke har vært foretatt noen intern kontroll fra Pensjonsordningens styre i forhold til Pensjonsordningens leder og sekretær.

## **7.6 Stortingets tilsyn og kontroll**

Stortinget fører kontroll med regjeringen, departementene, direktoratene og annen statlig virksomhet. Det er noen enkeltstående bestemmelser om dette i Grunnloven § 75 bokstav c, f, g og h. Det er imidlertid klart at Stortinget har en generell adgang til å føre kontroll med regjeringen og annen statlig virksomhet. Se Andenæs og Fliflet, Statsforfatningen i Norge, Oslo 2006, side 491 og Eivind Smith, Konstitusjonelt demokrati, Oslo 2008, side 280.

Kontrollmetodene kan være gjennomgang av dokumenter og interpellasjoner og spørsmål til vedkommende statsråd. Reaksjonene kan være kritikk, mistillit, parlamentarisk ansvar og konstitusjonelt ansvar.

For nesten all lovgivning er det en ansvarlig statsråd. Dersom en sak f.eks. gjelder Statens Pensjonskasse, kan en stortingsrepresentant stille spørsmål til

fornyings- og administrasjonsministeren. Men det er ingen statsråd som kan spørres og stilles til ansvar i Stortinget når det gjelder Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter.

Her kan kontrollen skje i forbindelse med behandlingen av Pensjonsordningens årsmelding. Den framlegges for Stortingets presidentskap, som oversender den til fagkomiteen, som for tiden er kommunal- og forvaltningskomiteen. Deretter behandles den i Stortinget.

Så vidt Utvalget har kunnet se, er det ikke kommet bemerkninger til årsmeldingene fra Pensjonsordningen de siste 15 årene. I tre år var det bemerkninger fra fagkomiteens mindretall når det gjaldt to politiske spørsmål, nemlig om årlig regulering av pensjonen og om at full pensjon bare krever 12 års opptjening. Se Innst. S. nr. 240 (2002–2003), Innst. S. nr. 193 (2003–2004) og Innst. S. nr. 255 (2004–2005). Det har ikke kommet bemerkninger til 75-årsordningen.

Årsmeldingene er skrevet på en slik måte at de ikke innbyr til debatt. Det står intet om hvordan 75-årsordningen praktiseres, hvordan funksjonstid i Stortinget beregnes, hvordan inntektsprøvingen foretas e.l. Det gis en del statistiske opplysninger, f.eks. antall personer med "alderspensjon/ventegodtgjørelse". Dette er imidlertid en heterogen kategori som omfatter ordinær alderspensjon til dem som er over 65 år, pensjon etter 75-årsordningen og ventegodtgjørelse. Ved at disse tre ulike gruppene slås sammen til en større kategori, blir 75-årsordningen ikke synlig.

Utvalget vil konkludere med at det ser ut til at Stortinget selv ikke har ført nødvendig tilsyn og kontroll med 75-årsordningen. Det kan dels skyldes årsmeldingenes utforming.

## **7.7 Riksrevisjons kontroll**

### *7.7.1 Innledning*

Riksrevisjonen er hjemlet i Grunnloven § 75 bokstav k, og den kan ses på som et hjelpeorgan for Stortinget (Eivind Smith, Konstitusjonelt demokrati, Oslo 2008, s. 283). Riksrevisjonen skal bidra til "at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger", se lov om Riksrevisjon av 7. mai 2004 nr. 21 § 3.

I 2007 reviderte Riksrevisjonen utbetaling av alders- og uførepensjoner fra Statens Pensjonskasse (SPK). I den forbindelse kontrollerte Riksrevisjonen utbetalinger fra SPK til en del tidligere stortingsrepresentanter som var pensjonert i henhold til lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter.

Riksrevisjonen oversendte en foreløpig rapport til styret for Pensjonsordningen 30. april 2008. Pensjonsordningens styre svarte Riksrevisjonen i brev av 27. mai 2008, og Riksrevisjonens endelige rapport (nedenfor betegnet "Riksrevisjonens rapport") ble oversendt Stortingets presidentskap og Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter med følgebrev datert 25. juni 2008.

Riksrevisjonens rapport med vedlegg var unntatt fra offentlighet, jf. offentlighetsloven av 1970 § 5 bokstav a. Den ble senere "sladdet" og offentliggjort.

#### 7.7.2 Hovedinnholdet i Riksrevisjonens rapport

I avsnitt 1 gir Riksrevisjonen en kortfattet oversikt over Pensjonsordningen, sammensetning og oppnevning av styre og sekretariat. Pensjonsordningens forbindelse med Statens Pensjonskasse er også nevnt.

Avsnitt 2 har overskriften "Revisjonskriterier". Først angir Riksrevisjonen at målet med revisjonen har vært å kontrollere om gjeldende regelverk er fulgt og om det er utbetalt korrekt pensjon. Deretter refereres sentrale bestemmelser i pensjonsloven om 75-årsordningen. Videre er det tatt inn et sitat fra Pensjonsstyrets svarbrev av 27. mai 2008 om at *"tilsvarende inntektsgivende arbeid"* betyr *"inntekt på samme nivå som full alderspensjon i ordningen. Det praktiseres ikke avkortning i forhold til inntekter. Hvis annen inntekt overstiger nevnte nivå, bortfaller pensjonen"*.

Rapporten refererer til pensjonslovens bestemmelse om at alderspensjon ikke kan ytes så lenge pensjonssøkeren er medlem av Stortinget eller regjeringen eller er tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling.

Deretter gjengir Riksrevisjonen en uttalelse fra Pensjonsordningens styre i svarbrevet av 27. mai 2008, der styret skriver at begrepet "pensjonsgivende inntekt" i folketrygdloven § 3-15 ikke fullt ut er sammenfallende med inntektsbegrepet i pensjonslovens § 2 fjerde ledd tredje punktum. Da styret ikke opplyser om hva

ulikheten mellom begrepene består i, har Riksrevisjonen likevel lagt pensjonsgivende inntekt til grunn ved sine beregninger.

Riksrevisjonen refererer videre til at Stortinget nedsatte et utvalg i januar 2003 som skulle se på ulike forhold og godtgjørelser knyttet til verv som stortingsrepresentant. Dette utvalget avga sin rapport i Dokument nr. 17 (2002–2003). Riksrevisjonen viser til et avsnitt der det heter at den viktigste betingelsen for å motta alderspensjon er at man ikke har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid, og at pensjonisten kan ha sporadiske/usikre inntekter ved siden av pensjonen, men at den samlede inntekt ikke kan overstige høyeste pensjon.

Riksrevisjonen viser til svarbrevet av 27. mai 2008 fra Pensjonsordningens styre, der det heter at pensjonisten, i tillegg til stortingspensjonen, kan ha andre arbeids- og næringsinntekter (unntatt kapitalinntekter) opp til samme nivå som full stortingspensjon, uten at han/hun behøver å melde fra til Pensjonsordningen. Forutsetningen er at inntektene ikke er av fast karakter, jf. uttrykket "sporadiske"/usikre inntekter ved siden av pensjonen.

Riksrevisjonen påpeker også at Pensjonsordningens styre i svarbrevet sier at pensjon etter 75-årsordningen ikke utbetales hvis søkeren er tilsatt i et arbeidsforhold på fast basis med opptjening av pensjonsrettigheter, selv om inntekten i dette arbeidsforholdet er mindre enn pensjonen.

Riksrevisjonen uttaler at det synes noe uklart om inntekten må komme fra et fast arbeidsforhold for at retten til pensjon bortfaller, og at Riksrevisjonen i noen tilfeller ikke har den nødvendige informasjon for å avgjøre om inntekten er fast eller sporadisk.

I avsnitt 2 nevner Riksrevisjonen ikke noe om at sporadiske/usikre inntekter skal fordeles over en treårsperiode. Men i omtalen og vurderingen av de enkelte pensjonistene er det vist til prinsippet om at sporadiske/usikre inntekter skal fordeles over en treårsperiode. Her er det henvisning til svarbrevet fra Pensjonsordningens styre av 27. mai 2008. I dette brevet er prinsippet formulert slik: *"Ved en eventuell vurdering av om sporadiske/usikre inntekter overstiger full pensjon, har det vært praktisert gjennomsnittsberegning over en treårs periode."*

Avsnitt 3 i Riksrevisjonens rapport omhandler avtalen av 24. mai 1963 mellom SPK og Pensjonsordningen, som overfører utbetalingsfunksjonen til SPK.

I avsnitt 4 redegjør Riksrevisjonen for den metoden og det datagrunnlaget som er benyttet. Riksrevisjonen gjør oppmerksom på at den i flere tilfeller ikke har hatt tilstrekkelig informasjon til å avgjøre om pensjonistens inntekter har vært av fast eller sporadisk karakter. I disse tilfellene har Riksrevisjonen lagt til grunn at all inntekt i aktuelle perioder har vært av sporadisk karakter.

I avsnitt 5 omtales de enkelte pensjonistene som Riksrevisjonen har gransket. For hver pensjonist angis hva som er utbetalt i pensjon og hvilken pensjongivende inntekt pensjonisten har hatt i samme periode. Deretter er det angitt at dataene ikke gir grunnlag for å avgjøre om inntektene har vært faste eller sporadiske. Etter en kort beregning, trekkes det konklusjoner om hvorvidt pensjonisten har mottatt uberettiget stortingspensjon.

I avsnitt 6 konkluderer Riksrevisjonens med at det ikke er iverksatt tilfredsstillende intern kontroll vedrørende stortingspensjonene for å sikre at ytelsene blir korrekt utbetalt, og at det har medført vesentlige feilutbetalinger. Videre sies det at det fortsatt er uklarheter rundt praktiseringen av regelverket, og at det kan synes som om det er en uklar arbeidsdeling mellom Pensjonsordningen og SPK. Det siste kan etter Riksrevisjonens oppfatning være en medvirkende årsak til feilutbetalingene. Til slutt skriver Riksrevisjonen: *"Siden revisjonen er rettet mot SPK og ikke mot Stortingets pensjonsordning, er vi ikke kjent med den enkelte pensjonists opplysninger og vurderinger av de omtalte forhold."*

### 7.7.3 Utvalgets bemerkninger til Riksrevisjonens rapport

Utvalget anser at det er av stor betydning at Riksrevisjonen gjennomførte en undersøkelse av utbetalinger av pensjon til tidligere stortingsrepresentanter. Undersøkelsen er en del av en mer omfattende undersøkelse av pensjonsutbetalinger foretatt av Statens Pensjonskasse. Utvalget er klar over at det ikke har vært Riksrevisjonens hensikt å foreta en fullstendig gjennomgåelse av Pensjonsordningen, og at det er brukt begrensede ressurser ved gjennomføringen. Utvalget anser at den metoden som Riksrevisjonen har benyttet ved utvelgelse av tidligere

stortingsrepresentanter, har vært hensiktsmessig for formålet med undersøkelsen, som var å revidere SPKs pensjonsutbetalinger.

For seks pensjonister konkluderer Riksrevisjonen med at de *"har mottatt uberettiget stortingspensjon"*, med angivelse av totalt utbetalt beløp og periode. Etter Utvalgets mening er det grunn til å stille spørsmål ved om Riksrevisjonen har hatt grunnlag for å komme med så bastante konklusjoner.

Som omtalt tidligere i den foreliggende utredningen, er det mange vanskelige tolkningsspørsmål som knyttes til pensjonsloven. Det gjelder særlig begrepet "tilsvarende inntektsgivende arbeid". Så langt det framgår av Riksrevisjonens rapport og av Utvalgets samtaler med representanter for Riksrevisjonen, har Riksrevisjonen ikke lagt arbeid i fastslå det rettslige innholdet i dette sentrale begrepet. Riksrevisjonen har lagt folketrygdlovens begrep "pensjonsgivende inntekt" til grunn. Det innebærer blant annet at det ikke er gjort forsøk på å vurdere når i året en inntekt er opptjent og skal tidfestes. Det kan ha avgjørende betydning i de årene en pensjonist går inn i og ut av 75-årsordningen. Riksrevisjonen har heller ikke forsøkt å periodisere inntekt mellom kalenderår, for eksempel ved å korrigere inntekten første år i ordningen for "etterslepsinntekt" fra året før.

Riksrevisjonen har uten videre godtatt at Pensjonsstyrets redegjørelse for praktiseringen av reglene er uttrykk for korrekt forståelse av regelverket. Særlig betydning får opplysningen fra Pensjonsstyret om at det har vært praktisert gjennomsnittsberegning av sporadiske/usikre inntekter over en treårsperiode.

Som redegjort for i punkt 4.9 finner Utvalget ikke belegg for en "treårsregel", hverken i pensjonsloven, i annen relevant lovgivning eller i etablert praksis i Pensjonsordningen. Utvalget mener at Riksrevisjonen burde vært mer kritisk til opplysningen fra Pensjonsstyret og foretatt en selvstendig vurdering av gyldigheten av treårsregelen. Viktigheten av dette understrekes av at Riksrevisjonen, i mangel av andre opplysninger, har lagt til grunn at all pensjonsgivende inntekt er sporadisk/usikker, og at anvendelse av treårsregelen er avgjørende for Riksrevisjonens konklusjoner om at to pensjonister har mottatt utberettiget pensjon, og at én pensjonist *"kan ha hatt rett til"* pensjon.

Utvalget har merket seg at Riksrevisjonen anvender treårsregelen til pensjonistenes ugunst, ved at høy inntekt ett år fordeles utover flere år. Deretter konkluderes det med at inntektsgrensen er brutt for samtlige år, selv om inntekten de andre årene lå under inntektsgrensen. I andre sammenhenger der det finnes utjevningsregler i lovverket, for eksempel i skattelovgivningen og trygdelovgivningen, er reglene ment anvendt bare for å korrigere til gunst for borgerne for urimelige utslag av de øvrige lovbestemmelsene.

Riksrevisjonen har ikke innhentet informasjon fra de pensjonistene som er omtalt i Riksrevisjonens rapport. For det første ville innhenting av informasjon fra pensjonistene kunne tjene til å oppklare feil og uklarheter i annen informasjon, for eksempel om tidfesting (periodisering) av inntekt ved inntreden/uttreden av 75-årsordningen, om hvorvidt inntekter var faste eller sporadiske, og om pensjonisten var tilsatt i offentlig hovedstilling. For det andre burde Riksrevisjonen ha innsett at innholdet i rapporten kunne bli offentlig kjent, selv om den var unntatt fra offentlighet, og at pensjonistene kunne bli identifisert i massemediene. Overfor Ekspertutvalget har mange av pensjonistene gitt uttrykk for at det å få kjennskap til saken gjennom aviser, radio og TV medførte en meget stor personlig belastning for dem som kunne vært unngått.

På bakgrunn av det sparsomme materialet som Riksrevisjonen har gjennomgått, mener Ekspertutvalget at formuleringen av konklusjonene om enkeltpensjonistenes forhold er uheldige. Riksrevisjonen burde ha begrenset seg til å konkludere vedrørende Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter og Statens Pensjonskasse som revisjonen var rettet mot. Etter Utvalgets mening har ikke Riksrevisjonen hatt tilstrekkelig rettslig og faktisk grunnlag for bastante konklusjoner om at navngitte pensjonister *"har mottatt uberettiget stortingspensjon"*, med angivelse av totalt utbetalt beløp og periode.

## **8. FORNYELSE OG VEDLIKEHOLD AV LOVGIVNINGEN**

En lov er som et byggverk som krever vedlikehold og rehabilitering etter hvert som utviklingen og verdioppfatningene i samfunnet endrer seg. Dette er selvsagt

velkjent for landets nasjonalforsamling, som bruker en vesentlig del av sin tid til å vedta nye og endre gamle lover.

I de tre første tiårene etter at loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter ble vedtatt i 1950, ble loven endret en rekke ganger. Denne fasen ble avsluttet med at det ble vedtatt en helt ny lov i 1981, hvor blant annet 75-årsordningen ble innført. Deretter har loven reelt sett stått uendret til 2003, da ordningen med ventegodtgjørelse ble revidert. Se nærmere om lovendringene i vedlegg 1. Det har ikke vært foretatt noen evaluering av 75-årsordningen.

Stortingets behandling av andre saker kunne ha gitt grunnlag for å revidere loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter. Det gjelder det store lovtekniske forenklingsarbeidet som ledet fram til vedtakelsen av en helt ny folketrygdlov i 1997, den sterke vektleggingen av arbeidslinjen i trygdepolitikken, den store administrative NAV-reformen og styrkingen av kontrollen med trygdebrukere.

Det regelverket som knytter seg til 75-årsordningen, er mangelfullt, og det er en viktig årsak til de problemer som nå har oppstått. Det er Stortinget selv som må ta hovedansvaret for dette, særlig Pensjonsordningens styre og fagkomiteen i Stortinget. Men det må også gjelde den enkelte stortingsrepresentant, herunder de som føler seg rammet av Riksrevisjonens rapport og Ekspertutvalgets konklusjoner.



**STORTINGSPENSJONSORDNINGENS HISTORIKK OG GJELDENE  
REGLER**

Av Biørn Bogstad<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Biørn Bogstad er cand. jur. fra Universitetet i Oslo 1991 og har pensjonsrett som sitt spesialområde. Denne utredningen er skrevet på oppdrag fra Ekspertutvalget som gransker stortingspensjoner.

## INNHOLD

<b>1. INNLEDNING – PROBLEMSTILLING OG PLAN FOR FRAMSTILLINGEN .....</b>	<b>1</b>
<b>2. PERIODEN FØR STORTINGSPENSJONSORDNINGEN BLE ETABLERT .....</b>	<b>1</b>
2.1 INNLEDNING .....	1
2.2 DET SOSIALE TRYGDESYSTEMET FØR INNFØRINGEN AV FOLKETRYGDEN .....	2
2.3 DE LOVFESTEDE TJENESTEPENSJONSORDNINGENE.....	4
2.4 DE KOMMUNALE TJENESTEPENSJONSORDNINGENE.....	5
<b>3. STORTINGSPENSJONSLOVEN AV 1950.....</b>	<b>6</b>
3.1 INNLEDNING .....	6
3.2 BEGRUNNELSEN FOR Å INNFØRE LOVEN .....	6
3.3 DE MATERIELLE REGLENE I LOVEN AV 1950.....	8
3.4 ADMINISTRASJON OG FINANSIERING AV PENSJONSORDNINGEN .....	11
<b>4. ENDRINGER I STORTINGSPENSJONSLOVEN I PERIODEN 1950 TIL 1981.....</b>	<b>12</b>
4.1 INNLEDNING .....	12
4.2 BORTFALL AV RETT TIL STORTINGSPENSJON FOR LANDSSVIKERE – ENDRINGSLOV 22. JUNI 1951 NR. 3.....	12
4.3 EN GUNSTIGERE MÅTE Å BEREGNE STORTINGSPENSJONENE PÅ OG INNFØRING AV MEDLEMSINNSKUDD – ENDRINGSLOV 21. DESEMBER 1956 NR. 12.....	12
4.4 FRITAK FOR MEDLEMSKAP I PENSJONSORDNINGEN VED MEDLEMSKAP I LIKEVERDIG ORDNING – ENDRINGSLOV 28. JUNI 1957 NR. 17 .....	13
4.5 TILPASNINGER I STORTINGSPENSJONSORDNINGEN SOM FØLGE AV INNFØRING AV ALDERSTRYGD UTEN BEHOVSPRØVING OG EN EGEN SAMORDNINGSLOV – ENDRINGSLOV 6. JULI 1957 NR. 31.....	13
4.6 EN JUSTERING AV PENSJONSPROSENTEN SOM FØLGE AV NY AVLØNNINGSMÅTE OG ENDRING AV MEDLEMSINNSKUDDET – ENDRINGSLOV 24. JUNI 1958 NR. 1.....	14
4.7 EN OMLEGGING AV MÅTEN Å BEREGNE STORTINGSPENSJONENE PÅ – OVERGANG FRA PENSJONSPROSENTER TIL FASTE SATSER – ENDRINGSLOV 29. APRIL 1959 NR. 4.....	15
4.8 REFUSJON AV PREMIE TIL ALMINNELIG UFØRETRYGD – ENDRINGSLOV 22. JUNI 1960 NR. 9.....	16
4.9 EN OMLEGGING AV MÅTEN Å BEREGNE STORTINGSPENSJONENE PÅ OG Å SETTE BORT EN DEL AV DET PRAKTISKE ARBEIDET MED PENSJONSORDNINGEN TIL STATENS PENSJONSKASSE – ENDRINGSLOV 14. DESEMBER 1962 NR. 3.....	16
4.10 EN PRESISERING AV MÅTEN Å REGNE ETTERLATTEPENSJON PÅ – ENDRINGSLOV 5. APRIL 1963 NR. 8.....	18
4.11 FØRTIDSPENSJONSORDNINGEN BLIR INNFØRT, KRAVET TIL OPPTJENINGSTID FOR RETT TIL PENSJON BLIR REDUSERT OG ADGANGEN TIL "DOBBELT MEDLEMSKAP" OPPHEVES – ENDRINGSLOV 16. DESEMBER 1966 NR. 1.....	18
4.12 EN ØKNING AV PENSJONSPROSENTEN OG REDUKSJON AV KRAVET TIL TID FOR RETT TIL FULL PENSJON – ENDRINGSLOV 29. JANUAR 1971 NR. 2 .....	20

4.13	RETTE TIL FØRTIDSPENSJON UTVIDES – ENDRINGSLOV 8. JUNI 1973 NR. 56 .....	20
4.14	INNFØRING AV EN ALMINNELIG RETT TIL ENKEMANNSPENSJON – ENDRINGSLOV 11. JUNI 1976 NR. 81 .....	22
<b>5.</b>	<b>STORTINGSPENSJONSLOVEN AV 1981 .....</b>	<b>23</b>
5.1	INNLEDNING .....	23
5.2	INNFØRING AV 75-ÅRSREGELEN .....	24
5.3	FORSLAG OM BORTFALL AV REGELEN OM AT STORTINGSPENSJON IKKE KAN GIS NÅR MOTTAKEREN SAMTIDIG ER TILSATT I EN STATLIG ELLER KOMMUNAL HOVEDSTILLING .....	25
<b>6.</b>	<b>UTVIKLINGEN I PERIODEN 1981 TIL 2008 .....</b>	<b>26</b>
6.1	INNLEDNING .....	26
6.2	EN ENDRING I AVRUNDINGSREGELEN FOR TERMINUTBETALINGER – ENDRINGSLOV 24. MAI 1985 NR. 35 .....	27
6.3	OPPRETTING AV HENVISNINGER I STORTINGSPENSJONSLOVEN TIL NY LOV OM FOLKETRYGD – ENDRINGSLOV 28. FEBRUAR 1997 NR. 19 .....	27
6.4	REDAKSJONELLE OPPRETTINGER SOM FØLGE AV LOVSTRUKTURUTVALGETS ARBEID – ENDRINGSLOV 20. JUNI 2003 NR. 45 .....	27
6.5	ENDRINGER SOM FØLGE AV NYE RETNINGSLINJER FOR FØRTIDSPENSJON OG VENTEPENGER – ENDRINGSLOV 4. JULI 2003 NR. 71 .....	28
<b>7.</b>	<b>GJELDENE LOV OM STORTINGSPENSJON .....</b>	<b>31</b>
7.1	INNLEDNING .....	31
7.2	STORTINGSPENSJONSORDNINGEN OG FORHOLDET TIL ANDRE TJENESTEPENSJONSORDNINGER....	32
7.3	OM RETTSKILDEBILDET .....	34
7.4	STORTINGSPENSJONSLOVEN SLIK DEN I DAG LYDER .....	34
7.5	RETTE TIL MEDLEMSKAP I STORTINGSPENSJONSORDNINGEN .....	37
7.6	OM PENSJONSYTTELSENE I STORTINGSPENSJONSORDNINGEN .....	38
7.6.1	<i>Innledning</i> .....	38
7.6.2	<i>Vilkår for rett til ytelsene</i> .....	38
7.6.3	<i>Beregning av ytelsen størrelse</i> .....	40
7.6.4	<i>Samordning av stortingspensjon med andre tjenestepensjoner og pensjon fra folketrygden</i> .....	42
7.6.5	<i>Regulering av ytelsene</i> .....	44
7.6.6	<i>Bortfall av ytelsene</i> .....	44
7.7	ADMINISTRATIVE FORHOLD .....	45
7.8	FINANSIERING .....	46
<b>8.</b>	<b>PENSJONSORDNINGENE TIL NASJONALFORSAMLINGENE I DE ANDRE NORDISKE LAND .....</b>	<b>46</b>
8.1	INNLEDNING .....	46

8.2	DANMARK .....	46
8.3	FINLAND .....	47
8.4	SVERIGE .....	48
8.5	OPPSUMMERING .....	49

## **1. INNLEDNING – PROBLEMSTILLING OG PLAN FOR FRAMSTILLINGEN**

Stortingsrepresentantene fikk sin egen pensjonsordning i 1950. Ordningen var opprinnelig regulert i lov 15. desember 1950 nr. 10. Denne loven ble i 1981 avløst av lov 12. juni 1981 nr. 61.

Det har skjedd en rekke endringer i regelverket i stortingspensjonsordningen opp gjennom årene. Et hovedtema for denne utredningen er å gi en beskrivelse av de endringene som har skjedd. Et annet hovedtema er å beskrive det regelverket som i dag gjelder for ordningen. Som en konsekvens av dette siste er det naturlig også å gi en kort omtale av det regelverket som gjelder for representantene i nasjonalforsamlingene i henholdsvis Danmark, Finland og Sverige.

Ut fra det ovenstående vil den følgende framstillingen bli delt i sju "bolker":

- Perioden før stortingspensjonsordningen ble etablert (punkt 2).
- Den stortingspensjonsordningen som ble innført i 1950 (punkt 3).
- De viktigste endringene som er skjedd i stortingspensjonsloven fram til det ble gitt en ny lov i 1981 (punkt 4).
- Stortingspensjonsloven av 1981 (punkt 5).
- De viktigste endringene som er skjedd i stortingspensjonsloven i perioden 1981 og fram til i dag (punkt 6).
- Det regelverket som gjelder for dagens stortingspensjonsordning (punkt 7).
- Det regelverket som gjelder for representantene i nasjonalforsamlingene i henholdsvis Danmark, Finland og Sverige (punkt 8).

## **2. PERIODEN FØR STORTINGSPENSJONSORDNINGEN BLE ETABLERT**

### **2.1 Innledning**

I perioden etter andre verdenskrig skjedde det en omfattende utbygging av pensjons- og trygdeordningene i Norge. Dette gjaldt både de generelle trygdeordningene, som omfattet hele befolkningen, og de mer "spesialiserte" ordningene som gjaldt for forskjellige yrkesgrupper (tjenestepensjonsordningene).

Utbyggingen av pensjons- og trygdeordningene kulminerte med folketrygdens innføring i 1967. Da ble det etablert en generell befolkningsomfattende trygdeordning som gav alle en grunnsikring ved høy alder, uførhet og død. Videre gav den gjennom sitt tilleggspensjonssystem de yrkesaktive en pensjon som stod i forhold til den inntekten som de hadde hatt som yrkesaktive. Ved folketrygdens tilleggspensjonssystem ble det egentlig innført en tjenstepensjon til alle landets yrkesaktive.

I punktene 2.2 til og med 2.4 vil det bli gitt en omtale av utviklingen av henholdsvis det sosiale trygdesystemet og tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor fram til perioden rundt da stortingspensjonsordningen ble innført.

## **2.2 Det sosiale trygdesystemet før innføringen av folketrygden**

Mot slutten av 1800-tallet skjedde det viktige endringer i samfunnsforholdene. Dette hadde først og fremst sammenheng med industrialiseringen. Fabrikkarbeidet medførte farer og skader som var ukjente i det gamle bondesamfunnet.

Som en følge av endringene i samfunnsforholdene, utviklet det seg mot slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet et syn om at det var samfunnets oppgave å sørge for borgernes økonomiske trygghet. Det ble et mål for sosialpolitikken i størst mulig grad å trygge borgerne mot uforskyldt inntektsbortfall. Man erkjente at denne tryggheten ikke kunne nås ved en skjønsmessig tildelt sosialhjelp: En virkelig sosial trygghet kunne nås bare ved hjelp av et trygdesystem der den enkelte hadde rett til økonomisk hjelp etter klare kriterier.

I 1923 ble det etter omfattende utredninger gitt en lov om alderstrygd. Denne loven ble aldri satt i kraft. De vanskelige tidene som fulgte, førte med seg en stagnasjon på trygdeområdet. I siste halvdel av 1930-årene ble den økonomiske situasjonen bedre, og før andre verdenskrig ble det gitt trygdelover som betydde et avgjørende skritt framover: lov om alderstrygd og lov om hjelp til blinde og vanføre i 1936 og lov om arbeidsløshetsstrygd i 1938.

Da andre verdenskrig var slutt, ble det reist krav om en videre utbygging av trygdesystemet. I fellesprogrammet som ble vedtatt av de politiske partiene i 1945, het det:

"Sosiallovgivningen utvikles med sikte på å gjøre forsorgsvesenet overflødig. De sosiale trygdene samarbeides så vi får en felles trygdeordning, ved sykdom, uførhet, arbeidsløshet og alderdom. Spørsmålet om barnetrygd tas opp til ny behandling. Adgang for sjøfolk til å gå i land med pensjon ved en rimelig alder."

I årene som fulgte, ble det foretatt en samlet og systematisk vurdering av trygdespørsmålet. I St.meld. nr. 58 for 1948 Om folketrygden, ble det for første gang, og med klar målsetting, lagt fram en samlet plan for den videre utbyggingen av trygdene.

Den utbyggingsplanen som ble lagt fram i St.meld. nr. 58, tok sikte på å sikre hele befolkningen en sosialt forsvarlig minstestandard. Videre skulle den skape større likhet i trygdesystemet når det gjaldt omfang, ytelser, finansiering og administrasjon: Folketrygden skulle være en finansiell og administrativ enhet. I stedet for å ha spesielle trygder for det enkelte stønadstilfellet, ville man få én trygd som gav stønad i alle de tilfellene som gikk inn under systemet.

Som det nærmeste målet tok folketrygdmeldingen sikte på å bygge ut de delene av trygdesystemet som ennå manglet. Dette var syketrygd for hele befolkningen, uføretrygd, forsørgertrygd for barn og enke- og morstrygd. Det ble innført en obligatorisk syketrygd i 1956, forsørgertrygd i 1957, en ikke-behovsprøvd alderstrygd i 1959, uføretrygd og attføringshjelp i 1960 og enke- og morstrygd i 1964.

Med det fullstendige systemet av grunntrygder som var gjennomført, var man i 1965 kommet så langt at alle borgerne i Norge var sikret lovbestemte ytelser ved inntektsbortfall som skyldtes alderdom, uførhet, sykdom, tap av forsørger og arbeidsløshet. Det andre målet som folketrygdmeldingen stilte opp, å samle alle grunntrygdene i en folketrygd med felles finansiering og felles administrasjon, var derimot ennå ikke nådd. Dette målet ble som nevnt nådd i 1966 da folketrygden ble innført.

### 2.3 De lovfestede tjenstepensjonsordningene

Lovbestemte tjenstepensjonsordninger ble først innført i statstjenesten. Den Norske Enkekasse, som skulle gi pensjon til enker etter embetsmenn, ble opprettet ved regentskapsplakat den 14. mars 1814 – to måneder før den norske grunnloven. En embetsmann som sluttet i sitt arbeid, hadde ikke krav på pensjon; alderspensjon ble imidlertid bevilget av Stortinget i medhold av Grunnloven § 75 bokstav i uten at embetsmannen hadde krav på det.

Ved lov 31. mai 1873 ble Pensionskassen for Statens Bestillingsmænd opprettet. Denne pensjonsordningen var sterkt forsikringspreget, og gav bare alderspensjon. I løpet av de første tiårene etter at pensjonskassen ble opprettet, ble en rekke andre tjenestemenn tatt inn som medlemmer i ordningen, blant annet ble tolloppsynsmennene medlemmer i 1876. Det ble også diskutert om embetsmenn og andre offentlige ansatte skulle bli medlemmer i pensjonskassen. Noen generell ordning ble imidlertid ikke vedtatt.

Etter en stund viste det seg at det forsikringsmessige beregningsgrunnlaget ikke var holdbart, og pensjonskassens underskudd økte sterkt. Ved lov 1. juli 1893 ble pensjonsloven revidert, og pensjonskassens navn ble samtidig endret til Pensjonskassen for statens tjenestemænd.

Heller ikke denne pensjonsordningen ble ansett for tilfredsstillende, og ved lov 20. april 1917 om pensjonsordning for statens tjenestemenn ble det opprettet en ny pensjonsordning: Statens Pensjonskasse. Samtidig ble pensjonsordningens omfang utvidet, slik at de fleste statsstillinger av varig art gikk inn under ordningen, herunder embetsmennene. Opprettelsen av Statens Pensjonskasse førte til at statens embets- og tjenestemenn for første gang fikk en fast pensjonsordning som gav alderspensjon, invalidepensjon, enkepensjon og barnpensjon.

I 1921 og i 1949 ble det gitt nye lover om Statens Pensjonskasse. Den någjeldende loven er av 29. juli 1949, med senere endringer og tilleggslover. Denne loven har siden blitt en modell for utformingen av tjenstepensjonsordningene for ansatte i statlig og kommunal sektor.



Det ble opprettet lovbestemte tjenstepensjonsordninger for statsbanens personale i 1917 og for statens arbeidere i 1959. Begge disse ordningene ble med virkning fra 1. januar 1974 tatt inn i Statens Pensjonskasse.

Det ble også etablert flere yrkesbaserte lovbestemte pensjonsordninger: sjømenn i 1948, stortingsrepresentanter i 1950 (med ny lov i 1981), statsråder i 1951, skogsarbeidere i 1951, apoteketaten i 1953, fiskere i 1957 og sykepleiere i 1962.

## **2.4 De kommunale tjenstepensjonsordningene**

Det har eksistert kommunale tjenstepensjonsordninger i de største kommunene siden forrige århundreskiftet. Aker kommunale pensjonsfond ble opprettet 1. januar 1901, Kristiania kommunale pensjonskasse 1. januar 1902, Bergen kommunale pensjonskasse 1. januar 1905, Bærum kommunale pensjonskasse 1. april 1910, Drammen kommunale pensjonskasse og Kongsberg kommunale pensjonskasse 1. januar 1911, og Trondheim kommunale pensjonskasse 1. januar 1913.

I dag har alle kommuner og fylkeskommuner opprettet pensjonsordninger for sine ansatte. Tidligere var det vanlig at disse ordningene ble etablert som egne pensjonskasser. Det var også noen kommuner og fylkeskommuner som tegnet kollektive pensjonsforsikringer i private forsikringsselskaper. I 1949 opprettet kommunene et eget gjensidig pensjons- og livsforsikringsselskap, Kommunal Landpensjonskasse. I dag har de fleste kommuner og fylkeskommuner pensjonsordningene sine i dette selskapet. Noen kommuner og fylkeskommuner har egne pensjonskasser eller pensjonsforsikringer i private forsikringsselskaper.

I dag er pensjonsordningene til alle landets kommuner tilsluttet avtalen om overføring av opptjente pensjonsrettigheter mellom statlige og kommunale pensjonsordninger. Denne avtalen krever at ordningene som er med i avtalen, skal ha en pensjonsordning med et pensjonsregelverk som er tilnærmet identisk med regelverket i lov om Statens Pensjonskasse. Pensjonsregelverket i de kommunale pensjonsordningene er dermed i praksis likt med det pensjonsregelverket som gjelder for ansatte i staten.

### **3. STORTINGSPENSJONSLOVEN AV 1950**

#### **3.1 Innledning**

I Norge ble det etablert en egen pensjonsordning for representantene på Stortinget med virkning fra 1. januar 1951. Før dette tidspunktet hadde de ikke noen egen pensjonsordning. Stortinget hadde mulighet til å gi tidligere representanter pensjon i medhold av Grunnloven § 75 bokstav i, men denne ordningen ble i liten grad benyttet. Når de tidligere stortingsrepresentantene trådte inn i pensjonistenes rekker, kom derfor deres pensjonsinntekt i hovedsak fra pensjons- og trygdeordninger de hadde vært medlem i mens de hadde vært yrkesaktive utenfor Stortinget.

Forslaget om en egen pensjonsordning for stortingsrepresentantene ble satt fram for Stortingets presidentskap 27. november 1948. Forslaget var trykt i Dokument nr. 2 for 1949, og det ble behandlet i Stortingets administrasjonskomité 18. juli 1949 (Innst. O. nr. 201 for 1949). Forslaget ble imidlertid ikke behandlet av Odelstinget dette året.

Etter valget ble forslaget om en pensjonsordning for stortingsrepresentantene satt fram på ny. Dette skjedde 22. november 1950, og var da trykt som Dokument nr. 13 for 1950. Stortingets administrasjonskomité gav sitt syn på saken i Innst. O. nr. 148 for 1950. Loven ble sanksjonert 15. desember 1950 (nr. 10), og trådte i kraft 1. januar 1951.

Nedenfor vil det kort bli redegjort for den loven som ble vedtatt. I punkt 3.2 vil begrunnelsen for å innføre ordningen bli omtalt. I punkt 3.3 det blir gjort rede for de materielle reglene i loven. I punkt 3.4 vil det bli redegjort for den administrasjonsløsningen som ble valgt for ordningen.

#### **3.2 Begrunnelsen for å innføre loven**

Innføringen av egne pensjonsordninger for de nordiske lands nasjonalforsamlinger skjedde noenlunde samtidig som i Norge: Danmark innførte sin ordning i 1946, mens Finland og Sverige innførte sine ordninger i 1947.

Etableringen av egne "stortingspensjonsordninger" i Danmark, Finland og Sverige var sikkert et argument for å innføre en tilsvarende ordning i Norge. Den reelle begrunnelsen for innføringen av den norske ordningen finner man i Dokument nr. 13 for 1950. Her går det fram at behovet for en egen ordning særlig hadde oppstått

som en følge av at stortingsssesjonene var blitt lengre. Dette gjorde igjen at stortingsrepresentantene var borte fra sitt opprinnelige yrke i langt større grad enn tidligere. Fra Dokument nr. 13 side 2–3 gjengis:

"Utviklingen har i den siste mannsalder gått i retning av lengre sesjoner og større arbeidsbyrde enn før for Stortinget. Det er derved lagt så sterkt beslag på stortingsrepresentantenes tid at det mer enn før har vært til skade for deres vanlige virksomhet, uten at dette kan sies å være kompensert gjennom den fastsatte diettgodtgjørelse. Siden årlige Storting ble innført, har samlingstiden øket sterkt. Det første året (1871) satt Stortinget sammen i 3 måneder og 5 dager og neste år 3 måneder og 18 dager, men det økte så til over 4 måneder, inntil samlingstiden i 80-årene kom opp i over 5 måneder. Senere kom sesjonene opp i en varighet av over 7 måneder, ja enkelte år over 8 måneder. I tiden fra århundreskiftet til 1947 har samlingstiden gjennomsnittlig utgjort 7 måneder og 1 dag pr. år. (Heri ikke medregnet sesjonen 1904-05 da Stortinget satt samlet hele året, heller ikke okkupasjonsårene 1940-45). Det er neppe noen som nå tenker seg muligheten av å komme tilbake til de gamle korte stortingsssesjoner, og det kan derfor ikke nektes at stortingsrepresentantene, når det gjelder forholdet til deres vanlige yrke, i dag er vanskeligere stillet enn den gang, særlig når funksjonstiden strekker seg over flere perioder.

Med en kort stortingssamling kunne det være mulig for representantene å gå direkte fra stortingsarbeidet tilbake til sitt vanlige yrke, men en kan ikke gå ut fra at dette nå lenger vil være tilfelle under alle forhold, særlig ikke for de representanter som hører til alminnelige lønsmottakeres gruppe. Det kan være en stor ulempe for en arbeidsgiver å ha en medarbeider som ikke kan ofre hele sin arbeidskraft og tid på det arbeid han skulle utføre. For den som har vært borte fra sitt yrke den største delen av året, vil det i det hele ikke være så selvfølgelig å få sin arbeidsplass igjen. Og har en mann i lengre årrekke sittet på Stortinget med de lange sesjoner som nå er alminnelige, vil han ofte være kommet slik på avstand fra sitt gamle yrke, når han trer tilbake, at han vil være meget uheldig stillet om dette inntreffer i en mer framskreden alder. Det har da også hent flere ganger at gamle, veltjente stortingsmenn i sin alderdom er blitt sittende i så kummelige kår at Stortinget har funnet det nødvendig å yte dem en årlig understøttelse for å bøte på et forhold som ellers ville være lite verdig også for Stortinget selv. Disse understøttelser har sikkert kommet godt med når de etter en lengre eller kortere ventetid omsider er kommet, men det skulle synes rimelig at ordnet pensjonsrett måtte være å foretrekke.

Det har vært anført mot innførelse av pensjoner for stortingsrepresentanter at disse ikke må betraktes som statstjenestemenn, og at de derfor verken kan eller bør komme inn under de hensyn som er bestemmende for tjenestemannspensjoner. Og det er sikkert full enighet om at stortingsrepresentanter ikke bør betraktes som statens tjenestemenn. Stortingsvervet er et tillitsverv – vårt høyeste tillitsverv. Men dette viktige vervet er også i visse henseende av en annen natur enn andre offentlige tillitsverv. De fleste stortingsrepresentanter kan under utførelsen av sitt verv i regelen ikke bo i sitt hjem eller vareta sitt vanlige arbeid. Både med hensyn til familieforhold

og miljø for øvrig, står de i en annen stilling enn dem som innehar andre tillitsverv i stat eller kommune. Det kan derfor ikke sies at en pensjonsordning for stortingsrepresentanter vil ha konsekvenser for andre tillitsverv, verken i stat eller kommune. Og dersom en finner at fullgode grunner ellers taler for berettigelsen av en slik pensjonsordning, kan det hensyn som her er nevnt ikke være avgjørende.

En slik ordning kan ikke uten videre sammenlignes med en vanlig pensjonsordning. I visse henseender vil det være stor forskjell. Dersom en bygger på liknende prinsipper, vil bare bli en mindre del av representantene som vil nå opp til full pensjon, og en del vil ikke kunne oppnå pensjonsrett i det hele tatt. Også andre punkter vil det bli besparelser i pensjonsutgiftene i forhold til en vanlig offentlig eller kommunal pensjonskasse, som har et fast personale og faste aldersgrenser å bygge på."

### **3.3 De materielle reglene i loven av 1950**

Den loven som ble sanksjonert 15. desember 1950, lød i sin helhet slik:

#### **"§ 1.**

Stortingsrepresentanter og deres etterlatte har rett til pensjon etter reglene i denne lov. Som stortingsrepresentant forstås i denne lov også varamann for stortingsrepresentant.

#### **§ 2.**

Rett til alderspensjon har den som har deltatt i minst 8 ordentlige Storting og i hvert av dem har tjenestegjort i minst 6 måneder, eller hele samlingstiden om denne er kortere. Det gjøres ikke fradrag for fravær på grunn av sykdom eller offentlige oppdrag og heller ikke for annet fravær inntil en måned i samlingstiden.

Som pensjonsgivende regnes også funksjonstid før lovens ikrafttreden og den tid stortingsrepresentanten måtte ha vært medlem av Regjeringen.

Pensjonsalderen er 65 år.

Alderspensjon kan ikke ytes så lenge pensjonssøkeren er medlem av Stortinget eller Regjeringen eller er tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling.

#### **§ 3.**

Årspensjonen er kr. 300 for hvert ordentlige Storting vedkommende har deltatt i, jfr. § 2, 1. og 2. ledd.

Alderspensjonen regnes ikke for deltakelse i mer enn 20 ordentlige Storting i alt.

For pensjonist som forsørger barn som nevnt i § 4 økes alderspensjonen for hvert barn med 10 pst. av pensjonen.

## § 4.

For rett enke- og barnpensjon etter denne lov gjelder bestemmelsene i lov om Statens Pensjonskasse av 28. juli 1949, kap. 7, §§ 32-40 på tilsvarende måte.

## § 5.

Styret kan på søknad tilstå invalidepensjon til den som på grunn av sykdom eller skade må slutte som stortingsrepresentant.

Pensjonen fastsettes under omsyn til invaliditetens størrelse, søkerens forsørgingsplikt og hans behov for pensjon.

## § 6.

Pensjon etter denne lov settes ned med det som vedkommende har rett til av ulykkestrygd (Rikstrygdeverket) og krigspensjonering for skade som er påført ham.

Har vedkommende rett til pensjon av annen pensjonsordning, settes pensjonen etter denne lov ned med det beløp som summen av de to pensjonene overstiger maksimumspensjonen i Statens Pensjonskasse.

## § 7.

Til dekning av utgiftene etter denne lov og til administrasjonen bevilger Stortinget hvert år de nødvendige midler.

## § 8.

Pensjonsordningen administreres av et styre på 5 medlemmer som med varamenn velges av og blant Stortingets medlemmer på første Storting etter nytt valg for 4 år om gangen. Første gang blir valget å foreta for tiden 1. januar 1951 til valgperiodens utgang. Formannen velges av Stortinget.

Styret legger innen kalenderårets utgang fram melding og regnskap for hvert budsjettår for Stortingets presidentskap.

## § 9.

Pensjon utbetales etterskottsvis hver måned. Terminbeløp avrundes opp til nærmeste hele krone.

## § 10.

Rettigheter etter denne lov kan endres, innkrenkes eller oppheves ved senere lov.

## § 11.

Storingsrepresentanter har rett til alderspensjon etter denne lov selv om deres funksjonstid er utløpt ved lovens ikrafttreden og de har deltatt i minst 6 ordentlige Storting og i hvert av dem har tjenestegjort i minst 6 måneder eller hele samlingstiden om denne er kortere (jfr. § 2, 1. ledd).

Når særlige grunner foreligger kan styret bevilge hel eller delvis pensjon etter reglene i denne lov til etterlatte etter slike stortingsrepresentanter.

## § 12.

De bestemmelser om dyrtidsstillegg som til enhver tid gjelder i Statens Pensjonskasse skal gjelde tilsvarende for pensjoner etter denne lov.

## § 13.

Denne lov trer i kraft 1. januar 1951."

Dersom man skal sammenfatte hovedinnholdet i de reglene som er gjengitt over, kan det gjøres slik:

*Alderspensjon* ble gitt til dem som hadde deltatt i minst 8 ordentlige storting (§ 2 første ledd). Som pensjonsgivende tid regnet man også funksjonstid som stortingsrepresentant før loven trådte i kraft. Man regnet også med den tiden stortingsrepresentanten hadde vært medlem i Regjeringen (§ 2 andre ledd).

Alderspensjonen ble gitt med 300 kroner per år for hvert ordentlige storting representanten hadde deltatt i. Det høyeste antall storting som telte med i pensjonsberegningen, var 20 (§ 3 første og andre ledd). Den minste alderspensjonen fra stortingspensjonsordningen utgjorde dermed 2 400 kroner per år (8 x 300 kroner), mens største alderspensjonen fra ordningen utgjorde 6 000 kroner per år (20 x 300 kroner). Dersom den pensjonsberettigede forsørget barn, økte alderspensjonen med 10 prosent av pensjonen for hvert barn vedkommende forsørget (§ 4).

Pensjonsalderen var 65 år (§ 2 tredje ledd). Alderspensjonen kom likevel ikke til utbetaling så lenge den pensjonsberettigede var medlem av Stortinget eller

regjeringen. Det samme gjaldt dersom vedkommende var tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling (§ 2 fjerde ledd).

Styret i stortingspensjonsordningen kunne gi *uførepensjon* til en representant som måtte slutte som stortingsrepresentant på grunn av sykdom eller skade (§ 5 første ledd). Pensjonen ble fastsatt under hensyn til uførhetens størrelse, søkerens forsørgelsesplikt og vedkommendes behov for pensjon (§ 5 andre ledd).

*Enke- og barnpensjon* ble gitt etter de bestemmelsene som gjaldt for slik pensjon i Statens Pensjonskasse (lov 28. juli 1949 nr. 26). Disse bestemmelsene ble dermed gjort tilsvarende gjeldende for stortingspensjonsordningen (§ 4).

### **3.4 Administrasjon og finansiering av pensjonsordningen**

Pensjonsordningen ble ledet av et styre på fem medlemmer. Disse ble valgt blant Stortingets medlemmer (§ 8). Det ble ikke foretatt noen drøfting av spørsmålet om hvordan styret burde sammensettes, og hvor det burde ligge. Det ble heller ikke begrunnet hvorfor man foreslo at det skulle legges til Stortinget.

Den praktiske administrasjonen ble uten drøfting av alternativer lagt til Stortingets kontor. Den nærmere begrunnelsen for dette framgår av Dokument nr. 13 for 1950 s. 3:

"Pensjonsordningen vil ikke kreve noe stort administrasjonsapparat, da det her ikke kan bli tale om noe særlig stort antall pensjonister. Det skulle derfor ikke være noe i veien for at Stortingets kontor kan overta administrasjonen av pensjonsordningen."

Kostnadene ved pensjonsordningen ble anslått til om lag 700 000 kroner per år i 1950-kroner når ordningen var fullt utviklet. Utgiftene skulle i sin helhet dekkes av statskassen (§ 7). Dette skjedde ved at Stortinget hvert år bevilget de nødvendige midlene. Videre var det bestemt (§ 8 andre ledd) at styret i pensjonsordningen innen utgangen av det enkelte kalenderår skulle legge fram for Stortingets presidentskap en melding om regnskap for hvert budsjettår.

## **4. ENDRINGER I STORTINGSPENSJONSLOVEN I PERIODEN 1950 TIL 1981**

### **4.1 Innledning**

Stortingspensjonsloven av 15. desember 1950 gjaldt i om lag 30 år før den i 1981 ble avløst av en ny lov. Loven av 1950 stod imidlertid ikke uendret i alle disse årene. I alt ble den endret 13 ganger. Dels hadde disse endringene sammenheng med at det skjedde viktige omlegginger i det norske pensjons- og trygdesystemet med innføring av en alderstrygd uten behovsprøving fra 1959 og en folketrygd fra 1967. Dels hadde endringene sammenheng med endringsbehov som var avdekket.

I punktene 4.2 til og med 4.14 vil det bli redegjort for det viktigste innholdet i de 13 endringslovene som ble gitt til stortingspensjonsloven av 1950. Tanken med dette er at man skal få et innblikk i hvordan 1950-loven "utviklet seg", før den i 1981 ble avløst av en ny lov. Endringslovene blir omtalt kronologisk, og det er bare de viktigste endringene i hver lov som blir omtalt. For en fullstendig oversikt over innholdet i hver enkelt endringslov, viser vi det til den enkelte lov og forarbeidene til denne.

### **4.2 Bortfall av rett til stortingspensjon for landssvikere – endringslov 22. juni 1951 nr. 3**

Ved denne endringsloven ble det bestemt at stortingsrepresentanter og deres etterlatte ikke hadde rett til pensjon fra stortingspensjonsordningen der representanten hadde gjort seg skyldig i landssvik. Endringen ble gjort gjeldende også for dem som allerede hadde fått innvilget stortingspensjon, men da bare for framtidige pensjonsutbetalinger.

### **4.3 En gunstigere måte å beregne stortingspensjonene på og innføring av medlemsinnskudd – endringslov 21. desember 1956 nr. 12**

Omleggingen av måtene å beregne stortingspensjonene på, innebar at man gikk bort fra ordningen der stortingspensjonen ble tjent opp med et visst beløp per ordentlige storting (300 kroner per ordentlige Storting). Det nye var at pensjonen nå



skulle utgjøre en viss prosent av den til enhver tid faste årlige godtgjørelsen til stortingsrepresentantene.

Årspensjonen skulle utgjøre 60 prosent av stortingsgodtgjørelsen for den som hadde deltatt i 8 ordentlige storting. Deretter skulle pensjonsprosenten (60) øke med 5 prosentpoeng for hvert ordentlige storting ut over dette. Man skulle likevel ikke få økt pensjonsprosent for mer enn 20 ordentlige storting. Samlet pensjonsprosent kunne dermed utgjøre inntil 120 prosent av den faste årlige godtgjørelsen til stortingsrepresentantene ( $60 + (5 \times (20-8)) = 120$ ). Endringen ble gjort gjeldende også for dem som allerede var pensjonert.

Som en konsekvens av denne nivåforbedringen ble det samtidig bestemt at stortingsrepresentantene skulle betale et eget medlemsinnskudd til pensjonsordningen. Dette skulle utgjøre 10 prosent av den årlige stortingsgodtgjørelsen.

#### **4.4 Fritak for medlemskap i pensjonsordningen ved medlemskap i likeverdig ordning – endringslov 28. juni 1957 nr. 17**

Ved denne lovendringen ble det åpnet for å søke fritak fra medlemskap i stortingspensjonsordningen dersom man var medlem i en annen pensjonsordning. Forutsetningen for fritaket var at representanten (og de etterlatte) var sikret minst like god pensjonsdekning som i stortingspensjonsordningen.

Dersom man fikk innvilget fritak, var valget endelig. Da kunne man ikke senere komme inn i stortingspensjonsordningen igjen.

#### **4.5 Tilpasninger i stortingspensjonsordningen som følge av innføring av alderstrygd uten behovsprøving og en egen samordningslov – endringslov 6. juli 1957 nr. 31**

Ved lov 6. juli 1957 nr. 16 ble det med virkning fra 1. januar 1959 innført en alderstrygd uten behovsprøving. Målet med denne loven var å sikre alle landets borgere en pensjon i alderdommen. Ordningen hadde derfor obligatorisk medlemskap, og alle måtte betale en egen medlemsavgift til ordningen. Avgiften var uavhengig av størrelsen på medlemmets inntekt.

For å unngå at personer som allerede hadde rett til ytelser fra en pensjons- eller trygdeordning skulle få "dobbelt opp", ble det med virkning fra samme tidspunkt innført en egen lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser (lov 6. juli 1957 nr. 26). Et siktemål med samordningsloven var å samle alle bestemmelsene om samordning av pensjons- og trygdeytelser i én lov.

Som en følge av innføringen av alderstrygdloven og samordningsloven ble det nødvendig å gjøre enkelte tilpasninger i stortingspensjonsloven. Samordningsbestemmelsene som stod i stortingspensjonsloven § 6 ble opphevet. Dertil ble det innført en ordning der staten refunderte 3/4 av den medlemspremien som stortingsrepresentantene måtte betale til den nye alderstrygden. Årsaken til dette siste var igjen at man ikke fant det mulig å unnta stortingsrepresentantene (og heller ikke andre som var medlem i en tjenstepensjonsordning) fra medlemskapet i den nye alderstrygden.

#### **4.6 En justering av pensjonsprosenten som følge av ny avlønningsmåte og endring av medlemsinnskuddet – endringslov 24. juni 1958 nr. 1**

I 1958 ble stortingsrepresentantenes grunngodtgjørelse økt fra 12 000 kroner til 20 000 kroner per år. På grunn av at stortingspensjonen ble beregnet ut fra grunngodtgjørelsen, ville en økning av godtgjørelsen medføre en automatisk økning av stortingspensjonene.

Dette siste ønsket man ikke, og pensjonsprosentene i stortingspensjonsloven ble derfor justert ned. Den satsen som ble benyttet ved den minste opptjeningstiden som gav rett til pensjon (8 ordentlige storting), ble justert ned fra 60 til 36. Den satsen (prosentpoenget) som pensjonsprosenten økte med for hvert opptjeningsår ut over minstekravet på 8 ordentlige storting, ble justert ned fra 5 til 3.

Minstepensjonen utgjorde dermed 7 200 kroner per år (36 prosent av 20 000 kroner), mens full pensjon utgjorde 14 400 kroner per år (72 prosent av 20 000 kroner). På den måten utgjorde stortingspensjonen for full opptjeningstid det samme beløpet før og etter omleggingen av godtgjørelsen til stortingsrepresentantene.

Som en følge av at stortingspensjonene skulle utgjøre samme beløpet etter økningen av godtgjørelsen til stortingsrepresentantene, ble medlemsinnskuddet som

representantene betalte til stortingspensjonsordningen redusert fra 10 til 6 prosent av stortingsgodtgjørelsen. På den måten stod medlemsinnskuddet i samsvar med det innskuddet som ble betalt før økningen av godtgjørelsen (10 prosent av 12 000 kroner er 1 200 kroner, og 6 prosent av 20 000 kroner er 1 200 kroner).

#### **4.7 En omlegging av måten å beregne stortingspensjonene på – overgang fra pensjonsprosent til faste satser – endringslov 29. april 1959 nr. 4**

Ved denne lovendringen gikk man bort fra ordningen der stortingspensjonene ble utmålt etter en pensjonsprosent (minstesatsen på 36 prosent og tilleggssatsen på 3 prosent (se punkt 4.6 over). I stedet gikk man over til en ordning der pensjonen skulle utgjøre faste beløp per år. Det ble fastsatt en minstesats på 7 200 kroner per år og tilleggssats på 600 kroner per år for hvert ordentlige storting representanten hadde deltatt i ut over 8 ordentlige storting.

Bakgrunnen for omleggingen var en endring hvor det ble bestemt at stortingsrepresentantenes godtgjørelse skulle skattlegges etter de samme reglene som gjaldt for andre skattytere. I tillegg til grunngodtgjørelsen skulle også dagtillegget være skattbart. Dette tillegget skulle dekke utgifter knyttet til vervet som stortingsrepresentant.

Omleggingen innebar at stortingsrepresentantenes skattbare godtgjørelse økte, men denne endringen skulle ikke ha noen konsekvenser for pensjonenes størrelse. Endringen i stortingspensjonsloven var dermed av rent teknisk art, ved at pensjonene før og etter omleggingen utgjorde samme beløp. Full pensjon utgjorde 14 400 kroner per år både før og etter endringen.

Medlemsinnskuddet som stortingsrepresentantene betalte til stortingspensjonsordningen, ble som en følge av det ovenstående endret fra 6 prosent av godtgjørelsen til 1 200 kroner per år. Endringen var en ren tilpasning til den endringen som er beskrevet i avsnittene ovenfor.

#### **4.8 Refusjon av premie til alminnelig uføretrygd – endringslov 22. juni 1960 nr. 9**

Ved lov 22. januar 1960 nr. 1 ble det med virkning fra 1. januar 1961 innført en alminnelig uføretrygd i Norge. Ordningen hadde obligatorisk medlemskap, og alle måtte betale en pensjonspremie til ordningen. Som en følge av dette ble stortingspensjonsloven endret slik at staten skulle refundere 3/4 av den premien stortingsrepresentantene måtte betale til uføretrygden. Begrunnelsen for endringen var den samme som for den refusjonsordningen som ble innført i forbindelse med innføringen av en alminnelig alderstrygd, se punkt 4.5.

#### **4.9 En omlegging av måten å beregne stortingspensjonene på og å sette bort en del av det praktiske arbeidet med pensjonsordningen til Statens Pensjonskasse – endringslov 14. desember 1962 nr. 3**

Endringen i måten å *beregne stortingspensjonene på* innebar at man gikk bort fra ordningen med faste satser (som ble innført i 1957, se punkt 4.7), til en ordning der pensjon for full opptjeningstid skulle utgjøre 60 prosent av den årlige godtgjørelsen til stortingsrepresentantene. Man gikk dermed tilbake til en ordning som minnet om den som ble innført i 1956, se punkt 4.3. Full pensjon oppnådde man etter deltagelse i 20 ordentlige storting, og pensjonen ble forholdsmessig redusert ved kortere tid. Minstekravet for rett til pensjon var fortsatt 8 ordentlige storting.

Ved lovendringen i 1962 ble det også åpnet for at styret i stortingspensjonsordningen kunne inngå avtale med Statens Pensjonskasse om en "delvis overtakelse av de arbeider som er knyttet til utbetalingsordningen". Dette hadde sammenheng med at Statens Pensjonskasse allerede stod for utbetalingen av om lag 1/3 av stortingspensjonene. Det hadde igjen sammenheng med at mange av stortingsrepresentantene også hadde krav på pensjon fra Statens Pensjonskasse. Av praktiske grunner hadde man derfor latt Statens Pensjonskasse utbetale begge pensjonstypene.

Den 24. mai 1963 inngikk styret i stortingspensjonsordningen avtale med Statens Pensjonskasse om utbetaling av stortingspensjoner m.m. Denne avtalen gjelder fortsatt, og lyder i sin helhet slik:

"Avtale mellom Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter og Statens Pensjonskasse.

Overføring av Pensjonsordningens utbetalingsordning til Statens Pensjonskasse, jfr. lov av 15/12.1950, § 8, annet ledd.

I. Fra 1. januar 1963 skal Statens Pensjonskasse forestå utbetalingen av pensjonene fra Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter og herunder overta de funksjoner som henger sammen med dette.

II. Det tilligger styret for Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter å:

- 1) avgjøre om rett til pensjon foreligger og i tilfelle omfanget av denne rett, herunder å fastsette pensjonenes størrelse etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter.
- 2) bevilge uførepensjoner og treffe bestemmelse om avkorting på grunn av ytelse fra trygdekasse samt fastsette frister for bevilgningens varighet, og videre foreta de øvrige bevilgninger som er forutsatt i lovens §§ 4 og 5 sammenholdt med loven om Statens Pensjonskasse kap. 6 og 7.
- 3) innhente de opplysninger om personalia og rettigheter i andre pensjonsordninger m.v. som er nødvendig for å utføre de funksjoner som er nevnt under punkt 1 og 2 ovenfor.
- 4) oversende nødvendige forholdsordre til Statens Pensjonskasse sammen med de innhentede opplysninger. Andre dokumenter som gjelder pensjonssakene, herunder dokumenter vedrørende bevilgning av uførepensjoner arkiveres i Pensjonsordningen.

III. Det tilligger Statens Pensjonskasse å:

- 1) foreta samordning i samsvar med lov av 6/7.1957 og regler gitt med hjemmel i denne lov.
- 2) sørge for utbetaling i samsvar med de regler som til enhver tid gjelder for utbetaling av pensjoner fra Statens Pensjonskasse.
- 3) sende Pensjonsordningen gjenpart av anvisningsbrevene.
- 4) underrette Pensjonsordningen om utløp av bevilgningsfrister for uførepensjoner m.v.
- 5) foreta årlige regnskapsoppgjør med Pensjonsordningen samt gi en oversikt over pensjonistene og løpende pensjoner til bruk for Pensjonsordningens årsmelding og budsjettforslag.

IV. Riksrevisjonens stedlige revisjon i Statens Pensjonskasse reviderer pensjonsutbetalingene og regnskapsoppgjøret mellom Pensjonsordningen og Pensjonskassen.

Vedtatt av Styret for pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, den 24. mai 1963."

Utover dette innebar endringsloven at det ikke lenger var mulig å søke om fritak for medlemskap i stortingspensjonsordningen (innført i 1957, se punkt 4.4). Endelig ble medlemsinnskuddet økt fra 1 200 kroner per år til 1 500 kroner per år.

#### **4.10 En presisering av måten å regne etterlattepensjon på – endringslov 5. april 1963 nr. 8**

Ved denne endringsloven ble det presisert at etterlattepensjonen etter en representant som døde i valgperioden, skulle regnes ut fra 8 ordentlige storting. Dette gjaldt selv om den avdøde faktisk hadde kortere funksjonstid på Stortinget.

#### **4.11 Før tidspensjonsordningen blir innført, kravet til opptjeningstid for rett til pensjon blir redusert og adgangen til "dobbel medlemskap" oppheves – endringslov 16. desember 1966 nr. 1**

Ved denne endringsloven ble det innført en ordning med rett til førtidspensjon/ventepenger. Siktemålet med denne ordningen var at den skulle komme til utbetaling i perioden før retten til vanlig alderspensjon fra stortingspensjonsordningen inntrådte. Når retten til alderspensjonen inntrådte, falt førtidspensjonen/ventepengene bort.

Det ble ikke satt noen grense for fra hvilken alder førtidspensjonen/ventepengene kunne gis. Vilkåret for at en tidligere stortingsrepresentant skulle få førtidspensjon/ventepenger, var at "det må antas å være umulig eller vanskelig for ham å skaffe seg et tilfredsstillende erverv". Om utmålingen av ytelsene ble det bestemt at de ikke måtte overstige den årlige alderspensjonen som vedkommende ville få fra pensjonsalderen. Endelig var det bestemt at ytelsen ikke kunne gis for mer enn tre år av gangen.

Om begrunnelsen for å innføre ordningen heter det i Innst. O. III for 1966-1967 s. 3:

"Etter styrets mening er det et påtrengende behov for å kunne gi ventepenger til tidligere stortingsrepresentanter som ennå ikke har nådd pensjonsalderen, men som

etter sin funksjon i Stortinget har vanskelig for å gå tilbake til inntektsgivende arbeid i sitt tidligere yrke eller i ny stilling. Styret er forsåvidt enig i det som er fremholdt av en rekke stortingsrepresentanter i brev til Presidentskapet av 20. oktober 1966, oversendt styret ved Presidentskapets påtegning av 4. november 1966."

Det avgjørende for rett til førtidspensjon/ventepenger skulle være at "det må antas å være umulig eller vanskelig for ham [den tidligere stortingsrepresentanten] å skaffe seg et tilfredsstillende erverv". Forarbeidene inneholder ingen veiledning i hvordan dette skjønnsstemaet skulle forstås.

Det ble også foretatt en lovendring om at minstekravet til tid for rett til alderspensjon ble redusert fra 8 til 3 ordentlige storting.

Videre ble medlemsinnskuddet til stortingspensjonsordningen som var på 1 500 kroner per år, endret slik at det for framtiden skulle utgjøre 2 prosent av den årlige godtgjørelsen til stortingsrepresentanten.

Endelig ble det foretatt en endring i stortingspensjonsloven § 2 andre ledd. Siden innføringen av stortingspensjonsordningen hadde det i denne bestemmelsen stått at den tiden en stortingsrepresentant hadde vært statsråd, telte som pensjonsgivende i stortingspensjonsordningen. Denne regelen kan man si var naturlig da stortingspensjonsordningen ble etablert i 1950, siden det da ikke eksisterte noen egen statsrådspensjonsordning. Men da det med virkning fra 14. desember 1951 ble etablert en egen statsrådspensjonsordning (lov 14. desember 1951 nr. 11), ble regelen mindre naturlig. Årsaken var at det i statsrådspensjonsloven § 2 ble tatt inn en bestemmelse som gav pensjon også for tid som statsråd før loven trådte i kraft. Dermed oppstod en situasjon der en stortingsrepresentant som hadde vært og/eller var statsråd, fikk dobbelt pensjon for statsrådstiden. Årsaken var at tiden gav rett til pensjon både i stortingspensjonsordningen og i statsrådspensjonsordningen.

Den beskrevne dobbeltpensjonsregelen hadde gjeldt siden statsrådspensjonsordningens innføring i 1951, og ble opphevet ved endringsloven fra 1966. Dette skjedde ved at stortingspensjonsloven § 2 andre ledd ble endret, slik at den tiden en stortingsrepresentant hadde vært statsråd, "medregnes bare som pensjonsgivende hvis tiden ikke også er pensjonsgivende etter lov om pensjonsordning for statsråder". Ordlyden beskriver altså en situasjon der man er statsråd og samtidig

ikke får tiden regnet som pensjonsgivende i statsrådsordningen. Dette er trolig en sjelden forekommende situasjon, siden det eneste vilkåret for å få tid som statsråd regnet som pensjonsgivende, er at man er statsråd. Dersom den gjengitte bestemmelsen etter dette skal ha noe innhold, må den naturlige forståelsen være at tid i statsrådsordningen som er kortere enn minstekravet til tid for rett til pensjon (3 år), skal telle som pensjonsgivende i stortingspensjonsordningen dersom tiden ikke utløser noen rett til pensjon fra statsrådsordningen.

#### **4.12 En økning av pensjonsprosenten og reduksjon av kravet til tid for rett til full pensjon – endringslov 29. januar 1971 nr. 2**

Ved denne endringsloven skjedde det en betydelig forbedring i ytelsene fra stortingspensjonsordningen. Dels skjedde dette ved at pensjonsprosenten økte fra 60 til 66 prosent av den årlige stortingsgodtgjørelsen. Dels skjedde det ved at kravet for rett til full pensjon ble redusert fra 20 til 12 ordentlige storting. Pensjonen økte dermed med 10 prosent, mens kravet til tid for rett til full pensjon ble redusert med 40 prosent.

I komitéinnstillingen (Innst. O. III for 1970-1971 s. 7) peker administrasjonskomiteen på at pensjonsalderen i stortingspensjonsordningen er betydelig høyere enn pensjonsalderen til medlemmene i nasjonalforsamlingene i andre land. Komiteen tok imidlertid ikke opp spørsmålet om en nedsettelse av pensjonsalderen. Den forutsatte likevel at dette spørsmålet ble tatt opp i forbindelse med nedsettelsen av den alminnelige pensjonsalderen. Folketrygden hadde på denne tiden en pensjonsalder på 70 år, og det ble arbeidet med å redusere den til 67 år.

#### **4.13 Retten til førtidspensjon utvides – endringslov 8. juni 1973 nr. 56**

Denne lovendringen er en oppfølging av den vurderingen av pensjonsalderen som administrasjonskomiteen la til grunn at ville skje i forbindelse nedsettelsen av pensjonsalderen i folketrygden fra 70 til 67 år (se punkt 4.12 over).

Ved endringsloven ble retten til førtidspensjon utvidet. For det første skjedde dette ved at man lempet på skjønnsstemaet: Vilkåret "det må antas å være umulig eller vanskelig for ham å skaffe seg et tilfredsstillende erverv" ble endret til der



"aldersmessige eller andre hensyn tilsier det". Videre inneholder forarbeidene klare føringer på hvordan det nye skjønnsstemaet skal forstås.

I den utredningen som styret i pensjonsordningen foretok i anledning saken, og som dannet bakgrunnen for lovendringen, vurderte styret om man burde sette ned pensjonsalderen i stortingspensjonsordningen. Styret konkluderte med at dette ikke burde gjøres. I stedet foreslo det at man lempet på vilkårene for rett til førtidspensjon, ved å foreslå en endring i tildelingskriteriet (omtalt over). Videre het det i utredningen (her gjengitt fra Innst. O. nr. 60 for 1972-1973 s. 3 og 4):

"Selv om pensjonsalderen settes ned, vil det således fortsatt være behov for den adgang man i dag har til å tilstå førtidspensjon ("ventepenger") på skjønnsmessig grunnlag. Styret vil derfor finne det mer hensiktsmessig å følge den vei man har slått inn på i det danske folketing, hvor man søker å løse saken gjennom de retningslinjer som er trukket opp for praktiseringen av bestemmelsen om førtidspensjon. Gjennom slike retningslinjer vil man også hos oss i realiteten langt på vei kunne oppnå de samme fordeler som en nedsettelse av pensjonsalderen vil gi.

Man bør heller ikke se bort fra den omstendighet at det kan oppstå tilfelle hvor det – i relasjon til pensjonsreglene i samfunnet for øvrig – vil kunne virke urimelig å tilstå pensjon fra f. eks. 60 års alder. Slik kan forholdene ligge an for tidligere representanter som har andre inntektskilder av betydelig omfang.

[...]

Etter styrets oppfatning bør [lempingen i vilkårene for rett til førtidspensjon] gjøres gjeldende fra 1. januar 1973.

Det vil være styrets forutsetning av bestemmelsen i det vesentlige skal praktiseres slik som den tilsvarende bestemmelsen i det danske folketinget, nemlig slik at det skal være en relativt kurant sak å få innvilget "førtidspensjon" til representanter som trer ut av Stortinget når de er 60 år – dersom de har vært medlemmer av Stortinget så lenge at de etter de vanlige regler vil være berettiget til pensjon. Denne forutsetningen bør klart fremgå av premissene og vil i så fall etter styrets oppfatning langt på vei være bindende for Pensjonsordningens styre for framtiden."

Av utredningen går det også fram at styret i stortingspensjonsordningen vurderte en form for 75-årsregel, uten at man tok opp forslag om dette (her gjengitt fra Innst. O. nr. 60 for 1972-1973 s. 3):

"Styret har vært inne på tanken om man bør bygge ut bestemmelsen om "ventepenger" med en supplerende regel som går ut på at "ventepenger" eller "førtidspensjon" under enhver omstendighet skal innvilges dersom vedkommende representants sum av alder og tjenestetid er minst 72 år. Styret har imidlertid etter inngående vurderinger latt denne tanken falle, særlig fordi man gjennom en slik regel stort sett vil få de samme "terskelvirkninger" som ved en regulær nedsettelse av pensjonsalderen og fordi en slik fast regel neppe i praksis vil gi vesentlig større fordeler enn man har i den gjeldende ordning for tilståelse av førtidspensjon ("ventepenger") på skjønnsmessig grunnlag."

Administrasjonskomiteen sluttet seg til forslaget fra styret i stortingspensjonsordningen. I komitéinnstillingen (Innst. O. nr. 60 for 1972-1973) s. 323 heter det:

"Komitéen er etter en inngående vurdering kommet til at man bør følge pensjonsstyrets enstemmige forslag om en "oppmykning" av den gjeldende bestemmelse i § 6 om "ventepenger". Forutsetningen må da være at man legger praktiseringen av bestemmelsen opp på linje med den tilsvarende ordning i Danmark, hvor man avstår fra enhver form for behovsprøving til folketingsmedlemmer som slutter etter fylte 60 år."

Komiteen gir i det sist gjengitte avsnittet en føring om at det *ikke* skal skje noen behovsprøving i saker med spørsmål om førtidspensjon til stortingsrepresentanter som er 60 år eller eldre. Realiteten i dette er da nærmest at pensjonsalderen er senket til 60 år, selv om den formelt blir stående på 65 år.

#### **4.14 Innføring av en alminnelig rett til enkemannspensjon – endringslov**

**11. juni 1976 nr. 81**

Ved denne endringsloven ble det innført en allmenn rett til enkemannspensjon i Statens Pensjonskasse. Som en følge av at stortingspensjonsloven lot bestemmelsene om etterlattepensjon i lov om Statens Pensjonskasse gjelde tilsvarende for stortingspensjonsordningen, ble det gjort en endring i stortingspensjonsloven § 4, slik at det klart gikk fram at også denne ordningen gav enkemannspensjon.

## 5. STORTINGSPENSJONSLOVEN AV 1981

### 5.1 Innledning

Den første stortingspensjonsloven av 1950 ble som nevnt avløst av en ny stortingspensjonslov i 1981 (lov 12. juni 1981 nr. 61) med virkning fra 1. juli samme år. Den nye loven var innholdsmessig lik 1950-loven, men den var disponert på en noe annen måte.

Den viktigste materielle endringen i den nye loven var at man myket opp muligheten for å få alderspensjon fra ordningen før den formelle pensjonsalderen. Dette skjedde ved at man innførte den såkalte 75-årsregelen. Denne regelen gikk ut på at man kunne ta ut alderspensjon fra stortingspensjonsordningen før pensjonsalderen på 65 år, når summen av alder og tid på Stortinget utgjorde 75 år. I punkt 5.2 vil denne endringen bli nærmere omtalt.

Videre var det forslag om at man skulle ta bort bestemmelsen om at stortingspensjonen ikke kunne komme til utbetaling så lenge den tidligere stortingsrepresentanten var ansatt i statlig eller kommunal hovedstilling. Dette forslaget ble imidlertid ikke vedtatt. I punkt 5.3 vil det bli nærmere redegjort for dette forslaget.

Avslutningsvis kan det nevnes at formannen i administrasjonskomiteen, Åge Ramberg, i Odelstinget uttalte dette om behovet for endringer i loven i tiden som kom:

"La meg til slutt si at ingen lov er vel så fullkommen at den ikke kan gjøres bedre. Slik er det også med pensjonsordningen vi har her i huset. Også denne må tilpasses den utvikling som skjer, og de erfaringer vi etter hvert høster. Jeg tror at de endringer som i dag blir foretatt på grunnlag av den innstilling som nå foreligger fra administrasjonskomiteen, vil være noen steg i riktig retning. Men jeg antar at dette ikke vil være tilstrekkelig i så mange år fremover, slik at vi nok må komme tilbake til saken for å møte nye behov og rimelige krav ved senere anledninger."

I etterpåklokskapens lys må det være grunnlag for å fastslå at denne uttalelsen i liten grad har vært fulgt opp.

## 5.2 Innføring av 75-årsregelen

Ved innføringen av 1981-loven holdt man fast ved at pensjonsalderen skulle være 65 år. Videre beholdt man ordningen med førtidspensjon (§ 7 første ledd).

Parallelt med dette ønsket man å utvide retten til å ta ut "vanlig" alderspensjon. Dette løste man ved å innføre 75-årsregelen. Denne bestemmelsen åpnet for rett til alderspensjon fra stortingspensjonsordningen når summen av alder og tid på Stortinget var 75 år eller mer. Pensjonssøkeren kunne likevel ikke få alderspensjon etter 75-årsregelen dersom vedkommende "har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid".

Begrunnelsen for innføringen av 75-årsregelen finner man i den utredningen styret i stortingspensjonsordningen avgav i 1977 s. 1-4. Her går det fram at endringen var motivert av ønsket om å innføre en mer fleksibel pensjonsalder i stortingspensjonsordningen og en oppmykning i adgangen til å tilstå førtidspensjon, selv om det nærmest var automatikk i å få førtidspensjon fra fylte 60 år (se nærmere om dette i punkt 4.13):

"Styret har overveiet å foreslå at aldersgrensen nedsettes fra 65 til 60 år. Begrunnelsen for dette er at en 60-åring vil ha like store vanskeligheter som en 65-åring med å få tak i nytt arbeide etter at vedkommende har sluttet på Stortinget. Når styret likevel ikke fremmer forslag om nedsettelse av aldersgrensen nå, henger det sammen med at en i stedet foreslår en noe mer fleksibel aldersgrense. Som utgangspunkt bibeholdes pensjonsalderen – 65 år – men en finner at lang tjenestetid bør kunne betinge en noe lavere pensjonsalder, forutsatt tilbakegang til tidligere stilling eller mulighetene for annet tilsvarende arbeid er stengt. Når det i lovteksten opereres med uttrykket "tilsvarende inntektsgivende arbeid", menes det en inntekt som ligger på samme nivå som full alderspensjon. Videre har styret sett aldersgrensen i sammenheng med adgangen til førtidspensjonering. Forutsatt at den nåværende liberale praksis når det gjelder behovsprøvet førtidspensjon kan bibeholdes, mener styret at en nedsettelse av aldersgrensen ikke fremstiller seg som maktpåliggende på det nåværende tidspunkt."

I tillegg til å begrunne behovet for en 75-årsregel, finner man i det gjengitte avsnittet uttalelser som kaster lys over to forhold knyttet til anvendelsen av 75-årsregelen:

For det første går det fram at en forutsetning for at bestemmelsen skal kunne komme til anvendelse, er at "tilbakegang til tidligere stilling eller mulighetene for annet tilsvarende arbeid er stengt". Dette står i motstrid til den ordlyden bestemmelsen

fikk, hvor det ikke stilles opp et slikt vilkår. I den grad bestemmelsen skal anvendes ut fra sine premisser, burde det derfor ikke vært noen automatikk i at alderspensjonen kom til utbetaling når 75-årskravet var oppfylt. I tillegg burde det vært stilt opp et vilkår om at pensjonssøkeren kunne dokumentere at det ikke var mulig for vedkommende å gå tilbake til tidligere stilling eller få et tilsvarende arbeide.

For det andre inneholder det gjengitte avsnittet en uttalelse om forståelsen av bestemmelsen om at man ikke kunne få pensjon etter 75-årsregelen når man har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid: "Når det i lovteksten opereres med uttrykket "tilsvarende inntektsgivende arbeid", menes det en inntekt som ligger på samme nivå som full alderspensjon". Her skilles det med andre ord ikke mellom fast eller variabel inntekt. Av ordlyden i bestemmelsen ser det videre ut til at man ser for seg at det er snakk om arbeidsinntekt, mens det av forarbeidene kan se ut til at det er snakk om inntekt generelt.

Det framgår ikke av utredningen hvorfor man satte kravet om alder og tjenestetid på Stortinget til akkurat 75 år. Likevel er det naturlig å tenke seg at man tok utgangspunkt i den såkalte 85-årsregelen som fins i blant annet lov om Statens Pensjonskasse og lempet noe på vilkårene som denne bestemmelsen stiller opp. Dette skjedde for det første ved at tallet 85 ble erstattet med 75. Dertil satte man ikke opp noen grense for hvor mye før aldersgrensen man kunne ta ut pensjon når kravet var oppfylt. I lov om Statens Pensjonskasse er dette kravet 3 år.

### **5.3 Forslag om bortfall av regelen om at stortingspensjon ikke kan gis når mottakeren samtidig er tilsatt i en statlig eller kommunal hovedstilling**

Det opprinnelige vilkåret om at stortingspensjonen ikke kunne gis der den tidligere stortingsrepresentanten var "tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling", ble ikke foreslått videreført i forslaget til stortingspensjonsloven av 1981 (§ 2 fjerde ledd).

Det fremkommer ikke noen klar begrunnelse for forslaget til endringen i komitéinnstillingen. Men av den utredningen (s. 2) som styret i pensjonsordningen hadde avgitt i saken i 1977 – hvor man la fram forslag til den nye loven – kommer begrunnelsen fram. Man foreslo at vilkåret ble tatt ut fordi man ønsket en

likebehandling med det som gjaldt dersom representanten tok stilling i privat sektor, hvor stortingspensjonen kom i tillegg til lønnen. På den måten skulle stortingspensjonen komme til utbetaling både i de tilfellene den tidligere stortingsrepresentanten hadde en hovedstilling i privat sektor og der vedkommende hadde det i stat eller kommune.

Forslaget ble ikke vedtatt av Odelstinget. Stortingsrepresentant Lars Korvald tok med støtte av stortingsrepresentant Kåre Willoch opp forslag om at man beholdt vilkåret om at alderspensjonen fra stortingspensjonsordningen ikke skulle komme til utbetaling så lenge pensjonsmottakeren var "tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling". Begrunnelsen var denne:

"Jeg finner det personlig meget betenkelig at man skal endre loven på dette punkt, iallfall med den bakgrunn som foreligger her i dag. Stortinget bør ikke endre pensjonsordningen under henvisning til at offentlig og privat ansatte skal få like vilkår. Man bør også vurdere spørsmålet ut fra hva som er rimelig. Jeg kan ikke se at en tidligere representant som er tilsatt i hovedstilling i offentlig eller kommunal tjeneste, også skal ha pensjon som stortingsrepresentant. Prinsipielt er pensjon noe man mottar når man tar avskjed fra en stilling, og det synes jeg er et godt og sunt prinsipp. Att dette så ikke lar seg praktisere i liberale yrker og privat virksomhet, er et annet spørsmål. Det offentlige bør ikke av den grunn, etter min vurdering, gjennomføre et prinsipp som det her legges opp til. Stortinget bør iallfall avstå fra slike ordninger."

Lars Korvalds forslag ble vedtatt med 82 mot 8 stemmer.

## **6. UTVIKLINGEN I PERIODEN 1981 TIL 2008**

### **6.1 Innledning**

Stortingspensjonsloven av 1981 har stort sett stått uendret siden den ble vedtatt. Det har skjedd langt færre endringer i denne loven enn i 1950-loven. Loven av 1981 er endret fire ganger, og i punktene 6.2 til og med 6.5 vil det bli gjort rede for disse endringslovene. Siktemålet med redegjørelsen er her som i punkt 4 at man skal få et innblikk i hvordan 1981-loven har "utviklet seg" fram til de bestemmelsene som gjelder i dag. Endringslovene blir omtalt kronologisk. For en fullstendig oversikt over innholdet i hver enkelt endringslov, viser vi til forarbeidene til den enkelte endringslov.

## **6.2 En endring i avrundingsregelen for terminutbetalinger – endringslov**

**24. mai 1985 nr. 35**

I 1985 ble det bestemt at terminbeløpene fra stortingspensjonsordningen (de månedlige pensjonsutbetalingene) skulle rundes ned til nærmeste hele krone (tidligere motsatt). Endringen må betegnes som uvesentlig, og hadde sammenheng med at man gjennomførte tilsvarende endringer i de ordningene som falt inn under samordningsloven.

## **6.3 Oppretting av henvisninger i stortingspensjonsloven til ny lov om folketrygd – endringslov 28. februar 1997 nr. 19**

I 1997 ble det vedtatt en ny og forenklet folketrygdlov. I den forbindelse ble det også foretatt oppretting av henvisninger fra stortingspensjonsloven til den nye folketrygdloven. Det dreide seg om tekniske endringer og ikke en fornyet gjennomgang og forenkling av stortingspensjonsloven ut fra de prinsipper som ble lagt til grunn i det store arbeidet med ny folketrygdlov.

## **6.4 Redaksjonelle opprettinger som følge av Lovstrukturutvalgets arbeid – endringslov 20. juni 2003 nr. 45**

Endringsloven av 2003 var en oppfølging av Lovstrukturutvalgets arbeid (NOU 1990:9 og NOU 1992:32). Dette førte til diverse opprettinger i lovverket. Bakgrunnen for dette arbeidet var Regjeringens ønske om å gjøre lovverket lettere tilgjengelig for brukerne.

Endringsloven gjennomførte enkelte redaksjonelle endringer i stortingspensjonsloven § 6. Endringene gikk ut på å rette opp enkelte feilhenvisninger til lov om Statens Pensjonskasse (lov 28. juli 1949 nr. 26).

## 6.5 Endringer som følge av nye retningslinjer for førtidspensjon og ventepenger – endringslov 4. juli 2003 nr. 71

Denne endringsloven er en konsekvens av at styret i stortingspensjonsordningen hadde fastsatt nye regler for praktiseringen av ordningen med førtidspensjon og ventelønn. De nye retningslinjene innebar en innstramming, og lød i sin helhet slik:

"Retningslinjer gitt av pensjonsstyret om praktiseringen av ordningen med førtidspensjon/ventelønn

1. Styret legger til grunn lovens hovedregel om at det er den reelle funksjonstid som skal være utgangspunktet ved tilståelser, men at det i medhold av lovens § 7 annet ledd siste punktum, i spesielle tilfeller kan tilstås høyere ytelse enn funksjonstiden tilsier.

Førtidspensjon/"ventelønn" tilstås skjønnsmessig for et nærmere bestemt tidsrom, fra mindre enn ett år og opp til tre år, avhengig av den enkelte søkers behov, alder og hvor lenge det er til ordinær alderspensjon kan iverksettes.

2. Ved den skjønnsmessige vurderingen av den enkelte søknad om "ventelønn" vil styret bl.a. legge vekt på:

- At søkeren ikke har inntektsgivende arbeid å gå til
- Søkerens reelle muligheter i arbeidsmarkedet
- Søkerens behov for omstilling og perfeksjonering i tidligere yrke
- Ta opp igjen avbrutt utdanning, dog ikke førstegangsutdanning
- Tilleggsutdanning for å bedre mulighetene som arbeidssøker
- Om søker har planlagt å forlate vervet eller ikke fått sitt mandat fornyet, dvs. "falt ut" av Stortinget
- Søkerens alder og antall år igjen til pensjonsalder
- At søkeren er aktivt arbeidssøkende
- Kvalifiseringstiltakene må være klart rettet mot inntektsgivende arbeid.

3. Styret vil be administrasjonen om å tilrettelegge oppfølgingsrutiner for innvilget "ventelønn". Oppfølgingen ivaretas ved at mottakeren etter for eksempel seks måneder (frist 20. august), rapporterer hva han har gjort for å søke seg arbeid, hvilket kvalifiseringsopplegg/utdanning han har forpliktet seg på, og hvilke inntekter vedkommende har mottatt ved siden av "ventelønningen".

Rapporten vil tillegges stor betydning ved styrets behandling av en eventuell søknad om videreføring av "ventelønningen". Styret legger opp til å holde møte i midten av november hvert år for å ivareta oppfølging av "ventelønns"mottakerne. Styrets vedtak vil begrunnes.

Eksisterende skjema for søknad om førtidspensjon og om videreføring av denne tilpasses nye oppfølgingsrutiner, med frister for rapportering og dokumentasjonskrav.



4. Når det gjelder forholdet til andre inntekter og hvilken størrelse som kan aksepteres før det gjøres avkortning i "ventelønnen", går styret inn for at dette vurderes uavhengig av de regler og tolkning som legges til grunn for mottakere av alderspensjon iflg. lovens § 2 fjerde ledd. Dersom annen lønn/inntekt overstiger 1/12 av representantenes faste godtgjørelse avkortes pensjonen tilsvarende for lønn utover dette. For tidligere representanter som møter som vararepresentanter og mottar stortingsgodtgjørelse samtidig med førtidspensjon/"ventelønn", avkortes utbetalingen fra og med første fremmøtedag."

Som en følge av de nye retningslinjene ble det foretatt nødvendige endringer i stortingspensjonsloven. Blant annet ble uttrykkene "førtidspensjon" og "ventepenger" slått sammen til "ventegodtgjørelse".

Videre ble det innført en regel om avkortning av ventegodtgjørelse dersom annen inntekt overstiger 1/12 av fremmøtegodtgjørelsen for stortingsrepresentantene. Det innebærer at det er en friinntekt som med dagens stortingsgodtgjørelse på 654 000 kroner per år, er på 54 500 kroner per år.

Utredningen til det utvalget som foreslo de lovendringene som ble gjennomført med endringsloven, er trykt som Dokument nr. 17 (2002-2003). Her finner man også en drøftelse av spørsmålet om ventelønnsordningen bør være skjønnsbasert. Videre fins en drøftelse av spørsmålet om søknader om (blant annet) ventegodtgjørelse bør behandles av styret i stortingspensjonsordningen (som består av sittende stortingsrepresentanter), eller om denne bør legges til et annet organ for å sikre den eksterne tilliten til den saksbehandlingen som skjer ved behandlingen av søknadene om ytelser. Fra Dokument nr. 17 (2002–2003) s. 14 gjengis:

"Utvalget har vurdert om ventelønnsordningen fortsatt bør være skjønnsbasert, og viser til at andre land har ulike løsninger som varierer fra rene etterlønsordninger som omfatter alle representanter, til ordninger som differensieres ut fra antall år som representant, alder og annen inntekt, og som eventuelt kan suppleres av mer skjønnsbaserte ventelønnsordninger.

Utvalget mener en skjønnsbasert ordning har gode grunner for seg og viser til at dette gir en målrettet bruk av midlene og en fleksibel løsning i forhold til behovet. Utvalget går derfor inn for at man viderefører en ventelønnsordning som er basert på søknad fra den enkelte, og der innvilgelse vurderes skjønnsmessig ut fra retningslinjer som beskrevet i pensjonsstyrets vedtak slik det fremgår av vedlegg 2 til denne innstillingen.

Stortingets pensjonsstyre, som behandler og avgjør søknader om førtidspensjon/ventelønn, behandler også alderspensjoner (pensjonsloven § 2), uførepensjon (§ 5) og etterlattepensjoner (§ 6). Utvalget har vurdert om behandling av nevnte pensjoner/ventelønn fortsatt bør ligge til et organ som er oppnevnt av og blant de møtende stortingsrepresentanter. Utvalget ser at det kan gi større ekstern tillit til at man får en uhildet behandling av søknadene om ventelønn/førtidspensjon om en ekstern, uavhengig instans foretok vurderingene. Det er således prinsipielle hensyn som eventuelt kan begrunne en annen organisering av pensjonsstyret, og utvalget vil understreke at det ikke er grunnlag for å reise spørsmålet om organisering på bakgrunn av det arbeidet som gjennom en årrekke har vært utført av pensjonsstyrets medlemmer. Utvalget vil i denne forbindelse peke på at det var det sittende pensjonsstyre som tok initiativ til nødvendige endringer i gjeldende ordninger. Utvalget vil dessuten peke på at også dagens ordning innebærer et element av uavhengighet, idet pensjonsstyret avgjør sakene på selvstendig grunnlag uten noen medvirkning fra Stortingets side. Utvalget viser til at en eventuell overføring av pensjonsstyrets myndighet til et organ som er sammensatt på en annen måte vil kreve lovendring, og at det kan tenkes ulike modeller for sammensetning av et slikt organ. Man kan for eksempel etablere en modell der både stortingsrepresentanter og eksterne medlemmer deltar. Utvalget foreslår at det foretas en egen utredning av dette spørsmålet som kan behandles, slik at eventuelle forslag til endringer kan iverksettes fra og med neste stortingsperiode.

Utvalget viser videre til at bl.a. alderssammensetningen og funksjonstid på Stortinget har endret seg sterkt i de senere år. Dette har medført at ordningen med førtidspensjon/ventelønn i økende grad har fått anvendelse på yngre, tidligere representanter, og de kriterier som tidligere har vært lagt til grunn for pensjonsstyrets praksis har ikke vært like godt tilpasset denne gruppen av ventelønnsinntakere.

Utvalget viser til at pensjonsstyret på denne bakgrunn har utarbeidet nye retningslinjer for praktiseringen av bestemmelsene om førtidspensjon/ventelønn som strammer inn tidligere praksis. Endringene består bl.a. i at lovens hovedregel om at det er den reelle funksjonstid som legges til grunn ved tilståelse av førtidspensjon, innskjerpes i praksis. Bare unntaksvis, i spesielle tilfeller, skal styret kunne tilstå høyere ytelse, men aldri mer enn det full stortingspensjon utgjør. Videre innføres vesentlig strengere regler for avkortning i forhold til annen inntekt. Det er også etablert en utvidet administrativ oppfølging i form av skjærpede krav til rapportering både mht. kompetanseheving og aktiv arbeidssøking. De nye retningslinjene følger som vedlegg 2 til innstillingen.

Utvalget slutter seg til de endringer pensjonsstyret har utarbeidet, og mener de nye reglene gir en nødvendig innstramming av praksis.

Utvalget støtter herunder også forslaget om at de som møter som varamedlemmer til Stortinget ikke skal kunne motta ventelønn/førtidspensjon så lenge de får fremmøtegodtgjørelse, men at pensjonen avkortes fullt ut, dvs fra første fremmøtedag. Utvalget mener at denne avkortningsregelen bør gjelde alle typer pensjoner som ytes av Stortinget. Det foreslås etter dette at nåværende bestemmelse i pensjonsloven § 8 oppheves, og at det i stedet gis en bestemmelse om hvordan avkortning i pensjon/ventelønn skal gjennomføres. Utvalget antar at avkortningen av administrative

hensyn bør foretas i form av reduksjon i fremmøtegodtgjørelsen og foreslår følgende ny ordlyd i pensjonsloven § 8:

"Dersom en tidligere stortingsrepresentant som mottar pensjon eller ventegodtgjørelse i medhold av denne lov tilkommer fremmøtegodtgjørelse som senere innkalt vararepresentant, reduseres fremmøtegodtgjørelsen med det beløp representanten mottar i pensjon eller ventegodtgjørelse."

Man bør videre ta ut henvisningen til dagens § 8 i § 2 femte ledd som etter dette vil lyde:

"Alderspensjon kan ikke ytes så lenge pensjonssøkeren er medlem av Stortinget eller Regjeringen, eller er tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling."

Utvalget viser til at § 2 femte ledd også er forutsatt å gjelde for mottakere av førtidspensjon/ventelønn iht. § 7."

Dokument nr. 17 for 2002-2003 s. 31 inneholder også en bemerkning om hvordan man skal forstå uttrykket "ikke har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid" i 75-årsregelen i stortingspensjonsloven § 2 fjerde ledd: "Dette tolkes slik at man kan ha sporadiske/usikre inntekter ved siden av pensjonen, men den samlede inntekten kan ikke overstige høyeste pensjon [full pensjon fra stortingspensjonsordningen]."

## **7. GJELDENE LOV OM STORTINGSPENSJON**

### **7.1 Innledning**

Nedenfor blir det gitt en nærmere omtale av stortingspensjonsordningen slik den er i dag. Først blir det gitt en omtale av stortingspensjonsordningens plass i tjenestepensjonssystemet i Norge (punkt 7.2). Deretter blir det gitt en omtale av det rettskildebildet man står overfor når man skal løse juridiske spørsmål knyttet til stortingspensjonsordningen (punkt 7.3). Så blir den gjeldende stortingspensjonsloven gjengitt slik den i dag lyder (punkt 7.4). Til slutt blir det gitt en nærmere omtale av det gjeldende regelverket i stortingspensjonsordningen (punktene 7.5 til og med 7.8).

## 7.2 Stortingspensjonsordningen og forholdet til andre tjenestepensjonsordninger

Stortingspensjonsordningen er å regne som en tjenestepensjonsordning. Det fins ingen eksakt definisjon av hva en tjenestepensjonsordning er, men en veiledning vil man finne i samordningsloven (lov 6. juli 1957 nr. 26) § 4. Her er en tjenestepensjon definert som en pensjon som er tjent opp i et arbeidsforhold eller i et yrke. Arbeidsforholdet eller yrket er i denne sammenhengen tillitsvervet (ombudet) som stortingsrepresentant.

Et særtrekk ved en tjenestepensjonsordning er at den gir ytelser som enten kommer i tillegg til ytelsene fra folketrygden, eller som gir en dekning der folketrygden helt eller delvis ikke dekker. Et eksempel på den første situasjonen er alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen som kommer til utbetaling sammen med alderspensjonen fra folketrygden. Et eksempel på den siste situasjonen er at tjenestepensjonsordningene gir alderspensjon fra en tidligere alder enn folketrygden, eller at den dekker opp for inntektsbortfall der folketrygden ikke gir noen dekning eller bare gir en delvis dekning.

Tjenestepensjonsordningene deles tradisjonelt inn i offentlige og private ordninger. Med *offentlige* ordninger sikter man typisk til ordninger som er etablert for stats- og kommuneansatte og for andre som har en nær tilknytning til det offentlige.

Tjenestepensjonsordningene er dels etablert ved lov og dels ved avtale. Eksempler på ordninger som er etablert ved lov, er ordningene for statsansatte, ansatte i apoteketaten, sykepleiere og en del ombud og verv (som for eksempel stortingsrepresentanter og statsråder). Eksempler på ordninger som er etablert ved avtale, er ordningene for de kommuneansatte.

De offentlige ordningene kan igjen deles inn etter om de er omfattet av avtalen om overføring av pensjonsrettigheter (Overføringsavtalen) eller ikke. De fleste offentlige ordningene er omfattet av Overføringsavtalen. Eksempler på viktige ordninger som er omfattet av denne avtalen, er Statens Pensjonskasse og kommunale pensjonsordninger. De ordningene som har et avvikende regelverk fra disse ordningene, ikke er omfattet av Overføringsavtalen. I NOU 2000:28 er det gitt en

omfattende omtale av Overføringsavtalen, hvem som er med i denne avtalen og hvordan den virker.

Siktemålet med Overføringsavtalen er at den for pensjonistene skal fungere som én pensjonsordning. Det er viktig for ansatte som skifter arbeidsgiver (og pensjonsordning) innenfor avtalesystemet. For at dette skal fungere, og for at utgiftene mellom de deltagende pensjonsordningene skal bli jevnt fordelt, forutsetter avtalen at de pensjonsordningene som er med i avtalen, må ha et regelverk som er tilnærmet helt likt med regelverket i lov om Statens Pensjonskasse.

For alderspensjonenes vedkommende vil det noe enkelt si at ordningen må gi en pensjon på 66 prosent av arbeidstakerens sluttlønn etter 30 års opptjeningstid. I den grad for eksempel pensjonsprosenten (66) eller kravet til opptjeningstid for rett til full pensjon (30 år) er et annet, kan man ikke være med i overføringsavtalen. Stortingspensjonsordningen gir full pensjon etter deltakelse i 12 ordentlige storting, og dette er under halvparten av den tiden som kreves for rett til full pensjon fra de ordningene som er med i overføringsavtalen (30 år). Dersom stortingspensjonsordningen hadde ønsket tilslutning til Overføringsavtalen, måtte derfor kravet til opptjeningstid økes vesentlig.

Stortingspensjonsordningen er på samme måte som de andre offentlige tjenestepensjonsordningene omfattet av samordningsloven (lov 6. juli 1957 nr. 26). Dette innebærer at ytelsene fra stortingspensjonsordningen skal tilpasses ytelser som mottakeren av stortingspensjonen har rett til fra andre pensjons- og trygdeordninger som er omfattet av samordningsloven. Samordningen er såkalt beløpsmessig. Dette betyr at stortingspensjonen blir redusert med et kronebeløp for verdien av den eller de andre pensjonene som pensjonsmottakeren mottar. Samordningen er dermed et ledd i hvordan man fastsetter størrelsen på den pensjonen som stortingspensjonsordningen skal utbetale. Samordningen blir nærmere omtalt i punkt 7.6.4 nedenfor.

Med *private* ordninger menes ordninger som er opprettet for arbeidstakere i privat sektor. Disse ordningene er etablert ved avtale. Dersom arbeidsgiver ønsker skattefradrag for kostnadene ved ordningene, må de være utformet innenfor de rammene som foretakspensjonsloven eller innskuddspensjonsloven stiller opp.

Ved lov om obligatorisk tjenstepensjon (lov 21. desember 2005 nr. 124) ble alle arbeidsgivere i Norge pålagt å etablere en tjenstepensjonsordning for sine ansatte med virkning fra senest 1. juli 2006. Loven er ingen fullstendig pensjonslov. Den stiller i stedet opp minstekrav til hva ordningen skal omfatte, og nivået på de ytelsene som ordningen skal gi.

Storingsrepresentantene er ikke omfattet av loven om obligatorisk tjenstepensjon. Årsaken til dette er at Stortinget i forhold til stortingsrepresentantene ikke kan regnes som foretak i lovens forstand, jf. loven § 1 andre ledd. Dette har igjen sammenheng med at stortingsrepresentantene er valgte (ombud).

### **7.3 Om rettskildebildet**

Forarbeidene til stortingspensjonsloven er meget sparsomme. Ved løsningen av spørsmål knyttet til loven er man derfor i stor grad henvist til lovteksten, den praksisen som har dannet seg rundt forståelsen av de forskjellige bestemmelsene og alminnelige pensjons- og trygderettslige prinsipper.

Rettskildebildet rundt stortingspensjonsloven er enda mer sparsomt enn det som er "normalt" for andre pensjons- og trygdelover: Det er verken gitt forskrifter eller rundskriv til loven. Vi kjenner ikke til at det fins rettsavgjørelser som kan kaste lys over forståelsen av loven, og den eneste juridiske litteraturen knyttet til loven, er den meget knappe omtalen i Norsk Lovkommentar. For forståelsen av ordningen med ventegodtgjørelse er likevel bildet noe bedre; styret har gitt retningslinjer knyttet til praktiseringen av denne ordningen. Retningslinjene er omtalt i punkt 6.5.

Oppsummert innebærer det ovenstående at det rettskildematerialet som er tilgjengelig gjennom offentlige kanaler, er stortingspensjonsloven, kommentarene til loven i Norsk Lovkommentar og styrets retningslinjer om praktisering av ordningen med ventegodtgjørelse.

### **7.4 Stortingspensjonsloven slik den i dag lyder**

Lov om stortingspensjon av 1981 med senere endringer lyder i dag i sin helhet slik:

## "§ 1.

Storingsrepresentanter og deres etterlatte har rett til pensjon etter reglene i denne lov. Som stortingsrepresentant forstås i denne lov også vararepresentant for den tid vedkommende møter i Stortinget.

## § 2.

Rett til alderspensjon har den som har deltatt i minst 3 ordentlige Storting og hvert av dem har fungert minst 6 måneder, eller hele samlingstiden om denne er kortere. Det gjøres ikke fradrag for fravær på grunn av sykdom eller offentlig oppdrag, og heller ikke for annet fravær inntil 1 måned i samlingstiden.

For flere forskjellige ordentlige Storting hvor en vararepresentant på hvert av dem ikke har deltatt i minst 6 måneder, kan funksjonstiden legges sammen, og hver sjette måned av den således sammenlagte funksjonstid blir i relasjon til bestemmelsene i denne lov å anse som deltagelse i ett ordentlig Storting.

Som pensjonsgivende regnes også funksjonstid før lovens ikrafttreden. Den tid en stortingsrepresentant måtte ha vært medlem av Regjeringen medregnes bare som pensjonsgivende hvis tiden ikke også er pensjonsgivende etter lov om pensjonsordning for statsråder.

Pensjonsalderen er 65 år. Pensjonsrettighetene inntreffer likevel tidligere når summen av alder og opptjeningstid er 75 år. Dette gjelder dog ikke dersom vedkommende har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid.

Alderspensjon kan ikke ytes så lenge pensjonssøkeren er medlem av Stortinget eller Regjeringen, eller er tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling.

## § 3.

Alderspensjon utbetales fra den 1. i den måned pensjonssøkeren fyller vilkårene for slik pensjon. Pensjonen løper ut måneden etter døds måneden. Dersom avdøde etterlater seg ektefelle, løper pensjonen i ytterligere en måned.

## § 4.

For 12 ordentlige Storting ytes av denne pensjonsordning full alderspensjon (jfr. paragraf 2) lik 66 pst. av den årlige godtgjørelse som til enhver tid er fastsatt for stortingsrepresentanter.

For dem som har hatt kortere funksjonstid enn 12 ordentlige Storting, skal alderspensjonen reduseres i forhold til det antall ordentlige Storting representanten har deltatt i.

For pensjonist som forsørger barn, økes alderspensjonen for hvert barn med 10 pst. av pensjonen.

## § 5.

Rett til uførepensjon har den som fyller vilkårene i

- a) paragraf 2 første, annet og tredje ledd i denne lov, og
- b) kapittel 12 i lov om folketrygd.

Uførepensjonens størrelse beregnes etter samme regler og satser som alderspensjonen etter denne lovs paragraf 4. Er vedkommende delvis ervervsfør, kan pensjonen av styret reduseres etter reglene i folketrygdloven paragraf 12-11.

Fast representant som blir ufør i løpet av valgperioden, får fra det tidspunkt han ikke lenger er medlem av Stortinget, rett til uførepensjon regnet på grunnlag av det antall ordentlige Storting han ville ha deltatt i dersom han hadde fortsatt som fast representant inntil oppnådd pensjonsalder. Det samme gjelder for vararepresentant som blir ufør under sin funksjonstid etter å ha deltatt i Stortinget sammenhengende i minst 6 måneder.

Løpende uførepensjon går over til alderspensjon når vilkårene for å få slik pensjon er til stede.

## § 6.

For rett til etterlattepensjon, barnpensjon og barnetillegg etter denne lov, og for behandling av saker om uførepensjoner, gjelder bestemmelsene i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse kap. 6 og 7 §§ 27 til 38 og § 44 syvende ledd på tilsvarende måte.

For en stortingsrepresentant som dør i valgperioden skal etterlattepensjonen regnes på grunnlag av full alderspensjon etter paragraf 4 første ledd.

## § 7.

Dersom aldersmessige eller andre hensyn tilsier det, kan tidligere stortingsrepresentant som ikke har rett til alderspensjon etter § 2 eller uførepensjon etter § 5, av styret – eventuelt etter søknad – tilstå ventegodtgjørelse fra det tidspunkt han ikke lenger oppbeholder godtgjørelse som representant.

Ventegodtgjørelse tilstås med et beløp som fastsettes for høyst tre år om gangen og som ikke overstiger den alderspensjon vedkommende på grunnlag av sin funksjonstid ville ha vært berettiget til. Pensjonsstyret kan likevel – i spesielle tilfeller – tilstå høyere ventegodtgjørelse enn funksjonstiden tilsier, dog ikke høyere enn full alderspensjon. Hvis annen årsinntekt overstiger 1/12 av stortingsrepresentantenes faste godtgjørelse, reduseres ventegodtgjørelsen tilsvarende, jf. dog § 8.

Bestemmelsen i § 4 tredje ledd gjelder tilsvarende for mottaker av ventegodtgjørelse som forsørger barn.

## § 8.



Dersom en tidligere stortingsrepresentant som mottar pensjon eller ventegodtgjørelse i medhold av denne lov tilkommer fremmøtegodtgjørelse som senere innkalt vararepresentant, reduseres fremmøtegodtgjørelsen med det beløp representanten mottar i pensjon eller ventegodtgjørelse.

#### § 9.

Stortingsrepresentant skal for den tid han får godtgjørelse etter lov om godtgjørelse til stortingsrepresentanter, til denne pensjonsordning betale et årlig innskudd på 2 pst. av den til enhver tid fastsatte årlige godtgjørelse. Har representanten i sin funksjonstid innskuddsplikt også til offentlig eller kommunal tjenestepensjonsordning, skal innskuddet til Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter i tilfelle settes ned slik at det samlede pliktige innskudd ikke overstiger høyeste innskudd til Statens pensjonskasse.

Pensjonsinnskudd regnes for å være betalt når godtgjørelsen er utbetalt med fradrag av innskuddet.

Statskassen stiller hvert år til rådighet de nødvendige midler for å dekke den del av utgiftene etter denne lov og til administrasjonen som det enkelte år måtte overstige de samlede innbetalte innskudd etter litra a).

#### § 10.

Pensjonsordningen administreres av et styre på 5 medlemmer som med varamedlemmer velges av og blant Stortingets medlemmer på første Storting etter nytt valg for 4 år om gangen. Formannen velges av Stortinget.

Styret kan treffe avtale med Statens pensjonskasse om delvis overtakelse av de arbeider som er knyttet til utbetalingsordningen.

Styret legger senest 1/2 år etter regnskapsårets slutt fram melding og regnskap for Stortingets presidentskap.

#### § 11.

Pensjon utbetales etterskottsvise hver måned. Terminbeløp avrundes til nærmeste hele krone.

#### § 12.

Rettigheter etter denne lov kan endres, innskrenkes eller oppheves ved senere lov."

### **7.5 Retten til medlemskap i stortingspensjonsordningen**

Stortingspensjonsordningen har ikke noen uttrykkelig bestemmelse om hvem som er medlem i ordningen. I stedet definerer den dem som har rett til ytelser fra

ordningen. Dette er etter loven § 1 stortingsrepresentantene og deres etterlatte. Som stortingsrepresentant regner man også en vararepresentant for den tiden vedkommende møter i Stortinget.

Statsråder er ikke nevnt i § 1. De har en egen pensjonsordning, som er regulert i lov 14. desember 1951 nr. 11.

## **7.6 Om pensjonsytelsene i stortingspensjonsordningen**

### *7.6.1 Innledning*

I dette punktet blir det gitt en beskrivelse av de ytelsene som stortingspensjonsordningen gir. Ytelsene er de samme som de som normalt gis fra andre tjenestepensjonsordninger. Det vil si alderspensjon, uførepensjon, enke- og enkemannspensjon og barnepensjon. I tillegg yter ordningen ventegodtgjørelse, som før lovendringen i 2003 var benevnt som førtidspensjon og ventepenger. Ventegodtgjørelsen kan best sammenlignes med en form for arbeidsledighetstrygd og/eller attføringshjelp fra folketrygden.

Beskrivelsen av de ytelsene som stortingsordningen gir, er disponert slik: Først blir det gitt en omtale de vilkårene som stilles opp for å få rett til ytelsene (punkt 7.6.2). Deretter blir det gitt en omtale av hvordan ytelsen størrelse blir beregnet (punkt 7.6.3). Etter det vil vi redegjøre for hvordan stortingspensjonen blir samordnet med andre tjenestepensjoner og med ytelser fra folketrygden (punkt 7.6.4). Deretter blir det redegjort for hvordan ytelsene fra stortingspensjonsordningen blir regulert (punkt 7.6.5). Til slutt blir det redegjort for stopp og bortfall av ytelsene fra stortingspensjonsordningen (punkt 7.6.6).

### *7.6.2 Vilkår for rett til ytelsene*

Stortingspensjonsordningen gir to former for *alderspensjon*: "Førtidsalderspensjon" og ordinær alderspensjon.

"Førtidsalderspensjonen" kan gis fra det tidspunktet summen av den tidligere stortingsrepresentantens alder og tid på Stortinget utgjør minst 75 år. En forutsetning er at den tidligere representanten har deltatt i minst 3 ordentlige storting, og at vedkommende ikke har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid.

Fra fylte 65 år gis det *ordinær* alderspensjon. Også for denne pensjonen er det et vilkår at den tidligere representanten har deltatt i minst 3 ordentlige storting, men det gjelder ikke noe vilkår om at vedkommende ikke har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid.

Både for førtidsalderspensjonen og den ordinære alderspensjonen er det et vilkår at pensjonssøkeren ikke er medlem av Stortinget, Regjeringen eller er tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling.

Endelig kan en pensjonssøker få pensjon fra stortingspensjonsordningen selv om opptjeningstiden i ordningen er mindre enn 3 år. Årsaken til dette er samordningsloven § 6. Av denne bestemmelsen følger det at den som ikke fyller vilkårene om minste pensjonsgivende tjenestetid for rett til pensjon i en pensjonsordning, skal likevel ha rett til alderspensjon i forhold til sin pensjonsgivende tjenestetid i vedkommende pensjonsordning når følgende to vilkår er oppfylt: (1) Den pensjonsgivende tjenestetiden i ordningen utgjør minst 1/10 av full pensjonsgivende tjenestetid, og (2) pensjonssøkerens samlede tjenestetid i tjenstepensjonsordninger som går inn under samordningsloven, fyller minstekravet til tjenestetid for rett til pensjon fra vedkommende ordning.

Siden kravet til opptjeningstid i stortingspensjonsordningen for rett til full pensjon er 12 ordentlige storting, innebærer det ovenstående at man kan få pensjon fra stortingspensjonsordningen etter en medlemstid i ordningen på 1,2 år. En forutsetning er da at vedkommende har opptjeningstid i en eller fra andre tjenstepensjonsordninger som går inn under samordningsloven på minst 1,8 år. Da er summen av opptjeningstid i ordningene 3 år (1,2 + 1,8), slik at minstekravet til opptjeningstid i stortingspensjonsordningen er oppfylt. Pensjonen fra stortingspensjonsordningen blir da beregnet ut fra en opptjeningstid på 1,2 ordentlige storting.

*Uførepensjon* gis til den som helt eller delvis har mistet sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid. Det er en forutsetning at pensjonssøkeren fyller minstekravet til opptjeningstid for rett til alderspensjon (minst deltatt i 3 ordentlige storting), og at vedkommende fyller vilkårene for rett til uførepensjon i folketrygdloven kapittel 12.

*Enke- og enkemannspensjon* gis til gjenlevende ektefelle eller registrert partner etter en stortingsrepresentant. Stortingspensjonsloven viser her til loven om Statens

Pensjonskasse. Dette innebærer at det ikke foreligger rett til enke- eller enkemannspensjon dersom medlemmet dør innen ett år etter at det ble medlem i stortingspensjonsordningen eller etter at ekteskapet ble inngått, og dødsfallet skyldes sykdom som medlemmet led av ved valget til stortingsrepresentant eller vigselen, og som en av ektefellene må antas å ha kjent til. Når særlige grunner taler for det, kan det likevel gis pensjon også i disse tilfellene.

Enke- eller enkemannspensjon etter en *fraskilt* stortingsrepresentant gis når ekteskapet varte i minst 10 år, den lengstlevende (fraskilte) ektefellen var minst 45 år ved skilsmissen, den fraskilte ikke hadde fraskrevet seg pensjonsretten i forbindelse med skilsmissen og den fraskilte ikke har giftet seg igjen før den tidligere ektefellen døde. Reglene om fraskiltepensjon fins i ekteskapsloven (lov 4. juli 1991 nr. 47) §§ 86 flg.

*Barnepensjon* gis til barn etter stortingsrepresentanten, så lenge barnet er yngre enn 20 år. Det stilles ikke opp noe krav om at barnet var forsørget av stortingsrepresentanten.

*Ventegodtgjørelse* (tidligere førtidspensjon og ventepenger) kan gis til tidligere stortingsrepresentanter når aldersmessige eller andre hensyn tilsier det. Det er en forutsetning at søkeren ikke har rett til alderspensjon eller uførepensjon fra stortingspensjonsordningen for den perioden det søkes om førtidspensjon og ventegodtgjørelse for. Se punkt 6.5 om de retningslinjene styret i stortingspensjonsordningen har gitt om ventegodtgjørelsen.

### 7.6.3 Beregning av ytelsenes størrelse

*Alderspensjonen* (både førtidsalderspensjonen og den ordinære alderspensjonen) utgjør 66 prosent av den til enhver tid gjeldende stortingsgodtgjørelsen. Forutsetningen er da at representanten har deltatt i minst 12 ordentlige storting. Har vedkommende deltatt i færre ordentlige storting, skal pensjonen utgjøre så mange 12-deler av full pensjon som vedkommende har deltatt i ordentlige storting. Dersom representanten i tillegg forsørger barn, øker pensjonen med 10 prosent for hvert barn.

*Uførepensjonen* beregnes på samme måte som alderspensjonen. Dersom representanten blir ufør mens han eller hun er stortingsrepresentant, blir tiden fram til pensjonsalderen medregnet. I den grad uførepensjonen blir gitt for mindre enn full uførhet, skal uførepensjonen graderes i forhold til tapet av ervervs/inntektsevnen. Dersom vedkommende regnes for å ha tapt for eksempel 60 prosent av sin ervervsevne/inntektsevne, skal uførepensjonen utgjøre 60 prosent av det den ville utgjort ved hel (100 prosent) uførhet. Det gis forsørgertillegg for barn på samme måte som for en alderspensjonist.

*Enke- og enkemannspensjon* beregnes på forskjellige måter, avhengig av alderen på den gjenlevende ektefellen og når stortingsrepresentanten ble medlem i stortingspensjonsordningen.

Dersom den gjenlevende ektefellen er født etter 30. juni 1950 og den avdøde ble medlem i stortingspensjonsordningen etter 30. juni 2000, utgjør pensjonen 9 prosent av den til enhver tid gjeldende stortingsgodtgjørelsen. Forutsetningen er da at den avdøde hadde en opptjeningstid i stortingspensjonsordningen på minst 12 ordentlige storting. Er opptjeningstiden kortere, skal pensjonen utgjøre så mange 12-deler av full pensjon som representanten har opptjeningsår. For representanter som dør mens de er stortingsrepresentanter, skal enke- og enkemannspensjonen gis på grunnlag av full opptjeningstid.

Hvis de to vilkårene i avsnittet over ikke er oppfylt, skal enke- og enkemannspensjonen utgjøre 39,6 prosent av den til enhver tid gjeldende stortingsgodtgjørelsen. Kravet til tid for rett til full pensjon, avkorting ved mindre enn full tid og medregning av tid fram til pensjonsalderen er som beskrevet i avsnittet ovenfor.

*Barnepensjonen* utgjør 15 prosent av den til enhver tid gjeldende stortingsgodtgjørelse. Forutsetningen er da at den avdøde hadde en opptjeningstid i stortingspensjonsordningen på minst 12 ordentlige storting. Er opptjeningstiden kortere, skal pensjonen utgjøre så mange 12-deler av full pensjon som representanten har opptjeningsår. For representanter som dør mens de er stortingsrepresentanter, skal barnepensjonen gis på grunnlag av full opptjeningstid.

Ventegodtgjørelsen beregnes ut fra det antall ordentlige storting den tidligere representanten har deltatt i. I særlige tilfelle kan det gis en høyere ytelse enn det antall ordentlige storting tilsier.

#### *7.6.4 Samordning av stortingspensjon med andre tjenstepensjoner og pensjon fra folketrygden*

Ytelsene fra stortingspensjonsordningen er omfattet av samordningsloven (lov 6. juli 1957 nr. 26). Dette betyr at ytelsene skal samordnes med (tilpasses) ytelser som pensjonsmottakeren samtidig har rett til fra andre pensjons- og trygdeordninger som faller inn under loven. Samordningen skjer ved at det blir gjort et kronemessig fradrag i stortingspensjonen, og det er derfor først etter samordning man vet størrelsen på den pensjonen som stortingspensjonsordningen skal utbetale. Som nevnt i punkt 4.9, er det Statens Pensjonskasse som foretar samordningen.

Praktiske eksempler på pensjons- og trygdeordninger som faller inn under samordningsloven, og som stortingspensjonene skal samordnes med, er statlige og kommunale tjenstepensjonsordninger, pensjonsordningen for folkevalgte ("ordførerordningen"), pensjonsordningen for statsråder og folketrygden. Hovedtrekkene i den samordningen som skal skje, kan beskrives slik:

Dersom mottakeren av stortingspensjonen har rett til pensjon fra en annen tjenstepensjonsordning som er omfattet av samordningsloven, er utgangspunktet i samordningsloven § 7 at summen av de to pensjonene ikke kan overstige pensjon for full opptjeningsstid i den ordningen stortingsrepresentanten sist var medlem i. Dersom summen av pensjonene er større enn det tillatte taket, skal den sist opptjente pensjonen reduseres med et beløp som svarer til det overskytende beløpet. Fra dette utgangspunktet gjør samordningsloven § 7 unntak der fullpensjonen i den første ordningen er større enn fullpensjonen i den siste ordningen. I et slikt tilfelle får pensjonisten økt det tillatte taket med et "kvalitetstillegg". Videre gjelder det egne regler der pensjonisten parallelt har tjent opp både stortingspensjonen og pensjon i en annen tjenstepensjonsordning.

Fra dette utgangspunktet gjør forskrift 23. november 1962 nr. 4087 viktige unntak for pensjoner fra stortingspensjonsordningen, ved at følgende er bestemt:

"Ved samordning av tjenestepensjoner etter bestemmelsene i § 7 i loven om samordning av pensjons- og trygdeytelser av 6. juli 1957 nr. 26 skal det ses bort fra pensjon som ytes fra Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter.

Pensjon fra Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter skal begrenses slik at den utbetalte pensjon fra denne ordning, sammen med tjenestepensjoner vedkommende måtte ha rett til fra andre ordninger, ikke overstiger høyeste pensjon i Statens Pensjonskasse, eventuelt i annen ordning som vedkommende måtte ha vært omfattet av.

Når opptjeningen av pensjonen fra pensjonsordningen for stortingsrepresentanter er avsluttet før 1. mai 2000, skal høyeste pensjon i Statens Pensjonskasse fastsettes etter de bestemmelser som gjaldt før nevnte dato. Det vil si at den delen av den pensjongivende inntekten (pensjonsgrunnlaget) som er mellom åtte og tolv ganger folketrygdens grunnbeløp bare medregnes med en tredel."

Hvis mottakeren av stortingspensjonen har rett til pensjon fra *folketrygden*, skal det gjøres fradrag for alle delene av folketrygdpensjonen (grunnpensjonen, tilleggspensjonen og særtillegget). Etter hovedreglene skal fradraget for grunnpensjonen svare til 75 prosent av grunnbeløpet i folketrygden. Fradraget for tilleggspensjonen og særtillegget skal svare til hele tilleggspensjonen og hele særtillegget. Alle fradragene skal likevel reduseres i forhold til opptjeningstid og pensjonsgrad. Siktemålet med denne avkorting er forenkelt sagt at det skal skje en samordning av pensjonene bare så langt de dekker hverandre. Endelig er det gitt en rekke regler som kan medføre begrensninger i samordningsfradragene.

I utgangspunktet skal alle ytelsene fra stortingspensjonsordningen samordnes etter de prinsippene som er omtalt ovenfor. Det gjelder imidlertid en rekke unntak fra disse prinsippene. Videre er det positivt bestemt at enke- og enkemannspensjon som gis der den gjenlevende ektefellen er født etter 30. juni 1950 og den avdøde ble medlem i stortingspensjonsordningen etter 30. juni 2000, er fritatt fra samordning. Det samme gjelder for barnpensjon. Årsaken til at disse pensjonene er unntatt fra samordningen, er at de er såkalte nettoppensjonsytelser.

Ventegodtgjørelsen fra stortingspensjonsordningen er ikke omfattet av samordningsloven. Av stortingspensjonsloven § 7 andre ledd går det fram at inntekt

som overstiger 1/12 av den årlige stortingsgodtgjørelsen, skal gå til fradrag i ventegodtgjørelsen.

#### 7.6.5 Regulering av ytelsene

Pensjonsytelsene blir beregnet ut fra den til enhver tid løpende stortingsgodtgjørelse. Ytelsene blir derfor regulert når stortingsgodtgjørelsen blir regulert.

I dag skjer reguleringen av stortingspensjonene med virkning fra 1. oktober, mens endringene i grunnbeløpet i folketrygden skjer med virkning fra 1. mai. Dette innebærer at mange mottakere av stortingspensjon opplever at de får mindre utbetalt fra stortingspensjonsordningen i denne 5-månedersperioden. Årsaken til dette er at samordningsfradraget for folketrygdpensjonen øker (på grunn av økte folketrygdytelser), mens stortingspensjonen blir stående uregulert. "Pensjonsnedgangen" opphører når stortingspensjonene blir regulert, og skyldes altså at stortingspensjonene blir regulert fra et annet tidspunkt enn grunnbeløpet i folketrygden.

#### 7.6.6 Bortfall av ytelsene

*Alderspensjon* ytes ikke dersom den som fyller de ordinære vilkårene får rett til pensjon, er medlem av Stortinget eller Regjeringen. Det samme gjelder der vedkommende er tilsatt i offentlig eller kommunal stilling i hovedstilling.

Alderspensjonen løper ut måneden etter døds måneden (§ 3), men gis i ytterligere én måned dersom den avdøde etterlater seg ektefelle. Alderspensjon *før* den ordinære pensjonsalderen (alderspensjon etter 75-årsregelen) faller bort når mottakeren "har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid" (§ 2 fjerde ledd), det vil si svarende til stortingspensjonen.

*Uførepensjon* gis bare så lenge vilkårene for rett til uførepensjon er til stede (§§ 5 og 6). Uførepensjonen avløses av alderspensjon når vilkårene for slik pensjon er oppfylt (§ 5 fjerde ledd).

*Enke- og enkemannspensjon* faller bort ved utgangen av måneden etter enken eller enkemannens død. Den faller videre bort når enken eller enkemannen gifter seg.



Enke- og enkemannspensjon som gis som bruttopensjoner der medlemmet ble medlem i stortingspensjonsordningen 1. oktober 1976 eller senere, kan videre helt eller delvis stoppe opp på grunn av bestemmelsene om inntekts- og ervervsprøving som gjelder for disse pensjonene, se lov om Statens Pensjonskasse §§ 35 og 36.

*Barnepensjon* faller bort fra og med måneden etter at barnet fyller 20 år.

*Ventegodtgjørelsen* faller bort ved utløpet av den perioden ytelsen er innvilget for. Den kan videre helt eller delvis stoppe opp i innvilgingsperioden på grunn av de inntekts- og ervervsprøvingsbestemmelsene som gjelder for ytelsen.

### **7.7 Administrative forhold**

Stortingspensjonsordningen ledes av et styre på fem medlemmer. Disse velges av og blant Stortingets medlemmer på første storting etter nytt valg. Styrets leder velges av Stortinget. Valgperioden varer ut stortingsperioden (4 år).

Styret har siden 1963 hatt en avtale med Statens Pensjonskasse (gjengitt i punkt 4.9), knyttet til administrative forhold rundt stortingspensjonsordningen. Gjennom denne avtalen har Statens Pensjonskasse påtatt seg å utføre en del oppgaver knyttet til samordning og utbetaling av stortingspensjonene.

Styret i stortingspensjonsordningen skal senest seks måneder etter regnskapsårets slutt legge fram en melding og regnskap for Stortingets presidentskap om virksomheten i pensjonsordningen.

Stortingspensjonsordningen er ikke underlagt tilsyn av Kredittilsynet. Derimot kan Riksrevisjonen etter loven Riksrevisjon 7. mai 2004 nr. 21 granske ordningen. I slike tilfeller kan det sies at Riksrevisjonen gransker sin egen "oppdragsgiver", men er "uavhengig og selvstendig" (§ 2).

I den grad en pensjonssøker er uenig i de vedtak som blir gjort av styret for stortingspensjonsordningen, følger det av trygderettsloven § 1 at vedtaket om individuelle rettigheter og plikter etter stortingspensjonsloven kan ankes inn for Trygderetten. Trygderetten har visstnok ikke hatt noen anker knyttet til forståelsen av stortingspensjonsloven(e) til behandling.

## **7.8 Finansiering**

Medlemmene i stortingspensjonsordningen betaler et årlig medlemsinnskudd på to prosent av stortingsgodtgjørelsen. Den delen av de årlige kostnadene ved pensjonsordningen som ikke dekkes av medlemsinnskuddet, blir dekket ved bevilgninger over statsbudsjettet.

I 2007 ble det utbetalt 50,1 millioner kroner i pensjon fra ordningen, fordelt på 358 pensjoner. Administrasjonskostnadene for ordningen utgjorde dette året 1,48 millioner kroner. Dette beløpet gikk til Statens Pensjonskasse. Det arbeidet Stortingets administrasjon gjør for pensjonsordningen, er ikke medregnet i det nevnte beløpet. Det er opplyst at Stortinget benytter ca. en halv stilling til dette arbeidet.

## **8. PENSJONSORDNINGENE TIL NASJONALFORSAMLINGENE I DE ANDRE NORDISKE LAND**

### **8.1 Innledning**

Som det gikk fram av punkt 3.2, ble det etablert egne pensjonsordninger for representantene i nasjonalforsamlingene i Danmark, Finland og Sverige noenlunde samtidig med etableringen av den norske stortingspensjonsordningen. Det er grunn til å tro at de forskjellige landene har inspirert hverandre, både ved etableringen og ved endringer som er skjedd i regelverket opp gjennom årene.

I punktene 8.2 til og med 8.4 skal det redegjøres kort for det regelverket som i dag gjelder for pensjonsordningene til representantene i nasjonalforsamlingene i henholdsvis Danmark, Finland og Sverige. Hovedvekten av fremstillingen er lagt på alderspensjon. Grunnen til dette er at det er denne ytelsen som har hovedfokuset i arbeidet til det utvalget som dette vedlegget er til. I punkt 8.5 vil regelverket i den danske, svenske og finske ordningen kort bli sett opp mot den norske ordningen.

### **8.2 Danmark**

Pensjonsordningen til representantene i den danske nasjonalforsamlingen (Folketinget) er regulert i folketingvalgsloven (LBK nr. 1292 av 8 desember 2006) kapittel 14. Ordningen gir alderspensjon, uførepensjon, enke- og enkemannspensjon og barnpensjon.

Alderspensjon gis til den som har vært medlem av Folketinget i minst ett år. Pensjonen ytes fra fylte 60 år. Pensjonen kan gis fra en tidligere alder dersom det foreligger særlige helsemessige, økonomiske eller andre sosiale grunner. I disse tilfellene fastsettes pensjonen på individuell basis. Alderspensjonen gis uansett ikke så lenge pensjonssøkeren er medlem av Folketinget.

Full alderspensjon gis til den som har vært medlem av Folketinget i 20 år eller mer. Pensjonen utgjør da 57 prosent av godtgjørelsen til folketingsrepresentantene. Denne godtgjørelsen utgjør for tiden 571 640 danske kroner pr. år.

Opptjeningen av alderspensjonen skjer ved at pensjonsprosenten øker med et visst prosentpoeng for hvert medlemsår i Folketinget. De første 9 medlemsårene øker pensjonsprosenten med 3,25 for hvert medlemsår. Deretter øker den med 2,80 prosentpoeng for årene 10 til og med 17. Så øker den med 1,80 prosentpoeng for årene 18 og 19 og til slutt med 1,75 prosentpoeng for det 20. medlemsåret. Dette betyr at pensjonen til en representant som har vært medlem i Folketinget i for eksempel 16 år, utgjør  $((3,25 \times 9) + (2,80 \times 7)) = 48,85$  prosent. Vedkommende får da en folketingspensjon på 48,85 prosent av godtgjørelsen til folketingsrepresentantene.

I perioden fram til fylte 65 år gis det til alderspensjonen et såkalt "under 65-årstillegg". Dette tillegget utgjør for hvert medlemsår på Folketinget  $1/20$  av et "under 65-årstillegg" som er fastsatt i den danske tjenestemannspensjonsloven. Dette tillegget utgjør for tiden 23 500 danske kroner.

Ytelsene fra pensjonsordningen til folketingsrepresentantene dekkes av den danske staten.

### 8.3 Finland

Pensjonsordningen til representantene i den finske nasjonalforsamlingen (Riksdagen) er regulert i Lag om pension för riksdagsmän av 14. juli 1967 med senere endringer. Ordningen gir alderspensjon, uførepensjon, enke- og enkemannspensjon og barnpensjon. Enke- og enkemannspensjon og barnpensjon er regulert i en egen lov.

Alderspensjon gis fra fylte 65 år, forutsatt at pensjonssøkeren ikke lenger er medlem i Riksdagen. Pensjonen kan gis fra en tidligere alder dersom pensjonssøkeren ikke får jobb etter endt riksdagskarriere. Pensjonen gis da som ventegodtgjørelse

(anpassningspensjon). En forutsetning for å få denne pensjonen, er at pensjonssøkeren har vært medlem i Riksdagen i minst 7 år.

Full alderspensjon utgjør 60 prosent av den gjennomsnittlige inntekten man har hatt som riksdagsmedlem de årene man tjente opp riksdagspensjon. Opptjeningen skjer ved at man for hvert år som riksdagsmedlem får økt sin pensjonsprosent med 4 prosentpoeng. Har man vært medlem i Riksdagen i 4 år, får man dermed en riksdagspensjon som utgjør  $4 \times 4 = 16$  prosent av den gjennomsnittsinntekten man har hatt i disse 4 årene.

Riksdagspensjonen blir samordnet med andre arbeidspensjoner (tjenestepensjoner) pensjonsmottakeren har. Dersom summen av pensjonen overstiger full riksdagspensjon, skal riksdagspensjonen reduseres med 62,5 prosent av det overskytende beløpet.

Ytelsene fra pensjonsordningen til riksdagsrepresentantene dekkes av den finske staten.

#### 8.4 Sverige

Pensjonsordningen til representantene i den svenske nasjonalforsamlingen (Riksdagen) er regulert i Lag om økonomiske vilkår för riksdagens ledemöter av 9. juni 1994 med senere endringer. Ordningen gir alderspensjon, uførepensjon, enke- og enkemannspensjon og barnpensjon.

Alderspensjon gis fra fylte 65 år, forutsatt at pensjonssøkeren ikke lenger er medlem i Riksdagen. I tillegg er det et vilkår at riksdagsrepresentanten har vært medlem i Riksdagen i minst 6 år, og at vedkommende ved fratreden fra Riksdagen var 50 år eller eldre. Dersom representanten fratrådte vervet som riksdagsrepresentant før fylte 50 år, får vedkommende en egen livrente. Også denne kommer til utbetaling fra fylte 65 år, men beregnes på en noe annen måte enn den "vanlige" alderspensjonen. I tillegg til dette fins det ventegodtgjørelse (inntkomstgaranti) til en riksdagsrepresentant som ikke har noe arbeid å gå til etter endt riksdagskarriere.

Full alderspensjon gis etter 12 år som riksdagsmedlem. Pensjonen utgjør da 11,5 prosent av pensjonsgrunnlaget for den delen av grunnlaget som er opp til og med 7,5 ganger det forhøyde prisbasisbeløpet (inntekt opp til og med 313 500 SEK), 65

prosent av den delen av grunnlaget som er mellom 7,5 og 20 ganger det forhøyde prisbasisbeløpet (inntekt mellom 313 500 og 836 000 SEK) og 32,5 prosent for den delen av pensjonsgrunnlaget som er mellom 20 og 30 ganger det forhøyde prisbasisbeløpet (inntekt mellom 836 000 og 1 254 000 SEK). Pensjonsgrunnlaget utgjør gjennomsnittet av riksdagsrepresentantens pensjonsgrunnlag de 5 siste årene før pensjonering.

Den svenske riksdagspensjonen er – på samme måte som pensjonsordningen for statlige og kommunale tjenestemenn – en nettoordning. Det dreier seg altså om utbetalinger som kommer i tillegg til den svenske folketrygden, som dekker inntekt opp til 7,5 basisbeløpet (grunnbeløpet). For inntekt utover dette gis det ikke folketrygdpensjon, og riksdagspensjonen gis med 65 prosent av inntektsgrunnlaget mellom 7,5 og 20 basisbeløp, og 32,5 prosent for inntektsgrunnlag mellom 20 og 30 basisbeløp, se ovenfor.

Riksdagspensjonen blir samordnet med andre statlige tjenestepensjoner riksdagsrepresentanten har rett til. Dette skjer ved at vedkommende får rett til bare den største av de pensjonene han har rett til.

Ytelsene fra pensjonsordningen til riksdagsrepresentantene dekkes av den svenske staten.

## **8.5 Oppsummering**

De andre nordiske landene har pensjonsordninger for dem som har vært medlem av nasjonalforsamlingene. I Sverige og Finland er pensjonsalderen 65 år, mens den i Danmark er 60 år. Dertil er det mulighet til ytelser som svarer til den norske ventegodtgjørelsen. Ingen av de tre andre landene har førtidsalderspensjon som svarer til den norske 75-årsregelen.



**JURIDISKE SPØRSMÅL KNYTTET TIL 75-ÅRSORDNINGEN I  
PENSJONSLOVEN FOR STORTINGSREPRESENTANTER**

Av direktør cand. jur. Anne Käte Grøholt

## Innhold

<b>1. UTVIKLINGEN AV PENSJONSLOVEN OG 75-ÅRSORDNINGEN .....</b>	<b>1</b>
1.1 LOV AV 15. DESEMBER 1950 NR. 10 .....	1
1.2 LOV AV 12. JUNI 1981 NR. 61 .....	4
<b>2. VILKÅR FOR RETT TIL ALDERSPENSJON .....</b>	<b>6</b>
2.1 HVEM HAR RETT TIL ALDERSPENSJON.....	6
2.1.1 Stortingsrepresentanter .....	6
2.1.2 Vararepresentanter .....	7
2.1.3 Statsråder .....	8
2.2 NÅR INNTREER RETTEN TIL ALDERSPENSJON.....	11
<b>3. BORTFALL AV RETTEN TIL ALDERSPENSJON .....</b>	<b>12</b>
3.1 BORTFALL PÅ GRUNN AV INNTEKTSPRØVING .....	12
3.1.1 Begrepet "tilsvarende" inntektsgivende arbeid .....	12
3.1.2 Begrepet "inntektsgivende arbeid".....	12
3.1.3 Forholdet til skatteloven.....	13
3.1.4 "Har eller får" tilsvarende inntektsgivende arbeid .....	14
3.2 BORTFALL PÅ GRUNN AV TJENESTE I HOVEDSTILLING .....	16
3.2.1 Innledning.....	16
3.2.2 Begrepet "hovedstilling".....	17
3.2.3 Offentlig eller kommunal tjeneste.....	19
3.2.4 Tilsatt i offentlig tjeneste eller tillitsverv.....	20
<b>4. ADMINISTRERING AV PENSJONSORDNINGEN FOR STORTINGSREPRESENTANTER .....</b>	<b>21</b>
4.1 STYRET FOR PENSJONSORDNINGEN.....	21
4.2 STORTINGETS ADMINISTRASJON .....	22
4.3 AVTALEN MED STATENS PENSJONSKASSE .....	23
<b>5. REGELTOLKNINGER OG PRAKSIS FRA STYRET OG SEKRETARIATET FOR PENSJONSORDNINGEN FOR STORTINGSREPRESENTANTER.....</b>	<b>24</b>
5.1 OVERSIKT OVER RETTSKILDER OG LIGNENDE .....	24
5.2 NOTAT AV 24. FEBRUAR 1987 OM "UTBETALING AV PENSJON SAMMEN MED EGENINNTÆKT" .....	26
5.3 NOTAT AV 16. MARS 1989 OM PENSJONSORDNINGEN FOR STORTINGSREPRESENTANTER "KORT OPPSUMMERING AV SAKSBEHANDLINGEN I STORTINGSPERIODEN 1985/1986–1988/1989" .....	27
5.4 NOTAT AV 28. OKTOBER 1996 OM PENSJONSORDNINGEN FOR STORTINGSREPRESENTANTER "BEGREPER, PRAKSIS, DEFINISJONER, AVGRENSNINGER" .....	27
5.5 NOTAT AV 10. FEBRUAR 1998 TIL NYTT PENSJONSSTYRE "LITT OM TIDLIGERE STYRERS ARBEID OG PRAKTISERING AV REGELVERKET" .....	28



5.6	STYREBEHANDLING – PROTOKOLLER .....	29
5.7	ANNEN DOKUMENTERT PRAKSIS.....	29
5.8	BREV AV 27. MAI 2008 FRA PENSJONSSTYRETS LEDER TIL RIKSREVISJONEN.....	30
<b>6.</b>	<b>SAMMENLIGNING MED NOEN ANDRE ORDNINGER.....</b>	<b>30</b>
6.1	OFFENTLIGE TJENESTEPENSJONSORDNINGER.....	31
6.2	PENSJONSORDNING FOR FOLKEVALGTE I KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER .....	33
6.3	PENSJONSORDNINGEN FOR STATSRAÅDER .....	34
6.4	AVTALEFESTET PENSJON (AFP) .....	36
6.5	FOLKETRYGDENS ALDERSPENSJON.....	40

## **1. UTVIKLINGEN AV PENSJONSLOVEN OG 75-ÅRSORDNINGEN**

### **1.1 Lov av 15. desember 1950 nr. 10**

En egen pensjonsordning for stortingsrepresentanter ble etablert ved lov av 15. desember 1950. Da var det allerede blitt innført pensjonsordninger for medlemmer av de andre nordiske nasjonalforsamlinger. Bakgrunnen for forslaget fremkommer i Dokument nr. 13 (1950). Det går fram at behovet for en egen ordning særlig hadde oppstått som følge av at stortingsssesjonene var blitt lengre. Det førte til at stortingsrepresentantene var borte fra sitt opprinnelige yrke i langt større grad enn tidligere. Det ble også pekt på at en slik ordning ikke uten videre kunne sammenlignes med vanlige pensjonsordninger.

Bestemmelser om rett til alderspensjon ble inntatt i lovens § 2. Den som hadde deltatt i minst 8 ordentlige storting fikk rett til alderspensjon. Det høyeste antall storting som telte med i pensjonsberegningen, var 20. Som pensjonsgivende tid ble også regnet funksjonstid som stortingsrepresentant før loven trådte i kraft. Videre ble den tiden stortingsrepresentanten hadde vært medlem i regjering også regnet med.

Pensjonsalderen ble fastsatt til 65 år. Alderspensjonen skulle imidlertid ikke utbetales i henhold til § 2 "så lenge pensjonssøkeren var medlem av Stortinget eller Regjeringen eller var tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling".

I loven ble bestemt at Pensjonsordningen skulle administreres av et styre på 5 medlemmer som med varamenn velges av og blant Stortingets medlemmer. Styret kunne innvilge invalidepensjon (uførepensjon) til den som på grunn av sykdom eller skade må slutte som stortingsrepresentant. Loven ga også rett til enke- og barnepensjon, etter bestemmelsene i lov om Statens Pensjonskasse.

I tiden etter at loven av 1950 ble vedtatt, har det blitt gjennomført en rekke lovendringer. Det gjelder bl.a. måten å beregne stortingspensjonene på og innføring av medlemsinnskudd, samt tilpasninger til lov om folketrygd. Av de lovendringer som berører temaer tilknyttet 75-årsordningen, omtales disse mer inngående i det følgende:

Ved endringslov av 14. desember 1962 fikk styret for Pensjonsordningen hjemmel til å sette bort en del av det praktiske arbeidet til Statens Pensjonskasse. Det

ble deretter inngått avtale mellom Pensjonsordningens styre og Statens Pensjonskasse om at Pensjonskassen skulle foreta samordning og utbetaling av pensjon.

Ved endringslov av 16. desember 1966 nr. 1 ble § 2 andre ledd endret. I vedlegg til Innst. O. III-1966-76 s. 3 fremgår det følgende:

*"Denne paragrafs 2. ledd har nå følgende ordlyd:*

*"Som pensjongivende regnes også funksjonstid før lovens ikrafttreden og den tid stortingsrepresentanten måtte ha vært medlem av Regjeringen. "*

*For å gjøre meningen av første del av denne bestemmelsen helt klar bør den inneholde en henvisning til § 11, 1. ledd som i en viss grad begrenser muligheten for medregning av funksjonstiden. En slik henvisning vil ikke innebære noen realitetsendring i bestemmelsen.*

*En annen del av bestemmelsen gir i sin nåværende form anledning til samtidig opptjening av pensjonsrettigheter både etter nærværende ordning og etter pensjonsordningen for statsråder.*

*Det foreslås derfor en ny utforming av bestemmelsen som utelukker denne mulighet.*

*Lovens § 2, 2. ledd foreslås gitt følgende ordlyd:*

*"Som pensjongivende regnes også funksjonstid før lovens ikrafttreden med den begrensning som følger av § 11, 1. ledd. Den tid en stortingsrepresentant har vært medlem av Regjeringen medregnes bare som pensjongivende hvis tiden ikke også er pensjongivende etter lov om pensjonsordning for statsråder."*

Ved samme endringslov ble det innført en ordning med ventepenger. I ny § 6 heter det at "stortingsrepresentant som etter utløpet av sin funksjonstid ikke hadde rett til straks løpende alderspensjon etter § 2 eller uførepensjon etter § 4, kan av styret tilstås ventepenger fra den tid godtgjørelsen som representant opphørte, såfremt det må antas å være umulig eller vanskelig for ham å skaffe seg et tilfredsstillende erverv".

Ved endringslov av 29. januar 1971 nr. 2 skjedde det en betydelig forbedring i ytelsene fra stortingspensjonsordningen. Pensjonsprosenten økte til 66 prosent av den årlige stortingsgodtgjørelsen. Kravet for rett til full pensjon ble redusert fra 20 til 12 ordentlige storting. Pensjonen økte dermed med 10 prosent, mens kravet til tid for rett til full pensjon ble redusert med 40 prosent.

Ved endringslov av 8. juni 1973 nr. 56 ble retten til førtidspensjon (tidligere ventepenger) utvidet ved at man lempet på vilkåret for å få slik pensjon. Etter lovendringen ble det for å innvilge førtidspensjon fastsatt som tilstrekkelig vilkår at "aldersmessige eller andre hensyn tilsier det". Bakgrunnen for endringen var en utredning av spørsmålet om det var grunn til å sette ned den gjeldende pensjonsalder 65 år. Utredningen var gjennomført av styret i Pensjonsordningen i forståelse med Stortingets presidentskap. I utredningen pekes det på behovet for å "finne en løsning av det økonomiske problem som avgjort besto for en flerhet av representantene som slutter på Stortinget". Når styret likevel var i tvil om det var riktig å løse saken gjennom en nedsettelse av den gjeldende pensjonsalder, skyldes det i første rekke at man gjennom en slik nedsettelse likevel ikke løste de tilfelle hvor det var behov for det. Styret vurderte en form for 75-årsordning og uttaler, gjengitt i Innst. O. nr. 60 for 1972–1973 s. 3:

*"Styret har vært inne på tanken om man bør bygge ut bestemmelsen om "ventepenger" med en supplerende regel som går ut på at "ventepenger" eller "førtidspensjon" under enhver omstendighet skal innvilges dersom vedkommende representants sum av alder og tjenestetid er minst 72 år. Styret har imidlertid etter inngående vurderinger latt denne tanken falle, særlig fordi man gjennom en slik regel stort sett vil få de samme "terskelvirkninger" som ved en regulær nedsettelse av pensjonsalderen og fordi en slik fast regel neppe i praksis vil gi vesentlig større fordeler enn man har i den gjeldende ordning for tilståelse av førtidspensjon ("ventepenger") på skjønnsmessig grunnlag."*

Administrasjonskomiteen sluttet seg til styrets forslag, og pekte på i sine merknader, gjengitt i Innst. O. nr. 60 for 1972-1973 s. 323 at:

*"forutsetningen måtte være at man legger praktiseringen av bestemmelsen opp på en linje med tilsvarende ordning i Danmark, hvor man avstår fra enhver form for behovsprøving ved innvilgelse av førtidspensjon til folketingsmedlemmer som slutter etter fylte 60 år."*

## 1.2 Lov av 12. juni 1981 nr. 61

Lov av 12. juni 1981 nr. 61 om pensjonsordningen for stortingsrepresentanter avløste lov av 15. desember 1950 nr. 10. Loven var stort sett en videreføring av den tidligere loven. En viktig endring var at den såkalte 75-årsordningen ble innført. I innstilling fra styret for Pensjonsordningen fra 1977 vedlagt Innst. O. nr. 101-1980-1981 står det på s. 4:

*"Styret har overveiet å foreslå at aldersgrensen nedsettes fra 65 til 60 år. Begrunnelsen for dette er at en 60-åring vil ha like store vanskeligheter som en 65-åring med å få tak i nytt arbeide etter at vedkommende har sluttet på Stortinget. Når styret likevel ikke fremmer forslag om nedsettelse av aldersgrensen nå, henger det sammen med at en i stedet foreslår en noe mer fleksibel aldersgrensen. Som utgangspunkt bibeholdes pensjonsalderen – 65 år – men en finner at lang tjenestetid bør kunne betinge en noe lavere pensjonsalder, forutsatt tilbakegang til tidligere stilling eller mulighetene for annet tilsvarende arbeid er stengt. Når det i lovteksten opereres med uttrykket "tilsvarende inntektsgivende arbeid", menes det en inntekt som ligger på samme nivå som full alderspensjon. Videre har styret sett aldersgrensen i sammenheng med adgangen til førtidspensjonering. Forutsatt at den nåværende liberale praksis når det gjelder behovsprøvet førtidspensjon kan bibeholdes, mener styret at en nedsettelse av aldersgrensen ikke fremstiller seg som maktpåliggende på det nåværende tidspunkt."*

Administrasjonskomiteen uttaler i samme Innst. O. nr. 101-1980-1981 s. 2:

*"Komiteen viser til at denne endringen vil innføre en form for fleksibel pensjonsalder. Den vil imøtekomme det behov som er tilstede for at representanter som trer ut av Stortinget, og som har få år igjen til pensjonsalder, kan få pensjon uten en omstendelig søknadsprosedyre overfor Pensjonsstyret. Erfaring viser at disse ofte kan komme i en vanskelig stilling i så få yrkesaktive år som gjenstår for dem."*

Loven av 1951 inneholdt en bestemmelse om at alderspensjon ikke kunne ytes så lenge pensjonssøker var medlem av Stortinget eller regjeringen eller var tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling. Denne bestemmelsen ble foreslått endret av administrasjonskomiteen i innstillingen til Stortinget ved at det ble satt punktum etter "regjeringen". Dermed ble fortsettelsen "eller er tilsatt i offentlig eller

kommunal tjeneste i hovedstilling" foreslått fjernet. I voteringen i Odelstinget ble forslaget nedstemt og bestemmelsen ble opprettholdt.

Loven har vært endret fire ganger siden 1981. Tre av disse tilfellene har dreid seg om lovtekniske tilpasninger til annen lovgivning. Den eneste endringen av materiell art skjedde ved endringslov av 4. juli 2003 nr. 71. Endringene gjaldt i hovedsak førtidspensjon eller ventepenger som nå ble gitt navnet "ventegodtgjørelse". Denne endringen var en konsekvens av at styret for Pensjonsordningen hadde fastsatt nye og strammere regler for praktiseringen av ordningen. Lovforslagene ble fremmet på bakgrunn av en utredning fra et utvalg ("Brørby-utvalget") som ble nedsatt av Stortingets presidentskap for å foreta en gjennomdrøfting av ulike forhold og godtgjørelser knyttet til vervet som stortingsrepresentant. Utvalgets innstilling er gjengitt i Dokument nr. 17 for 2002–2003.

Gjeldende bestemmelse om rett til alderspensjon, herunder 75-årsordningen, i lov av 12. juni 1981 nr. 61 om pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, lyder som følger:

## "§ 2

*Rett til alderspensjon har den som har deltatt i minst 3 ordentlige Storting og i hvert av dem har fungert minst 6 måneder, eller hele samlingstiden om denne er kortere. Det gjøres ikke fradrag for fravær på grunn av sykdom eller offentlig oppdrag, og heller ikke for annet fravær inntil 1 måned i samlingstiden.*

*For flere forskjellige ordentlige Storting hvor en vararepresentant på hvert av dem ikke har deltatt i minst 6 måneder, kan funksjonstiden legges sammen, og hver sjette måned av den således sammenlagte funksjonstid blir i relasjon til bestemmelsene i denne lov å anse som deltagelse i ett ordentlig Storting.*

*Som pensjonsgivende regnes også funksjonstid før lovens ikrafttreden. Den tid en stortingsrepresentant måtte ha vært medlem av Regjeringen medregnes bare som pensjonsgivende hvis tiden ikke også er pensjonsgivende etter lov om pensjonsordning for statsråder.*

*Pensjonsalderen er 65 år. Pensjonsrettighetene inntreffer likevel tidligere når summen av alder og opptjeningstid er 75 år. Dette gjelder dog ikke dersom vedkommende har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid.*

*Alderspensjon kan ikke ytes så lenge pensjonssøkeren er medlem av Stortinget eller Regjeringen, eller er tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling."*

I det følgende drøftes en rekke tolknings spørsmål knyttet til denne lovbestemmelsen som omhandler 75-årsordningen. Først reises spørsmålet om hvem 75-årsordningen omfatter i henhold til lovens § 1.

## **2. VILKÅR FOR RETT TIL ALDERSPENSJON**

### **2.1 Hvem har rett til alderspensjon**

#### *2.1.1 Stortingsrepresentanter*

Det følger av § 1 at loven gjelder stortingsrepresentanter (og deres etterlatte).

Loven gir ingen definisjon av hvem som kan regnes som stortingsrepresentant. I Dokument nr. 13 (1950) s. 4 står det at noen nærmere definisjon ikke skulle være nødvendig idet begrepet stortingsrepresentant er entydig.

En stortingsrepresentant er en person som er valgt inn på Stortinget. Valg og sammensetning av Stortinget m.m. er gitt i Grunnloven i kap. C om "Borgerret og den lovgivende magt".

En forutsetning for å være med på Stortinget, er at vedkommende er valgt gjennom det alminnelige stortingsvalg. Valgordningen er regulert i lov av 28. juni 2002 om valg av Storting, fylkesting og kommunestyre. I forarbeidene til den opprinnelige loven om pensjonsordning for stortingsrepresentantene pekes det på at det vil være naturlig å ta utgangspunkt i valgperiodene.

Det er ikke tilstrekkelig kun å være valgt som stortingsrepresentant, jf. § 2 første ledd. Det kreves også at han eller hun har fungert en viss tid hvert av stortingene. Det vil innebære at han eller hun faktisk har virket i sitt verv som stortingsrepresentant.

Denne ordlyden er identisk med ordlyden i loven av 1950, men der var minstekravet for rett til alderspensjon 8 ordentlige storting. Dette minstekravet til

opptjeningstid for alderspensjon ble endret ved lov av 16. desember 1966 og er siden beholdt uendret.

I § 2 første ledd er nevnt hva som er "gyldig forfall" slik at tiden ikke skal trekkes fra i beregningen av funksjonstiden. Gyldig fravær vil være sykdom eller offentlig oppdrag. Det fremgår ikke hva offentlig oppdrag kan være, verken i loven eller i forarbeidene. Det kan for eksempel være deltakelse i Nordisk Råd og FN. Et viktig spørsmål er om det skal gjøres fradrag for den tiden en stortingsrepresentant er statsråd. Hva som skjer når en stortingsrepresentant møter i regjeringen, er også særskilt behandlet i § 2 tredje ledd.

### *2.1.2 Vararepresentanter*

Det fremkommer av § 1 at som stortingsrepresentant forstås i denne loven også vararepresentant for den tiden vedkommende møter i Stortinget.

Rett til alderspensjon etter § 2 første ledd er ikke begrenset til stortingsrepresentanter, men omfatter også vararepresentanter. Det ligger ingen begrensning i ordlyden, jf. uttrykket "rett til alderspensjon har den som ...". En vararepresentant får derfor rett til alderspensjon om han eller hun deltar i minst 3 ordentlig storting etter samme betingelser som stortingsrepresentanten i henhold til § 2 første ledd. En ikke uvanlig situasjon vil være at vararepresentanten møter i Stortinget fordi den valgte representanten er medlem av regjeringen.

I tillegg er det gitt en særskilt regel for funksjonstid for vararepresentanter. Dersom en vararepresentant ikke møter så fast at det gir rett etter § 2 første ledd, kan flere kortere perioder legges sammen i henhold til § 2 andre ledd.

Det kreves på samme måte som i § 2 første ledd at vedkommende har en viss funksjonstid. Dersom vararepresentanten har deltatt for eksempel i perioder på 4 måneder på 3 ulike ordentlige storting, blir dette til sammen 12 måneder. Hver sjette måned blir å anse som deltagelse i ett ordentlig storting. Dette vil derfor tilsvare to ordentlig storting i relasjon til kravet for å få rett til alderspensjon.



### 2.1.3 Statsråder

Det er ikke sjelden at stortingsrepresentanter blir utnevnt til medlem av statsrådsrådene mens de er innvalgt på Stortinget. De kan også ha vært statsråd i perioder før de blir innvalgt på Stortinget, eller i perioder etterpå.

I loven av 15. desember 1950 nr. 10 het det i § 2 at "som pensjonsgivende regnes den tid stortingsrepresentanten måtte ha vært medlem av Regjeringen". I forarbeidene til loven i Dokument nr. 13 (1950) s. 4 fremkommer at "man fant det rimelig at valgt Stortingsrepresentant som er medlem av Regjeringen, ble regnet som pensjonsgivende". På s. 3 i samme dokument er det pekt på utgiftene til ordningen forhøyes ved at tjenestetid som medlem av regjeringen skal regnes med. I slike tilfelle vil det også bli innkalt varamenn som også tjener opp pensjon. Det samme gjelder ved fravær på grunn av sykdom eller offentlig verv. Dette momentet, sies det i dokumentet, vil ikke bety så meget som de momenter som trekker i motsatt retning.

På det tidspunktet fantes det ingen egen pensjonsordning for statsråder. En slik pensjonsordning ble etablert først ett år senere, ved lov om pensjonsordning for statsråder av 14. desember 1951. Bestemmelsen om at det også skulle regnes med tiden en stortingsrepresentant måtte ha vært medlem av regjeringen ble, som beskrevet innledningsvis, endret ved lov av 16. desember 1966. Bakgrunnen for endringen var at loven i sin daværende form ga anledning til **samtidig opptjening** (vår utheving) av pensjonsrettigheter både etter pensjonsordningen for stortingsrepresentanter og etter pensjonsordningen for statsråder. Den nye utformingen var ment å utelukke denne muligheten.

Det er ut fra lovens ordlyd vanskelig å forstå hva bestemmelsen er ment å regulere. Det som synes klart, er at lov om pensjonsordningen for stortingsrepresentanter gir kun pensjonsrett til dem som er valgt til Stortinget. Det er ingen holdepunkter i ordlyden verken i lovens § 1 eller § 2 eller i forarbeidene som tyder på ordningen skal omfatte andre enn stortingsrepresentanter, heller ikke statsråder, snarere tvert imot.

Det må derfor være klart at opptjeningstid som statsråd ikke generelt kan legges til pensjonsgivende tjenestetid i pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, verken i forhold til beregning av kravet om sum av pensjonstid og alder etter 75-årsordningen,

eller i forhold til beregning av pensjonen. Det er ingenting i loven om pensjonsordning for statsråder som tyder på at medlemmer av regjeringen opptjener pensjonsrett også etter lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter. Ifølge lovens § 1 har "Statsråder og deres etterlatte rett til pensjon etter reglene i denne lov". Dette må gjelde selv om han eller hun senere blir valgt inn på Stortinget eller tidligere har vært stortingsrepresentant.

Spørsmålet er imidlertid hva som gjelder når en stortingsrepresentant blir utnevnt som medlem av regjeringen.

For å få rett til alderspensjon etter lov om pensjonsordningen for statsråder må man ha vært statsråd i minst 3 år. Dersom et medlem av regjeringen har vært statsråd kortere enn 3 år, vil tiden som statsråd ikke gi rett til pensjon som statsråd. Det må være rimelig klart at denne tiden kan medregnes som pensjongivende etter lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter.

Det finnes imidlertid en bestemmelse som utvider retten til pensjon dersom vedkommende har vært medlem i flere pensjonsordninger uten å fylle minstekravet til opptjeningstid i en eller flere av dem. Lov av 6. juli 1957 nr. 6 om samordning av pensjons- og trygdeytelser § 6 gir regler for sammenlegging av tjenestetid som er viktig for personer med kortvarige medlemskap i flere tjenestepensjonsordninger. I denne bestemmelsen heter det:

*"Den som ikke fyller vilkårene om minste pensjongivende tjenestetid for rett til pensjon i en pensjonsordning, skal likevel ha rett til alderspensjon i forhold til sin pensjongivende tjenestetid i vedkommende pensjonsordning dersom*

*a) hans pensjongivende tjenestetid utgjør minst 1/10 av full pensjongivende tjenestetid, og*

*b) hans samlede pensjongivende tjenestetid i pensjonsordninger som går inn under denne lov fyller vilkåret om minste pensjongivende tjenestetid i vedkommende pensjonsordning på visse nærmere angitte vilkår."*

Denne bestemmelsen er for eksempel aktuell for en som har sittet to år på Stortinget og to år i statsråd. Det kreves 6 år for full pensjon etter pensjonsloven for statsråder, og dermed vil 1/10 av fulloptjeningstid være 0,6 år (7.2 md.). Det kreves 12 år for full pensjon etter pensjonsloven for stortingsrepresentanter, og 1/10 av full

opptjeningstid vil være 1,2 år (14.4 md.). I begge ordningene er det minimumskrav på tre år for å få rett til pensjon. Da vil vedkommende få rett til 2/12 i stortingspensjon og 2/6 statsrådspensjon.

Etter pensjonsloven for stortingsrepresentanter § 2 tredje ledd siste punktum gjelder unntaket bare hvis tiden ikke også er pensjonsgivende etter **lov om pensjonsordning for statsråder** (vår utheving), og det antas derfor at samordningslovens § 6 ikke kan gis betydning i forhold til 75-årsordningen.

Dernest er det spørsmål om tiden en stortingsrepresentant er medlem av regjeringen skal regnes som pensjonsgivende når tiden også er pensjonsgivende i pensjonsordningen for statsråder. Ordlyden i § 2 og uttalelsene i forarbeidene synes absolutt ikke å tyde på det.

Det kan dessuten vises til Grunnloven § 62 hvor det heter: "Statsraadets Medlemmer kunne ikke møde paa Storthinget som Repræsentanter, saalænge de have Sæde i Statsraadet".

Etter stortingspensjonslovens § 9 bokstav a skal stortingsrepresentant for den tid han får godtgjørelse etter lov om godtgjørelse til stortingsrepresentanter, betale et årlig innskudd på 2 pst. av den til enhver tid fastsatte årlige godtgjørelse til pensjonsordningen. Når vedkommende ikke deltar på Stortinget og således ikke får godtgjørelse, er han heller ikke forpliktet til å betale innskudd, og bidrar dermed ikke til finansiering av pensjonsordningen.

Skulle man trekke sammenligning til for eksempel offentlige tjenestepensjonsordninger, er ikke tid under ulønnet permisjon pensjonsgivende. Vedkommende har fortsatt et ansettelsesforhold til arbeidsgiver, men det innbetales ikke noen form pensjonspremie. Den som er medlem av Statens Pensjonskasse og tar permisjon for å arbeide i en kommune, går ut av Statens Pensjonskasse og inn i pensjonsordningen til kommunen.

Forhold som kan trekke i en annen retning, er at det i Pensjonsordningen for statsråder ikke er noen 75-årsordning.

Av Dokument nr. 17 for 2002–2003 fremgår det at funksjonstid som regjeringsmedlem kan legges til. Dette står imidlertid i en sammenheng hvor det er

spørsmål om minste krav til alderspensjon, uten at det er drøftet eller nærmere redegjort for. Dette kan derfor ikke tillegges vekt ved tolkning av lovbestemmelsen.

Det synes å være lang og fast praksis i pensjonsordningen at tiden som stortingsrepresentanter er medlem av regjering, også er pensjonsgivende i Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter selv om de også vil ha rett til pensjon etter pensjonsordningen for statsråder.

Det kan også tenkes en situasjon hvor statsråder ville ha vært innkalt som vararepresentant på Stortinget fordi de innvalgte stortingsrepresentantene av ulike grunner hadde gyldig fravær. Dette er en helt hypotetisk situasjon som ikke kan gis virkning som pensjonsgivende opptjening etter Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter.

## **2.2 Når inntreer retten til alderspensjon**

Etter § 2 fjerde ledd er pensjonsalderen 65 år. Pensjonsrettighetene inntreffer likevel tidligere når summen av alder og opptjeningstid er 75 år.

Den såkalte 75-årsordningen kom som nevnt inn med den nye pensjonsloven for stortingsrepresentanter av 12. juni 1981. Formålet med bestemmelsen var å ivareta de stortingsrepresentantene som ville få en vanskelig situasjon når de forlater Stortinget og har få år igjen til pensjonsalder, med en relativ enkel søknadsprosedyre. Innledningsvis er det nærmere redegjort for hva som er sagt i forarbeidene om bakgrunnen for at denne regelen ble innført.

Det framgår ikke av forarbeidene hvorfor man satte kravet om alder og tjenestetid på Stortinget til akkurat 75 år. Det er naturlig å tenke at man tok utgangspunkt i den såkalte 85-årsregelen i lov om Statens Pensjonskasse og andre offentlige pensjonsordninger, og lempet noe på vilkårene som denne regelen stiller opp ved at tallet 85 ble erstattet med 75. I loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter ble det ikke oppgitt noen grense for hvor lenge før aldersgrensen på 65 år man skulle kunne ta ut pensjon når kravet om sum på 75 år var oppfylt. Etter offentlige pensjonsordninger kan pensjon etter 85-årsregelen uttas bare tre år før aldersgrensen.

### 3. BORTFALL AV RETTEN TIL ALDERSPENSJON

#### 3.1 Bortfall på grunn av inntektsprøving

Etter lovens § 2 fjerde ledd tredje punktum faller retten til alderspensjon bort "dersom vedkommende har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid".

##### 3.1.1 Begrepet "tilsvarende" inntektsgivende arbeid

Av ordlyden i loven er det ikke entydig klart hva begrepet "tilsvarende" peker hen på. Begrepet er overhodet ikke omtalt i Innst. O. nr. 101-1980-1981. I forslaget fra styret for Pensjonsordningen i brev av 17. februar 1977, heter det at "når lovteksten opererer med uttrykket tilsvarende inntektsgivende arbeid menes det en inntekt som ligger på samme nivå som full alderspensjon".

Det kan forstås slik at "tilsvarende" peker hen på størrelsen av pensjonen, jf. setningen foran i lovteksten hvor pensjonsrettighetene er omtalt. Pensjonsrettighetene kan tolkes som alderspensjonen. En annen mulig tolkning er at pensjonen faller bort tilsvarende hver krone i inntekt, det vil si en form for avtrapping krone for krone.

Den mest naturlige forståelse av ordlyden, som støttes av forarbeidene, synes å være at pensjonen faller bort i sin helhet først når inntekten blir på samme størrelse som pensjonen. En slik forståelse er også lagt til grunn og har vært fast innarbeidet praksis i lang tid av Pensjonsordningen.

##### 3.1.2 Begrepet "inntektsgivende arbeid"

Pensjonsloven selv definerer ikke hva som menes med inntektsgivende arbeid. I Innst. O. nr. 101-1980-1981 er dette heller ikke kommentert.

Det foreligger ikke dokumentasjon som viser at styret for Pensjonsordningen har utferdiget noen fortolkninger/retningslinjer for egen praktisering av regelverket eller til bruk for administrasjonen. Det foreligger et par notater fremlagt for styret som redegjør for tidligeres styrers arbeid og praksis, se nedenfor under pkt. 5.

I Dokument nr. 17 for 2002–2003 er det som nevnt lagt fram en innstilling fra et utvalg nedsatt av Stortingets presidentskap for å foreta en gjennomdrøfting av ulike forhold og godtgjørelse knyttet til vervet som stortingsrepresentant. Det fremgår av dette dokumentet at man tolker uttrykket "inntektsgivende arbeid" slik at man kan ha

sporadiske/usikre inntekter ved siden av pensjonen, men at den samlede inntekten ikke kan overstige høyeste pensjon. Det lå utenfor eller på kanten av utvalgets mandat å ta opp dette spørsmålet, og utvalget foretar ingen drøftelse av spørsmålet. Dokumentet ble behandlet av Stortinget uten at dette ble nærmere kommentert. Det er ikke en del av lovens forarbeider, men såkalte "etterarbeider". Disse forhold tilsier at dokumentet på dette punkt ikke kan tillegges rettskildevekt ved tolkning av loven.

Det kan ikke leses ut av verken ordlyden eller forarbeidene at det skal vurderes forskjellig om det dreier seg om faste inntekter eller sporadiske inntekter, om det kun er inntekter av fast arbeid, eller også inntekter av styreverv eller lignende. Siden det er så liten hjelp å finne både ut fra ordlyden og forarbeidene, er det naturlig å tolke begrepet "inntektsgivende arbeid" i lys av annen lovgivning og tilsvarende lovregler. Særlig viktig er folketrygdens regler om "pensjonsgivende inntekt" og skattelovens regler om "personinntekt".

### *3.1.3 Forholdet til skatteloven*

Etter folketrygdloven § 3-15 skal personinntekt med visse unntak regnes som pensjonsgivende inntekt, jf. skatteloven § 12-2. Personinntekt er definert i skattelovens § 12-2.

Fordel vunnet ved arbeid gir personinntekt, jf. skatteloven § 12-2 jf. § 5-10. Personinntekt kan være lønn, honorar, feriepenger og annen godtgjørelse vunnet ved arbeid i eller utenfor tjenesteforhold, men ikke i virksomhet. Dette innebærer at eksempelvis inntekter fra foredragsoppdrag gir personinntekt og dermed pensjonsgivende inntekt. Som annen godtgjørelse anses blant annet tantieme, gratiale, ventepenger, drikkepenge, provisjon, premier, priser, stipend og lignende ytelser, samt ytelser etter §§ 5-11 til 5-14 som gjelder bl.a. naturalytelser, eksempelvis privat bruk av arbeidsgivers bil. Fordel vunnet ved arbeid er også godtgjørelse som medlem av styre, representantskap, utvalg, råd og lignende.

Også fordel vunnet ved virksomhet kan gi personinntekt. Personinntekten kan enten være faktisk inntekt eller inntekten kan beregnes. Et eksempel på faktisk personinntekt i virksomhet er godtgjørelse til en selskapsdeltaker, som følge av hans

innsats. Der personinntekt beregnes, tas det utgangspunkt i enkeltpersonforetakets alminnelige inntekt. Deretter gjøres det etter omstendighetene en rekke justeringer.

Det gis bredere omtale av de skatterettslige reglene i vedlegg 4, om hva som regnes som personinntekt. Her gis det også en redegjørelse om tidfesting (periodisering) av inntektene, det vil si reglene om å fastsette rett tidspunkt for når inntektene som er innvunnet skal beskattes.

#### *3.1.4 "Har eller får" tilsvarende inntektsgivende arbeid*

Dersom den tidligere stortingsrepresentanten har inntekter på tilsvarende nivå som stortingspensjonen på det tidspunktet vedkommende søker om pensjon, vil pensjonssøkeren ikke ha rett til pensjon. Det må følge av at loven bruker begrepet "har" tilsvarende inntektsgivende arbeid.

Dersom pensjonisten senere får inntekt av denne størrelsen, vil spørsmålet være på hvilket tidspunkt pensjonen skal stoppes. Pensjon er i utgangspunktet ment å gi økonomisk sikkerhet når arbeidsinntektene faller bort ved nådd pensjonsalder. Det vil derfor som en konsekvens av dette være naturlig å forstå lovens ordlyd slik at pensjonen stoppes når vedkommende igjen har oppnådd en rimelig trygghet for egen arbeidsinntekt som overstiger pensjonsnivået.

Lønnsinntekter er noe man har rimelig trygghet for fremover, og pensjon må stoppes på det tidspunkt ansettelse skjer og lønnen overstiger løpende pensjon. Det spiller ingen rolle når i løpet av året ansettelsen skjer. Det vil være den fremtidige lønnen som må vurderes i forhold til pensjonen.

Det samme vil være naturlig der pensjonisten har en rimelig trygghet for fremtidige arbeidsinntekter utenom tjenesteforhold, og disse vil overstige stortingspensjonen. Det vil typisk være tilfellet når pensjonisten yter konsulenttjenster gjennom eget foretak og avtalene er av noe varighet. Det samme kan være tilfellet når en pensjonist påtar seg styreverv, eller inntektene på annen måte i rimelig grad er forutsigbare, eksempelvis om pensjonisten har en plan med fastsatte datoer for foredrag som honoreres.

Oppdragsinntekter opptjenes ofte noe ujevnt gjennom året. Det må ved slike oppdragsinntekter derfor tas stilling til hvor lang inntektsperiode som skal sammenlignes med pensjonsnivået.

Spørsmålet om når pensjonen eventuelt skal stoppes ved slike ujevne inntekter synes noe mer komplisert. Det er fremkommet at Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter skulle ha praktisert en slags gjennomsnittbetraktning i form av en treårsregel for ujevne inntekter. Det er høyst uklart hva en slik regel skulle ha inneholdt, og det er også høyst uklart om en slik regel er benyttet i det hele tatt. Det er ikke holdepunkter i loven eller gjennom andre rettskilder for at det skulle kunne legges til grunn en slik treårsregel.

Både skatte- og regnskapslovgivningen bygger på et prinsipp om periodisering av inntekter og kostnader innenfor et kalenderår. Personinntekt beregnes for et helt kalenderår, slik at vedkommende også får pensjongivende inntekt for hele året. Dette gjelder selv om inntekten oppstår i en del av året. I mangel av annen regulering, kan disse prinsippene få gjennomslagskraft slik at det må bygges på en tilsvarende periode også i forhold til stortingspensjon. Dette vil også være en rimelig måte å fange opp ujevne inntekter på.

Virksomhetsinntekt tidfestes skatterettslig etter realisasjonsprinsippet. En pensjonist kan eksempelvis skrive en bok og selge denne i slutten av et inntektsår med vederlag i form av royalty. Inntekten anses i utgangspunktet da som virksomhetsinntekt. Vedkommende vil i slike tilfeller ikke ha rett på noen utbetaling fra forlaget før langt ute i det påfølgende år. I slike tilfeller vil en direkte anvendelse av skatte- og regnskapsrettslige prinsipper for tidfesting gi en løsning der vedkommende mister rett til pensjon lenge før vedkommende har rett på utbetaling av royalty. En slik løsning samsvarer dårlig med trygde- og pensjonsrettslige prinsipper om at pensjon skal sikre livsopphold. I disse tilfelle synes det mest i samsvar med både pensjonslovens ordlyd og reelle hensyn å legge mer vekt på kontantprinsippet enn realisasjonsprinsippet. Det innebærer at ved spørsmålet om stopp av pensjon tas hensyn til bokinntekten ved inntektsprøving det året utbetalingen finner sted.

Oppdragsinntekt som er tjent forut for pensjonsuttaket kan ikke redusere pensjonen. Det samme gjelder oppdragsinntekter som er tjent opp etter at pensjonisten



har blitt 65 år. Loven inneholder ingen regel om inntektsbegrensning for pensjon tatt ut etter 65 år. Det kan ikke uten klar hjemmel legge noen begrensning i muligheten for annen inntekt utenom den periode pensjon ytes. Der 75-årspensjon bare ytes i en del av et kalenderår må ujevne inntekter fordeles over den samme del av året.

Dersom oppdragsinntektene tjenes opp mot slutten av et år og inntektene overstiger inntektsgrensen beregnet på årsbasis, oppstår det spørsmål om det er grunnlag for tilbakekreving av pensjon som allerede er utbetalt. Pensjonslovens ordlyd "har eller får inntekt" taler mot at det skal foretas noen tilbakebetaling av pensjon som er utbetalt i en periode en faktisk ikke hadde noen slik inntekt. Pensjonens karakter av ytelse til livsopphold tilsier også at det ikke skal foretas noen tilbakebetaling. En løsning vil være at pensjonen stoppes når pensjonisten har oppnådd en rimelig trygghet for at inntekten vil overstige pensjonsgrensen i resten av kalenderåret.

## **3.2 Bortfall på grunn av tjeneste i hovedstilling**

### *3.2.1 Innledning*

Etter § 2 femte ledd kan alderspensjon ikke ytes så lenge pensjonssøkeren er medlem av Stortinget eller regjeringen, eller er tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling.

Styret i Pensjonsordningen foreslo at vilkåret om at stortingspensjonen ikke kunne gis når den tidligere stortingsrepresentanten var "tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling" skulle tas ut av loven av 1981. Dette ble fulgt opp av administrasjonskomiteen i Innst. O. nr. 101 (1980–1981). Det fremkommer ikke noen klar begrunnelse for dette forslaget i komitéinnstillingen, men det henvises til utredningen styret for Pensjonsordningen hadde avgitt i saken i 1977. Det framheves at "den ordning som gir den største likhet for loven vil være at en ser bort fra stilling eller tjeneste og heller ikke foretar noen form for behovsprøving. Alle ville da få pensjon når de for øvrig fyller vilkårene for dette. Ved siden av at dette vil skape den presumptivt største likhet for loven, vil ordningen fra et retts teknisk synspunkt fremstille seg som den beste. Likeledes vil denne ordningen administrativt ikke kreve større apparat enn den nåværende."

Under voteringen i Stortinget ble det imidlertid flertall for å beholde denne delen av bestemmelsen. Av debatten i Stortinget fremgår at representanten Lars Korvald ga uttrykk for at Stortinget ikke burde endre pensjonsordningen under henvisning til at offentlige og private skulle få like vilkår. Han mente det også burde vurderes hva som synes rimelig. Han mente at prinsipielt er pensjon noe man mottar når man tar avskjed fra en stilling. At det ikke lar seg praktisere i liberale yrker og i privat virksomhet, mente han var et annet spørsmål.

### 3.2.2 Begrepet "hovedstilling"

Lovens § 2 femte ledd gjelder alderspensjon generelt, også alderspensjon som tas ut etter 75-årsregelen. Bestemmelsen i § 2 femte ledd må videre forstås som en bortfallsgrunn i tillegg til bestemmelsen om at retten til pensjon faller bort om pensjonssøkeren har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid. Etter ordlyden kan dette forstås slik at dersom pensjonssøkeren er ansatt i hovedstilling, får han ikke pensjon selv om inntekten fra denne stillingen er lavere enn tilsvarende pensjonen.

Loven gir ingen videre definisjon av hva som menes med hovedstilling. Heller ikke forarbeidene sier noe helt spesifikt om dette. I drøftelsene i innstillingen fra styret til Pensjonsordningen om den nye pensjonsloven av 1981 om hvorvidt man skulle fjerne dette punktet i bestemmelsen, fremkommer det at man "uten videre ville kunne si at pensjon ikke kommer på tale dersom pensjonssøkeren har **full stilling** (vår utheving) i stat, fylkeskommune eller kommune".

Verken ordlyden eller forarbeidene gir tilstrekkelig avklaring på hva en hovedstilling er. Det synes heller ikke umiddelbart å være noen holdepunkter i arbeidsmiljøloven. I Hovedtariffavtalen i kommunal sektor er definert hva en deltidsstilling er. I § 1.2 i Fellesbestemmelsene i Hovedtariffavtalen heter det at med deltidsansatte forstås arbeidstakere som har et fast forpliktende arbeidsforhold med en på forhånd fastsatt arbeidstid per uke som er mindre enn den som gjelder for heltidsansatte på samme arbeidsområde. Det vil innebære at man er deltidsansatt om man ikke er i heltidsstilling, det vil si 100 prosent stilling. Det gir likevel i utgangspunktet liten veiledning i hva som kan regnes som hovedstilling.

Lov om pensjonsordning for statsråder av 14. desember 1951 § 2 fjerde ledd lød opprinnelig: "Alderspensjon kan ikke ytes så lenge vedkommende er medlem av Regjeringen eller Stortinget eller er tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling". Med virkning fra 1. januar 2001 ble § 2 gitt følgende nytt andre punktum: "Det samme gjelder der vedkommende har heltidsstilling som kommunalt ombud".

Statens Pensjonskasse (SPK) som administrerer pensjonsordningen for statsråder, tok opp spørsmålet om fortolkning av formuleringen "offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling" i brev av 16. november 2000 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I brevet anføres at foranledningen var en konkret sak hvor pensjonssøkeren hadde en deltidsstilling på 68 prosent. I den aktuelle saken hadde SPK inntatt det standpunkt at pensjon fra pensjonsordningen for statsråder ikke kunne komme til utbetaling. At pensjonisten var innvilget pensjon fra stortingsordningen – som altså hadde samme bestemmelse som i statsrådsordningen – endret ikke dette standpunktet. Det ble vist til at vedtak om pensjon fra stortingsordningen fattes av Pensjonsordningens styre og står på egne ben. SPK la fram forslag om å endre lovteksten til å gjelde "... stilling med rett til medlemskap i offentlig tjenestepensjonsordning, jf samordningslovens § 1 nr. 1 bokstav a. Hvis medlemmet tjenestegjør i redusert stilling, avkortes pensjonen forholdsmessig". Til slutt anførte SPK at den inntil videre ville fortolke bestemmelsen i tråd med den forståelse som var kommet til uttrykk i Ot.prp. nr. 94 (1998–1999). Det ble sitert fra Ot.prp. nr. 94 (1989–1999), jf. Innst. O. nr. 57 og Besl. O. nr. 73 (1999–2000) hvor det i forbindelse med forslaget om tilføyelsen til § 2 fjerde ledd i lov om pensjonsordning for statsråder bl.a. var anført følgende:

*"Det er bare heltidsstilling som kommunalt ombud som er omfattet av det nye punktet. Det betyr at i de tilfellene den tidligere statsråden har en deltidsstilling som kommunalt ombud, for eksempel som kommunestyrerepresentant, kommer alderspensjonen fullt ut til utbetaling. En deltidsstilling som kommunalt ombud blir dermed likestilt med de tilfellene der den tidligere statsråden er vararepresentant på Stortinget."*

Etter § 8 i lov om pensjonsordningen for stortingsrepresentanter heter det at dersom en tidligere stortingsrepresentant som mottar pensjon eller ventegodtgjørelse i medhold av denne lov tilkommer fremmøtegodtgjørelse som senere innkalt vararepresentant, reduseres fremmøtegodtgjørelsen med det beløp representanten mottar i pensjon eller ventegodtgjørelse.

I brev av 22. mai 2001 svarer Arbeids- og administrasjonsdepartementet at de er enig i endringsforslagene fra Statens Pensjonskasse og er innstilt på å arbeide videre med forslagene med sikte på å fremme dem for Stortinget.

Etter det Statens Pensjonskasse har opplyst i samtaler med Ekspertutvalget, har det senere ikke forekommet lignende tilfeller hvor det har vært aktuelt å vurdere spørsmålet om hva som regnes som hovedstilling.

En naturlig tolkning vil dog være at hovedstilling nødvendigvis ikke vil være en full stilling. Det synes imidlertid naturlig å tenke at det må utgjøre en relativt vesentlig del av full stilling. Utgjør stillingen under 50 prosent, kan det neppe kunne defineres som en hovedstilling. Det er vanskelig å trekke en helt kategorisk grense, men det ville være naturlig at tenke at grensen ville ligge et sted rundt ca. to tredjedels stilling, eller mellom 60 og 70 prosent. Ved vurderingen kan det også være rimelig å legge en viss vekt på størrelsen av arbeidsinntekten.

Etter det sekretæren for Pensjonsordningen har opplyst, har det har kun vært en enkeltstående sak i pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, utover saken som gjaldt 70 prosent stilling. Det tilfelle gjaldt en stilling på 80 prosent hvor det ble innvilget alderspensjon. Dette var søknad om alderspensjon ved fylte 65 år, men reglene er identiske enten det gjelder pensjon etter 65-års- eller 75-årsordningen. Dette synes ikke å kunne danne grunnlag for å si at det foreligger noen klar og fast praksis.

### *3.2.3 Offentlig eller kommunal tjeneste*

Stillinger i det offentlige diskvalifiserer for rett til pensjon etter lov om pensjonsordningen for stortingsrepresentanter. Tradisjonelt kan man si at offentlig sektor vil være den virksomhet som skal sørge for felles oppgaver og forvalte felles verdier i samfunnet, og produksjon av fellestjenester som i hovedsak er finansiert via skatter og avgifter. Virksomhet og tjenesteyting som tidligere ble ansett å være noe det

offentlige skulle løse, organiseres og tilbys nå oftere av private. Normalt vil det være rimelig klart hva som vil være offentlig tjeneste, men det kan tenkes stillinger hvor det er tvil om virksomheten er av offentlig karakter.

#### *3.2.4 Tilsatt i offentlig tjeneste eller tillitsverv*

Et annet spørsmål er om "tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste" også gjelder kommunalt verv/ombud, som for eksempel ordfører.

De folkevalgtes rettigheter og plikter er regulert i lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 kap. 7. Loven omtaler en folkevalgt som "den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv". Etter § 42 har vedkommende krav på godtgjøring for sitt arbeid etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget. Den folkevalgte har etter § 41 også krav på dekning av utgifter og økonomisk tap. I kap. 4 er det gitt regler om kommunens og fylkeskommunens administrasjon.

Hovedtariffavtalen (HTA) for kommunal sektor gjelder for alle arbeidstakere i et fast forpliktende arbeidsforhold med en på forhånd fastsatt arbeidstid per uke. I HTA, i alle fall de siste 10 årene, brukes ellers begrepet tilsetning og tilsatte om arbeidstakere i kommunal sektor. Den som innehar kommunalt verv, som ordførere, er ikke arbeidstaker etter HTA. Ordførere har, i likhet med stortingsrepresentantene, derfor for eksempel ikke rett til AFP, som kun gjelder arbeidstakere. Dette er også grunnen til at det er særskilte bestemmelser for pensjonsordning for tillitsvalgte i kommunene og fylkeskommunene.

Det synes således klart at lovgivning og tariffavtalen i kommunesektoren skiller mellom de som er tilsatte og de som har kommunale ombud/tillitsverv.

I lov om pensjonsordning for statsråder er det uttrykkelig fastsatt at alderspensjon ikke ytes dersom vedkommende har heltidsstilling som kommunalt ombud.

Rimelighetshensyn kan tilsi at man tolker loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter analogisk med lov om pensjonsordningen for statsråder. Det kan virke lite rimelig at en stortingsrepresentant kan ha full pensjon samtidig som han/hun fungerer som ordfører på hel tid. Rimelighetshensyn var også bakgrunnen for

drøftelsen i utredningen til styret for Pensjonsordningen da loven av 1981 ble vedtatt. Da foreslo styret å fjerne hele dette avsnittet om "tillsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling". Da var styret opptatt av å sammenligne offentlig med privat stilling, og forslaget om å fjerne bestemmelsen var basert på hvor vanskelig det var å finne et entydig "tjeneste- eller stillingsbegrep" i privat sektor. Man vurderte å bruke begrepet "ervervsinntekt", men man fant at også det ville skape administrative problemer.

Ingenting i ordlyden i pensjonsloven for stortingsrepresentanter tilsier at kommunale ombud skal likestilles med "tillsatt i offentlig eller kommunal tjeneste". Når det i lov om pensjonsordningen for statsråder er presisert at alderspensjon ikke ytes dersom vedkommende har heltidsstilling som kommunalt ombud, kan det tyde på at lovgiverne vil markere en forskjell fra loven om pensjonsordningen for stortingsrepresentantene. Lovgiverne kunne ha endret loven tilsvarende dersom de ønsket at det samme skulle gjelde for stortingsrepresentantene.

Det må være nærliggende at "tillsatt i offentlig eller kommunal tjeneste" ikke omfatter kommunale ombud. Pensjoner innvilget etter 75-årsordningen faller derfor ikke bort om pensjonisten velges til kommunale verv med mindre inntekten av vervet overskrider pensjonen.

## **4. ADMINISTRERING AV PENSJONSORDNINGEN FOR STORTINGSREPRESENTANTER**

### **4.1 Styret for pensjonsordningen**

Etter lov av 1981 om pensjonsordningen for stortingsrepresentanter § 10 skal Pensjonsordningen administreres av et styre på fem medlemmer med varamedlemmer. Disse velges av og blant Stortingets medlemmer på første storting etter nytt valg for fire år om gangen. Formannen velges av Stortinget.

Deltagelse i styret blir bestemt på samme måte som andre verv etter innstilling av valgkomiteen i Stortinget. Stortingets president leder valgkomiteen. Det gis ikke særskilt godtgjørelse for å delta i styret.

I fem av de siste ti årene er det avholdt ett styremøte hvert år. Ett år ble det avholdt seks møter, ett år fire møter, to år tre møter og ett år ble det avholdt to møter.

Det fremkommer av protokollene at styrets leder har fått fullmakt til å avgjøre alle kurante pensjonssøknader. Utenom sesjonene og i ferien er fullmakten gitt den sekretæren som kommer fra Stortingets administrasjon. Avgjørelsene skal refereres i første møte i styret. Det synes som de aller fleste alderspensjonssakene er betraktet som kurante saker og avgjort etter fullmakten. I løpet av 10-årsperioden er det totalt lagt fram 11 saker for styret som gjelder pensjon etter 75-årsordningen, hvorav to av dem var innvilgelse av ventegodtgjørelse med overgang til alderspensjon.

Etter § 10 tredje ledd skal styret legge fram melding og regnskap for Stortingets presidentskap. Denne årsmeldingen sender Stortingets presidentskap til fagkomiteen. Deretter legges den fram for Stortinget. Presidentskapet har et overordnet tilsyn med hele Stortinget, herunder også Pensjonsstyret. Siden det er en egen lov som regulerer Pensjonsstyrets virksomhet, kan det forstås slik at det ikke er Presidentskapets oppgave å kontrollere løpende arbeid i dette styret. Det er opplyst det ikke forekommer merknader til årsmeldingen de siste ti årene fra Presidentskapet, stortingskomiteen eller fra debatten i Stortinget.

Av Dokument nr. 17 for 2002–2003 fremkommer at utvalget som var nedsatt for bl.a. å drøfte reglene knyttet til ventegodtgjørelse, tok opp spørsmålet om behandling av ventelønnen og pensjoner fortsatt burde ligge til et organ som er oppnevnt av og blant de møtende stortingsrepresentanter. Utvalget foreslo at det ble foretatt en egen utredning av dette spørsmålet som kan behandles slik at eventuelle forslag til endringer kan iverksettes fra og med neste stortingsperiode. I styremøte 12. november 2003 fremgår at omorganisering av Pensjonsstyret er utsatt til gjennomgang etter at Pensjonskommisjonens rapport er fremlagt. Presidentskapet har i vedtak av 8. mars 2007 satt ned et utvalg som skal fremme forslag til ny pensjonsordning for bl.a. stortingsrepresentanter. Dette utvalget fikk høsten 2008 utvidet sitt mandat til også å omfatte spørsmålet om hvordan pensjonsordningene skal administreres og organiseres.

## **4.2 Stortingets administrasjon**

Av Stortingets håndbok for representantene fremgår at Stortingets administrasjon fungerer som sekretariat for styret. I perioden 1998 til 2008 har Styret

for pensjonsordningen i sine konstituerende møter oppnevnt en og samme person fra administrasjonen som sekretær.

Styrets sekretær er tilsatt i Stortingets forvaltningsavdeling, seksjon for økonomi og administrasjon.

Mye av saksbehandlingen mellom Pensjonsordningen og pensjonssøkeren synes å ha foregått ved muntlig og personlig kontakt. Det kreves ikke at det fremsettes en skriftlig søknad om alderspensjon. Det fleste pensjonssøkere har fylt ut en såkalt Melding I. Det finnes ikke noe standardisert skjema utover denne Melding I – Alderspensjon. Det finnes heller ikke noe eget skjema for søknad om alderspensjon etter 75-årsordningen.

Pensjonistene underrettes normalt gjennom et brev om innvilgelse av pensjon, enten stilet til pensjonisten eller ved gjenpart av brev til Statens Pensjonskasse. Bare unntaksvis er det i brevet opplyst til pensjonisten om at inntekt kan føre til at pensjonen faller bort. Det er generelt ikke lagt opp til rutiner som innebærer plikt for pensjonsmottaker til å gi opplysninger om inntektsforhold til pensjonsordningen. Det er heller ikke etablert andre kontrollrutiner for oppfølging av pensjonsmottakers eventuelle inntekter.

### **4.3 Avtalen med Statens Pensjonskasse**

Etter § 10 andre ledd kan styret treffe avtale med Staten Pensjonskasse (SPK) om delvis overtakelse av de arbeider som er knyttet til utbetalingsordningen. Slik avtale er inngått og den er datert 24. mai 1963. Ifølge avtalen skal Pensjonsstyret avgjøre om rett til pensjon foreligger og fastsette pensjonenes størrelse etter loven om pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, bevilge uførepensjoner, innhente nødvendige opplysninger om personalia og rettigheter i andre pensjonsordninger og etter avtalens pkt. 4: "oversende nødvendige forholdsordre til SPK sammen med de innhentede opplysninger".

Etter avtalen tilligger det SPK å foreta samordning i samsvar med samordningsloven av flere pensjoner som en person kan ha rett til og sørge for utbetaling i samsvar med de regler som gjelder for utbetaling av pensjoner fra SPK. Videre skal også SPK sende Pensjonsordningen gjenpart av anvisningsbrevene,



underrette Pensjonsordningen om utløp av bevilgningsfrister for uførepensjoner mv. SPK skal også foreta årlig regnskapsoppgjør med Pensjonsordningen samt gi en oversikt over pensjonistene og løpende pensjoner til bruk for Pensjonsordningens årsmelding og budsjettforslag.

Det er bekreftet fra Statens Pensjonskasse at Pensjonsordningen ikke har fått gjenpart av anvisningsbrevene, men SPK har utarbeidet og oversendt månedlige utbetalingslister/oppgjørslistene adressert til pensjonsordningen for stortingsrepresentanter. Listene gir oversikt over alle pensjonistene i ordningen, hva slags pensjon de har, pensjon utbetalt siste måned og forrige måned, og utbetalt pensjon for hele året til og med siste måned.

## **5. REGELTOLKNINGER OG PRAKSIS FRA STYRET OG SEKRETARIATET FOR PENSJONSORDNINGEN FOR STORTINGSREPRESENTANTER**

### **5.1 Oversikt over rettskilder og lignende**

Lov om pensjonsordningen for stortingsrepresentanter er en kortfattet lov som etterlater en rekke uklarheter og tolkningsmuligheter på flere områder. Når det gjelder 75-årsordningen, er det uklart hva som kan forstås med uttrykkene "har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid" og "tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling". Videre gir ikke loven noen klar løsning på spørsmålet om i hvilken utstrekning tid som statsråd teller med som pensjonsgivende i forhold til opptjenings- og tjenestetid i ordningen for stortingsrepresentanter.

Det finnes ikke forskrifter til loven. Det er også sparsomt med lovforarbeider. Endringer i loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter blir lagt fram av Stortingets presidentskap, som dokumenter, og de er relativt lite innholdsrike. Innstillingen til loven av 1981 var basert på forslag fra styret til pensjonsordningen, og ved en endring i 2002–2003 var lovendringene basert på en innstilling fra et særskilt utvalg nedsatt av Stortingets presidentskap.

Siden 1981 har loven vært endret fire ganger, hvorav en gang siden 1998. Første endring skjedde i 1985 og gjaldt avrunding av terminbeløpene (de månedlige pensjonsutbetalingene). De to neste endringene, henholdsvis i 1997 og 2003, innebar

kun lovtekniske tilpasninger til ny folketrygdlov av 1997 og redaksjonelle opprettinger som følge av Lovstrukturutvalgets arbeid. Det var gjort et meget omfattende lovteknisk arbeid med den nye folketrygdloven, men dette foranlediget ikke noen gjennomgripende revurdering av lov om pensjonsordningen for stortingsrepresentanter.

Den siste endringen, med lov av 4. juli 2003, var av materiell art. Denne endringsloven var som nevnt en konsekvens av at styret i Pensjonsordningen hadde fastsatt nye regler for praktiseringen av ordningen med førtidspensjon og ventelønn, og var drøftet i et eget utvalg nedsatt av Presidentskapet. De nye retningslinjene innebar en innstramning.

Ingen av lovendringene refererer seg til 75-årsordningen. I Dokument nr. 17 for 2002–2003 er 75-årsordningen nevnt under ett avsnitt på s. 31 som gjelder "avgrensning/presisering – forholdet til arbeidsinntekt og andre pensjoner". Her heter det: "Den viktigste betingelsen er likevel at man ikke har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid ved siden av pensjonen, men den samlede inntekt kan ikke overstige høyeste pensjon, fra 1. oktober 2002 kr. 359 700 pr. år."

Det heter videre i Dokument nr. 17 under samme overskrift på s. 32 følgende:

*"Ordinær pensjonsalder i stortingsordningen er 65 år. Forutsetningen for å kunne ta ut pensjonen er likevel at man ikke samtidig sitter i en "hovedstilling" i de offentlige, eller er medlem av Stortinget eller regjering. Overgang til deltidstilling gir likevel mulighet til å få utbetalt pensjonen. Inntekter av arbeid i privat virksomhet har ingen betydning."*

Den siste setningen om privat virksomhet kan skape tvil. Det er naturlig å lese den slik at stilling i privat virksomhet her står i motsetning til stilling i offentlig virksomhet. Det er altså ikke slik at inntekter fra privat virksomhet generelt ikke har betydning i forhold til retten til alderspensjon etter 75-årsordningen.

Det er tidligere pekt på at spørsmål rundt 75-årsordningen som er tatt inn i Dokument nr. 17 ble behandlet av Stortinget uten å bli nærmere kommentert. Det er ikke en del av lovens forarbeider, men såkalte "etterarbeider". Disse forhold tilsier at dokumentet på dette punkt ikke kan tillegges rettskildevekt ved tolkning av loven.

Det synes ikke å foreligge kjennelser fra Trygderetten eller noen rettsavgjørelser fra domstolene på dette området.

Årsmeldingen er relativt refererende, summariske og standardiserte, og omhandler kun fakta og ingen faglige spørsmålsstillinger eller drøftelser. Det forekommer ikke merknader til årsmeldingen fra Presidentskapet, stortingskomiteen eller fra debatten i Stortinget de siste ti årene av betydning for tolkning av loven.

Det finnes enkelte notater. I det følgende skal vi gjøre rede for:

## **5.2 Notat av 24. februar 1987 om "utbetaling av pensjon sammen med egeninntekt"**

Notatet er fra daværende sekretær til Pensjonsstyrets medlemmer. I dette notatet tas opp spørsmålet om muligheten for " redusert pensjon/ redusert inntekt".

Innledningsvis nevnes at pensjon etter 75-årsordningen kan innvilges og utbetales såfremt pensjonssøkeren ikke har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid, og at med tilsvarende inntektsgivende arbeid menes en inntekt som ligger på samme nivå som full alderspensjon. Det fremgår videre at når det innvilges alderspensjon etter denne bestemmelsen, pleier man å ta forbehold om endringer i inntektsforholdene og pålegge pensjonisten å underrette Pensjonsstyret om dette. Det fremkommer videre av notatet at sekretæren under hånden har fått opplyst at styret vil få seg forelagt en søknad om delvis alderspensjon etter denne bestemmelsen fra en pensjonssøker som ønsker å nedtrappe yrkesaktiviteten og gå over i halv stilling ( med halv lønn ) og vil søke om halv pensjon. Sekretæren mener styret bør kunne gå inn for en slik praksis med mulighet for en kombinasjon av pensjon og inntektsgivende arbeid slik at disse innvilges redusert pensjon i forhold til redusert yrkesaktivitet, eksempelvis 50 prosent pensjon ved siden av 50 prosent stilling.

Følgende konklusjon ble vedtatt i styremøte 18. mars 1987:

*"Spørsmålet om samtidig utbetaling av pensjon og lønn samt mulighet for redusert stilling (arbeidsinntekt) kombinert med redusert pensjon ble diskutert på grunnlag av sekretærens notat av 24. februar 1987. Styret fant det ikke nødvendig å innføre ordninger med redusert pensjon.*

*Styret var enige i at man ved forespørsler fra pensjonssøker har en spesiell orienteringsplikt vedrørende de bestemmelser som gjelder om pensjon for stortingsrepresentanter, spesielt med tanke på mulighet for inntil "tilsvarende inntektsgivende arbeid" ved siden av rett til alderspensjon når summen av alder og pensjonsgrunnlag er lik 75 år. For øvrig var det enighet om å ta opp de konkrete saker etter hvert som det fremmes ønske om mulighet for redusert yrkesaktivitet ved siden av pensjonsutbetaling."*

### **5.3 Notat av 16. mars 1989 om Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter "kort oppsummering av saksbehandlingen i stortingsperioden 1985/1986–1988/1989"**

Notatet er fra daværende leder av styret og lagt fram for Pensjonsstyret i møte 11. april 1989 der det var enighet om å fremlegge saken som orientering til det nyoppnevnte Pensjonsstyret for stortingsperioden 1989/1990–1992/1993. Av notatet fremgår det at med "tilsvarende inntektsgivende" menes inntekt på samme nivå som full alderspensjon. Ved innvilgelsen tas det forbehold om endringer i inntektsforholdene. Slik bestemmelsen praktiseres, innebærer det at søkeren i teorien kan oppebære en samlet inntekt inntil pensjonsbeløpet og i tillegg motta full pensjon inntil pensjonsalder/aldersgrense nås.

For øvrig drøftes i dette notatet forståelsen av § 2 femte ledd om "tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste". Denne drøftelsen skjer imidlertid bare i relasjon til alderspensjon etter 65 år.

### **5.4 Notat av 28. oktober 1996 om Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter "begreper, praksis, definisjoner, avgrensninger"**

Dette notatet er fra styrets sekretær til Pensjonsstyret på bakgrunn av at styret i møter 21. mars 1996 og 13. mai 1996 har bedt om å få en oppsummering vedrørende tolkning og praksis av begreper som knytter seg til inntekt og samordning av pensjoner, herunder bl.a. inntektsgivende arbeid (lovens § 2 fjerde ledd tredje punktum). Her fremkommer følgende:

#### *"1. Inntektsgivende arbeid*

*Begrepet knytter seg til utbetaling av alderspensjon.*

*Pensjonsalderen er 65 år. Alderspensjonen innvilges såfremt pensjonssøkeren ikke er medlem av Storting eller Regjering eller er tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling. Pensjonisten kan likevel være fullt yrkesaktiv i privat næring og få full pensjonsutbetaling i tillegg.*

*Pensjonsalder kan oppnås tidligere, – når summen av alder og funksjonstid på Stortinget til sammen utgjør 75 år. Forutsetningen for pensjonsutbetalingen er imidlertid at søkeren ikke har eller får inntektsgivende arbeid, uavhengig om det er fra offentlig eller privat næring. Slik regelen har vært praktisert, innebærer dette, teoretisk at søkeren kan oppebære en samlet inntekt, i tillegg til pensjonen, opp til tilsvarende nivå som størrelsen på pensjonen. Inntil 1.7.96 var dette nivået kr. 195 000. "*

Videre fremkommer at "ved vurdering av inntekt legges alle typer inntekter unntatt kapitalinntekter, til grunn".

Notatet ble lagt fram for styret på møte 30. oktober 1996 og styret gjorde følgende vedtak:

*"Notatet tas til etterretning. Når det gjelder definisjon av begrepet " tilsvarende inntektsgivende arbeid" i lovens § 2. 4. ledd, vil styret legge vekt på at det ikke må innføres en ordning hvor man kommer dårligere ut enn lovens bokstav tilsier. Lederen vil drøfte spørsmålet under hånden med stortingspresidenten og komme tilbake til pensjonsstyret før endelig konklusjon og standpunkt i saken".*

Det er ikke kjent om slik underhåndsdrøftelse har funnet sted.

### **5.5 Notat av 10. februar 1998 til nytt Pensjonsstyre "litt om tidligere styrers arbeid og praktisering av regelverket"**

Notatet er fra sekretæren for Pensjonsordningen til styret. Av notatet fremkommer at inntektsbegrepet, arbeidsinntekt og pensjon samtidig er et tilbakevendende spørsmål i forbindelse med praktiseringen av regelverket i Pensjonsordningen. Det ble vist til at styret i møte 18. mars 1987 hadde vurdert hvorvidt det var grunn til å gå inn for reduserte pensjoner, men ikke funnet det nødvendig å innføre slike ordninger. Protokollen fra dette møtet ble gjengitt. Videre ble det vist til at Pensjonsstyret diskuterte definisjon av "tilsvarende inntektsgivende arbeid" i styremøte 30. oktober 1996, og protokollen fra dette møte ble gjengitt.

Notatet ble lagt fram for styret i møte 18. februar 1998, hvor det fremkommer at styreleder (muntlig) i tilknytning til notatet "orienterte om pensjonsstyrets tidligere praksis og tolkning av regelverket i en del saker, spesielt om pensjon og inntekt og om praksis i tilståelse av førtidspensjoner". Styret tok orienteringen til etterretning.

### **5.6 Styrebehandling – protokoller**

Det fremkommer lite av styreprotokollene hva slags praksis som har vært lagt til grunn. Det refereres kun til at ved konstituering av nytt styre, har styrets leder og/eller sekretær redegjort for regelverket og Pensjonsstyrets praksis. Ved én anledning er det i tilknytning til en konkret sak bedt om at administrasjonen innhenter uttalelser for avklaring av tolkningstvil. Det gjaldt tolkning av begrepet "kommunal tjeneste i hovedstilling" og hvorvidt det også omfattet ordførerverv. Ellers har styret i flere saker innvilget pensjon etter 75-årsordningen hvor funksjonstid som statsråd utenom tiden som fast representant er lagt til.

### **5.7 Annen dokumentert praksis**

I korrespondanse med pensjonister er det i enkelte tilfelle redegjort for praksis. Det refereres i ett tilfelle i et brev datert 5. august 2003 fra Pensjonsordningens sekretær, til at Pensjonsstyret har tolket uttrykket "har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid" bokstavelig; "det vil si at hvis pensjonsmottakerens samlede inntekter per år overstiger full stortingspensjon (pt. kr. 359 700) forutsettes det at pensjonsmottakeren selv gir melding om dette slik at pensjonen kan stoppes. Det har hittil ikke vært praktisert delvis pensjon."

Det fremkommer videre i dette tilfelle at "pensjonsstyret har videre diskutert hva slags inntekter som kan forstås under uttrykket inntektsgivende arbeid, og har i den sammenheng kommet til at alle inntekter av arbeid, inklusive lønnsinntekter fra egen virksomhet, konsulentvirksomhet, forfatterskap, honorarer og lignende sporadiske inntekter skal telle med. Inntekter av kapital har derimot vært unntatt."

Det går også fram av brevet at styret baserer seg på de opplysningene som legges fram av søkeren. Det foretas ingen kontroll eller oppfølging av mottakerens

inntektsforhold. Ordningen er basert på at mottakeren selv melder fra om forhold som får betydning.

## **5.8 Brev av 27. mai 2008 fra pensjonsstyrets leder til Riksrevisjonen**

I brevet redegjør leder av pensjonsstyret for praksis knyttet til Pensjonsordningen. Det uttales følgende:

*"Pensjonsstyrets forståelse av inntektsbegrepet i pensjonslovens § 2, fjerde ledd, tredje punktum, er ikke fullt ut sammenfallende med begrepet " pensjonsgivende inntekt" i folketrygden.*

*Forutsetningen for å få rett til alderspensjon når summen av alder og funksjonstid utgjør minst 75 år er at søkeren ikke har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid, uavhengig om det er offentlig, privat, eller næring. Med " tilsvarende inntektsgivende arbeid" menes inntekt på samme nivå som full alderspensjon i ordningen. Det praktiseres ikke avkortning i forhold til inntekter. Hvis annen inntekt overstiger nevnte nivå bortfaller pensjonen.*

*Slik bestemmelsen praktiseres innebærer dette at pensjonisten i tillegg til stortingspensjonen kan ha andre arbeids-/næringsinntekter, – unntatt kapitalinntekter, opp til samme nivå som full stortingspensjon uten at han/hun behøver å melde fra til pensjonsordningen. I tillegg forutsettes at inntektene ikke er av fast karakter, jfr. "sporadiske/usikre inntekter ved siden av pensjonen" i Dok. 17 ( 2002–2003).*

*Alderspensjonen etter 75-årsregelen utbetales ikke hvis søkeren er tilsatt i et arbeidsforhold på fast basis med opptjening av pensjonsrettigheter, selv om inntekten i dette arbeidsforholdet er mindre enn pensjonen.*

*Ved eventuell vurdering av om sporadiske/usikre inntekter overstiger full pensjon, har det vært praktisert gjennomsnittsberegning over en treårs periode."*

Det er videre uttalt følgende om beregningsprinsipper for personer som ikke har pensjon hele året: "Det er ikke etablert egne beregningsrutiner for personer som ikke har pensjon et helt år. For de som mottar alderspensjon etter 75-årsregelen, gjelder normalt et enten/eller".

## **6. SAMMENLIGNING MED NOEN ANDRE ORDNINGER**

Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter er en offentlig tjenestepensjonsordning. Det er derfor naturlig å sammenligne denne ordningen med andre offentlige tjenestepensjonsordninger. I det følgende skal redegjøres kort for

hovedtrekkene i noen av de sentrale offentlige pensjonsordningene. Videre redegjøres for ordningen med Avtalefestet pensjon som omfatter ansatte i offentlig sektor, men som omfatter også ansatte i private virksomheter som har inngått avtale om AFP. Til slutt gis en kort orientering om alderspensjon i folketrygden. Det er gitt en bredere omtale av reglene folketrygden i vedlegg 3.

### **6.1 Offentlige tjenestepensjonsordninger**

Sentrale offentlige pensjonsordninger er pensjonsordning etter lov om Statens Pensjonskasse, lov om pensjonsordning for sykepleiere, lov om pensjonsordning for apoteketaten og kommunale pensjonsordninger etter forsikringsvirksomhetsloven av 10. juni 2005 nr. 44 kap. 10. Forsikringsvirksomhetsloven er ingen pensjonslov i den forstand at den gir regler om den enkeltes pensjonsrettigheter. Disse reglene er utviklet i tariffavtaler i kommunal sektor og for helseforetakene. Gjennom forskrifter av 22. april 1997 til lov om kommuner og fylkeskommuner 25. september 1992 er det gitt rammer for de kommunale pensjonsordningene. Hovedtrekkene i disse pensjonsordninger er:

- De gir rett til alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon.
- De gir full pensjon etter 30 år, eventuelt 40 år ved oppsatt pensjon.
- Alderspensjon er 66 prosent av pensjonsgrunnlaget.
- Aldersgrensen er 70 år, men det er anledning til å ta ut alderspensjon fra fylte 67 år.
- Alderspensjon kan tas ut ved særaldersgrense, henholdsvis 60 og 65 år. Særaldersgrenser fastsettes for definerte stillinger, jf. lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn.
- Alderspensjon kan tas ut 3 år før aldersgrensen (eventuelt særaldersgrensen) dersom summen av alder og samlet medlemstid i pensjonsordningen er minst 85 år.
- Alderspensjonen blir redusert dersom pensjonisten fortsetter i en mindre stilling enn før alderspensjonen ble tatt ut, eller fra det tidspunkt pensjonisten begynner



i ny stilling med rett og plikt til medlemskap i en offentlig tjenstepensjonsordning under Overføringsavtalen. Inntekt fra andre arbeidsgivere, i det private eller for eksempel egen virksomhet, fører ikke til redusert alderpensjon.

Medlemmet må fratre med en stillingsreduksjon som utgjør minst 10 prosent av full stilling for å få rett alderspensjon. Fortsetter pensjonisten i en deltidsstilling eller tar ny stilling som medfører medlemskap i en offentlig tjenstepensjonsordning, beregnes det en delvis alderspensjon. Det er tidligere stillingsprosent og fremtidige stillingsprosent som bestemmer hvor stor pensjonsgraden blir. Dersom opptjeningen har vært i full stilling, settes pensjonsgraden lik nedgangen i stillingsprosent. Har pensjonisten hatt varierende stillingsprosent, beregnes først en nedgang med utgangspunkt i gjennomsnittlig stillingsprosent. Deretter måles nedgangen i prosent av den gjennomsnittlige stillingsprosenten.

Det er mulig å fortsette å arbeide utover aldersgrensen, og dermed også opptjene mer medlemstid. Det er både plikt og rett til å være medlem av pensjonsordningen etter at aldersgrensen er nådd om pensjonisten/medlemmet er i arbeid som kvalifiserer for medlemskap etter pensjonsordningens alminnelige regler, også etter 70 år. Eventuell alderspensjon skal reduseres som for de under 70 år.

Det skal nevnes at det er gitt regler både i lov om pensjonsordning for sykepleiere og lov om Statens Pensjonskasse om rett til tilbakekreving av for mye utbetalt pensjon. Det er også gitt slike regler i vedtektene for kommunale pensjonsordninger. Etter disse reglene kan pensjonsordningen, dersom et medlem har mottatt en ytelse i strid med redelighet og god tro, kreve beløpet tilbakebetalt. Pensjonsordningen kan også kreve en ytelse tilbake når et medlem eller noen som har handlet på medlemmets vegne, uaktsomt har gitt feilaktige eller mangelfulle opplysninger. Det samme gjelder dersom utbetalingen skyldes feil fra Pensjonsordningens side og mottakeren burde ha forstått dette. I andre tilfeller enn nevnt kan det som er utbetalt for mye, kreves tilbake dersom særlige grunner gjør det rimelig. Ved vurderingen av om det foreligger særlige grunner, skal det legges vekt på blant annet hvor lang tid det er gått siden den feilaktige utbetalingen fant sted, og om

vedkommende har innrettet seg i tillit til utbetalingen. Kravet om tilbakebetaling er begrenset til det beløpet som er i behold når vedkommende blir kjent med at utbetalingen var feilaktig.

AFP fra fylte 65 år er en del av pensjonsordningen i offentlig sektor. Det kan derfor gis alderspensjon beregnet etter pensjonsordningens alderspensjonsregler allerede fra 65 år dersom medlemmet fyller vilkårene etter reglene for AFP eller har minst 10 års medlemskap i pensjonsordningen etter fylte 50 år. Pensjonen skal likevel ikke være mindre enn om den var beregnet som folketrygdpensjon etter AFP-reglene. Er pensjonen folketrygdberegnet, gjelder egne regler for kombinasjon av arbeid og inntekt, se pkt. 6.4.

## **6.2 Pensjonsordning for folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner**

Rammer for pensjonsordning for folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner er gitt ved forskrifter av 22. april 1997 til lov om kommuner og fylkeskommuner 25. september 1992. Pensjonsordningen etableres i tilknytning til den offentlige kommunale pensjonsordningen, men ikke alle kommuner har en slik pensjonsordning. Hovedtrekkene i pensjonsordningen er:

- Den omfatter folkevalgte i tillitsverv som medfører en godtgjøring beregnet ut fra minst 1/3 stilling, men det kan avtales lavere eller høyere grense for medlemskap.
- Full pensjon gis etter 16 års medlemstid, med 66 prosent av pensjonsgrunnlaget.
- Alderspensjonen kan tidligst tas ut ved fylte 65 år.
- Det er ingen 75-årsordning slik som i pensjonsordningen for stortingsrepresentanter.
- Alderspensjon kan ikke ytes så lenge vedkommende mottar godtgjørelse som folkevalgt eller er i stilling med rett til medlemskap i pensjonsordning i offentlig sektor.
- Det kan ytes ventepenger til folkevalgt medlem som blir meldt ut av pensjonsordningen uten rett til løpende alders- eller uførepensjon.

Kommuner og fylkeskommuner som har sin pensjonsordning i Kommunal Landspensjonskasse (KLP), har dermed også pensjonsordningen for folkevalgte i kommunen og fylkeskommunen i KLP. I KLP har styret siden 1992 gitt administrasjonen fullmakt til å innvilge ventepenger, ut fra følgende retningslinjer:

- "1. Til tillitsmenn som fratrer etter fylte 60 år skal ventepenger normalt tilstås når vedkommende ikke har eller antas kunne oppnå normale inntekter. Unntak vil gjelde når tillitsmannen har krav på å gå tilbake til tidligere stilling og det på grunn av permisjonen eller andre forhold ikke er urimelig å kreve at vedkommende gjeninntre i stillingen. Likeledes gjelder unntak når vedkommende må antas å kunne gjenoppta tidligere næringsutøvelse og derigjennom skaffe seg tilfredsstillende inntekter.*
- 2. Til tillitsmenn som fratrer mellom 55 og 60 år skal ventepenger normalt ikke tilstås. Lang funksjonstid i vervet eller yrke som det er vanskelig å vende tilbake til, kan likevel gi grunnlag for tilståelse av ventepenger i spesielle tilfeller. Ventepenger tilstås for et begrenset tidsrom, høyst 3 år.*
- 3. Til tillitsmenn som fratrer før 55-års-alder tilstås ikke ventepenger med mindre det foreligger helt spesielle omstendigheter og ikke uten at det først er søkt om arbeidsledighetstrygd.*
- 4. Dersom tillitsmannen har inntekter av en størrelsesorden som gjør det unaturlig å tilstå ventepenger med fullt beløp, kan det tilstås reduserte ventepenger."*

I 1994 bestemte styret i KLP at den folkevalgte kan ha samlede inntekter inkludert ventepenger opp til nivået for full pensjon uten at dette skal føre til reduksjon av ventepengene. Det gjelder uavhengig av hvor lang opptjeningstid vedkommende har. Ventepengene reduseres krone for krone, når inntekten overstiger dette nivå. Inntekter som folkevalgte hadde ved siden av vervet, tas ikke hensyn til.

### **6.3 Pensjonsordningen for statsråder**

En egen pensjonsordning for statsråder ble etablert ved lov av 14. desember 1951 nr. 11. Statsråder og deres etterlatte har rett til pensjon etter denne loven:

- Rett til alderspensjon krever minst tre år som statsråd.

- Tre års statsrådstid gir 42 prosent av den fastsatte årlige bruttogodtgjørelse for statsråder.
- For hvert år utover tre år økes proSENTSatsen med 5, men ikke utover 6 tjenestear i alt. Høyeste pensjon blir dermed 57 prosent av godtgjørelsen som statsråd.
- Pensjonsalderen er 65 år.
- Det er ikke noen 75-årsordning etter denne pensjonsloven.
- Alderspensjon kan ikke ytes så lenge vedkommende er medlem av regjeringen eller Stortinget eller er tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling. Det samme gjelder der vedkommende har heltidsstilling som kommunalt ombud.
- Det gis rett til uførepensjon og etterlattepensjon.
- Det er ingen regler som gir rett til ventegodtgjørelse.

Pensjonsordningen skal administreres av Statens Pensjonskasse under ledelse av Pensjonskassens styre, etter lovens § 9.

Loven definerer ikke hva som er ment med hovedstilling. Statens Pensjonskasse har lagt til grunn at hovedstilling ikke nødvendigvis er 100 prosent stilling. Det legges avgjørende vekt på stillingsprosent, ikke inntektsnivå. SPK har opplyst at det har forekommet ett konkret tilfelle hvor pensjonssøkeren var tilsatt i 68 prosent stilling. Det ble vurdert som en hovedstilling, og pensjonssøknaden ble avslått. Spørsmålet om hva som ligger i begrepet hovedstilling er tatt opp med Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I departementets brev av 22. mai 2001 til SPK gis det ikke noe konkret svar, men at departementet er innstilt på å arbeide for å foreslå endringer i loven med sikte på å fremme dem for Stortinget. Det vises til pkt. 3.2.2.

I de offentlige tjenestepensjonsordningene er det gitt regler om avrunding av medlemstid. Ved beregning av samlet medlemstid blir del av år på 6 måneder eller mer regnet som helt år, mens del av år på under 6 måneder blir ikke regnet med. I pensjonsordningen for statstråder er det ikke gitt noen form for avrundingsregler, slik at det for rett til alderspensjon kreves minst tre år (36 måneder). Tilsvarende gjelder også for hvert år pensjonen skal økes.

#### 6.4 Avtalefestet pensjon (AFP)

Avtalefestet pensjon (AFP) er en førtidspensjonsordning som er opprettet ved avtale mellom landsomfattende organisasjoner av arbeidstakere og arbeidsgivere. Det er en frivillig tidligpensjonsordning for personer som har fylt 62 år, og som arbeider innenfor områder der det er tariffavtaler og hvor AFP inngår i tariffavtalen. AFP-ordningene er etablert i henhold til lov av 23. desember 1988 nr.110 om statstilskott til ordninger for avtalefestet pensjon, lov av 11. juni 1993 nr. 64 om avtalefestet pensjon for offentlige tjenestemenn m.fl., og lov av 1. juli 1994 nr. 49 om AFP for apotekvirksomhet. Grunnlaget for AFP i kommunal sektor og i helseforetak er tariffavtaler.

Det er spesielle krav som gjelder i tilknytning til ordningen; ansettelsesforhold, yrkesaktivitet på uttakstidspunktet og forutgående pensjonsopptjening i folketrygden, og om inntektsgivende arbeid på pensjoneringstidspunktet.

AFP-ordningen er noe ulikt utformet innenfor privat og offentlig sektor. I privat sektor beregnes pensjonen som regel til den alderspensjonen vedkommende ville ha fått fra folketrygden dersom han/hun hadde fortsatt i stillingen frem til fylte 67 år. Dessuten gis et AFP-tillegg som er skattefritt. I offentlig sektor beregnes AFP som i privat sektor. Det utbetales et AFP-tillegg som er noe høyere enn i privat sektor fordi dette er skattepliktig i offentlig sektor. AFP er en del av tjenstepensjon etter 65 år og pensjonen blir beregnet som vanlig alderspensjon dersom dette gir en høyere pensjon.

Forskrifter av 22. mai 2000 inneholder bl.a. følgende regler om AFP kombinert med inntekt:

##### *§ 1. Avkorting av pensjon mot pensjongivende inntekt*

*Dersom pensjonisten har pensjongivende inntekt etter uttaket av avtalefestet pensjon, skal pensjonen inkludert eventuelle vedtektsfestede tillegg reduseres med samme prosentandel som den nye pensjongivende inntekten utgjør av tidligere pensjongivende inntekt. Det samme gjelder for inntekter av samme art i utlandet. Det gjelder likevel et toleransebeløp på 15 000 kroner, se § 4.*

*Pensjonen reduseres ikke for pensjongivende inntekt som pensjonisten dokumenterer å stamme fra arbeid eller virksomhet før pensjonen ble tatt ut, herunder feriepenger og eierinntekt fra aksjeselskap som pensjonisten ikke lenger er aktiv eier i.*

*Pensjonisten skal selv gi opplysninger om forventet framtidig inntekt etter pensjonering.*

---

### *§ 3. Justering av løpende pensjon*

*Løpende pensjon kan justeres når den pensjongivende inntekten kommer til å avvike fra det inntektsanslaget delpensjonen er utmålt etter. Pensjonisten kan selv sette fram krav om slik pensjonsjustering.*

### *§ 4. Etteroppgjør mv.*

*Det skal foretas et etteroppgjør når den faktiske pensjongivende inntekten for det enkelte kalenderår er kjent. Dette gjelder likevel ikke dersom;*

- den pensjongivende inntekten er mindre enn 15 000 kroner i løpet av kalenderåret, eller*
- avviket mellom faktisk inntekt og det inntektsanslaget som delpensjonen er utmålt etter er mindre enn 15 000 kroner i løpet av kalenderåret.*

*Disse beløpene gjelder også når pensjonisten bare har mottatt pensjon i en del av året. Samlet toleransebeløp skal ikke overstige 15 000 kroner.*

*For lite utbetalt pensjon skal etterbetales, i form av et engangsbeløp fra pensjonsordningen.*

*For mye utbetalt pensjon skal trekkes i framtidige pensjonsutbetalinger. Tilbakebetalingen skal skje i løpet av 12 kalendermåneder. Dersom trekket i pensjonen overstiger 25 prosent av den månedlige ytelsen, kan tilbakebetalingen likevel foretas over en lengre periode. Det kan også foretas trekk i vedkommendes alderspensjon fra folketrygden. Pensjonisten kan samtykke til at tilbakebetalingen foretas over en kortere periode eller som et engangsbeløp.*

*I pensjoneringsåret skal tidligere pensjongivende inntekt etter § 2, dividert med 12 og multiplisert med antall kalendermåneder før uttakstidspunktet, holdes utenfor etteroppgjøret. Dersom pensjonisten godtgjør at den faktiske pensjongivende inntekten før uttaket av pensjon overstiger dette beløpet, kan vedkommende kreve at det overskytende også holdes utenfor etteroppgjøret.*

*I det året det tas ut alderspensjon fra folketrygden legges det til grunn at faktisk inntekt er likt fordelt over hele året, med mindre pensjonisten godtgjør noe annet."*

Dersom pensjonisten etter uttak av pensjon får arbeidsinntekt (dvs. pensjongivende inntekt), skal pensjonen – inklusive AFP-tillegget – fastsettes i prosent i forhold til reduksjonen i arbeidsinntekt. Det er ingen rett til friinntekt (fribehold). I prinsippet skal pensjonen avkortes allerede fra første krone. Av

administrative grunner er det imidlertid lagt inn et toleransebeløp, slik at ikke ethvert avvik skal føre til justering av pensjonen. Toleransebeløpet utgjør 15 000 kroner fra 2002 (tidligere 4 000 kroner). Forventet fremtidig arbeidsinntekt vil vanligvis registreres lik månedsinntekten x 12. Det er pensjonistene selv som har ansvar for å anslå hvor stor pensjongivende inntekt de vil få samtidig med pensjonen i løpet av året eller gjenstående del av året i det året de tar ut pensjon første gang. De har også ansvar for å melde fra om endringer i den pensjongivende inntekten.

All inntekt som stammer fra arbeid før uttak av AFP – det vil si før pensjonen ble tatt ut første gang – holdes utenfor inntektsprøving av pensjonen. Dette gjelder uavhengig av om pensjonisten har tatt ut full eller gradert AFP og uavhengig av tidspunktet for utbetalingen av inntekten.

I vedtektene for AFP for LO/NHO-ordningene § 12 heter det at " feriepenger, provisjoner og annen pensjongivende inntekt som utbetales etter pensjonsuttaket, men som er opptjent tidligere, såkalte etterslepsinntekter, og som ordinært har forfall etter fratredelsen, skal som hovedregel ikke føre til reduksjon av pensjonen."

I NAVs rundskriv om AFP for LO/NHO-ordningene er honorar og bonus andre eksempler på slike etterslepsinntekter som kan stamme fra arbeid før uttak av AFP. Det samme gjelder sluttvederlag og gavepensjoner som gis av arbeidsgiver for lang og tro tjeneste. En forutsetning for å holde etterslepsinntekter utenfor inntektsprøving er at det foreligger dokumentasjon fra arbeidsgiver på den del av inntekten som stammer fra arbeid før første uttak av AFP. Dette har også andre AFP-ordninger lagt til grunn.

Det gjelder også royalties, for eksempel inntekter fra boksalg hvor produktet kan ha blitt tilvirket flere år tidligere. Dette er slått fast i kjennelse fra Trygderetten 6. januar 2006, anke nr. 05/1514. I denne saken hadde den ankende part da hun søkte pensjon i 2001 krysset av i søknadsskjema for AFP at hun ikke ville ha arbeids- eller næringsinntekter etter uttak av AFP. På bakgrunn av disse opplysninger ble det beregnet 100 prosent AFP i juni samme år. Ved etteroppjøret for 2002 fremkom at pensjonisten hadde hatt inntekter på 668 kroner utover toleransebeløpet på 15 000 kroner og ankemotparten krevde hele den for mye utbetalte pensjon tilbake. Inntektene på 668 kroner stammet fra en bok hun skrev i 1997. Trygderetten fant at inntekten falt

inn under Forskriften § 1 annet ledd, i det den stammet fra arbeid eller virksomhet før pensjon ble tatt ut, nemlig 1997. Inntekten skulle dermed ikke tas med i etteroppgjøret.

Det foretas en etterkontroll av arbeidsinntekten gjennom et etteroppgjør av pensjonen når den faktiske pensjonsgivende inntekten for det enkelte kalenderår er kjent. Dersom faktisk arbeidsinntekt avviker fra det som tidligere er lagt til grunn som forventet arbeidsinntekt, skal pensjonen omregnes tilbake i tid. Dette gjelder likevel ikke dersom den faktiske pensjonsgivende inntekten er mindre enn 15 000 kroner for kalenderåret, eller når avviket mellom faktisk inntekt og det inntektsanslaget som delpensjonen er utmålt etter er mindre enn 15 000 kroner. Disse toleransebeløpene gjelder også når pensjonisten bare har mottatt pensjon i en del av året. For lite utbetalt pensjon skal etterbetales i form av et engangsbeløp fra pensjonsordningen. For mye utbetalt pensjon skal trekkes i framtidige pensjonsutbetalinger. Tilbakebetalingen skal skje i løpet av 12 kalendermåneder.

Trygderetten har i flere kjennelser fastslått at bestemmelsene om avregning er av helt objektiv karakter og at avregning skal skje uten hensyn til om pensjonisten eller pensjonsutbetaler kan bebreides for at pensjonen i utgangspunktet ble beregnet på feilaktig grunnlag. Det vises til Trygderettens kjennelse, ankenr. 04/03332. Den ankende part ble innvilget AFP fra 1. juli 2001. På grunn av at inntektene i 2002 ble større enn det som var lagt til grunn som fremtidig inntekt pluss tolereansebeløpet, ble det foretatt avregning/etteroppgjør med det resultat at den ankende part måtte tilbakebetale for mye utbetalt pensjon. Den ankende part (AP) anførte at det var på bakgrunn av mangelfull informasjon at AP hadde kommet i en vanskelig økonomisk situasjon, at han hadde vært i god tro og ikke opptrådt uaktsomt, at han hadde innrettet seg i tillit til at utbetalingen av pensjonen var riktig, og at trygdekontorets rutiner burde vært bedre. Trygderetten viste til at avregningsreglene i forskriften om etteroppgjør var helt objektive og at de ikke forutsetter subjektiv skyld eller uaktsomhet hos mottakeren. De anførsler som var fremsatt om at AP var i god tro, fant derfor Trygderetten ikke relevante i denne sammenheng.

Dersom AFP er beregnet etter reglene for offentlig tjenestepensjon, er det reglene om inntekt kombinert med vanlig alderspensjon som gjelder.



## 6.5 Folketrygdens alderspensjon

Alle som bor eller arbeider i Norge opparbeider rett til alderspensjon fra folketrygden. For å få rett til alderspensjon fra folketrygden må en ha minst tre års botid i Norge etter fylte 16 år. Pensjonen utbetales fra fylte 67 år. For å få full pensjon kreves det en opptjeningstid på 40 år. For gruppen mellom 67 og 70 år er det fleksibel pensjonsalder, og de som er i denne aldersgruppen fortsetter å tjene opp pensjonspoeng ved å fortsette i arbeid.

Da lov om folketrygd ble vedtatt i 1967, var pensjonsalderen 70 år. Pensjonsalderen ble senket fra 70 til 67 år med virkning fra 1. januar 1973. Mellom 67 og 70 år var retten til alderspensjon inntektsprøvd. Det ble samtidig (i 1973) innført et ventetillegg for delen av pensjonen som ikke ble tatt ut før fylte 70 år. Ventetillegget ble utbetalt fra det tidspunkt hel pensjon ble tatt ut, senest ved fylte 70 år. Muligheten for opptjening av ventetillegg ble opphevet med virkning fra 1. april 1984.

Fra 1. januar 1997 ble det innført nye regler om alderspensjon for dem som er mellom 67 og 70 år og som har arbeidsinntekt. Da ble bestemmelsen om at summen av pensjon og arbeidsinntekt ikke kunne utgjøre mer enn tidligere arbeidsinntekt opphevet slik at det kunne utbetales en redusert pensjon i tillegg til full arbeidsinntekt. Alderspensjonen ble videre redusert med 40 prosent av arbeidsinntekter som oversteg grunnbeløpet.

Fra 1. januar 2002 ble grensen for arbeidsinntekt (fribeløp) som alderspensjonister kan ha uten at pensjonen avkortes, økt fra en til to ganger grunnbeløpet. Fra 1. januar 2008 er det anledning til å arbeide og likevel få full alderspensjonen for dem som er 67 år. Alderspensjonen blir ikke redusert før ved fylte 68 år. Det er vedtatt ved lov av 19. desember 2008 at også 68-åringene kan ta ut full alderspensjon uten avkortning for arbeidsinntekt.

Etter folketrygdloven § 19-6 skal alderspensjonen reduseres (graderes) på grunnlag av pensjongivende inntekt og arbeidsinntekt av samme art i utlandet som vedkommende har. For året etter at pensjonisten avsluttet sitt arbeid eller sin virksomhet helt, skal pensjonen ikke reduseres på grunnlag av pensjongivende inntekt som stammer fra arbeidet eller virksomheten, såkalte etterslepsinntekter.

Det er gitt forskrifter av 11. mars 1997 om fastsetting og endring av årlig framtidig inntekt for alderspensjonister mellom 68 og 70 år. Den årlige framtidige inntekten fastsettes på grunnlag av pensjonistens egne opplysninger om forventet framtidig pensjonsgivende inntekt.

Årsinntekten fastsettes etter forskriften § 2 på følgende måte:

- a) Når pensjonisten er arbeidstaker, multipliseres den månedlige inntekten med tolv selv om arbeidsforholdet er tidsbegrenset. Hvis månedsinntektene varierer, fastsettes årlig framtidig inntekt ut fra en antatt gjennomsnittlig månedsinntekt. I kalenderår etter fylte 68 år legges likevel årsinntekten til grunn hvis den er mindre enn to ganger grunnbeløpet.
- b) Når pensjonisten har inntekt som selvstendig næringsdrivende eller som frilanser, fastsettes årsinntekten skjønnsmessig i samråd med pensjonisten, og ut fra sykepengegrunnlaget og tidligere års pensjonsgivende inntekt.

Disse reglene blir behandlet nærmere i vedlegg 3 punkt 2.2.

**STORTINGSPENSJON OG FOLKETRYGDEN**

Av professor dr. juris Asbjørn Kjønsdal

## INNHOLD

<b>1. PROBLEMSTILLINGER OG PLAN FOR FRAMSTILLINGEN .....</b>	<b>1</b>
<b>2. INNTEKTSPRØVING AV PENSJONER.....</b>	<b>3</b>
2.1 INNLEDNING .....	3
2.2 ALDERSPENSJON FOR DEM SOM ER MELLOM FYLTE 68 OG 70 ÅR .....	4
2.2.1 <i>Systemet for inntektsprøving</i> .....	4
2.2.2 <i>Arten av inntekt som inngår i inntektsprøvingen for arbeidstakere og frilansere</i> .....	6
2.2.3 <i>Selvstendig næringsdrivende som er aktive deltakere i eget foretak</i> .....	7
2.2.4 <i>Inntekt fra utlandet</i> .....	8
2.2.5 <i>Tidfesting (periodisering) av inntekter, særlig om etterslepsinntekter</i> .....	9
2.2.6 <i>Etterslepsinntekt for aktive deltakere i eget aksjeselskap</i> .....	10
2.2.7 <i>Det skal fastsettes en framtidig inntekt</i> .....	11
2.3 INNTEKTSPRØVING AV FORSØRGERTILLEGGENE .....	13
2.4 INNTEKTSPRØVING AV ETTERLATTEPENSJON OG OVERGANGSSTØNAD .....	15
2.4.1 <i>Systemet for inntektsprøving</i> .....	15
2.4.2 <i>Det skal fastsettes en framtidig inntekt</i> .....	17
2.5 FOLKETRYGDENS UFØREPENSJON; OM FASTSETTING AV UFØREGRAD OG FRIINNTekt.....	19
2.5.1 <i>Generelt om folketrygdens uførepensjon</i> .....	19
2.5.2 <i>Fastsetting av framtidig arbeidsinntekt</i> .....	21
2.5.3 <i>Opparbeidet inntekt som etterslep fra avsluttet aktivitet</i> .....	22
2.5.4 <i>Opphevelsen av delingsmodellen</i> .....	24
2.5.5 <i>Inntekt ved siden av uførepensjon</i> .....	25
2.6 SAMMENDRAG.....	27
<b>3. SPØRSMÅL OM GJENNOMSNITTSINNTekt FOR TRE ÅR .....</b>	<b>29</b>
3.1 INNLEDNING .....	29
3.2 DAGPENGER UNDER ARBEIDSLØSHET .....	30
3.3 SYKEPENGER .....	30
3.4 OMSORGPENGER, FORELDREPENGER OG LIGNENDE .....	31
3.5 REHABILITERINGSPENGER, ATTFØRINGSPENGER OG TIDSBEGRENSET UFØRESTØNAD.....	32
3.6 FOLKETRYGDENS PENSJONER, SÆRLIG TILLEGGSPENSJON .....	32
3.7 YRKESKADEDEKNING .....	34
3.8 SAMMENDRAG.....	34
<b>4. SAKSBEHANDLINGSREGLER.....</b>	<b>35</b>
4.1 INNLEDNING .....	35
4.2 FORVALTNINGSLOVEN.....	36
4.3 FOLKETRYGDLOVEN.....	37
4.4 SAMMENDRAG.....	39

<b>5.</b>	<b>KONTROLL MED TRYGDEMISBRUK.....</b>	<b>40</b>
5.1	INNLEDNING .....	40
5.2	KONTROLLORDNINGER SOM NAV BENYTTET .....	40
5.3	EKSEMPEL PÅ STØNADSBREV .....	42
5.4	ORIENTERING FRA NAV .....	45
5.5	LOVFORSLAG OM TRYGDEMISBRUK.....	47
5.6	SAMMENDRAG.....	49
<b>6.</b>	<b>TILBAKESØKING AV URIKTIG PENSJONSUTBETALING .....</b>	<b>49</b>
6.1	INNLEDNING .....	49
6.2	CONDUCTIO INDEBITI.....	50
6.3	TILBAKEKREVING ETTER FEILAKTIG UTBETALING .....	51
6.4	AVKORTING AV FRAMTIDIGE TRYGDEYTELSER ETTER AT FEILAKTIG UTBETALING HAR FUNNET STED .....	55
6.5	LOVFORSLAG OM TILBAKEBETALING AV TRYGDEYTELSER.....	57
6.6	FOREDELSE AV TILBAKEBETALINGSKRAV .....	58
6.7	SAMMENDRAG.....	60

## **1. PROBLEMSTILLINGER OG PLAN FOR FRAMSTILLINGEN**

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter er meget kort og inneholder ikke bestemmelser om de fleste av de spørsmålene som ofte oppstår i pensjons- og trygdeordninger. Det er her mange viktige "lovtomme rom".

Lovforarbeidene, rettspraksis og andre tungtveiende rettskilder gir sjelden veiledning når lovens begreper skal tolkes og gjeldende rett skal fastlegges. Bruk av reelle hensyn gir heller ikke klare svar på et felt hvor offentlig politikk og privatøkonomi er så sammenvevd.

Praksis fra Pensjonsordningens styre og sekretariat kan tillegges rettskildevekt, hvis det dreier seg om en slags sedvanerettsdannelse. Det må kreves at praksis er langvarig, omfattende og konsekvent. Det kan her vises til Høyesteretts dom i Rt. 1995 s. 54, som gjaldt trygdeetatens og Trygderettens praksis i saker om barnetrygd til ugifte mødre.

På punkter hvor Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter ikke inneholder regler eller reglene er uklare, må de tolkes i lys av det som kan benevnes som alminnelige pensjonsrettslige prinsipper. Slike prinsipper har blitt til etter flere tiårs erfaringer, praksis, gjennomtenkninger, utredninger og lovbeslutninger hvor en rekke trygdefunksjonærer, pensjonsekspert, rikspolitikere og andre har deltatt.

I det følgende skal vi presentere noen grunnprinsipper i folketrygdens pensjonsordninger. Folketrygden omfatter hele befolkningen, og den har et stort administrativt apparat (NAV). Folketrygden er grunnmuren i det norske trygde- og pensjonssystemet, og den gir uttrykk for flere alminnelige pensjonsrettslige prinsipper. Folketrygden danner et "bakteppe" for de mer spesielle ordningene, blant annet Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter og Pensjonsordningen for statsråder.

Statens Pensjonskasse, kommunale pensjonsordninger og andre større tjenestepensjonsordninger står i en mellomstilling mellom folketrygden og de små ordningene. Grunnprinsippene i slike pensjonsordninger kan også gi veiledning når loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter skal tolkes og utfylles.

Det samme gjelder ordningene om avtalebaserte førtidspensjoner for dem som har fylt

62 år. Hovedprinsippene i slike pensjonsordninger er beskrevet i vedlegg 1 punkt 2.3, 2.4, 7.2 og 7.6.4 og vedlegg 2 punkt 6.

De viktigste tolkningsspørsmålene som er av betydning for Ekspertutvalgets arbeid, knytter seg til loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter § 2 fjerde ledd. Etter denne bestemmelsen har tidligere stortingsrepresentanter rett til alderspensjon når summen av den enkeltes alder og funksjonstid på Stortinget er mer enn 75 år. Enkelte kan ha rett til pensjon allerede som 50-åringer, men de fleste får ikke rett til pensjon etter denne bestemmelsen før de er omkring 60 år. Slik pensjon løper til de får rett til alderspensjon ved lovens pensjonsalder som er 65 år.

Etter § 2 fjerde ledd skal pensjonen falle bort for dem som "har eller får tilsvarende inntektsgivende arbeid". Loven inneholder ikke regler om hvordan man skal fastsette framtidig inntekt.

Inntektsprøvingssystemet etter 75-årsordningen i Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter er av samme karakter som inntektsprøvingssystemene for folketrygdens alderspensjon og forsørgertillegg. I disse tilfellene skal ytelsene reduseres når pensjonisten faktisk har arbeidsinntekt av en viss størrelse. Etterlattepensjon og uførepensjon reduseres også mot arbeidsinntekt. I disse ordningene foretas det imidlertid reduksjon ikke bare når pensjonisten faktisk har arbeidsinntekt av en viss størrelse, men også når han eller hun har muligheter til å skaffe seg arbeidsinntekt (hypotetisk inntekt). I punkt 2 vil vi gjøre rede for inntektsprøvingen av folketrygdens pensjoner.

I Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter er det i enkelte saker blitt praktisert en regel om å regne ut gjennomsnittet av arbeidsinntekten i tre år. En slik regel er også lagt til grunn av Riksrevisjonen. Det er ikke inntatt noen slik regel i loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter. Sekretæren for Pensjonsordningen har opplyst at regelen om gjennomsnittlig inntekt for tre år, er blitt til etter inspirasjon fra folketrygdloven. I punkt 3 skal vi gjøre rede for bestemmelser i folketrygdloven hvor man bygger på gjennomsnittsinntekten for tre år.

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter inneholder ikke regler om behandling av saker om pensjon. Men forvaltningsloven inneholder viktige regler som skal trygge rettssikkerheten når vedtak skal treffes. Denne loven gjelder imidlertid

ikke for Stortingets virksomhet. Det må likevel gjelde visse rettsprinsipper om forsvarlig saksbehandling når Pensjonsordningens styre og sekretariat treffer pensjonsvedtak. Folketrygdloven kapittel 21 inneholder viktige saksbehandlingsregler som kommer i tillegg til forvaltningslovens regler. Saksbehandlingsreglene skal vi behandle i punkt 4.

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter inneholder ikke regler om kontroll med pensjonistenes inntekter når vedtak om pensjon treffes eller etter at pensjon er innvilget. På dette punkt har folketrygdloven viktige regler; det foreligger en omfattende praksis fra NAV (tidligere trygdeetaten og Aetat) om håndheving av disse reglene; og Regjeringen har fremmet et forslag til innskjerping av reglene som nå er til behandling i Stortinget. Dette vil bli behandlet i punkt 5.

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter inneholder ikke regler om tilbakebetaling av ytelser som en person ikke har vært berettiget til å motta. Det gjelder visse ulovfestede prinsipper (*condictio indebiti*) om tilbakebetaling av ytelser. Folketrygdloven §§ 22-15 og 22-16 inneholder også regler om tilbakebetaling og avregning mot framtidige trygdeytelser for å dekke feilaktig utbetaling. Regjeringen har fremmet et forslag til innskjerping av reglene om tilbakebetaling, som nå er til behandling i Stortinget. Disse prinsippene og reglene vil bli behandlet i punkt 6.

## **2. INNTEKTSPRØVING AV PENSJONER**

### **2.1 Innledning**

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter gir i prinsippet en rett til pensjon etter 75-årsordningen, men det skal foretas en inntektsprøving. Etter praksis fra Pensjonsordningens styre og sekretariat er inntektsgrensen satt ved pensjonens størrelse, som for tiden fra 1. oktober 2007 til 1. oktober 2008 er på 431 640 kroner (for ett år). Dette er altså et fribeløp som pensjonisten kan tjene uten at pensjonen faller bort.

Dermed kan en pensjonist ha en pensjon på 431 640 kroner og en arbeidsinntekt opp til 431 640 kroner per år. Det kan til sammen bli opp til 863 280 kroner per år, som utgjør 132 prosent av godtgjørelsen som stortingsrepresentant (654 000 kroner).



Arbeidsinntekt etter pensjoneringstidspunktet utover fribeløpet vil etter praksis i Pensjonsordningens styre og sekretariat føre til bortfall av hele stortingspensjonen. Det blir dermed en stor terskelvirkning ved økning av arbeidsinntekten fra nivået på pensjonen (66 prosent av godtgjørelsen som stortingsrepresentant) til en krone over dette nivået.

I dette kapitlet skal vi presentere systemene for inntektsprøving av pensjoner fra folketrygden. Folketrygden har fire viktige systemer for inntektsprøvingen av pensjoner: Alderspensjon reduseres for dem som er mellom 69 og 70 år og som har arbeidsinntekt over to ganger folketrygdens grunnbeløp (punkt 2.2). Forsørgertilleggene for ektefelle og barn reduseres for dem som har pensjonsytelser og arbeidsinntekter over en viss størrelse (punkt 2.3). Det avgjørende etter disse to systemene er den faktiske inntekten, ikke hva pensjonistene har evne til å tjene. Både etterlattepensjon (punkt 2.4) og uførepensjon (punkt 2.5) kan reduseres når pensjonisten har muligheter til å forsørge seg selv ved eget arbeid.

## **2.2 Alderspensjon for dem som er mellom fylte 68 og 70 år**

### *2.2.1 Systemet for inntektsprøving*

Alderspensjon fra folketrygden ytes fra fylte 67 år. For gruppen mellom 69 og 70 år graderes pensjonen for dem som faktisk har arbeidsinntekt (folketrygdloven § 19-6). Det er grunnpensjon, tilleggspensjon og særtillegg som reduseres etter disse reglene. Disse tre ytelsene kan ikke settes ned for personer over 70 år selv om de fremdeles har eller kan skaffe seg inntekter.

Fram til 1. januar 2008 gjaldt reglene for inntektsprøving av alderspensjon for aldersgruppen 67 til 70 år. Deretter ble 67-åringene fritatt fra inntektsprøving. Fra 1. januar 2009 ble inntektsprøvingen også opphevet for 68-åringene, og den gjelder nå bare for 69-åringene. Se Ot.prp. nr. 8 (2008–2009), Innst. O. nr. 21 (2008–2009) og lov av 19. desember 2008 nr. 107.

Disse endringene viser at det i folketrygden er blitt en økende adgang til å kombinere full arbeidsinntekt med full pensjon. Det gjelder imidlertid grupper som er mye eldre enn de som har rett til stortingspensjon etter 75-ordningen. Den nye tendensen har kommet på tampen av den perioden som er omfattet av Ekspertutvalgets

granskningsperiode. I det meste av denne perioden har folketrygdens alderspensjon vært inntektsprøvd i tre år. Disse reglene har altså vært fullt virksomme i nesten hele granskningsperioden, og de er av prinsipiell interesse. De vil bli omtalt i det følgende.

Folketrygdens grunnpensjon, tilleggspensjon og sært tillegg kan aldri bli redusert fordi pensjonisten har formue, renteinntekt, pensjonsinntekt fra andre ordninger enn folketrygden og liknende inntekter. Derfor sier vi gjerne at folketrygdens hovedytelser ikke er behovsprøvd, men at de inntektsprøves for dem som er mellom 69 og 70 år.

Det er bare grunnpensjon, tilleggspensjon og sært tillegg som reduseres etter reglene i folketrygdloven § 19-6. Forsørgertilleggene for ektefelle og barn reduseres etter reglene i § 3-26, se punkt 2.3 nedenfor. Man kan altså ikke anvende begge disse to reduksjonsreglene overfor samme trygdeytelser.

Pensjonen for gruppen mellom 69 og 70 år skal som hovedprinsipp komme i stedet for bortfalt arbeidsinntekt og ikke i tillegg til den. Denne aldersgruppen har imidlertid ingen plikt til å utnytte sin arbeidskraft. Vil de nyte sitt otium i fred og ro, står adgangen åpen til å ta ut full pensjon.

Dersom en pensjonist mellom 69 og 70 år velger å arbeide, kan vedkommende ha en pensjongivende inntekt opp til to ganger folketrygdens grunnbeløp (2 G) uten at pensjonen blir redusert. Med dagens grunnbeløp på 70 256 kroner blir dette fribeløpet 140 512 kroner for ett år. For en måned blir fribeløpet på 2/12 av grunnbeløpet, for tiden 11 709 kroner.

For hver krone en pensjonist tjener over dette fribeløpet, vil alderspensjonen bli redusert med 40 øre. I folketrygden foretas det altså en gradvis nedtrapping av pensjonen.

Dette er et helt annet system enn det som praktiseres i Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, hvor hele pensjonen faller bort når arbeidsinntekten overskrider alderspensjonens størrelse. Det er her en meget høy terskel (et stort fribeløp) for fullstendig bortfall av pensjon, altså ikke en lav terskel (et lite fribeløp) og deretter en gradvis nedtrapping slik som i folketrygden.

Eksempel med alderspensjon fra folketrygden: En arbeidstaker har en årlig inntekt på 654 000 kroner som svarer til godtgjørelsen for stortingsrepresentanter for perioden fra 1. oktober 2007 til 1. oktober 2008. Ved fylte 69 år vil vedkommende få

rett til en alderspensjon fra folketrygden som er på 250 000 kroner per år. Sett at han nå vil gå over til 66 prosent stilling og vil tjene ca. 431 640 kroner per år (som svarer til alderspensjon fra ordningen for stortingsrepresentanter). Han vil da få sin pensjon redusert med:  $(431\ 640 \div 140\ 512) \times 0,40 = 116\ 451$  kroner. Fra folketrygden vil han dermed få utbetalt:  $250\ 000 \text{ kroner} \div 116\ 451 \text{ kroner} = 133\ 549$  kroner. Sum pensjon og arbeidsinntekt blir da:  $431\ 640 + 133\ 549 = 565\ 189$  kroner. Det utgjør 86 prosent av tidligere arbeidsinntekt.

### *2.2.2 Arten av inntekt som inngår i inntektsprøvingen for arbeidstakere og frilansere*

Det er framtidig "pensjonsgivende inntekt" som fører til reduksjon av alderspensjonen fra folketrygden. Etter folketrygdloven § 3-15 er "pensjonsgivende inntekt" som hovedregel det samme som "personinntekt etter skatteloven § 12-2".

Etter skatteloven § 12-2 bokstav a omfatter begrepet personinntekt "fordel vunnet ved arbeid etter § 5-10". Etter § 5-10 bokstav a omfatter dette "lønn, honorar, feriepenger og annen godtgjørelse for arbeid og oppdrag i og utenfor tjenesteforhold, men ikke i virksomhet". Etter § 5-10 bokstav b er "godtgjørelse som medlem av styre, representantskap, utvalg, råd og lignende" omfattet av uttrykket "fordel vunnet ved arbeid".

Folketrygdloven skiller mellom arbeidstakere, frilansere og selvstendig næringsdrivende, se §§ 1-8, 1-9 og 1-10. Skatteloven § 12-2 bokstav a og b omfatter både arbeidsinntekt i og utenfor tjenesteforhold, altså inntekt både som arbeidstakere og som frilansere.

Det er inntekt som kan tilbakeføres til personlig arbeidsinnsats som er pensjonsgivende inntekt og personinntekt; renteinntekter, aksjeutbytte, leieinntekter og andre kapitalinntekter faller utenfor. Videre er det brutto arbeidsinntekt som er pensjonsgivende inntekt og personinntekt; man kan ikke gjøre fradrag for gjeldsrenter, fagforeningskontingent, minstefradrag mv.

Som personinntekt og pensjonsgivende inntekt regnes også dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, foreldrepenger (lite aktuelt for alderspensjonister),

rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad og overgangsstønad fra folketrygden (skatteloven § 5-10 bokstav c og § 12-2 bokstav c).

Som personinntekt, men ikke som pensjonsgivende inntekt, regnes pensjoner, føderåd og livrente (skatteloven § 12-2 bokstav b og folketrygdloven § 3-15 andre ledd bokstav a).

### *2.2.3 Selvstendig næringsdrivende som er aktive deltakere i eget foretak*

For selvstendig næringsdrivende må man i trygderetten skille mellom inntekt som kan tilbakeføres til (tilordnes) personlig arbeidsinnsats og inntekt som kan tilbakeføres til (tilordnes) kapitalinnskudd i virksomheten. Fra og med inntektsåret 1992 til og med inntektsåret 2005 gjaldt det i skatteretten en delingsmodell hvor man beregnet personinntekt etter skatteloven §§ 12-10 til 12-17.

Delingsmodellen gjaldt for aktive personer i deltakerlignede selskaper og aksjeselskaper dersom de eide minst 2/3 av andelene/aksjene eller hadde rett til 2/3 av overskuddet/utbytte. Som aktive deltakere ble regnet de som arbeidet mer enn sporadisk. For eiere i ikke-liberale yrker, var arbeidskravet lenge ca. 300 timer per år i virksomheten, altså ca. 1/6 årsverk.

For å komme fram til personinntekten, tok man utgangspunkt i skatteyterens alminnelige inntekt og gjorde korreksjoner for kapitalinntekter, kapitalutgifter og en rekke andre faktorer.

Delingsmodellen inneholdt en rekke kompliserte regler. Se nærmere Frederik Zimmer, Lærebok i skatterett, Oslo 2001 s. 402 flg.

Den beregnede personinntekten kunne bli høyere enn det vedkommendes arbeidsinnsats i selskapet skulle tilsi. Dette kunne for trygderettslig formål korrigeres etter en bestemmelse i folketrygdloven § 3-15 fjerde ledd. En reduksjon av pensjonsgivende inntekt, førte til et høyere inntektsfradrag og til en høyere alderspensjon. Det var et vilkår for å få nedsatt pensjonsgivende inntekt at den beregnede personinntekten var vesentlig høyere enn antatt normallønn for den arbeidsinnsatsen som vedkommende utførte for foretaket.

Fra og med inntektsåret 2006 ble delingsmodellen erstattet av en foretaksmodell, en deltakermodell og en aksjonærmodell.

Skatteloven §§ 12-10 til 12-14 inneholder nærmere regler om foretaksmodellen. Det kreves ikke lenger at eieren av enkeltpersonforetaket skal være aktiv i foretaket.

For å komme fram til personinntekten tar man utgangspunkt i virksomhetens alminnelige inntekt og gjør korreksjoner for en rekke faktorer, herunder såkalt skjermingsfradrag.

For deltakere i deltakerlignet selskap er uttak av godtgjørelse for arbeid personinntekt etter skatteloven § 12-2 bokstav f. For dem som arbeider for aksjeselskap, vil lønn og annen godtgjørelse for arbeid være personinntekt etter hovedregelen i § 12-2 bokstav a om fordel vunnet ved arbeid.

Foretaksmodellen, deltakermodellen og aksjonærmodellen består av en rekke kompliserte regler. Se nærmere Frederik Zimmer, Lærebok i skatterett, Oslo 2005 s. 287 flg. og 347 flg.

De nye skattereglene tar sikte på å komme fram til en personinntekt som gjenspeiler avkastningen av eierens arbeid i virksomheten. Skatteloven kapittel 12 om beregning av personinntekt vil via folketrygdloven § 3-15 få betydning for hva som skal regnes som pensjonsgivende inntekt.

Etter innføringen av aksjonærmodellen skal det ikke lengre beregnes en personinntekt som er knyttet til eierskap i selskapet. Det er derfor ikke funnet grunn til å ha regler i folketrygdloven for å korrigere pensjonsgivende inntekt for selvstendig næringsdrivende. Ved lov av 15. juni 2007 nr. 21 ble bestemmelsen i folketrygdloven § 3-15 fjerde ledd opphevet med virkning fra inntektsåret 2008.

#### *2.2.4 Inntekt fra utlandet*

Etter folketrygdloven § 19-6 er det pensjonsgivende inntekt som fører til reduksjon i alderspensjonen. Etter § 19-6 andre ledd første punktum likestilles "pensjonsgivende inntekt" i Norge og "arbeidsinntekt av samme art i utlandet". Det avgjørende er altså om inntekten kan tilbakeføres til arbeidsinnsats, ikke hvor arbeidet er utført.

Denne bestemmelsen ble tatt inn i folketrygdloven ved en lovendring av 10. desember 1999. I lovens forarbeider uttales det at det hadde vært reist tvil om gjeldende lov ga hjemmel til å ta hensyn til arbeidsinntekt fra utlandet. Departementet

viste til at eldre lovgivning og lang praksis talte for at det var adgang til å ta hensyn til slik inntekt ved inntektsprøvingen. Departementet mente at det var behov for å lovfeste denne praksisen for å hindre misforståelser i framtiden, se Ot.prp. nr. 46 (1998–1999) s. 27 (punkt 15).

Uten denne klare lovbestemmelsen kunne det vært hevdet at reduksjonen i alderspensjonen skulle være begrenset til inntekt som var pensjongsgivende i folketrygden. Dette ville ha medført at den som hadde ervervsinntekt i utlandet som ikke var pensjongsgivende her i landet, fikk utbetalt alderspensjon uten reduksjon. Etter lovendringen er det ikke tvil om at også arbeidsinntekt i utlandet skal tas med i inntektsgrunlaget ved inntektsprøving av alderspensjon.

#### *2.2.5 Tidfesting (periodisering) av inntekter, særlig om etterslepsinntekter*

Personinntekt og pensjongsgivende inntekt fastsettes for hvert kalenderår, se skatteloven § 14-1 og folketrygdloven § 3-15 tredje ledd.

Etter skatteloven § 14-3 tas arbeidsinntekt til inntekt "i det året da beløpet utbetales eller ytelsen erlegges, eller i tilfelle på et tidligere tidspunkt da det oppstår adgang til å få beløpet utbetalt eller ytelsen erlagt". Dette kalles gjerne kontantprinsippet. Det avgjørende er betalingstidspunktet, eventuelt et tidligere forfallstidspunkt.

Kontantprinsippet er imidlertid ikke skattelovens hovedregel. Denne er å finne i § 14-2, som bestemmer at en fordel skal tas til inntekt "i det året da fordelten tilflyter skatteyteren. Fordel som innvinnes ved overføring fra andre, tas til inntekt når skatteyteren får en ubetinget rett til ytelsen". Dette kalles gjerne realisasjonsprinsippet.

Skatteloven inneholder en rekke kompliserte regler om tidfesting av personinntekt. Se nærmere Frederik Zimmer, Lærebok i skatterett, Oslo 2005 s. 301 flg.

I folketrygdloven § 19-6 andre ledd andre punktum er det bestemt: "For året etter at pensjonisten avsluttet sitt arbeid eller sin virksomhet helt, skal pensjonen ikke reduseres på grunnlag av pensjongsgivende inntekt som stammer fra arbeidet eller virksomheten." Dette kalles gjerne "etterslepsinntekt". For arbeidstakere er det viktig

at feriepengene ofte utbetales året etter at de er opptjent. For styremedlemmer er det viktig at styrehonorarer vanligvis utbetales året etter at man har sittet i et styre.

Problemer som knytter seg til "etterslepsinntekter" er viktig for mange tidligere stortingsrepresentanter, men vi kan ikke se at dette har vært tatt opp på generell basis av styret og sekretariatet for Pensjonsordningen. Det er imidlertid implisitt tatt stilling til slike spørsmål i en del enkeltsaker, og det ser ut til at styret og sekretariatet som regel har lagt til grunn det som er mest gunstig for pensjonisten i den enkelte sak.

I NAVs rundskriv er det gitt nærmere kommentarer til folketryktdloven § 19-6. Her vil vi sitere følgende:

"For året etter at pensjonisten avsluttet sitt arbeid eller sin virksomhet helt, skal pensjonen ikke reduseres på grunnlag av pensjongivende inntekt som stammer fra arbeidet eller virksomheten.

Feriepenger skal etter ferieloven § 11 utbetales når arbeidsforholdet avsluttes. I praksis viser det seg ofte at enkelte arbeidstakere som går av med pensjon får feriepengene utbetalt året etter at arbeidsforholdet er avsluttet. Utbetaling av feriepenge skal da ikke medføre avkorting av pensjon. *Dette gjelder bare når pensjonisten har avsluttet sitt arbeid eller sin virksomhet helt.*"

#### 2.2.6 Etterslepsinntekt for aktive deltakere i eget aksjeselskap

For aksjeselskaper gjaldt det fra og med inntektsåret 1992 til og med inntektsåret 2004 en delingsmodell i skatteretten.

Problemer knyttet til etterslepsinntekt for selvstendig næringsdrivende ble tatt opp i Innst. O. nr. 72 (1994–1995). Her uttalte et flertall i finanskomiteen at avkorting i trygdeytelser må ses i sammenheng med faktisk arbeid og mottatt lønn snarere enn tilordnet inntekt. Det ble fremmet forslag i Ot.prp. nr. 4 (1996–1997). På side 10-11 uttalte departementet følgende om aktive eiere i aksjeselskaper:

"Aktive eiere i aksjeselskap (aktive aksjonærer) får også beregnet slik tilordnet pensjongivende inntekt fra foretaket. Men beregningen skjer for året etter aktivitetsåret, altså som etterslepsinntekt. Dette er nødvendig fordi aksjeselskapet først må være lignet for sin selskapsinntekt for år 1 (høsten år 2) før tilordningen av denne selskapsinntekt til de aktive aksjonærene kan skje, og da for år 2.

...

Saken reiser prinsipielle sider både på skattesiden og trygdesiden. Etter departementets oppfatning er det rasjonelt at trygdesystemet følger skatteløsningen i alminnelighet, og at inntektsprøving mot personinntekt/pensjonsgivende inntekt generelt beholdes. Så vel for trygdeetaten som for skatteetaten er det vanskelig å vurdere hvilken del av inntekten som ellers kan relateres til redusert arbeidsinnsats.

På denne bakgrunn ble reglene om inntektsprøving av uførepensjon endret fra og med 1. januar 1996, slik at det nå ses bort fra etterslepsinntekt ved avsluttet eieraktivitet.

Også for alderspensjonister bør det innføres en tilsvarende beskyttelse mot at etterslepsinntekt etter opphørt eieraktivitet begrenser retten til pensjon.

Slik etterslepsinntekt fra aksjeselskap i år 2 kan oppstå i flere ulike overgangssituasjoner, nemlig ved at

- aksjeselskapets virksomhet nedlegges i løpet av år 1 (eventuelt ved oppløsning av selskapet), og aksjonæraktivitet der dermed er uaktuell i år 2
- aksjeselskapet består og virksomheten der drives videre, men aksjonæren overdrar sine aksjer og har ikke lenger eierinteresser i selskapet i år 2 (i tilfelle bare lønnsinntekt ved fortsatt arbeidsinnsats i selskapet)
- aksjeselskapet består og drives videre, og aksjene beholdes, men aksjonærens arbeidsinnsats der faller helt bort
- aksjeselskapet består og drives videre, og aksjene beholdes, og aksjonæren yter fortsatt noe ulønnet arbeidsinnsats, men bare så begrenset at aktivitet i delingsmodellens forstand ikke anses å foreligge i år 2 (enten fordi arbeidsinnsatsen bare består i styreverv eller fordi den er under 300 timer i året).

Lempningene i reglene om inntektsprøving av alderspensjon i år 2 må av praktiske grunner gjelde alle disse overgangssituasjonene. Tilordningen av beregnet pensjonsgivende inntekt for år 2 skjer i alle situasjonene, fordi aksjonæren var aktiv eier i selskapet i år 1. Det behøves da en regel om at slik eierinntekt ikke inngår i inntektsprøvingen når pensjonisten klassifiseres som ikke aktiv eier det år prøvingen skjer for (år 2). Får pensjonisten lønnsinntekt fra selskapet i år 2, f.eks i form av en etterbetaling, må slik inntekt fortsatt inngå i inntektsprøvingen for år 2.

Etter forslaget vil det således fortsatt tas hensyn til pensjonsgivende inntekt for aktive aksjonærer som arbeider mer enn 300 timer, med de begrensninger som følger av avkortingsreglene for alderspensjon ..."

### *2.2.7 Det skal fastsettes en framtidig inntekt*

Det er gitt Forskrift om fastsetting og endring av årlig framtidig inntekt for alderspensjonister mellom 68 og 70 år av 11. mars 1997 nr. 224. Det framgår av § 2 første ledd at den "årlige framtidige inntekten fastsettes på grunnlag av pensjonistens



egne opplysninger om forventet framtidig pensjonsgivende inntekt". Reglene bygger altså på tillit mellom NAV og alderspensjonistene.

Forskriftens § 2 andre ledd bokstav a gjelder fastsetting av årsinntekten for *arbeidstakere*. Pensjonisten skal oppgi den inntekten som han kan forventes å tjene per måned. For å komme fram til forventet årsinntekt "multipliseres den månedlige inntekten med tolv". Det er gitt en egen regel for usikre og varierende arbeidsinntekter: "Hvis månedsinntektene varierer, fastsettes årlig framtidig inntekt ut fra en antatt gjennomsnittlig månedsinntekt."

Forskriftens § 2 andre ledd bokstav b gjelder fastsetting av årsinntekten for *selvstendig næringsdrivende og frilansere*. For disse "fastsettes årsinntekten skjønnsmessig i samråd med pensjonisten, og ut fra sykepengegrunlaget og tidligere års pensjonsgivende inntekt".

Forskriftens § 3 inneholder regler om endring i årlig framtidig inntekt: Inntekten skal omregnes når grunnbeløpet endres. Dessuten skal den årlige framtidige inntekten fastsettes på nytt når inntekten "endres med minst 10 prosent" og når den "endres med et beløp som svarer til minst halvparten av grunnbeløpet". Dette innebærer at det i alle fall skal fastsettes en ny framtidig arbeidsinntekt når det skjer en årlig inntektsøkning på 35 128 kroner.

Når NAV skal fastsette framtidig pensjonsgivende inntekt, må man i stor utstrekning bygge på den enkeltes egne opplysninger om sine framtidsplaner. Hvis han eller hun oppgir lavere inntekt enn vedkommende faktisk vil få, kan følgen bli at NAV senere fremmer et tilbakebetalingskrav eller gjør trekk i framtidige ytelser, se punkt 6 nedenfor. I graverende tilfeller kan det bli spørsmål om straff for trygdemisbruk (folketrygdloven § 25-12).

I NAVs rundskriv er det gitt nærmere kommentarer til folketrygdloven § 19-6 og forskriften om fastsetting og endring av årlig framtidig inntekt for alderspensjonister. Her vil vi sitere følgende som knytter seg til uttak av alderspensjon:

"I uttaksåret for pensjon skal den framtidige arbeidsinntekten fastsettes lik månedsinntekt x 12. Med varierende inntekter over noen måneder må gjennomsnittet av månedsinntektene multipliseres med 12. Den pensjonsberettigede har i uttaksåret

ikke adgang til å tjene mer enn 2/12 av grunnbeløpet pr. måned før pensjonen blir redusert.

Utgjør inntekten 20 000 kroner pr. måned for oktober og november i uttaksåret, blir framtidig inntekt på 240 000 kroner. ...

I kalenderår etter uttaksåret har det ingen betydning om inntekten i enkelte måneder overstiger to ganger grunnbeløpet delt på 12. Den pensjonsberettigede kan gjerne tjene fribeløpet på en kalendermåned uten at pensjonen blir redusert. Dette forutsetter at årsinntekten ikke overstiger to ganger grunnbeløpet.

...

Det er pensjonistens egne opplysninger om forventet framtidig pensjongivende inntekt som danner grunnlag for den årlige framtidige inntekten. Det skal ikke foretas noen form for prøving av den trygdedes evne til å skaffe seg arbeidsinntekt. Det er derfor en vesentlig forskjell mellom "framtidig arbeidsinntekt" i § 19-6 og "forventet arbeidsinntekt" i § 17-8.

Framtidig årsinntekt er ikke knyttet til kalenderåret, men til en periode på 12 måneder fra det tidspunkt det er aktuelt å fastsette en framtidig inntekt.

Framtidig arbeidsinntekt skal justeres når grunnbeløpet endres. Den framtidige arbeidsinntekten skal omregnes med samme faktor som grunnbeløpet og avrundes ned til nærmeste 100 kroner.

Etter forskriften skal den fastsatte framtidige inntekten endres når framtidig inntekt endres med minst 10 % i forhold til fastsatt inntekt. Dersom endringen er på minst 50 % av grunnbeløpet, eller dersom inntekten på årsbasis blir lavere enn to ganger grunnbeløpet, skal inntekten likevel alltid justeres.

Ved fastsettelse av framtidig arbeidsinntekt medregnes inntekt av samme art som den som legges til grunn ved beregning av pensjongivende inntekt etter § 3-15. Det tas utgangspunkt i den faktisk foreliggende ervervsituasjon. Den framtidige arbeidsinntekt må likevel i en viss grad fastsettes skjønnsmessig, idet en også skal ta hensyn til antagelser om den framtidige ervervsituasjon."

### **2.3 Inntektsprøving av forsørgertilleggene**

For å dempe veksten i folketrygdens utgifter ble det i desember 1990 innført inntektsprøving av forsørgertillegg for ektefelle og barn. Reglene ble også gjort gjeldende for dem som allerede var innvilget uføre- og alderspensjon. I Borthendommen (Rt. 1996 s. 1415) kom Høyesterett til at dette ikke var i strid med Grunnloven § 97, som fastsetter at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft.

De nærmere reglene om inntektsprøving av forsørgertilleggene er gitt i folketrygdloven § 3-26. Disse reglene gjelder for dem som mottar uføre- og

alderspensjon med forsørgertillegg for ektefelle og/eller barn. Reglene gjelder også for alderspensjonister som er over 70 år.

Reglene om inntektsprøving i folketrygdloven § 3-26 bygger på en modell hvor man først fastsetter pensjonistens "inntekt". Deretter skal man ut fra hans eller hennes familiesituasjon fastsette et "fribeløp". Vedkommende kan ha en inntekt opptil "fribeløpet" uten at det fører til reduksjon i forsørgertilleggene. Så skal man regne ut reduksjonsbeløpet, som utgjør 50 prosent av differansen mellom inntekten og fribeløpet. Reduksjonsbeløpet trekkes fra forsørgertilleggene.

Det er ikke bare arbeidsinntekt som kan føre til reduksjon i forsørgertillegg, men en rekke andre inntektstyper: Viktigst er folketrygdens pensjoner (grunnpensjon, tilleggspensjon, særtillegg, ektefelle tillegg og barnetillegg). Fradrag skal også gjøres for tilsvarende ytelser fra offentlige tjenstepensjonsordninger, private pensjonsordninger, norsk individuell pensjonsforsikring o.l. Det samme gjelder folketrygdens sykepenger, foreldrepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger og dagpenger under arbeidsløshet. Renteinntekter, aksjeutbytte, leieinntekter og andre kapitalinntekter holdes utenfor inntektsbegrepet i § 3-26.

Fribeløpets størrelse avhenger av den familiesituasjonen som pensjonisten lever i (§ 3-26 femte ledd). For en pensjonist som forsørger ektefelle, er fribeløpet 3,3366 ganger grunnbeløpet. En minstepensjonist med grunnpensjon, særtillegg og ektefelle tillegg på henholdsvis 100, 94 og 50 prosent av grunnbeløpet (til sammen 2,44 G) kan dermed ha en arbeidsinntekt på knapt 90 prosent av grunnbeløpet før reduksjon av forsørgertilleggene starter. De som har rett til tilleggspensjon og/eller tjenstepensjon, vil vanligvis ikke ha noen del av sitt fribeløp som kan benyttes til å ha arbeidsinntekt.

Etter å ha fastlagt pensjonistens inntekt og fribeløp, kan man foreta selve reduksjonsberegningen. Man skal finne differansen mellom inntekten og fribeløpet, og så regne ut 50 prosent av denne differansen. Forsørgertilleggene skal reduseres med dette fradragbeløpet.

En pensjonist har for eksempel grunnpensjon, tilleggspensjon, pensjonsforsikring og arbeidsinntekt som til sammen er på 431 640 kroner. Hvis han forsørger ektefelle og tre barn, skal han som utgangspunkt ha 119 435 kroner i

forsørgertillegg. Fribeløpet i denne familiesituasjon er på 318 723 kroner.

Fradragsbeløpet blir dermed:  $(431\ 640 \div 318\ 723) : 2 = 56\ 458$  kroner. Det blir da utbetalt forsørgertillegg med til sammen 62 977 kroner.

De høye fribeløpene ved inntektsprøving av forsørgertilleggene må ses i sammenheng med at ikke bare arbeidsinntekter, men at også pensjoner og andre ytelser er omfattet av inntektsbegrepet i § 3-26, se ovenfor. Det reelle fribeløpet i forhold til arbeidsinntekt er lavere enn folketrygdens grunnbeløp.

Med økende pensjon og arbeidsinntekt ut over fribeløpet skal det foretas en gradvis nedtrapping av forsørgertilleggene. Dette er et helt annet system enn det som praktiseres i Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, hvor hele pensjonen faller bort når arbeidsinntekten overskrider alderspensjonens størrelse. Det er her en meget høy terskel (et stort fribeløp) og ingen gradvis nedtrapping.

## **2.4 Inntektsprøving av etterlattepensjon og overgangsstønad**

### *2.4.1 Systemet for inntektsprøving*

Etterlattepensjonen graderes etter hvor stor arbeidsinntekt man kan forvente at den gjenlevende vil skaffe seg. Gjenlevende skal altså primært forsørge seg ved egen inntekt; pensjonen er subsidiær i forhold til arbeidsinntekt.

Reglene om inntektsprøving av etterlattepensjon er inntatt i folketrygdloven § 17-8. Disse reglene gjelder for de personer som mottar etterlattepensjon og overgangsstønad etter folketrygdloven kapittel 17 som gjenlevende og fraskilte ektefeller. Overgangsstønad til ugifte mødre, andre som har aleneomsorg for barn og tidligere familiepleiere etter folketrygdloven kapittel 15 og 16, reduseres etter samme regler som for etterlattepensjon.

Den som er gjenlevende eller har aleneomsorg for barn, kan tjene et fribeløp på halvparten av grunnbeløpet. Hvis hun eller han ikke kan forventes å skaffe seg større arbeidsinntekt, gis det "full pensjon". For hver krone som vedkommende kan tjene ut over fribeløpet, skal pensjonen og overgangsstønaden reduseres med 40 øre (folketrygdloven §§ 15-9, 16-8 og 17-8).

Eksempel: En gjenlevende ektefelle får en brutto etterlattepensjon fra folketrygden på 170 000 kroner og kan skaffe seg en arbeidsinntekt på 200 000 kroner.

Med dagens grunnbeløp vil hun eller han ha et fribeløp på 35 128 kroner. Av de overskytende 164 872 kroner vil det bli et reduksjonsbeløp på 65 949 kroner. Gjenlevende har da rett til en netto etterlattepensjon på:  $170\ 000 \div 65\ 949 = 104\ 051$  kroner.

Her er det altså et lavt fribeløp, og deretter en gradvis nedtrapping av pensjonen. Dette er et helt annet system enn det som praktiseres i Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, hvor hele pensjonen faller bort når arbeidsinntekten overskrider alderspensjonens størrelse. Der er det en meget høy terskel (et stort fribeløp), og inntekt ut over fribeløpet fører til fullstendig bortfall av pensjon.

Reduksjon av etterlattepensjon og overgangsstønad finner sted når stønadmottakeren faktisk har arbeidsinntekt. Kapitalinntekter fører ikke til reduksjon av etterlattepensjon og overgangsstønad. Likestilt med arbeidsinntekt er dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, stønad ved barns og andre pårørendes sykdom, rehabiliteringspenger, attføringspenger og foreldrepenger.

Det skal også foretas reduksjon av etterlattepensjon og overgangsstønad ut fra en hypotetisk arbeidsinntekt som det kan forventes at den etterlatte kan skaffe seg. Uttrykket "forventet arbeidsinntekt" innebærer at det ikke bare er den gjenlevendes aktuelle, faktiske arbeidsinntekt som er avgjørende; det er vedkommendes muligheter for arbeidsinntekt oppmerksomheten skal rettes mot. Men vanligvis kan man ikke vente at den gjenlevende skal skaffe seg større inntekter enn det hun eller han faktisk gjør.

Ved fastsettingen av forventet arbeidsinntekt skal det blant annet tas hensyn til den gjenlevendes alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter. Man skal altså stort sett legge vekt på de samme momentene som det legges vekt på ved kartlegging av framtidige inntektsmuligheter ved uførepensjonering, se punkt 2.5. Resultatet av vurderingen ved etterlattepensjonen skal imidlertid ikke bli en uføregrad (prosentsats), men et kronebeløp.

Hvis den gjenlevende er i et arbeid som normalt skulle gi arbeidsinntekt, er det uten betydning om det faktisk blir betalt noe for arbeidet. Trygderetten har behandlet et tilfelle hvor en 57-årig kvinne uten vederlag stelte huset for en ufør søster og to

brødre som var i arbeid. Retten fastsatte hennes forventede arbeidsinntekt til et beløp som var noe høyere enn grunnbeløpet (ankesak 4/68).

#### 2.4.2 *Det skal fastsettes en framtidig inntekt*

I NAVs rundskriv er folketrygdloven §§ 15-9, 16-8 og 17-8 kommentert. Her vil vi sitere følgende som knytter seg til § 17-8:

"Inntekt som av ligningsmyndighetene anses som pensjonsgivende inntekt (se § 3-15) vil vanligvis måtte anses som arbeidsinntekt i forhold til folketrygdlovens § 17-8. Inntekten skal være knyttet til den gjenlevendes arbeidsinnsats. Rene kapitalinntekter som f.eks. renter medregnes ikke, og heller ikke pensjonsinntekt, underholdsbidrag, stønad etter lov om sosiale tjenester og stønad i ventetid på arbeid etter forskrift hjemlet i folketrygdloven kapittel 4. Fra 1. januar 1997 skal pensjonsgivende inntekt som er etterslep fra avsluttet virksomhet ikke tas med ved beregning av forventet arbeidsinntekt. Som eksempel kan nevnes feriepenger og inntekter for aktive aksjonærer som har sluttet å være aktive. Det vises til kommentarene til § 19-6 andre ledd.

Ikke bare kontantinntekter, men også naturalytelser kan omfattes av begrepet arbeidsinntekt. Dette gjelder når naturalytelsene er et resultat av arbeidsinnsats. Verdiansettelsen av naturalytelser (som f.eks. kost og losji), gjøres i samsvar med de satser som er fastsatt av Riksskattestyret.

Enhver inntekt som fremstår som vederlag for arbeid skal medregnes ved fastsetting av forventet arbeidsinntekt. Dette inkluderer også vederlag i form av tantieme, provisjon, honorar, royalties, godtgjørelse for deltakelse i styre, utvalg, representantskap eller råd o.l.

Leieinntekter skal også regnes som arbeidsinntekt når utleievirksomheten har et omfang som gjør at den må anses som næringsvirksomhet, f.eks. utleie av kontor/lager/industrialokaler. Slik inntekt blir som regel også regnet som pensjonsgivende inntekt etter § 3-15. Derimot regnes ikke inntekt av bortforpaktning eller bortleie av fast eiendom eller av rettigheter til slik eiendom som pensjonsgivende inntekt, og slik inntekt skal heller ikke medregnes ved fastsetting av forventet arbeidsinntekt.

Grunnlaget for vurderingen skal være fremtidsrettet. Spørsmålet er altså hvilken arbeidsinntekt den gjenlevende har eller med rimelighet må ventes å kunne skaffe seg fremover (fremtidig inntekt).

Er den gjenlevende i fullt arbeid og har arbeidsinntekt, er det den faktiske arbeidsinntekten som skal fastsettes som forventet arbeidsinntekt (F).

...

Fastsetting av F for lønsmottakere vil som oftest være enkelt. Den gjenlevende må legge frem bekreftede lønnsopplysninger fra arbeidsgiveren. Opplysningene om lønn danner grunnlag for fastsetting av F. Ved fastsetting av F må vi imidlertid være oppmerksomme på variable tillegg som f.eks. overtidsgodtgjørelse. Har den gjenlevende regelmessig ekstra arbeid som gir inntekter i tillegg til den faste lønnen, må denne inntekten også medregnes når F fastsettes. Var den gjenlevende i tilsvarende arbeidsforhold i årene før tidspunktet for fastsetting av F, vil også opplysninger om inntekt i tidligere år kunne gi veiledning for fastsettingen.

...

Forventet arbeidsinntekt fastsettes som hovedregel lik den pensjonsgivende inntekt den selvstendig næringsdrivende har. Dette gjelder også pensjonsgivende inntekt på grunnlag av eierforhold i aksjeselskap.

Det vil sjelden være mulig å få et helt nøyaktig bilde av den reelle inntekten av selvstendig næringsvirksomhet. Fastsettingen må ofte bli ganske skjønnsmessig, og det må i utstrakt grad bygges på opplysninger om hva virksomheten har kastet av seg i tidligere år. Det bør tas utgangspunkt i de siste tre års næringsoppgaver. Viser disse store variasjoner fra år til år, må årsakene til dette klarlegges. Er det samsvar mellom oppgavene, legges disse til grunn for fastsettingen av forventet arbeidsinntekt. Det må tas hensyn til fradrag i pensjonsgivende inntekt for tidligere års underskudd i næring.

...

At den gjenlevende arbeider for andre uten å motta betaling for dette, er i prinsippet ikke til hinder for å medregne verdien av arbeidet ved fastsetting av F. Arbeidets art vil imidlertid være av betydning i denne sammenheng. Det må foreligge arbeidsinnsats av et visst omfang dersom det skal bli aktuelt å redusere overgangsstonaden/pensjonen. Slik kan det f.eks. forholde seg når den gjenlevende regelmessig passer sine barnebarn mens foreldrene er i arbeid (selv om det opplyses at det ikke mottas betaling for arbeidet). F må da fastsettes til det som er vanlig betaling for slikt arbeid, antall barn, den tiden som går med og arbeidets omfang for øvrig.

...

Når en selvstendig næringsdrivende over flere år har 0 eller tilnærmet 0 i netto næringsinntekt og arbeider gratis for bedriften for å bedre virksomhetens økonomi e.l., må det vurderes om det arbeid den gjenlevende faktisk utfører burde vært avlønnet, slik at det er grunnlag for å fastsette en hypotetisk F. Slik F kan da settes tilsvarende en alminnelig lønn for arbeidet. Dersom vedkommende i stedet for lønn tar ut et vesentlig kontantbeløp til privat forbruk, kan F alternativt fastsettes tilsvarende det faktiske kontantuttaket.

...

Når grunnbeløpet blir endret, skjer det en automatisk forhøyelse av F, tilsvarende den prosentvise forhøyelsen av grunnbeløpet. Den omregnede F blir automatisk avrundet ned til nærmeste 100 kroner.

En F som ikke endres manuelt, vil på denne måten følge den generelle inntektsutviklingen i den grad grunnbeløpet gjør det.

...

Når en gjenlevende som mottar redusert pensjon/overgangsstønad (dvs. har  $F = 0$ ) begynner i arbeid, skal ytelsen reduseres dersom inntekten tilsvarer en årsinntekt over halvparten av grunnbeløpet. Ny  $F$  fastsettes med virkning fra og med måneden etter at vedkommende begynte i arbeid, jf. § 22-12 fjerde ledd.

$F$  settes lik månedsinntekten  $\times 12$ , selv om vedkommende skal arbeide i et kortere tidsrom enn 12 måneder. Når arbeidsforholdet opphører og gjenlevende blir uten arbeidsinntekt, settes  $F$  ned til 0 fra og med den måneden arbeidsforholdet tar slutt, forutsatt at det ikke kan være aktuelt å fastsette en hypotetisk  $F$ , jf. kommentaren foran om dette.

Dersom den gjenlevende etter utløpet av en 12 måneders periode fra siste fradragsgivende  $F$ -fastsetting ikke har tjent over halvparten av grunnbeløpet sammenlagt, og det ikke er grunnlag for fastsetting av hypotetisk  $F$ , skal det fradraget som er gjort i denne 12 måneders perioden etterbetales.

...

$F$  skal settes ned når den nye arbeidsinntekten er minst 10 prosent lavere enn den tidligere fastsatte  $F$ . Endring som utgjør mindre enn 10 prosent av fastsatt  $F$ , regnes ikke som "vesentlig endring" og gir ikke grunnlag for endring av  $F$ .

Er den nye arbeidsinntekten minst 10 prosent lavere enn tidligere fastsatt  $F$ , og det ikke foreligger grunnlag for å opprettholde tidligere fastsatt  $F$  på hypotetisk grunnlag (se kommentaren om dette), skal ny, lavere  $F$  fastsettes med virkning fra og med måneden da inntekten ble redusert, jf. § 22-12 tredje ledd.

Eksempel: Gjenlevende har en lønnsinntekt på 102 900 kroner pr. år og en  $F = 101\,700$  kroner. På grunn av helsemessige forhold vil vedkommende ikke lenger arbeide overtid og går dermed ned 12 500 kroner i lønn pr. år. Denne reduksjonen er større enn 10 prosent av fastsatt  $F$ , og ny  $F$  fastsettes tilsvarende den nye arbeidsinntekten på 90 400 kroner pr. år, dvs.  $F = 90\,000$  kroner med virkning fra den måneden lønnsreduksjonen trådte i kraft."

## **2.5 Folketrygdens uførepensjon; om fastsetting av uføregrad og friinntekt**

### *2.5.1 Generelt om folketrygdens uførepensjon*

De som får stortingspensjon etter 75-årsregelen, tilhører en aldersgruppe som ikke kan få alderspensjon etter folketrygdloven. Skulle de fått løst sitt pensjonsbehov etter denne loven, måtte de ha søkt om uførepensjon. Vi skal derfor gjøre rede for reglene i folketrygdloven kapittel 12 om vilkårene for og inntektsprøvingen av uførepensjon. Disse reglene er også av prinsipiell interesse.

Hovedvilkåret for rett til uførepensjon er at inntektsevnen er varig nedsatt med minst 50 prosent (folketrygdloven § 12-7 første ledd). Videre stilles det krav om at



vedkommende må ha en "sykdom, skade eller lyte" og ha gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring (§ 12-5). Den medisinske uførheten må være hovedårsaken til nedsettingen i inntektsevnen (§ 12-6).

Uføregraden skal fastsettes på grunnlag av en vurdering av den uføres evne til å utføre inntektsgivende arbeid. "Ved vurderingen av hvor mye inntektsevnen er nedsatt (hvor høy uføregraden er) skal inntektsmulighetene i ethvert arbeid som vedkommende nå kan utføre, sammenlignes med de inntektsmulighetene som vedkommende hadde før sykdommen, skaden eller lytet oppstod" (§ 12-7 andre ledd).

Uføregraden framkommer altså ved at det foretas en sammenlikning mellom den uføres inntektsevne før og etter at vedkommende ble syk. En reduksjon av inntekten fra 654 000 kroner (godtgjørelsen for stortingsrepresentanter for perioden fra 1. oktober 2007 til 1. oktober 2008) til 200 000 kroner, gir en uføregrad på 70 prosent.

Med "inntektsevne" forstås evnen til å skaffe seg pensjonsgivende inntekt; den trygdedes kapitalinntekt er uten betydning ved fastsettingen av uføregraden. Man skal heller ikke bare se på den faktiske arbeidsinntekten som den uføre har, men også på hans eller hennes muligheter til å skaffe seg slik inntekt. Hvis vedkommende ikke utnytter sine muligheter fullt ut, kan uføregraden derfor bli satt lavere enn den faktiske inntekten skulle tilsi.

Mulighetene til å skaffe seg arbeidsinntekt avhenger i stor grad av den uføres helsesituasjon. Men det er også flere andre faktorer som kan påvirke ens sjanser til å få arbeid. Det er alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, etterspørsel etter arbeidskraft til forskjellige yrker på hjemstedet, og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid. Ved fastsetting av uføregraden skal også slike forhold tas i betraktning (§ 12-7 andre ledd andre punktum).

Etter loven og praksis fra Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, har tidligere stortingsrepresentanter ingen plikt til å utnytte sine arbeidsmuligheter. Dette har sammenheng med at denne ordningen er konstruert som en "alderspensjon", selv om den kan starte å løpe når en tidligere stortingsrepresentant er i 50-årene. De fleste andre i Norge som er i denne alderen og som har et pensjonsbehov, må søke uførepensjon og bli vurdert etter reglene i folketrygdloven kapittel 12.

### 2.5.2 Fastsetting av framtidig arbeidsinntekt

Etter § 12-7 andre ledd tredje punktum skal det tas hensyn til "all pensjonsgivende inntekt", men denne bestemmelsen må tolkes innskrenkende: I noen tilfeller vil en funksjonshemmet kunne ha en relativt høy inntekt fordi arbeidskameratene hjelper og/eller arbeidsgiveren betaler full lønn til tross for redusert arbeidsinnsats. Da skal uføregraden fastsettes ut fra den inntekten som kan tilbakeføres til den funksjonshemmedes egen arbeidsinnsats, se Høyesteretts prinsipputtalelser i Rt. 2005 s. 548.

Det er gitt Forskrift om fastsetting og endring av uføregrad i forhold til pensjonsgivende inntekt av 25. mars 1997 nr. 266. I § 1 brukes begrepet "pensjonsgivende inntekt" som synonymt med begrepet "inntektsnivå", og det vises til folketrygdloven § 3-15. Men det gjøres unntak for opparbeidet inntekt "som er etterslep fra helt avsluttet inntekt". Et eksempel på slik etterslepsinntekt er feriepenger.

Etter forskriften § 4 skal inntektsnivået etter at uførheten er inntrådt "tilsvare den inntekten medlemmet forutsettes å kunne ha ved å utnytte sin restarbeidsevne". Som nevnt ovenfor har tidligere stortingsrepresentanter ingen plikt til å utnytte sin restarbeidsevne.

I NAVs rundskriv er det gitt følgende kommentarer til folketrygdloven § 12-7 og forskriften om fastsetting og endring av uføregrad:

"Inntektsnivå etter uførhet skal angi det inntektsnivået medlemmet forutsettes å kunne ha etter uførhet. I vurderingen skal det legges vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter på hjemstedet og andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid.

- Regler er gitt i forskrift til § 12-7 fjerde ledd, § 4. Se kommentarene til forskriften.
- For selvstendig næringsdrivende som er skattelagt etter delingsmodellen er det gitt muligheter for å få nedsatt sin pensjonsgivende inntekt etter uførhet, jf. forskriften til § 12-7 § 4 andre ledd og folketrygdloven § 3-15 tredje ledd. *Delingsmodellen bortfalt fra og med skatteåret 2006. Pensjonsgivende inntekt for 2006 eller senere skatteår kan derfor ikke settes ned etter denne bestemmelsen.*

...

Av *andre* ledd siste punktum framgår at det skal tas hensyn til all pensjonsgivende inntekt når den reduserte inntektsevnen vurderes. Som pensjonsgivende inntekt regnes inntekt som nevnt i folketrygdloven § 3-15. Det er som hovedregel inntekt fra egen arbeidsinnsats, og størrelsen fastsettes av skattemyndighetene ved ligningen. Det er gjort unntak for visse typer pensjonsgivende inntekter i § 1 i forskrift til § 12-7 ..."

### 2.5.3 Opparbeidet inntekt som etterslep fra avsluttet aktivitet

Følgende ble inntatt i NAVs rundskriv fra 10/06:

"Med opparbeidet inntekt som er etterslep fra helt avsluttet aktivitet menes inntekt som er opptjent mens medlemmet var i inntektsgivende aktivitet, men som av praktiske grunner først kommer til utbetaling eller beskatning på et senere tidspunkt når aktiviteten er avsluttet.

Begrepet "helt avsluttet aktivitet" fortolkes slik at det også omfatter tilfeller der deler av medlemmets yrkesaktivitet er helt avsluttet, når det kan godtgjøres at etterslepsinntekten er knyttet til den avsluttede delen. Som eksempel kan nevnes en bruker som reduserer sin stillingsandel fra 100 % til 50 % på grunn av varig sykdom, og som kalenderåret etter får utbetalt en etterslepsinntekt fastsatt ut fra full stilling. I slike tilfeller kan det ses bort fra den delen av etterslepsinntekten som overstiger det vedkommende ville fått i 50 % stillingen.

Ikke alle former for pensjonsgivende inntekt som utbetales i etterkant kan anses som et etterslep. I noen tilfeller dreier det seg om inntekt som må anses som kompensasjon for inntektstap i fremtiden. I andre tilfeller, som f.eks. ved vederlag for åndsverk kan det være både inntekts- og skattemessige hensyn som ligger til grunn for når inntekten fordeles over flere år fremover i tid.

Det er vanskelig å gi en uttømmende oversikt over hvilke typer inntekter som skal omfattes av unntaksregelen, og hvilke som ikke gjør det. Ved vurderingen er det viktig å ha formålet med unntaket for øyet. Hensikten er å unngå urimelige og utilsiktede resultater som en anvendelse av hovedregelen om vektlegging av all pensjonsgivende inntekt ville medført. Det er også viktig å huske målsettingen om at regelverket skal være utformet slik at man unngår dobbelkompensasjon, og målsettingen om å unngå at offentlige ordninger delfinansierer utstøting fra arbeidslivet eller ikke ønsket førtidspensjonering av eldre arbeidstakere.

### Eksempler på etterslepsinntekt som omfattes av unntaksbestemmelsen

Nedenfor følger fire eksempler på inntekter som godkjennes etter unntaksbestemmelsen som etterslep etter helt avsluttede aktivitet slik at de ikke skal regnes med ved fastsetting av inntektsnivået etter uførhet, og derved fastsetting av uføregraden:

- Feriepenger opptjenes samtidig med lønn eller sykepenger, og er en del av lønnen for en viss periode. Etter ferieloven § 11 nr 3 skal feriepengene utbetales når arbeidsforholdet avsluttes. I praksis viser det seg ofte at arbeidstakere som slutter og gis en uføreytelse, får utbetalt feriepengene året etter at arbeidsforholdet ble avsluttet. Utbetaling av feriepenger anses da som etterslep, og skal ikke regnes med ved fastsetting av uføregraden. Ved gradert ytelse unntas de feriepengene som kan føres tilbake til den delen av yrkesaktiviteten som er avsluttet.
- *Bonus el. som fastsettes ut fra virksomhetens overskudd og som utbetales det påfølgende kalenderåret.*
- Tilordnet inntekt i aksjeselskap etter delingsmodellen som gjaldt til og med inntektsåret 2005 var avhengig av aksjonærens/deltakerens rett til selskapsoverskudd. Medlem som på grunn av uførhet ikke lenger er å betrakte som aktiv aksjonær, vil få tilordnet inntekt for siste gang ett, eventuelt to år etter at aktiviteten er avsluttet. Denne inntekten anses som etterslepsinntekt.
- Produksjonstillegg og andre overføringer til gårdbrukere (f.eks. på grunn av avlingsskade) som utbetales året etter, anses som etterslepsinntekt dersom gårdsdriften er helt avsluttet på utbetalingstidspunktet.
- *Inntekter fra salg av produksjonsmidler i forbindelse med avslutning av en virksomhet, også når inntekten skattemessig fordeles over flere år framover.*

### Eksempler på etterskuddsvise utbetalinger som ikke omfattes av unntaksbestemmelsen

[Endret 7/04]

Etterlønn omfattes ikke av unntaksregelen, da dette anses som kompensasjon for inntektstap i fremtiden. Etterlønn kan avtales "ad hoc" i forbindelse med fratreden eller reduksjon av arbeidstiden for ansatte som selv velger å si opp og kommer til utbetaling etter at arbeidsinnsatsen er opphørt. Etterlønn kan også være en godtgjøring man har krav på etter lønns- eller tariffavtale. Det inngås stadig nye typer avtaler på dette området, og relativt like ordninger gis ulike navn, som etterlønn, sluttlønn, sluttvederlag osv. Det avgjørende er ikke hva ordningen kalles, men hva den innebærer.

*Etterlønn ol er pensjonsgivende inntekt og inngår i uføregradsfastsettelsen på lik linje med annen pensjonsgivende inntekt. Dersom medlemmet f.eks. får utbetalt full lønn i heltidsstilling i 18 måneder, skal virkningstidspunktet for uføreytelsen settes i forhold til det tidspunktet utbetalingen av sluttvederlaget opphører.*

Royalties eller vederlag som utbetales til forfattere, oppfinnere, musikere og lignende er heller ikke omfattet av unntaksbestemmelsen. Disse inntektene spres ofte over tid,

noe som dels skyldes skattemessige forhold og dels at et åndsverk kan gi inntekt gjennom mange år. Som eksempel kan nevnes at en komponist har rett til vederlag i forbindelse med offentlig fremføring av verket i mange år framover. En forfatter kan bruke flere år på å skrive en bok, og det kan derfor virke urimelig at inntektene av boken skal inntektsføres det året den utkommer. *Så lenge inntekten inngår i vedkommendes pensjonsgivende inntekt skal den regnes med ved fastsettelsen av uføregraden."*

#### 2.5.4 Opphevelsen av delingsmodellen

Følgende ble inntatt i NAVs rundskriv fra 9/07:

"Delingsmodellen ble innført med skattereformen i 1992 og innebar at næringsinntekten ble delt i kapitalinntekt og personinntekt. Beregnet personinntekt ble fastsatt sjablonmessig ut fra den enkeltes eierandel i selskapet, og kunne således være vesentlig større enn den arbeidsgodtgjørelsen medlemmet faktisk fikk utbetalt.

*Delingsmodellen bortfalt fra og med skatteåret 2006 og er erstattet av skjermingsmetoden. Skjermingsmetoden innebærer at pensjonsgivende inntekt for aktive deltagere i et selskap blir fastsatt gjennom uttak av "særskilt godtgjørelse for arbeid". Det vil si at det ikke lenger kan beregnes en personinntekt som er vesentlig høyere enn det vedkommendes arbeidsinnsats i selskapet skulle tilsi. Behovet for tilpasninger i folketrygdloven er derfor bortfalt.*

*Som følge av endringen i skatteloven ble bestemmelsene i folketrygdloven § 3-15 fjerde ledd og § 4 andre ledd i forskrift til § 12-7 uaktuelle, og de ble opphevet hhv 15.06.07 og 14.08.07. For inntektsår forut for 2006 skal tidligere regler og retningslinjer fortsatt anvendes.*

#### **Retningslinjer som skal anvendes for inntektsår før 2006**

*Tidligere paragraf 3-15 fjerde ledd gjaldt pensjonister som var aktive eiere i selskap og som var lignet etter delingsmodellen. Disse kunne kreve å få satt ned sin pensjonsgivende inntekt når personinntekten var vesentlig høyere enn antatt normallønn for den arbeidsinnsats som medlemmet utførte for foretaket. Tidligere § 4 andre ledd ga personer som var lignet etter delingsmodellen og fremsatte krav om en uføreytelse samme adgang.*

*Ved behandlingen av krav hvor det skal fastsettes uføregrad etter tidligere § 4 i forskriften til § 12-7 må NAV lokalt vurdere om vilkårene for rett til uføreytelsen er oppfylt forutsatt at søkers pensjonsgivende inntekt senere blir satt ned av ligningsmyndighetene. Det må fattes et betinget vedtak, og saken må følges opp for å kontrollere at samtlige vilkår for innvilget ytelse er oppfylt når saken er ferdigbehandlet av ligningsmyndighetene."*

### 2.5.5 *Inntekt ved siden av uførepensjon*

Et spørsmål som mange uførepensjonister stiller, er hvor mye de kan tjene ved siden av pensjonen uten at den skal reduseres. Det er gitt regler om dette i folketrygdloven § 12-12 og Forskrift om friinntekt og inntektsgrenser for uførepensjonister og mottakere av tidsbegrenset uførestønad av 30. april 1997 nr. 392. Det skiller her mellom arbeidsinntekt det første året etter at pensjon er innvilget og senere inntekt.

Uførepensjonen skal utgjøre så stor del av full uførepensjon som svarer til "den del av inntektsevnen/arbeidsevnen som er tapt" (folketrygdloven § 12-11 andre ledd). Størrelsen av uførepensjonen skal altså være proporsjonal med uføregraden.

Når en person innvilges 100 prosent uførepensjon, er det fordi vedkommende ikke har noen restarbeidsevne i behold. Hvis det i løpet av det første året viser seg at han eller hun kan skaffe seg arbeidsinntekt, kan NAVs vedtak omgjøres og uføregraden nedsettes.

Når en person innvilges uførepensjon med en lavere uføregrad enn 100 prosent, er det fordi han eller hun har en restarbeidsevne i behold. Vedkommende kan da tjene et beløp som svarer til de inntektsmulighetene som NAV la til grunn at vedkommende hadde i behold da vedtak om uførepensjon ble gjort. I eksemplet i punkt 2.5.1 ovenfor hadde vedkommende en arbeidsinntekt før uførheten oppsto på 654 000 kroner, de framtidige inntektsmulighetene ble anslått til 200 000 kroner, og uføregraden ble fastsatt til 70 prosent. Vedkommende kan da selvsagt tjene 200 000 kroner ved siden av 70 prosent uførepensjon uten at pensjonen blir redusert.

Ett år etter at uførepensjon er innvilget, kan en uførepensjonist ha en arbeidsinntekt opp til ett grunnbeløp uten at pensjonen blir redusert. Et slikt fribeløp fører til at de som er innvilget 100 prosent uførepensjon nå kan tjene 70 256 kroner per år ved siden av full pensjon.

De som er innvilget uførepensjon med lavere uføregrad enn 100 prosent, kan ett år etter innvilgelse av pensjon tjene et grunnbeløp i tillegg til den inntekten som NAV la til grunn at vedkommende ville få da pensjon ble innvilget. I eksemplet ovenfor blir inntektsgrensen:  $200\ 000 + 70\ 256 = 270\ 256$  kroner.

I Forskriften om friinntekt § 4 er det bestemt at kravet om ett års ventetid ikke gjelder for "godtgjørelse for politiske tillitsverv eller for godtgjørelse for tillitsverv i frivillige organisasjoner. Det er en forutsetning at tillitsvervet ikke har preg av et vanlig arbeidsforhold, men forutsettes utført på fritiden".

I NAVs rundskriv er det gitt følgende kommentarer til folketrygdloven § 12-12 og Forskriften om friinntekt:

"Medlemmet skal melde fra om alle inntektsendringer som har betydning for uføreytelsens størrelse. Det gis informasjon om inntektsgrensen og meldeplikten i melding om vedtak og på utbetalingsmeldingen i juli hvert år.

...

Det kan for eksempel være aktuelt å anvende § 12-12 første ledd når en selvstendig næringsdrivende velger å ta ut lønn som er klart lavere enn arbeidsinnsatsen og næringsens økonomiske avkastning tilsier. Det vises i denne sammenheng til kommentarene til § 12-7 angående vurdering av inntektsmuligheter for selvstendig næringsdrivende.

...

Når det er gått ett år siden uføreytelsen ble innvilget eller uføregraden ble forhøyet, kan et medlem som mottar 100 % ytelse ha en årlig pensjonsgivende inntekt på opptil grunnbeløpet uten at det anses å ha skjedd en vesentlig endring av inntektsevnen slik at uføregraden skal revurderes. Denne inntekten kalles friinntekt. Først når den pensjonsgivende inntekten overstiger friinntekten skal saken tas opp til revurdering og uføregraden kan settes ned eller ytelsen falle bort. Størrelsen på friinntekten begrenses i noen tilfeller på grunn av bestemmelsen om inntektstak, se kommentarer nedenfor.

En person som mottar en gradert ytelse kan fortsatt ha en pensjonsgivende inntekt tilsvarende restinntektsevnen. Når det er gått ett år siden ytelsen ble innvilget eller uføregraden ble forhøyet, kan vedkommende i tillegg ha en inntekt (friinntekt) på opptil grunnbeløpet uten at det anses å ha skjedd en vesentlig endring.

Det er gitt unntak fra reglen om ett års ventetid for rett til friinntekt for visse typer pensjonsgivende inntekt i §§ 3 og 4 i forskriften til § 12-12.

Den samlede pensjonsgivende inntekten en mottaker av uføreytelse kan ha uten at det foreligger vesentlig endring kalles inntektsgrensen. For personer som mottar 100 % ytelse er inntektsgrensen lik friinntekten. Det gis ikke noe slingringsmonn utover inntektsgrensen. Ved høyere inntekt skal saken tas opp til revurdering. Uføreytelsen kan da bli redusert eller bortfalle helt ...

Friinntekten ses i forhold til kalenderåret. Det stilles ingen bestemte krav til spredning over tid. Det betyr at det godtas at inntekten kommer fra en relativt høy yrkesaktivitet i en kortere periode. Begrunnelsen for ha så vidt romslige rammer er blant annet:

- Enkelte uføre har sykdommer (f.eks. leddgikt) med gode og dårlige perioder.
  - Noen jobber er kortvarige/sesongbetonet, og noen medlemmer klarer å tilfredsstille jobbkravene nettopp fordi det dreier seg om så vidt kort tid.
  - Arbeidslinjen tilsier en ikke for restriktiv praksis.
- ...

Med tillitsverv menes verv man velges til for en bestemt periode. Av forskriften framgår at unntaket bare gjelder for tillitsverv som forutsettes utført i fritiden. Det må ikke ha preg av et vanlig arbeidsforhold. Det er ikke gitt andre avgrensninger i forhold til omfanget, slik at det i hver enkelt sak må vurderes konkret om det er sannsynlig at medlemmet ville utført tillitsvervet i fritiden ved siden av sitt yrke dersom hun/han ikke var blitt ufør.

Bestemmelsen får også anvendelse for de såkalte ombudsmenn. Et ombud er et offentlig tillitsverv som man velges eller utpekes til, og som man har plikt til å ta imot. Eksempler på dette er kommunestyrerepresentanter, lagrettemedlemmer og meddommere."

Som det framgår av NAVs rundskriv gis det "ikke noe slingringsmonn utover inntektsgrensen". Når en uførepensjonist får høyere inntekt enn friinntekten, skal uføregraden tas opp til vurdering. Vedkommende hadde for eksempel et inntektsnivå på 500 000 kroner før han ble ufør, og kan det første året etter at vedtak om uførepensjon ble truffet, tjene 100 000 kroner. Da skal uføregraden senkes fra 100 til 80 prosent. I prinsippet skjer det altså et fradrag krone for krone. Det foretas ikke en delvis reduksjon, slik det gjøres med alderspensjon, etterlattepensjon og forsørgertillegg, hvor folketrygdloven benytte reduksjonsprosentene 40 og 50.

## **2.6 Sammendrag**

I punkt 2 har vi gjort rede for inntektsprøvingen av folketrygdens pensjoner. Alderspensjon reduseres for den som er mellom 69 og 70 år og som har arbeidsinntekt over 2 G. Uførepensjon reduseres når pensjonisten har muligheter til å forsørge seg selv ved eget arbeid, og fribeløpet er på 1 G. Forsørgertilleggene for ektefelle og barn reduseres for dem som har pensjonsytelser og arbeidsinntekter over en viss størrelse; for arbeidsinntekter ligger det reelle fribeløpet under 1 G. Etterlattepensjon og overgangsstønad reduseres når arbeidsinntekt blir større enn 1/2 G.

For hver krone mottakere av alderspensjon, etterlattepensjon og forsørgertillegg tjener over fribeløpet, vil trygdeytelsen bli redusert med 40 eller 50 øre. I folketrygden



foretas det altså en gradvis nedtrapping av pensjonene og overgangsstønadene. Når det gjelder uførepensjon, foretas det i prinsippet et fradrag krone for krone.

Dette er et helt annet system enn det som praktiseres i Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, hvor hele pensjonen faller bort når arbeidsinntekten overskrider alderspensjonens størrelse. Det er her en meget høy terskel (et stort fribeløp), men når denne terskelen nås, blir det et fullstendig bortfall av pensjonen.

I ett henseende er inntektsprøvingssystemet etter 75-årsordningen i loven for stortingsrepresentanter av samme karakter som inntektsprøvingssystemet for alderspensjon og forsørgertillegg i folketrygdloven. I disse tilfellene skal ytelsene bare reduseres når pensjonisten faktisk har arbeidsinntekt av en viss størrelse. Etterlattepensjon og uførepensjon reduseres ikke bare når pensjonisten faktisk har arbeidsinntekt av en viss størrelse, men også når han eller hun har muligheter til å skaffe seg arbeidsinntekt (hypotetisk inntekt).

Folketrygdloven inneholder regler om hvilke inntektsarter som det skal tas hensyn til ved inntektsprøvingene. Personinntekt og pensjonsgivende inntekt fastsettes for hvert kalenderår.

Folketrygdloven inneholder ikke nærmere regler om tidfesting (periodisering) av inntektene. Den årlige inntekten nevnes imidlertid flere steder. På bakgrunn av tolkninger i NAVs rundskriv som er gjengitt i punkt 2, kan følgende retningslinjer oppstilles:

Den framtidige inntekten fastsettes med utgangspunkt i den månedsinntekten som det kan forventes at trygdede vil få på det tidspunktet trygdeytelsen innvilges. Deretter multipliseres denne med 12 for å finne årsinntekten. Dersom månedsinntekten er varierende, er det anledning til å se et helt år under ett. Dette er særlig aktuelt når det senere viser seg at inntekten i enkelte måneder er blitt høyere enn forventet.

Ved inntektsprøving etter folketrygdloven benytter man seg ikke av et lengre tidsrom enn ett år. Den trygdede har plikt til fortløpende å varsle NAV om inntektsendringer, se punkt 4.3 og 5 nedenfor. Ved manglende varsel er det lite naturlig å gi ham eller henne rett til å regne gjennomsnittsinntekt for flere år for å kunne gå klar i forhold til inntektsprøvingen, se punkt 3 nedenfor.

I tilknytning til folketrygdens inntektsprøvingssystemer har trygdeetaten/NAV og andre foretatt en omfattende gjennomtenkning og vurdering av en lang rekke rettsspørsmål som også er av betydning for Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter. Det gjelder både spørsmål om hvilke inntekter som etter sin art skal regnes som arbeidsinntekter og tidfesting (periodiseringen) av disse inntektene. I det foregående har vi gjort rede for regler om inntekter som selvstendig næringsdrivende, styrerepresentanter, forfattere og andre får utbetalt året etter at de er opptjent. Feriepenger er et klart eksempel på såkalte etterslepsinntekter.

### **3. SPØRSMÅL OM GJENNOMSNIITTSINNTEKT FOR TRE ÅR**

#### **3.1 Innledning**

I brevet fra Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter til Riksrevisjonen av 27. mai 2008 uttales det: "Ved en eventuell vurdering av om sporadiske/usikre inntekter overstiger full pensjon, har det vært praktisert gjennomsnittsberegning over en treårs periode." Riksrevisjonen benyttet en treårsregel ved vurdering av konkrete saker i sin endelige rapport av 26. juni 2008.

Etter en slik treårsregel skal gjennomsnittsinntekten for tre år legges til grunn når det vurderes om en stortingspensjonist har hatt høyere inntekt enn det årlige fribeløpet. Dersom inntekten i ett eller to år har vært høyere enn fribeløpet, aksepteres dette hvis inntekten i gjennomsnitt for de tre årene har ligget under fribeløpet.

Det benyttes ikke noen treårsregel på det tidspunktet pensjon innvilges (ex ante), men når det etter noen år foretas en vurdering av om vedkommende lovlig har mottatt pensjon. Det dreier seg derfor om en slags benådningsregel "post festum".

Pensjonsordningens sekretær har opplyst at modellen for denne treårsregelen er hentet fra folketrygdloven, nærmere bestemt dagpenger under arbeidsløshet. Inntekt er dels et vilkår for å få rett til ytelser fra folketrygden, dels et grunnlag for utmåling av størrelsen på trygdeytelser, og dels et grunnlag for inntektsprøving av ytelser. Vi skal i det følgende gjøre rede for bestemmelser i folketrygdloven om når gjennomsnittsinntekt for tre år kan legges til grunn.

### 3.2 Dagpenger under arbeidsløshet

Etter folketrygdloven § 4-4 første ledd er det et vilkår for rett til dagpenger under arbeidsløshet at den arbeidsløse enten:

- a) I det sist avsluttede kalenderåret før det søkes om stønad har hatt utbetalt en arbeidsinntekt som minst svarer til 1,5 ganger grunnbeløpet på søknadstidspunktet, eller
- b) i løpet av de tre siste kalenderårene hadde en arbeidsinntekt på tre ganger grunnbeløpet. Det høyeste av disse to inntektene benyttes.

Etter folketrygdloven § 4-11 andre ledd fastsettes inntektsgrunnlaget for dagpenger ut fra arbeidsinntekten det sist avsluttede kalenderåret eller ut fra arbeidsinntekten de tre siste kalenderårene. Det alternativet som er gunstigst for den arbeidsløse, legges til grunn.

Etter disse bestemmelsene kan lav eller ingen inntekt i ett eller to år kompenseres med høy inntekt i andre år. Dette er som et vilkår for å få rett til dagpenger, og som grunnlag for utmåling av dagpengenes størrelse. Det dreier seg imidlertid ikke om gjennomsnittsinntekt som et ledd i å avdempe en inntektsprøving av trygdeytelser.

### 3.3 Sykepenger

Det er et vilkår for rett til sykepenger at vedkommende har en arbeidsinntekt (et sykepengegrunnlag) som årlig svarer til 50 prosent av grunnbeløpet, og sykepengegrunnlaget er avgjørende når sykepengenes størrelse skal beregnes. Se folketrygdloven §§ 8-3, 8-16, 8-34, 8-38 og 8-47.

I folketrygdloven § 8-28 er det gitt regler om sykepengegrunnlaget for arbeidstakere i arbeidsgiverperioden. Som hovedregel benyttes arbeidsinntekten de fire siste ukene før arbeidsuførheten inntrådte. Denne multipliseres med 13 for å komme fram til sykepengegrunnlaget per år, jf. folketrygdloven § 8-10. Dersom

arbeidsinntekten de fire siste ukene ikke er representativ for arbeidstakerens inntektsnivå, kan et annet tidsrom legges til grunn.

I folketrygdloven § 8-30 er det gitt regler om sykepengegrunnlaget for arbeidstakere når de får sykepenger fra folketrygden etter at arbeidsgiverperioden er avsluttet. Her er det en viss adgang til å benytte årsinntekten eller gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt de tre siste årene.

For selvstendig næringsdrivende og frilansere er det en hovedregel at man skal bygge på den pensjonsgivende inntekten de tre siste årene, se folketrygdloven §§ 8-35 og 8-38. Det er imidlertid en viss adgang til å fastsette sykepengegrunnlaget ved skjønn.

Sykepengegrunnlaget fastsettes ut fra tidligere arbeidsinntekt, og det er avgjørende for om vilkårene for sykepenger er oppfylt og for utmålingen av sykepengenes størrelse. Sykepengegrunnlaget benyttes vanligvis ikke ved inntektsprøving, og det dreier seg ikke om fastsetting av forventet inntekt for tiden etter at sykepenger er innvilget.

Vi står altså her ikke overfor en situasjon som er analog til inntektsprøving av stortingspensjon. Likevel er det av en viss interesse at loven inneholder regler om gjennomsnittsinntekt over en treårsperiode.

### **3.4 Omsorgspenger, foreldrepenger og lignende**

Folketrygdloven kapittel 9 inneholder regler om omsorgspenger ved barns sykdom, pleiepenger ved omsorg for alvorlig syke barn, pleiepenger ved pleie for nær pårørende i terminalfasen og opplæringspenger ved deltakelse i foreldrekurs og omsorg for funksjonshemmede barn. Disse ytelsene beregnes etter samme regler som for sykepengene, se folketrygdloven §§ 9-8, 9-9 og 9-16.

Folketrygdloven kapittel 14 inneholder regler om foreldrepenger og svangerskapspenger. Også disse ytelsene beregnes etter samme regler som for sykepengene, se folketrygdloven §§ 14-4 og 14-7.

For ytelser etter folketrygdloven kapittel 9 og 14 kan det derfor i en del tilfeller fastsettes en gjennomsnittsinntekt for en treårsperiode.

### **3.5 Rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad**

Folketrygdloven kapittel 10, 11 og 12 inneholder regler om disse tre ytelsene. De utmåles etter samme prinsipper, og de grunnleggende bestemmelsene er inntatt i folketrygdloven § 10-9: "Grunnlaget for rehabiliteringspenger fastsettes ut fra medlemmets pensjonsgivende inntekt i året før arbeidsevnen ble nedsatt ... Grunnlaget for rehabiliteringspenger skal likevel fastsettes ut fra gjennomsnittet av den pensjonsgivende inntekten i de tre siste årene før samme tidspunkt dersom dette gir høyere grunnlag."

Inntektsgrunnlaget for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad kan altså fastsettes ut fra gjennomsnittlig tidligere arbeidsinntekt over tre år. Dette inntektsgrunnlaget er avgjørende for om vilkårene for ytelsene er oppfylt og for utmålingen av ytelsenes størrelse. Men dette grunnlaget benyttes ikke ved inntektsprøving, og det dreier seg ikke om fastsetting av forventet inntekt for tiden etter at ytelser er innvilget.

Vi står altså her ikke overfor en situasjon som er analog til inntektsprøving av stortingspensjon. Likevel er det av en viss interesse at folketrygdloven kapittel 10, 11 og 12 inneholder regler om gjennomsnittsinntekt over en treårsperiode.

### **3.6 Folketrygdens pensjoner, særlig tilleggspensjon**

Reglene om vilkårene for rett til uførepensjon, etterlattepensjon og alderspensjon er inntatt i folketrygdloven kapittel 12, 17 og 19. Reglene om utmåling av pensjonene og noen av vilkårene er inntatt i kapittel 3.

Etter folketrygdloven § 3-8 andre ledd kreves det minst tre poengår for å få rett til tilleggspensjon til uførepensjon, etterlattepensjon og alderspensjon. Et poengår er et kalenderår som en person har høyere pensjonsgivende inntekt enn folketrygdens grunnbeløp, se §§ 3-10 og 3-13. Dersom inntekten er lavere enn grunnbeløpet i ett år, hjelper det ikke om den er mye høyere i andre år. Man kan altså ikke regne gjennomsnittsinntekten for tre år.

Etter folketrygdloven § 3-8 første ledd beregnes tilleggspensjon på grunnlag av tidligere pensjonsgivende inntekt. Det er de 20 årene som den trygdede har hatt høyest

inntekt, som i de fleste tilfeller blir utslagsgivende. Dette kalles gjerne besteårsregelen, se § 3-11, jf. §§ 3-12 og 3-13.

Etter §§ 3-17 og 3-18 kan uførepensjonister få medregnet framtidige pensjonspoeng. Et alternativ er da å ta utgangspunkt i gjennomsnittet av de tre siste årene før vedkommende ble ufør. Her er det altså en treårsregel, men den knytter seg til et spesialområde. Det dreier seg om en regel som er av betydning for utmåling av pensjonens størrelse; denne regelen benyttes ikke ved inntektsprøving.

I punkt 2 har vi gjort rede for reglene om inntektsprøving av folketrygdytelse. Et sentralt spørsmål er å fastsette den framtidige arbeidsinntekten.

Etter folketrygdloven tar man sikte på å komme fram til den årlige inntekten. Den framtidige inntekten fastsettes med utgangspunkt i den månedsinntekten som det kan forventes at trygdede vil få på det tidspunktet trygdeytelsen innvilges. Deretter multipliseres denne med 12 for å finne årsinntekten.

Skattelovgivningen inneholder enkelte bestemmelser om fordeling av inntekt over flere år. Et eksempel er gjennomsnittsinntekt av skogbruk over en femårsperiode, se skatteloven § 14-81. Et annet eksempel er skatteloven §§ 14-80 om opphavsmenn for åndsverk: Den som det sist forløpne året har hatt en personinntekt som vesentlig overstiger personinntekten for de to forutgående årene, kan kreve å få den samlede personinntekten for disse tre årene fordelt med like stort beløp for hvert år.

Fram til og med skatteåret 2007 gjaldt denne treårsregelen bare for personinntekt etter skatteloven, og den hadde betydning for toppskatten. Fra og med skatteåret 2008 kan inntektsfordelingen over tre år også få betydning "for beregning av pensjongivende inntekt etter folketrygdloven § 3-15, og for beregning av trygdeavgift etter folketrygdloven" (skatteloven § 14-80 andre punktum). I lovens forarbeider ble det uttalt om den dagjeldende rettstilstanden: "Både trygdeavgift og pensjongivende inntekt beregnes på grunnlag av skatteytters faktiske inntekt i det enkelte inntektsår. Dette kan føre til at kunstnere får liten eller ingen poengopptjening i de årene åndsverkene produseres, samtidig som de ofte ikke får utnyttet den pensjongivende inntekten fullt ut det år åndsverket realiseres." (Ot.prp. nr. 1 (2007–2008) side 42.)

Begrunnelsen for det nye prinsippet for folketrygden var altså å få en mer rettferdig størrelse på tilleggspensjonen. Inntektsprøvingen var ikke tema. De nye

reglene om adgang til å fordele inntekter over tre år ble ikke gitt virkning for årene før 2008. For denne tidsperioden – som stort sett faller sammen med Ekspertutvalgets granskningsperiode – gjaldt grunnprinsippet i folketrygdloven om at det enkelte kalenderår var avgjørende.

### **3.7 Yrkesskadedekning**

Folketrygdloven kapittel 13 inneholder regler om ytelser ved yrkesskader og yrkessykdommer. Dertil har flere av folketrygdlovens stønadskapitler spesielle regler om utmåling av trygdeytelser ved yrkesskader og yrkessykdommer. Det gjelder sykepenger, rehabiliteringspenger, uførepensjon, etterlattepensjon og alderspensjon etter folketrygdloven §§ 8-55, 10-18, 12-18, 17-12 og 19-11, jf. § 3-30.

Etter disse bestemmelsene er det et grunnprinsipp at ytelsene kan beregnes ut fra den arbeidsinntekten som vedkommende hadde "på skadetidspunktet". Den aktuelle inntekten som trygdede hadde på det tidspunktet skaden skjedde, omregnes til antatt årlig arbeidsinntekt. Dette inntektsgrunnlaget benyttes hvis det gir et bedre resultat for skadelidte enn det de ordinære reglene fører til.

Når man tar utgangspunkt i inntektsnivået på skadetidspunktet, vil gjennomsnittsinntekt over tre år og andre måter å beregne inntektsgrunnlag på, bli satt ut av kraft. Reglene vitner først og fremst om folketrygdlovens fleksibilitet når det gjelder tidfesting (periodisering) av inntekter.

### **3.8 Sammendrag**

Folketrygdloven har ikke et fast system for tidfesting (periodisering) av arbeidsinntekter som benyttes når NAV avgjør om vilkårene for rett til trygdeytelser er oppfylt og ytelsen størrelse fastsettes.

Blant de reglene som folketrygdloven inneholder, er det ganske mange bestemmelser om gjennomsnittsinntekt for tre år. Det er ofte adgang til å velge mellom arbeidsinntekten i ett kalenderår eller gjennomsnittsinntekten i tre år. Ved valget mellom slike alternativer legges ofte det som er gunstigst for trygdede til grunn.

Når det gjelder folketrygdlovens regler om inntektsprøving, er det ikke oppstilt prinsipper om gjennomsnittsinntekt for tre år. På dette punkt kan man derfor ikke ut

fra folketrygdloven oppstille en treårsregel som kan overføres til ordningen med inntektsprøving av stortingspensjon.

Skattelovens regler om adgang til å utjevne forfatterinntekter over tre år, kan ikke få betydning for inntektsprøvingen i folketrygden før skatteåret 2008. Disse reglene kan da heller ikke få indirekte betydning for inntektsprøvingen av stortingspensjonen.

## **4. SAKSBEHANDLINGSREGLER**

### **4.1 Innledning**

Etter andre verdenskrig ble det vedtatt flere viktige lover som skulle bedre rettssikkerheten i den offentlige forvaltningen. Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder imidlertid ikke for Stortingets virksomhet. Se forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 4 fjerde ledd og offentlighetsloven av 19. juni 1970 § 1 fjerde ledd (se nå lov nr. 16 for 2006 § 2).

Etter loven om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 22. juni 1962 § 4 har ombudsmannen "offentlig forvaltning" som sitt arbeidsområde. Etter § 4 bokstav a er forhold som Stortinget har tatt stilling til, unntatt. Så vidt vi vet er ingen saker om stortingspensjon brakt inn for ombudsmannen.

Loven om anke til Trygderetten av 16. desember 1966 er en lov som skal styrke rettssikkerheten innen pensjons- og trygdeområdet. Denne loven gjelder for vedtak om individuelle rettigheter og plikter etter lov om folketrygd og "bestemmelser om supplerende pensjonsordninger som er fastsatt ved lov" (§ 1 bokstav a og d). Lovens forarbeider taler for at det skal være en ankerett til Trygderetten når det gjelder stortingspensjon, se Ot.prp. nr. 5 (1966–1967) og Innst. O. nr. III (1966–1967).

Etter lovens ordlyd og forarbeider skulle det være klart at vedtak med hjemmel i loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter som styret, lederen eller sekretariatet treffer, kan ankes inn for Trygderetten. Det kan imidlertid være konstitusjonelt betenkelig hvis Trygderetten, som er et forvaltningsorgan, skal kunne overprøve enkeltvedtak som et organ i Stortinget treffer. Mot dette taler at styret i Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter ikke er et organ som er hjemlet i



Grunnloven, men opprettet ved vanlig lov. Trygderettslovens ordlyd og forarbeider må da bli avgjørende. Vi har ikke kjennskap til at denne ankeadgangen har vært benyttet.

## 4.2 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven inneholder viktige regler som gjelder ved behandling av enkeltsaker etter norsk pensjons- og trygdelovgivning. I det følgende skal vi kort gjøre rede for de viktigste bestemmelser i forvaltningsloven:

(1) Habilitet. Forvaltningsloven §§ 6 til 10 inneholder bestemmelser om habilitet. Grunnprinsippet i § 6 andre ledd er at en person blir inhabil når det foreligger "særegne forhold ... som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet".

(2) Veiledningsplikt. Borgerne har rett til veiledning fra forvaltningen etter forvaltningsloven § 11.

(3) Fullmektig. Etter forvaltningsloven § 12 har en part rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig.

(4) Taushetsplikt. De som arbeider for forvaltningen, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 f.

(5) Forhåndsvarsel. Etter forvaltningsloven § 16 skal det gis forhåndsvarsel før vedtak treffes.

(6) Utredningsplikt. Forvaltningsloven § 17 inneholder regler om forvaltningsorganets plikt til å sørge for sakens opplysning.

(7) Innsynsrett. En borger har rett til innsyn i dokumentene i sin sak etter reglene om partsoffentlighet i forvaltningsloven §§ 18 til 21.

(8) Begrunnelse. Forvaltningsloven §§ 24 til 27 inneholder regler om at forvaltningsorganer skal begrunne og gi underretning om vedtak.

(9) Klage. Den som er misfornøyd med et forvaltningsvedtak, kan klage til overordnet forvaltningsorgan etter forvaltningsloven §§ 28 til 34.

(10) Omgjøring. Forvaltningsloven § 35 inneholder regler om forvaltningsorganers adgang til å omgjøre vedtak selv om det ikke foreligger klage.

Det er uttrykkelig bestemt i forvaltningsloven § 4 fjerde ledd at loven ikke gjelder "organer for Stortinget". Dermed er det klart at forvaltningsloven ikke gjelder når Pensjonsordningens styre, leder og sekretariat treffer pensjonsvedtak etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter. Det er heller ikke inntatt tilsvarende bestemmelser i loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter.

Særlig viktig ville reglene om utredningsplikt vært. Stortingspensjonen skal prøves mot inntekt som vedkommende "har eller får". Dersom et vanlig forvaltningsorgan hadde administrert denne loven, måtte det både kartlegge søkerens inntektsforhold før vedtak om innvilgelse av pensjon ble gjort, og følge opp pensjonistens framtidige inntektsforhold.

Viktig er også reglene om habilitet. Medlemmer i styret og sekretæren for Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter kan ha spesielle forhold til enkelte av de tidligere stortingsrepresentantene som søker om pensjon.

Det ville også vært viktig med taushetsplikt da Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter sitter med mange sensitive personopplysninger.

Det er et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp at all offentlig saksbehandling skal være forsvarlig. Dette prinsippet må også gjelde ved behandlingen av saker etter loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter. Innholdet i dette forsvarlighetsprinsippet vil i stor utstrekning svare til forvaltningslovens regler. I kravet om forsvarlighet kan det for eksempel også ligge en taushetsplikt, men den er straffesanksjonert; jf. Grunnloven § 96.

### **4.3 Folketrygdloven**

I folketrygdloven § 21-1 er det bestemt at forvaltningslovens regler gjelder ved behandling av trygdesaker. Det innebærer at forvaltningsloven gjelder for NAVs virksomhet.

I § 21-1 er det bestemt at forvaltningsloven gjelder "med de særlige bestemmelser som er gitt i dette kapitlet". I det følgende skal vi gi en kort oversikt over saksbehandlingsregler i folketrygdloven som kommer i tillegg til forvaltningslovens regler:

(1) I § 21-2 er det inntatt en bestemmelse om hvor krav om trygdeytelser skal settes fram.

(2) I § 21-3 er det inntatt en bestemmelse om at den som søker trygd, plikter å gi opplysninger og utlevere dokumenter til NAV. Den som mottar ytelse, plikter også å underrette NAV om endringer i inntekt og andre forhold som kan være avgjørende for om vedkommende fortsatt har rett til ytelsen.

(3) I § 21-4 er det inntatt en bestemmelse om at NAV kan innhente nødvendige opplysninger fra helsearbeidere, arbeidsgivere, offentlige myndigheter, banker, forsikringsselskaper og andre for å kunne behandle krav om trygdeytelser og kontrollere løpende ytelse.

(4) I § 21-5 er det inntatt en bestemmelse om at barnevernet og sosialtjenesten plikter å gi opplysninger til NAV.

(5) I § 21-6 er det inntatt en bestemmelse om at NAV kan fatte nytt vedtak dersom det skjer en endring i forhold som er av betydning for retten til den ytelsen vedkommende har. Inntektsendringer kan her være et viktig grunnlag for omgjøring av vedtak.

(6) I § 21-7 er det inntatt en bestemmelse om at krav om ytelse kan avslås og at innvilget ytelse kan stanses dersom vedkommende gir uriktige opplysninger eller unnlater å etterkomme pålegg om å gi opplysninger.

(7) I § 21-8 er det inntatt en bestemmelse om bortfall av rett til ytelse når mottakeren er skjødesløs med sin helse eller uten rimelig grunn nekter å motta behandling, rehabilitering og attføring.

(8) I § 21-10 er det inntatt en bestemmelse om rask saksbehandling og skriftlig underretning om vedtak.

(9) I § 21-12 er det inntatt en bestemmelse om klage og anke i trygdesaker. Det er etablert et to-instans klagesystem. De fleste vedtak i trygdesaker kan først påklages til NAV Klage og anke, og deretter til Trygderetten.

(10) I § 21-13 er det inntatt en bestemmelse om en særskilt ankenemnd for sykepengene i arbeidsgiverperioden. Ankenemnda består av en trygdekyndig leder, ett medlem fra NHO og medlem fra LO.

Disse bestemmelsene gjelder ikke for Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter. Det er heller ikke inntatt tilsvarende bestemmelser i loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter.

Særlig viktig er det at det ikke gjelder bestemmelser som svarer til §§ 21-3 og 21-4 om plikt for pensjonistene og en rekke institusjoner til å gi opplysninger. Det innebærer at Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter er avhengig av å kunne stole på de opplysningene som pensjonistene gir. Dette er bakgrunnen for at det ofte sies at Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter bygger på tillitsforhold. Folketrygden bygger både på tillit og formell kontroll.

Stortingspensjonistene har ikke en lovbestemt plikt til å varsle om inntektsøkninger. Pensjonsordning for stortingsrepresentanter kan pålegge varslingsplikt om inntektsendringer, men det varierer i hvilken utstrekning det gjøres. En muntlig og løs informasjon om at vedkommende må varsle om inntektsendringer er lite betryggende.

#### **4.4 Sammendrag**

De saksbehandlings- og kontrollreglene som er inntatt i folketrygdloven kapittel 21 er blitt utviklet etter mer enn hundre års erfaringer med å administrere et stort offentlig trygdesystem for den norske befolkningen. Det gjelder ikke tilsvarende regler for Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter.

Forvaltningsloven har vært i funksjon i over 40 år, og den gjelder på nesten alle områder der samfunnets økonomiske midler fordeles til borgerne. Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter representerer her et unntak; i et moderne samfunn kan det ikke gis noen god begrunnelse for dette.

Det er ikke det samme behov for et omfattende regelsystem for en liten pensjonsordning som i den store folketrygden. Men flere av bestemmelsene i folketrygdloven kapittel 21 ville vært viktige verktøy ved administreringen av Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter. Det gjelder særlig reglene om habilitet, taushetsplikt og opplysningsplikt om inntekt.

## 5. KONTROLL MED TRYGDEMISBRUK

### 5.1 Innledning

Det har vært et grunnleggende prinsipp i de generelle trygdeordningene i Norge at trygdeetaten både har vært en *døråpner* for samfunnets borgere og en *portvakt* for fellesskapets "pengesekk". Trygdens medlemmer skal ha rettssikkerhet for å få sine ytelser, og trygdeetaten skal føre kontroll slik at trygdemisbruk ikke skal finne sted. Forvaltningsloven inneholder rettssikkerhetsgarantier for borgerne, mens folketrygdloven kapittel 21 inneholder viktige regler om kontroll.

De senere års trygdepolitikk og trygdelovgivningingen har vært preget av NAV-reformen og en sterk vektlegging av arbeidslinja. Sentrale målsettinger har vært å få flere i arbeid og færre på trygd. Som et ledd i disse bestrebelsene er kontrollsystemene blitt utbygd og effektivisert. Dette er omtalt i en rekke offentlige dokumenter som det har vært bred politisk enighet om i Stortinget.

I punkt 5.2 skal vi gjøre rede for NAVs praksis når det gjelder kontroll med utbetaling av folketrygdytelser. I punkt 5.3 og 5.4 vil vi gjengi noe av den type informasjon som NAV gir til sine stønadsmottakere. Og i punkt 5.5 vil vi gjengi noen hovedpunkter i et lovforslag som går ut på å styrke NAVs kontrollsystem, og som skal behandles i Stortinget med det første.

### 5.2 Kontrollordninger som NAV benytter

Ekspertutvalget har ved samtaler med direktøren for NAV kontroll og innkrevning (Magne Fladby) og på andre måter prøvd å skaffe seg oversikt over hvilke metoder som benyttes ved kontroll med folketrygdytelser. Den beste kontrollen må selvsagt være at det treffes riktige avgjørelser i første instans.

I dette punktet er det imidlertid den videre oppfølgingen som skal behandles. Først skal vi nevne to eksempler på hvordan NAV informerer sine stønadsmottakere:

I sine vedtaksbrev og pensjonsbrev gir NAV informasjon til pensjonistene om inntektsgrenser. I punkt 5.3 og 5.4 gjengis et eksempel på vedtaksbrev og en orientering til uførepensjonister.

NAV informerer også stønadsmottakerne i sine utbetalingsmeldinger. Pensjonister som mottar inntektsavhengige ytelser, får informasjon på

utbetalingsmeldingen hver måned om plikt til å melde fra ved inntektsøkning. Videregis det opplysninger om hvilket beløp som er lagt til grunn for beregningen av ytelser for den enkelte pensjonist.

Den enkelte har en plikt til å si i fra om inntekter ut over et gitt kronebeløp. Vedtaksbrevet inneholder det relevante kronebeløpet. Man skal si fra så snart man forventer å få en vesentlig endring i inntektsnivået. For alderspensjon er inntektsbegrensningen på to ganger grunnbeløpet per kalenderår.

NAV foretar systematisk kontroll av følgende trygdeytelser:

- alderspensjon for dem som er mellom 69 og 70 år
- uførepensjon
- forsørgingstillegg til disse pensjonene
- etterlattepensjon og overgangsstønad til gjenlevende
- avtalefestet pensjon (AFP).

To ganger i året kontrolleres ligningsopplysninger fra Skatteetaten opp mot utbetalinger fra folketrygden. Det skrives ut lister der man får oversikt over alle pensjonister som har hatt inntekt ut over det som er tillatt. Inntektskontrollen kjøres om våren (lønns- og trekkoppgaver) og om høsten (selvangivelser).

Dersom NAV på egen hånd ser at høy inntekt skyldes forhold som ikke skal redusere pensjon, så avsluttes saken. Dersom inntekten er høyere enn det som er forenelig med pensjon, skriver NAV til den det gjelder. Det bes om en redegjørelse for inntekten. Deretter foretar NAV en vurdering av saken.

De som mottar dagpenger under arbeidsløshet, skal levere meldekort hver 14. dag. Her har NAV massekontroller der avvik behandles maskinelt. Meldeskjemaer etterkontrolleres også mot arbeidstakerregisteret.

For sykepenger og rehabiliteringspenger har NAV foreløpig ikke iverksatt inntektskontroller. Arbeidsgivere vil her kunne få kunnskap hvis en sykemeldt arbeidstaker er i arbeid hos en annen arbeidsgiver.

Folketrygdloven § 25-12 inneholder regler om straff for å gi uriktige opplysninger. Dertil kommer straffelovens regler om bedrageri og falsk forklaring.

I utgangspunktet anmeldes alle saker der NAV mener det foreligger straffbare forhold. Det er ca. 4 400 personer som har blitt anmeldt over de siste tre årene. De fleste anmeldelser gjelder bedrageri av dagpenger under arbeidsløshet. Det er ikke så mange som blir anmeldt for forhold som knytter seg til alderspensjon, trolig ca. 8-10 personer de siste to årene.

Ca. 35-40 prosent av anmeldte saker blir vanligvis henlagt. Av de tilfellene som blir brakt inn for domstolene, er det svært få som ender med frifinnelse. Det er ca. 60 prosent av de tiltalte som blir ilagt fengselsstraff. Domstolene har lagt seg på et beløp som svarer til folketrygdens grunnbeløp (for tiden ca. 70 000 kroner) for bruk av fengselsstraff. Høyesterett har uttalt i en dom om straffeutmåling ved trygdebedrageri: "Mitt syn er etter dette at for førstegangsovertredelse skal folketrygdens grunnbeløp i fremtiden være veiledende for grensen mellom samfunnsstraff og ubetinget fengsel." (Dom av 23.10.08 i sak HR-2008-1840-A.)

Rettspraksis viser at straffeutmålingen vurderes med utgangspunkt i trygdesystemet i stor grad er tillitsbasert, og at det dreier seg om utdelinger av fellesskapets midler. Dette tilsier at allmennpreventive hensyn bør tillegges stor vekt.

Ved vurderingen er det ofte avgjørende om det er gitt beskjed om hvordan reglene skal forstås. Kan det dokumenteres at det er gitt relevant informasjon om regelverket? Men ofte kan det være innlysende at en person ikke har opptrådt som han skulle. Enhver bør for eksempel forstå at man ikke både kan være i 100 prosent arbeid og motta 100 prosent uførepensjon.

### **5.3 Eksempel på stønadsbrev**

Nedenfor gjengis et eksempel på brev som NAV sender til de personer som innvilges uførepensjon. Dette brevet knytter seg til tiden før NAV ble etablert. NAV har nå laget nye standardbrev som skal brukes når den nye pensjonsløsningen trer i kraft i 2009. Brevet nedenfor benytter terminologien fra den tid da folketrygden ble administrert av Rikstrygdeverket, fylkestetrygdekontorene og trygdekontorene:

## "BREVKODE UP 01 – INNVILGET UFØREPENSJON

&lt;DATO&gt;

&lt;NAVN&gt;

&lt;ADRESSE&gt;

### UFØREPENSJON – VEDTAK OM INNVILGELSE

F.nr. xxxxxxxxxxx (oppgi f.nr. ved henvendelser til trygdekontoret)

Vi vise til søknaden din av <ddmmåå>. Fylkestrygdekontoret i xxxxxxxx har den ddmmåå vedtatt at du har rett til uførepensjon etter en uføregrad på xxx prosent fra ddmmåå .

### BEGRUNNELSE

Vedtaket er gjort etter bestemmelsene i folketrygdloven kapittel 12 som gjelder tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon. Det fremgår av paragraf 12-9 at uførepensjon bare gis når det etter en helhetsvurdering ikke er sannsynlig at inntektsevnen eller arbeidsevnen kan bedres.

<Fritekst med individuell begrunnelse, jf kvalitetsstandard for tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon pkt 1.5>.

### BEREGNING AV UFØREPENSJON

Uførepensjon er beregnet etter reglene i folketrygdloven kapittel 3 på grunnlag av din trygdetid og de pensjonsgivende inntektene du har hatt før arbeidsevnen/inntektsevnen din ble varig nedsatt med minst halvparten. Ved beregningen er det lagt til grunn at din arbeidsevne ble varig nedsatt i mmåå

Du vil om ca xx uker få tilsendt pensjonsbrev som viser hvor stor pensjonen din er pr måned og hvordan den er beregnet.

### UTBETALING

Uførepensjon utbetales den 20. i hver måned. Du vil motta den første utbetalingen tidligst <dd.mm.åå>. <Fritekst om etterbetaling>

### SKATT

Uførepensjon er skattepliktig. Det er trygdekontoret som trekker skatten. Vi ber deg sende oss skattekort så snart som mulig. Trygdekontoret er pålagt å trekke skatt med 50 prosent hvis du ikke har sendt oss skattekort.



## DIN INNTEKTSGRENSE

### 1 Tekstvalg ved 100 % uførepensjon

Du har anledning til å begynne å arbeide i kombinasjon med uførepensjon men du må informere trygdekontoret om dette. Uføregraden din kan da bli redusert. Når det er gått ett år fra den datoen trygdekontoret innvilget stønaden din (ddmmåå), kan du ha en årlig arbeidsinntekt på opptil xxxxxx kroner ved siden av 100 prosent tidsbegrenset uførestønad, uten at uføregraden reduseres. Denne inntekten kalles friinntekt.

### 2 Tekstvalg ved gradet uførepensjon

Inntektsgrensen angir hvor høy årlig arbeidsinntekt du kan ha ved siden av stønaden uten at uføregraden skal vurderes på nytt. Den fastsettes på grunnlag av årlig normalinntekt før uførhet, og blir automatisk oppjustert hvert år i samsvar med forhøyelsen av folketrygdens grunnbeløp.

Inntektsgrensen din er satt til <xxxxxx> kroner pr år. Ved beregningen er det lagt til grunn at du hadde en årlig normalinntekt på <xxxxxxxx> kroner da du ble ufør i <mmåå>.

Dersom det skjer endringer i inntektsforholdene dine slik at du får en årsinntekt som er høyere enn inntektsgrensen, må du informere trygdekontoret om dette. Saken din skal da tas opp til revurdering. Resultatet av revurderingen kan være at det fastsettes en ny uføregrad.

Når det er gått ett år fra den datoen fylkestrygdekontoret innvilget stønaden din (ddmmåå), vil inntektsgrensen øke med xxxxxx kroner. Denne tilleggsinntekten kalles friinntekt.

*<Fritekst - avsnittene må endres ved andre spesielle forhold, jf. kvalitetsstandard for tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon pkt 1.5 >*

## DINE RETTIGHETER

Du har rett til å se sakens dokumenter. Dette følger av forvaltningsloven paragraf 18.

Hvis du mener at dette vedtaket ikke er i samsvar med det du har søkt om, kan du klage over fylkestrygdekontorets vedtak. Frist for å klage er seks uker fra du mottar dette brevet. Klagen skal sendes til trygdekontoret.

## DINE PLIKTER

Det er viktig at du melder fra til trygdekontoret om endringer som kan ha betydning for stønaden din. Vi ber deg lese vedlagte orientering som gjelder dette. Dersom du ikke melder fra om inntektsøking som har betydning for stønaden din, kan trygdekontoret kreve at for mye utbetalt stønad skal tilbakebetales.

## ANNEN INFORMASJON

Du kan også finne informasjon på trygdeetatens internettsider: [www.trygdeetaten.no](http://www.trygdeetaten.no) og på vår servicetelefon 810 33 810.

Vennlig hilsen

Fylkestrygdekontoret i xxxxxxxx

Navn

saksbehandler

Honnørbillettlegitimasjon følger vedlagt."

Det er viktig at NAV i dette brevet gir konkrete opplysninger om hvor mye den enkelte kan tjene i tillegg til pensjonen. Videre pålegger NAV den enkelte å gi opplysninger om inntektsendringer.

### **5.4 Orientering fra NAV**

Nedenfor gjengis et skjema som NAV benytter for å gi orientering til stønadsmottakerne. Skjemaet bærer overskriften "Folketrygden", og det står først at "Det er viktig at du leser og setter deg inn i denne orienteringen":

**"ORIENTERING OM RETTIGHETER OG PLIKTER  
SYKEPENGER – REHABILITERINGSPENGER – UFØREYTELSER  
(tidsbegrenset uførestønad/uførepensjon) – GRUNN- OG HJELPESTØNAD**

**NAV lokalt sin plikt til å hjelpe deg – forvaltningsloven § 11**

NAV lokalt har plikt til å veilede deg om hvilke rettigheter og plikter du har.

**Hjelp fra andre – forvaltningsloven § 12**

Du har rett til å få hjelp av andre under hele saksbehandlingen. Du kan la deg bistå av en advokat, rettshjelper eller annen fullmektig. En fullmektig kan være enhver myndig person eller en organisasjon du er medlem av.

**Dekning av saksomkostninger – forvaltningsloven § 36**

Dersom et vedtak blir endret til gunst for deg, kan du få dekket de nødvendige utgiftene du har hatt for å få endret vedtaket.

**Fri saksførsel – rettshjelpsloven § 8**

Dersom du har behov for juridisk bistand i trygdesaken din, kan du på visse vilkår få utgiftene dekket etter reglene om fri saksførsel.

**Melding om endringer – folketrygdloven § 21-3**

Den som mottar en stønad, plikter å gi beskjed til NAV lokalt om endringer i forhold som kan være avgjørende for fortsatt rett til stønaden eller for stønadens størrelse.

Du må melde fra til NAV lokalt dersom du:

- blir frisk, helt eller delvis
- får endret arbeidsinntekt/ -tid
- får endret forsørgelsesbyrde
- avbryter behandlingen (gjelder sykepenges og rehabiliteringspenges)
- tar til med skolegang (gjelder sykepenges og rehabiliteringspenges)
- flytter i Norge eller til utlandet
- avvikler ferie og permisjon (gjelder sykepenges)
- reiser ut av Norge (gjelder sykepenges og rehabiliteringspenges)
- sitter i varetekt, soner straff eller er under forvaring
- blir innlagt i helseinstitusjon
- flytter til alders- eller sykehjem

**Tilbakekreving – folketrygdloven § 22–15 og § 22–16**

Dersom du mottar en stønad du ikke har krav på, kan det feilutbetalte beløp kreves tilbake og eventuelt trekkes i fremtidige ytelser.

**Straffeansvar – folketrygdloven § 25–12**

Dersom du gir uriktige opplysninger mot bedre vitende eller ikke gir nødvendige opplysninger, kan det medføre straffeansvar."

Det gjøres i denne orienteringen fra NAV rede for fire rettigheter/rettssikkerhetsgarantier og tre plikter. NAV understreker at den enkelte har plikt til å melde inntektsendringer, at det kan bli aktuelt med tilbakebetaling ved feilutbetaling, og at det kan knytte seg straffeansvar til det å gi uriktige opplysninger.

## 5.5 Lovforslag om trygdemisbruk

I Ot.prp. nr. 76 (2007–2008) har Regjeringen fremmet forslag om tiltak mot trygdemisbruk. I sammendraget på s. 6-7 heter det:

"Arbeidet med å hindre og avdekkje trygdemisbruk er ei prioritert oppgåve for Arbeids- og velferdsetaten. Etaten har særskilte einingar til dette arbeidet, som særleg skal ta for seg saker der det er mistanke om organisert trygdemisbruk. Einingane skal arbeide aktivt for betre kontrollrutiner, slik at risikoen for misbruk vert redusert. Eit nært samarbeid med andre etatar er viktig.

I åra 2005-2007 er nær 4 400 personar meldte for bedrageri av til saman ca. 513 millionar kroner. I 2007 vart 1 449 personar meldte for trygdemisbruk. Etter intensiveringa av arbeidet i 2001 er talet anmeldte personar nær tredobla, og anmeldte beløp er om lag firedobla. Auken i avslørte tilfelle indikerer ei effektivisering av arbeidet, men òg eventuelt at misbruket har auka i omfang.

I samband med intensiveringa av arbeidet mot organisert trygdemisbruk, er det naudsynt med endringar og presiseringar i lovverket for å sikre at ytingar frå folketrygda berre vert gitt når vilkåra for ytingane er oppfylte. Det er viktig at grunnlaget for vedtaka i Arbeids- og velferdsetaten er så korrekt som mogleg. Det er òg naudsynt med klar heimel for kontroll av enkeltsaker i etterhand, ved stikkprøvekontroll eller etter at ein har fått tips eller på anna vis har fått mistanke om trygdemisbruk. Utveksling av informasjon med forsikringsbransjen vil kunne vere nyttig for begge partar, av di Arbeids- og velferdsetaten og forsikringssselskapa kan bli utsette for freistnad på svindel frå same person på same grunnlag. Kontroll på staden, dvs. besøk på arbeidsplassar og liknande, vil vere svært viktig i høve til enkelte slag trygdemisbruk.

Endringsforslaga gjeld:

- Ei presisering av reglane i folketrygdlova § 21-3 tredje leddet for å gjere det klart at stønadstakarar har plikt til å la seg undersøkje av den legen eller annan sakkunnig som Arbeids- og velferdsetaten bestemmer, men ein skal ta omsyn til ønskje som pasienten har så langt dette går i hop med omsynet til effektiv kontroll. Det vert presisert at plikta til å la seg undersøkje gjeld i alle situasjonar der kontroll er aktuelt, inkludert kontroll med om vilkåra har vore oppfylte i tid som er gått.
- Endringar i folketrygdlova § 21-4 første leddet for å presisere omfanget av opplysningsplikta og ta med barnetilsynsordningar og finansinstitusjonar i krinsen som har plikt til å gi opplysningar. Vidare vert det presisert at heilt ut privatpraktiserande helsepersonell er omfatta av plikta.
- Det vert foreslått eigne reglar om henting av pasientjournalar og reglar om formkrav mv. knytta til henting av opplysningar generelt. Det vert gjort klart at full journal ikkje kan hentast i samband med behandlinga av vanlege stønadssaker. Dei særskilte kontrolleiningane skal likevel kunne krevje full

- journal i misbrukssaker når dette reknast naudsynt for å avklare saka. Ein foreslår at desse reglane vert plasserte i ein ny § 21-4 c i folketrygdlova.
- Endringar i folketrygdlova § 21-4 andre leddet om plikta til å gi erklæringar mv. til Arbeids- og velferdsetaten for å presisere at plikta omfattar privat helsevesen som ikkje har rett til refusjon frå folketrygda for behandling. Det vert òg foreslått lovfesta at Arbeids- og velferdsdirektoratet kan fastsetje godtgjersla for slike erklæringar (som i dag) etter drøftingar med dei aktuelle organisasjonane, og at pasienten ikkje skal betale noko i samband med slike erklæringar.
  - Etablering av ein ny § 21-4 a om rett til å krevje kontrollopplysningar frå tredjemann og til å gjennomføre kontrollar på arbeidsplassar mv. I hovudsak skal heimlane nyttast ved mistanke om trygdemisbruk, men kontroll på staden skal kunne gjennomførast som stikkprøvekontroll i utsette bransjar, dvs. utan konkret mistanke om brot på reglane. Heimlane skal berre kunne nyttast av Arbeids- og velferdsdirektoratet eller dei særskilte kontrolleiningane i etaten.
  - Etablering av ein ny § 21-4 b om utveksling av informasjon mellom Arbeids- og velferdsetaten og forsikringsselskap mv. ved mistanke om trygdemisbruk eller forsikringssvindel. Arbeids- og velferdsetaten skal kunne få varsel om tilhøve som har medført eller kan medføre urettmessig mottak av ytingar. Tilsvarande skal etaten kunne varsle forsikringsselskap mv. om mogleg forsikringssvindel i konkrete saker der Arbeids- og velferdsetaten kjenner til at det verserer ei sak i vedkomande selskap. Arbeids- og velferdsetaten skal ikkje kunne gi vidare opplysningane dei sjølv har henta, men opplyse om kva for yting personen urettmessig har freista skaffe seg og kva slag opplysningar som det har vore feil eller manglar med. For å sikre at forsikringsselskap skal kunne gi informasjon til Arbeids- og velferdsetaten, vert det foreslått justeringar forsikringslova og banklovene.
  - Presisering av kven som skal føre bevis for at ein stønadstakar er einsleg mor eller far med eineomsorg for barn. Etter forslaget er det er den som krev overgangsstønad som må sannsynleggjere at vilkåret er oppfylt.
  - Endringar i arbeids- og velferdsforvaltningslova § 7 med sikte på å opne for at Arbeids- og velferdsetaten kan gi opplysningar til andre forvaltningsorgan for å hindre urettmessig utbetaling av offentlege middel eller at middel ikkje vert innbetalte til det offentlege. I tillegg foreslår ein omdisponeringar og suppleringar i paragrafen for å få klarare fram tilhøvet mellom teieplikta i etaten og teieplikta etter forvaltningslova.
  - Tilpasningar i folketrygdlova § 25-3 om gebyr og tvangsmulkt ved manglande meldingar til arbeidstakarregisteret."

Dette lovforslaget viser at regjeringen mener at det er viktig med sterkere virkemidler mot trygdemisbruk. De tiltakene som her foreslås er rettet mot hele den norske befolkningen. Større tilgang til opplysninger for NAV og mer omfattende

avsløring av misbruk antas å føre til årlige innsparinger på 40 mill. kroner, se Ot.prp. nr. 76 (2007–2008) s. 77.

Forslaget er behandlet i innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen av 18. desember 2008 (Innst. O. nr. 35 (2008–2009)). Her utales det innledningsvis: "Ein vesentleg del av forslaga tek sikte på å gjere det enklare å hindre og avsløre trygdemisbruk ..."

## **5.6 Sammendrag**

NAV har et omfattende kontrollsystem som tar sikte på å hindre trygdemisbruk. De som mottar inntektsavhengige pensjons- og trygdeytelser, har plikt til løpende å melde fra om viktige inntektsendringer.

To ganger i året innhenter NAV opplysninger fra ligningsmyndighetene. NAV har også adgang til å innhente opplysninger fra en rekke andre institusjoner. Regjeringen og Stortingets arbeids- og sosialkomité har nylig foreslått at dette kontrollsystemet skal styrkes og effektiviseres.

Det er særlig de som mottar dagpenger under arbeidsløshet og de som har aleneomsorg for barn, som blir tatt i trygdemisbruk. Løpende ytelser stanses, trygdeutbetalinger kreves tilbakebetalt og mange blir hardt straffet.

NAVs kontrollsystem retter seg mot hele befolkningen. På denne bakgrunn er det lite tilfredsstillende at loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter bare bygger på tillit, og overhodet ikke inneholder en eneste bestemmelse om kontroll av løpende pensjoner. Styret og/eller sekretariatet i Pensjonsordningen har heller ikke etablert kontrollrutiner.

## **6. TILBAKESØKING AV URIKTIG PENSJONSUTBETALING**

### **6.1 Innledning**

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter inneholder ikke regler om tilbakebetaling av ytelser som en person ikke har vært berettiget til å motta. Da kan det være aktuelt å anvende de ulovfestede obligasjonsrettslige prinsippene om *condictio indebiti* som hjemmel for krav om tilbakebetaling, se punkt 6.2.

Folketrygdloven inneholder to bestemmelser om tilbakekreving etter feilaktig utbetalte ytelser og om trekk i framtidige ytelser. Det er § 22-15 som handler om tilbakekreving av ytelser som er mottatt i strid med redelighet og god tro, se punkt 6.3. Og det er § 22-16 som handler om avregning etter feilaktig utbetalte ytelser ved trekk i framtidige ytelser, se punkt 6.4. Etter § 22-15 legges det vekt på trygdemottakerens subjektive forhold, mens § 22-16 er en objektiv virkende regel.

I NOU 1990:20 s. 695 flg. er det gitt en grundig framstilling av historikk og gjeldende rett etter folketrygdloven 1966. Den følgende framstilling om folketrygdloven av 1997 bygger på tekster fra boka Folketrygdloven med kommentarer, Oslo 2007 s. 914–923 ved Asbjørn Kjørstad (red.) og Runar Narvland (forf.).

I punkt 6.5 vil vi presentere et forslag fra regjeringen som skjerper reglene om tilbakebetaling. Og i punkt 6.6 vil vi kort nevne de viktigste reglene om foreldelse av tilbakesøkningskrav.

Innledningsvis vil vi nevne at en pensjonist som er klar over at han har mottatt en ytelse som han ikke har rett til, plikter å tilbakebetale hele beløpet. Det følger av alminnelige erstatningsrettslige prinsipper om skadevolderens ansvar ved uaktsomhet, og at skadelidte da skal ha hele sitt økonomiske tap dekket. De momentene som er nevnt i vedlegg 5 om strafferegler, er også av vekt ved culpavurderingen.

## **6.2 Condictio indebiti**

De ulovfestede obligasjonsrettslige reglene om *condictio indebiti* har sine røtter i romerretten. Spørsmålet er om en som trodde han var rettslig forpliktet til å betale (debitor) og oppfylte under unnskyldelig villfarelse (*soluttio per errorem*), kan kreve betalingen tilbake når det viser seg at han var uforpliktet (*indebitum solutum*).

Det foreligger en rekke dommer fra Høyesterett og en omfattende behandling av temaet i juridisk litteratur. Av nyere dommer fra Høyesterett som har nektet tilbakebetaling kan vi nevne Rt. 1997 s. 1029, mens rett til tilbakebetaling ble gitt i Rt. 1985 s. 290, Rt 1988 s. 556, Rt. 1995 s. 1641, Rt. 1998 s. 989 og Rt. 2001 s. 1580. Av nyere litteratur viser vi særlig til Viggo Hagstrøm, *Obligasjonsrett*, Oslo 2003 s. 678-688.

Spørsmålet om tilbakebetaling skal godtas, beror på en helhetsvurdering av en rekke momenter i den konkrete saken. To hovedhensyn står mot hverandre:

(1) Hensynet til at feil skal rettes og korrigeres, slik at ingen sitter igjen med en ugrunnet berikelse. (2) Hensynet til at et oppgjør bør være endelig og at man skal kunne innrette seg deretter i framtiden.

Rimelighetshensyn og partenes subjektive skyld tillegges betydning. Hva burde de ha forstått, og hvor ligger hovedårsakene til at feilutbetalingen har funnet sted? Tidsmomentet er viktig; etter hvert som tiden går, vil det skape større forstyrrelser med et etteroppgjør. Parenens profesjonalitet tillegges også vekt; det er forskjell på et stort forsikringselskap og en alminnelig forbruker. Det kan slå motsatt ut for en liten pensjonsordning og en ressurssterk stortingsrepresentant.

Tilbakesøkningskravets omfang er begrenset til den berikelsen som godtroende mottaker har i behold. Han skal gi fra seg det som er i behold, og skal ikke tape på at han har fått en uriktig betaling.

### **6.3 Tilbakekreving etter feilaktig utbetaling**

Folketrygdloven § 22-15 gjelder tilbakekreving etter feilaktig utbetaling, og lyder:

"Dersom et medlem har mottatt en ytelse etter denne loven i strid med redelighet og god tro, kan beløpet kreves tilbakebetalt. Feil utbetalt ytelse kan også kreves tilbakebetalt dersom et medlem eller noen som har handlet på medlemmets vegne, uaktsomt har gitt feilaktige eller mangelfulle opplysninger. Det samme gjelder dersom utbetalingen skyldes feil fra Arbeids- og velferdsetaten eller annet organ som foretar utbetaling på etatsens vegne, og mottakeren burde ha forstått dette.

I andre tilfeller enn nevnt i første ledd kan det som er utbetalt for mye, kreves tilbake dersom særlige grunner gjør det rimelig. Ved vurderingen av om det foreligger særlige grunner, skal det blant annet legges vekt på hvor lang tid det er gått siden den feilaktige utbetalingen fant sted, og om vedkommende har innrettet seg i tillit til utbetalingen. Kravet om tilbakebetaling etter dette leddet er begrenset til det beløp som er i behold når vedkommende blir kjent med at utbetalingen var feilaktig.

Dersom det etterbetales lønn eller erstatning for lønn for tidsrom det allerede er utbetalt dagpenger under arbeidsløshet for, kan det som er utbetalt for mye kreves tilbakebetalt. Dersom ytelser etter folketrygdloven kapitlene 4 og 11 utbetales som forskudd, kan det som er utbetalt for mye kreves tilbakebetalt.



Et beløp som blir krevd tilbakebetalt etter første eller tredje ledd, kan enten dekkes ved trekk i framtidige trygdeytelser eller innkreves etter bestemmelsene i bidragsinnkrevingsloven. Vedtak om tilbakekreving er tvangsgrunnlag for utlegg. Innkreving skjer gjennom Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsentral.

Dersom feilutbetalingen har medført høyere utlignet skatt, herunder trygdeavgift, kan beløpet som kreves tilbakebetalt reduseres med den merskatten som skyldes feilutbetalingen."

Etter § 22-15 første og andre ledd er det fire grunnlag som NAV kan benytte for å kreve tilbake trygdeytelser:

- (1) Et medlem har mottatt en ytelse i strid med redelighet og god tro.
- (2) Et medlem, eller noen som har handlet på medlemmets vegne, har uaktsomt gitt feilaktige eller mangelfulle opplysninger.
- (3) Utbetalingen skyldes feil fra NAV, eller annet organ som foretar utbetaling på etatens vegne, og mottakeren burde ha forstått dette.
- (4) Særlige grunner gjør det rimelig at det som er utbetalt for mye, kreves tilbake.

Bestemmelsen i § 22-15 første ledd første punktum omfatter uredelighet. Ordlyden har et gammelmodig preg, jf. avtaleloven § 33. Bestemmelsen brukes i praksis bare i de tilfellene hvor det antas å foreligge straffbare forhold.

Bestemmelsen i § 22-15 første ledd andre punktum stiller ganske strenge krav til aktsomheten. Det anses som uaktsomt ikke å lese eller sette seg inn i den informasjonen som gis i stønadsbrev ved innvilgelse av ytelsen.

Bestemmelsen i § 22-15 første ledd tredje punktum gjelder utbetalinger som skyldes feil fra NAV. Det legges vekt på hvor synbar feilen har vært for trygdemottakeren. Vedkommende blir normalt ikke hørt med at han eller hun ikke følger med på bevegelser på konto, og således ikke var klar over utbetalingen eller utbetalingens størrelse.

Medlemmet bærer selv risikoen for sin oppfatning av trygdereglene. Man kan ikke fritas fordi man har vært i rettsvillfarelse, med mindre den kan ses som unnskyldelig.

Folketrygdloven § 22-15 pålegger ikke NAV å kreve den feilutbetalte trygdeytelsen tilbake, selv om vilkårene er oppfylt, jf. ordet "kan". Utgangspunktet i Statens økonomireglement punkt 5.4.2.5 er imidlertid at alle krav skal forfølges så langt det er en mulighet til at disse helt eller delvis kan bli dekket. NAV kan kreve full, delvis eller ingen tilbakebetaling.

Trygderetten har innført en praksis med halvering, eller annen reduksjon av det beløpet som kan kreves tilbake dersom også trygdens organer er å laste for feilutbetalingen. Dette gjelder særlig hvis feilutbetalingen har pågått i lang tid og NAV for eksempel burde ha undersøkt inntektsopplysninger tidligere. Hvis det er NAV som har foranlediget feilutbetalingen (se § 22-15 første ledd tredje punktum) skal det i utgangspunktet skje en halvering eller annen ansvarsdeling. Trygderetten har ikke halvert beløpet dersom feilutbetalingen skyldes en hendelig feil, og forholdet blir oppdaget relativt raskt.

Trygderetten har i enkelte saker redusert tilbakebetalingsbeløpet selv om medlemmet måtte ha vært klar over at det skjedde en feilutbetaling, og således har vært uaktsom.

NAV har i sitt rundskriv gitt uttrykk for at det ikke skal skje noen reduksjon dersom det kan legges til grunn at medlemmet var klar over at det skjedde en feilutbetaling. Slike saker kan ligge an til anmeldelse til politiet for bedrageri. Det vil virke støtende å halvere kravet i en slik situasjon. Det ser ut til at Trygderetten har lagt seg på denne linjen.

Bestemmelsen i § 22-15 andre ledd kan brukes når vilkårene om uaktsomhet i første ledd ikke anses oppfylt. Som eksempel nevnes en senil pensjonist som er innlagt i helseinstitusjon og hvor pengene går inn på konto. Arvingers utsikt til arv er ikke forhold som hindrer anvendelsen av § 22-15 andre ledd.

Tidsmomentet og innrettelseshensynet tillegges stor vekt. Disse to hensynene må ses i forhold til hverandre. Det har neppe selvstendig betydning at feilutbetalingen

har pågått i lang tid hvis trygdemottakeren ikke har innrettet seg i tillit til at utbetalingen er korrekt. Det vises til eksemplet med den senile pensjonisten.

Ved fastsetting av kravets størrelse følges berikelseslæren; det vil si læren om at den som har mottatt noe ved en feil, bare må gi fra seg berikelsen. I praksis vil berikelsen være det som er i behold av den feilaktige utbetalte pensjonen. I sitt rundskriv har NAV uttalt:

"Tilbakekreving etter annet ledd må begrenses til det beløp som er i behold på det tidspunkt mottakeren ble kjent med feilutbetalingen.

Pengene er klart i behold dersom de står på en bankkonto hvor bare trygdeytelsen er gått inn. Mer tvilsomt kan det være hvis annet også går inn på kontoen og det stadig er hevet penger. Pengene er i behold dersom feilutbetalingen er benyttet til å kjøpe noe som er omsettelig.

Tilbakekreving skal ikke skje dersom medlemmet har innrettet seg i tillit til utbetalingen. Det vil være tilfellet dersom medlemmet har inngått en kontrakt om kjøp av en vare som han ikke ville ha inngått dersom han hadde vært klar over at utbetalingen var feil.

Tilbakekreving i medhold av denne bestemmelse kan særlig være aktuelt overfor pasienter i langtidsinstitusjon og hvor pengene er i behold på bankkonto.

Bestemmelsen har som nevnt ikke noe vilkår om skyld hos den som har mottatt feilutbetalingen. Dersom det f.eks. ved en feil ikke er foretatt reduksjon av løpende stønad på grunn av opphold i institusjon og det feilutbetalte er i behold hos stønadsmottakeren, f.eks. på bankkonto, kan tilbakekreving skje selv om stønadsmottakeren på grunn av sykdom eller andre forhold overhodet ikke har forstått eller burde forstått at det ble utbetalt for mye. Vi anser ikke arvingenes forventning om arv for å være en grunn som ikke gjør det rimelig å kreve tilbake det feil utbetalte."

Dersom en feilutbetalingen har medført at en trygdemottaker har fått høyere utlignet skatt, kan det beløpet som NAV krever tilbakebetalt, reduseres med den merskatten som skyldes feilutbetalingen.

Begrunnelsen for denne bestemmelsen er at medlemmet skal slippe å ta opp spørsmålet om ny ligning for de aktuelle årene med Skatteetaten. Løsningen er også praktisk for Skatteetaten. Følgende gjelder:

Har feilutbetalingen skjedd i inneværende år, kreves nettobeløpet, dvs. bruttoytelse minus trekk for forskuddsskatt av det beløp som er gjenstand for tilbakekreving.

Skjedde feilutbetalingen foregående år og ligning ikke er foretatt når vedtak treffes, kreves bruttoytelse inklusive forskuddsskatt. Skatteetaten underrettes slik at det kan foretas korrekt ligning og avregning.

Dersom det er foretatt ligning av det feilutbetalte beløpet eller deler av dette, skal brutto beløp reduseres med den skatt som er utlignet på det feilutbetalte beløpet som er gjenstand for tilbakekreving.

#### **6.4 Avkorting av framtidige trygdeytelser etter at feilaktig utbetaling har funnet sted**

Folketrygdløven § 22-16 handler om avregning etter feilaktig utbetaling ved trekk i framtidige ytelser. Når inntektsavhengige ytelser er utbetalt med for stort beløp, kan trekk i framtidige ytelser foretas etter følgende bestemmelser:

"Når en inntektsavhengig trygdeytelse som nevnt i andre ledd er utbetalt med for stort beløp, skal det som er utbetalt for mye, avregnes ved trekk i tilsvarende framtidige ytelser. Dette gjelder likevel bare når inntekten på årsbasis er minst 10 prosent større enn forutsatt ved fastsettingen av ytelsens størrelse og det er utbetalt for mye fordi mottakeren ikke har gitt trygden melding om inntektsøkningen, se § 21-6.

Avregningsordningen gjelder for

- a) ektefelle tillegg og barn tillegg som skal reduseres etter § 3-26,
- b) alderspensjon som skal reduseres etter § 19-6,
- c) etterlatte pensjon og overgangsstønning etter kapitlene 15, 16 og 17,
- d) tidsbegrenset uførestønning og uførepensjon når inntekten overstiger den fastsatte inntektsgrensen, se § 12-12.

Det som er utbetalt for mye, skal avregnes med opptil 10 prosent av den månedlige ytelsen. Bestemmelsen i § 22-15 fjerde ledd om fradrag for skatt m.m. gjelder tilsvarende."

Denne bestemmelsen gjelder for inntektsavhengige trygdeytelser:

Ektefelle tillegg, alderspensjon, etterlatte pensjon og uførepensjon.

I Ot.prp. nr. 4 (1993–1994) s. 21 (punkt 5.3) uttalte departementet at det kunne være vanskelig å ha oversikt over hvor høye inntektsavhengige ytelser til enhver tid skal være. Det uttales videre at det er ønskelig at medlemmer prøver seg i arbeidslivet

eller utvider virksomheten. Det må kunne godtas at den enkelte i perioder har høyere lønn enn vilkårene for ytelsen tilsier, men konsekvensen må være avregning og trekk i framtidige ytelser. Ved kombinasjon av arbeid og trygd, får ytelsen en viss karakter av "foreløpig ytelse". Ordningen blir sammenlignet med Skatteetatens krav på restskatt etter ligning.

NAV's krav på å foreta trekk i framtidige ytelser etter § 22-16 etableres på objektivt grunnlag. Det er ikke noe vilkår om uaktsomhet fra medlemmets side. Ved at det ikke stilles vilkår om uaktsomhet for å kunne avregne, får bestemmelsen ikke et pønalt preg overfor de trygdede.

Avregning etter § 22-16 er begrenset til trekk i framtidig ytelse og gir ikke tvangsgrunnlag for annen inndrivelse. Det har vært tvil om hvordan uttrykket "tilsvarende ytelse" skal forstås. Rikstrygdeverket antok at feilutbetalt uførepensjon kunne avregnes i alderspensjon når medlemmet får rett til slik pensjon ved fylte 67 år.

Trygderetten har i en kjennelse av 27. august 2004 (TRR-2004-03379) behandlet en sak hvor det var spørsmål om for mye utbetalt inntektsavhengig ytelse (alderspensjon før fylte 70 år), kunne avregnes i en ytelse som ikke var inntektsavhengig (alderspensjon etter fylte 70 år). Flertallet mente dette ikke var "tilsvarende ytelser". Siden det var dissens (2-1) kan denne kjennelsen ikke tillegges særlig stor rettskildemessig vekt.

Regjeringen har nå fremmet forslag som gjør det mulig å gjennomføre trekk i alderspensjon etter fylte 70 år for feilutbetaling før fylte 70 år, se Ot.prp. nr. 76 (2007–2008) s. 85. Det er spørsmål om dette prinsippet har overføringsverdi i forhold til Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter. Hvis det besvares bekreftende, vil for mye utbetalt alderspensjon etter 75-årsregelen, kunne trekkes i alderspensjon etter 65-årsregelen.

Dersom vilkårene for avregning etter § 22-16 er oppfylt, skal det foretas full avregning. Det er ikke grunnlag for noen ansvarsdeling, slik som Trygderetten har praktisert i forhold til § 22-15.

Det kan foretas trekk med opptil 10 prosent av den månedlige pensjonen for å dekke tidligere feilutbetalinger.

Også etter § 22-15 er det en viss adgang til å foreta slik avregning.

NAV legger til grunn at trekk i trygdeytelser er en form for avregning som ikke kommer inn under dekningsloven § 2-7 om begrensninger i adgangen til å ta utlegg i lønn, pensjon og stønader i det som trengs til underhold av skyldneren og hans husstand. Dette innebærer at det foretas trekk i for eksempel minstepensjon eller overgangsstønad. Hensynene bak § 2-7 ivaretas ved at trekket settes meget lavt (10 prosent). Begrunnelsen er at man vil unngå at det spekuleres i å motta ytelse urettmessig hvis det ikke skjer noen form for tilbakekreving.

### 6.5 Lovforslag om tilbakebetaling av trygdeytelser

I Ot.prp. nr. 76 (2007–2008) har Regjeringen fremmet forslag om nye regler om tilbakebetaling av trygdeytelser. I sammendraget på s. 6 heter det:

"Ei av dei viktigaste oppgåvene til Arbeids- og velferdsetaten er å sikre rett yting til rett tid. Etaten oppfyller dette i dei fleste tilfella, men feilutbetalingar skjer, anten årsaka er feil eller manglande informasjon frå stønadstakaren eller feil som etaten sjølv har gjort. Feilutbetalingssakene kostar mykje arbeid, og effektivisering har høg prioritet.

Tilbakekrevjing etter feilaktig utbetaling er regulert i folketrygdlova §§ 22-15 og 22-16. Medan § 22-15 er basert på tilbakekrevjing når mottakaren på eit eller anna vis har vore aktlaus, er § 22-16 i utgangspunktet ein objektiv avrekningsregel for inntektsavhengige ytingar. Tilbakekrevjing etter paragrafane er i dag avgrensa til krav mot ein person som får eller har fått ytingar frå trygda.

I *punkt 3.1* vert det foreslått desse endringane i folketrygdlova § 22-15:

- Paragrafen skal kunne nyttast i høve til andre enn stønadstakaren (arbeidsgjevarar, kommunar, andre som tilfeldig har fått utbetalingar til seg).
- Det vert gjort klart at aktløyse hos ein representant for mottakaren av feilutbetalinga (til dømes ein verje eller dagleg leiar i ei bedrift) kan gi grunnlag for krav om tilbakebetaling.
- Feilutbetalingar til ein arbeidsgjevar som har forskottert sjukepengar mv. skal kunne krevjast attende frå ein arbeidstakar som er årsak til feilutbetalinga.
- Det vert gitt nærare reglar om når ein skal nytte høvet til tilbakekrevjing og kven kravet skal rettast mot, med tanke på sakene der ein person opptre på vegne av andre. Hovudregelen er at kravet skal rettast mot den som har fått utbetalinga, men eventuelt òg mot ein representant som har vore aktlaus.
- Vedtak om tilbakekrevjing når mottakaren var i aktsam god tru ved mottaket skal kunne innkrevjast utan å ta saka til domstolane. Vedtaket kan berre gjelde det beløpet som var att da mottakaren vart gjort kjent med feilutbetalinga.

- Lovfesting av praksisen med reduksjon av tilbakekrevjingsbeløpet når det er feil både hos etaten og mottakaren av feilutbetalinga.
- Etablering av ei nedre beløpsgrense, slik at krav som utgjør mindre enn 50 prosent av rettsgebyret (pr. 1. januar 2008 kr. 430,-) ikkje vert innkrevde.
- Oppheving av ordninga med å redusere tilbakebetalingsbeløpet med skatt som er betalt på grunnlag av feilutbetalinga.

Dei foreslåtte endringane inneber at lova vil gi svar på ei rekkje spørsmål som ein hittil har freista løyse i praksis på ulike vis. I samband med endringane vert lovteksten omdisponert. Ein foreslår òg suppleringar i reglane om frådrag i etterbetalingar for ytingar stønadstakaren har hatt i etterbetalingsperioden.

I *punkt 3.2* vert det foreslått ein ny § 22-15 a om tilbakekrevjing av feilutbetalingar ved direkte oppgjør til behandlarar mv. Utgangspunktet er at feilutbetalingar vert kravde attende, men det gjeld unntak når behandlarar mv. har vore i aktsam god tru. Vedtak etter paragrafen skal vere tvangsgrunnlag, slik at ein kan iverksetje innkrevjing utan dom.

I *punkt 3.3* vert det foreslått presiseringar i folketrygdlova § 22-16, slik at det går klart fram kva slag ytingar ein kan avrekne i, kva ein kan avrekne for (kva som skal reknast for ei feilutbetaling) og kor mykje ein skal kunne avrekne i kvart terminbeløp. Den viktigaste endringa er at ein opnar for avrekning av *meir* enn 10 prosent av terminbeløpet (dersom dette er i samsvar med dekningslova). Ein foreslår vidare heimel for reduksjon av avrekningsbeløpet når etaten heilt eller delvis er årsak til feilen, i tråd med tilsvarende forslag i §§ 22-15 og 22-15 a."

I dette forslaget blir bestemmelsene om tilbakesøking gjort klarere og strengere. NAV vil få større muligheter til å kreve trygdeytelser tilbake. Og NAV vil få større muligheter til å avregne uriktige utbetalinger mot framtidige ytelser.

Forslaget er behandlet i innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen av 18. desember 2008 (Innst. O. nr. 35 (2008–2009)). Her utales det innledningsvis: "Ein vesentleg del av forslaga tek sikte på ... å effektivisere tilbakekrevjinga av feilutbetalingar frå folketrygda."

## 6.6 Foreldelse av tilbakebetalingskrav

Reglene om bortfall av pengekrav på grunn av foreldelse er inntatt i foreldelsesloven av 18. mai 1979 nr. 18. Det blir her ikke plass til å gå nærmere inn på disse reglene, men noen hovedpunkter skal nevnes:

Etter § 2 er den alminnelige foreldelsesfrisen på tre år. Som utgangspunkt må treårsfristen gjelde for tilbakesøkningskrav.

Etter § 3 nr. 1 starter foreldelsesfristen å løpe "fra den dag fordringshaveren tidligst har rett til å kreve å få oppfyllelse". Ved tilbakesøkningskrav som knytter seg til feilutbetaling, antar vi at fristen må starte å løpe på det tidspunktet feilutbetalingen ble foretatt. Bakgrunnen for dette er at tilbakesøkningskrav må forfalle ved påkrav fra kreditor, jf. prinsippet i gjeldsbrevloven § 5. Slikt påkrav kan kreditor framsette så snart han vil etter at kravet er stiftet. I prinsippet kan kreditor (NAV) rette påkrav til debitor (trygdede) om (tilbake)betaling på det tidspunktet feilutbetalingen ble foretatt. Allerede da har NAV "rett til å kreve å få oppfyllelse".

Etter § 6 er pensjoner og andre terminvise ytelser gjenstand for suksessiv foreldelse. Foreldelsen begynner å løpe ved utbetalingen, og hver termin foreldes separat. Dette prinsippet må trolig også gjelde for tilbakesøkningskrav. Det innebærer at krav om tilbakebetaling av ytelser som pensjonisten mottok for mer enn tre år siden, vanligvis vil være foreldet.

Fra hovedprinsippet om tre års foreldelse er det noen unntak:

- Dersom det foreligger erstatningsgrunnlag, gjelder reglene i § 9. Når pensjonisten har opptrådt culpøst i forbindelse med søknad og oppfølging av sin sak, starter det å løpe en treårsfrist fra den dagen Pensjonsordningen "fikk eller burde skaffet seg kunnskap" om at den hadde et tilbakesøkningskrav.
- Dersom Pensjonsordningen har vært uvitende om sitt tilbakesøkningskrav eller det har foreligget andre uovervinnelige hindringer, gjelder det en tilleggsfrist på ett år, se § 10. Trygderetten har lagt til grunn at NAV bare kan påberope seg § 10 i grovere saker, hvor medlemmet er mye å laste.
- Dersom det foreligger straffbart forhold, kan kravet gjøres gjeldende som borgerlig rettskrav i forbindelse med straffesaken, se § 11. Et annet alternativ er inndragning etter straffeloven § 34 flg., se vedlegg 5 punkt 7.



## 6.7 Sammendrag

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter inneholder ikke regler om tilbakebetaling av ytelser som en person ikke har vært berettiget til å motta. Da er det aktuelt å anvende de ulovfestede prinsippene om *condictio indebiti* som hjemmel for krav om tilbakebetaling. Etter disse prinsippene skal det foretas en helhetsvurdering hvor en rekke momenter tillegges vekt.

Folketrygdloven § 22-15 inneholder bestemmelser om tilbakekrevning. Det må kunne legges til grunn at resultatet av disse bestemmelsene stort sett vil bli det samme som det som følger av prinsippene om *condictio indebiti*. Tilbakesøkningskravene er vanligvis begrenset til den berikelsen som stønadsmottakeren har i behold.

Trygderetten har i mange tilfeller praktisert en halvering av tilbakesøkningskravene.

Folketrygdloven § 22-16 inneholder bestemmelser om avregning etter feilaktig utbetaling ved trekk i framtidige ytelser; trekket kan være på 10 prosent og det skjer på objektivt grunnlag. Også etter reglene om AFP foretas det en avregning på objektivt grunnlag som et etteroppgjør når den faktiske pensjonsgivende inntekten blir kjent, se vedlegg 2 punkt 6.4. Det er et viktig spørsmål om slik avregning kan foretas av Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter.

Tilbakesøkningskravene foreldes vanligvis etter tre år.

Regjeringen og Stortingets arbeids- og sosial-komité har fremmet forslag om nye regler om tilbakebetaling av folketrygdeytelser. Det anses viktig at NAV får større muligheter til å kreve trygdeytelser tilbake og til å avregne uriktige utbetalinger mot framtidige ytelser.



**SKATTERETTLIG BAKGRUNNSRETT SOM ER AV BETYDNING FOR  
STORTINGSPENSJONEN**

Av advokat og statsautorisert revisor Helge Skogseth Berg

## INNHold

<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
<b>2. FORDEL VUNNET VED ARBEID .....</b>	<b>2</b>
2.1 FAKTISK PERSONINNTÉKT.....	2
2.2 BEREGNET PERSONINNTÉKT FOR AKSJONÆRER ETTER DELINGSMODELLEN.....	3
2.3 SKATTEGGING AV AKSJONÆRER ETTER SKJERMINGSMODELLEN.....	5
2.4 BEREGNET PERSONINNTÉKT FOR ENKELTPERSONFORETAK .....	6
<b>3. UTENLANDSFORHOLD.....</b>	<b>7</b>
<b>4. TIDFESTING (PERIODISERING) AV INNTÉKTER .....</b>	<b>8</b>
4.1 ULIKE PRINSIPPER SOM ER NEDFELT I SKATTELOVGIVNINGEN .....	8
4.2 TIDFESTING ETTER KONTANTPRINSIPPET .....	9
4.3 TIDFESTING ETTER REALISASJONSPRINSIPPET.....	9
4.4 TIDFESTING AV FOREDRAGSINNTÉKTER .....	10
4.5 TIDFESTING AV INNTÉKTER VED BOKSALG .....	11

## 1. INNLEDNING

Loven om pensjonsordning for stortingsrepresentanter av 1981 gir muligheter for pensjon der summen av alder og tid som stortingsrepresentant, er 75 år. Et vilkår for slik pensjon, er at vedkommende ikke samtidig har tilsvarende "*inntektsgivende arbeid*". Ordlyden gir ingen presis definisjon av hva som inngår i dette begrepet. Heller ikke lovforarbeidene, rettspraksis og andre tungtveiende rettskilder gir noen særlig veiledning ved tolking av dette begrepet.

Innen skattelovgivningen er prinsipper for beskatning av inntekter knyttet til arbeidsinnsats nedfelt i et omfattende regelsett. I dette vedlegget gis det en oversikt over slike prinsipper for beskatning av fordel vunnet ved arbeid. Med bakgrunn i det begrensede rettskildebildet må innholdet i pensjonslovens begrep "*inntektsgivende arbeid*" tolkes i lys av slike skatterettslige prinsipper.

Skattelovgivningen er utviklet i Norge over lang tid, og det finnes en rekke prinsipper som har gitt seg utslag i lov. For dette vedleggets formål er det i første rekke interessant å utrede vilkår for beskatning av fordel vunnet ved arbeid.

Hovedformålet med skattlegging er å finansiere offentlig forbruk og investering, samt omfordele verdier gjennom trygd, subsidier, mv. Fredrik Zimmer beskriver i sin lærebok i skatterett fra 2005 de nærmere hensyn bak skattelovgivningen. Det fremgår at skattlegging gjøres på en måte der en søker å harmonere hensynet til rettferdig beskatning og hensynet til effektiv beskatning. Uten at det her er nødvendig å gå inn på hva som er rettferdig kan man noe forenklet si at rettferdighetsbetraktninger har hatt størst betydning innenfor personbeskatningen, mens effektivitetshensyn har vært viktigere ved bedriftsbeskatning.

Zimmer beskriver også den norske skattstrukturen. Etter skattereformen i 1992 kjennetegnes den ved at skattesats på kapitalinntekt i hovedsak har vært proporsjonal og relativt lav, mens skattesats på arbeidsinntekt har vært progressiv og relativt høy. Hovedtanken i dette systemet har vært at inntekt som skyldes aktiv arbeidsinnsats, skattlegges med de progressive satsene.

Lønnsinntekt i regulære arbeidsforhold ligger i kjernen av det som omfattes av fordel vunnet ved arbeid. Om lønnen utbetales i penger eller i form av naturalytelser som eksempelvis fri bruk av en firmabil, har ikke stor betydning.

Arbeidsinnsats kan imidlertid gi den arbeidende mer indirekte fordeler, eksempelvis ved at en majoritetsaksjonær arbeider til beste for sitt selskap uten å ta ut skattepliktig lønn. Til og med 2004 beregnet Skatteetaten etter nærmere vilkår personinntekt der en aksjonær arbeidet til beste for sitt aksjeselskap. Regelsettet som fastsatte slik inntekt, ble gjerne omtalt som delingsmodellen.

Fra og med 2005 ble delingsmodellen for aksjeselskaper avskaffet, slik at det ikke lengre skal beregnes noen personinntekt for aksjonærer. I stedet skattlegges utbytte fra aksjeselskaper til fysiske personer etter nærmere regler.

Der det foreligger en skattepliktig fordel, er det viktig å tidfeste (periodisere) denne. For arbeidsinnsats blir da siktemålet å fastslå på hvilket tidspunkt en fordel som er vunnet ved arbeid, gir skattplikt. For alminnelig lønnsinntekt er prinsippene enkle. Reglene for beskatning av inntekter fra foredrag (oppdragsinntekt) eller royalty som forfatter (normalt virksomhetsinntekt) kan være mer kompliserte. Eksempelvis kan royaltyinntekter etter nærmere vilkår fordeles på tre inntektsår.

Honorar som styremedlem vedtas normalt årlig og etterskuddsvis på generalforsamlingen. Tidfestingen kan derfor bli avvikende fra tidfesting av lønnsinntekter, som normalt utbetales det samme år arbeidsinnsatsen ytes. Næringsinntekter beskattes i en rekke tilfeller etter detaljerte, teknisk anlagte regler, og dette skaper særlige utfordringer.

Nedenfor vil det gis en kort oversikt over hva som skatterettslig sett ligger i den skatterettslige hovedregel om "*fordel vunnet ved arbeid*", jf skatteloven § 5-1(1). Denne oversikten vil ikke gå utover det som er nødvendig i forhold til vurderingene som foretas ved den konkrete gjennomgangen av pensjonistenes forhold. Videre vil tidfestingen av de omtalte inntekter belyses.

## **2. FORDEL VUNNET VED ARBEID**

### **2.1 Faktisk personinntekt**

I skatteloven § 5-1 oppstilles hovedregelen om inntekt:

"Som skattepliktig inntekt anses enhver fordel vunnet ved arbeid, kapital eller virksomhet, samt pensjon, føderåd og livrente."

I forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 86 (1997-98) s. 47–49, er det uttalt:

"Bestemmelsen om fordel vunnet ved arbeid omfatter fordeler både i og utenfor tjenesteforhold, men ikke i virksomhet. I tjenesteforhold må fordeler som arbeidstaker mottar fra arbeidsgiver med få unntak anses som fordel vunnet ved arbeid (...). Utenfor arbeidsforhold omfatter fordel vunnet ved arbeid inntekt fra oppdragsforhold o.l. så fremt ikke inntekten har karakter av virksomhet, som (...) er en egen inntektskategori."

Arbeidsinntekter må også avgrenses mot inntekter av kapital, som er den siste hovedgruppen inntekt. Videre må arbeidsinntekt avgrenses mot det å motta gaver og hobbyvirksomhet, som faller inn under det en benevner som ikke-økonomisk virksomhet. Det er også regler som unntar særskilte inntekter fra beskatning som arbeidsinntekt.

Uten å gå inn på alt som omfattes av "*fordel vunnet ved arbeid*" er det sikker rett at lønn i arbeidsforhold, oppdragsinntekt ved foredrag og styrehonorar, er arbeidsinntekt i skattelovens forstand.

Av skatteloven § 5-1 fremgår det at skatteplikten gjelder "*enhver*" fordel som er vunnet ved arbeid. Det innebærer at enhver økonomisk fordel som etter nærmere regler kan relateres til arbeid, anses som skattepliktig inntekt. Det gjelder selv om fordelen ytes på annen måte enn ved penger eller lignende betalingsmidler. Av skatteloven § 5-13 fremgår det eksempelvis at privat bruk av arbeidsgivers bil etter nærmere regler er en skattepliktig inntekt.

## **2.2 Beregnet personinntekt for aksjonærer etter delingsmodellen**

Inntekter som kan relateres til virksomhet, kan i større eller mindre grad være bygget på arbeidsinnsats. Det har historisk sett vært en betydelig forskjell på beskatningen av inntekter fra arbeid og på beskatning av inntekter som er avkastning

av kapital. En slik skattekle har motivert skattyterne til å få arbeidsinntekter til å fremstå som kapitalinntekter.

Grensen mellom faktisk arbeidsinntekt og kapitalinntekt er i en rekke tilfeller enkel å trekke. For virksomhetsinntekter har grensedragningen ofte vært vanskeligere. I 1992 ble det innført en modell (delingsmodellen) der siktemålet var å skille ut og få beskattet inntekt som i realitet skyldtes arbeidsinnsats.

Delingsmodellen medførte omfattende skatteplanlegging. Den betydelige forskjellen i beskatning var avhengig av om aksjeselskapet var delingspliktig eller ikke. Det medførte en rekke tilpasninger knyttet til vilkårene for deling, med derpå følgende innstramminger i modellen fra myndighetenes side. Det ble stadig klarere at reglene ikke var egnet til å fange opp arbeidselementet på en rettferdig måte. For aksjeselskaper har man med virkning fra 2005 gitt opp å knytte anvendelse av progressive skatter til en beregnet inntekt av arbeid eller annen personlig aktivitet, til beste for et selskap. Tilsvarende endring skjedde for deltakerliknede selskaper fra 2006.

Transaksjoner mellom nærstående parter, så som majoritetsaksjonær og selskap, skal for skattemessige formål skje på såkalt armlengdes vilkår, dvs. vilkår som tilsvarende det uavhengige parter ville benyttet. Basert på slike regler vil eksempelvis konsulenter som fakturerer sine inntekter gjennom et aksjeselskap og ikke tar ut lønn, kunne "tvangslønnes". Bakgrunnen er helt enkelt at bare konsulenter som kompenseres for sitt arbeid gjennom sin posisjon som aksjonærer, ville ha jobbet uten lønn.

Høyesterett fastslo i Rt. 2006 s. 1573 såkalt tvangslønn for en person som i 2001 arbeidet vederlagsfritt for et selskap. Konsekvensen var for det første at et beløp på kr 200.000 ble beskattet som lønnsinntekt. Vederlaget medførte imidlertid også at vedkommende mottok mer enn to tredjedeler av overskuddet, inkludert godtgjørelse for arbeid. I henhold til skatteloven, slik den var i 2001, ble selskapet som følge av denne inntekten delingspliktig selv om vedkommendes eierandel var mindre enn 2/3. Det skulle av denne grunn beregnes personinntekt også for vedkommendes andel av selskapets inntekter.

I skatteretten vil en rent teknisk inntektsfastlegging basert på formelle privatrettslige posisjoner ikke alltid gi et riktig grunnlag for beskatning.



Skattemyndighetene har anledning til å se bort fra såkalte pro forma-disposisjoner. Et eksempel på en slik pro forma-disposisjon fra den tid delingsmodellen gjaldt, er der en 100 % aksjonær formelt sett overdrar 34 % av aksjene til sin venn, samtidig som det er underforstått mellom partene at vennen skal kanalisere "sine" 34 % av utbyttet tilbake til aksjonæren som formelt sett bare har 66 % av aksjene.

Det er også anledning til, for skattemessige formål, å se bort fra, eller gjennomskjære, enkelte disposisjoner. Gjennomskjæring forutsetter – noe kort og upresist sagt – disposisjoner som både er illojale mot skattereglene og i hovedsak har som formål å spare skatt. Et eksempel med tilknytning til delingsmodellen som aktualiserer slik gjennomskjæring, har en der to personer som eier hvert sitt aksjeselskap overdrar 34 % av eget selskap til den andre. Hver av dem eier da mindre enn 2/3 av sitt eget selskap og det skal ikke beregnes personinntekt fra noen av selskapene. Dersom begge aksjeselskapene vedtar omtrent like mye utbytte, kan skattebesparelsen bli svært stor samtidig som de forretningsmessig konsekvenser er små. Etter omstendighetene vil slikt krysseie kunne gjennomskjæres, noe Høyesterett har gjort i Rt. 2007 s. 209. Gjennomskjæring kan skje selv om overdragelse av de nevnte 34 % av aksjene i hvert selskap både har realitet og er lovlige privatrettslig sett.

### **2.3 Skattlegging av aksjonærer etter skjermingsmodellen**

Eiere av aksjeselskap ble fra 2005 skattlagt etter en ny modell, skjermingsmodellen. Tilsvarende endringer skjedde for deltakerliknede selskaper fra 2006. Etter denne nye modellen er det ikke lengre noen målsetting å skille ut noen beregnet arbeidsavkastning. For aksjeselskaper fungerer skjermingsmodellen slik at virksomhetsinntekt i selskapet skattlegges med 28 %. Deretter skattlegges fysiske personer som mottar utbytte fra selskapet. Beregning av slik utbytteskatt skjer etter kompliserte regler der det sentrale er at den del av utbyttet som overstiger en standardisert kapitalavkastning (skjermingsfradraget) skattlegges med 28 %.

Den samlede beskatning av inntekter på selskapets og aksjonærens hånd, tilsvarer omtrent marginals-katten for arbeidsinntekter. Skattemessig sett kan det etter omstendighetene bli relativt nøytralt for en aksjonær om vedkommende tar ut lønn fra selskapet eller tar ut sitt vederlag i form av utbytte.

Etter innføring av skjermingsmodellen endret skattemyndigheten sin praksis vedrørende "tvangslønn", slik at det for inntekter fra aksjeselskap opptjent fra og med 2005 ikke lengre fastsettes "tvangslønn". Bakgrunnen er at inntekter som samles opp i slike aksjeselskaper, som utgangspunkt kommer til beskatning ved utdeling av utbytte til fysiske personer.

#### **2.4 Beregnet personinntekt for enkeltpersonforetak**

I enkeltpersonforetak som driver virksomhet skal det fremdeles beregnes personinntekt. For deler av den beregnede personinntekt vil det i mange tilfeller være lett å se sammenhengen til en arbeidsinnsats.

Et eksempel er konsulenter som driver sin virksomhet gjennom et enkeltpersonforetak og fakturerer sine arbeidstimer. Beregning av personinntekt skjer her etter skatteloven § 12-10 flg.

Et annet eksempel er forfattere som mottar vederlag i form av royalty, dvs. inntekter som utgjør en andel av inntektene ved hver solgte bok. Slike inntekter anses normalt for å være virksomhetsinntekter. Etter skatteloven kapittel 12 med tilhørende forskrift, beregnes det en personinntekt etter de reglene som gjelder for enkeltpersonforetak. Som utgangspunkt får forfatteren en ubetinget rett på royalty når den enkelte bok selges. Selv om netto inntekt av boksalget påvirkes av hvor store kostnader som benyttes til markedsføring og lignende, er det relativt lett å se sammenhengen mellom arbeidsinnsatsen knyttet til det å skrive boken og det påfølgende boksalget.

For mer teknisk orienterte regler er slik sammenheng til arbeidsinnsats vanskeligere å se. Eksempelvis medfører skatteloven § 12-10, jf. § 5-30, at inntekter av tomtsalg i næring, kan medføre en beregnet personinntekt. Etter skatteloven § 12-11 flg. skal slike inntekter, dersom de gir en gevinst som overstiger kr 150 000 i inntektsåret, overføres til en såkalt gevinst- og tapskonto som skal inntektsføres med minimum 20 % av kontoens saldo hvert år. Etter omstendighetene kan også ektefeller fordele slik beregnet personinntekt seg imellom basert på arbeidsinnsats.

Den konkrete utforming av denne type regler er i stor grad motivert av hensynet til effektiv beskatning og ikke av en målsetting om å fiksere hvor stor inntekt som kan

knyttes til den enkeltes faktiske arbeidsinnsats. Skattyter har også muligheten til selv å påvirke beregnet personinntekt, på fullt ut lovlige og lojale måter. Innenfor gitte rammer kan skattyter eksempelvis øke størrelsen på personinntekten ved å velge hvor stor del av en gevinst som skal inntekstføres hvert år.

Motsatt har man regler som kan gi en lav personinntekt i forhold til den faktiske arbeidsinnsatsen. Det er eksempelvis slik at avskrivning på investeringer i næring kan påvirke den næringsdrivendes personinntekt. Det kan medføre at personinntekten blir høy for den som bruker sitt gamle utstyr mens den blir lav for den som foretar betydelige investeringer og får eliminert sin personinntekt gjennom store avskrivninger de første årene.

Der reglene for beregning av personinntekt i liten grad knytter seg opp mot noen arbeidsinnsats vil skatteretten ikke være svært godt egnet som kilde til å avklare om det foreligger tilsvarende "inntektsgivende arbeid" etter lov om pensjonsordningen for stortingsrepresentanter.

### **3. UTENLANDSFORHOLD**

Etter skatteloven § 2-1 er fysiske personer som er bosatt i Norge, pliktige til å svare skatt til Norge. Bestemmelsen er et utslag av det såkalte domisilprinsippet. Skattepliktens omfang er bestemt i skatteloven for øvrig. Personer som ikke er bosatt i Norge vil normalt være alminnelig skattepliktig til den stat der de har sitt bosted. Selv om en person er skattepliktig etter skatteloven, kan likevel denne plikten falle bort eller begrenses som følge av skatteavtaler med andre stater. Et viktig formål med slike skatteavtaler er å unngå beskatning av den samme inntekt i flere land.

Etter skatteloven § 2-3 vil fysiske personer som ikke er bosatt i Norge, likevel bli skattepliktige til Norge for inntekter som har en nærmere bestemt tilknytning til Norge. Bestemmelsen i skatteloven § 2-3 er et utslag av det såkalte kildeprinsippet. Etter omstendighetene vil eksempelvis inntekter fra foredrag som holdes i Norge av personer som ikke er bosatt her, kunne være skattepliktige til Norge. Selv om slike inntekter er skattepliktige til Norge etter skatteloven, vil slik skatteplikt likevel kunne falle bort eller begrenses som følge av skatteavtaler med andre stater.

Der fysiske personer er skattepliktige til Norge vil slik skatteplikt som utgangspunkt gjelde både alminnelig inntekt og personinntekt.

Dersom en person er bosatt i et annet land enn Norge og har inntekter fra eksempelvis foredrag i et tredje land, kan det være at begge statene anser foredragsinntektene for skattepliktig etter vedkommende stats interne skatterett. Spørsmålet om slik skatteplikt vil derfor løses i skatteavtalen mellom de to utenlandske stater.

#### **4. TIDFESTING (PERIODISERING) AV INNTEKTER**

##### **4.1 Ulike prinsipper som er nedfelt i skattelovgivningen**

Det å fastsette rett tidspunkt for når inntektene som er innvunnet skal beskattes, kalles tidfesting. En fordel vunnet ved arbeid innebærer ikke noen skatteplikt før inntekten også er tidfestet. Tidligere ble tidfesting kalt periodisering. Reglene om tidfesting gjelder både ved beskatning av alminnelig inntekt og personinntekt.

Lønnsinntekt skattlegges etter kontantprinsippet, jf. skatteloven § 14-3. Det samme gjelder annen godtgjørelse for arbeid eller oppdrag i eller utenfor tjenesteforhold når arbeidet eller oppdraget ikke er utført som ledd i selvstendig virksomhet.

Honorar som styremedlem skattlegges følgelig etter kontantprinsippet. Styrehonorar utbetales normalt etterskuddsvis etter vedtak fra generalforsamlingen i forbindelse med behandling av årsregnskapet for det foregående inntektsåret. Det innebærer at styrehonorar normalt ikke beskattes det inntektsåret vedkommende har sittet i styret, men i det påfølgende året.

Realisasjonsprinsippet følger av skatteloven § 14-2 og er lovens hovedregel. Denne regelen gjelder for tidfesting av inntekter, kostnader, gevinster og tap, både i og utenfor virksomhet. Realisasjonsprinsippet skal anvendes i de tilfeller skatteloven ikke gir anvisning på at det skal gjelde andre tidfestingsregler, så som kontantprinsippet som bl.a. gjelder for mottakere av lønn, pensjon, underholdsbidrag mv.

## **4.2 Tidfesting etter kontantprinsippet**

Etter kontantprinsippet tidfestes inntekten enten ved kontant utbetaling av vederlag eller tidligere dersom det er adgang for skattyteren til å få beløpet utbetalt eller ytelsen erlagt forut for den faktiske utbetalingen. Kontantprinsippet kan gi assosiasjoner til at det er den faktiske utbetalingen som er avgjørende. Det er imidlertid viktig å merke seg at en skattyter ikke kan påvirke tidfestingen ved å sørge for å utsette selve utbetalingen til et senere inntektssår. Der skattyteren har adgang til å få sitt vederlag på et tidligere tidspunkt enn selve utbetalingen, er det dette tidligere tidspunktet som er avgjørende for tidfesting etter kontantprinsippet.

Skattyteren anses for å ha kunnet fått vederlaget der avtalt forfallstid har inntrådt og debitor har erkjent forpliktelsen. Det kreves dessuten at debitor er i stand til å utbetale ytelsen, dvs. er betalingsdyktig.

Forfaller ytelsen til betaling etter påkrav fra skattyteren, skal tidfesting skje på det tidligste tidspunktet skattyteren kunne ha fått betalingen. Det er som hovedregel uten betydning om eller når skattyteren faktisk har rettet påkrav til debitor. Er det ikke avtalt noen forfallstid, vil det vanligvis kunne rettes påkrav når ytelsen er opptjent, noe som ofte er sammenfallende med når arbeidet er utført. Det må tas hensyn til den tid debitor trenger til å effektivere betalingen.

Der en skattyter utfører arbeid som godtgjøres basert på innsendte timelister og det ikke er avtalt noe forfallstidspunkt, vil inntekten opptjenes etter hvert som arbeidet utføres, tillagt en viss tid for å få utbetalingen effektivert. Inntekten blir ikke tidfestet på et senere tidspunkt selv om den som utbetaler vederlaget bruker lengre tid på å forestå utbetalingen enn det som er nødvendig.

## **4.3 Tidfesting etter realisasjonsprinsippet**

Inntekt som innvinnes ved overføring fra andre, tidfestes etter realisasjonsprinsippet til det tidspunkt skattyter har fått en ubetinget rett til beløpet eller ytelsen. Det er uten betydning når ytelsen etter avtalen skal betales eller når den faktisk betales. En forskuddsbetaling medfører således ikke at tidfestingen fremskyndes. Man kan heller ikke utsette inntektsføring ved å avtale at betaling skal skje etter at inntekten er opptjent.

I avtaler hvor løpende arbeidsytelse forutsetter en løpende motytelse (vederlaget), får yter et ubetinget krav på motytelsen slik at den tidfestes etter hvert som ytelsen presteres. Konsulenten som bistår på timebasis, opptjener krav på vederlag etter hvert som arbeidet utføres. Det innebærer at arbeid som utføres i desember, men som ikke faktureres oppdragsgiver før i januar året etter, likevel skal tidfestes til desember det første året.

#### **4.4 Tidfesting av foredragsinntekter**

Utgangspunktet er at foredragsinntekter utenfor virksomhet er oppdragsinntekter og derfor skattlegges etter kontantprinsippet. Dersom foredragsaktiviteten er så vidt omfattende at den må regnes som næring, vil den beskattes etter realisasjonsprinsippet og tidfestingen vil skje etter hvert som foredragene holdes.

Foredragsinntekter er inntekter av åndsverk. Opphavsmannen kan etter skatteloven § 14-80 på visse vilkår kreve å få sin samlede personinntekt fordelt over tre år med virkning for fastsettelse av toppskatt. Bakgrunnen er at toppskatten er progressiv. Samlet toppskatt for tre inntektsår blir normalt høyere dersom all personinntekt tilordnes ett enkelte år, enn dersom slik inntekt fordeles over tre år. Alminnelig inntekt beskattes med en flat skattesats på 28 % og skatten blir nominelt sett den samme om inntekten tas ett enkelt år eller om den fordeles på tre år. Derfor omfatter ikke regelen i skatteloven § 14-80 noen fordeling av alminnelig inntekt.

Fra og med inntektsåret 2008 vil slik fordeling også kunne få betydning for pensjonsgivende inntekt etter folketrygdloven § 3-15. Generelt opptjenes pensjonsrettigheter ved inntekt opp til 6 ganger folketrygdens grunnbeløp ("G"). Pensjonsgivende inntekt ut over dette nivået medfører en begrenset opptjening opp til 12 G og deretter ingen opptjening. Personer som har inntekt av åndsverk, har ofte en inntekt som varierer betydelig fra år til år og kan derfor få en samlet pensjonsgivende inntekt som er lavere enn det personer som har jevn opptjening får. For å rette opp en slik skjevhet er skatteloven § 14-80 i 2008 endret slik at det på visse vilkår er gitt adgang til fordeling av pensjonsgivende inntekt over tre år.

Fordeling over tre år er avhengig av at det settes frem krav om det innen utløpet av selvangivelsesfristen for det tredje året. Skattyteren må videre ha vært skattepliktig som bosatt i Norge de to forutgående inntektsårene. Bare vesentlig inntektsøkning kan kreves fordelt over de to forutgående årene. For at inntektsøkningen skal anses vesentlig kreves det som hovedregel at personinntekten det siste året overstiger gjennomsnittet av de to foregående årene med minst 25 %.

#### **4.5 Tidfesting av inntekter ved boksalg**

Der forfatteren mottar royalty, anses salgsinntektene normalt å utgjøre en fordel i virksomhet. Inntektene tidfestes da etter realisasjonsprinsippet. Det innebærer at inntektene opptjenes når forfatteren får en ubetinget rett på vederlaget. Forfatteren oppnår en slik rett når den enkelte bok selges. De bøker som selges i løpet av et år, tidfestes i det samme inntektsåret.

Det er i slike tilfeller ikke av betydning når boken er blitt skrevet eller når forfatteren får vederlaget utbetalt fra sitt forlag. Bøker som gis ut i slutten av året gir skattepliktig inntekt det samme året selv om utbetaling av royalty fra forlaget gjerne ikke skjer før langt ut i det påfølgende året. Der royalty ikke betales ut innen utløpet av april det påfølgende året, utbetales det normalt likevel et forskudd som er tilstrekkelig til at forfatteren kan betale forskuddsskatt knyttet til boksalget det foregående år.

På samme måte som foredragsinntekter, kan inntekter fra salg av bøker kreves fordelt over tre år dersom det fører til lavere toppskatt. Fra inntektsåret 2008 vil som nevnt slik fordeling også kunne få betydning for pensjonsgivende inntekt etter folketrygdloven § 3-15, se skatteloven § 14-80.

Også de øvrige vilkår for fordeling over tre år er de samme for inntekter av foredrag og boksalg. Det innebærer at fordeling over tre år er avhengig av at det settes frem krav om det innen utløpet av selvangivelsesfristen for det tredje året. Skattyteren må videre ha vært skattepliktig som bosatt i Norge de to forutgående inntektsårene. Bare vesentlig inntektsøkning kan kreves fordelt over de to forutgående år. For at inntektsøkningen skal anses vesentlig kreves det som hovedregel at personinntekten siste år overstiger gjennomsnittet av de to foregående år med minst 25 %.





**NOEN STRAFFERETTSLIGE SPØRSMÅL**

Av advokat og statsautorisert revisor Helge Skogseth Berg

## INNHOLD

<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
<b>2. BESTEMMELSER OM BEDRAGERI.....</b>	<b>1</b>
2.1 STRAFFELOVEN §§ 270 OG 271.....	1
2.2 OVERSIKT OVER STRAFFBARHETSVILKÅRENE .....	2
<b>3. OBJEKTIVE VILKÅR .....</b>	<b>3</b>
3.1 UTNYTTE VILLFARELSE .....	3
3.2 RETTSTRIDIG FORLEDE TIL HANDLING.....	4
3.3 TAP ELLER FARE FOR TAP .....	4
3.4 FULLBYRDET BEDRAGERI .....	5
3.5 GROVT BEDRAGERI.....	5
3.6 GROVT UAKTSOMT BEDRAGERI .....	5
3.7 UBETINGET OFFENTLIG PÅTALE.....	5
<b>4. SUBJEKTIVE VILKÅR FOR STRAFF .....</b>	<b>6</b>
4.1 SKYLDKRAV .....	6
4.2 OVERSIKT OVER FORSKJELLIGE GRADER AV SKYLD .....	6
<b>5. RETTSVILLFARELSE .....</b>	<b>8</b>
5.1 INNLEDNING .....	8
5.2 STRENG NORM.....	9
5.3 KONTROLLBEHOV OG EFFEKTIVITET .....	9
5.4 HELHETSVURDERING.....	10
5.5 FORSTÅElsen AV LOVEN.....	11
5.6 INFORMASJON OM RETTSSTILLING .....	12
5.6.1 Hvem som gir informasjon .....	12
5.6.2 I hvilken form er informasjonen gitt.....	14
<b>6. KORT OM STRAFFERETTSLIG FORELDELSE.....</b>	<b>14</b>
<b>7. KORT OM ADGANGEN TIL INNDRAGNING .....</b>	<b>15</b>
<b>8. KORT OM FALSK FORKLARING.....</b>	<b>15</b>

## **1. INNLEDNING**

Dette vedlegget gjelder straffebestemmelser som kan være relevante der det er utbetalt urettmessig pensjon etter pensjonsordningen for stortingsrepresentanter. Bestemmelsene gjennomgås på generelt grunnlag, men gjennomgangen er knyttet opp mot hva som vil kunne være aktuelle vurderingspunkter i forbindelse med 75-årsordningen. De momentene som her nevnes, vil også kunne være relevante ved vurderingen av om det er grunnlag for tilbakebetaling, se vedlegg 3 punkt 6.

Fremstillingen nedenfor vil i hovedsak gjelde reglene om bedrageri. I punkt 2 gjengis reglene og det gis en oversikt over vilkårene for straff. I punkt 3 gjennomgås de objektive vilkår for at en handling skal være bedrageri. Subjektive vilkår behandles under pkt 4. Under subjektive vilkår redegjøres det for forskjellige grader av skyld og kravet om vinnings hensikt. Reglene om rettsvillfarelse er skilt ut til et eget punkt 5.

Videre nevnes kort reglene om strafferettslig foreldelse i punkt 6. Utbyttet av en straffbar handling skal som utgangspunkt alltid inndras. Vilkårene for inndragning behandles i punkt 7. Endelig behandles spørsmålet om falsk forklaring under punkt 8.

## **2. BESTEMMELSER OM BEDRAGERI**

### **2.1 Straffeloven §§ 270 og 271**

Bestemmelsen om bedrageri i straffeloven § 270 første ledd nr. 1 lyder:

"For bedrageri straffes den som i hensikt å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning (1) ved å fremkalle, styrke eller utnytte en villfarelse rettsstridig forleder noen til en handling som volder tap eller fare for tap for ham eller den han handler for, eller (...) Straffen for bedrageri er bøter eller fengsel inntil 3 år. Medvirkning straffes på samme måte."

Subjektive vilkår er forsett og vinnings hensikt. Grovt uaktsomt bedrageri kan straffes etter straffeloven § 271 a og krever ikke vinnings hensikt. Bestemmelsen lyder som følger:

"Den som ved grov uaktsomhet foretar bedrageri som beskrevet i § 270 eller § 271, straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år."

Bedrageri kan være enten simpelt eller grovt, jf. strl. § 271 som lyder som følger:

"Grovt bedrageri straffes med fengsel inntil 6 år. Bøter kan anvendes sammen med fengselsstraffen. Medvirkning straffes på samme måte.

Ved avgjørelsen av om bedrageriet er grovt skal det særlig legges vekt på om handlingen har voldt betydelig økonomisk skade, om den skyldige har foregitt eller misbrukt stilling eller oppdrag, om han har forledet almenheten eller en større krets av personer, om han har bokført uriktige regnskapsopplysninger, utarbeidet uriktig regnskapsdokumentasjon eller uriktig årsregnskap, eller om han vitende har voldt velferdstap eller fare for noens liv eller helbred."

## 2.2 Oversikt over straffbarhetsvilkårene <sup>1</sup>

Bedrageri hører med til de mer vanlige forbrytelser. Vanlige undergrupper er forsikringsbedrageri og trygdebedrageri. Bedrageri kjennetegnes ved at gjerningsmannen søker å oppnå sitt mål gjennom å fremkalle en handling fra en annen person. Svik er det middel gjerningsmannen benytter.

Et sentralt vilkår for å kunne straffes etter straffeloven § 270 om bedrageri er at gjerningsmannen på gjerningstidspunktet hadde uberettiget vinnings hensikt. Det er ikke nødvendig at gjerningsmannen er seg bevisst nøyaktig hvordan lovens bestemmelser skal forstås så lenge han innser at utbetalingen er rettsstridig. Dersom han ikke innså at handlingen var rettsstridig, kan han ikke dømmes for forsettlig bedrageri.

I strafferetten oppstilles det fire vilkår for at en handling skal være straffbar. Det må for det første finnes en straffebestemmelse som passer på handlingen. Kort sagt innebærer det at handlingen objektivt sett må være straffbar, se punkt 3. For det andre må det foreligge subjektiv skyld hos gjerningsmannen. Dette omtales gjerne som de subjektive vilkår. Disse vilkårene omfatter også spørsmålet om vinnings hensikt og om det foreligger en unnskyldelig rettsvillfarelse, se punkt 5. For det tredje må det ikke foreligge noen straffrihetsgrunn, og for det fjerde må gjerningsmannen ha

---

<sup>1</sup> Bedrageribestemmelsen er grundig beskrevet i boken Spesiell strafferett og formuseforbrytelsene fra 2008 av Johs Andenæs, i samleutgave ved Kjell Andorsen. Beskrivelsen av de relevante deler av bedrageribestemmelsene vil i stor grad bygge på dette standardverket.

vært tilregnelig på gjerningstidspunktet. I dette vedlegget behandles i hovedsak objektive og subjektive vilkår for straff, herunder rettsvillfarelse.

### 3. OBJEKTIVE VILKÅR

De objektive vilkår for bedrageri kan deles i tre:

#### 3.1 Utnytte villfarelse

For det første må gjerningsmannen fremkalle, styrke eller utnytte en villfarelse. Der det har skjedd uriktig utbetaling av pensjon, vil spørsmålet i praksis være om vedkommende har *utnyttet* en villfarelse hos Pensjonsordningen.

Pensjonsordningens villfarelse kan gjelde inntekten til vedkommende pensjonist. Den relevante inntekten som villfarelsen må relatere seg til, fremgår for dette spørsmål av pensjonsloven for tidligere stortingsrepresentanter § 2 femte ledd. Det fremgår her at en ikke kan motta pensjon der en har eller får "tilsvarende inntektsgivende arbeid". Et eksempel er der det utbetales pensjon samtidig som pensjonsordningen ved Stortinget ikke er kjent med relevante inntekter som overstiger det som er tillatt.

Villfarelsen kan videre gjelde vilkåret om å ikke være "tilsatt i offentlig eller kommunal tjeneste i hovedstilling" samtidig som man mottar pensjon, jf. lovens § 2 femte ledd. Et eksempel er der det utbetales pensjon og Pensjonsordningen ikke er kjent med at pensjonisten jobber i full stilling i staten.

Endelig kan Pensjonsordningen være i villfarelsen om hva som er riktig forståelse av rettsreglene. Et eksempel er at Pensjonsordningen er i villfarelse om hva slags type inntekter som diskvalifiserer for pensjon. For oversiktens skyld understrekes det at spørsmålet om Pensjonsordningen er i villfarelse om reglene, er et annet spørsmål enn om den enkelte pensjonist eventuelt er i unnskyldelig rettsvillfarelse, se punkt 5.

Utnyttelse av villfarelsen vil typisk skje gjennom at det skjer urettmessige utbetalinger av pensjon. Gjerningsmannens oppfatning av om det skjer noen utnyttelse, hører inn under de subjektive vilkår.

### **3.2 Rettstridig forlede til handling**

For det andre må gjerningsmannen rettsstridig forlede noen til en handling.

Den aktuelle rettsstrid kan være at vedkommende ikke har hatt rett på pensjon som følge av at vedkommende har hatt for høy inntekt. Det er etter dette vilkåret ikke noe krav om at gjerningsmannen var kjent med nøyaktig hvordan pensjonslovens regler for inntektsprøving var å forstå, eller hvilke konsekvenser for høy inntekt ville hatt. Vurderingstemaet er om den pensjonsutbetalingen som ble foretatt, er riktig eller ikke.

Den som forledes er pensjonsstyret, eventuelt representert ved dets leder eller sekretær. For at noen skal være forledet må det foreligge en årsakssammenheng mellom den uredelige opptreden (opplysningssvikten) og den tapsbringende handlingen.

Den relevante handling er utbetaling av pensjon, eventuelt unnlattelse av å stanse utbetaling etter at vedkommende pensjonist har kommet i offentlig hovedstilling eller fått inntekt over inntektsgrensen.

### **3.3 Tap eller fare for tap**

For det tredje må handlingen volde tap eller fare for tap for den forledede eller den han handler for. Uriktig utbetaling av pensjon vil volde tap for staten som følge av at det utbetales bevilgede midler. Tapet er voldt på det tidspunkt det er foretatt en uriktig utbetaling, og bedrageriet er derfor fullbyrdet ved utbetalingen. Det innebærer at vurderingen av om det foreligger tap eller fare for tap må skje etter forholdene på det tidspunkt handling eller unnlattelsen finner sted.

Fra dette utgangspunktet, om at tilbakebetaling bare påvirker straffutmålingen, finnes det unntak. Et slikt unntak foreligger der gjerningsmannen på gjerningstidspunktet har hatt som formål, ved svikaktig opptreden, å skaffe seg en midlertidig ytelse. Han har da hatt vinnings hensikt knyttet til den uberettigede kreditt. Det vil likevel ikke foreligge tap eller fare for tap, dersom gjerningsmannen hele tiden har hatt vilje og evne til å betale tilbake.

### **3.4 Fullbyrdet bedrageri**

Anvendt på stortingspensjon vil bedrageriet være fullbyrdet der en tidligere stortingsrepresentant mottar pensjon i strid med regelen slik at det oppstår tap eller tapsfare og utbetalingen bygger på en villfarelse hos pensjonsordningen. Det er de subjektive forhold på dette tidspunkt som er avgjørende for straffbarheten. Tilbakebetaling av pensjon etter fullbyrdelsestidspunktet påvirker som hovedregel ikke straffbarheten, men kan etter omstendighetene ha betydning for straffutmålingen.

### **3.5 Grovt bedrageri**

Der bedrageriet er grovt, øker strafferammen til 6 års fengsel og påtalen blir ubetinget offentlig. Det vises forøvrig til selve lovteksten for en beskrivelse av hvilke momenter som kan medføre at et bedrageri blir grovt.

### **3.6 Grovt uaktsomt bedrageri**

Dersom vinnings hensikt mangler, vil den relevante bestemmelse i praksis være strl. § 271 a om grovt uaktsomt bedrageri.

Bestemmelsen om grovt uaktsomt bedrageri i straffeloven § 271 a krever verken forsett eller uberettiget vinnings hensikt, jf. Rt. 1999 s. 874. Der gjerningsmannen er i rettsvillfarelse, vil slik manglende kjennskap til rettsstriden likevel kunne utelukke straff. Behandling av vilkårene for unnskyldelig rettsvillfarelse skjer under punkt 5.

Der rettsvillfarelsen ikke er unnskyldelig kan han straffes etter strl. § 271 a om grovt uaktsomt bedrageri selv om han ikke er klar over rettstriden.

### **3.7 Ubetinget offentlig påtale**

Eventuelt bedrageri knyttet til uriktig utbetaling av stortingspensjon vil i praksis være gjenstand for ubetinget offentlig påtale. Uavhengig av om bedrageriet er grovt, vil den offentlige interesse som saken har, innebære at allmenne hensyn krever påtale der lovens øvrige vilkår er oppfylt. For øvrig er saken, etter hva som har fremkommet i pressen, allerede anmeldt.

## **4. SUBJEKTIVE VILKÅR FOR STRAFF**

### **4.1 Skyldkrav**

For å kunne straffes for bedrageri kreves det forsett. Det innebærer at gjerningsmannen som utgangspunkt må ha regnet det som sikkert eller overveiende sannsynlig at handlingen omfattes av alle de momenter som gjør den til en forbrytelse. Forsettet må med andre ord dekke hele det objektive gjerningsinnhold i straffebestemmelsen. Anvendt på bedrageri må forsettet dekke det at man utnytter en villfarelse, og derved forleder noen til handling, og at dette volder tap eller fare for tap.

Ved bedrageri er skyldkravet kvalifisert ved at det i tillegg kreves vinnings hensikt. Gjerningsmannen må ha uberettiget vinning som hensikt. Det innebærer at dersom gjerningsmannen tror at han har rett til den ytelsen han får utbetalt, kan han ikke straffes for bedrageri. Det foreligger da ikke noen hensikt om uberettiget vinning. Det gjelder også om hans gode tro skyldes en rettsvillfarelse som ikke er unnskyldelig. Det kreves imidlertid ikke vinnings hensikt ved grovt uaktsomt bedrageri.

I forhold til pensjon vil et viktig spørsmål være om gjerningsmannen holdt det for sikkert eller overveiende sannsynlig at Pensjonsstyret var i villfarelse om at vedkommendes relevante inntekt var høyere enn det som er forenelig med pensjon. Forsettet må videre dekke det at manglende opplysninger om slik inntekt medfører at pensjonen fortsetter å komme til utbetaling. Endelig må den subjektive skyld også omfatte det at uriktig utbetaling volder tap eller fare for tap.

Villfarelsen kan som allerede nevnt alternativt bestå i at pensjonsordningen ikke var kjent med pensjonistens tilsetting i offentlig hovedstilling, eller at pensjonsordningen var i villfarelse om forståelsen av vilkårene for pensjon.

### **4.2 Oversikt over forskjellige grader av skyld**

Skyld kan graderes. På den ene siden har vi forsett og på den andre siden uaktsomhet. Forsett foranlediger en sterkere grad av bebreidelse enn uaktsomhet. Innenfor begge kategorier kan en dele ytterligere opp. Innenfor forsettet er det vanlig å anse det for mer straffverdig om en handling er tilsiktet (hensiktsforsett) enn om gjerningsmannen holder en straffesanksjonert følge av egen fremtreden for sannsynlig eller sikker (sannsynlighetsforsett eller vanlig forsett). Selv om denne forskjellen kan



ha betydning for straffutmåling har den ikke betydning for straffbarheten. Begge deler omfattes av begrepet forsett. Forsettet kan også være kvalifisert. For de såkalte vinningsforbrytelsene er kravet om vinnings hensikt det kvalifiserende element.

Kategorien uaktsomhet omfatter også forskjellige grader av klander. Tettest opp mot forsettet ligger grov uaktsomhet. Med grov uaktsomhet menes kort og enkelt at gjerningsmannen må ha utvist en kvalifisert klanderverdig opptreden som foranlediger sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet. Mellom grov uaktsomhet og aktsom god tro ligger simpel uaktsomhet. For å illustrere hva som ligger i simpel uaktsomhet kan en svært kort og enkelt si at den handlende person ikke har opptrådt som en kyndig og omtenkksom person ville gjort.

Simpel uaktsomhet kan være bevisst eller ubevisst. Som oftest vil den bevisste uaktsomheten være mer klanderverdig enn den ubevisste, selv om dette ikke alltid er tilfellet. I boken *Alminnelig strafferett* s. 243 av Andenæs forklares forskjellen ved å vise til bilføreren som presser seg frem i trafikken i stor fart for å rekke toget, men som samtidig sitter med hjertet i halsen av engstelse for at det kan gå galt. Vedkommende handler bevisst uaktsomt. Der en bilfører sitter hensunken i andre tanker slik at han ikke reagerer tilstrekkelig raskt der et lite barn springer ut i veien, er uaktsomheten ubevisst.

Uaktsomhet er et begrep som også benyttes innenfor læren om erstatning og tilbakebetaling (*condictio indebiti*), slik at graden av skyld har betydning i en helhetsvurdering av om et uriktig utbetalt beløp skal tilbakebetales. Det er likevel forskjell på sivilrettslig og strafferettslig uaktsomhet. Innenfor sivilretten vil uaktsomhet ofte være sentralt for å avgjøre hvem som skal bære et tap. Innenfor erstatningsretten vil det eksempelvis være grunn til å legge vekt også på en mindre uaktsomhet.

Også der gjerningsmannen ikke har vært uaktsom, kan skyld graderes. Vi er altså innenfor det som kan betegnes som aktsom god tro, men det er likevel forskjell på slike handlinger. Slik "culpa light" omtales gjerne som culpa levissima. Sistnevnte type betraktninger har betydning der en skal vurdere om rettsvillfarelse er unnskyldelig.

## 5. RETTSVILLFARELSE

### 5.1 Innledning

Det hender ikke sjelden at tiltalte i en straffesak unnskylder seg med at han har vært i god tro fordi han ikke kjente det straffebud som han har overtrådt. Forholdet kan være at han overhodet ikke har kjent til at det eksisterte noen lovregler på dette området. Eller han har visst dette, men han har fått uriktige opplysninger om innholdet av reglene, for eksempel av den advokat som han har spurt til råds. Eller han har kanskje både kjent og studert lovbudet, men han har tolket det på en annen måte enn retten finner riktig. I alle disse tilfellene taler vi om rettsvillfarelse.<sup>2</sup>

Etter sikker rett utelukker rettsvillfarelse straff for bedrageri etter straffelovens § 270. Bakgrunnen er at en person ikke kan ha uberettiget vinnings hensikt dersom han var i god tro om handlingens rettsstridighet. Etter straffeloven § 271 a straffes imidlertid også grovt uaktsomt bedrageri. Etter denne bestemmelsen kreves ikke vinnings hensikt, og en rettsvillfarelse vil kunne utelukke straff dersom den er *unnskyldelig*.

Bestemmelsen om rettsvillfarelse i straffeloven § 57 lyder:

"For den, som ved Handlingens Foretagelse befandt sig i Vildfarelse med Hensyn til dens retsstridige Beskaffenhed, kan, saafremt Retten ikke finder af denne Grund at burde frifinde ham, Straffen nedsettes under det for Handlingen bestemte Lavmaal og til en mildere Strafart."

Straffrihet som følge av rettsvillfarelse er bare aktuelt der rettsvillfarelse er unnskyldelig. Selve betegnelsen unnskyldelig er kanskje litt misvisende.

"Unnskyldelig" står her ikke i motsetning til *unnskyldelig*, men til uaktsom. Det er bare den rettsvillfarelse som i det hele tatt ikke kan legges gjerningsmannen til last som virker straffriende.

---

<sup>2</sup> Avsnittet er hentet fra Alminnelig strafferett fra 2005 av Johs Andenæs, innledningen til kapittel 24 om rettsvillfarelse.

Er rettsvillfarelsen uaktsom, kan den kanskje ha betydning for straffutmålingen. Det er imidlertid bare rettsvillfarelse som er unnskyldelig som har betydning for straffbarheten.<sup>3</sup>

## 5.2 Streng norm

Den faktiske hovedregel er utvilsomt at en påstand om rettsvillfarelse ikke blir godtatt; det må særlige omstendigheter til for at den skal bli anerkjent som unnskyldelig. Det fremgår av Høyesteretts praksis at bedømmelsen er streng. At folk flest i tilsvarende situasjon har hatt samme oppfatning som tiltalte, er i seg selv ikke nok.<sup>4</sup>

Helge Røstad<sup>5</sup> opplyste i 1993 at etter 1956 – altså i en 35-årsperiode – har Høyesterett bare i 14 saker godtatt at det har foreligget unnskyldelig rettsvillfarelse. I et mangedobbelt antall tilfeller har Høyesterett opphevet underrettsdommer der det er frifunnet på grunn av rettsvillfarelse. Som regel har meddommerne i disse sakene fra lavere rettsinstanser overstemt rettens formann. Forholdet er åpenbart at meddommerne tenker seg inn i tiltaltes situasjon og finner det naturlig at han ikke har kjent lovbudet – selv stifter de kanskje bekjentskap med det for første gang i rettssalen. Fagdommeren tenker mer på nødvendigheten av en effektiv håndhevelse av loven. Egentlig er det vel bare et utslag av den vanlige motsetning mellom lekdommer og fagdommer: Lekmannen ser mest på rimeligheten i det enkelte tilfelle, juristen ser på de videre konsekvenser.<sup>6</sup>

## 5.3 Kontrollbehov og effektivitet

Ved visse typer lovbrudd har myndighetene av naturlige årsaker langt mindre kontrollmuligheter enn normalt. Dette vil typisk gjelde lovbruddskategorier som er eksponert for masseovertridelser. Eksempel på dette er reglene om toll, skatt, avgift og trygd.

---

<sup>3</sup> Andenæs s. 259.

<sup>4</sup> Andenæs s. 260.

<sup>5</sup> Røstad, Innkast i strafferetten s. 201.

<sup>6</sup> Andenæs s. 261.

Høyesterett har i flere dommer signalisert at aktsomhetskravet blir svært strengt der kontrollbehovet er stort. Saken i Rt. 1995 s. 1277 gjaldt en ung jente som etter oppdrag fra sin far hadde kjøpt tannlegeutstyr uten å tolldeklare det. Høyesterett la til grunn at faren hadde opplyst at utstyret ikke var tollavgiftspliktig, men at det derimot skulle betales merverdiavgift på tollboden. Høyesterett fant at rettsvillfarelsen ikke var aktsom. Om aktsomhetskravet uttalte Høyesterett:

"Skal bestemmelsen nå sitt formål er det nødvendig å praktisere aktsomhetskravet strengt, jfr. blant annet Rt 1978 s 569. Som byretten har pekt på, vil muligheten for kontroll være eliminert hvis det er opp til den som innfører varen selv, på et senere tidspunkt, å melde seg hos tollmyndighetene for deklarasjon."

Reglene om toll, skatt, avgift og trygd kjennetegnes også ved at borgerne gis tillit. Tilliten medfører at staten bygger på tolldeklarasjoner, selvangivelser, omsetningsoppgaver og meldinger fra trygdede om endringer i inntekt. På den annen side er konsekvensene store der tillitsbrudd oppdages. Ut fra et alminnelig kriminalpolitisk hensyn vil et tillitsbasert system der det er et stort kontrollbehov, begrunne et strengere aktsomhetskrav enn ellers.

#### 5.4 Helhetsvurdering

Avgjørelsen av om rettsvillfarelse er unnskyldelig beror på en helhetsvurdering der en rekke momenter vil kunne ha vekt. Temaet for helhetsvurderingen er beskrevet slik av Andenæs:

"Det avgjørende er i virkeligheten neppe så meget en isolert bedømmelse av om rettsvillfarelsen er unnskyldelig, som en helhetsbedømmelse av handlemåten. Bare dersom rettsvillfarelsen gjør selve handlemåten forsvarlig vil den i alminnelighet bli godtatt som unnskyldelig.<sup>7</sup>

Dersom en forutsetter at det er utbetalt uriktig stortingspensjon og pensjonisten hevder han var i unnskyldelig villfarelse om slik uriktig utbetaling, er det særlig to momenter som må beskrives nærmere. Det er for det første betydningen av eventuell

---

<sup>7</sup> Andenæs s. 265.

uklar lovtekst, se punkt 5.5, og for det andre hvordan vedkommende har fått informasjon om sin rettsstilling, se punkt 5.6.

### 5.5 Forståelsen av loven

En unnskyldningsgrunn er at forståelsen av loven har vært tvilsom.

Vedkommende har kanskje bygd på en forståelse av loven som har fått uttrykk i dens motiver, i tidligere praksis eller i uttalelser fra offentlige myndigheter. Dette kan som regel ikke legges ham til last selv om retten nå legger en annen oppfatning til grunn.<sup>8</sup>

For rett til pensjon etter 75-årsordningen har det neppe vært tvilsomt at det eksisterer begrensninger i adgangen til annen samtidig inntekt. Det følger direkte av lovteksten at en ikke kan ha "tilsvarende inntektsgivende arbeid". Den som har lest lovteksten, kan vanskelig høres med at det ikke oppstilles begrensninger knyttet til adgangen til å ha inntekt ved siden av pensjon.

Loven gir imidlertid ikke noen klar avgrensning av hva som ligger i "inntektsgivende arbeid". Når avgrensningen ikke er klar, vil den som faktisk har ytt en arbeidsinnsats som direkte eller indirekte medfører en form for vederlag, vanskelig kunne påberope seg slik uklarhet. Der vedkommende har lest loven, oppfattet den som uklar, men likevel har ytt en arbeidsinnsats som medfører et vederlag, må det kunne hevdes at oppfordringen til å avklare egen rettsstilling har blitt større.

Det kommer altså ikke i første rekke an på om spørsmålet juridisk sett var mer eller mindre tvilsomt, men om tiltalte har innrettet seg lojalt etter det som han måtte gå ut fra var lovens øyemed. Den som har innrettet seg med sikte på å utnytte hull i loven, kan ifølge Andenæs ikke vente seg noen barmhjertighet hvis han griper feil, selv om spørsmålet om rekkevidden juridisk sett var aldri så tvilsomt.<sup>9</sup>

Til illustrasjon vil personer som mottar 100 % sykepenger samtidig som de jobber, for alle praktiske formål anses for å være kjent med at dette er rettstridig. Det vil stride mot allment aksepterte moraloppfatninger å motta 100 % sykepenger samtidig som man er i fullt arbeid. Det gjelder uavhengig av om gjerningsmannen har satt seg inn i vilkårene for rett til sykepenger eller ikke.

---

<sup>8</sup> Andenæs s. 263.

<sup>9</sup> Andenæs s. 263.

Der lovregler ikke sammenfaller med noen etablert moralsk norm, vil situasjonen innenfor gitte rammer kunne være en annen, slik at det vil være lettere å hevde at man har opptrådt lojalt. Det kan eksempelvis gjelde ved teknisk anlagte regler om samordning av pensjonsrettigheter.

Et viktig formål ved innføring av reglene om pensjon etter 75-årsordningen er gjengitt i lovens forarbeider. Det fremkommer der at lang tjenestetid bør kunne betinge en noe lavere pensjonsalder, forutsatt at tilbakegang til tidligere stilling eller mulighetene for annet tilsvarende arbeid er stengt. I likhet med hva som er tilfellet for en rekke andre pensjonsordninger, tillates imidlertid inntektsgivende arbeidsinnsats innenfor gitte rammer samtidig med pensjon. Selv om det er allment anerkjent at stortingspensjonen er gunstig, vil det likevel vanskelig kunne hevdes at det er i samsvar med den alminnelige oppfatning i samfunnet at en kan ha svært høye inntekter ved siden av slik pensjon.

## **5.6 Informasjon om rettsstilling**

Et viktig spørsmål er om gjerningsmannen, ved å gå til bestemte kilder for å få informasjon om rettsstillingen, kan påberope seg uriktig informasjon som unnskyldelig villfarelsesgrunn.<sup>10</sup> Spørsmålet er således om uriktig informasjon fra Pensjonsordningen kan virke unnskyldende. For at slik uriktig informasjon skal kunne trekke i retning av unnskyldelig rettsvillfarelse, har det betydning hvem som gir informasjonen og i hvilken form den gis.

### *5.6.1 Hvem som gir informasjon*

I en oppsummering av Høyesteretts rettspraksis konkluderer Andorsen<sup>11</sup> med at kilder man henvender seg til, må være hva man kan kalle rettskyndige i det spørsmålet en bestemt handlemåte reiser. Dette synes å innebære et krav om at informasjonen bør stamme fra en person eller et organ som har særlige faglige forutsetninger for å gi informasjon om den type rettsspørsmål henvendelsen gjelder.

---

<sup>10</sup> Andorsen, Rettsvillfarelse i strafferetten s. 214.

<sup>11</sup> Andorsen s. 215.

Et eksempel på informasjon fra en rettskyndig kilde, er skriftlige tilgjengelige retningslinjer om vilkårene for trygdeytelser og pensjon som gis av NAV. Et viktig spørsmål er om tilsvarende gjelder opplysninger om stortingspensjon som gitt av pensjonsstyret eller pensjonsordningens sekretær.

En sekretær for et organ er som utgangspunkt ikke det som kan betegnes som en særlig rettskyndig kilde, selv om det er vanskelig å se for seg hvor en ellers skulle få slik informasjon. Annerledes kan det være der sekretæren har svært lang erfaring med det aktuelle spørsmål, er direkte oppnevnt av organet og organet har henvist spørsmål om ordningen til vedkommende sekretær.

Der en ikke kan forvente noe svar fra rettskyndige, kan situasjonen være vanskelig for den det gjelder. I saken i Rt. 1984 s. 1016 hadde innehaveren av en videoutleieforretning rettet skriftlige henvendelser til leverandøren av en konkret pornografisk tegnefilm. Spørsmålet gjaldt lovligheten i forhold til utuktsbegrepet i straffeloven § 211. Det er vanskelig å se for seg hvor innehaveren av videoforretningen kunne henvendt seg. Høyesterett uttalte likevel:

"[D]en som må vite at han beveger seg på kanten av det straffbare gjør det på egen risiko."

I saken i Rt. 1996 s. 156 gjaldt spørsmålet påbudet om å melde flyuhell til luftfartsmyndighetene eller politiet. Tiltalte, som hadde havarert med et mikrofly, hadde forholdt seg til mikroflyhåndboken. Her ble det informert om at flyuhell skulle meldes flyklubben. Høyesterett uttaler:

"Den informasjon som var gitt i mikroflyhåndboken, ga etter min mening ingen indikasjon på at havarier skulle meldes på annen måte enn slik den tiltalte gjorde. Han holdt seg altså til informasjon fra den organisasjon som det offentlige har tildelt informasjonsoppgaven på området."

En sekretær for et organ vil under gitte omstendigheter kunne anses for særlig rettskyndig i enkelte spørsmål knyttet til organets virksomhet. Sekretæren vil lettere kunne anses rettskyndig der vedkommende ikke har noen underordnet funksjon, men

er mer å betrakte som en sekretariatsleder som faglige og administrativt ikke er underlagt andre enn organet.

En sekretær kan likevel vanskelig kunne anses som rettskyndig i mer avledede spørsmål.

### 5.6.2 I hvilken form er informasjonen gitt

Også den form informasjonen gis i, må ha betydning. I forhold til informasjons-spørsmålet legger Andorsen<sup>12</sup> til grunn at spørsmålet om en rettsvillfarelse er aktsom eller ikke, beror på hva vedkommende "*med rimelighet kan legge i*" (Rt. 1989 s. 421 på s. 423) det samlede budskap – innhold og form tatt i betraktning.

Informasjon fra rettskyndige som er klar, konkret, uten forbehold og skriftlig må man som utgangspunkt kunne stole på. Når det gjelder informasjon som er mer omtrentlig, med forbehold, i generell form og muntlig må den ha mindre betydning. Det er en nær sammenheng mellom et uklart innhold av informasjonen som blir gitt og en uklar form eller måte å gi den på.

Der det gis muntlig informasjon som avviker fra det som følger av skriftlig informasjon, kan slik muntlig informasjon vanskelig tillegges særlig vekt. Videre vil generell informasjon om hva slags inntekt som kan aksepteres, samtidig med pensjon, ha mindre betydning enn om en tidligere representant skriftlig forelegger konkrete inntektsposter for vurdering. Tilsvarende vil informasjon som fanges opp i løpet av en samtale, være mindre egnet til å avklare tvil enn der det gis eksplisitte svar på konkrete spørsmål.

## 6. KORT OM STRAFFERETTSLIG FORELDELSE

Etter straffeloven § 68 løper den strafferettslige foreldelsesfrist fra den dag et straffbart forhold er opphørt. Høyesterett har i saken i Rt. 2007 s. 583 lagt til grunn at et løpende trygdebedrageri anses som et såkalt fortsatt straffbart forhold. Det innebærer at foreldelsesfristen ikke begynner å løpe før et eventuelt straffbart forhold er avsluttet.

---

<sup>12</sup> Andorsen s. 224.



For grovt bedrageri er foreldelsesfristen 10 år, jf. straffeloven §§ 67, 270 og 271. For grovt uaktsomt bedrageri er foreldelsesfristen 5 år, jf. straffeloven §§ 67, 271 a. Foreldelsesfristen avbrytes i forbindelse med at mistenkte får stilling som siktet.

## **7. KORT OM ADGANGEN TIL INNDRAGNING**

Inndragning av utbytte ved en straffbar handling er som utgangspunkt obligatorisk. Det er ikke nødvendig å påvise skyld. Det kan likevel gjøres unntak fra hovedregelen om inndragning der slik inndragning vil være klart urimelig.

Bestemmelsen om inndragning i straffelovens § 34 første ledd lyder:

"Utbytte av en straffbar handling skal inndras. Ansvarer kan likevel reduseres eller falle bort i den grad retten mener at inndragning vil være klart urimelig. Inndragning foretas selv om lovovertrederen ikke kan straffes fordi han var utilregnelig (§§ 44 eller 46) eller ikke utviste skyld."

Etter Ot.prp. nr. 8 (1998-99) s. 64 vil inndragning kunne være urimelig der utbyttet er forbrukt og vedkommende har svak økonomi. Slike grunner for unntak vil som det klare utgangspunkt likevel ikke være tilstrekkelig til å unnlate inndragning der allmenne hensyn trekker i en annen retning.

Det er tilstrekkelig at handlingen i seg selv er straffbar. Inndragning er ikke avhengig av at det er utvist skyld og skal som utgangspunkt skje selv om det foreligger unnskyldelig villfarelse om rettsstriden.

## **8. KORT OM FALSK FORKLARING.**

Bestemmelsen om falsk forklaring i straffeloven § 166 lyder:

"Med Bøder eller med Fængsel indtil 2 Aar straffes den, som afgiver falsk Forklaring for Retten eller for Notarius eller i Fremstillinger, han som Part eller Retsfuldmægtig i en Sag fremlægger for Retten, eller som mundtlig eller skriftlig afgiver falsk Forklaring til nogen offentlig Myndighed i Tilfælde, hvor han er pligtig til at forklare sig til denne, eller hvor Forklaringen er bestemt til at afgive Bevis."

I saker om trygdebedragerier anmeldes gjerningsmannen regulært også for falsk forklaring med utgangspunkt i den lovfestede opplysningsplikten i folketrygdloven

§ 21-3. Opplysningssvikt, enten dette skjer ved uriktige eller manglende opplysninger, kan i slike tilfeller anses for falsk forklaring.

Etter pensjonsloven for stortingsrepresentanter er det ikke noen lovfestet opplysningsplikt. Straffelovens bestemmelse om falsk forklaring er derfor ikke aktuell ved informasjonssvikt knyttet til pensjonsordningen for stortingsrepresentanter.

Det er egne straffebestemmelser om opplysningssvikt i folketrygdloven § 25-12, som er anvendelig for ytelser etter folketrygdloven selv om ikke NAV forledes til noen uriktig utbetaling. For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at denne bestemmelsen ikke kan anvendes analogisk for pensjonsordningen for stortingsrepresentanter. Bestemmelsen lyder:

"Straff for å gi uriktige opplysninger og for ikke å gi nødvendige opplysninger Den som mot bedre vitende gir uriktige opplysninger, eller holder tilbake opplysninger som er viktige for rettigheter eller plikter etter denne loven, straffes med bøter hvis forholdet ikke går inn under strengere straffebud. På samme måte straffes den som med hjemmel i denne loven er pålagt å gi opplysninger og meldinger, men som forsettlig eller uaktsomt forsømmer å gjøre dette. Arbeids- og velferdsdirektoratet eller den det gir fullmakt begjærer påtale."