

Barnebidrag og barnetrygd ved midlertidig opphold hos en annen forelder

25.6.2021 (2020/4382)

Et barn som hadde fast bosted hos mor, ble etter samvær hos far boende hos han fra februar til juli. Det ble i samme periode avsagt flere rettsavgjørelser om at barnet skulle ha fast bosted hos mor, herunder kjennelse om tvangsfullbyrdelse. Nav kom til at barnets mor i den samme perioden skulle betale barnebidrag til far. Når det gjaldt barnetrygd mente Nav at barnet måtte anses å ha fast bosted hos mor, og at det var hun som skulle motta barnetrygden.

Sivilombudsmannen viste til at både regelverket for barnebidrag og barnetrygd tar utgangspunkt i at det må foretas en konkret vurdering av hvor barnet skal anses å ha fast bosted. Nav Klageinstans syntes i saken om barnebidrag ikke å ha foretatt en tilstrekkelig konkret vurdering av sakens faktiske forhold. Arbeids- og velferdsdirektoratet ble derfor bedt om å sørge for at det blir foretatt en ny vurdering i barnebidragssaken.

Sakens bakgrunn

A, heretter mor, og B, heretter far, inngikk i 2014 rettsforlik om at datteren skulle ha fast bosted hos mor. Det ble fastsatt at far skulle betale barnebidrag til mor. I tillegg mottok mor barnetrygden fra det offentlige.

Etter å ha hatt samvær med far i midten av februar 2019, ble barnet boende hos far frem til starten av juli 2019. For denne perioden fremsatte far krav om barnetrygd, og krav om at mor skulle betale barnebidrag til han. Mor ønsket ikke at barnet skulle bli boende hos far, og gikk til retten for å få avgjørelse på at barnet skulle tilbakeføres til henne.

Tingretten avsa i mars 2019 kjennelse om at barnet skulle ha fast bosted hos mor, og far ble gitt pålegg om å bringe barnet tilbake til mors bosted innen utløpet av måneden. Far anket avgjørelsen, som ble endelig forkastet av Høyesterett i juni 2019. Tingretten avsa deretter kjennelse om tvangsfullbyrdelse og betaling av tvangsmulkt dersom barnet ikke ble tilbakeført til mor. Barnet ble tilbakeført i første halvdel av juli 2019.

Nav Familie- og pensjonsytelser fattet vedtak 21. januar 2020 om opphør av innkreving av bidrag fra far fra 1. mars 2019, ettersom barnet ble ansett å ha fått fast bosted hos han fra februar samme år. Samme dag ble det også fattet vedtak om at mor skulle betale bidrag til far. Mor klaget på avgjørelsene, men i vedtak 16. oktober 2020 ble klagene ikke tatt til følge av Nav Klageinstans. Det ble lagt til grunn at barnet hadde hatt fast bosted hos far fra februar til juli 2019.

I barnetrygdsaken fattet Nav Familie- og pensjonsytelser 27. juni 2019 vedtak om opphør av barnetrygd til mor fra 1. juli 2019, og slo samtidig fast at vilkårene for rett til barnetrygd ikke var oppfylt i perioden fra 1. mars til 30. juni 2019. Etter klage fra mor, stadfestet Nav Klageinstans vedtaket i avgjørelse datert 8. juni 2020.

Nav Familie- og pensjonsytelser fattet deretter 10. juni 2020 vedtak om at mor måtte tilbakebetale barnetrygd for den aktuelle perioden. Etter klage fra mor omgjorde Nav Klageinstans vedtakene i avgjørelse datert 26. september 2020. Barnet ble ansett «som fast bosatt hos mor i den aktuelle perioden og har vært rettsstridig fjernet som ledd i en tvist om barnefordeling». Mor ble derfor ansett for å oppfylle vilkårene for rett til barnetrygd i perioden barnet oppholdt seg hos far, og det forelå heller ikke en feilutbetaling som var gjenstand for tilbakekreving.

Mor brakte Nav Klageinstans' vedtak datert 16. oktober 2020 i barnebidragssaken og omgjøringsvedtaket i barnetrygdsaken datert 26. september 2020, inn for ombudsmannen. I klagen hit anførte hun at klageinstansens vedtak i bidragssaken var feil, ettersom Nav i barnetrygdsaken hadde konkludert med at far ikke hadde rett til å motta barnetrygd fordi hans tilbakeholdelse av barnet var rettsstridig. Hun mente videre det var lite sammenheng i regelverket ettersom Nav i begge sakene hadde vurdert hvorvidt barnet hadde fast bosted hos faren i den aktuelle perioden, men hadde kommet til ulik konklusjon.

Våre undersøkelser

Etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene, fant vi grunn til å undersøke saken nærmere. Vi ba Arbeids- og velferdsdirektoratet om en vurdering av enkelte spørsmål knyttet til fastsettelsen av barnetrygd og barnebidrag.

Det følger av barneloven § 67 tredje ledd annet punktum, at barnebidraget skal utbetales til den barnet bor fast sammen med. Vi ba direktoratet om å redegjøre nærmere for når et barn blir ansett for å bo fast sammen med en forelder etter denne bestemmelsen. I denne forbindelse presiserte vi at vi særlig ønsket en klargjøring av tilfellene hvor en forelder handler i strid med endelig avgjørelse om barnets bosted.

Det er et vilkår for rett til barnetrygd at en forelder har barnet «boende fast hos seg». Vi ba direktoratet om en avklaring knyttet til om innholdet i vilkåret om fast bosted er forskjellig i henholdsvis barnetrygdloven § 2 og barneloven § 67 tredje ledd annet punktum, og hva som eventuelt er begrunnelsen for dette. Sist ba vi direktoratet om en begrunnet vurdering av om det i denne saken var riktig at far ble tilkjent barnebidrag i perioden barnet oppholdt seg hos han.

I svar fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 16. mars 2021, fremgår det at foreldrenes avtale eller en rettslig avgjørelse om barnets bosted, legges til grunn ved fastsettelse av barnebidrag etter barneloven § 67 med mindre det er sannsynliggjort at barnet faktisk bor hos den andre forelderen. Bidragsmyndighetene foretar «en helhetlig vurdering av barnets faktiske bosted på bakgrunn av dokumentasjonen som fremlegges». I vurderingen av hvor barnet faktisk bor er det «hovedsakelig» en bekreftelse om bosted fra offentlige myndigheter, slik som skole, barnehage, barnevern eller familievernkontor, som vektlegges. Direktoratet presiserte at rettmessigheten av hvor barnet bor «ikke nødvendigvis» vil være avgjørende for hvem som pålegges å betale bidrag.

Som begrunnelse for at Nav foretar en konkret vurdering av hvor barnet faktisk bor også i tilfellene hvor det foreligger avtale/rettslig avgjørelse om barnets bosted, viste direktoratet til barnets rett til forsørgelse:

«Når det er sannsynliggjort at barnet faktisk bor sammen med forelderen som etter avtale/rettslig avgjørelse ikke er bostedsforelder, har denne forelderen etter barneloven § 67 overtatt ansvaret for det daglige underholdet av barnet. Forelderen som etter avtale/rettslig avgjørelse skulle være bostedsforelder vil i en slik situasjon ikke forsørge barnet via det daglige underholdet, men kan pålegges å betale bidrag. Dersom denne forelderen ikke betaler bidrag til barnets forsørgelse, vil ikke forelderen oppfylle sin forsørgelsesplikt etter barneloven § 66.»

Direktoratet opplyste at kortvarige og midlertidige opphold hos forelderen som etter avtale/rettslig avgjørelse er samværsforelder, «normalt ikke» er tilstrekkelig til å anse vedkommende som bostedsforelder. Det ble i denne sammenheng uttalt:

«Det må foreligge en viss fasthet og varighet for at Nav i bidragssammenheng anser at barnets bosted har endret seg. I praksis har bostedsendringer som har vart i mer enn ca. 3 måneder som hovedregel blitt ansett som tilstrekkelig til at det har blitt lagt til grunn at barnet har skiftet bosted. [...]

Kortere midlertidige bostedsendringer (altså mindre enn ca. 3 måneder), kan i særlige tilfeller likevel medføre at barnets bosted anses å ha endret seg fra en forelder til den andre. Det må da foreligge en avtale om slik bostedsendring mellom foreldrene, eller foreligge særlige forhold i saken som gjør at barnet likevel må anses å ha skiftet bosted. Et typetilfelle vil være der barnevernet har vurdert at barnet i en periode skal bo hos samværsforelderen. Slike særlige tilfeller forekommer ikke ofte.»

Direktoratet uttalte videre at utgangspunktet etter både barnetrygdloven § 2 og barneloven § 67, er at barnet bor sammen med den forelderen som det er rettslig avgjort at barnet skal ha fast bosted hos etter barneloven § 36.

Det ble likevel presisert at selv om innholdet i bostedsvilkåret «som utgangspunkt» er likt, må det i enkelte saker gjøres konkrete vurderinger i lys av formålet med henholdsvis barnetrygdregelverket og reglene for fastsettelse av barnebidrag, slik at resultatet i en barnebidragssak og en barnetrygdsak, kan bli ulikt:

«Selv om det i utgangspunktet er likt innhold i bostedsvilkåret i barnetrygdloven § 2 første ledd og barneloven § 67, må det altså i enkelte saker gjøres konkrete vurderinger. I slike konkrete vurderinger kan det spille inn at formålet med barnetrygdregelverket og reglene for fastsettelse av bidrag er ulike. I bidragssaken er det fordelingen av den økonomiske forsørgelsen av barnet som er hovedformålet. En konkret vurdering i barnetrygdsaken og bidragssaken kan dermed gi ulikt resultat som en konsekvens av barnets rett til forsørgelse fra begge foreldrene etter barneloven § 66.»

Når det gjelder tilfellene hvor barnet er rettsstridig fjernet fra bostedsforelderen, uttalte direktoratet at det også i disse tilfellene må foretas en konkret vurdering av om oppholdet regnes som nytt bosted:

«Når det gjelder tilfeller hvor barnet rettsstridig er fjernet fra forelderen som barnet skal bo hos, som ledd i for eksempel en tvist om barnefordeling, presiserer forarbeidet til barnetrygdloven § 2 første ledd at slikt opphold ikke vil betraktes som nytt bosted. Samtidig står det i forarbeidet at «slike tilfeller må vurderes konkret». Som nevnt i punkt 1, vil det etter barneloven § 67 måtte foretas en konkret vurdering i den enkelte sak hvor barnet holdes tilbake av samværsforelderen om hvem av foreldrene som skal betale bidrag til barnets forsørgelse og hvem som skal motta bidraget på vegne av barnet. Dette er begrunnet med barnets rett på forsørgelse av begge foreldrene etter barneloven § 66.»

Ettersom det i den foreliggende saken var sannsynliggjort at barnet bodde hos far i en periode fra februar til juli 2019, mente direktoratet at det var riktig at far ble tilkjent barnebidrag for denne perioden. Direktoratet la vekt på hensynet til barnets rett til forsørgelse fra begge foreldrene etter barneloven § 66, og viste til at mor ikke sørget for det daglige underholdet av barnet i perioden barnet oppholdt seg hos far. Det ble i denne forbindelse vist til at «[h]vis mor ikke hadde blitt pålagt å betale bidrag, ville barnet ikke få forsørgelse fra mor i et tidsrom på litt over fire og en halv måned.»

Klager ble gitt anledning til å kommentere direktoratets svar.

Ombudsmannens syn på saken

Spørsmålet for ombudsmannen er om det var riktig at det ble fastsatt barnebidrag med mor som bidragspliktig i perioden barnet oppholdt seg hos far.

Barnelova § 66 første ledd fastslår at foreldre har plikt til å forsørge sine barn etter økonomisk evne. Underholdsplikten skal oppfylles ved bidrag i tilfellene hvor en forelder «ikkje bur saman med barnet», og bidraget skal utbetales til den barnet «bur saman med fast». Dette følger av barneloven § 67 første ledd første punktum, og tredje ledd annet punktum. Bestemmelsens tredje ledd hjemler ikke plikten til å betale barnebidrag, men sier noe om hvem barnebidraget skal utbetales til.

Barneloven inneholder ikke regler om unntak fra plikten til å betale barnebidrag. Loven har heller ikke regler om opphør av forsørgingsplikten på grunn av uenighet mellom foreldrene om hvor barnet skal bo, eller tilfeller der foreldre urettmessig tilegner seg omsorgen for barnet.

Av Navs rundskriv R55-02, kommentar til § 67 tredje ledd annet punktum, underpunkt «bidrag ved bortføring og urettmessig tilbakeholdelse av barnet», er tilfeller hvor en forelder urettmessig holder barnet tilbake redegjort for. Retningslinjene er skrevet med tanke på tilbakeholdelse i utlandet, men gjelder så langt de passer også når barnet oppholder seg i Norge.

Rundskrivet fremhever at utgangspunktet er at barnet har krav på forsørging fra begge foreldrene, og at dette gjelder uavhengig av hvor barnet bor eller oppholder seg. Plikten til å betale bidrag er likevel ikke absolutt:

«Selv om barneloven ikke uttrykkelig inneholder regler om opphør, kan plikten til å betale bidrag ikke være absolutt. Det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. [...] Der det er en av foreldrene som urettmessig bortfører barnet, må det foretas en konkret vurdering. Barnets interesser og rett til forsørging må imidlertid stå sentralt.»

Barnetrygden skal bidra til å dekke utgifter til forsørgelse av barn. For rett til barnetrygd er det et vilkår at barnet må bo fast hos en forelder. I den tidligere barnetrygdloven, LOV-1946-10-24-2, er det den som «forsørger» barn under 18 år, som har rett til barnetrygd. I forarbeidene til den nye barnetrygdloven, Ot.prp. nr. 57 (2000-2001) s. 49, blir det presisert at forsørgerbegrepet omfatter personer som har «den daglige faktiske omsorgen» for et barn. En bidragspliktig anses derfor ikke som forsørger i relasjon til barnetrygdregelverket. Ordlyden i lovforslaget ble endret sammenlignet med den tidligere bestemmelsen for å klargjøre dette.

For at et barn skal regnes for å bo fast hos en av foreldrene i medhold av barnetrygdloven, må oppholdet ha en viss fasthet og varighet. Forarbeidene presiserer at det i hvert enkelt tilfelle må foretas en konkret vurdering av barnets bosted:

«For at barnet skal regnes for å bo hos en av foreldrene må oppholdet ha en viss fasthet og varighet. Dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, men et vesentlig holdepunkt må være hvor barnet er regnet som bosatt av folkeregisteret. Kortvarig opphold av midlertidig karakter hos den andre av foreldrene eller hos annen omsorgsperson har ikke innvirkning på retten til barnetrygd. I tilfeller der det ikke er meldt om flytting av barnet til folkeregisteret, men

der det er godtgjort at barnet har hatt opphold hos den andre av foreldrene eller annen omsorgsperson i mer enn tre måneder, vil oppholdet kunne være å betrakte som nytt bosted i forhold til retten til barnetrygd. Dette vil ikke gjelde i tilfeller der barnet rettsstridig er fjernet fra den av foreldrene som det skal bo hos som ledd i f.eks. en tvist om barnefordeling. Slike tilfeller må vurderes konkret.»

Som det fremgår over, er det i forarbeidene til barnetrygdloven lagt til grunn at opphold hos den andre forelderen eller annen omsorgsperson i mer enn tre måneder, vil kunne være å betrakte som nytt bosted med tanke på retten til barnetrygd. Det er presisert at dette ikke er tilfelle der barnet er rettstridig fjernet fra den av foreldrene barnet bor hos, og at disse tilfellene må vurderes konkret. Tilsvarende presisering er ikke inntatt i forarbeidene til barnelova, men Navs rundskriv, R55-02, gir anvisning på at der en av foreldrene urettmessig bortfører barnet, må det foretas en konkret vurdering. Det er i tillegg presisert at barnets interesser og rett til forsørging må stå sentralt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet legger i svaret hit til grunn at innholdet i bostedsvilkåret i barnetrygdloven § 2 og barnelova § 67 tredje ledd annet punktum, som et utgangspunkt er likt. Likevel slik at resultatet i en barnetrygdsak og barnebidragssak kan bli ulikt ettersom formålet med de to regelverkene er ulike. Det blir uttalt at hovedformålet i bidragssaker er fordelingen av den økonomiske forsørgelsen av barnet. Det blir imidlertid ikke uttalt hva som er formålet med barnetrygdregelverket, og hvorfor dette formålet kan tilsi et ulikt resultat i en barnebidragssak og en barnetrygdsak som omhandler det samme faktiske forholdet.

Som redegjørelsen fra direktoratet viser, skal det både i en bidragssak og en barnetrygdsak foretas en konkret vurdering av hvor barnet faktisk bor, og det er flere av de samme momentene som er relevante i denne vurderingen. Også formålet med bidragsregelverket og barnetrygdregelverket synes å være likt, ettersom begge ytelsene skal sikre den økonomiske forsørgelsen av barnet. Forelderen som etter avtale/rettslig avgjørelse ikke bor sammen med barnet vil ikke forsørge barnet via det daglige underholdet, men oppfylle forsørgelsesplikten ved å betale bidrag. Barnetrygden skal bidra til å dekke utgiftene til forsørgelse av barnet, men da gjennom overføring fra det offentlige. Ombudsmannen kan derfor ikke se at ulikheter i selve formålet med henholdsvis bidragsreglene og barnetrygdreglene begrunner et ulikt resultat i barnebidragssaken og barnetrygdsaken som her er til behandling.

Grensen for når det foreligger et ulovlig opphold eller en rettstridig tilbakeholdelse av et barn, kan være vanskelig å trekke. Ombudsmannen mottar årlig flere klager fra foreldre som hevder at det foreligger en rettsstridig tilbakeholdelse ettersom den andre forelderen ikke respekterer rettsforlik/avtale om barnets bosted eller samvær. Slike tilfeller skiller seg fra det som er situasjonen i denne saken. Ved inngåelse av rettsforlik/avtale om barnets bosted, er foreldrene enige om avtalens innhold ved inngåelsen, og det er ofte etterfølgende endringer i de faktiske forholdene som medfører at avtalen ikke lenger oppfylles etter sitt innhold. Selv om avtalen om samvær, bosted, el. ikke lenger oppfylles etter sitt innhold, er det ikke dermed sagt at tilbakeholdelsen er rettsstridig. I den foreliggende saken ble det slått fast av domstolen at barnet

skulle ha fast bosted hos mor, og far ble gitt flere pålegg om å bringe barnet tilbake til mors bosted uten at det ble etterfulgt. Dette ble også lagt til grunn av Nav Klageinstans i barnetrygdsaken.

Etter ombudsmannens syn kan det stilles spørsmål ved om Nav i tilstrekkelig grad har foretatt en konkret vurdering av sakens faktiske forhold i bidragssaken. I Nav Klageinstans' vedtak ble det på bakgrunn av en kort vurdering av sakens faktiske forhold, og en henvisning til at barnets forsørgelse ikke skal påvirkes av foreldrenes uenighet om barnets bosted, konkludert med at mor skulle betale bidrag til far i perioden barnet oppholdt seg hos han. Betydningen av at domstolen ga far flere pålegg om å bringe barnet tilbake er kun nevnt, men ikke nærmere vurdert. Nav har heller ikke klarlagt årsakene til at barnet ikke ble tilbakelevert til mors bosted, og vurdert hvorvidt disse forholdene bør tillegges vekt. På denne bakgrunn er ombudsmannen kommet til at det kan stilles spørsmål ved om det var riktig at det ble fastsatt barnebidrag med mor som bidragspliktig i perioden barnet oppholdt seg hos far. Saken om barnebidrag i den aktuelle perioden bør derfor behandles på nytt. Far har ikke vært part i saken for ombudsmannen, og før ny avgjørelse treffes, må begge partene gis anledning til å uttale seg.

Konklusjon

Nav Klageinstans synes ikke å ha foretatt en tilstrekkelig konkret vurdering av sakens faktiske forhold. Arbeids- og velferdsdirektoratet bes derfor om å sørge for at det blir foretatt en ny vurdering av spørsmålet om det var riktig å fastsette bidrag med mor som bidragspliktig. Bidragsmottaker/far har ikke vært part i saken her, og han må gis anledning til å uttale seg ved den nye behandlingen. Ombudsmannen ber om å bli orientert om utfallet av den fornyede vurderingen av saken.

25.6.2021 (2020/4382)