



SIVILOMBUDET

ARBEIDS- OG VELFERDSDIREKTORATET, Juridisk avdeling
Postboks 354
8601 MO I RANA

Vår referanse
2021/109

Deres referanse
21/5014

Vår saksbehandler

Dato
29.10.2021

Oppfølging av ombudets uttalelse – sak om foreldrepenger

Vi viser til Arbeids- og velferdsdirektoratets svar 18. oktober 2021 på vår uttalelse datert 30. juni 2021 om frist for utsettelse av fedrekvote.

Nav opprettholder sitt syn om at klageren måtte ha søkt om utsettelse på grunn av heltidsarbeid før mors siste dag med uttak av foreldrepenger for å unngå å tape stønadsdager. Lovforståelsen er i strid med det ombudet har uttalt at er gjeldende rett.

Vi har gjennomgått Navs brev, og fastholder det standpunktet og den begrunnelsen som har kommet til uttrykk i uttalelsen herfra.

I brevets første punkt kommenterer vi Navs vurdering av det rettslige innholdet i uttalelsen. Punkt 2 gjelder den videre oppfølging av saken.

1. Merknader til Navs vurdering av ombudets uttalelse.

Lovens ordlyd

Nav har tolket dagjeldende folketrygdlov § 14-10 syvende ledd om at «foreldrepenger må tas ut sammenhengende» slik at når retten til foreldrepenger er etablert og stønaden har begynt å løpe, må begge foreldrene i utgangspunktet ta ut sine respektive stønadsperioder direkte etter hverandre. Videre skriver Nav at «[S]ivilombudet forstås ikke å være uenig i dette». Det er ikke dekkende.

I uttalelsen peker vi på at kravet om sammenhengende stønadsperiode var beskrevet som én sammenhengende periode som gjaldt det samlede uttaket til begge foreldrene, før regelendringene i 2007. Vi viste deretter til lovens ordlyd på tidspunktet da klager søkte om utsettelse, der det ikke lenger kunne leses direkte ut fra loven at det var foreldrenes samlede stønadsperiode som måtte tas ut sammenhengende. Om bestemmelsen likevel måtte forstås slik, tok vi ikke stilling til i uttalelsen. Vi fant uansett ikke grunnlag for at det kunne utledes en frist av folketrygdlovens bestemmelser for når klageren måtte søke om utsettelse av uttak av sin andel av foreldrepengene.

Etter å ha vist til folketrygdloven § 14-11 første ledd bokstav b og annet ledd skriver Nav at «[L]ovgiver har vært tydelig på at foreldrepengene skal være en løpende og sammenhengende periode, med mindre denne perioden avbrytes ved søknad». Ombudet deler ikke Navs syn på hva som kan utledes av lovteksten. Selv om det legges til grunn at stønadsperioden i utgangspunktet er én sammenhengende periode som omfatter begge foreldrenes del av foreldrepengestønaden, fremgår det ikke av bestemmelsenes ordlyd at stønadsperioden bare kan utsettes for fremtiden.

Et syn om at foreldrenes samlede stønadsperiode i utgangspunktet løper sammenhengende, er etter ombudets syn fullt forenelig med at det kan søkes om utsettelse av uttak av foreldrepenger også for tid som har gått. Når loven ikke oppstiller noen frist for når det må søkes om utsettelse, kan det ikke ut fra ordlyden utledes en regel om at far må søke om utsettelse av uttak av sin del av foreldrepengene innen mors siste dag med uttak, for å unngå å tape stønad.

At en «frist» for å søke om utsettelse ikke kan utledes fra lovens ordlyd, underbygges etter vårt syn også av praksisen om å se bort ifra for sent innkommet søknad om utsettelse i de tilfellene der far ikke er informert om når han må søke om utsettelse for ikke å tape foreldrepenger. Praksisen synes å bygge på retningslinjer gitt av Arbeids- og velferdsdirektoratet i forståelse med Barne-, likestillings- og familiedepartementet slik denne korrespondansen er gjengitt i Trygderettens kjennelse med referanse TRR-2011-2581.

Det rettslige grunnlaget Trygderetten har vist til for å kunne se bort ifra at søknaden om utsettelse har kommet inn for sent, er folketrygdloven § 22-14 fjerde ledd. Bestemmelsen omhandler i utgangspunktet foreldelse. Av fjerde ledd fremgår det:

«Dersom den som har rett til en ytelse, helt eller delvis har fått avslått et krav om ytelsen på grunn av feil som Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller underliggende organer har gjort, skal ytelsen gis fra det tidspunktet den skulle ha vært gitt hvis kravet var blitt godtatt første gang det ble framsatt. Det samme gjelder dersom avslaget skyldes ufullstendige eller misvisende opplysninger fra andre enn den som har rett til ytelsen.»

Vi kan ikke se at det fremgår av Trygderettens kjennelser om det ble sett bort ifra søknadsfristen på grunn av «feil» begått av Arbeids- og velferdsetaten, eller fordi avslaget skyldes «ufullstendige» eller «misvisende opplysninger». Lovens ordlyd synes uansett å ha blitt strukket langt, ettersom far måtte ha fått informasjon om søknadsfristen selv om han ikke selv hadde vært i kontakt med Nav, for at søknadsfristen skulle gjelde. Isolert sett har ombudet likevel forståelse for praksisen som utviklet seg der foreldrepengene ikke falt bort når det ikke var gitt tilstrekkelig informasjon, ettersom «søknadsfristen» vanskelig kan leses ut fra loven og heller ikke har en åpenbar begrunnelse.

Forarbeider

Det fremgikk av dagjeldende folketrygdlov § 14-11 annet ledd at det måtte foreligge skriftlig avtale med arbeidsgiver for at uttak av foreldrepenger skulle kunne utsettes på grunn av

heltidsarbeid. I forarbeidene, Ot.prp. nr. 104 (2004–2005) punkt 7.6.6.1, sto det at avtalen «må forelegges for trygdekontoret før det graderte uttaket starter eller før utsettelsen», og at dette var viktig for å sikre rett uttak.

Den siterte forarbeidsuttalelsen gir støtte for Nav og Trygderettens forståelse av regelverket. På den andre siden kan ikke et slikt krav om at arbeidsavtalen må forelegges for Nav før utsettelsen begynner, utledes fra lovens ordlyd, der det kun fremgår at avtalen må «foreligge». Selv om Nav fortsatt kontrollerer om forelderen er i heltidsarbeid, nå ved å sjekke Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, mener ombudet det er relevant at forarbeidene vist til over, gjelder et krav om dokumentasjon som ikke lenger følges i praksis. Ombudet kan heller ikke se at det gir større sikkerhet for at forelderen faktisk er i heltidsarbeid, at Navs kontroll gjøres før utsettelsesperioden starter. Tilsvarende kontroll opp mot Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret synes å kunne gjennomføres selv om faren søker om utsettelse etter morens siste dag med uttak av stønad.

Ombudet er etter dette fortsatt av den oppfatning at forarbeidene ikke gir klare holdepunkter for at det i realiteten kan oppstilles en frist for når faren må søke om utsettelse for ikke å tape foreldrepenge støtte.

Trygderettspraksis

Nav viser til dommen i Rt. 1995 s. 54 som begrunnelse for at trygderettspraksis må tillegges stor vekt i saken. I dommen la Høyesterett til grunn at den langvarige, omfattende og konsekvente forvaltningspraksisen som forelå, måtte tillegges «betydelig vekt» ved fortolkningen av den aktuelle bestemmelsen i saken. Som det fremgår av vår uttalelse, oppfatter ombudet praksisen fra Nav og Trygderetten som langvarig, omfattende og konsekvent. Praksisen må dermed i utgangspunktet tillegges betydelig vekt ved tolkningen av regelverket.

Høyesterettsdommen gjaldt rett til utvidet barnetrygd. «Utvidet barnetrygd» innebærer at det ytes stønad for ett barn mer enn antallet barn stønadsmottaker har. Av dagjeldende barnetrygdloven § 2 annet ledd fremgikk det at den som skulle motta utvidet barnetrygd, måtte være «alene om omsorgen for barn» og oppfylle ett av tre alternative vilkår i bokstavene a) til c). Vilkåret om at forelderen måtte være alene om omsorgen for barn, ble av Trygderetten tolket slik at retten til utvidet barnetrygd bortfalt ved inngåelse av ekteskap.

Høyesterett konkluderer med at det ikke var «tvilsomt at lovteksten, sammenholdt med forarbeidene, ga trygdemyndighetene tilstrekkelig grunnlag for å fastslå at retten til utvidet barnetrygd bortfalt når den stønadsberettigede inngikk ekteskap». Høyesterett «tilføyer» deretter at tolkningen samsvarer med trygderettspraksis. Den langvarige, omfattende og konsekvente forvaltningspraksis som forelå, måtte i seg selv tillegges betydelig vekt. Trygderettspraksisen ble altså vist til for å underbygge en tolkning som Høyesterett mente også kunne utledes av lovteksten, sammenholdt med forarbeidene.

Høyesterettsdommen skiller seg dermed, etter ombudets syn, fra saken som vår uttalelse gjelder, ettersom løsningen som følger av Navs og Trygderettens praksis, har liten støtte i

lovens ordlyd og andre sentrale rettskilder. Selv om trygderettspraksisen skal tillegges betydelig vekt, kan den ikke føre til at reglene tolkes med et innhold som ikke oppfyller hjemmelskravet som gjelder for ytelser etter folketrygdløven.

Etterarbeider

I forslagene om å fjerne regelen om sammenhengende stønadsperiode i Prop. 184 L (2012–2013) og Prop. 127 L (2020–2021) beskrev departementet gjeldende rett i samsvar med Nav og Trygderettens praksis. Den mest omfattende beskrivelsen i etterarbeidene av gjeldende rett når det gjelder fristen for å søke om utsettelse, fremgår av departements vurderinger under punkt 4.3.1 i Prop. 127 L (2020–2021) om behovet for lovendring. Omtalen av gjeldende rett er kortfattet og uten nærmere rettslig begrunnelse. Ombudet anser derfor etterarbeidene for å ha svært begrenset vekt som rettskilde.

Vi legger til at en kort beskrivelse av gjeldende rett i et lovendringsforslag, ikke kan forstås som at Stortinget ved det har tatt stilling til gjeldende rett, slik Nav synes å argumentere med.

2.Sivilombudets oppfølging av Navs svarbrev

I Innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til sivilombudsloven (Innst.409 L (2020–2021) s. 39) understreker komiteen at det er en klar forventning fra Stortinget om at forvaltningen retter seg etter ombudets uttalelser, «også der forvaltningen er uenig med ombudet».

Jeg er innforstått med at det i noen saker kan være grunner til ikke å følge Sivilombudets uttalelse på tross av Stortingets forventning. I denne saken har Nav ikke vist til andre grunner enn at NAV er uenig med ombudet. Jeg imøteser derfor en begrunnelse for hvilke sider ved denne saken som tilsier at Nav ikke skal følge ombudets konklusjon, utover at NAV er uenig med ombudet.

Det kan ha store konsekvenser for mange foreldre at Nav velger ikke å følge ombudets syn på gjeldende rett. Tolkningsspørsmålet er av betydning utenfor den konkrete saken som uttalelsen gjelder. Så fremt Nav står fast på sitt standpunkt, mener jeg det er god grunn til at klager, eller andre som står i en tilsvarende situasjon, skal få prøvd sin sak for domstolene. Ombudet vil derfor på forespørsel anbefale søksmål.

Hanne Harlem
sivilombud

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.