



Barne- og likestillingsdepartementet
Samlivs- og likestillingsavdelingen
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

BARNE-OG LIKESTILLINGSDEP.
Arkivkode: 323.25
Dato: 04.11.09
Saksnr: 2009/02826-29

Deres ref 200902826-/SILS

Vår ref: 09/8757

Vår dato: 30.10.09

Høring – forslag om å innføre en ordning med stans av offentlige ytelser og barnebidrag ved internasjonal barnebortføring

Vi viser til departementets høringsbrev av 09.07.09 med vedlagt høringsnotat.

1. Generelt om forslaget

Innledningsvis vil vi bemerke at vi prinsipielt sett støtter tiltak som kan bidra til å løse og forebygge barnebortføringssaker. Vi stiller oss imidlertid tvilende til at en del av de foreslåtte tiltakene kan påregnes å gi særlig effekt. I tillegg har vi enkelte merknader til utformingen av lovforslagene.

I prinsippet går forslaget ut på å holde tilbake alle typer kontantytelser som ligger under NAVs administrasjon. Dette omfatter således alle ytelser etter folketrygdloven samt særlover som barnetrygdloven, kontantstøtteleven og bidragslovgivningen. I tillegg omfatter forslaget ytelser etter sosialtjenesteloven. Forslaget innbefatter bortføring både til og fra Norge og urettmessig tilbakeholdelse innenfor landets grenser.

Det er et prinsipielt skille mellom ytelser som utbetales fra det offentlige og barnebidrag som i utgangspunktet er et privat anliggende mellom foreldrene. Det kan her argumenteres for ulike løsninger, det vises til punkt 6.4 nedenfor.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsker videre å påpeke at en gjennomførbar administrasjon av ordningen med stans av ytelse blant annet vil nødvendiggjøre både mer klare og helt objektive kriterier for når NAV skal iverksette stans. Vi kommer nærmere tilbake til dette nedenfor.

ARBEIDS- OG VELFERDS DIREKTORATET

Postadresse: Postboks 5 St. Olavs Plass // 0130 OSLO
Besøksadresse: Akersgt. 64-68 // 0180 OSLO
Tel: 21 07 00 00
www.nav.no

2. Rettssikkerhetsaspektet

I forhold til det inngrepet dette vil være for de som blir rammet, kan det stilles spørsmål ved om forslaget i tilstrekkelig grad ivaretar den enkeltes rettssikkerhet. Det skal i utgangspunktet ikke foretas konkrete individuelle vurderinger i den enkelte sak. Ytelsene skal stanses på et tilnærmet objektivt grunnlag; at barnet er brakt ut av landet i strid med foreldreansvaret. Slik forslaget til ny § 22-20 i folketrygdloven er utformet, skal ytelsene stanses når sentralmyndigheten for Haag-konvensjonen (dvs. Justisdepartementet) eller Utenriksdepartementet sender melding til Arbeids- og velferdsetaten om bortføring. Ved slik melding skal ytelsene stanses umiddelbart ved at det fattes et midlertidig vedtak uten at parten får si sin mening. Alle saksbehandlingsregler som normalt følges før det fattes vedtak, og som skal ivareta rettsikkerheten til den enkelte, er således tilsidesatt.

Det er en viktig målsetting at urettmessig bortførte barn skal tilbakeføres, men inngrepene i forhold til den enkelte må stå i forhold til alvorlighetsgraden av den handlingen man ønsker skal opphøre. En sak som kategoriseres som barnebortføring, behøver nødvendigvis ikke innebære alvorlige følger for barnet. Det er ikke uten videre slik at den forelderen som går til det skritt å ta barnet med seg til et annet land i strid med foreldreansvaret, er uegnet til å dra omsorg for barnet. Dette illustreres ved det forhold at forslaget om å stanse ytelser også vil ramme hovedomsorgspersonen når denne tar med seg barnet til et annet land i strid med foreldreansvaret. Det er da heller ikke i første rekke hensynet til barnet som fremstår som begrunnelse for forslaget, eller som begrunnelse for tilbakeføringsbestemmelsene i Haag-konvensjonen, men hensynet til den forelderen som får krenket sine rettigheter som (del)innehaver av foreldreansvaret. Det vises til at det er selve handlingen; at barnet bringes til utlandet *i strid med foreldreansvaret*, som skal medføre sanksjoner. Forslaget innebærer således at det skal legges avgjørende vekt på formaliteter og ikke på faktiske forhold som grunnlag for stans av ytelser. Sanksjonene som foreslås innført, må vurderes mot denne relasjonen.

Ettersom det er den av foreldrene som har foreldreansvar (eventuelt del i dette) som får krenket sine rettigheter, bør det uansett ikke settes i verk tiltak med mindre denne setter frem en begjæring om sanksjoner. Stans av ytelser vil også rent faktisk kunne ramme barnet. Ikke minst av den grunn bør den som har foreldreansvar, og derved har rett og plikt til å ta del i avgjørelser i forhold til barnet, ha innflytelse på om det skal iverksettes så vidt inngripende tiltak som også kan ramme barnet.

3. Særlig om barnebortføring internt i Norge

I følge høringsnotatet pkt. 6.2.4 skal situasjoner der samværsforeldre unndrar barnet fra bostedsforeldren internt i Norge, også omfattes av ordningen med stans av ytelse. Det fremgår at forutsetningen er at barnet er meldt savnet til politiet, i tillegg til at saken må være anmeldt

og under etterforskning. Det fremstår som uklart hvilken offentlig myndighet som skal gi NAV melding om iverksettelse av stans ved intern bortføring / tilbakeholdelse.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er av den oppfatningen at behovet for å ha en sanksjonsordning med stans av trygdeytelse er vesentlig mindre for nasjonale saker enn for saker med internasjonal barnebortføring. Norske myndigheter har både jurisdiksjon og reell mulighet til å bringe barnebortføringen til opphør gjennom stedlig politi, barnevern og de alminnelige domstolene. Slik vi ser det, vil stans av ytelse derfor være et uforholdsmessig sterkt virkemiddel i nasjonale saker.

Dersom ordningen skal innføres for barnebortføring internt i Norge, anser Arbeids- og velferdsdirektoratet på bakgrunn av ovenstående at det må stilles krav om en viss aktivitet fra andre myndigheter før stans iverksettes. Det bør stilles krav om at politi og barnevern i forkant har forsøkt å gjøre nødvendige grep og tiltak for å bringe situasjonen til opphør. Stans av ytelse bør således eventuelt være et sekundært virkemiddel. Dette vilkåret må da lovreguleres særskilt.

Slik utkastet til § 22-20 syvende ledd nå er utformet kan ikke de eksplisitte kravene som fremgår i høringsnotatet, om når det foreligger en barnebortføring internt i Norge, utledes av selve lovteksten. Dette bør følgelig presiseres. Videre er det uklart hvilken myndighet som skal avgjøre om det foreligger en barnebortføring internt i Norge og gi melding om dette til NAV. Av rettssikkerhetshensyn for den enkelte, samt for at ordningen skal være praktiserbar, må dette fremstå som klart. I utenlandssakene er det henholdsvis Justisdepartementet og Utenriksdepartementet som skal gi NAV slik melding. I nasjonale saker er det spørsmål om denne oppgaven bør legges under politiet eller barnevernet.

Ettersom vilkårene for stans er ulike mellom nasjonal og internasjonal barnebortføring, bør de nasjonale saken reguleres i en egen bestemmelse.

4. Særlig om lovutkastets § 22-20 fjerde ledd - snevert unntak fra adgangen til å stanse ytelsen

I henhold til denne bestemmelsen skal tilbakeholdelse av ytelser ikke skje dersom det ... "vil kunne føre til at barnets fysiske eller psykiske helse settes i fare."

Arbeids- og velferdsdirektoratet fraråder at den typen vurderinger blir tillagt NAV. NAV har verken kompetanse eller kapasitetsmessig mulighet til å bygge et godt fagmiljø innenfor det barnerettslige fagområdet som kan sikre en forsvarlig utredning og vurdering av et slikt viktig vilkår for de få, men viktige sakene dette gjelder. Det foreslåtte unntaket må derfor av rettssikkerhetshensyn og av hensynet til rett kompetanse på rett sted vurderes av en myndighet med kompetanse innenfor det barnerettslige fagområdet. Deretter kan det gis melding til NAV når man, etter en vurdering av barnets beste, er kommet til at det er forsvarlig at stans

iverksettes. NAV fatter deretter vedtak basert på objektive vilkår om konstatert barnebortføring. Alternativt kan man unnlate denne form for vurdering før stans iverksettes.

5. Administrasjon av ordningen

Det fremgår i høringsnotatet pkt. 8.1 at avgjørelsen må foretas av særskilt kvalifiserte enheter i NAV for å sikre en betryggende avgjørelse av disse vanskelige og relativt sjelden forekommende sakene.

Slik ytelsesforvaltningen i NAV er organisert, og siden ordningen skal omfatte alle ytelsene, lar det seg ikke gjøre å legge oppgaven til bestemte enheter i NAV. Det kan imidlertid etableres en koordinerende enhet som mottar melding om iverksetting av stans. Det vil være den enheten som har ytelsessaken i utgangspunktet, som må fatte vedtaket og iverksette stansen. Dette omfatter blant annet NAVs forvaltningsenheter (19 stk), pensjonsenheter (5 stk, alderspensjon og uførepensjon), ventelønnsseksjon og lønnsgarantiseksjon. I tillegg kommer stans av økonomisk sosialhjelp som vil innebære at alle NAV lokalt blir involvert.

6. Nærmere om konsekvenser for ulike ytelsesordninger

6.1 Livsoppholdsytelser fra folketrygden

Generelt kan det sies om forslaget at det er svært inngripende ved at det innfører nye vilkår for når utbetalinger av livsoppholdsytelser og opparbeidede rettigheter kan stanses. Som departementet påpeker, omfatter dette også ytelser som er opparbeidet ved innbetaling av trygdeavgift. Dette vil for eksempel innbefatte både alderspensjon og rettigheter med grunnlag i frivillig innbetalt forsikring for selvstendig næringsdrivende. At ytelsene blir igangsatt med etterbetaling når saken er avklart, endrer ikke på de prinsipielle sidene. I tillegg vil vi peke på at det totalt sett er relativt få saker som kommer inn under kategorien barnebortføring, slik dette er definert i høringsnotatet og lovforslaget. Det er vist til at det i 2008 var totalt 19 tilfeller av bortføring fra Norge og 10 til Norge. Om noen av barnebortførerne i disse sakene hadde livsoppholdsytelser (eller andre ytelser) utbetalt fra NAV, er så vidt vi vet ikke kjent, og NAV har ikke slik statistikk. Vi antar imidlertid at antallet saker med slike ytelser vil være svært begrenset, og den samlede effekten av forslaget vil således være beskjeden. Her må det også tillegges at det ikke uten videre er gitt at barnebortførere som oppebærer ytelser, vil la det være avgjørende for sine valg. Vi viser til at de tilbakeholdte beløpene skal settes på rentebærende konto og utbetales når forholdet er avklart. De som har tilstrekkelig med midler til løpende underhold, vil neppe påvirkes av at ytelsen vil bli utbetalt på et senere tidspunkt, og det med renter.

Når det gjelder barnebortføring intern i Norge, foreligger det ingen tall, men det er grunn til å tro at saksmengden her vil være større enn for internasjonal barnebortføring, slik vilkårene for bortføring er definert i høringsnotatet.

I høringsnotatet punkt 8.3 fremgår det at ytelsen skal etterbetales under forutsetning av at vilkårene for ytelsene har vært oppfylt i bortføringsperioden. Arbeids- og velferdsdirektoratet gjør oppmerksom på at en rekke av livsoppholdsytelsene har et aktivitetskrav knyttet til seg. Dette kravet innebærer at vedkommende må være tilgjengelig for oppfølging. Aktivitetskravet vil som hovedregel ikke være oppfylt dersom brukeren ikke lenger kan utføre slike avtalte aktiviteter, noe som vil være situasjonen dersom vedkommende reiser ut av Norge, eller oppholder seg på ukjent sted i Norge. Stans av ytelse vil således inntre uansett, og en etterbetaling vil ikke være aktuell. Ytelsesordninger dette omfatter er blant annet sykepenger, dagpenger og arbeidsavklaringspenger som trer i kraft 1. mars 2010.

6.2 Økonomisk sosialhjelp

Sosialhjelp er kun aktuelt for de som befinner seg i Norge, og da må andre tiltak være mer aktuelle. Det vises til det som sies ovenfor i punkt 3.

Økonomisk sosialhjelp er en subsidiær ytelse og den siste muligheten til å få dekket grunnleggende behov. Ordningen trer kun inn når alle andre muligheter til selvforsørgelse er prøvd.

Lovforslaget går ut på at stønadene skal holdes tilbake og settes på en sperret, rentebærende konto inntil bortføringssituasjonen er avklart. Siden man kun har rett på sosialhjelp når man står helt uten egne midler, vil det å holde tilbake hjelpen på sperret konto i realiteten bety det samme som å stanse hjelpen. Sosialhjelp er en støtte som skal dekke et behov der og da. Hvorvidt man får utbetalt hjelpen i fremtiden når saken er løst, er irrelevant for den akutte situasjonen hvor man står uten penger til livsopphold.

Arbeids- og velferdsdirektoratet stiller spørsmål ved om det å unnlate å yte bistand til livsnødvendigheter, kan være i strid med konvensjoner som er bindende for norske myndigheter. Retten til mat, klær og bolig er blant de *primære* forpliktelsene som nevnes eksplisitt i FNs barnekonvensjonens artikkel 27 og FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle retter.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer det slik at uansett årsaken til hjelpebehovet, vil sosialtjenesten alltid ha en plikt til å yte nødhjelp til dekning av utgifter til livsnødvendigheter i akutte situasjoner. Her bør i særlig grad hensynet til barnet veie tungt. Nødhjelp er en rettighet som tilkommer alle, uavhengig av nasjonalitet, bosted og økonomiske forhold slik som inntekt og formue, jf Rundskriv I-45/98.

I henhold til forslaget i folketrygdloven § 22-20 fjerde ledd, skal stønad ikke tilbakeholdes dersom dette ... *"vil kunne føre til at barnets fysiske eller psykiske helse settes i fare."* Å stanse en ytelse som skal dekke grunnleggende behov, vil i utgangspunktet måtte antas å

medføre slik fare for barnet. Det er derfor spørsmål om forslaget om stans av sosialhjelp vil få særlig betydning i praksis.

6.3 Spesielt om ytelser som gis på grunnlag av omsorg for barn

I praksis vil naturlig nok dette være hovedtyngden av de ytelsene som er aktuelle i saker med barnebortføring. Departementet omtaler disse ytelsene spesielt i høringsnotatet i punkt 2.1. og 2.2. Dette gjelder barnetrygd, kontantstøtte, bidragsforskudd og ytelser til enslige forsørgere etter folketrygdloven kapittel 15.

Felles for disse ytelsene er at de som hovedregel skal stanses ved utenlandsopphold som er ment å vare utover seks måneder. For kontantstøtte er grensen tre måneder. Det er ikke slik at ytelsene beholdes i de første seks, respektive tre månedene, av et opphold som er ment å strekke seg lenger enn dette. Ved opphold som skal vare utover seks / tre måneder, stanses ytelsene umiddelbart.

Vi kan etter dette ikke se at det skal være behov for en egen regel om tilbakeholdelse av disse ytelsene. Eventuelt kan man lovfeste en presumsjon for at dersom barn er tatt med til utlandet, eller holdes tilbake, er det grunn til å anta at oppholdet er ment å være av lengre varighet eller på ubestemt tid. En slik presumsjon kan sannsynligvis legges til grunn allerede i dag, men behovet for lovfesting kan vurderes.

I tillegg kan det bemerkes at det i de aller fleste saker i denne kategorien vil stønadsmottakeren være den som til vanlig har hovedomsorgsperson for barnet. Det vil således være grunn til å anta at belastningen for barnet vil være mindre når den faktiske omsorgen fortsatt innehas av den av foreldrene som også hadde den før bortføringen.

6.4. Spesielt om barnebidrag

Etter de erfaringer Arbeids- og velferdsdirektoratet sitter inne med, er det i første rekke bidragssakene som er stridstema i bortføringssaker. Det er bidrag som er det praktisk viktige området, da ytelser fra det offentlig som gis på grunn av omsorg for barn, vil, som det er vist til ovenfor, i all hovedsak stanses når mottaker tar opphold i utlandet.

Det er et prinsipielt skille mellom bidragssaker og saker der det utbetales offentlige ytelser. Som departementet påpeker, er barnebidrag et privat anliggende med full avtalefrihet for foreldrene. Dette gjelder både bidragets størrelse og selve betalingen. Videre viser departementet til at barneloven ikke inneholder unntak eller regler om opphør av foreldrenes forsørgelsesplikt grunnet uenighet mellom foreldrene om hvor barnet skal bo, eller der foreldrene urettmessig tilegner seg omsorgen. Utgangspunktet er at barnet har krav på underhold fra begge foreldrene uavhengig av hvor barnet måtte bo eller befinne seg og at bidraget materielt sett tilkommer barnet.

NAVs retningslinjer for behandling av bidragssaker har sitt grunnlag i den rettsstilstanden som her er beskrevet av departementet. Dette innebærer at det er en relativt høy terskel før det blir gjort endringer i en bidragssak på grunn av urettmessig tilbakeholdelse eller bortføring til utlandet. Dersom det er bidragsmottaker som har bortført barnet, vil bidraget som hovedregel fortsatt bli innkrevd fra bidragspliktige og utbetalt, med mindre det er ukjent hvor barnet befinner seg eller det av andre grunner kan stilles spørsmål ved om bidraget kommer barnet til gode. Det kan diskuteres om regelverket slik det er i dag, gir en for streng norm i forhold til når en bortføring / urettmessig tilbakeholdelse får konsekvenser i bidragssaker. Arbeids- og velferdsdirektoratet er videre av den oppfatningen at det er behov for klarere retningslinjer og mindre rom for skjønn i disse sakene.

Direktoratet er på denne bakgrunn i hovedsak enig i departementets forslag når det gjelder internasjonal barnebortføring som skjer i strid med foreldreansvaret. Tilbakeholdelse bør imidlertid ikke settes i verk med mindre den bidragspliktige krever det. Den bidragspliktige vil ha del i foreldreansvaret og bør derfor ha innflytelse på avgjørelser som også kan få konsekvenser for barnet.

Dersom det er den bidragspliktige som holder barnet tilbake i utlandet i strid med foreldreansvaret, foreslår departementet at bidraget fortsatt skal kreves inn og utbetales til gjenværende forelder i seks måneder etter at bortføringen skjedde. Videre foreslås det seks måneders forlengelse dersom forelderens fortsatt har utgifter knyttet til omsorgen eller andre særlige grunner gjør det rimelig. Det er foreslått forskriftshjemmel til utfylling av bestemmelsene. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil understreke at disse vilkårene må utdypes nærmere i forskriften.

I utkastet til ny § 7a i innkrevingsloven, er det i tredje ledd foreslått at dersom det kreves inn bidrag som ikke skal utbetales til gjenværende forelder, skal pengene settes på sperret konto og utbetales til barnet når det blir 18 år. Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering bør det her åpnes for at barnet ved hjelpeverge / setteverge må kunne få utbetalt pengene når forholdene ligger til rette for det.

Når det gjelder stans av bidrag i nasjonale saker, vises det til det som er sagt ovenfor i punkt 3. Det som sies der, vil også være gjeldende for bidragssaker. I tillegg kommer at barnebidrag materielt sett tilkommer barnet. I nasjonale saker kan det således det oppnevnes verge som eventuelt kan disponere bidraget på barnets vegne.

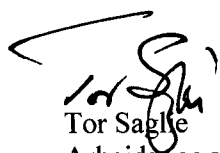
I forhold til det rent lovtekniske bør det vurderes om bidragssakene bør lovreguleres fullt ut innenfor bidragslovgivningen uten henvisning til folketrygdloven, slik det er foreslått. En slik samlet fremstilling vil være mer oversiktlig og gi muligheter for en mer spesifikk utforming. Det er et prinsipielt skille mellom bidragsområdet, som regulerer et forhold mellom to private

parter, og det å utbetale en offentlig ytelse. Arbeids- og velferdsdirektoratet bistår gjerne i et eventuelt videre arbeid.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vil være nødvendig med noe tid til forberedelser før ordningen kan implementeres i NAV. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil gjøre en nærmere gjennomgang av eventuelt utviklingsbehov og kostnader i NAVs saksbehandlingssystemer hvis ordningen beslattes gjennomført. Det vil i den sammenheng gis nærmere anslag om eventuelle utviklingskostnader og mulig implementeringstidspunkt.

Med hilsen



Tor Saglie
Arbeids- og velferdsdirektør



Hilde Olsen
Direktør Pensjon og ytelser

Kopi: Arbeids- og inkluderingsdepartementet