



ASBJØRN KJØNSTAD OG IMRAN HAIDER

INNFRØRING I TRYGDERETT

6. UTGAVE



Universitetsforlaget

Asbjørn Kjønstad og Imran Haider

Innføring i trygderett

6. UTGAVE

UNIVERSITETSFORLAGET

© H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard) AS ved Universitetsforlaget, Oslo 2025

1. utgave 1989
2. utgave 1991
3. utgave 1998
4. utgave 2009
5. utgave 2018

ISBN 978-82-15-06851-0

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med rettighetshaverne er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning og kan straffes med bøter eller fengsel.

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

Universitetsforlaget
Postboks 508 Sentrum
0105 Oslo

www.universitetsforlaget.no

Omslag: Mette Gundersen
Sats: ottaBOK
Trykk og innbinding: Merkur Grafisk AS
Boken er satt med: Times LT Std 11/13
Papir: 90 g Amber Graphic



Forord

Forrige utgave av denne boka kom i 2018 og var overmoden for revisjon.

Allerede året etter boka kom ut, ble «NAV-skandalen» avdekket. Norske myndigheter hadde tilbakekrevd trygdeutbetalinger og straffedømt flere personer som hadde mottatt trygdeytelser under lovlig opphold i andre EØS-land.

I tiden etter har det vært et stort fokus på å rydde opp i forståelsen av EØS-retten for trygdereglene. Det er gjort endringer i loven for å synliggjøre forholdet til EØS-reglene, og det har også avstedkommet flere praksisendringer for å harmonere med EØS-retten. Jeg omtaler endringene i boka. Betydningen av EØS-retten for trygderetten er utvidet i denne utgaven.

Det er også skjedd andre lovendringer siden forrige utgave. Av sentrale endringer kan reformen av etterlatteytelsene nevnes. Etterlatteytelsene er gjort mer tidsbegrensede for gjenlevende ektefelle, tidligere ektefelle og tidligere familiepleier. Beregningen av etterlatteytelsene er videre løsrevet fra utmålingsreglene som gjelder for alderspensjonsreglene etter lovens kapittel 19 («gammel» alderspensjon). Boka er à jour pr. 1.10.2024.

Som tidligere utgave er det ikke gjort større endringer i teksten til Asbjørn Kjønstad enn strengt nødvendig. Overraskende mange av redegjørelsene til Kjønstad gjelder fortsatt.

En økende grad av teksten er likevel min, og jeg har derfor gått inn som medforfatter i denne utgaven av boka. Der jeg-formen eller liknende er brukt i boka, siktes det til Kjønstad.

Jeg takker Asbjørn Kjønstads datter, Hilde Kjønstad, og forlaget som har gitt meg muligheten til fortsatt å revidere boka. Jeg takker også pensjonert trygderettsdommer Runar Narvland som har vært forlagets fagkonsulent, og kommet med mange gode innspill.

Jeg takker min arbeidsgiver, LO, for å ha frigjort nødvendig tid til å arbeide med boka. Jeg takker også Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo som ga meg skriveplass som gjesteforsker fra mai 2024.

Boka tilegnes Asbjørn Kjønstad.

Oslo, desember 2024

Imran Haider

Innhold

Forord	5
DEL I GENERELLE SPØRSMÅL	17
1 Innledning	19
1.1 Tema for og disposisjon av boka	19
1.1.1 Faget trygderett	19
1.1.2 Skillet mellom ytelser til livsopphold og ytelser som skal dekke bestemte utgifter	20
1.1.3 Folketrygdens stønadsmeny	21
1.1.4 Oversikt over de forskjellige folketrygdytelsene	22
1.1.5 Plan for framstillingen	22
1.2 Trygderettens framvekst	23
1.2.1 Hovedkilder til underhold på midten av 1800-tallet ...	23
1.2.2 Viktige samfunnsendringer fram mot det forrige århundreskiftet	24
1.2.3 Loven om ulykkesforsikring for fabrikkarbeidere	25
1.2.4 Fire trygdelover før første verdenskrig	25
1.2.5 Tre trygdelover før andre verdenskrig	26
1.2.6 Etterkrigsårene	26
1.2.7 Folketrygden	27
1.2.8 NAV-reformen	28
1.2.9 Pensjonsreformen	29
1.2.10 «NAV-skandalen» – trygderett er ikke bare et nasjonalt anliggende	29
1.2.11 Covid-19-pandemien	32
1.2.12 Reform av etterlatteytelsene og fjerning av forsørgertillegg	33
1.3 Noen grunnbegreper og grunnprinsipper	34
1.3.1 Hvem er medlemmer i folketrygden?	34
1.3.2 Folketrygdens beregningsfaktorer	35
1.3.3 Folketrygdens finansiering	36
1.3.4 Folketrygdens administrasjon	38
1.3.5 Krav om trygdeytelser og overprøving av vedtak	40
1.3.6 Rettighetsbegrepet i trygderetten	41
2 Rettskildene i trygderetten	43
2.1 Innledning	43
2.1.1 Ulike problemstillinger om retten	43

2.1.2	Rettsdogmatikken / gjeldende rett	43
2.1.3	Tre rettskildegrupper og 16 rettskildefaktorer	45
2.2	Lovbaserte (skrevne) rettskilder	45
2.2.1	Grunnloven	45
2.2.2	Menneskerettighetene	46
2.2.3	EU-rettens betydning for trygderetten	48
2.2.4	Lovgivningen	51
2.2.5	Lovforarbeider	51
2.2.6	Såkalte etterarbeider	52
2.2.7	Forskrifter	54
2.2.8	Forarbeider til forskrifter	55
2.3	Praksisbaserte rettskilder	55
2.3.1	Prejudikater fra Høyesterett	55
2.3.2	Lagmannsrettens praksis	56
2.3.3	Trygderettens praksis	56
2.3.4	NAVs praksis	60
2.3.5	NAVs rundskriv	61
2.4	Vurderingsbaserte rettskilder	62
2.4.1	Rettsoppfatninger (hos folk flest og i juridisk litteratur)	62
2.4.2	Alminnelige rettsprinsipper	63
2.4.3	Reelle hensyn	63
3	Rettssikkerhet	65
3.1	Innledning	65
3.2	Rettssikkerhet og andre verdier	65
3.2.1	To hovedbetydninger av ordet rettssikkerhet	65
3.2.2	Rettssikkerhet må avveies i forhold til andre hensyn, særlig om forholdet til effektivitet, demokrati og behandlingssideologi	67
3.3	Måter å øke rettssikkerheten på	68
3.3.1	Innledning	68
3.3.2	Materielle regler	68
3.3.3	Prosessuelle regler	69
3.3.4	Personelle regler	69
3.3.5	Kontrollorganer	70
3.4	Institusjonen Trygderetten	70
3.4.1	Trygderettens status	70
3.4.2	Saksbehandling	71
3.4.3	Trygderettens arbeidsområde	72
3.4.4	Domstolskontroll med Trygderettens kjennelser	73
3.5	Andre rettssikkerhetsgarantier	74
3.5.1	De ordinære NAV-organene	74
3.5.2	NAV Klageinstans	74
3.5.3	Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden	75

3.5.4	Stortingets ombud for kontroll av forvaltningen (Sivilombudet)	75
3.6	De juridiske profesjonene	76
3.6.1	Oversikt	76
3.6.2	Forvaltningstjenestemenn	76
3.6.3	Dommere	77
3.6.4	Advokater	77
3.6.5	Universitets- og høyskolejurister	78
DEL II	FOLKETRYGDENS YTELSE TIL LIVSOPPHOLD ...	79
4	Folketrygdens korttidssytelser	81
4.1	Sykepengesaker	81
4.1.1	Kort historikk	81
4.1.2	Generelle vilkår for rett til sykepengesaker	82
4.1.2.1	Tilknytning til det norske samfunnet	82
4.1.2.2	Tilknytning til arbeidslivet	82
4.1.2.3	Alder	83
4.1.3	Sykdom som vilkår for rett til sykepengesaker	83
4.1.3.1	Innledning	83
4.1.3.2	Legevitenskapens sykdomsbegrep	84
4.1.3.3	Diagnoser og symptomer	84
4.1.3.4	Sosiale og økonomiske problemer	85
4.1.3.5	Selvforskyldte sykdommer mv.	87
4.1.3.6	Grensen mellom sykdommer og normaltilstander	88
4.1.3.7	Bevis for at det foreligger sykdom	89
4.1.4	Kravet om arbeidsuførhet	91
4.1.5	Rett til sykepengesaker uten at det foreligger arbeidsuførhet på grunn av sykdom	92
4.1.6	Sykepengesaker til arbeidstakere	94
4.1.6.1	Sykepengenes størrelse	94
4.1.6.2	Arbeidsgiverperioden	94
4.1.6.3	Unntak fra reglene om arbeidsgiverperiode ..	96
4.1.6.4	Sykepengesaker fra folketrygden	96
4.1.7	Sykepengesaker til selvstendig næringsdrivende	97
4.1.7.1	Sykepengenes størrelse	97
4.1.7.2	Tilleggsforsikring	98
4.1.8	Sykepengesaker til frilansere	98
4.1.8.1	Sykepengenes størrelse	98
4.1.8.2	Frilansere versus arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende	99
4.1.9	Opphold i helseinstitusjon og liknende	99
4.1.10	Behandling av sykepengesaker	100
4.1.11	Rettspolitiske synspunkter	101
4.1.12	Nærmere om EØS-rettens betydning for sykepengesaker ..	103

4.2 Omsorgspenger, opplæringspenger og pleiepenger	104
4.2.1 Innledning	104
4.2.2 Omsorgspenger ved barns sykdom	105
4.2.3 Opplæringspenger ved deltakelse på kurs for foreldre med et funksjonshemmet eller langvarig sykt barn	107
4.2.4 Pleiepenger for syke barn	107
4.2.5 Pleiepenger ved omsorg i livets slutfase	108
4.2.6 Nærmere om EØS-rettens betydning for omsorgspenger, pleiepenger og opplæringspenger	109
4.3 Foreldrepenger og svangerskapspenger	110
4.3.1 Innledning	110
4.3.2 Svangerskapspenger	111
4.3.3 Foreldrepenger	112
4.3.4 Gradert uttak av foreldrepenger	115
4.3.5 Engangsstønad ved fødsel og adopsjon	115
4.3.6 Nærmere om EØS-rettens betydning for svangerskapspenger, foreldrepenger og engangsstønad	116
5 Folketrygdytelse i omstillingsperioder	118
5.1 Dagpenger under arbeidsløshet	118
5.1.1 Kort historikk	118
5.1.2 Sikring mot arbeidsløshet	119
5.1.3 Tilknytning til det norske samfunnet	120
5.1.4 Arbeidsmarkedstilknytning (kvalifikasjonskravet)	120
5.1.5 Reell arbeidssøker	123
5.1.6 Permitteringer	125
5.1.7 Forlenget ventetid ved «selvforskyldt arbeidsløshet»	126
5.1.8 Suspensjon av retten til dagpenger	127
5.1.9 Arbeidskonflikter (streik og lock-out)	128
5.1.10 Stønadsdager og stønadsperioder	128
5.1.11 Dagpengenes størrelse	129
5.1.12 Behandling av dagpengesaker	130
5.1.13 Forholdet mellom dagpengene og andre folketrygdytelse	130
5.1.14 Nærmere om EØS-rettens betydning for dagpenger	133
5.2 Arbeidsavklaringspenger	135
5.2.1 Rehabilitering og attføring	135
5.2.2 Lovhistorien	136
5.2.3 Tilknytning til Norge	137
5.2.4 Alder	138
5.2.5 Sykdom, skade eller lyte	138
5.2.6 Nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom	141
5.2.7 Kravene om aktiv behandling, arbeidsrettet tiltak og/eller muligheter til å komme i arbeid	142

5.2.8	Bistandsbehov, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan	143
5.2.9	Aktivitetskrav og meldeplikt som vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger	145
5.2.10	Stønadsperioder og oppfølgingstidspunkter	145
5.2.11	Arbeidsavklaringspengenes varighet	146
5.2.12	Arbeidsavklaringspengenes størrelse	147
5.2.13	Behandling av saker om arbeidsavklaringspenger	148
5.2.14	Rettspolitiske synspunkter	148
5.2.15	Nærmere om EØS-rettens betydning for arbeidsavklaringspenger	150
5.3	Overgangsstønad og omstillingsstønad	151
5.3.1	Innledning	151
5.3.2	De som har aleneomsorg for barn	152
5.3.2.1	Innledning	152
5.3.2.2	Generelle vilkår for rett til ytelser etter ftl. kap. 15	152
5.3.2.3	Vilkår for rett til overgangsstønad ved aleneomsorg for barn	155
5.3.3	Enker og enkemenn	156
5.3.4	Gjenlevende skilte personer	157
5.3.5	Tidligere familiepleiere	158
5.3.6	Overgangsstønadens og omstillingsstønadens størrelse	158
5.3.7	Bortfall av rett til overgangsstønad og omstillingsstønad	159
5.3.8	Administrasjon	159
5.3.9	Nærmere om EØS-rettens betydning for ytelser til personer som har aleneomsorg for barn	160
5.3.10	Nærmere om EØS-rettens betydning for omstillingsstønad til tidligere familiepleier og etterlatte	161
6	Folketrygdens langtidsytelser	163
6.1	Alderspensjon	163
6.1.1	Innledning	163
6.1.2	Den store pensjonsreformen	164
6.1.3	Flere alderspensjonsordninger etter folketrygdloven ..	165
6.1.4	Generelle vilkår for rett til alderspensjon	166
6.1.4.1	Krav til alder	166
6.1.4.2	Medlemskap	167
6.1.5	Alderspensjon etter kapittel 19 («gammel» alderspensjon)	168
6.1.5.1	Innledende bemerkninger	168
6.1.5.2	Grunnpensjon	169
6.1.5.3	Tilleggs pensjon	170
6.1.5.3.1	Inntektsnivået	170

6.1.5.3.2	Pensjonsprosentene	171
6.1.5.3.3	Poengår	172
6.1.5.3.4	Formel for beregning av tilleggspensjon	172
6.1.5.4	Grunnytelser – Minste pensjonsnivå og pensjonstillegg	172
6.1.5.5	Levealdersjustering og nøytralt uttak	173
6.1.5.6	Regulering	174
6.1.6	Alderspensjon etter kapittel 20 (ny alderspensjon)	174
6.1.6.1	Innledning	174
6.1.6.2	Opptjening	174
6.1.6.3	Utmåling	176
6.1.6.4	Minsteytelse – garantipensjon	177
6.1.6.5	Regulering av pensjonen	177
6.1.7	Den kombinerte ordningen for personer født fra 1954 til 1962	178
6.1.8	Pensjonsordningen for årskullene 1943 og tidligere (opprinnelig alderspensjon)	178
6.1.8.1	Innledning	178
6.1.8.2	Levealdersjustering og regulering	178
6.1.8.3	Særtilllegg	178
6.1.8.4	Folketrygdens minstepensjon	179
6.1.9	Oppsummering	180
6.1.10	Rettspolitiske betraktninger	182
6.1.11	Alderspensjonens størrelse under opphold i helseinstitusjon m.m.	183
6.1.12	Eksport av alderspensjon til utlandet	183
6.1.13	Nærmere om EØS-rettens betydning for alderspensjon	185
6.2	Uføretrygd	186
6.2.1	Innledning	186
6.2.2	Tilknytning til det norske samfunnet	187
6.2.2.1	Innledning	187
6.2.2.2	Krav om forutgående medlems tid	187
6.2.2.3	Krav om fortsatt medlemskap i trygden og eksport av uføretrygd	188
6.2.3	Alder	189
6.2.4	Kravet om sykdom	189
6.2.5	Kravet om gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring	191
6.2.6	Kravet om minst 50 prosent varig inntektsmessig uførhet	193
6.2.6.1	Den nedre uføregraden	193
6.2.6.2	Generelt om fastsetting av uføregrad	194
6.2.6.3	Spesielt om husmødre	197

6.2.7	Uføretrygdens størrelse	199
6.2.7.1	Hovedregler	199
6.2.7.2	Enkelte særregler	199
6.2.7.3	Framtidig trygdetid	201
6.2.7.4	Barnetillegg	201
6.2.7.5	Tillegg til uføretrygd for gjenlevende ektefelle (gjenlevendetillegg)	202
6.2.8	Gradering av uføretrygd	202
6.2.9	Inntekt ved siden av uføretrygd	203
6.2.10	Spørsmålet om grunnlovsmessigheten av nye regler om uføretrygd	204
6.2.11	Behandling av saker om uføretrygd. Ytelser i ventetiden	206
6.2.12	Endringer i uføretrygdordningen over tid	206
6.2.13	Nærmere om EØS-rettens betydning for uføretrygd ...	209
6.3	Etterlattepensjon	211
6.3.1	Innledning	211
6.3.2	Pensjon til enker, enkemenn og tidligere familiepleier	211
6.3.3	Etterlattepensjonens størrelse	212
6.3.3.1	Fastsetting av full pensjon	212
6.3.3.2	Inntektsprøving av etterlattepensjon	212
6.3.4	Spørsmålet om grunnlovsmessigheten av endringene av etterlatteytelsene	214
6.3.5	Barnepensjon	215
6.3.5.1	Vilkår for rett til pensjon	215
6.3.5.2	Barnepensjonens størrelse	215
6.3.6	EØS-rettens betydning for barnepensjon	216

DEL III FORHOLDET MELLOM FOLKETRYGDEN OG ANDRE ORDNINGER

7	Samordning av pensjoner	219
7.1	Oversikt over samordningsreglene	219
7.1.1	Historisk bakgrunn	219
7.1.2	Ulike typer samordning	220
7.1.3	Samordning av selve stønadssystemet eller beløpsmessig samordning?	220
7.2	Intern samordning	221
7.2.1	Innledning	221
7.2.2	Folketrygden	221
7.2.3	Statens pensjonskasse	222
7.3	Horisontal samordning	224
7.3.1	Oversikt	224
7.3.2	Hovedprinsippene for samordning av flere offentlige tjenestepensjoner	225

7.3.3	Et eksempel på samordning av alderspensjoner (bruttoordninger) ved lønnsstigning	226
7.3.4	Et eksempel på samordning av alderspensjoner (bruttoordninger) ved lønnsnedgang	226
7.3.5	Godskrivning av kvalitetsforskjellen	227
7.3.6	Overføringsavtaler	228
7.4	Vertikal samordning	229
7.4.1	Hovedprinsippene	229
7.4.2	Forholdet mellom folketrygden og de offentlige tjenestepensjonene	229
7.5	Samordningsreglene og rettssikkerheten	231
8	Yrkesskader og yrkessykdommer	233
8.1	Innledning	233
8.2	Kort historikk	233
8.2.1	Loven om ulykkesforsikring av 1894	233
8.2.2	Veksten i norsk trygdelovgivning	234
8.3	Vilkårene for rett til yrkesskadedekning etter folketrygdloven	235
8.3.1	Personkrets	235
8.3.2	Situasjoner som dekkes av trygden	236
8.3.3	Yrkesskader	237
8.3.4	Yrkessykdommer	239
8.4	Folketrygdens ytelser ved yrkesskader	240
8.4.1	Koblingsord	240
8.4.2	Ulike trygdefaser	240
8.4.3	Ytelser som skal dekke utgifter til livsopphold	242
8.4.4	Ytelser som skal dekke ekstraavgifter	243
8.4.5	Menerstatning	243
8.5	Yrkesskadeforsikringen	244
8.5.1	Bakgrunnen for ordningen	244
8.5.2	Vilkår for rett til erstatning	245
8.5.3	Fastsetting av erstatningens størrelse	247
8.6	Skadeserstatning ved yrkesskader og yrkessykdommer ...	248
8.6.1	Ansvarsfrihetsprinsippet oppheves	248
8.6.2	Fastsetting av erstatningen	249
8.7	Rettspolitisk vurdering av kompensasjonssystemet	249
8.7.1	Yrkesskadedekningen i folketrygdsystemet	249
8.7.2	Innføring av dobbeltsporet system	250
8.7.3	Yrkesskadetrygden og rettsutviklingen	251
8.7.4	Forslag om én arbeidsskadeforsikring	252

9 Folketrygdens særpreg og plass i samfunnet.

Likheter og forskjeller mellom sosialtjenesten, privat forsikring

og folketrygden	254
9.1 Tre hovedordninger for økonomisk kompensasjon	254
9.1.1 Innledning	254
9.1.2 Sosialtjenesten	254
9.1.3 Privat forsikring	255
9.1.4 Folketrygden	255
9.2 Medlemskap – ordningenes personkrets	257
9.2.1 Innledning	257
9.2.2 Sosialtjenesten	257
9.2.3 Privat forsikring	257
9.2.4 Folketrygden	258
9.3 Stønadssituasjoner og forsikringstilfeller	259
9.3.1 Innledning	259
9.3.2 Sosialtjenesten	259
9.3.3 Privat forsikring	259
9.3.4 Folketrygden	260
9.4 Unntak fra dekningsområdet	260
9.4.1 Innledning	260
9.4.2 Sosialtjenesten	261
9.4.3 Privat forsikring	261
9.4.4 Folketrygden	261
9.5 Ytelsesnivå og dekningsgrad	262
9.5.1 Innledning	262
9.5.2 Sosialtjenesten	262
9.5.3 Privat forsikring	263
9.5.4 Folketrygden	263
9.6 Beskatning	264
9.6.1 Innledning	264
9.6.2 Sosialtjenesten	264
9.6.3 Privat forsikring	264
9.6.4 Folketrygden	265
9.7 Finansiering av de forskjellige ordningene	266
9.7.1 Innledning	266
9.7.2 Sosialtjenesten	266
9.7.3 Privat forsikring	266
9.7.4 Folketrygden	267
9.8 Ordningenes økonomi	268
9.8.1 Innledning	268
9.8.2 Sosialtjenesten	268
9.8.3 Privat forsikring	268
9.8.4 Folketrygden	268
9.9 Administrasjon av ordningene	269
9.9.1 Innledning	269

9.9.2	Sosialtjenesten	270
9.9.3	Privat forsikring	270
9.9.4	Folketrygden	271
9.10	Statlig styring	274
9.10.1	Innledning	274
9.10.2	Sosialtjenesten	274
9.10.3	Privat forsikring	275
9.10.4	Folketrygden	275
9.11	Grunnlovsværn	276
9.11.1	Innledning	276
9.11.2	Sosialtjenesten	276
9.11.3	Privat forsikring	277
9.11.4	Folketrygden	277
9.11.4.1	Prinsipielle synspunkter	277
9.11.4.2	Plenumsdommene fra Høyesterett	279
9.11.4.3	Enkepensjons-dom I	282
9.11.4.4	Hagen-dommen	287
9.11.4.5	Bør grunnlovsværnet styrkes eller svekkes? ..	287
9.12	De enkelte ordningenes betydning	288
9.12.1	Innledning	288
9.12.2	Sosialtjenesten	288
9.12.3	Privat forsikring	289
9.12.4	Folketrygden	290
Registre		293
Litteratur		295
Internasjonale avtaler m.m.		304
Lovregister		306
Forskrifter		316
Lovforarbeider og andre offentlige dokumenter		318
Praksis		322
Statistikk		326
Annet		326
Stikkord		327

Del I

Generelle spørsmål

1 Innledning

1.1 Tema for og disposisjon av boka

1.1.1 Faget trygderett

Faget trygderett omfatter i hovedsak reglene om pengeytelser som betales fra offentlige organer til mennesker som rammes av bestemte sosiale hendelser og tilstander. De klassiske områdene for europeiske trygdeordninger har vært yrkesskader, sykdommer, uførhet, arbeidsløshet, tap av forsørger og høy alder. Etter hvert er også fødsler, omsorg for småbarn og aleneomsorg for barn kommet til.

De ulike trygdeytelsene har som regel fått navn etter de hendelsene og tilstandene som ligger til grunn for ytelsene. Det er sykepenger, uføretrygd, dagpenger under arbeidsløshet, arbeidsavklaringspenger, alderspensjon osv. Trygdeytelsene er årsaksrelaterte.

Trygdeordningene er dels preget av en sosial tenkning og dels preget av en forsikringstenkning. Den sosiale tenkningen innebærer at samfunnet tar ansvar for den enkeltes sykdom, uførhet, arbeidsløshet og andre hendelser og tilstander som det er vanskelig for ham eller henne å bære alene. Forsikringstenkningen innebærer at de som er med i en trygdeordning, betaler avgifter og premier til delvis dekning av utgiftene, og de får ytelser som står i et visst forhold til det de har betalt inn.

Kombinasjonen av den sosiale tenkningen og forsikringstenkningen framkommer klart i betegnelsen sosialforsikring. Det som i Norge kalles trygderett, betegnes i andre land som sosialforsikring (Danmark), socialförsäkring (Sverige), Sozialversicherung (Tyskland), Social Security (Storbritannia), Sécurité Social (Frankrike) osv.

Sosialforsikring har først og fremst vært et europeisk fenomen. Den knytter seg nært til industrialiseringen, og til tiden fra slutten av 1800-tallet. Industriarbeiderne og deres familier ble helt avhengige av lønnsinntekten. Når den falt bort på grunn av yrkesskade, sykdom, uførhet, arbeidsløshet og liknende, trengte de en subsidiær inntektskilde.

I sosialforsikrings pionerland Tyskland og i mange andre europeiske land startet man med yrkesskadetrygden. Andre trygdeordninger som ble etablert tidlig i mange land, var syketrygd, arbeidsløshetrygd og alderstrygd. Trygdeordningene ble innført ved tvingende lovgivning, som var i strid med datidens liberalistiske prinsipper. Arbeidsgivere, arbeidstakere og andre ble pålagt å betale forsikringspremier, og dette ble undertiden kalt statssosialisme.

I dagens norske samfunn dekker folk utgiftene til mat, klær, husvære, oppvarming, elektrisitet, aviser, TV, internett, fornøyelser og liknende fra tre hovedtyper av kilder. Det er inntekt fra eget arbeid, forsørging fra ektefelle og

foreldre, trygdeytelser samt sosiale ytelser fra det offentlige. Over en tredjedel av befolkningen lever av folketrygdens pensjoner, dagpenger og andre ytelser til livsopphold.¹ Det er mange som kombinerer forskjellige inntektskilder.

I denne boka skal vi behandle de trygdeytelsene som skal dekke utgifter til livsopphold, og som kan ses på som en subsidiær inntektskilde i forhold til inntekt ved arbeidsinnsats. De sentrale spørsmålene er å fastlegge vilkårene for å få disse trygdeytelsene (tildelingsreglene) og reglene om utmåling av ytelsenenes størrelse (utmålingsreglene). Det viktigste for den enkelte er om han eller hun har rett til en ytelse, og hvor mye penger som kommer til utbetaling.

1.1.2 Skillet mellom ytelser til livsopphold og ytelser som skal dekke bestemte utgifter

Ftl. § 1-1 angir hvilke tilstander og situasjoner som faller inn under loven:

«Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.»

Ved hver av disse tilstandene eller situasjonene er det gjerne slik at det gis to hovedtyper av ytelser. Det er én eller flere ytelser til livsopphold som skal sikre inntekt til å dekke utgifter til mat, klær, husvære og liknende. Og det er én eller flere andre ytelser til å kompensere for særlige utgifter som er forbundet med sykdom, uførhet eller liknende. Ved sykdom yter folketrygden sykepenger som skal dekke utgifter til livsopphold, og stønad ved helsetjenester som skal dekke utgifter til legehjelp, medisiner og andre helsetjenester. Ved uførhet yter folketrygden uføretrygd, som skal dekke utgifter til livsopphold, og grunnstønad og hjelpestønad, som skal dekke ekstra utgifter ved varig uførhet.

Folketrygdens ytelser til livsopphold har forskjellig navn etter hva som er årsaken til stønadsbehovet. Ytelsene kalles sykepenger, svangerskapspenger, foreldrepenger, omsorgspenger ved barns sykdom, opplæringspenger, pleiepenger, arbeidsavklaringspenger, dagpenger under arbeidsløshet, overgangsstønad ved aleneomsorg for barn, alderspensjon, uføretrygd, barnepensjon, omstillingsstønad og pensjon til gjenlevende ektefelle eller skilt person² eller tidligere familiepleier.

Ytelsene til livsopphold utbetales alltid som faste summer som mottakerne kan disponere fritt etter sine individuelle ønsker. Ytelsene til å dekke særlige utgifter er derimot avpasset etter omkostningene ved bestemte behov. Det dreier seg om behov og utgifter som man har på grunn av sykdom, uførhet og liknende tilstander. Som eksempler kan nevnes utgifter til legehjelp, diett og proteser. Slike utgifter dekkes i stor utstrekning av folketrygden.

1 Se også punkt 9.12.4.

2 Ytelsen vil også bli omtalt som gjenlevendepensjon og/eller etterlattepensjon i boka.

1.1.3 Folketrygdens stønadsmeny

Nedenfor gis en oversikt over folketrygdens ytelser. I venstre kolonne nevnes de tilstander og situasjoner som kan gi rett til trygdeytelser. Ytelsene til livsopphold er opplistet i midtre kolonne, mens ytelsene som skal dekke utgifter, er opplistet i høyre kolonne. Folketrygden har én ytelse som ikke kan plasseres inn i noen av disse båsene, nemlig menerstatningen ved yrkesskader, som skal dekke ikke-økonomiske tap.

Tilstand/situasjon	Ytelser til livsopphold	Ytelser til å dekke utgifter
Arbeidsløshet	Dagpenger (kap. 4)	
Egen sykdom	Sykepenger (kap. 8)	Helsetjenester (kap. 5)
Pårørendes sykdom	Omsorgspenger, opplæringspenger og pleiepenger (kap. 9)	
Midlertidig uførhet	Arbeidsavklaringspenger (kap. 11)	Rehabiliteringsstønad og tilleggsstønad (kap. 10 og kap. 11 A)
Varig uførhet	Uføretrygd (kap. 12)	Grunnstønad og hjelpestønad (kap. 6)
Fødsel og adopsjon	Foreldrepenger og svangerskapspenger (kap. 14)	Stønader ved familieplanlegging, svangerskap og fødsel (§§ 5-12 og 5-13)
Aleneomsorg for barn	Overgangsstønad (§§ 15-1 til 15-9)	Stønad til barnetilsyn Utdanningsstønad (§ 15-11)
Tidligere familiepleie	Omstillingsstønad (§ 17-15) Pensjon og overgangsstønad kapittel 17 A	Stønad til barnetilsyn (§ 17-10) Tilleggsstønader og stønader til skolepenger (§ 17-10)
Dødsfall	Omstillingsstønad til gjenlevende (kap. 17) Omstillingsstønad skilt person (§ 17-4 andre ledd) Pensjon og overgangsstønad kapittel 17 A Barnepensjon (kap. 18)	Gravferdshjelp (§ 7-2) Båretransport (§ 7-3) Stønad til barnetilsyn (§ 17-10) Tilleggsstønader og stønader til skolepenger (§ 17-10)
Alderdom	Alderspensjon (kap. 19 og 20)	

Figur 1: Oversikt over folketrygdens stønadsmeny.

1.1.4 Oversikt over de forskjellige folketrygdytelsene

I denne boka er det trygdeytelsene til livsopphold som først og fremst skal behandles. Som nevnt kjøper de fleste i vårt samfunn mat, klær og liknende ved hjelp av arbeidsinntekt eller ved å bli forsørget av ektefelle eller foreldre. Ytelsene til livsopphold (trygdelønn) skal kompensere inntektsbortfall, manglende inntektsmuligheter og tap av forsørger.

Folketrygdens ytelser til livsopphold kan deles i tre hovedgrupper, og hver av disse i tre undergrupper:

- (1) *Korttidssytelsene* omfatter sykepenger (ftl. kap. 8), omsorgspenger, opplæringspenger og pleiepenger (ftl. kap. 9) og foreldrepenger og svangerskapspenger (ftl. kap. 14). Disse ytelsene gis normalt i noen dager eller uker, og i loven er det oppstilt maksimumsgrenser for hvor lenge de forskjellige former for korttidssytelser kan gis – som regel ett år. Pleiepenger kan etter omstendighetene også gis i mange år.
- (2) *Ytelsene i omstillingsperioder* omfatter dagpenger under arbeidsløshet (ftl. kap. 4), arbeidsavklaringspenger (ftl. kap. 11), overgangsstønad ved aleneomsorg for barn (ftl. kap. 15), omstillingsstønad til tidligere familiepleier (ftl. § 17-15) gjenlevende ektefelle (ftl. § 17-5) og overgangsstønad til gjenlevende skilt person (ftl. § 17-4 andre ledd). I tillegg kommer overgangsstønad til tidligere familiepleier, gjenlevende ektefelle og gjenlevende skilt person. Denne ytelsen er under avvikling gjelder ikke for nye tilfeller etter 1. januar 2024. Ytelsene i omstillingsperioder gis vanligvis fra noen måneder til noen år. For flere ytelser er det i loven oppstilt maksimumsgrenser for hvor lenge de kan gis; ellers er det meningen at de skal opphøre når omstillingsperioden er over.
- (3) *Langtidssytelsene* (pensjonene) omfatter alderspensjon (ftl. kap. 19 og 20) og uføretrygd (ftl. kap. 12). Disse ytelsene gis som regel i en årrekke. Alderspensjon kan med ny alderspensjonsordning ytes fra fylte 62 år og livet ut, mens uføretrygd kan ytes fram til fylte 67 år. Uføretrygd og alderspensjon kan i visse tilfeller kombineres. Barnpensjon kan gis inntil barnet fyller 20 år (ftl. § 18-4). I tillegg kommer pensjon til tidligere familiepleier, gjenlevende ektefelle og gjenlevende skilt person. Denne ytelsen er under avvikling og gjelder ikke for nye tilfeller etter 1. januar 2024.

1.1.5 Plan for framstillingen

I denne boka gis det stort sett bare en oversikt over hovedreglene i trygderetten og tilgrensende rettsdisipliner. Svar på mange av de spørsmålene som stilles, kan man få ved å lese lovteksten. Når man kommer til detaljer og konkrete saker, kan det ofte være tvil om hva som er gjeldende norsk trygderett. Da må

man gå dypere inn i en gransking og vurdering av relevant rettskildemateriale. I resten av dette innledningskapitlet vil det gjøres rede for trygderettens historiske framvekst og noen prinsipper og begreper som har betydning for flere av folketrygdens ytelser.

I kapittel 2 behandles rettskildespørsmål som er viktige i trygderetten. Hovedhensikten med dette kapitlet er å utlevere noen «nøkler» som kan brukes til å løse tvilsomme trygderettslige spørsmål.

I kapittel 3 behandles rettssikkerhetsspørsmål. Det er viktig at det treffes riktige avgjørelser på trygderettens område.

Folketrygdens korttidsytelser blir det gjort rede for i kapittel 4, ytelsene i omstillingsperioder i kapittel 5 og langtidsytelsene i kapittel 6.

Folketrygdens ytelser til livsopphold gir den grunnleggende tryggheten for at alle i det norske samfunnet skal sikres en viss inntekt. Noen oppnår imidlertid tilleggssytelser fra andre ordninger. I kapittel 7 behandles samordning av pensjons- og trygdeytelser.

Ved yrkesskader og yrkessykdommer gis det ofte bedre trygdedekning fra folketrygden enn ved andre skader og sykdommer. Dessuten kan den skadede ha rett til erstatnings- og forsikringsutbetalinger. Reglene om økonomisk kompensasjon ved yrkesskader og yrkessykdommer blir beskrevet og vurdert i kapittel 8.

I kapittel 9 skal hovedprinsippene i folketrygdsystemet sammenliknes med tilsvarende prinsipper i den private forsikringsretten og i loven om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltning. Framstillingen tar sikte på å få fram trygderettens juridiske særpreget og sosiale funksjon i det norske samfunnet.

1.2 Trygderettens framvekst³

1.2.1 Hovedkilder til underhold på midten av 1800-tallet

De som ble syke, uføre, gamle, arbeidsløse, enker eller foreldreløse midt på 1800-tallet, hadde fire hovedkilder til underhold:

For det første kunne de få hjelp fra slekt, naboer og venner. Det var den gang både rettslig og moralsk en mer omfattende forsørgingsplikt enn i dag.

For det andre kunne de ha privat formue å falle tilbake på. Før velferdsstatens tid var det viktig å legge noe av sin inntekt til side slik at man kunne bruke egne midler ved tap av arbeidsevne eller forsørger. Men inntektene for folk flest var beskjedne, og de hadde derfor lite på kistebunnen.

3 Se nærmere Liv Kluge, *Sosialhjelp før og nå*, Oslo 1973; Stein Evju, *Forelesninger over deler av arbeidervernloven*, Oslo 1975 (stensil); Asbjørn Kjønstad, *Yrkesskadetrygden*, Oslo 1979 s. 23–42; Anne-Lise Seip, *Om velferdsstatens framvekst*, Oslo 1981; Anne-Lise Seip, *Sosialhjelpstaten blir til, Norsk sosialpolitikk 1740–1920*, Oslo 1984; Per Arnt Pettersen, *Linjer i norsk sosialpolitikk*, Oslo 1982; Stein Kuhnle, *Velferdsstatens utvikling – Norge i komparativt perspektiv*, Bergen 1983; Aksel Hatland, *Oslotrygden – Fra nasjonal modell til lokal fortidslevning*, INAS-rapport 87:10; Øyvind Bjørnson og Inger Elisabeth Haavet, *Langsomt ble landet et velferdssamfunn*, Bergen 1994; og Anne-Lise Seip, *Veiene til velferdsstaten, Norsk sosialpolitikk 1920–75*, Oslo 1994.

For det tredje kunne de få hjelp fra veldedige institusjoner og foreninger. Kirken har alltid følt et særlig ansvar for fattige, enker og foreldreløse.

For det fjerde kunne de få fattighjelp fra det offentlige. Men ytelsene var små, og inngangsporten var trang. Dessuten følte de fleste at det var nedverdiggende å be om fattighjelp.

1.2.2 Viktige samfunnsendringer fram mot det forrige århundreskiftet

På slutten av 1800-tallet skjedde det en rekke endringer i samfunnsforholdene som førte til at de tradisjonelle kildene til underhold ved sykdom, uførhet, alderdom og dødsfall ble utilstrekkelige.

De viktigste endringene knyttet seg til industrialiseringen. Fabrikkarbeid medførte nye farer og skader som var ukjente i det gamle bondesamfunnet. Det ble en sterk økning i antallet skader.

Samtidig økte urbaniseringen. Store grupper flyttet inn til byer og tettsteder for å ta seg fabrikkarbeid. Båndene til slekt, venner og naboer ble brutt eller svekket. Da kunne man ikke lenger vente hjelp derfra.

Familiestrukturen ble endret fra storfamilier til kjernefamilier. De større og mer varierte familieenheter hadde ikke så vanskelig for selv å forsørge en som ble syk, ufør eller gammel. I en slik familiestruktur var det forskjelligartede arbeidsoppgaver, og noe nytte kunne alle gjøre. Kjernefamilien ble langt mer avhengig av ett enkelt medlems (familiefarens) arbeidskraft og lønnsinntekt.

Endringer fra naturalhushold til pengehushold førte også til at store grupper ble helt avhengige av lønnsinntekt. Når denne inntekten falt bort på grunn av sykdom, uførhet eller dødsfall, hadde man som regel ikke noe å leve av. De fleste industriarbeidere hadde ingen formue eller privat forsikring. Og de hadde som regel ikke jordflekker hvor noe mat kunne dyrkes av familien selv, eventuelt med hjelp fra slekt, naboer, venner og andre.

Med industrialiseringen ble det nye store grupper med felles interesser. Det vokste fram en arbeiderklasse. De første fagforeningene ble dannet på midten av 1800-tallet. Samhold ga styrke til å stille krav overfor arbeidsgiverne og samfunnet. Arbeiderklassen ønsket ikke bare høyere lønninger, men også bedre arbeidsforhold.

I 1884 ble grunnlaget for det parlamentariske systemet lagt. Det største partiet (Venstre) skaffet seg regjeringsmakten. På Venstres partiprogram stod blant annet «arbeiderspørsmålet». Økonomisk trygghet ved sykdom, uførhet og alderdom ble etter dette et viktig politisk spørsmål.

Fra utlandet hørte man om reformer, især fra Tyskland. Bismarcks sosialforsikringslover ble et viktig mønster for mange land, også for Norge.

Videre spilte interne norske ordninger en viktig rolle for utviklingen av nasjonale trygdeordninger. Fra slutten av 1800-tallet ble det opprettet sykekasser og arbeidsløshetskasser ved enkelte bedrifter. Senere ble det i flere kommuner

etablert kommunale alderstrygder, uføretrygder, enketrygder og trygdeordninger for ugifte mødre.

Det var stor oppslutning i Norge om å innføre sosialforsikringslover, men ut fra ulike ideologier: Noen mente at man måtte gi arbeidstakerne visse rettigheter for å demme opp mot uroen fra arbeiderklassen. Andre syntes synd på ofrene for de mange og tragiske arbeidsulykkene, og mente at man burde hjelpe ut fra kristne barmhjertighetsbetraktninger. Men det var også i ferd med å vokse fram en oppfatning om at arbeidstakerne og deres etterlatte hadde et rettslig krav på vern mot arbeidsulykker.

1.2.3 Loven om ulykkesforsikring for fabrikkarbeidere

I 1885 ble den kongelige «Arbeiderkommissionen» nedsatt. Etter forslag fra denne kommisjonen ble det vedtatt to viktige lover: loven om tilsyn med arbeid i fabrikker m.m. av 1892 og loven om ulykkesforsikring for fabrikkarbeidere mv. av 1894. Dette var våre første lover innen arbeidervern og trygderett. Det er grunn til å merke seg den nære sammenhengen mellom disse to lovene. Den første tok sikte på å hindre ulykker og skader (prevensjon), mens den andre skulle gi økonomisk kompensasjon når det likevel gikk galt (reparasjon). På denne tiden ble trygdelovgivningen betraktet som en del av arbeidervernlovgivningen.

Loven om ulykkesforsikring etablerte en offentlig forsikringsordning som ble administrert av Riksforsikringsanstalten (senere Rikstrygdeverket). Arbeidstakere som ble skadet ved en bedriftsulykke, kunne kreve erstatning fra forsikringsordningen selv om det ikke forelå skyld fra arbeidsgiverens side. Arbeidsgiverne ble pålagt å betale forsikringspremiene og ble til gjengjeld fritatt for alminnelig erstatningsansvar.

Loven av 1894 innebar et brudd med forsorgssystemet; en skadet arbeidstaker fikk et rettskrav på penger, ikke bare en forventning om barmhjertighet. Dette hadde sammenheng med den sterke utviklingen av det private forsikringsvesenet på 1800-tallet. Det meldte seg da spørsmål om det offentlige burde sørge for dem som ikke hadde råd, tiltak eller innsikt til å sørge for seg selv.

1.2.4 Fire trygdelover før første verdenskrig

Etter loven om ulykkesforsikring for fabrikkarbeidere av 1894 gikk det noen år før flere trygdeordninger ble innført. Omkring det forrige århundreskiftet var det uår, stor arbeidsløshet og økonomisk dårlige tider. Innen politikken var det forholdet til Sverige som tiltrakk seg oppmerksomheten i tiden før unionsoppløsningen i 1905. Siden penger og vilje til å prioritere sosiale tiltak er nødvendig for å innføre nye trygdelover, skjedde det lite på trygdeområdet.

Etter 1905 ble trygdesystemet videre utbygd. I 1906 ble det gitt en lov om tilskudd til private arbeidsløshetskasser; det ble altså ikke opprettet noen egen

offentlig arbeidsløshetsforsikring. Ulykkesforsikringsloven av 1894 ble forbilde for en ulykkesforsikringslov av 1908 for fiskere og en tilsvarende lov av 1911 for sjømenn. Den viktigste trygdeloven som ble gitt på denne tiden, var sykeforsikringsloven av 1909; den gjaldt imidlertid bare for de lavest lønnede arbeidstakere.

1.2.5 Tre trygdelover før andre verdenskrig

Fra første verdenskrig (1914–1918) og fram til midten av 1930-årene var det en stagnasjonsperiode i norsk trygdelovgivning. Dette hadde sammenheng med at det var økonomiske nedgangstider og ustabile politiske forhold. Det er karakteristisk for trygdelovgivningens historie at gjennomføring av nye ordninger har skjedd i perioder med økonomisk vekst.

Fra midten av 1930-årene ble det bedre økonomiske tider, og Arbeiderpartiet fikk regjeringmakten. Før andre verdenskrig ble det vedtatt tre viktige trygdelover: I 1936 ble det innført alderstrygd for alle nordmenn; trygden var behovsprøvd slik at den bare kom de økonomisk svakerestilte til gode. Samme år ble det vedtatt en midlertidig lov om hjelp til blinde og vanføre; det var meget strenge vilkår for å få hjelp, og stønadene svarte til alderstrygdens satser. I 1938 ble det innført en obligatorisk arbeidsløshetsstrygd for alle arbeidstakere som var pliktig syketrygdet; bakgrunnen var den store arbeidsløsheten i 1930-årene.

1.2.6 Etterkrigsårene

I de første årene etter andre verdenskrig (1940–1945) var det gjenreisningsarbeidet som la beslag på krefter og økonomi. De viktigste sosialt begrunnede tiltakene som ble gjennomført – loven om Den Norske Stats Husbank av 1. mars 1946 nr. 3 og krigspensjoneringslovene av 13. desember 1946 nr. 21 og nr. 22 – hadde nær sammenheng med krigen og gjenreisningen. Dessuten ble det vedtatt en lov om barnetrygd av 24. oktober 1946 nr. 2. Året etter fikk vi lov om tiltak til å fremme sysselsetting av 27. juni 1947 nr. 9 – i tråd med slagordet «Hele folket i arbeid».

Fra midten av 1950-årene til midten av 1960-årene ble norsk trygdelovgivning kraftig utbygd. Gamle ordninger ble utvidet: Det ble innført obligatorisk syketrygd for alle (1956); behovsprøvingen i alderstrygden ble opphevet (1957); de tre lovene om ulykkesforsikring for henholdsvis industriarbeidere, fiskere og sjømenn ble avløst av en yrkesskadetrygdlov for alle arbeidstakere, skoleelever og studenter mv. (1958); og det ble vedtatt en ny lov om arbeidsløsetrygd (1959). Dessuten ble det innført viktige nye trygdeordninger: I 1957 kom en lov om forsørgertrygd for barn, som ga stønad når en av foreldrene eller begge var døde, og når farskap ikke var fastslått. I 1960 ble det vedtatt en lov om attføringshjelp og en lov om uføretrygd. Da hadde arbeidet med innføring av en alminnelig uføretrygdordning pågått i nesten 100 år. Uføretrygdloven avløste loven om blinde og vanføre av 1936, men omfattet mange flere uføretilstander.

Den siste nye trygdeordningen som ble innført i denne perioden, var enke- og morstrygden (1964), som ga stønad til enker, ugifte mødre og «familieenker» (tidligere familiepleiere). Det var altså kvinnetrygden som kom sist.

1.2.7 Folketrygden

I 1966 ble flere viktige trygdelover samlet i én lov – lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd. Loven ble ytterligere utvidet med flere ordninger (syketrygd, arbeidsløysetrygd m.m.) i 1970. Dermed fikk de forskjellige ordningene felles regler om medlemskap i trygden, administrasjon, finansiering og innkreving av trygdeavgifter. Folketrygden omfatter hele den norske befolkningen, og er heldekkende; den gir ytelser ved nesten alle tilfeller hvor det er behov for økonomisk kompensasjon, se punkt 1.1.3.

Det viktigste nye som ble innført med folketrygdloven, var et system med tilleggspensjoner, og at pensjonene skulle reguleres i takt med pris- og lønnsendringene. Pensjonen skulle nå ikke bare være en minimumshjelp, men så stor at den tilvante levestandarden kunne opprettholdes. En fast ordning med indeksregulering av trygdeytelser ble knyttet til det nye begrepet «grunnbeløpet». Gjennomføringen av folketrygden har vært betegnet som den største sosiale reformen i vårt lands historie.

Etter at folketrygdsystemet ble etablert, har det skjedd en rekke lovendringer. Viktig var det at den alminnelige pensjonsalderen ble senket fra 70 til 67 år i 1973. I 1977 ble det vedtatt en ny sykepengeordning som ga arbeidstakere 100 prosent dekning fra første fraværsdag på grunnlag av egenmelding. Den nye ordningen ble virksom fra 1. juli 1978. I 1980 ble kapittel 12 utvidet fra å gjelde ugifte mødre til også å omfatte ugifte fedre samt skilte og separerte forsørgere. Tidligere var stønad til skilte og separerte forsørgere regulert av Midlertidig lov 17 desember 1971 nr. 119.

Fra slutten av 1980-årene til begynnelsen av 1990-årene økte fødselspengeperioden gradvis fra 12 til 52 uker. Særtillegget er blitt øket, til dels meget betydelig. Minstepensjon økte betraktelig. Ellers skjedde det på slutten av 1900-tallet ikke større utbygginger av trygdesystemet. Det skyldtes først og fremst vanskelige økonomiske forhold. I 1990 ble det vedtatt lovbestemmelser som reduserte tilleggspensjonen, og som innførte inntektsprøving av forsørgertilleggene.⁴ Behovsprøvingen trådte i kraft fra 1. mai 1991, mens redusert opptjening av tilleggspensjon var virksom fra og med 1992. I denne perioden ble det også foretatt mange andre nedskjæringer i trygdeytelser, men perioden var først og fremst preget av en konsolidering av folketrygden. Det vises til kapittel 6.

Den 28. februar 1997 ble det vedtatt en helt ny folketrygdlov som trådte i kraft 1. mai 1997. Hovedhensikten med den nye loven var å få en mer oversiktlig og enklere lov. Den nye loven representerte ikke en ny sosialreform;

4 Forsørgertillegg (barnetillegg og ektefelle tillegg) til alderspensjon etter kapittel 19 skal fases ut innen 1. januar 2025. Forsørgertillegg behandles derfor ikke i denne utgaven. Se forrige utgave av denne boka for innholdet i reglene om forsørgertillegg.

arbeidet med denne loven lå først og fremst på det lovtekniske, juridiske og språklige planet. De viktigste realitetsendringene i den nye loven er en oppfølging av forslag fra Velferdsmeldingen.⁵

1.2.8 NAV-reformen

Fra 1. juli 2006 ble det gamle Rikstrygdeverket og det gamle Arbeidsdirektoratet slått sammen til Arbeids- og velferdsdirektoratet. På lokalnivå er også deler av den kommunale sosialtjenesten med i det som kalles arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV lokalt).

Formålet med NAV-reformen framgår av lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16. juni 2006 nr. 20 (NAV-loven) § 1:

«Formålet med denne loven er å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal møte den enkelte med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet.»

NAV-reformen var først og fremst en administrativ reform. Den er blitt sett på som en av de viktigste forvaltningsreformene i nyere tid. Fra et rettssikkerhetsmessig synspunkt var det viktig at «NAV Klageinstans» er blitt opprettet; de tre første årene var navnet «NAV Klage og anke».

Det materielle innholdet i NAV-reformen kommer først og fremst med de nye bestemmelsene i folketrygdloven kapittel 11 og kapittel 11A om arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader, samt NAV-loven § 14 a om vurdering av bistandsbehov, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan, se punkt 5.2. Disse bestemmelsene ble vedtatt ved lov 19. desember 2008 nr. 106, og trådte i kraft først 1. mars 2010.

Et viktig kjennetegn ved NAV-reformen er at den omfatter administreringen av både statlige trygdeytelser og kommunale sosiale tjenester. Etter NAV-loven § 13 skal NAV lokalt ivareta «kommunens oppgaver etter ... lov om sosiale tjenester fra arbeids- og velferdsforvaltningen», altså økonomisk støtte til livsopphold, kvalifikasjonsprogram og kvalifikasjonsstønad. NAV-loven har hatt som intensjon å «tydeliggjøre sammenhengen mellom sosialpolitiske og arbeidsmarkedspolitiske virkemidler».⁶

5 Forarbeidene til den nye loven er: NOU 1990: 20 (Forenklet folketrygdlov), Ot.prp. nr. 29 for 1995–96 (Om ny lov om folketrygd), Ot.prp. nr. 8 for 1996–97 (Oppfølging av Velferdsmeldingen), Ot.prp. nr. 26 for 1996–97 (Om lov om endringer i folketrygdloven og i arbeidsmiljøloven); og Innst. O. nr. 46 for 1996–97 (Innstilling fra Sosialkomiteen om ny lov om folketrygd).

6 Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Høringsnotat om Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, av 23. januar 2009 s. 4.

1.2.9 Pensjonsreformen

I 2010–2011 ble det gjennomført en pensjonsreform, som har til formål å redusere folketrygdens nåværende og framtidige utgifter som følge av at den gjennomsnittlige levealderen forventes å stige. Dekningsgraden har blitt mindre som følge av nye regler, blant annet ved innføring av såkalt «alleårsregel», levealdersjustering og lavere regulering av pensjoner under utbetaling enn lønnsveksten. Det er videre gitt anledning til å ta ut alderspensjon allerede fra fylte 62 år og arbeide ved siden av mottak av alderspensjon. Alderspensjonsreglene er nærmere behandlet i punkt 6.1.

Utviklingen de senere årene er ellers preget av behovet for tilpasning av andre ytelser til pensjonsreformen og spesielt muligheten til å ut alderspensjon fra fylte 62 år ved siden av å stå i arbeid. Lovgiver har måttet ta stilling til hvilke ytelser som kan kombineres med mottak av alderspensjon. Forholdet til alderspensjonen vil bli behandlet i relasjon til den enkelte ytelsen.

Mange ytelser ble tidligere beregnet etter reglene om alderspensjon. Etter pensjonsreformen har lovgiver valgt en annen modell. Det er gitt nye beregningsregler for flere ytelser som er løsrevet fra reglene om alderspensjon. Uførepensjonen er det klareste eksempelet her. Det er gitt nye beregningsregler fra 1. januar 2015. Det er samtidig gjort andre endringer i ytelsen. Systemet for å kunne ha inntekter ved siden av uførepensjon er blitt gjort mer fleksibelt enn tidligere. Ytelsen skattes dessuten som lønnsinntekt. For å markere at ytelsen er endret på flere punkter, har ytelsen fått endret navn fra uførepensjon til uføretrygd. Uføretrygdreglene er nærmere behandlet i punkt 6.2.

1.2.10 «NAV-skandalen» – trygderett er ikke bare et nasjonalt anliggende⁷

I utgangspunktet er trygderettigheter et nasjonalt anliggende, men Norge har påtatt seg folkerettslige forpliktelser gjennom overenskomster med andre stater. EØS-samarbeidet er i denne sammenhengen viktig, jf. EØS-avtalen og forordning (EF) nr. 883/2004 og gjennomføringsforordningen, forordning (EF) nr. 987/2009. Norge har også inngått Nordisk konvensjon om trygd av 12. juni 2012 samt enkelte andre avtaler.⁸

Å sikre sosial trygghet og at opptjente trygderettigheter ikke tapes, er ansett å være en viktig del av retten til fri bevegelighet av arbeidskraft i EØS-området. Formålet med trygdeforordningen er ikke å etablere ett felles trygdesystem innenfor EØS, men snarere å koordinere ulike lands trygdeordninger ved opphold i flere EØS-land. Først og fremst dreier derfor bestemmelsene i trygdeforordningen seg om hvilke lands regler som skal gjelde for personen (lovvalgs-

⁷ Framstillingen er i stor grad basert på Imran Haider, Stjernernote til folketrygdloven, *Karnov Lovkommentarer*, 2024 og Imran Haider, Kommentarer til fl. §§ 1-3, 1-3 a og 1-3 b, *Karnov Lovkommentarer*, 2024.

⁸ Se også Konvensjon av 30. juni 2023 mellom Island, Liechtenstein, Norge og Storbritannia.

regler). Hovedregelen er at lovgivningen i det land som personen arbeider i, skal gjelde, og at arbeidslandet anses å være kompetent stat etter forordningen.

Trygdeforordningen harmoniserer likevel trygdesystemene på enkelte punkter. For eksempel kan ikke medlemsstatene forskjellsbehandle egne borgere og andre EØS-borgere (likebehandlingsprinsippet). Videre skal i utgangspunktet opptjenings- og utbetalingstid i et annet EØS-land inkluderes ved vurderingen av trygdeytelser som har opptjenings- og utbetalingstid som vilkår (sammenleggingsprinsippet). Ved flytting til et annet EØS-land kan innvilgede trygdeytelser til en viss grad eksporteres (eksportabilitetsprinsippet). EU-reglenes betydning er nærmere omtalt i punkt 2.2.3.

EØS-rettens betydning for trygderetten ble for alvor klar med den såkalte «Nav-skandalen» som ble avdekket høsten 2019. Nav hadde oppstilt krav om opphold i Norge for ytelsene sykepenger, pleiepenger og arbeidsavklaringspenger, til tross for at det var en annen regulering etter trygdeforordningen, jf. særlig artikkel 21. Mange personer som hadde hatt midlertidig opphold i andre EØS-land, måtte tilbakebetale mottatte ytelser for perioden de var i utlandet, og flere hadde blitt anmeldt og dømt for trygdebedrageri. Påtalemyndigheten og domstolene viste seg ikke å ha foretatt noen selvstendige vurderinger av forholdet, men nøyde seg med å bygge på Navs feilaktige tolkning.

I første omgang antok man at feilpraktiseringen gjaldt trygdeforordningen 2004, som trådte i kraft for Norge i 2012. Senere viste blant annet granskingsutvalget som ble nedsatt, at feilpraktiseringen gjaldt helt tilbake til 1994, da EØS-avtalen trådte i kraft. Et krav om forhåndssamtykke etter folketrygdloven, med svært begrensede muligheter for unntak fra oppholdskravet, ble vurdert ikke å samsvare med EØS-retten, og spesielt med retten til fri bevegelighet av tjenester, jf. EØS-avtalens artikkel 36, jf. granskingsutvalgets utredning, NOU 2020: 9 Blindsonen og Høyesteretts storkammeravgjørelse HR-2021-1453-S, i en gjenåpnet straffesak som endte med full frifinnelse. I tilknytning til Høyesteretts behandling ble det innhentet en uttalelse fra EFTA-domstolen om forståelsen av EØS-retten, som i stor grad ble lagt til grunn av Høyesterett, jf. E-8/20.

Oppryddingsarbeidet har pågått siden høsten 2019. Granskingsrapporten fremhevet en rekke læringspunkter med tanke på fremtiden. Mange av læringspunktene har til formål å øke kunnskapen om EØS-rettens betydning for Norge. Det ble også etablert Klagenemnd for EØS-saker, som skulle behandle erstatningskrav på grunn av Navs feilpraktisering av regelverket om korttidsytelser under opphold i andre EØS-land.

Det ble videre nedsatt et utvalg for å se på Norges internasjonale forpliktelser på trygdeområdet, jf. NOU 2021: 8 Gjennomføring og synliggjøring av Norges trygdekoordineringsforpliktelser. Utvalget avdekket ikke ytterligere feil av samme alvorlighetsgrad som Nav-skandalen. Enkelte forhold ble likevel ikke ansett å være i tråd med Norges internasjonale forpliktelser. Andre forhold ble løftet fram og funnet i tråd med Norges internasjonale forpliktelser, men det ble samtidig uttrykt betydelig usikkerhet knyttet til konklusjonene.

Utvalget fremhevet at en reell tilpasning til de internasjonale forpliktelsene forutsetter helt ny folketrygdlov, som ikke ble vurdert som realistisk, da en slik ny lov ville ha blitt kompleks på grunn av forskjelligartede internasjonale forpliktelser. Det ble i stedet foreslått tre hovedgrep for å informere brukerne bedre om de internasjonale forpliktelsene i loven: Inkorporasjonshjemmelen ble foreslått flyttet til lovsnivå fra forskriftsnivå, for øvrig slik også Granskningsutvalget foreslo. Det ble videre foreslått at det innarbeides omfattende «folkerettsmarkører» i lovteksten, og at oppholdskravene for sykepenger, pleiepenger og arbeidsavklaringspenger skulle endres. Ut over dette ble foreslått at Navs EØS-rundskriv burde revideres med sikte på å etablere en «Trygde-ABC».

Bestemmelser som angir oppholds krav har nå også angitt betydningen av opphold i EØS-stater, jf. for eksempel ftl. § 8-9. Som resultat av oppfølgingen av NAV-skandalen er det nå innført ny § 1-3, som trådte i kraft 25. november 2022, som bestemmer at folketrygdloven skal tolkes og anvendes i samsvar med EØS-avtalens hoveddel. Ved motstrid skal folketrygdlovens bestemmelser vike for forpliktelsene i EØS-avtalens hoveddel. EØS-avtalens hoveddel er også gjennomført i norsk rett etter EØS-loven. I ftl. § 1-3 a er forholdet til trygdeforordningene nærmere regulert. Tidligere var trygdeforordningene inkorporert i norsk rett ved hjelp av forskrift. Som et ledd i oppfølgingen av arbeidet med å synliggjøre Norges forpliktelser etter forordningene gjennomføres disse i norsk rett nå på lovs nivå gjennom folketrygdloven § 1-3 a. Folketrygdloven og tilhørende forskrifter skal tolkes og anvendes i samsvar med trygdeforordningene. Framtidige endringer i forordningene må gjøres til en del av norsk rett ved endringer i ftl. § 1-3 a.

I ftl. § 1-3 b er forholdet til andre folkerettslige koordineringsregler, som nordisk konvensjon om trygd, nærmere omtalt. I tillegg er det nå også inntatt egne bestemmelser om internasjonal koordinering innledningsvis i de fleste kapitlene i loven. Folketrygdloven og tilhørende forskrifter skal tolkes og anvendes i samsvar med folkerettslige bestemmelser som regulert i ftl. § 1-3 b.

Formålet med de nye bestemmelsene i loven er å synliggjøre at folketrygdloven og tilhørende forskrifter skal tolkes og anvendes i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser knyttet til trygdekoordinering, jf. særlig Prop. 71 L (2021–2022) og Innst. 33 L (2022–2023).

Folketrygdloven §§ 1-3, 1-3 a og 1-3 b gir på ingen måte en uttømmende liste over internasjonale forpliktelser som gjelder på trygdeområdet. Bestemmelsene omtaler for eksempel ikke direktiv 97/7/EF om gradvis gjennomføring av prinsippet om lik behandling av menn og kvinner i trygdespørsmål, som er gjennomført i norsk rett. Av andre forpliktelser kan nevnes konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 1966 (ØSK) og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). ILO har også utferdiget en rekke konvensjoner for å sikre sosial rettferdighet, som i stor grad er ratifisert av Norge, jf. blant annet ILO-konvensjon nr. 102 av 1952 om minstestandard for sosial sikkerhet og ILO-konvensjon nr. 128 av 1967 om uføre-, alders- og etterlattestønad.

Som følge av økt fokus på EØS-retten etter NAV-skandalen har praksis i de senere årene blitt omlagt også i andre sammenhenger.

Blant annet forela Trygderetten en sak om overgangsstønad til enslig mor eller far for EFTA. Spørsmålet var om overgangsstønaden var omfattet av trygdeforordningen. EFTA-domstolen kom til at overgangsstønad var omfattet av trygdeforordningen, jf. E-2/22. Trygderetten fulgte EFTA-domstolens uttalelse, se TRR-2020-1763. Dermed kan overgangsstønad beholdes ved opphold i et annet EØS-land. Ved flytting til Norge kan trygdetid i land innenfor EØS bli medregnet ved vurdering av kravet om forutgående medlemskap. Som følge av EFTA-domstolens uttalelse har Nav endret praksis med tilbakevirkende kraft helt tilbake fra 1994. Praksisendringen gjelder også barnetrygd. Hva gjelder kontantstøtte, gjelder endringen fra 1998. Sistnevnte ytelser er ikke regulert i folketrygdloven. Avgjørelsen er nærmere omtalt i punkt 5.3.9.

EFTA-domstolen behandlet ny sak i april 2024, jf. E-3/23. Spørsmålet gjaldt betydningen av reglene om reduksjon av minste årlige ytelse ved uførhet ved kortere trygdetid enn 40 år (garantitillegg). Norge anførte at garantitillegget ikke var «minsteytelse» etter artikkel 58 i trygdeforordningen. Artikkel 58 er en særskilt gjennomføring av det såkalte sammenleggingsprinsippet for minsteytelser. Reguleringen innebærer at trygdetid i andre EØS-stater skal medregnes ved krav om minsteytelser. EFTA-domstolen kom til at garantitillegget er en minsteytelse etter artikkel 58. Trygderetten, som hadde stilt spørsmål til EFTA-domstolen, sluttet seg til dette 16. september 2024 i TRR-2021-1525, hvor retten var satt med fem medlemmer. Dermed skal trygdetid i andre EØS-stater telle med ved utmålingen av garantitillegget. Avgjørelsen er nærmere omtalt i punkt 6.1.13 og 6.2.13.

Analysen av årsakene til NAV-skandalen og hvordan EØS-retten skal tilnærmes er fortsatt i fokus. Det kan ikke utelukkes at EØS-retten også kan gi andre praksisomlegginger i framtiden.⁹

1.2.11 Covid-19-pandemien

Viktigheten av folketrygden viste seg også under covid-19-pandemien. Mange personer ble smittet av koronaviruset og måtte sykmelde seg. For å unngå spredning måtte mange arbeidsplasser, skoler og barnehager stenges mars 2020. Det ble samtidig satt iverksatt et nasjonalt vaksineprogram. I løpet av noen uker fikk Norge den høyeste arbeidsledighet siden krigen. Det ble gjort midlertidige endringer i regelverket, herunder permitteringslønnsloven og folketrygdloven, for å sikre personer livsopphold.

⁹ Se Ingunn Ikdahl og Christoffer Conrad Eriksen, Navs kontrollsystem og trygdeskandalen, *Tidskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett*, nr. 4, 2023, s. 186–230 og Ingunn Ikdahl og Christoffer Conrad Eriksen, God forvaltning i EØS-rettens grenseland – Lærdommer fra trygdeskandalen, *Lov og Rett*, nr. 6, 2024, s. 369–397.

Blant annet ble arbeidsgiverperioden etter permitteringslønnsloven redusert. NAV utbetalte forskudd på dagpenger. Størrelsene på dagpengene ble også økt. Det ble laget midlertidig lov om kompensasjonssytelse for selvstendig næringsdrivende og frilansere som hadde mistet inntekt som følge av pandemien. Frykt for smittefare og karantene ble akseptert som sykmeldingsgrunn. NAV ble gitt mulighet til å godta sykmelding uten personlig undersøkelse. Selvstendige næringsdrivende og frilansere fikk dekket sykepenge og omsorgspenger fra tidligere tidspunkt enn etter de ordinære reglene. Antall dager med omsorgspenger ble utvidet. NAV måtte også forenkle saksbehandlingsrutinene sine, omdisponere ansatte og rekruttere nye ansatte, for å få behandlet sakene under pandemien. De fleste av endringene i folketrygdloven er reversert. Pandemiens konsekvenser og myndighetenes håndtering framgår blant annet av NOU 2023: 16 Evaluering av pandemihåndteringen – Rapport fra Koronautvalget.

1.2.12 Reform av etterlatteytelsene og fjerning av forsørgertillegg

Etterlatteytelser har fra 1. januar 2024 blitt vesentlig endret. Tidligere kunne de etterlatte motta pensjon. Størrelsen var koblet til avdødes pensjonsopptjening. Ytelsene til tidligere familiepleier og gjenlevende ektefelle og gjenlevende skilt person (tidligere ektefelle) er nå gjort tidsbegrensede og har skiftet navn til omstillingsstønad. Utmålingen følger ikke lenger avhengig av pensjonsreglene i kapittel 19. Tidligere ytelser, som kunne gis i mange år, ble vurdert å være umoderne og i strid med arbeidslinja. Dette fordi langvarig passivt mottak av ytelser ble ansett å være til hinder for å omstille den etterlatte til å forsørge seg selv, jf. blant annet NOU 2017: 3. Ytelsene behandles i punkt 5.3 og punkt 6.3.5. Det er gitt overgangsregler for personer som allerede er innvilget etterlattepensjon. Tidligere regler omtales i punkt 6.3.2 og 6.3.3.

Er personen født i 1970 eller tidligere, kan pensjonen under visse forutsetninger utbetales til den gjenlevende fyller 67 år (ftl. § 17 A-3). For sistnevnte gruppe skal likevel ytelsen omregnes og beregnes som en omstillingsstønad etter ftl. § 17-6 fra 1. januar 2029 (ftl. § 17 A-4). Alderspensjon til gjenlevende ektefelle fra folketrygdloven skal beregnes med en gjenlevende fordel, jf. ftl. §§ 19-16 og 20-19 a. Etter overgangsreglene skal andelen av pensjonen fra avdødes pensjonsopptjening ikke lenger reguleres årlig for de som har gått av med pensjon. Uføretrygden skal heller ikke beregnes med gjenlevende fordel. For personer som har fått innvilget gjenlevende tillegg med virkning før 1. januar 2024, får kun den nominelle verdien framover uten oppreguleringer, jf. ftl. § 12-18.

Forsørgertilleggene (barnetillegg og ektefelletillegg, se ftl. §§ 3-24 og 3-25) til alderspensjon beregnet etter kapittel 19 er besluttet gradvis fjernet innen 1. januar 2025.

1.3 Noen grunnbegreper og grunnprinsipper

1.3.1 Hvem er medlemmer i folketrygden?

Et grunnvilkår for å få rett til ytelser etter folketrygdloven er at man tilhører den personkretsen som kommer inn under loven. Her skal det gjøres rede for hovedreglene om hvem som tilhører denne personkretsen. Reglene tar sikte på å fange opp dem som har en nær tilknytning til det norske samfunnet. Disse er medlemmer i folketrygden; i folketrygdloven av 1966 ble de betegnet som «trygdet».

Utgangspunktet er at alle som er bosatt i Norge, er medlemmer i trygden (ftl. § 2-1). Dette kalles gjerne domisilprinsippet. Mange tidligere trygdeordninger omfattet bare arbeidstakere. Folketrygden omfatter imidlertid også selvstendig næringsdrivende, oppdragstakere, studenter, pensjonister, hjemmeværende ektefeller og barn. Folketrygden omfatter altså hele befolkningen – fra vuggen til graven. Og alle er selvstendige medlemmer; hustru og barn er ikke bipersoner under mannens medlemskap.

De som bare oppholder seg i Norge uten å være bosatt her, er som utgangspunkt ikke medlemmer i folketrygden. Men noen av dem er medlemmer etter andre regler enn domisilprinsippet. Det gjelder de som er arbeidstakere i Norge uten å være bosatt her, visse grupper som oppholder seg i utlandet (for eksempel ansatte i den norske utenriktjenesten), norske statsborgere som er sjømenn på norske skip, og de som studerer ved utenlandske universiteter med støtte fra Statens lånekasse for utdanning (ftl. §§ 2-2 til 2-5).

Ved forberedelsen av folketrygdloven av 1966 var det et stridsspørsmål om utenlandske sjømenn på norske skip skulle være med i trygden. Det endte med at de bare fikk rett til ytelser ved yrkesskader og dødsfall, se någjeldende ftl. § 2-6.¹⁰ Det innebærer at sykdommer og skader som de pådrar seg på annen måte enn ved yrkesskade, faller utenfor trygdens dekningsområde. Utenlandske sjømenn på norske skip har altså bare delvis medlemskap i folketrygden. Denne trygdedekningen gjelder kun dem som er ansatt på skip som er registrert i det ordinære norske skipsregisteret (altså ikke utenlandske sjømenn på NIS-skip).

Vanligvis er det spørsmål om fullt medlemskap eller ikke medlemskap i trygden. Og er man fullt medlem, kan man få rett til ytelser etter alle kapitlene i loven. Før folketrygden ble innført, kunne det lett hende at noen som falt utenfor én trygdeordning, var omfattet av en annen.

Tidligere måtte man ofte innmeldes og/eller registreres i de enkelte trygdeordningene for å bli medlem. Dette er ikke lenger nødvendig. Når man er bosatt i Norge eller fyller vilkårene ellers, er man automatisk medlem i trygden.

Et hovedprinsipp i folketrygden er at medlemskapet er tvungent; man kan ikke melde seg ut. Det var stor strid om dette før de første trygdeordningene

10 Innst. O. VIII for 1965–66 s. 11; Ot.prp. nr. 42 for 1969–70 s. 7–11, 24 og 36–37; og Innst. O. XIX for 1969–70 s. 5–6, 15, 23 og 33.

ble etablert. Det ble argumentert mot tvungent medlemskap og avgiftsplikt ut fra datidens liberalistiske ideer og kontraktsfrihetens prinsipp. Folketrygden bygger på et prinsipp om solidaritet mellom alle samfunnsborgere. Den enkelte kan ikke melde seg ut av fellesskapet selv om han eller hun skulle være best tjent med dette.

Det er gjort unntak fra prinsippet om tvungent medlemskap for utenlandsk ambassadepersonell i Norge og andre personer som er medlemmer av trygdeordninger etter utenlandsk lov (ftl. §§ 2-11 og 2-13). Hensikten er å unngå «dobbel trygding».

Den som ikke er tvungent medlem i det norske trygdesystemet, kan normalt ikke bli medlem på frivillig basis. Det er bare de som har en særlig nær tilknytning til det norske samfunnet, som har adgang til såkalt frivillig medlemskap, for eksempel norske personer som arbeider i utlandet for en bedrift som har hovedsete i Norge (ftl. §§ 2-7, 2-8 og 2-9).

En person som er medlem i folketrygden, har plikter og rettigheter etter loven. De viktigste pliktene er å betale trygdeavgifter og gi visse opplysninger. Rettighetene kan enten være aktualiserte eller potensielle; vedkommende trenger altså ikke være pensjonist eller motta annen trygdeytelse. I dagligtale brukes ordet «trygdet» som oftest i den sistnevnte betydningen, for eksempel når det står i en avis at det må gjøres mer for de gamle og de trygdede.

For at en person skal ha rett til trygdeytelser, kreves det som regel at han eller hun er medlem i folketrygden. I noen tilfeller kreves det ikke bare et slikt ordinært medlemskap i trygden, men et såkalt fullt medlemskap i trygden, eller et partielt medlemskap som omfatter rett til ytelser etter lovens kapitler om alderspensjon, uføretrygd og omstillingsstønad til etterlatte. I gjeldende lov framgår dette prinsippet av ftl. § 2-10. Ved begrenset medlemskap i folketrygden opptjenes, innvilges og utbetales bare de ytelser som dette medlemskapet gir grunnlag for. For eksempel har utenlandske sjømenn på norske skip et partielt medlemskap i folketrygden, som bare gir rettigheter etter yrkesskader og dødsfall, se ovenfor om ftl. § 2-6. Ellers er delvis medlemskap i trygden vanlig for dem som opptas som medlem etter ftl. §§ 2-7, 2-7 a, 2-8 og 2-9.

1.3.2 Folketrygdens beregningsfaktorer

En viktig beregningsfaktor i folketrygdsystemet var tidligere grunnbeløpet (G). Grunnbeløpet hadde betydning for størrelsen av alle pensjonene og en rekke andre ytelser (ftl. § 1-4). Etter pensjonsreformen har flere av pensjonene og ytelsene etter loven blitt løsrevet fra grunnbeløpet. Grunnbeløpet er imidlertid fortsatt av betydning for flere ytelser. Grunnbeløpet reguleres ved endringer i pris- og inntektsnivået i samfunnet. Dermed sikres det at trygdeytelsene ikke blir spist opp av inflasjonen, og at trygdemottakerne får del i den alminnelige velstandsøkningen.

Grunnbeløpet fastsettes av Stortinget og endres hvert år, som regel fra 1. mai. I tidsrommet fra folketrygdloven trådte i kraft 1. januar 1967, til mai 2024 er

grunnbeløpet steget fra 5 400 til 124 028 kroner. Men her må man jo også ta hensyn til at priser og lønninger har steget sterkt i samme tidsrom. Stigningen i grunnbeløpet har vært sterkere enn prisstigningen, men svakere enn lønnsstigningen. Man sier gjerne at grunnbeløpet har vært underregulert.

En annen sentral faktor i folketrygdsystemet er pensjonsgivende inntekt (ftl. § 3-15). Det svarer med noen unntak til skattelovens begrep «personinntekt». Stort sett kan man si at pensjonsgivende inntekt er brutto inntekt vunnet ved arbeid. Renter, aksjeutbytte, leieinntekter og andre kapitalinntekter er ikke pensjonsgivende inntekt. Det samme gjelder pensjonsinntekter. Derimot regnes sykepenger, foreldrepenger, dagpenger under arbeidsløshet, arbeidsavklaringspenger som pensjonsgivende inntekt. Når det er brutto arbeidsinntekt som er pensjonsgivende, innebærer det at det ikke kan gjøres fradrag for fagforeningskontingent, utgifter til arbeidsreiser, gjeldsrenter og andre utgifter som er godkjente fradragsposter ved inntektsbeskatning av arbeidstakere. Pensjonsgivende inntekt fastsettes fra det kalenderåret man fyller 13 år til og med det kalenderåret man fyller 75 år. Det er skattemyndighetene som fastsetter den pensjonsgivende inntekten i forbindelse med skattelikningen (ftl. § 24-1).

Begrepet pensjonsgivende inntekt har betydning i to relasjoner. For det første avhenger trygdeavgiften av personinntekten, som stort sett svarer til den pensjonsgivende inntekten (ftl. § 23-3). For det andre brukes den pensjonsgivende inntekten som grunnlag for opptjening av alderspensjon. På denne måten blir det sammenheng mellom den avgiften som den enkelte betaler, og den pensjonen som han eller hun får rett til.¹¹

Den siste faktoren i folketrygdsystemet som skal nevnes her, er trygdetid. Det er den tiden man etter fylte 16 år har vært medlem i folketrygden, jf. ftl. § 3-5 og punkt 1.3.1. Om man har rett til enkelte ytelser, og hvor store ytelsene blir, kan avhenge av hvor lang trygdetid man har. Som trygdetid regnes ikke bare tiden etter at folketrygdloven trådte i kraft (1. januar 1967), men også tidsrommet fra 1. januar 1937 til 31. desember 1966 dersom vedkommende ville ha fylt vilkårene for å være medlem i trygden.

Tidligere var også pensjonspoeng og poengår viktige faktorer i beregningen av mange ytelser, men etter pensjonsreformen av 2010–2011 beregnes de fleste ytelsene uten bruk av disse komponentene.

1.3.3 Folketrygdens finansiering

Folketrygdens økonomi er i stor utstrekning innvevd i statens øvrige økonomi, men trygdens midler holdes atskilt fra statens øvrige midler. Folketrygden har et eget bestemt formål (ftl. § 1-1), den har egne inntekter og utgifter, og den har en egen administrasjon (NAV).

¹¹ Se Imran Haider, *Folketrygdlovens inntektsbegreper*, Oslo 2014 s. 67–131 og 366–370 for innholdet i begrepet pensjonsgivende inntekt, mens forslag til endringer framgår på s. 401–409.

Denne boka gir en grundig og lettfattelig innføring i hovedlinjene i norsk trygderett. I den sjette utgaven settes søkelyset mer enn tidligere på EØS-regelverkets påvirkning på norsk trygderett.

Etter en kort historisk innledning og presentasjon av grunnbegrepene behandles rettskilde- og rettssikkerhetsspørsmålene i trygderetten. Deretter gjøres det rede for hvordan folketrygdens ytelser dekker utgifter til livsopphold. Dette inkluderer reglene for sykepenger, foreldrepenger, dagpenger under arbeidsløshet, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, overgangsstønad til enslig forsørger, ytelser til etterlatte og pensjoner, som skal gi økonomisk sikkerhet ved bortfall av arbeidsinntekt og tap av forsørger. Videre drøftes forholdet til pensjoner utenfor folketrygden, samordning av pensjoner, reglene for yrkesskader og forholdet til erstatning, privat forsikring og sosiale tjenester. Boka tar sikte på å gi en forståelse av trygderettens samspill med andre regler og folketrygdens funksjon i samfunnet.

Denne utgaven er den første siden den såkalte Nav-skandalen kom for dagen i 2019, og den EØS-rettslige dimensjonen ved trygderetten er behandlet i større grad enn tidligere. I tillegg er boka oppdatert i tråd med lovendringer, blant annet knyttet til arbeidsavklaringspenger, ytelser til etterlatte og offentlig tjenestepensjon.

Boka er først og fremst en lærebok for jusstudenter, men kan også være relevant for studenter innenfor helse- og sosialfag. For praktikere med behov for en oversiktlig, oppdatert, grundig og lett tilgjengelig fremstilling av norsk trygderett kan boka være et nyttig verktøy.

ASBJØRN KJØNSTAD (1943–2015) var professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo fra 1978 til 2013, med trygderett som sitt primære fagområde. Han var leder for Trygdelovutvalget, som utarbeidet utkast til folketrygdloven av 1997. Kjønstad var også leder for Ankenemnda for sykepenger (1978–2013).

IMRAN HAIDER (ph.d.) er advokat i LOs juridiske avdeling. Han har tidligere blant annet arbeidet som forsvarer, dommerfullmektig og rådgiver for Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker. Som universitetsstipendiat ved Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo skrev Haider doktoravhandlingen om folketrygdlovens inntektsbegreper.

 Universitetsforlaget

