

Barne- og familiedepartement

Høringsnotat

Forslag til endringer i barnetrygdloven

12. januar 2024

1	Høringsnotatets hovedinnhold	4
2	Bakgrunn	5
3	Hensynet til barnets beste	6
4	Gjeldende rett	7
4.1	Barnetrygdloven.....	7
4.2	Utlendingsloven	9
4.3	Kontantstøtteleven	9
4.4	Folketrygdloven	10
4.4.1	Uriktige avslag	10
4.4.2	Krav er ikke framsatt.....	11
4.5	Forskotteringsloven.....	11
5	Nordisk rett	12
5.1	Danmark.....	12
5.2	Sverige	13
5.3	Finland	13
5.4	Island.....	13
6	Departementets vurdering og forslag	14
6.1	Innledning	14
6.2	Virkninger av å oppheve bestemmelsen om etterbetaling i barnetrygdloven.14	
6.3	Ny hovedregel om etterbetaling.....	15
6.4	Behovet for ny unntaksregel	17
6.5	Presisering av når rett til barnetrygd oppstår ved flytting til Norge for personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse	18
6.6	Overgangsregler og tilbakevirkning.....	19
6.6.1	Innledning.....	19
6.6.2	Forslag til endringer i etterbetalingsreglene med overgangsregler	20
6.6.3	Forslag til endringer i bosettingskravet ved midlertidig kollektiv beskyttelse ²³	
6.6.4	Forslag til overgangsregler til endringslov.....	24
6.6.5	Oppsummering av virkninger for ulike typetilfeller	25
6.7	EMK P1-1 og diskrimineringsvernet	26
6.7.1	EMK P1-1	26
6.7.2	Vern mot diskriminering	27

7	Økonomiske og administrative konsekvenser	28
7.1	Økonomiske konsekvenser	28
7.2	Administrative konsekvenser	29
7.3	Andre konsekvenser	29
7.3.1	UDIs refusjonskrav	29
7.3.2	Personvern	30
8	Forslag til lov om endringer i barnetrygdloven	30

1 Høringsnotatets hovedinnhold

Barne- og familiedepartementet foreslår i dette høringsnotatet at dagens regel om etterbetaling av barnetrygd i lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd (barnetrygdloven) oppheves, og samtidig erstattes med regler om etterbetaling som er mer sammenlignbare med reglene i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) og annet relevant regelverk. Når dagens regler i barnetrygdloven endres, vil dette gjelde generelt. Det innebærer at også grupper som har rett til barnetrygd, men ikke har søkt, mister retten til etterbetaling slik den nå er i barnetrygdloven. Departementet foreslår derfor å gjøre nødvendige tilpasninger og gi overgangsregler, slik at hensynet til disse gruppene blir tilstrekkelig ivaretatt.

Etter barnetrygdloven kan barnetrygd gis for opptil tre år før kravet ble satt fram, dersom vilkårene for rett til stønad var oppfylt i denne perioden. Departementet foreslår i høringsnotatet at barnetrygd, som en generell hovedregel, bare skal kunne etterbetales med virkning opptil tre måneder tilbake i tid dersom vilkårene for rett til barnetrygd har vært oppfylt i denne perioden. En slik regel vil etter departementets vurdering gi berettigede med behov for det tilstrekkelig med tid til å områ seg i de fleste tilfeller.

Departementet foreslår videre at det innføres en unntaksregel etter mønster av folketrygdloven ved at barnetrygd kan gis for opptil tre år før kravet ble satt fram i tilfeller der den som har rett til ytelsen åpenbart ikke har vært i stand til å sette fram krav tidligere, eller dersom det er på det rene at forsinkelsen med å sette fram krav skyldes misvisende opplysninger fra Arbeids- og velferdsetaten (NAV). Etter departementets vurdering er det viktig å ha regler som ivaretar den enkeltes rettsikkerhet i situasjoner der vedkommende selv ikke kan lastes for feilen eller ikke er i stand til å ivareta sine interesser. En unntaksadgang vil være en sikkerhetsventil som ivaretar den stønadsberettigede i disse tilfellene.

Etter departementets vurdering er det behov for å presisere når personer med midlertidig kollektiv beskyttelse tidligst kan anses bosatt i riket etter barnetrygdloven, som er utgangspunktet for retten til barnetrygd. Siden retten til midlertidig kollektiv beskyttelse i første omgang varer i 12 måneder, foreslår departementet å presisere at det først er ved videreføring av retten til opphold etter utløpet av denne midlertidige, ettårige oppholdstillatelsen at disse barna anses bosatt i Norge. Situasjonen vil da bli mer sammenlignbar med situasjonen for andre som har søkt asyl i Norge. Presiseringen innebærer at barnetrygd vil kunne innvilges med virkning fra måneden etter at den midlertidige kollektive beskyttelsen utløper, og oppholdet overstiger 12 måneder, samtidig som det klarlegges at vilkårene for rett til barnetrygd ikke har vært oppfylt fram til dette tidspunktet. I praksis betyr dette at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse ikke lenger vil få etterbetalt barnetrygd for det første året de har bodd i Norge. Departementet foreslår at regelen får anvendelse for de som har fått sin første midlertidige oppholdstillatelse fra og med 7. desember 2023, dvs. fra samme dato som regjeringen gjorde det kjent at det blir iverksatt tiltak med formål å blant annet bidra til et mer

bærekraftig nivå på ankomstene, inkludert endringer i ordningen om etterbetaling av barnetrygd. Departementet foreslår overgangsregler for endringene i bosettingskravet, og også for endringene i etterbetalingsreglene.

2 Bakgrunn

Norge har mottatt en økende andel fordrevne fra Ukraina. Regjeringen har derfor besluttet at det skal ses på tiltak som kan utjevne ankomsten til Norge til nivåer på linje med våre naboland, herunder innstramminger i tjenester og ytelser, både i mottaksfasen og etter bosetting. I vurderingene er det lagt særlig vekt på forventet effekt på tilstrømmingen. Det er samtidig forsøkt å unngå tiltak som får betydelige uheldige konsekvenser for barn og unges rettigheter og levekår, som svekker arbeidsdeltakelsen eller som i betydelig grad flytter utgifter fra én stønadsordning til en annen.

Barnetrygden er en viktig overføringsordning til barnefamiliene, og skal kompensere for noen av merutgiftene familier har til å forsørge barna. Barnetrygden er en bostedsbasert, universell trygdeordning hvor alle med lovlig opphold i Norge behandles likt. Det er et vilkår for rett til barnetrygd at barnet er bosatt i Norge. Et barn som kommer til Norge fra et land utenfor EU/EØS, vil som oftest være å regne som bosatt her hvis det sannsynliggjøres at oppholdet skal ha en varighet på mer enn 12 måneder. Gitt at bosattvilkåret er oppfylt, og barnet og den barnet bor fast hos har lovlig opphold i Norge, har praksis vært at barnet regnes som bosatt fra innreisedato. Etter søknad kan barnetrygd gis for opptil tre år før den kalendermåneden da kravet ble satt fram (etterbetaling) dersom vilkårene for stønad var oppfylt i denne perioden.

Ukrainere som omfattes av ordningen for midlertidig kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, vil ikke ha rett til barnetrygd ved ankomst fordi oppholdstillatelsen er på akkurat 12 måneder. Dersom oppholdstillatelsen for ukrainske flyktninger blir forlenget utover ett år, kan det i dag søkes om løpende barnetrygd og også etterbetaling tilbake i tid. I praksis vil det for ukrainere være tale om etterbetaling i ett år.

Regjeringen legger til grunn at omfanget av ytelser, herunder familieytelser, kan påvirke valg av bostedsland. Som ett av flere tiltak, som regjeringen i sum legger til grunn vil bidra til å utjevne ankomstnivået av fordrevne fra Ukraina med våre naboland, foreslås å oppheve dagens bestemmelse om etterbetaling i barnetrygdloven. Etterbetaling etter dagens regler vil kunne utgjøre et større beløp, og kan av den grunn være med på å gi et signal om gode norske ordninger, noe som kan gjøre det attraktivt for fordrevne fra Ukraina å komme til Norge. Ved vurderingen av hvordan endringene i ordningen nærmere bør gjennomføres, har departementet blant annet sett nærmere på hensynene bak etterbetalingsregler for sammenlignbare ytelser, særlig etter folketrygdloven, og hvilke grupper som kan rammes av en oppheving av dagens regel. Målet er at endringene, så langt det er mulig, er målrettet og ikke får utilsiktede og uheldige konsekvenser.

3 Hensynet til barnets beste

Statens plikter når det gjelder ivaretagelse av en viss levestandard for barn omtales i barnekonvensjonen artiklene 26 og 27, se også Grunnloven § 104. Grunnloven § 104 og FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 3 bestemmer videre at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og beslutninger som gjelder barn. At barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, innebærer at det ikke er det eneste hensynet som skal vektlegges. Det må derfor gjøres avveininger av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende, her ved endringer i ytelse som barnetrygd.

Forslagene i høringsnotatet innebærer at reglene om etterbetaling av barnetrygd i barnetrygdloven oppheves/strammes inn for alle. Forslaget endrer hovedregelen om perioden med rett til etterbetaling, fra opptil tre år til opptil tre måneder før krav blir fremmet. Forslaget kombineres med et skjerpet bosattkrav som berører personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, i praksis nå ukrainere spesielt. Dette innebærer at denne gruppen ikke lenger vil få etterbetalt barnetrygd for det første året i Norge, fordi gruppen ikke lenger vil anses å oppfylle vilkårene for barnetrygd i denne perioden. Departementet foreslår at regelen gis virkning for alle som får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse for første gang fra og med 7. desember 2023.

Forslagene til lovendringer har i utgangspunktet mulige negative konsekvenser for alle familier med barn som har krav på etterbetaling av barnetrygd. Dette har indirekte konsekvenser for barna i disse familiene. Forslagene påvirker særlig ukrainske familier og barn, fordi dette er den største gruppen som mottar etterbetaling i dag, og fordi lengden på etterbetalingsperioden i praksis er på ett år. Videre endres skjæringstidspunktet/virkningstidspunktet for etterbetaling av barnetrygd for denne gruppen gjennom forslag til endringer i bosattkravet. Det er samtidig viktig å være oppmerksom på at formålet med barnetrygden er å bidra til å dekke noen av de løpende utgiftene familiene har til å forsørge barna. Etterbetaling av barnetrygd skiller seg fra løpende månedlig utbetaling av barnetrygd ved at den ikke i samme grad bidrar til å dekke deler av barnets løpende behov for forsørgelse. På etterbetalingstidspunktet vil barnet allerede være forsørget for perioden som er gått. Asylsøkere, herunder barnefamilier, ivaretas økonomisk i mottakssystemet gjennom stønadsordninger.

Utlendingsdirektoratet (UDI) utbetaler i dag et forskudd på stønad til beboere med barn på asylmottak fram til NAV har ferdigbehandlet søknaden om barnetrygd etter barnetrygdloven. Etter det departementet forstår, vil en ev. fjerning av ordningen med etterbetaling i utgangspunktet ikke få konsekvenser for beboerne under oppholdet i asylmottak, se beskrivelsen under 7.3.1. Ukrainere som omfattes av ordningen for midlertidig kollektiv beskyttelse mottar også ulike ytelse til livsopphold fra ankomst. Samlet sett tilsier dette at barna som berøres særskilt, er ivaretatt gjennom andre ordninger, slik at deres levestandard skal være sikret på en forsvarlig måte fra myndighetenes side.

Opphør av dagens regler om etterbetaling i barnetrygdloven vil gjelde generelt. Det innebærer at også grupper som har rett til barnetrygd, men ikke har søkt, mister retten til

etterbetaling slik den nå er i barnetrygdloven. Departementet foreslår derfor å gjøre nødvendige tilpasninger og overgangsregler slik at hensynet til disse gruppene, inkludert barna, blir tilstrekkelig ivaretatt.

Det er her, som ved andre tiltak som kan ha konsekvenser for barn, nødvendig å veie ulike hensyn opp mot hverandre. Barnets beste skal tillegges vekt ved vurderingen av konsekvenser ved lovforslag som påvirker dem. Etterbetaling av barnetrygd er en ordning som påvirker enkelte barnefamiliers økonomi og har slik sett en indirekte betydning for barna i disse familiene. Samtidig har Norge mottatt en økende andel fordrevne fra Ukraina sammenlignet med våre naboland. Dette er en ny situasjon som setter både mottakssystemet, bosettingen og kapasiteten i mange kommuner under press. Presset er ikke et avgrenset spørsmål om finansiering, men er også knyttet til tilgang på ressurser og kapasitet i tjenestene. Sterke samfunnsmessige hensyn tilsier at det gjennomføres tiltak som kan utjevne ankomsten til Norge til nivåer på linje med våre naboland.

Hensynet til barn på gruppenivå (alle barn i Norge) trekker også i samme retning. Dersom tiltak slik foreslått ikke settes i verk, kan konsekvensene bli at mange andre barn i Norge får redusert sine velferdstilbud på grunn av press i kommunene. Konsekvensen av dette kan bli betydelig. Som ovenfor nevnt, foreslås overgangsregler som reduserer negative konsekvenser for familier som har rett til etterbetaling av barnetrygd.

4 Gjeldende rett

4.1 Barnetrygdloven

Barnetrygd reguleres av lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd (barnetrygdloven). Formålet med ytelsen er å bidra til å dekke utgifter til forsørgelse av barn, jf. § 1 første ledd. Utvidet barnetrygd skal bidra til å dekke merutgifter en forelder har som enslig forsørger, jf. § 1 andre ledd.

Rett til barnetrygd har foreldre eller annen omsorgsperson som har barn under 18 år boende fast hos seg, dersom barnet er bosatt i riket etter bestemmelsene i barnetrygdloven § 4, jf. barnetrygdloven § 2.

Barnetrygdloven § 4 første ledd angir i bokstav a-d alternative vilkår for når barnet regnes som bosatt i riket. Med riket menes Norge, unntatt Svalbard, Jan Mayen og norske biland. Bosattvurderingen er knyttet til om barnet og/eller omsorgspersonen på nærmere vilkår har oppholdt seg eller skal oppholde seg i Norge i *mer* enn 12 måneder. Det er et tosporet system der barnet enten kan avlede sin bosattstatus via morens bosattstatus, eller selv skal oppholde seg i Norge i mer enn 12 måneder. Retten til barnetrygd foreligger fra innflytting til Norge når det på dette tidspunkt er sannsynliggjort at oppholdet vil overstige 12 måneder, og det dreier seg om et lovlig opphold, jf. § 4 andre ledd. Personer som omfattes av ordningen for midlertidig kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34, har ikke rett til barnetrygd ved ankomst til Norge, fordi oppholdstillatelsen er på akkurat 12 måneder, og altså ikke tilstrekkelig for å gi rett til barnetrygd.

Både ordinær og utvidet barnetrygd klassifiseres som familieytelser under trygdeforordningen (forordning 883/04), noe som blant annet kan medføre at vilkåret om at barnet må være bosatt i Norge for å få rett til barnetrygd anses oppfylt dersom barnet bor i en annen stat som anvender trygdeforordningen, se artiklene 7 og 67. Forutsetningen er at norsk rett skal anvendes, og at personkretsen er omfattet av trygdeforordningen.

Det er et vilkår for rett til barnetrygd at barnet og den barnet bor fast hos har lovlig opphold i Norge, jf. barnetrygdloven § 4 andre ledd. Hva som utgjør et lovlig opphold, er regulert i lov 15. mai 2008 nr 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, slik fordrevne ukrainere har fått, er omfattet.

Det er et skjerpet bosattkrav etter barnetrygdloven § 4 fjerde ledd. Barn som har søkt asyl i Norge anses tidligst som bosatt her fra og med den kalendermåneden det er truffet vedtak om å gi asyl eller oppholdstillatelse i Norge. En asylsøker regnes derfor først som bosatt i Norge med virkning fra den kalendermåneden vedtaket om oppholdstillatelse er fattet, selv om vedtaket har tilbakevirkende kraft. Retten til barnetrygd vil da først kunne inntre fra kalendermåneden etter at vedkommende regnes som bosatt i Norge, se barnetrygdloven § 11 første ledd. Asylsøkere vil altså etter dette kunne ha oppholdt seg i Norge i over 12 måneder, uten at de har rett til barnetrygd hvis det ikke er fattet vedtak om å gi asyl eller opphold på annet grunnlag.

Barnetrygdloven § 11 gir regler om stønadsperiode for barnetrygd. Første ledd angir virkningstidspunktet for når stønaden kommer til utbetaling. Barnetrygd gis fra og med kalendermåneden etter at vilkårene for rett til barnetrygd er oppfylt og tidligst med virkning fra kalendermåneden etter at barnet er født.

Etter barnetrygdloven § 11 andre ledd første punktum kan barnetrygd etterbetales med virkning opptil tre år tilbake i tid år dersom vilkårene for rett til stønad var oppfylt i denne perioden. Grensen på tre år er absolutt. Krav på barnetrygd foreldes altså fortløpende, og krav som er eldre enn tre år anses foreldet. Utgangspunktet for beregningen av fristen er kalendermåneden kravet ble satt fram. Etterbetaling av barnetrygd forutsetter at barnetrygden ikke allerede er utbetalt for samme tidsrom til en annen berettiget stønadsmottaker.

Dagens regler om etterbetaling i barnetrygdloven er en videreføring av tidligere regler i barnetrygdloven av 1946, se Ot.prp.nr. 57 (2000-2001), og har vært uforandret siden loven ble vedtatt i 2002. I lovproposisjonen går det fram at de samme prinsipper og mål som ved utarbeidelsen av ny lov om folketrygd, se Ot.prp. nr. 29 (1995-1996), ble lagt til grunn ved ny barnetrygdlov. Hovedmålsettingen var en enklere lov som er mest mulig forståelig for den enkelte og lettest mulig å praktisere for trygdeetaten.

Ved saksbehandlingen etter barnetrygdloven får forvaltningsloven anvendelse, likevel slik at enkelte av folketrygdlovens bestemmelser er gitt tilsvarende anvendelse så langt de passer, se barnetrygdloven § 16. Folketrygdens regler i § 22-13 og § 22-14 om etterbetaling og foreldelse er ikke omfattet av bestemmelser som skal gis tilsvarende anvendelse for barnetrygd.

Utgangspunktet ved vurderingen av om det foreligger rett til norsk barnetrygd, er at de nasjonale vilkårene i barnetrygdloven må være oppfylt. Dette utgangspunktet må imidlertid fravikes der det er nødvendig av hensyn til EØS-avtalens regler, trygdeforordningen og ev. andre trygdeavtaler.

4.2 Utlendingsloven

Førstegangs oppholdstillatelse i Norge gis som midlertidig oppholdstillatelse i inntil fem år av gangen, jf. utlendingsloven § 60. Med mindre annet er fastsatt i utlendingsloven eller utlendingsforskriften, skal tillatelse gis for minst ett år. Videre har en utlending etter søknad rett til fornyelse av en midlertidig oppholdstillatelse dersom grunnlaget for førstegangs tillatelse fortsatt er til stede, jf. utlendingsloven § 61. Dette gjelder likevel ikke dersom det framgår av utlendingsloven eller utlendingsforskriften at oppholdstillatelsen ikke kan fornyes eller det foreligger omstendigheter som vil gi grunn til å nekte utlendingen adgang til eller opphold i riket i medhold av andre bestemmelser i utlendingsloven. Fornyet tillatelse gis som midlertidig oppholdstillatelse og som regel for ett eller to år.

For personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse gjelder det egne regler for varighet og forlengelse av oppholdstillatelsen, jf. utlendingsloven § 34. Midlertidig kollektiv beskyttelse gis for ett år av gangen og kan fornyes eller forlenges inntil tre år fra det tidspunktet vedkommende første gang fikk oppholdstillatelse. Tillatelsen kan bare fornyes eller forlenges dersom vilkårene for dette er oppfylt, og ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse ikke er opphevet, jf. utlendingsloven § 61 andre ledd. For personer fordrevet fra Ukraina som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse følger vilkårene for forlengelse av utlendingsforskriften § 7-5 a.

Etter gjeldende rett har personer som omfattes av ordningen for midlertidig kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon ikke rett til barnetrygd ved ankomst. For rett til barnetrygd må barnet være ansett som bosatt i Norge i minst 12 måneder og en dag, jf. barnetrygdloven § 4 første ledd. Oppholdstillatelsen som ukrainske flyktninger har fått er, som det framgår ovenfor, på akkurat 12 måneder, og altså ikke tilstrekkelig for å gi rett til barnetrygd. Barnetrygd kan etterbetales for opptil tre år før den kalendermåneden da kravet ble satt fram, dersom vilkårene for rett til stønad var oppfylt i denne perioden, jf. barnetrygdloven § 11 andre ledd. Etter gjeldende praksis gis ukrainere rett til å søke om både løpende barnetrygd og også etterbetaling inntil tre år tilbake i tid dersom oppholdstillatelsen forlenges utover ett år. I praksis vil det for ukrainere være aktuelt med etterbetaling i ett år.

4.3 Kontantstøtteleven

Det følger av lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteleven) § 8 andre ledd at kontantstøtte kan gis for opptil tre måneder før den måneden da søknad ble framsatt, dersom vilkårene for rett til støtte var oppfylt i denne perioden. Bakgrunnen for denne regelen framgår av Ot.prp. nr 56 (1997-1998) punkt. 4.3:

Ut fra hensynet til kontroll foreslår departementet at kontantstøtte ikke skal kunne etterbetales for mer enn 3 måneder forut for det tidspunkt da søknad er innlevert trygdekontoret. Hvis det skulle åpnes for tilbakebetaling også for lengre tid tilbake, vil det kunne by på store vanskeligheter for trygdekontoret å etterprøve de opplysninger støttemottaker gir om bruk av barnehage.

Krav på kontantstøtte foreldes altså fortløpende slik at etterbetaling som følge av sen kravsfremsettelse aldri kan foretas med virkning for lenger tid tilbake enn 3 måneder. Bestemmelsen tilsvare folketrygdloven § 22-13 tredje ledd, se Ot.prp. nr. 56 (1997-98) s. 10.

Ved saksbehandlingen etter kontantstøtteloven får forvaltningsloven anvendelse, likevel slik at enkelte av folketrygdlovens bestemmelser er gitt tilsvarende anvendelse så langt de passer, se kontantstøtteloven § 17. Folketrygdens regler i § 22-13 og § 22-14 om etterbetaling og foreldelse er ikke omfattet av bestemmelser som skal gis tilsvarende anvendelse for kontantstøtte.

4.4 Folketrygdloven

Alminnelige regler om frister for å framsette krav, virkningstidspunkt og etterbetaling står i folketrygdloven § 22-13. Etter § 22-13 første ledd må det normalt settes fram et krav for at man skal ha rett til ytelse etter folketrygdloven. Kravtidspunktet har betydning for når ytelsen skal utbetales fra, men også for når kravet går tapt. Bestemmelsen må ses i sammenheng med folketrygdloven § 22-12. Det fins egne fristbestemmelser for krav om ytelse som utbetales som et engangsbeløp i folketrygdloven § 22-13 andre ledd.

Folketrygdloven § 22-13 tredje ledd stadfester en hovedregel om etterbetaling av løpende ytelse. Etterbetaling gis for opptil tre måneder før den måneden da kravet ble satt fram, dersom vilkårene var oppfylt i denne perioden. Av NAVs rundskriv R22-0 går det fram at

[...] Bestemmelsen er i realiteten ikke en ren fristbestemmelse, men mer en bestemmelse om virkningstidspunkt. Den sier ikke at krav må fremsettes innen en viss frist for at man skal få rett til en ytelse. Den sier derimot at en ytelse som gis pr. dag eller måned bare gis for opptil tre måneder før den måned da kravet ble satt frem. Man kan derfor fremsette krav når som helst etter at vilkårene for ytelse er til stede, men kan altså etter hovedregelen ikke få ytelse lenger enn tre måneder tilbake selv om vilkårene har vært til stede vesentlig lenger. Det er viktig å påse at vilkårene for den aktuelle ytelsen har vært oppfylt i hele perioden det etterbetales for. [...]

Det er gitt enkelte særregler for barnepensjon, overgangsstønning og alderspensjon.

4.4.1 Uriktige avslag

I tilfeller der 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 etter folketrygdloven § 22-14 fjerde ledd første punktum gis fra det tidspunktet den skulle ha vært gitt hvis kravet var blitt god tatt første gang det ble framsatt. Bestemmelsen regulerer tilfeller der en person, på grunn av

feil gjort av administrasjonen, helt eller delvis har fått avslått kravet sitt. Dette inkluderer rettsanvendelsesfeil, og ytelsen skal gis fra det tidspunktet den skulle ha vært gitt hvis feilen ikke var blitt gjort. Det er således ingen grense for hvor langt tilbake i tid man må rette dersom det først er konstatert at det er gjort feil, og foreldelsesloven gjelder ikke. Også ved omgjøring av eget tiltak fra NAVs side, se særlig forvaltningsloven § 35 bokstav c, hjemler bestemmelsen fastsettelse av virkningstidspunkt lenger tilbake enn det som følger av folketrygdloven § 22-12 og § 22-13 tredje ledd. Alle typer feil er omfattet og det er ikke krav om skyld eller uaktsomhet fra NAVs side, eller at vedtaket er ugyldig.

4.4.2 Krav er ikke framsatt

Det følger av folketrygdloven § 22-13 syvende ledd at stønadene kan gis for opptil tre år før kravet ble satt fram, dersom den som har rett til ytelsen, åpenbart ikke har vært i stand til å sette fram krav tidligere eller dersom trygdens organer har gitt misvisende opplysninger.

Det skal etter rettspraksis mye til for at et medlem åpenbart ikke har vært i stand til å sette fram krav. Det vil være en presumsjon for dette ved alvorlige sinnslidelser. Vilkåret kan etter omstendighetene også være oppfylt i andre tilfeller. Det mest praktiske eksempel på andre alternativ i bestemmelsen er at vedkommende har eller har hatt alvorlig sykdom eller skade. På grunn av psykisk sykdom kan medlemmet mangle innsikt i egen tilstand. Det stilles et høyt beviskrav gjennom bruken av formuleringen «åpenbart» i lovteksten.

Misvisende opplysninger fra NAV kan også omfatte manglende opplysninger. Trygderetten har i flere kjennelser lagt til grunn at svikt i rutine med å informere etterlatte om deres rettigheter når trygdekontoret var blitt kjent med et dødsfall, må anses som manglende opplysninger som sidestilles med «misvisende opplysninger».

Det er en absolutt betingelse for å benytte unntaksregelen at vilkårene for rett til ytelsen har vært oppfylt i hele etterbetalingsperioden.

Etter folketrygdloven § 22-17 b kan det ikke kreves erstatning etter alminnelige erstatningsrettslige regler for tidsrom som faller utenfor folketrygdloven § 22-13. Det er heller ikke anledning til å få ytterligere renter eller erstatning for rentetap i andre tilfeller eller i større utstrekning enn det som følger av folketrygdloven § 22-17.

Bestemmelsen er ikke ment som et generelt unntak fra erstatningsretten for NAVs virksomhet, men gjelder bare saker der det blir etterbetaling etter folketrygdloven § 22-13 eller § 22-14 fjerde ledd, se Ot.prp. nr. 76 (2007–2008) punkt 5.

4.5 Forskoteringsloven

Lov 17. februar 1989 nr. 2 om bidragsforskott (forskoteringsloven) § 7 har bestemmelser om utbetaling og etterbetaling av bidragsforskott. Det følger av forskoteringsloven § 7 første ledd første punktum at bidragsforskott ytes fra og med den kalendermåned vilkårene for forskott er oppfylt. Det kan ikke ytes bidragsforskott for lengre tid tilbake enn tre måneder før den måneden kravet om forskott ble satt fram, se samme ledds andre punktum. Bestemmelsen må ses i sammenheng med lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og

foreldre (barneloven) § 72 første ledd. Så fremt vilkårene for rett til bidragsforskott er oppfylt, gjøres ingen ytterligere vurderinger.

Etter forskotteringsloven § 7 andre ledd første punktum følger at dersom vilkårene for rett til bidragsforskott var oppfylt på et tidligere tidspunkt enn nevnt i første ledd andre punktum, kan det bestemmes at etterbetaling skal skje for opptil tre år dersom det er på det rene at vedkommende ikke har satt fram krav tidligere på grunn av uriktige eller misvisende opplysninger fra NAV. Bestemmelsen tilsvarende lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) § 22-13 syvende ledd. Bakgrunnen for bestemmelsen framgår av forarbeidene, Ot. prp. nr. 76 (1987-1988), kapittel 9, side 11, hvor følgende er uttalt:

[...] Etterbetaling forutsettes bare å gjelde i de tilfelle det er bidragsfogden som har forsømt sin veiledningsplikt. Forsømmelse av den informasjonsplikt som sosialkontor og trygdekontor forutsettes å få etter punkt 8, skal ikke gi utvidet rett til etterbetaling. Det kan likevel reises spørsmål om ikke manglende informasjon fra trygdekontor/sosialkontor også bør få samme rettsvirkning. Departementet har funnet det riktig å begrense etterbetaling på grunn av feilaktig eller manglende informasjon til en periode på 3 år. Dette tilsvarende reglene i folketrygdlovens § 14-9. I samsvar med folketrygdens regler skal begrensningen likevel ikke gjelde når konkrete krav om bidragsforskott er avslått ved en feil som ikke kan tilskrives den som har satt fram kravet. Bestemmelsene innebærer en viss innstramming i forhold til dagens praksis.

Etter forskotteringsloven § 7 andre ledd andre punktum følger at dersom et krav om bidragsforskott er avslått, og dette skyldes en feil som ikke kan tilskrives den som har satt fram kravet, kan etterbetaling skje for en lengre periode enn 3 år.

5 Nordisk rett

Alle de nordiske landene har ytelser som tilsvarende barnetrygd. Nedenfor følger en kortfattet oversikt over regelverket i de andre nordiske landene.

5.1 Danmark

I Danmark er det et krav om forutgående botid for rett til full barnetrygd på seks år. For å få full barnetrygd er det et vilkår at borgeren har bodd eller arbeidet i Danmark, Grønland eller Færøyene i seks år i løpet av de siste ti årene. Perioder fra et annet EØS-land likestilles med perioder i Danmark. Hvis borgeren har kortere botid eller arbeidsperioder, utbetales ytelsen forholdsmessig. Ytelsen utbetales med ulike satser, avhengig av barnets alder og deles mellom foreldrene.

Ukrainske innvandrere vil ikke kunne motta full barnetrygd fra Danmark før de har bodd eller arbeidet i Danmark i minimum seks år. De kan få en forholdsmessig andel av barnetrygden fra de har hatt lovlig opphold i fem måneder og frem til de har opptjent full rett til ytelsen.

I Danmark kan barnetrygd etterbetales med tre års tilbakevirkning.

5.2 Sverige

Foreldre som bor og har barn i Sverige mottar barnetrygd og studiebidrag (barnetrygd fra 16-18 år). Det er ikke nødvendig å søke om ytelsene i Sverige. Den utbetales automatisk og kommer en gang i måneden. Sverige har i tillegg et flerbarnstillegg for de som har to eller flere barn.

For personer med midlertidig opphold (som ukrainerne) forutsetter retten til ytelsene at mottakeren har vært bosatt i Sverige i minst 12 måneder. Hvis de har kommet til Sverige med en annen oppholdstillatelse, kan de få stønaden utbetalt på et tidligere tidspunkt. Dette avhenger av typen oppholdstillatelse som er gitt. Det er nå mange ukrainere som har rett til ytelsen i Sverige, fordi de har vært i landet i over ett år.

I Sverige utbetales barnetrygd fra det tidspunktet retten oppstår, uten søknad. Barnetrygden kan etterbetales i inntil to år.

5.3 Finland

Finland utbetaler barnetrygd for alle barn som er fast bosatt i Finland. Utbetalingen opphører når barnet er 17 år. Det er et vilkår for retten til barnetrygd at barnets forelder bor i Finland. Utbetalingen av barnetrygden opphører dersom barnet flytter til utlandet permanent sammen med sin verge. Barnetrygden er skattefri inntekt og avhenger av antallet barn i familien.

For personer med midlertidig opphold (som ukrainerne) forutsetter retten til ytelsene at mottakeren har vært bosatt i Finland i minst 12 måneder. Hvis de har kommet til Finland med en annen oppholdstillatelse, kan de få stønaden utbetalt på et tidligere tidspunkt. Dette avhenger av typen oppholdstillatelse som er gitt. Det er nå mange ukrainere som har rett til ytelsen i Finland, fordi de nå vært i landet i over ett år.

I Finland kan barnetrygd etterbetales med seks måneders tilbakevirkning.

5.4 Island

Det er ikke noe fast beløp for barnetrygd per barn/per måned, og størrelsen på barnetrygden beregnes individuelt på bakgrunn av inntekten til barnets forsørgere (behovsprøvd). Ytelsen utbetales etterskuddsvis og beregnes på bakgrunn av ligningen fra året før. Beløpet deles i to utbetalinger, den første 1. juni og den andre 1. oktober. Det er mulig å søke om forskudd som betales 1. februar og 1. mai. Det er ikke nødvendig å søke dersom foreldrene og barnet/barna bor hele året på Island. Full ytelse utbetales for barnets fødselsår, men ingen ytelse utbetales for det året et barn fyller 18 år.

Ukrainere som har oppholdstillatelse på Island, har rett til barnetrygd fra det tidspunktet de er registrert bosatt på Island.

På Island kan barnetrygd etterbetales med inntil seks skatteårs tilbakevirkning. Det beregnes ikke barnetrygd for år det ikke søkes spesifikt om. Det må søkes årlig.

6 Departementets vurdering og forslag

6.1 Innledning

Hovedmålsettingen med å oppheve dagens etterbetalingsregel for barnetrygd, er at tiltaket sammen med en rekke andre tiltak, kan bidra til at ankomstene fra Ukraina kommer mer på nivå med ankomstene til våre naboland. Ankomstnivået til Norge har økt etter sommeren 2023. Fra august til nå har over halvparten av alle ukrainere som kommer til et nordisk land kommet til Norge. Dette er en ny situasjon som setter både mottakssystemet, bosettingen og kapasiteten i mange kommuner under press. Det forventes høye ankomsttall også i 2024. Det er et mål at dette tiltaket, sammen med andre tiltak, i sum vil utjevne ankomstnivået med våre naboland og bidra til et mer bærekraftig nivå på ankomstene.

Det understrekes at forslag om å oppheve retten til etterbetaling i opptil tre år ikke påvirker barns rett til løpende forsørgelse. Familiene vil fortsatt ha rett til månedlig barnetrygd, dersom vilkårene for ytelsen er oppfylt. Endringene som foreslås i dette høringsnotatet vil for øvrig gjelde for alle. Dagens særskilte regler for etterbetaling i barnetrygdloven synes ikke godt begrunnet og er unødig vide. Endringene vil i stor grad innebære en likebehandling sammenlignet med regler for etterbetaling i annet regelverk.

I vurderingen av hvordan opphør av dagens etterbetalingsregel skal gjennomføres, har departementet blant annet sett nærmere på hensynene bak regler om etterbetaling på tvers av ytelser. Det er videre sett hen til hvilke grupper som særlig bør hensyntas. Det har også vært viktig å påse at endringen, så langt det er mulig innenfor det stramme tidsløpet for dette høringsnotatet, ikke får uheldige og utilsiktede konsekvenser utover målsettingen.

6.2 Virkninger av å oppheve bestemmelsen om etterbetaling i barnetrygdloven

Barnetrygd for barn som fødes i Norge utbetales som hovedregel automatisk i samsvar med bestemmelsen i barnetrygdloven § 14 første ledd. Det betyr at mor i de fleste tilfeller ikke trenger å sette fram krav om barnetrygd, men automatisk får tilsendt et vedtak fra NAV. Det må bare gis tilbakemelding hvis opplysningene i vedtaket er feilaktige. Det kan være tilfeller som av ulike årsaker ikke plukkes opp av den automatiske løsningen. Dette kan skyldes tekniske årsaker, manuelle feil eller feil i informasjonen fra folkeregisteret eller sykehusene. Barnetrygdloven § 11 forutsetter at det er satt fram et krav.

Bestemmelsen benyttes følgelig ikke når NAV selv oppdager feil ved den automatiske tilståelsen av barnetrygd. Når slike tilfeller oppdages, vil NAV etter dagens praksis etterbetale barnetrygd fra måneden etter at barnet er født, uavhengig av når feilen oppdages.

For andre følger det av bestemmelsens andre ledd at det må søkes om barnetrygd når:

- Barnets mor ikke er registrert som bosatt i Norge etter folkeregisterloven.
- Barnet er eldre enn seks måneder når rett til barnetrygd inntreffer.

- Det foreligger rett til å motta utvidet barnetrygd etter barnetrygdloven § 9.
- Retten til barnetrygd skal vurderes etter EØS-avtalens regler eller regler i andre trygdeavtaler.

I tilfeller der det søkes om opphold på midlertidig grunnlag, herunder kollektiv beskyttelse, settes det i praksis alltid fram søknad om barnetrygd. Det vil også være andre tilfeller der det er nødvendig å søke om barnetrygd, for eksempel der en annen person enn barnets mor overtar omsorgen for barnet og følgelig også retten til barnetrygd.

Dersom bestemmelsen om etterbetaling i barnetrygdloven § 11 andre ledd endres, vil retten til etterbetaling av barnetrygd i opptil tre år som utgangspunkt falle bort. En slik endring vil få betydning for personer som av ulike grunner ikke søker om barnetrygd og/eller utvidet barnetrygd så snart retten til ytelsen inntreffer.

Ved opphør av bestemmelsen, vil det i hovedsak være ukrainere som har opphold på grunnlag av kollektiv beskyttelse, som vil bli berørt. I tillegg vil også andre med midlertidig oppholdstillatelse bli berørt, for eksempel utenlandske arbeidstakere eller studenter.

Andre tilfeller som kan bli berørt, er noen typer EØS-saker. Med dagens regelverk er det for eksempel tilfeller hvor Norge utbetaler full barnetrygd for perioder tilbake i tid, selv om Norge er sekundærland. Dette gjøres fordi primærlandet etter sin lovgivning ikke har regler om etterbetaling og Norge da kompenserer mottakerne av barnetrygd for dette.

En tredje gruppe berørte, er forsørgere som i forbindelse med et samlivsbrudd, dødsfall eller foreldretvist ikke søker om barnetrygd med en gang. I slike livsendringssituasjoner kan det være at disse personene ikke får områdd seg i tide, at de ikke er kjent med at de må søke NAV om ytelsene, eller at de avventer søknad inntil en situasjon er avklart, for eksempel hvor barnet skal bo. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at denne gruppen hovedsakelig omfatter foreldre som unnlater å søke i forbindelse med barns flytting mellom dem, og enslige forsørgere som søker etter at vilkårene for utvidet barnetrygd er oppfylt.

Dagens regel om etterbetaling i opptil tre år benyttes også i noen tilfeller der krav ikke er satt fram på grunn av feil fra NAVs side, se nærmere beskrivelse under.

Endringsforslagene i dette høringsnotatet er ikke ment å få betydning for rettsstilstanden knyttet til uriktige avslag og rettsanvendelsesfeil. Etterbetalingsregelen i barnetrygdloven § 11 benyttes ikke i forbindelse med gjenopptakelse av vedtak grunnet feilpraktisering tilbake i tid. Det anses derfor ikke å være behov for noen unntaksbestemmelse om etterbetaling for disse tilfellene.

6.3 Ny hovedregel om etterbetaling

Et tiltak for å bidra til at ankomstene fra Ukraina skal komme mer på nivå med ankomstene til våre naboland, er å oppheve dagens generelle treårsregel om etterbetaling i barnetrygdloven § 11 andre ledd.

Formålet med barnetrygden er å bidra til å dekke noen av de løpende utgiftene familiene har til å forsørge barna. Etterbetaling av barnetrygd skiller seg fra løpende månedlig utbetaling av barnetrygd ved at den ikke i samme grad bidrar til å dekke barnets løpende behov for forsørgelse. På etterbetalingstidspunktet vil barnet også allerede være forsørget for perioden som er gått.

Departementet viser til at barnetrygden er den eneste kontantytelsen som utbetales fra folketrygden som kan etterbetales i opptil tre år uten at det stilles nærmere vilkår for en slik etterbetaling. Etter departementets vurdering er treårsfristen i barnetrygdloven § 11 andre ledd, svært liberal som en generell regel, og innebærer et brudd med øvrig trygdlovgivning, hvor det er oppstilt nærmere vilkår for utbetaling, se beskrivelsen ovenfor under punkt 4 om etterbetalingsreglene for sammenlignbare kontantytelser. Dagens bestemmelse i barnetrygdloven om etterbetaling ble videreført i ny barnetrygdlov av 2002, uten at det ble gitt en nærmere begrunnelse for det. Sett med dagens øyne, er det vanskelig å se gode grunner for å opprettholde en generell regel som er så vid som dagens regel. Departementet er på denne bakgrunn kommet til at barnetrygdloven § 11 andre ledd om tre års etterbetaling bør oppheves. Det vises til lovforslaget.

Som det framgår ovenfor under 6.2, vil bortfall av bestemmelsen om etterbetaling av barnetrygd i sin helhet kunne gi uheldige konsekvenser for personer i situasjoner der det kan være gode grunner til etterbetaling for en viss periode. Eksempelvis vil det ved en mors død være vanskelig for NAV å forklare hvorfor barnetrygden ikke kan etterbetales for en viss periode til den andre forelderen når denne søker, mens for eksempel kontantstøtte kan etterbetales. Typetilfellene viser at det er livssituasjoner hvor personer ikke klarer å områ seg og søke i tide, noe departementet vurderer at det må tas hensyn til. Etter departementets vurdering bør det derfor fortsatt være en generell regel for alle om etterbetaling for en viss, men kortere, periode, for å dekke de ulike behov som gjør seg gjeldende. En slik regel vil være i samsvar med tilsvarende regler i sammenlignbart regelverk som folketrygdloven, den vil være administrativt håndterbar og ivareta hensynet til konsekvens og symmetri i regelverket på tvers av ytelser.

Etter departementets vurdering vil det i normaltilfellene være tilstrekkelig med en tre måneders etterbetalingsregel, slik som i folketrygdloven § 22-13 tredje ledd. Dette vil gi de stønadsberettigede mulighet for å områ seg.

Bestemmelsen i folketrygdloven § 22-13 tredje ledd stadfester hovedregelen for hvor langt tilbake man kan få en ytelse etter reglene i folketrygdloven. For en ytelse som gis per dag eller per måned gis etterbetaling for opptil tre måneder før den måneden da kravet ble satt fram, dersom vilkårene var oppfylt i denne perioden. Kontantstøtteleven har en tilsvarende tremåneders regel, laget etter mønster av regelen i folketrygdloven. Videre har forskotteringsloven § 7 en tremånedersregel for normaltilfellene. Etter departementets vurdering vil en tilsvarende hovedregel i barnetrygdloven etter mønster av de ovennevnte lovene, gi de stønadsberettigede tilstrekkelig mulighet til å områ seg i en endringssituasjon, for eksempel etter samlivsbrudd eller dødsfall.

Etter departementets vurdering er det videre viktig at like tilfeller behandles likt, på tvers av sammenlignbare regelsett. Nye regler om etterbetaling bør derfor i størst mulig grad

være sammenlignbare med øvrige regler for etterbetaling i annet regelverk for kontantytelser, som folketrygdloven, kontantstøtteleven og forskotteringsloven. Det skaper harmoni og konsekvens i regelverket, og forutsigbarhet for brukerne. Videre vil like regler gjøre det lettere administrativt håndterbart for NAV, og en vil unngå situasjoner der det vil være krevende for NAV å forklare hvorfor tilsynelatende like tilfeller behandles ulikt. Videre bør det tilstrebes at reglene fortsatt skal være enkle.

Departementet foreslår etter dette at det innføres en regel etter mønster av blant annet folketrygdloven § 22-13 tredje ledd, ved at det gis rett til barnetrygd for opptil tre måneder før den måneden da kravet ble satt fram, dersom vilkårene var oppfylt i denne perioden. Det vises til lovforslaget barnetrygdloven § 11 andre ledd.

6.4 Behovet for ny unntaksregel

Det er et spørsmål om barnetrygdloven bør ha en unntaksregel som tilsvarer folketrygdloven § 22-13 syvende ledd, som inneholder bestemmelser om unntak fra fristene ellers i paragrafen. Etter første alternativ i bestemmelsen, kan en ytelse gis for et tidsrom på opptil tre år før kravet ble satt fram, dersom den som har rett til ytelsen åpenbart ikke har vært i stand til å sette fram krav tidligere. Det skal etter rettspraksis mye til for at dette kravet er oppfylt. Det mest praktiske eksempel er at vedkommende har eller har hatt alvorlig sykdom eller skade, herunder psykisk sykdom som gjør at medlemmet mangler innsikt i egen tilstand. Det samme gjelder dersom det er på det rene at forsinkelsen med å sette fram krav skyldes misvisende opplysninger fra NAV. Sistnevnte omfatter også uriktige eller manglende opplysninger.

Etter departementets vurdering er det viktig å ha regler som ivaretar den enkeltes rettsikkerhet i situasjoner der vedkommende selv ikke kan lastes for feilen, eller ikke er i stand til å ivareta sine interesser. En unntaksregel i barnetrygdloven etter mønster av folketrygdloven § 22-13 syvende ledd, vil være en sikkerhetsventil som ivaretar den stønadsberettigede i disse tilfellene. Departementet legger til at kontantstøtteleven og forskotteringsloven langt på vei har sammenlignbare bestemmelser, og en tilsvarende bestemmelse i barnetrygdloven vil gi konsekvens i regelverket. Bestemmelsen er ikke ment å innebære endringer i rettstilstanden knyttet til disse situasjonene.

Departementet foreslår etter dette at det innføres en unntaksregel etter mønster av folketrygdloven § 22-13 syvende ledd, ved at barnetrygd vil kunne gis for et tidsrom på opptil tre år før søknadstidspunktet i tilfeller der den som har rett til ytelsen ikke tidligere har vært i stand til å sette fram krav, eller dersom det er på det rene at forsinkelsen med å sette fram krav skyldes misvisende opplysninger fra NAV. Det vises til lovforslaget barnetrygdloven § 11 nytt tredje ledd første punktum.

6.5 Presisering av når rett til barnetrygd oppstår ved flytting til Norge for personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse

Utgangspunktet etter barnetrygdloven § 4 første ledd er at det som hovedregel foreligger rett til barnetrygd fra innflytting til Norge, når det på dette tidspunktet er sannsynliggjort at oppholdet vil overstige 12 måneder. Personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon har ikke rett til barnetrygd ved ankomst, da oppholdstillatelse på grunnlag av midlertidig kollektiv beskyttelse gis for ett år, dvs. nøyaktig 12 måneder, jf. utlendingsloven § 34 annet ledd. Ettersom de fleste fordrevne fra Ukraina har fått oppholdstillatelse med hjemmel i denne bestemmelsen, vil de ikke ha rett til barnetrygd på dette grunnlaget. Etter gjeldende praksis gis de fordrevne fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse imidlertid rett til å søke om etterbetaling i opptil 3 år tilbake i tid dersom oppholdstillatelsen forlenges utover ett år. I praksis vil det for ukrainere være aktuelt med etterbetaling i ett år.

Etter barnetrygdloven § 4 fjerde ledd er det et skjerpet bosattkrav for asylsøkere, som innebærer at asylsøkere tidligst kan anses for bosatt i Norge fra og med måneden oppholdstillatelsen er gitt. Da barnetrygd etter barnetrygdloven § 11 første ledd først kan innvilges fra måneden etter at retten til barnetrygd inntreffer, kan barnetrygd til asylsøkere først innvilges med virkning fra måneden etter at oppholdstillatelsen på mer enn 12 måneder er innvilget. I praksis tar det ofte nokså lang tid – regelmessig mer enn ett år – før denne oppholdstillatelsen foreligger som gir grunnlag for rett til barnetrygd. For de som får midlertidig kollektiv beskyttelse, innvilges oppholdstillatelsen likevel tett opp mot ankomsttidspunktet, men dette gir altså i seg selv ikke rett til barnetrygd fordi den første tillatelsen ikke gis for mer enn 12 måneder.

Etter departementets vurdering er det behov for å presisere når personer med midlertidig kollektiv beskyttelse tidligst kan anses bosatt i riket etter barnetrygdloven § 4, som vil være utgangspunktet for retten til barnetrygd. Siden retten til midlertidig kollektiv beskyttelse i første omgang varer i 12 måneder, er det naturlig å presisere at det først er ved videreføring av retten til opphold etter utløpet av denne midlertidige, ettårige oppholdstillatelsen at disse barna anses bosatt i Norge. Situasjonen blir etter dette mer sammenlignbar med situasjonen for andre som har søkt asyl i Norge. De vil som nevnt først ha rett til barnetrygd fra måneden etter at det er gitt en oppholdstillatelse på mer enn 12 måneder.

Etter en slik presisering blir det klart at fordrevne fra Ukraina tidligst anses som bosatt i Norge fra tidspunktet for videreføring av den første, ettårige oppholdstillatelsen på grunnlag av midlertidig kollektiv beskyttelse. Barnetrygd vil da kunne innvilges med virkning fra måneden etter at den første midlertidige kollektive beskyttelsen utløper, og oppholdet overstiger 12 måneder. Det betyr også at det klarlegges at vilkårene for rett til barnetrygd ikke har vært oppfylt fram til dette tidspunktet. Etterbetaling på opptil tre måneder etter den nye etterbetalingsregelen kan etter dette først gis ved forsinket kravfremsettelse i etterkant av at bosattkravet er oppfylt, forutsatt at vilkårene har vært

oppfylt i perioden. Det gis altså ikke barnetrygd for perioden før måneden etter utløpet av den første ettårige oppholdstillatelsen.

Departementet viser til lovforslaget om barnetrygdloven § 4 nytt femte ledd. Det er ved en slik presisering, som innebærer en endring fra gjeldende praksis, nødvendig å fastlegge egnede overgangsregler, se punkt 6.6.2 nedenfor.

6.6 Overgangsregler og tilbakevirkning

6.6.1 Innledning

De foreslåtte lovendringene reiser enkelte spørsmål om behovet for overgangsregler. Overgangsreglene må holde seg innenfor rammene av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Det gis her en generell beskrivelse av regelen, mens anvendelsen vurderes nærmere i punkt 6.6.2 og 6.6.3.

Det følger av Grunnloven § 97 at «[i]ngen lov må gis tilbakevirkende kraft». For å nyte vern etter bestemmelsen, må det foreligge tilbakevirkning i Grunnlovens forstand som er til skade for den berørte. Lover vil i første rekke kunne være i strid med Grunnloven § 97 der de knytter nye byrder direkte til tidligere handlinger (egentlig tilbakevirkning). Også nye lover som griper inn i det som anses som etablerte rettsposisjoner (uegentlig tilbakevirkning), kan være grunnlovsstridige.

Lover som innebærer egentlig tilbakevirkning på det økonomiske området, er i utgangspunktet i strid med Grunnloven § 97 med mindre tilbakevirkningen kan begrunnes med «sterke samfunnsmessige hensyn», se Rt. 2006 s. 293 (Arves Trafikkskole) avsnitt 72, Rt. 2010 s. 143 (rederiskatt) avsnitt 153 Rt. 2013 s. 1345 (strukturvote) avsnitt 86 og 93. For den uegentlige tilbakevirkningen er utgangspunktet motsatt. Her er tilbakevirkning tillatt unntatt der den vil være «særlig urimelig eller urettferdig», se Rt. 1996 s. 1415 (Borthen). Det er imidlertid ikke skarpe grenser mellom disse utgangspunktene. Høyesterett uttalte følgende i HR-2016-389-A (stortingspensjon) avsnitt 76:

Fra denne gjennomgåelsen slutter jeg at kjernes spørsmålet er hvor sterkt tilbakevirkningselementet er. Hvis loven direkte knytter tyngende rettsvirkninger til tidligere hendelser, er loven som hovedregel grunnlovsstridig. Gir loven derimot bare regler om hvordan en allerede etablert posisjon skal utøves, er hovedregelen den motsatte. I de sistnevnte tilfellene har lovgiveren et betydelig spillerom, se avsnitt 94 i strukturkvotedommen. Det er en glidende overgang mellom disse ytterpunktene. I rederiskattedommen omtales dette som «overgangsformer», mens det i strukturkvotedommen fremheves at «Borthen-normen» er relativ, fleksibel og skjønnsmessig.

Det er klart at tilbakevirkningsforbudet ikke er til hinder for å anvende de foreslåtte lovendringene for tilfeller der retten til barnetrygd oppstår etter lovendringen og for tiden framover. Det er imidlertid to elementer ved forslag til lovendringer som krever en nærmere vurdering.

Forslaget til endringen i barnetrygdloven § 11 andre ledd endrer hovedregelen om perioden med rett til etterbetaling av barnetrygd, fra tre år til tre måneder før krav blir fremmet. Det vil særlig kunne påvirke enkelte som har [latente] krav mot NAV ved tidspunktet for endringslovens ikrafttredelse, men som på dette tidspunktet ikke har fremmet krav.

Videre vil innføringen av det skjerpete bostedskravet i § 4 femte ledd føre til en innstramming for fordrevne fra Ukraina sammenlignet med dagens praksis. De vil ikke lenger kunne anses som bosatt i riket i barnetrygdloven § 4s forstand, og ikke oppfylle vilkårene for rett til barnetrygd før etter mer enn 12 måneder. Dette kan svekke enkelte gruppers forventning om en framtidig større etterbetaling av barnetrygd fra ankomsttidspunktet.

Det foreslås ulike overgangsregler for endringene i etterbetalingsreglene og i bosettingskravet, se henholdsvis punkt 6.6.2 og punkt 6.6.3 under. Endringene i de forskjellige reglene ivaretar ulike hensyn og behandles derfor i hvert sitt punkt. Begge endringene kan imidlertid få betydning for personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, og for denne gruppen må de to endringene med overgangsregler derfor ses i sammenheng, se særlig punkt 6.6.3. I punkt 6.6.4 presenteres et forslag til utforming av overgangsreglene. Punkt 6.6.5 inneholder en kort oppsummering av hvordan forslagene vil virke for ulike typetilfeller.

Med de foreslåtte overgangsreglene vil endringene etter departementets syn ikke innebære noen form for grunnlovsstridig tilbakevirkning.

6.6.2 Forslag til endringer i etterbetalingsreglene med overgangsregler

Departementet foreslår overgangsregler som sikrer at *de som har søkt om barnetrygd før lovens ikrafttredelse*, vil behandles etter gjeldende etterbetalingsregler, forutsatt at de *ved tidspunktet for ikrafttredelsen oppfylte vilkårene for barnetrygd*. Disse vil derfor fortsatt kunne kreve etterbetaling for opptil tre år før kravet ble framsatt. Det gjelder også personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, som har fått videreført sin tillatelse utover 12 måneder ved lovens ikrafttredelse.

Det må vurderes om endringer i etterbetalingsreglene, herunder ny hovedregel om etterbetaling begrenset til tre måneder før kravet ble framsatt, skal få betydning for *de som ved lovendringstidspunktet fyller alle vilkårene for rett til barnetrygd, men som av forskjellige grunner ikke har søkt om ytelsen før loven er trådt i kraft*. Denne problemstillingen gjelder altså tilfeller der loven krever søknad om barnetrygd og ikke der denne retten inntreer automatisk uten søknad, se barnetrygdloven § 14 første ledd.

Enkelte som kan ha et krav på etterbetaling, vil omfattes av unntaksbestemmelsen i forslaget til barnetrygdloven § 11 nytt tredje ledd, som på nærmere vilkår gir rett til etterbetaling i opptil tre år, se punkt 6.4. Lovendringen vil ikke påvirke denne gruppens rettsstilling.

For de fleste med en søknadsbetinget rett til barnetrygd vil imidlertid perioden med rett til etterbetaling reduseres fra opptil tre år før kravet fremmes, til opptil tre måneder. Denne

gruppen oppfyller på den ene siden i utgangspunktet alle vilkårene for rett til barnetrygd, og de kan ha hatt visse forventninger om etterbetaling over en lengre periode. På den annen side oppfyller de ikke *alle* vilkårene for rett til barnetrygd siden det er et vilkår at det fremmes en søknad, jf. barnetrygdloven § 14 andre ledd. Departementet finner det ikke nødvendig å ta stilling til om denne gruppen kan sies å ha en form for etablert rettsposisjon, som nyter et visst vern etter Grunnloven § 97. Dersom det foreligger en slik rettsposisjon, vil det uansett bare være den særlig urimelige eller urettferdige tilbakevirkning som er forbudt. Det er her ikke snakk om å begrense noens rettigheter til barnetrygd som sådan, men å kreve at det fremmes en søknad innen en gitt frist.

Personer som oppfyller vilkårene for rett til barnetrygd, uten å ha sendt inn søknad, kan eksempelvis være personer som har opplevd samlivsbrudd, dødsfall eller foreldretvist, og det kan da noen ganger være forståelig at det tar noe tid før det fremmes søknad om barnetrygd. Av denne grunn, og i lys av at barnetrygd er en universell og strengt regelbunden ytelse, finner departementet at det er grunn til å fastsette en utvidet søknadsfrist etter endringslovens ikrafttredelse for å få en sak behandlet etter gjeldende regler. Denne fristen foreslås til 3 måneder, som vil gi gode muligheter for å fremme en søknad også for de som er i en krevende situasjon, samtidig som det ikke går for lang tid før de nye reglene er innført for alle. En forutsetning er at man ved ikrafttredelsestidspunktet oppfyllte øvrige vilkår for barnetrygd, herunder bosettingskravet i barnetrygdloven § 4, se forslaget til overgangsregler § 2.

Særlige regler foreslås for barnetrygd for *barn med midlertidig kollektiv beskyttelse*. Av hensyn til begrunnelsen for innstrammingene i dette forslaget, og for å unngå uheldige tilpasninger til regelverket, foreslås at de nye reglene i barnetrygdloven § 4 femte ledd får anvendelse for de som har fått sin første midlertidige oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 fra og med 7. desember 2023, som er tidspunktet da tiltaket ble offentliggjort, se punkt 6.6.3 for en vurdering av denne gruppen og forholdet til etterbetalingsreglene.

For *andre på kortvarige midlertidige oppholdstillatelser som får forlenget lovlig opphold i Norge utover ett år*, vil endringsforslaget føre til mindre etterbetaling enn etter dagens regler. Denne gruppen har hittil fått etterbetalt barnetrygden i inntil tre år tilbake i tid, i praksis fra ankomsttidspunktet, når lovlig opphold utover ett år er innvilget. Gruppen vil nå kun kunne få etterbetalt for inntil tre måneder før søknadstidspunktet. De som har fått innvilget lovlig opphold over ett år innen lovens ikrafttredelse og som søker om barnetrygd innen fristen i forslaget til overgangsreglene § 2, vil imidlertid fortsatt få behandlet sin søknad etter de någjeldende etterbetalingsreglene.

Søknader fra denne gruppen på kortvarige midlertidige oppholdstillatelser som først etter endringslovens ikrafttredelse får innvilget lovlig opphold over ett år, vil behandles etter de nye etterbetalingsreglene. Dette betyr at de kan få etterbetaling for inntil tre måneder før søknadstidspunktet. Dette vil gjelde alle grupper med slike kortvarige tillatelser, også personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse. For personer i sistnevnte gruppe vil imidlertid endringen i bostedskravet i barnetrygdloven ny § 4 femte ledd få betydning for om det kan gis etterbetaling for perioden før retten til opphold er

videreført utover 12 måneder, eller om tidspunktet for denne videreføringen av tillatelsen utgjør grensen for perioden med etterbetaling. I denne sammenheng er det avgjørende om vedkommende fikk innvilget sin første oppholdstillatelse i Norge før eller etter det foreslåtte skjæringstidspunktet for ikrafttredelse av barnetrygdloven ny § 4 femte ledd 7. desember 2023, som er tidspunktet da tiltaket ble offentliggjort.

Før lovendringen kan denne gruppen, altså de på kortvarige midlertidige oppholdstillatelser som ikke oppfylte vilkår for barnetrygd ved ikrafttredelsestidspunktet for de nye etterbetalingsreglene, ha fått en forventning om at de ville få etterbetalt barnetrygd fra ankomsttidspunktet, i tråd med den praksis som er beskrevet over. Det framstår som noe tvilsomt om det overfor disse personene kan anses å foreligge slike tilbakevirkende elementer som gir en grunnlovsbeskyttet rettsposisjon, gitt at forlengelse av oppholdstillatelsen og den tilhørende retten til barnetrygd faktisk ikke er innvilget. Det kreves etter Høyesteretts praksis at det foreligger en forventning som er av «et fundament og en karakter ut over det at de er forankret i konkrete lovregler» som gir endringen karakter av grunnlovsmessig tilbakevirkning, se Rt. 1996 s. 1415 (Borthen).

I den grad det kan anses å foreligge en form for tilbakevirkning i Grunnlovens forstand, må den uansett ha et begrenset vern. Det vil eventuelt være snakk om såkalt «uegentlig tilbakevirkning» som må vurderes etter normen «særlig eller klart urimelig eller urettferdig». Det skal blant annet tas i betraktning «hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt», jf. Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) og HR-2016-389-A (stortingspensjon).

Det vises til at retten til barnetrygd for denne gruppen kun er en framtidig *mulig* rettighet frem til faktisk innvilgelse av en forlenget oppholdstillatelse utover ett år. Forventningen om etterbetalingen må anses nokså beskjeden. For fordrevne fra Ukraina vises det til at reglene om midlertidig kollektiv beskyttelse kan endres eller oppheves på kort varsel, jf. utlendingsloven § 34 første ledd andre punktum. For andre typer oppholdstillatelse er forlengelse betinget av at man oppfyller en rekke krav.

Det vises generelt til at arbeidet med regelendringen er tydelig formidlet utad over en lengre periode, noe som ytterligere svekker en eventuell forventning om mulig framtidig etterbetaling. Endringsforslaget er omtalt i media, på regjeringen.no mv.

I tillegg er ytelsens karakter og grunnlag ikke egnet til å skape sterke forventninger om framtidig ytelse. Barnetrygd er en ensidig ytelse fra statens side som ikke er betinget av gjensidighet eller opptjening. Barnetrygdloven alene gir ikke den enkelte krav på et bestemt beløp, og det følger av barnetrygdloven § 10 at barnetrygd gis med de beløp som fastsettes av Stortinget. Størrelsen og omfanget av barnetrygden avhenger dermed av ytterligere stortingsvedtak.

Barnetrygden er videre et supplement til familieøkonomien, og er ikke ment å kompensere direkte for inntektsbortfall. Barnetrygd står også av den grunn i en annen og svakere stilling

enn trygderettigheter til persongrupper som av ulike grunner ikke kan dekke livsopphold gjennom arbeidsinntekt.

For de med midlertidig kollektiv beskyttelse og enkelte andre, vil det kunne tale i motsatt retning at dette må anses som en sårbar gruppe, og at barnetrygden vil kunne utgjøre en stor del av den enkelte familiens samlede inntekt. Det vises imidlertid til at man ellers har velferdsordninger som sikrer en rimelig god levestandard for de som bor i Norge. Den alminnelige ordningen for de med midlertidig kollektiv beskyttelse skal ivareta behovene til de som kommer til Norge i forbindelse med en massefluktsituasjon, også uten de økonomiske fordelene som barnetrygden gir.

Endringsforslaget vil føre til at denne gruppen får etterbetalt barnetrygd for inntil tre måneder før de setter fram et krav, dersom de oppfylte vilkårene for barnetrygd i den perioden. Dette er en utbetaling som departementet mener er tilstrekkelig tilpasset eventuelle forventninger som gruppen kan ha fått om etterbetaling av barnetrygd før offentliggjøringen av endringsforslaget.

Departementet viser til at Stortinget anses å ha et stort handlingsrom ved nye bestemmelser om hvordan en etablert posisjon skal utøves. I lys av dette, samt tilbakevirkningselementets begrensede styrke, finner departementet at det ikke vil være særlig urimelig eller urettferdig å gi denne gruppen delvis, men ikke full, rett til etterbetaling når de etter lovendringen kommer i posisjon til å kunne kreve barnetrygd. Tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 er følgelig ikke til hinder for innføring av den foreslåtte regelen.

6.6.3 Forslag til endringer i bosettingskravet ved midlertidig kollektiv beskyttelse

Den foreslåtte innføringen av et skjerpet bosattkrav for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse innebærer at denne gruppen ikke lenger kan få etterbetalt barnetrygd for det første året de har bodd i Norge. Dette er fordi gruppen ikke lenger vil anses å oppfylle vilkårene for barnetrygd i denne perioden, se punkt 6.5 foran. Departementet foreslår at regelen gis virkning for alle som får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse for første gang fra og med 7. desember 2023, som er tidspunktet da tiltaket ble offentliggjort.

Det er de någjeldende reglene som vil gjelde for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse som fikk sin første oppholdstillatelse mer enn 12 måneder før lovens ikrafttredelse. Disse vil etter dagens praksis ha rett til barnetrygd etterbetalt fra de kom til Norge, forutsatt at de søker innen fristen i overgangsreglene. På den annen side er det de nye reglene som vil gjelde for de som kommer til Norge etter det valgte skjæringstidspunktet. De vil ha rett til etterbetaling i opptil tre måneder, men ikke for tiden før de har fått sin første, ettårige oppholdstillatelse videreført.

Det er særlig to grupper av personer med midlertidig kollektiv beskyttelse som må vurderes nærmere med tanke på overgangsregelen og forholdet til tilbakevirkningsforbudet.

Det gjelder for det første *personer som fikk innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge i perioden før det valgte skjæringstidspunktet 7. desember 2023, som er tidspunktet da tiltaket ble offentliggjort, men som ved ikrafttredelsen av loven ennå ikke hadde oppholdstillatelse av en varighet som gir rett på barnetrygd*. Etter overgangsregelen skissert foran i punkt 6.6.2, vil disse personene få rett til etterbetaling av barnetrygd etter de nye reglene i § 11 andre ledd. Siden endringen i § 4 femte ledd ikke gjelder for disse personene som kom til Norge før skjæringstidspunktet, legger departementet til grunn at denne gruppen skal ha mulighet for etterbetaling også i perioden før oppholdet forlenges utover 12 måneder (i tråd med gjeldende praksis), men begrenset til tre måneder som følge av endringen i § 11 andre ledd. Som eksempel, der det forutsettes at loven for eksempel trer i kraft 1. mai 2024, vil en familie som fikk innvilget kollektiv beskyttelse i juni 2023, tidligst ha rett til barnetrygd i juni 2024. De skal da etter forslaget få etterbetalt tre måneders barnetrygd fra søknadstidspunktet etter den nye § 11 andre ledd. Denne gruppen vil være i en tilsvarende situasjon som andre med kortvarige oppholdstillatelser og er vurdert i punkt 6.6.2.

Den andre situasjonen som må vurderes nærmere, gjelder *de som har kommet til Norge i perioden mellom 7. desember 2023, som er tidspunktet da tiltaket ble offentliggjort, og endringslovens ikrafttredelse*. Disse personene vil ved ikrafttredelsen ikke ha rett på barnetrygd (verken etter gjeldende eller nye regler) fordi de ikke har oppholdt seg i riket i mer enn 12 måneder. De er dermed ennå ikke i en posisjon til å motta barnetrygd. For disse personene vil også det skjerperte bosettingskravet i ny barnetrygdloven § 4 femte ledd komme til anvendelse. Denne gruppen kan ha fått en forventning om at de ville få etterbetalt barnetrygd fra ankomsttidspunktet, i tråd med dagens praksis. Departementet mener imidlertid at denne gruppen ankomne i mindre grad kan sies å ha oppnådd noen begrunnede forventninger om etterbetaling enn tilfellet er for de som har vært her i perioden før offentliggjøring av forslaget, se punkt 6.6.2.

Det er etter departementets vurdering viktig at endringen i bosettingskravet gis virkning allerede fra tidspunktet for offentliggjøringen av forslaget. Ordningen som hittil har vært gjeldende, kan gi et økonomisk insentiv for å flytte til Norge. Departementet mener at det er en reell risiko for at et senere virkningstidspunkt for endringen i bosettingsregelen vil føre til en økning i ankomsttall frem til ikrafttredelsen, da flere vil kunne ønske å sikre seg barnetrygd etter den gamle regelen. Det vises til begrunnelsen for innstramningen i punkt 6.5 foran, herunder ressurs hensyn og innvandringsregulerende hensyn.

Departementet viser til drøftelse av tilbakevirkning under punkt 6.6.2 for de som ankommer Norge før offentliggjøringstidspunktet. Det må i lys av vurderingene ovenfor og de viktige hensynene som begrunner virkningen fra 7. desember 2023, som er tidspunktet da tiltaket ble offentliggjort, anses klart at tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 ikke er til hinder for den foreslåtte endringen i bosettingskravet.

6.6.4 Forslag til overgangsregler til endringslov

Basert på gjennomgangen foran, foreslås følgende overgangsregler til endringsloven:

§ 1 *Overgangsregler for endring i § 4 femte ledd*

Endringen i barnetrygdloven § 4 gjelder fra 7. desember 2023 for de som har fått innvilget sin første midlertidige oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 annet ledd fra og med den dagen.

§ 2 Overgangsregler for endring i § 11 andre ledd

Gjeldende barnetrygdloven § 11 andre ledd gjelder dersom vilkårene i § 4 første ledd var oppfylt før lovendringen trer i kraft og søknad om etterbetaling er framsatt innen 3 måneder etter at loven har trådt i kraft.

§ 3 Ikrafttredelse

Overgangsreglene gjelder fra xx.xx.2024.

6.6.5 Oppsummering av virkninger for ulike typetilfeller

Nedenfor følger en oppsummering av hvilke virkninger de foreslåtte reglene vil ha.

6.6.5.1 Generelle virkninger

- De som har søkt om barnetrygd før endringslovens ikrafttredelse, vil behandles etter gjeldende etterbetalingsregler, forutsatt at de ved tidspunktet for ikrafttredelsen oppfylte vilkårene for barnetrygd.
- De som fyller alle vilkårene for rett til barnetrygd ved tidspunktet for ikrafttredelsen, men som av forskjellige grunner ikke har søkt om ytelsen før endringsloven er trådt i kraft, vil ha en overgangsperiode på tre måneder etter lovens ikrafttredelse for å søke om etterbetaling etter de gamle reglene. Dersom de søker etter denne overgangsperioden, vil de nye etterbetalingsreglene i § 11 komme til anvendelse.
- De som oppfylder vilkårene for barnetrygd først etter endringslovens ikrafttredelse, kan få etterbetalt barnetrygd etter de nye etterbetalingsreglene i § 11, det vil si i utgangspunktet for inntil tre måneder. For de som er på midlertidige oppholdstillatelser med en varighet av ett år eller mindre, videreføres dagens praksis med mulighet for etterbetaling også for tiden før man kommer i posisjon for å få utbetalt barnetrygd. Etterbetaling kan dermed omfatte en periode før forlenget oppholdstillatelse innvilges, men begrenset til inntil tre måneder før søknadstidspunktet. For personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse vil denne muligheten være avhengig av om de fikk sin første oppholdstillatelse før eller etter 7. desember 2023, se strekpunkt 2 og 3 like under.

6.6.5.2 Virkninger for personer som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse

- De som har fått videreført oppholdstillatelse før lovens ikrafttredelse og som søker innen overgangsregelen på tre måneder, vil få rett etter de gamle etterbetalingsreglene, det vil si etterbetaling helt tilbake til ankomst (opptil tre år) etter någjeldende § 11 andre ledd.
- De som får innvilget sin første oppholdstillatelse før endringen i § 4 femte ledd gis virkning, det vil si 7. desember 2023, men som ikke har kommet i posisjon for å få utbetalt barnetrygd når loven trer i kraft, vil reguleres av de nye etterbetalingsreglene. Dette betyr at de vil ha rett til etterbetaling for inntil tre måneder før

søknadstidspunktet. Siden endringen i § 4 ikke er trådt i kraft for denne gruppen, kan de påberope etterbetaling opptil tre måneder også innenfor de første 12 månedene de har oppholdt seg i Norge.

- De som får første tillatelse etter at endringen i § 4 femte ledd trer i kraft, det vil si 7. desember 2023, omfattes fullt ut av de nye reglene. De vil ha rett til barnetrygd fra kalendermåneden etter utløpet av sin første ettårige oppholdstillatelse, jf. ny § 4 femte ledd. Den gruppen har rett på etterbetaling etter de vanlige reglene i ny § 11, men ikke før retten til midlertidig kollektiv beskyttelse er forlenget, det vil si i praksis tolv måneder etter at den første midlertidige oppholdstillatelsen ble gitt.

6.7 EMK P1-1 og diskrimineringsvernet

6.7.1 EMK P1-1

Neste spørsmål er om lovendringen strider mot artikkel 1 i Protokoll 1 til den europeiske menneskerettskonvensjon - EMK P1-1.

P1-1 inneholder tre spesifikke regler, og lyder slik i den engelske traktatteksten:

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.

«Prinsippregelen» er av generell karakter, og slår fast at enhver har rett til å nyte sin eiendom i fred, jf. første ledd første punktum. «Avståelsesregelen» setter rammer for pålegg om tvungen eiendomsavståelse, jf. første ledd andre punktum. «Kontrollregelen» anerkjenner det offentliges behov for, og rett til, å fastsette regulerende tiltak for å ivareta fellesskapsinteresser, jf. andre ledd.

Det framgår blant annet av storkammerdommen i HR-2016-304 S at inngrep i eierens rettighetsutnyttelse må «være i samsvar med loven og ikke vilkårlig, det må forfølge et legitimt formål, og det må være forholdsmessig» for ikke å komme i strid med P1-1. Inngrepet vil være uforholdsmessig og dermed konvensjonsstridig dersom eieren må bære «an individual and excessive burden», jf. avsnitt 44 i nevnte dom. Kravet om forholdsmessighet gjelder uavhengig av hvilken av de tre reglene i P1-1 som får anvendelse.

Rettigheter etter barnetrygdloven kan være å anse som en «possession» i bestemmelsens forstand. Departementet finner det imidlertid ikke nødvendig å ta stilling til om de ulike posisjonene som er omtalt i punkt 6.6.2 og 6.6.3, faktisk vil utgjøre en slik «possession». Det vil uansett bare foreligge et vern mot uforholdsmessige inngrep i en slik posisjon, og det kan departementet ikke se at er tilfellet.

Ved forholdsmessighetsvurderingen kommer mange av de samme hensynene inn som ved bedømmelsen etter Grunnloven § 97, jf. HR-2016-389-A. Det vises til gjennomgangen over. Videre er det sikret overgangsregler som også ivaretar den enkeltes mulige forventninger. De nye reglene anses ikke å innebære noen krenkelse av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, og departementet kan ikke se at et eventuelt vern etter EMK P1-1 her kan gi noe ytterligere vern.

6.7.2 Vern mot diskriminering

Det må vurderes om endringene som foreslås er nødvendige og forholdsmessige sett opp mot situasjonen og de grunnleggende rettighetene som følger av Grunnloven og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

Det følger av Grunnloven § 98 andre ledd at «[i]ntet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.». Bestemmelsen gir et selvstendig og generelt diskrimineringsvern, og er ikke knyttet til bestemte diskrimineringsgrunnlag. Formålet med et generelt forbud framfor å liste opp spesifikke diskrimineringsgrunnlag er å sikre at all diskriminering som åpenbart er usaklig og har sammenheng med vesentlige forhold ved en person, omfattes, jf. Innst. 186 S (2013–2014) kapittel 2.1.6 side 25. Når det gjelder den generelle forståelsen av bestemmelsen for øvrig, vises det til redegjørelsen i Prop. 81 L (2016–2017) punkt 4.3.

Et generelt og selvstendig diskrimineringsvern følger også av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 26:

Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling forøvrig.

Diskrimineringsbestemmelsene i EMK, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og barnekonvensjonen er begrenset til å gjelde diskriminering innenfor konvensjonsrettighetenes anvendelsesområde. Dersom dette vilkåret er oppfylt, vil vernet langt på vei svare til vernet etter de selvstendige diskrimineringsbestemmelsene i Grunnloven § 98 og SP artikkel 26. Under alle konvensjonene vil det imidlertid være nødvendig å ta stilling til om det foreligger en forskjellsbehandling av likeartede tilfeller, og om forskjellsbehandlingen er knyttet til et diskrimineringsgrunnlag. For at en slik forskjellsbehandling skal være lovlig, må den forfølge et legitimt formål, og den må være nødvendig og forholdsmessig.

Som forskjellsbehandling regnes handlinger som har som formål eller effekt at en person eller gruppe mennesker kommer i en dårligere stilling eller behandles dårligere enn andre i en sammenlignbar situasjon. Dette inkluderer både direkte diskriminering, hvor personer eksplisitt forskjellsbehandles, og indirekte diskriminering, hvor reguleringen er nøytralt formulert, men har en virkning som innebærer reell forskjellsbehandling.

Forslaget til presisering av bosattkravet i barnetrygdloven § 4 nytt femte ledd knytter seg til barn som har fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, jf. utlendingsloven § 34 annet ledd, eller barn av personer som har fått slikt opphold, og vil implisitt innebære en særbehandling av personer som er fordrevet fra Ukraina. På denne bakgrunn vil det først og fremst være forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonalitet som vil være det aktuelle diskrimineringsgrunnlaget.

Som nevnt under punkt 6.5 er det etter departementets vurdering behov for å presisere når personer med midlertidig kollektiv beskyttelse tidligst kan anses bosatt i riket etter barnetrygdloven § 4 som er utgangspunktet for retten til barnetrygd. Siden retten til midlertidig kollektiv beskyttelse i første omgang varer i 12 måneder, innebærer forslaget at det først er ved videreføring av retten til opphold etter utløpet av denne midlertidige, ettårige oppholdstillatelsen, at disse barna anses bosatt i Norge. Situasjonen blir med en slik presisering mer sammenlignbar med situasjonen for andre som har søkt asyl i Norge, jf. barnetrygdloven § 4 fjerde ledd, som først vil ha rett til barnetrygd etter at det er gitt en oppholdstillatelse på mer enn 12 måneder, noe som ofte tar relativt lang tid. Det er etter departementets vurdering videre viktig at endringen i bosettingskravet gis virkning allerede fra tidspunktet for offentliggjøring av forslaget. Som nevnt under punkt 6.6.3, kan ordningen som hittil har vært gjeldende gi et økonomisk insentiv for å flytte til Norge. Det er en reell risiko for at et senere virkningstidspunkt for endringen i bosettingsregelen vil føre til en økning i ankomsttall fram til ikrafttredelsen, da flere vil kunne ønske å sikre seg barnetrygd etter den gamle regelen. Departementet vurderer etter dette at forskjellsbehandlingen har et legitimt formål og er saklig begrunnet, og at den derfor ikke vil utgjøre diskriminering i strid med forbudene i Grunnloven og konvensjonene omtalt ovenfor.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Økonomiske konsekvenser

Barnetrygd utgjør fra 1. januar 2024 1 776 kroner per barn per måned for barn under seks år og 1 510 kroner per barn per måned for barn over seks år. Enslig mor eller far kan i tillegg få utvidet barnetrygd på 2 516 per måned for barn mellom 0 og 18 år.

Gjeldende bevilging til barnetrygd på kap. 845, post 70 i 2024 er 23,8 mrd. kroner. Forslaget om å oppheve bestemmelsen om etterbetaling av barnetrygd etter barnetrygdloven § 11 andre ledd og innføre en bestemmelse slik at barnetrygd kan utbetales med tre måneders tilbakevirkning for alle vil gi en innsparing i utgiftene til barnetrygd. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke tall på hvor mange som vil bli påvirket av forslagene, men antar på usikkert grunnlag at endringen vil berøre om lag 20 000 barn per år.

Direktoratet antar at om lag 12 000 vil gjelde tilfeller der foreldrene er ukrainere som har opphold etter kollektiv beskyttelse. Fra januar til september 2023 har det blitt utbetalt over 127 mill. kroner i barnetrygd til om lag 3 500 ukrainere som har kommet til Norge i 2022

eller senere, hvorav 92 mill. er etterbetalinger. Direktoratet anslår at forslaget vil redusere utbetalingene av barnetrygd til denne gruppen med om lag 309 mill. kroner i 2024 og 286 mill. kroner i 2025. En eventuell ikrafttredelse av forslagene 1. juli 2024, vil gi halvårseffekt i 2024. I beregningene har direktoratet benyttet Utlendingsdirektoratets (UDI) mellomscenariet for hvor mange flyktninger som vil komme til Norge i 2023 og 2024 og antatt at disse ikke lenger vil motta etterbetaling for 12 måneder. Anslaget avhenger i stor grad av om den høye tilstrømmingen av flyktninger som får opphold etter kollektiv beskyttelse fortsetter.

Direktoratet antar videre at om lag 8 000 vil gjelde andre etterbetalinger. Dette kan være EØS-saker hvor Norge utbetaler full barnetrygd for perioder tilbake i tid, selv om Norge er sekundærland. Dette kan også være forsørgere/enslige forsørgere som, av ulike grunner, ikke søker om barnetrygd og utvidet barnetrygd med en gang de har rett til det.

Direktoratet antar at halvparten av de 8000 får etterbetalt for en kortere periode enn tre måneder og derfor ikke får betydning for denne gruppen. Den andre halvparten antas det at i dag i gjennomsnitt mottar etterbetaling for 4,5 måneder og med forslaget derfor vil miste 1,5 måneder med etterbetaling. Med utgangspunkt i disse antakelsene anslår direktoratet at forslaget vil redusere utbetalingene av barnetrygd til disse gruppene med om lag 11 mill. kroner i året.

Direktoratet antar at det er svært få saker der aktuelle mottakere får etterbetalt inntil 3 år tilbake i tid på grunn av feil eller misvisende informasjon/veiledning fra NAV.

Tilsvarende gjelder for forslaget om en unntaksregel for uriktige avslag. Direktoratet antar derfor at dette er tilnærmet fraværende og ser bort fra dette i beregningene.

Samlet anslås forslagene å gi en innsparing på 320 mill. kroner i 2024 og 297 mill. kroner i 2025. Anslaget avhenger i stor grad av om den høye tilstrømmingen av flyktninger som får opphold etter kollektiv beskyttelse fortsetter. Innsparingene i 2026 og framover vil avhenge av antall som får opphold etter kollektiv beskyttelse.

7.2 Administrative konsekvenser

Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer at forslaget vil kreve at det gjøres endringer i NAVs systemer og at det vil føre til flere henvendelser til kontaktsenter og økt inngang av klager. Direktoratet anslår på usikkert grunnlag at dette samlet vil gi administrative merutgifter på om lag 2,5 mill. kroner. De administrative kostnadene er i hovedsak engangsutgifter i innføringsåret. En eventuell økning i klageinngangen kan strekke seg utover det første året, men antas ikke å bli varig.

7.3 Andre konsekvenser

7.3.1 UDIs refusjonskrav

Asylsøkere, herunder barnefamilier, ivaretas økonomisk i mottakssystemet gjennom stønadsordningene regulert i forskrift 31. mai 2022 nr. 948 om stønad til beboere i

asylmottak. Basisstønaden skal dekke de mest nødvendige og grunnleggende utgiftene. Gjennomsnittlig basisstønad til barn utgjør 3 075 kroner i måneden.

UDI utbetaler i dag et forskudd på stønad til beboere med barn på asylmottak fram til Arbeid- og velferdsdirektoratet har ferdigbehandlet søknaden om barnetrygd etter barnetrygdloven, jf. forskriften § 9 første ledd bokstav c. Når beboeren mottar barnetrygd etter barnetrygdloven § 4, reduseres stønaden for barnet tilsvarende barnetrygdbeløpet, jf. forskriften § 4. Videre skal beboeren tilbakebetale det forskutterte beløpet tilsvarende barnetrygdbeløpet, jf. forskriften § 9 siste ledd siste punktum. I praksis løses dette ved at beboer legger ved en transporterklæring til søknad om barnetrygd. Når NAV innvilger barnetrygd, utbetales en eventuell etterbetaling til UDI. Hovedårsaken bak ordningen er at stønad fra UDI er subsidiær andre offentlige stønadsordninger.

Endringene i ordningen med etterbetaling vil derfor i utgangspunktet ikke ha betydning for beboerne i asylmottak. Etter endringene vil UDI fullt ut dekke dette beløpet som basisstønad, i stedet for at noe dekkes som barnetrygd og resten som basisstønad. Endringen av ordningen skal dermed ikke få noen konsekvenser for beboeren under oppholdet i asylmottak.

Endringen av ordningen med etterbetaling av barnetrygden vil i praksis ikke medføre noen økning i UDIs utgifter av betydning, og en endring av ordningen med etterbetaling av barnetrygden vil dekkes innenfor UDIs gjeldende rammer.

7.3.2 Personvern

Departementet kan ikke se at forslaget har personvernkonsekvenser

8 Forslag til lov om endringer i barnetrygdloven

I

I lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd (barnetrygdloven) gjøres følgende endringer:

§ 4 nytt femte ledd skal lyde:

Barn som har fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, jf. utlendingsloven § 34 annet ledd, eller barn av personer som har fått slikt opphold, anses tidligst som bosatt i riket fra og med kalendermåneden etter utløpet av sin første ettårige oppholdstillatelse.

§ 11 andre ledd skal lyde:

Barnetrygd gis for opptil 3 måneder før den kalendermåneden da kravet ble satt fram, dersom vilkårene for rett til stønad var oppfylt i denne perioden. Barnetrygden utbetales til og med kalendermåneden før barnet fyller 18 år. Dersom retten til barnetrygd faller bort tidligere, stanses utbetalingen ved utgangen av den kalendermåneden retten til barnetrygd faller bort

§ 11 nytt tredje ledd skal lyde:

Dersom vilkårene for rett til barnetrygd var oppfylt på et tidligere tidspunkt enn nevnt i andre ledd første punktum, kan barnetrygd gis for opptil tre år før kravet ble satt fram dersom det er åpenbart at den som har rett til ytelsen ikke har vært i stand til å sett fram krav tidligere, eller vedkommende ikke har satt fram krav tidligere fordi Arbeids- og velferdsetaten har gitt misvisende opplysninger.

II

1.

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan iverksette de enkelte bestemmelser til ulik tid.

2.

Departementet kan gi nærmere overgangsregler.