



Sivilombudsmannen Stortingets Ombudsmann For Forvaltningen

Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 13 1. ledd, jf.
fvl. § 13 1. ledd nr.
1, jf. avfl. § 7

Deres ref.: 2021/109

Vår ref.: 21/5014

Vår dato: 18.10.2021

Saksbehandler: [redacted] // Juridisk
seksjon

Sivilombudssak - sak om foreldrepenger - svar etter uttalelse

Innledning

Vi viser til Sivilombudet sin uttalelse 30. juni 2021 (SOM-2021-109). Ombudet ba Arbeids- og velferdsdirektoratet sørge for at saken til klageren ble vurdert på nytt, og om å orientere ombudet om utfallet av den nye vurderingen.

Vi beklager at det har tatt lang tid for oss å svare.

Etter vårt syn avhenger avgjørelsen av klagerens sak av følgende rettslige spørsmål: Måtte klageren ha søkt om utsetting på grunn av heltidsarbeid før mors siste dag med uttak av foreldrepenger for å unngå å tape stønadsdager.

Ombudets uttalelse gir etter vår oppfatning en grundig og pedagogisk redegjørelse for rettskildebildet på området. Ombudets lovforståelse avviker imidlertid fra den lovforståelsen som trygderetten og vi har lagt til grunn ved vår lovanvendelse – og i vår dialog med departementet.

Ut fra Arbeids- og velferdsdirektoratet sin forståelse av reglene i folketrygdloven §§ 14-10 og 14-11 kan vi ikke se at det er grunnlag for å gjøre om saken til klageren.

Beskrivelse av NAV og Trygderettens praksis

Lovbestemmelsene er endret fra 1. oktober i år. I det følgende tar vi utgangspunkt i bestemmelsene slik de lød på da saken ble avgjort av Nav Klageinstans og i Trygderetten

NAV og Trygderetten har praktisert bestemmelsene i folketrygdloven § 14-10 syvende ledd, jf. § 14-11 første ledd bokstav b) slik at fedre som tar sin fedrekvote etter at mor har avvirket hele

NAV // ARBEIDS- OG VELFERDSDIREKTORATET // JURIDISK SEKSJON

Postadresse: Postboks 354 // 8601 MO I RANA

E-post: arbeids.og.velferdsdirektoratet@nav.no

www.nav.no //

stønadsperioden, må søke fedrekvote og utsettelse innen mors siste stønadsdag dersom de ikke ønsker å starte sitt uttak av fedrekvoten sin direkte etter mor sin periode. Dersom det ikke fremsettes en søknad om utsettelse innen mors siste stønadsdag fortsetter stønadsperioden å løpe sammenhengende. Dette kan enten avbrytes ved en søknad om uttak eller utsettelse av foreldrepenger.

Praksisen har vært ensartet i NAV og Trygderetten siden lovendringen i 2007. Brev og informasjonstiltak har imidlertid vært under kontinuerlig utvikling siden 2010. NAV ga tidligere kun informasjonen om at fedre måtte huske å søke om fedrekvoten og utsettelse i mors vedtaksbrev. Trygderetten kom da i flere kjennelser til at det ikke var tilstrekkelig at fedre fikk informasjon kun i mors vedtaksbrev om at de måtte huske å søke senest innen hennes siste stønadsdag. Etter disse kjennelsene tok NAV saker, der fedre ikke hadde fått tilstrekkelig informasjon til seg selv eller fått tilsendt eget informasjonsbrev, opp til ny behandling. Siden den gang har fedre fått et eget informasjonsskriv. Sivilombudsmannen var kjent med dette arbeidet med å få på plass eget brev, at brevet måtte på plass for å informere om at fedre måtte huske å søke tidsnok, samt kvalitetssikring av innholdet i det (uten at det ble tatt stilling til det rettslige innholdet i folketrygdloven) i SOM (2012/1362).

I praktiseringen av bestemmelsene i folketrygdloven legger NAV og Trygderetten til grunn at foreldrene må ha fått tilstrekkelig veiledning og at NAV har gjort nødvendig utredning, slik at forvaltningsrettslige forpliktelser er ivaretatt. Det vil si at der vedkommende ikke har fått informasjonsbrev, eller annen feilaktig eller mangelfull informasjon, så anses vedtak om at stønadsdager er løpt for å være ugyldige.

Rettskildebildet

Lovens ordlyd

Det fremkommer uttrykkelig av ordlyden i folketrygdloven § 14-10 syvende ledd at foreldrepengene “må tas ut sammenhengende fra det tidspunkt uttaket starter”. Bestemmelsen stiller dermed som vilkår at når retten til foreldrepenger er etablert og stønaden har begynt å løpe, så er det i utgangspunktet krav til at begge foreldrene må ta ut sine respektive stønadsperioder direkte etter hverandre. Sivilombudet forstås ikke å være uenig i dette.

Det gis unntak for kravet om at foreldrepengene “må” tas ut sammenhengende i folketrygdloven § 14-11. Det aktuelle unntaket i denne saken er ftrl. § 14-11 første ledd bokstav b, jf. andre ledd første setning, som lyder slik:

«Uttak av foreldrepenger kan utsettes [...]

- b) når den som mottar foreldrepenger er i inntektsgivende arbeid på heltid
Ved forhold som nevnt i bokstav b, må det foreligge skriftlig avtale med arbeidsgiver»

Lovgiver har vært tydelig på at foreldrepengene skal være en løpende og sammenhengende periode, med mindre denne perioden avbrytes ved søknad. Den praktiske konsekvensen av regelverket er at far må søke om uttak eller utsettelse av uttak før mors siste dag med foreldrepenger.

At stønadsdager faller bort dersom det ikke var grunnlag for opphold i perioden, var også konsekvensen i tidligere versjoner av folketrygdloven kapittel 14.

Forarbeidene

Regelverket for foreldre- og svangerskapsenger har vært endret flere ganger siden fedrekvoten ble introdusert i 1993. I Ot. prp. nr. 104 (2004-2005) ble det gjort flere endringer, både for å forenkle regelverket, men også for å tilrettelegge for at det ble mer praktisk for trygdeetaten å behandle søknader om foreldrepenger.

Som det går fram av forarbeidene var det for trygdeetatens del nødvendig at avtaler om utsettelse måtte fremsettes før far gjenopptar arbeidet for at både stønadsrettigheter og vilkårene for utsettelse var oppfylt. Både for gradering av foreldrepenger og ved utsettelser av foreldrepengene er dette nødvendig for at NAV skal kunne sikre at rett ytelse gis. Det er i Ot. Prp. Nr. 104 (2004-2005) punkt 7.6.3 uttalt at:

“Departementet foreslår at adgangen til utsettelse skal følge de samme vilkårene som retten til gradert uttak ved delvis arbeid. Det stilles altså blant annet krav om skriftlig arbeidsavtale eller utbetalingsavtale med trygdekontoret jf. forslag til § 14-11 annet ledd første og annet punktum.”

“Departementet foreslår at det som vilkår for gradert uttak skal fremlegges en skriftlig arbeidsavtale som både angir stillingsprosent og varigheten av deltidsarbeidet jf. lovforslaget § 14-16 femte ledd første punktum. Det samme skal gjelde ved utsettelse av stønadsperioden i forbindelse med midlertidig fullt arbeid jf. kapittel 7.6.3 og lovutkastet § 14-11 annet ledd.”

Det går derfor frem av Ot. prop. pr. 104 (2004-2005) under punkt 7.6.6.1 at:

“Den skriftlige avtalen må forelegges for trygdekontoret før det graderte uttaket starter eller før utsettelsen. Dette er viktig for å sikre rett uttak.

Hvis det ikke foreligger en skriftlig avtale som forelegges for trygdekontoret, og stønadmottaker begynner i arbeid før stønadsperioden er utløpt, vil arbeid i stønadsperioden kunne medføre avkorting i foreldrepengene. Dette følger av hovedregelen om at stønadmottakeren ikke kan være i arbeid, jf. nåværende § 14-4 sjette ledd og § 14-14 åttende ledd inntatt i lovforslaget § 14-10 femte ledd.”

Sivilombudet uttaler selv i avsnitt 11 og 12 under «Sivilombodsmannens syn på saka» punkt 4 at forarbeidene gir støtte til Nav sin tolkning. Vi vil imidlertid bemerke at ombudet sin uttalelse i avsnitt 12 om at:

«Når føresegnene i forarbeida ikkje verkar spesielt godt grunngjevne og ikkje lenger blir følgde opp i praksis, meiner sivilombodsmannen at dei heller ikkje gir tilstrekkelege haldepunkt for å tolke kravet om skriftleg arbeidsavtale til å innebere at far må søkje om utsetjing innan mors siste dag med uttak for å unngå å tape stønad»

.. etter vår vurdering ikke kan tillegges særlig vekt. De er heller ikke riktig at Nav ikke lenger følger dette opp. I praksis skjer dette i dag ved at forelderen krysser av i søknaden på at vedkommende skal arbeide heltid og at NAV kontrollerer mot Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret for å verifisere at forelderen er arbeidstaker i en 100 prosent stilling. At opplysningene ikke hentes inn og kontrolleres på gammelt format mener vi ikke kan være av betydning.

Trygderettspraksis

Høyesterett har lagt til grunn i Rt. 1995 s. 54 at ensartet og langvarig trygderettspraksis må tillegges betydelig vekt.

Arbeids- og velferdsetaten vil bemerke at praktiseringen av folketrygdloven § 14-10 syvende ledd, jf. § 14-11 har vært oppe til vurdering i Trygderetten ved mange anledninger etter regelendringen i 2007. Etter vårt syn foreligger det for lovtolkningen av forståelsen at foreldrepenger “må tas ut sammenhengende fra det tidspunktet uttaket starter” en fast, enhetlig og langvarig praktisering i Trygderetten. Dette mener Arbeids- og velferdsdirektoratet må tillegges stor vekt.

Etter vårt syn viser kjennelsene at det ikke har vært omstridt hvordan slike saker skulle behandles.

I kjennelse med ankenummer TRR 2008-2634 uttaler retten:

«Retten vil i denne sammenheng bemerke at hovedregelen er at foreldrepenger må tas ut sammenhengende fra det tidspunkt uttaket starter, jf. folketrygdloven § 14-10 syvende ledd. Av § 14-11 første ledd bokstav b) sammenholdt med annet ledd følger det imidlertid at det kan søkes om utsettelse av uttak av foreldrepenger når den som mottar foreldrepenger er i inntektsgivende arbeid på heltid. Det må da foreligge en skriftlig avtale med arbeidsgiver om dette før det aktuelle arbeidet tar til. I lovforarbeidene til bestemmelsene om foreldrepenger, Ot.prp.nr.104 (2004–2005), framholdes det også at den skriftlige avtalen må forelegges for trygdekontoret før utsettelsen, og at dette er viktig for å sikre rett uttak.

I lovforarbeidene heter det:

«Hvis det ikke foreligger en skriftlig avtale som forelegges for trygdekontoret, og stønadsmottaker begynner i arbeid før stønadsperioden er utløpt, vil arbeid i stønadsperioden kunne medføre avkorting av foreldrepengene. Dette følger av hovedregelen om at stønadsmottakeren ikke kan være i arbeid, jf. nåværende § 14-4 sjette ledd og § 14-14 åttende ledd inntatt i lovforslaget § 14-10 femte ledd.»

Det er således helt klart i samsvar med lovgivers intensjon at det må søkes om utsettelse av uttak av foreldrepenger/fedrekvoten før uttaket av fedrekvoten opprinnelig skulle ta til og

ikke etterskuddsvis. Det følger også av Ot.prp.nr.104 (2004–2005) at det av formuleringen «foreligger» i folketrygdloven § 14-11 annet ledd følger at avtalen må framvises før utsettelsen. Videre heter det i rundskrivet til § 14-11 annet ledd:

«Når det søkes om utsettelse på grunn av heltidsarbeid er det et vilkår at det foreligger en skriftlig arbeidsavtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

I denne avtalen må det framgå at vedkommende skal jobbe heltid og i hvilken periode han eller hun skal jobbe, samt antall uker/dager med fulle foreldrepenger som skal benyttes til utsettelse. Begge parter skal underskrive avtalen. Stønadmottakeren kan inngå avtale om utsettelse etter at stønadsperioden har startet.

Den originale avtalen leveres/avtales med NAV lokalt i god tid før stønadmottakeren skal begynne i arbeid. I de tilfeller der avtalen blir levert etter at arbeidsforholdet har startet, må NAV lokalt på vanlig måte vurdere om det er feilutbetalt stønad.”

Trygderettens praksis har vært konsekvent siden kjennelsen. Vi vil særlig fremheve kjennelsene med ankenummer TRR 2015-2756, TRR 2017-1159, TRR 2018-1623, TRR 2019-4482, TRR 2020-336 og TRR 2020-1632 som tar for seg hvordan bestemmelsene i folketrygdloven §§ 14-10 og 14-11 er å forstå, og samtidig henviser til andre trygderettskjennelser.

Senere lovarbeid om fedrekvote og vilkåret om at foreldrepenger må tas sammenhengende

Barne- og familiedepartementet har ved to anledninger fremmet lovforslag for å endre på bestemmelsen om at foreldrepengene må tas ut sammenhengende. Det ble foreslått endringer i Prop.184 L (2012-2013), som trukket tilbake av regjeringen. Det ble deretter i Prop. 127 L (2020-2021) fremmet nytt forslag om å endre vilkårene for rett til utsettelse, herunder oppheve kravet i § 14-10 syvende ledd om at foreldrepenger må tas sammenhengende. Lovproposisjonene gir uttrykk for forståelsen av vilkåret om sammenhengende periode slik det er praktisert i NAV og Trygderetten, og har vært ansett som styringssignaler fra departementet.

Arbeids- og velferdsetaten bemerker videre at folketrygdloven §§ 14-10 og 14-11 nå er endret og ny lov trådte i kraft 1. oktober 2021. Lovforarbeidene til denne endringen bygger på NAVs praksis.

Det fremkommer Prop. 127 L (2020-2021) punkt 4.1 at

Foreldrepenger må i utgangspunktet tas ut sammenhengende fra det tidspunkt uttaket starter, se folketrygdloven § 14-10 sjuende ledd. Det betyr at en av foreldrene må motta stønad på et hvert tidspunkt for å unngå å tape foreldrepengerrettigheter

Heltidsarbeid må dokumenteres med en skriftlig avtale med arbeidsgiver. Avtalen må foreligge før foreldrepengeuttaket kan utsettes. I praksis skjer dette i dag ved at forelderens krysser av i søknaden på at vedkommende skal arbeide heltid og at NAV kontrollerer mot Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret for å verifisere at forelderens er arbeidstaker i en 100 prosent stilling.

I punkt 4.3.1 fremkommer følgende

Dagens krav om at søknad om utsettelse må fremmes før utsettelsen har ført til at en del fedre har mistet retten til å ta ut hele eller deler av fedrekvoten. Flere av høringsinstansene mener dette kan løses ved å bedre informasjonen til foreldrene. Til dette vil departementet bemerke at NAV gir informasjonen om reglene i ulike kanaler. Fedre får blant annet et brev når det gjenstår fire uker av mors foreldrepengerperiode. Der får han en påminnelse om at han må sende inn søknad om foreldrepenger. På nav.no finnes det informasjon om søknadsfrister. Der er det også en uttaksplanlegger slik at foreldrene kan planlegge for foreldrepengerperioden. Både i den generelle informasjonen på hjemmesidene og i uttaksplanleggeren på nav.no opplyser NAV om frister for far til å søke om foreldrepenger og om utsettelse av foreldrepengene. NAV gir også informasjon på sin Facebook-side. Til tross for stadig forbedret informasjon fra NAVs side er det likevel noen fedre som ikke fanger opp informasjonen, og som søker om utsettelse for sent. De mister dermed foreldrepengedager de har opptjent rett til. Departementet mener at uten fjerning av regelen om sammenhengende uttak, er det ikke mulig å hindre tilfeller av at foreldre mister sin opptjente rett til foreldrepenger.

Det vil være en forenkling for foreldre om regelen om sammenhengende uttak faller bort. Foreldre slipper da å søke om utsettelse og de kan melde fra til NAV når de ønsker å ta ut foreldrepenger.

Konklusjon

Vi mener vår praksis har solid støtte i lovens ordlyd, forarbeider, fast langvarig praksis i etaten og Trygderetten. Stortinget har i tillegg sluttet seg til denne praksisen gjennom behandlingen av Prop. 127 L (2020-2021).

I denne saken kan vi ikke se at klageren er gitt misvisende eller feilaktig informasjon fra NAV. Ut fra den gjeldende forståelsen av reglene i folketrygdloven §§ 14-10 og 14-11 er det ikke grunnlag for å gjøre om saken til klageren.

Med vennlig hilsen
Arbeids – og velferdsdirektoratet
Juridisk avdeling

Haakon Hertzberg
Juridisk direktør (konst.)

Anja Hildonen
Seksjonssjef

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur

