



STORTINGET

Innst. 264 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra familie- og kulturkomiteen

Dokument 8:40 S (2020–2021)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Silje Hjemdal, Tor André Johnsen, Erlend Wiborg, Solveig Horne og Himanshu Gulati om samværs-sabotasje

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nye og strengere reaksjoner ved samværs-sabotasje.
2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at samvær som ikke har blitt gjennomført som følge av samværs-sabotasje, skal kunne gjennomføres senere, såkalt erstatningssamvær.
3. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at langvarig eller gjentatt samværs-sabotasje bør være grunn til å overføre bostedsmyndigheten til den forelderen som vil sørge for størst mulig samlet foreldrekontakt.
4. Stortinget ber regjeringen fremme forslag til lov-endring som sikrer at ingen kommer økonomisk gunstigere ut mht. barnebidrag pga. samværs-sabotasje, og at all innkreving/utbetaling av bidrag stoppes ved sabotasje fra mottaker.
5. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å øke fullmaktene til familievernkontorene mht. å fastsette samværsplan, som også gir rett til bølting om planen brytes. Dette er for å avlaste domstolene og løse sakene raskere.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Trond Giske, Odd Omland og Anette Trettebergstuen, fra Høyre, Marianne Haukland, lederen Kristin Ørmen Johnsen og Tage Pettersen, fra Fremskrittspartiet, Himanshu Gulati og Silje Hjemdal, fra Senterpartiet, Åslaug Sem-Jacobsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, og fra Kristelig Folkeparti, Jorunn Gleditsch Lossius, viser til representantforslag fra Silje Hjemdal, Erlend Wiborg, Solveig Horne og Himanshu Gulati om samværs-sabotasje. Representantene adresserer en alvorlig problemstilling – et samfunnsproblem som er skadelig for dem som utsetter andre for samværs-hindring, og dem som er offer for det. Den største belastningen og kostnaden bæres til syvende og sist av barna som blir brukt i foreldrenes konflikter.

Komiteen er enig med forslagsstillerne i at det er viktig å sikre at foreldre med høyt konfliktnivå får hjelp til å finne gode og konstruktive samarbeidsløsninger. Dagens lovverk er tydelig på samværsrett, men likevel forekommer samværs-hindring.

Komiteen har avholdt høring den 21. januar 2021, og takker deltakerne for gode innspill. Komiteen viser videre til svarbrev fra statsråden, datert 17. november 2020, med hans vurdering av forslaget. Statsråden viste til det regjeringsoppnevnte Barnelovutvalget, som fikk i oppdrag å ta en helhetlig gjennomgang av barneloven og komme med forslag til forbe-

dringer som er tilpasset dagens samfunn. Utvalget fikk også mandat til å utrede forslag til strengere sanksjoner ved samværshindring. Komiteen merker seg at Barne Lovutvalget mener det ikke er nødvendig med ytterligere sanksjonsmidler.

Komiteen registrerer at utvalget konkluderer med at gjeldende lov og utvalgets lovforslag ivaretar våre menneskerettslige forpliktelser, og at

«(...) myndighetenes positive plikt til å iverksette tiltak ved samværshindring ivaretas gjennom hele prosessen som barneloven legger opp til.»

Utredningen ble levert 4. desember 2020, og er på høring med frist til 1. mai 2021.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, mener barn trenger støtte og omsorg fra begge foreldre i oppveksten. Forslagsstillerne til dette lovforslaget reiser en viktig problemstilling; barn som er utsatt for samværshindring. Flertallet mener at barnets beste skal være styrende i alle saker vedrørende barnet. Ved samlivsbrudd har barn krav og rett til å ha samvær med begge foreldre. Barnet trenger begge foreldre som støttespillere og omsorgspersoner.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, vil påpeke at det dessverre er slik at en rekke barn opplever samværshindring fra den ene forelderen ved samlivsbrudd. Dette gjør at barnet blir skadelidende og foreldre rammes urettmessig. Dette flertallet viser videre til at i foreldretvister skal alle handlinger og avgjørelser først og fremst bygge på vurderingen av hva som er barnets beste. Hensynet til barnets beste skal gå foran hensyn til likestilt foreldreskap og andre viktige hensyn.

Dette flertallet viser til at ved uenighet, og ved at barnet frarøves samvær med en av foreldrene, kan det oppstå det som kalles foreldrefremmedgjøring (Parental Alienation Syndrome – PAS). PAS er beskrevet av amerikanske forskere og det finnes flere artikler om fenomenet i American Journal of Family Therapy. PAS oppstår når en forelder snakker negativt om den andre i barnets påhør, ikke samarbeider om samvær og setter barnet under press for at barnet skal ta avstand fra den andre forelderen. Dette rammer barna psykisk. I Tidsskrift for Den norske legeforening 13. september 2016 vises det til en norsk studie, «Når barn skades med de beste hensikter», som fant at ungdommer som opplever å miste kontakten med den ene forelderen, og det gjelder nesten utelukkende far, rapporterer om sterk økning i depressive plager, angstsymptomer og kroppslige helseplager.

Dette flertallet viser til at det er barnets beste å ha kontakt med begge foreldre så fremt at det er mulig. I foreldretvister kan derfor en økning i antall meklings timer hos familievernnet være en løsning. Slik hindrer man at konfliktnivået mellom foreldrene tilspisser seg mer enn nødvendig, da høyt konfliktnivå mellom foreldre ikke er bra for barna. Dette flertallet viser videre til at penger investert i meklings timer er penger spart i domstolene.

Dette flertallet vil bemerke at mor eller far i dag kan ha økonomiske fordeler av å kjempe for en omsorgsbasis. Dette flertallet stiller seg spørsmål om økonomiske ordninger kan være innrettet på en måte som kan gi den ene forelderen incentiver til blant annet å si nei til dobbelt bosted. Dette gjelder bostøtte, overgangsstønad, skatt og barnetrygd.

Komiteen er bekymret for at samværshindring kan føre til at en part får økonomiske fordeler. Komiteen ber derfor regjeringen vurdere strengere reaksjoner og tiltak for å motvirke samværshindring og komme tilbake til Stortinget i oppfølgingen av NOU 2020:14 Ny barnelov.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ved oppfølgingen av NOU 2020:14 Ny barnelov – Til barnets beste, utrede strengere reaksjoner som kan motvirke samværshindring.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til representantforslaget og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nye og strengere reaksjoner ved samværssabotasje.»

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at samvær som ikke har blitt gjennomført som følge av samværssabotasje, skal kunne gjennomføres senere, såkalt erstatningssamvær.»

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at langvarig eller gjentatt samværssabotasje bør være grunn til å overføre bostedsmyndigheten til den forelderen som vil sørge for størst mulig samlet foreldrekontakt.»

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til lovendring som sikrer at ingen kommer økonomisk gunstigere ut med hensyn til barnebidrag på grunn av samværssabotasje, og at all innkreving/utbetaling av bidrag stoppes ved sabotasje fra mottaker.»

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å øke fullmaktene til familievernkontorene med hensyn til å fastsette samværsplan, som også gir rett til boteleg-

ging om planen brytes. Dette er for å avlaste domstolene og løse sakene raskere.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet mener samværssabotasje er uakseptabelt, og man må gjøre mer fra politisk hold for å forhindre at det forekommer. Disse medlemmer er av den oppfatning at erfaringene tilsier at det er behov for å innføre strengere reaksjoner mot samværssabotasje.

Komiteens medlem fra Senterpartiet støtter forslagsstillerne i dette. Dagens regelverk er ikke tilstrekkelig.

Samtidig mener dette medlem at en må se nærmere på sanksjonsmuligheter også for samværsforeldre som ikke møter opp til avtalt samvær. Per i dag finnes ingen sanksjoner mot foreldre som bryter samværsavtaler. Dette medlem mener at tiltakene skal være konsistente. Når samværsavtaler brytes, enten av bostedsforelder eller samværsforelder, så bør det få konsekvenser.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen innføre nye og strengere reaksjoner når bostedsforelder hindrer samvær, samt utrede hvilke sanksjonsmuligheter som bør gjelde når samværsforelder ikke møter opp til fastsatt samvær.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti støtter forslagsstillerens intensjon om å sikre barnets rett til å se begge sine foreldre. Disse medlemmer understreker at problemene med samværshindring er reelle, og at det kan se ut som dagens lovverk og praksis ikke alltid klarer å løse situasjoner med samværshindring på en god nok måte. Disse medlemmer er derfor enig i at det må gjøres grep for å forhindre samværshindring.

Disse medlemmer viser til at saker med samværshindring er komplekse og kompliserte, og at det i mange tilfeller er vanskelig for barn å leve i disse familierne. Forslag om nye og strengere reaksjoner ved samværshindring må derfor utredes godt. Disse medlemmer viser til Barneombudets høringsinnspill, hvor de understreker at tiltakene må være basert på kunnskap om hva som kan bidra til å løse problemet, og hva som er bra for barna i disse sakene. Vedvarende konflikter mellom foreldre kan være skadelig for barn, og det må iverksettes tiltak for å sikre at foreldre med høyt konfliktnivå får hjelp til å redusere konfliktnivået og samarbeidet om barna. Det er imidlertid ikke slik at regler for etterlevelse nødvendigvis løser konflikten, selv om det i noen tilfeller kan være nødvendig for å gjennomføre samvær til barnets beste. Disse medlemmer viser til at Barnelovutvalgets NOU 2020:14 Ny barnelov nå skal på høring, og vil avvente å ta stilling til de konkrete forslagene til den

kommer til Stortinget for behandling, slik at man sikrer at tiltak som innføres, er i samsvar med barnets beste.

Navs praktisering av regelverket om barnebidrag

Komiteen er oppmerksom på at media over en periode har dekket saker om samværshindringer. Det har framkommet opplysninger som peker i retning av at Navs praktisering av regelverket for barnebidrag muligens er feil. TV2 har kartlagt flere saker om samværshindring, og kan fortelle om titalls foreldre som har blitt utsatt for dette. Kartleggingen viser at foreldre, til tross for klare samværsavtaler og rettsforlik, har blitt hindret i å møte sine barn. Dette har igjen resultert i økte krav om barnebidrag. Flere juseksperter påpeker at Nav praktiserer loven feil. Komiteen vil understreke at dersom dette faktisk stemmer, er det særdeles viktig å korrigere praksisen umiddelbart slik at lovgivers intensjon etterlevs.

Den 4. februar 2021 ba komiteen i brev til statsråd Kjell Ingolf Ropstad om en utdyping av hvilket juridisk grunnlag og vurderinger som lå til grunn da statsråden konkluderte med at Nav ikke har praktisert bidragsregelverket feil.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet, viser til statsrådets svarbrev av 10. februar 2021, og er tilfreds med en grundig og god gjennomgang av både regelverket og Navs praksis av det.

Komiteen viser til statsrådets svar 1. februar 2021 på representanten Silje Hjemdals (Fremskrittspartiet) spørsmål til skriftlig besvarelse nr. 1033 av 22. januar 2021 om Navs praksis ved samværssabotasje, og at det er et økonomisk incentiv som i seg selv medfører samværshindring. I statsrådets svar til Hjemdal opplyses det om at departementet har hatt dialog med Nav om deres praktisering av regelverket, og med det som bakgrunn har konkludert med at det ikke er grunnlag for å si at Nav har praktisert barnebidragsregelverket feil.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at statsråden i svaret 1. februar 2021 sier at problematikken vil bli behandlet som et ledd i oppfølgingen av Barnelovutvalgets NOU 2020:14 Ny barnelov. Statsråden sier videre at samspillet mellom barnelovens regler om hhv. barnebidrag og konfliktløsning vil være en del av dette arbeidet, og at det vil være viktig å legge til rette for at samarbeidet mellom foreldre i delte familier styrkes, og at det er et mål at ny barnelov skal bidra til at fastsatt samvær gjennomføres.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet anser det som meget alvorlig at juridiske eksperter hevder at Nav praktiserer regelverket feil. Derfor ba komiteen statsråden juridisk

utdype hvorfor man mener at Nav ikke har praktisert bidragsregelverket feil. Disse medlemmer registrerer svaret fra statsråden. Disse medlemmer vil likevel oppfordre kontroll- og konstitusjonskomiteen til å vurdere om dette er en sak som bør undersøkes nærmere.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at ved fastsettelse av barnebidrag skal Nav kun ta stilling til om det er «klart» at det ikke er samvær i tråd med avtalt samvær, for deretter å fastsette barnebidraget. Det vil si at Nav ikke skal vurdere hvorfor samvær ikke finner sted som avtalt.

Disse medlemmer vil samtidig understreke at Nav har en selvstendig plikt til å opplyse saken så godt som mulig før vedtak fattes, jf. rundskrivet til barnelovens kapittel 8 og 9, Forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot:

«Selv om det er bidragsmottaker som har bevisbyrden, så har NAV en selvstendig plikt til å opplyse saken så godt som mulig før vedtak fattes, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd (...)»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser videre til at statsråden opplyser at bidragsreglenes formål hverken er å løse eller håndtere foreldrenes konflikter. Dette tok man stilling til da bidragsreformen av 2003 ble evaluert, jf. St.meld. nr.19 (2006–2007) Evaluering av nytt regelverk for barnebidrag og Ot. prp. nr. 69 (2007–2008). I lys av det som har kommet fram i media, mener imidlertid flertallet at det er grunn til å stille spørsmål ved om dagens lovverk har smutthull som blir en økonomisk drivfaktor og et incentiv til å initiere samværshindring.

På denne bakgrunn vil komiteen fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ved oppfølgingen av NOU 2020:14 Ny barnelov – Til barnets beste, utrede om det er behov for å gjøre justeringer i barnebidragsreglene for å sikre at økonomi ikke blir en drivende faktor for samværshindring.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nye og strengere reaksjoner ved samværs sabotasje.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at samvær som ikke har blitt gjennomført som følge av samværs sabotasje, skal kunne gjennomføres senere, såkalt erstatningssamvær.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at langvarig eller gjentatt samværs sabotasje bør være grunn til å overføre bostedsmyndigheten til den forelderen som vil sørge for størst mulig samlet foreldrekontakt.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen fremme forslag til lovendring som sikrer at ingen kommer økonomisk gunstigere ut med hensyn til barnebidrag på grunn av samværs sabotasje, og at all innkreving/utbetaling av bidrag stoppes ved sabotasje fra mottaker.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å øke fullmaktene til familievernkontorene med hensyn til å fastsette samværsplan, som også gir rett til bøtelegging om planen brytes. Dette er for å avlaste domstolene og løse sakene raskere.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen innføre nye og strengere reaksjoner når bostedsforelder hindrer samvær, samt utrede hvilke sanksjonsmuligheter som bør gjelde når samværsforelder ikke møter opp til fastsatt samvær.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen ved oppfølgingen av NOU 2020:14 Ny barnelov – Til barnets beste, utrede strengere reaksjoner som kan motvirke samværshindring.

II

Stortinget ber regjeringen ved oppfølgingen av NOU 2020:14 Ny barnelov – Til barnets beste, utrede om det er behov for å gjøre justeringer i barnebidragsreglene for å sikre at økonomi ikke blir en drivende faktor for samværshindring.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 23. februar 2021

Kristin Ørmen Johnsen

leder

Åslaug Sem-Jacobsen

ordfører



**DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT**

Statsråden

Stortinget
Familie- og kulturkomiteen
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/4451-

10. februar 2021

**Svar på tilleggsspørsmål til Dokument 8.40 S (2020-2021) om
samværssabotasje**

1. Innledning

Jeg viser til brev av 4. februar 2021 med spørsmål fra familie- og kulturkomiteen vedrørende Dokument 8:40 S (2020-2021) Representantforslag om samværssabotasje fra stortingsrepresentantene Silje Hjemdal, Tor André Johnsen, Erlend Wiborg, Solveig Horne og Himanshu Gulati om samværssabotasje. Spørsmålet lyder:

"I forbindelse med komiteens behandling av representantforslaget, har komiteen merket seg Statsrådets svar på skriftlig spørsmål fra Silje Hjemdal, jf. Dokument nr. 15:1033 (2020-2021). Statsråden uttaler bl.a. følgende:

«Mitt departement har følge av den senere tids oppmerksomhet om samværshindring og barnebidrag, vært i dialog med NAV om praktiseringen av regelverket. Det er på bakgrunn av denne dialogen, ikke grunnlag for å si at NAV har praktisert bidragsregelverket feil.»

Komiteen ber om en utdyping av hvilket juridisk grunnlag og vurderinger som ligger til grunn for å kunne si at NAV ikke har praktisert bidragsregelverket feil."

Jeg viser også til skriftlig spørsmål til besvarelse nr. 1033 av 22. januar 2021, hvor representanten Silje Hjemdal i begrunnelsen for spørsmålet blant annet viser til en juridisk vurdering utført av Holgersen, Bernt og Strandbakken, hvor de har vurdert følgende spørsmål:

- Følger NAV lovgivers intensjon når de velger å se bort fra samværsavtaler i de tilfeller bostedsforelder saboterer samvær?

- Hvordan skal loven tolkes?
- Gir forskrift uttrykk for at når fedre/mødre (og barn) utsettes for samværssabotasje, så skal NAV la «pengene følge barna»?

Det sentrale spørsmålet i saken her er fastsettelse av barnebidrag etter avtalt/fastsatt samvær vs. faktisk samvær, og hvordan bidragsaken håndteres når faktisk samvær (beviselig) ikke er i tråd med det opprinnelige avtalte/fastsatte samværet.

Med dette som utgangspunkt, gis det i tråd med spørsmålet fra komiteen nedenfor under punkt 3 en utdyping av det juridiske grunnlaget for gjeldende rett, samtidig som det i punkt 4 også gis en kortfattet framstilling av NAVs praksis. Under punkt 5 framgår vurderinger som ligger til grunn for å kunne si at NAV ikke har praktisert bidragsregelverket feil. Drøftelsene og vurderingene adresserer her også den juridiske vurderingen utført av Holgersen, Bernt og Strandbakken.

2. Samvær og samværshindring

Noen samværsforeldre opplever at uberettiget samværshindring ikke får konsekvenser for bostedsforelderen. I noen tilfeller er foreldrenes konflikt så fastlåst at samvær ikke gjennomføres, selv om foreldrene opprinnelig har avtalt samvær. Dette gjelder også der retten har fastsatt samværet. Dersom barnebidraget samtidig øker, som følge av at samvær ikke gjennomføres, kan dette være krevende for de som berøres.

Når begrepet samværshindring eller samværssabotasje benyttes, forutsettes det oftest at forelder som bor fast sammen med barnet, uten grunn holder barnet borte fra samvær med den andre forelder. Årsaker til at det faktiske samværet avviker fra det avtalte/fastsatte, kan være at barnet ikke ønsker samvær. Det kan også være at bostedsforelder er bekymret for barnet under samværet. Det forekommer også at bostedsforelder bevisst eller ubevisst, med eller uten grunn, snakker negativt om den andre. Årsakene til at samvær ikke gjennomføres som avtalt/fastsatt, kan således være mange. I hvilke tilfeller det faktisk er bostedsforelderen som bevisst hindrer samvær, kan være krevende å avdekke.

Det er bred enighet om at det er viktig for barn å ha så god kontakt som mulig med begge foreldrene sine, selv om de ikke lever sammen. Dette er også utgangspunktet i barnelovens regler om samvær, som sier at barnet har rett til samvær med begge foreldrene sine. Begge foreldre har et gjensidig ansvar for at samværsretten blir oppfylt. Samtidig er det slik at barnet har krav på å bli forsørget. Dette ivaretas gjennom barnelovens regler om foreldrenes forsørgeransvar og barnebidrag. Det overordnede hensynet med reglene om foreldrenes forsørgeransvar og barnebidrag, er å sikre barnets behov for forsørgelse.

Ved fastsettelse av barnebidrag, kommer utgifter til barnets forsørgelse under samvær til fradrag i det fastsatte barnebidraget. En konsekvens av en slik kostnadsmodell er at i tilfeller hvor det lite samvær, vil barnebidraget være høyt. Dette gjelder uavhengig av grunnen til at det er lite samvær. Det høye bidraget vil derfor gjelde både i tilfeller hvor samværsforelderen ikke ønsker samvær, og i tilfeller hvor forelderen har en avtale om (omfattende) samvær,

som ikke blir gjennomført. Kostnadsmodellen er ment å være en "rettferdig modell" fordi den tar utgangspunkt i kostnadene ved å ha barn, og deler denne kostnaden mellom foreldrene forholdsmessig etter deres inntekter. Modellen har imidlertid også den virkningen at bostedsforelderen får høyere barnebidrag desto mindre samvær som gjennomføres. Modellen, som i utgangspunktet er "rettferdig", har følgelig en økonomisk side som gir incentiver som kan virke konflikt drivende i tilfeller hvor foreldrene er uenige om hvor omfattende samvær det skal være eller er.

Regjeringen er opptatt av dette saksfeltet. Barnelovutvalget ble nedsatt 7. desember 2019. Utvalget ble gitt et tilleggsmandat 8. mars 2019, der det ble vist til Granavolden-plattformen, hvor det står at: «Regjeringen vil legge til grunn at barn skal få mulighet til å ha kontakt med begge foreldrene sine, også etter samlivsbrudd. Foreldre har et felles ansvar for at avtalt eller vedtatt samvær skal overholdes. Sabotasje av samvær bør i større grad få økonomiske konsekvenser og eventuelt få konsekvenser for samværsfordelingen. Regjeringen vil utrede forslag til strengere reaksjoner ved samværs sabotasje.»

Utvalget avga 4. desember 2020 utredningen NOU 2020: 14 *Ny barnelov*. Utvalget har forslag knyttet til samvær. Imidlertid er ikke forholdet knyttet til barnebidrag særlig omtalt. Lovens bidragsregler foreslås stort sett videreført. Utvalget vurderer imidlertid at regelverket er utilgjengelig og fragmentert, og at det er behov for en større lov- og forskriftsteknisk gjennomgang av dette. Utvalget foreslår for øvrig at retten skal kunne bestemme at en egnet person skal kunne være til stede ved oppstarten av samvær. Denne personen kan trygge bostedsforelderen, og dermed også barnet, og på den måten bidra til at flere samvær gjennomføres. Utvalget antar at deltakelse på inntil tre samvær vil kunne være tilstrekkelig. Et mindretall på to utvalgsmedlemmer foreslo at også samvær skal kunne tvangsgjennomføres ved fysisk henting av barnet. NOU 2020: 14 er nå på høring med høringsfrist 1. mai.

Det er dermed i gang en lovgivningsprosess på feltet. Høringen vil også belyse saksfeltet ytterligere for departementet og regjeringen når NOU-en følges opp. Videre er det et spørsmål om hva som kan gjøres for at foreldre som opplever samværeshindring, er godt nok kjent med de mulighetene som ligger i dagens system. Dette vil departementet se nærmere på.

3 Gjeldende rett

3.1 Reglene i lov og forskrift

Det nærmere innholdet i foreldrenes forsørgeransvar og reglene om fastsettelse og endring av barnebidrag er regulert i barneloven kapittel 8. Regelverket er omfattende og til dels detaljert. Bidragsreglene kjennetegnes ved at hovedreglene er i loven, mens det er gitt mange utfyllende, og materielt viktige, bestemmelser i forskrift. Dette er et bevisst valg, og er gjort for at selve loven ikke skal bli for omfattende og detaljert.

Ved fastsettelse av barnebidrag, kommer utgifter til barnets forsørgelse under samvær til fradrag i det fastsatte barnebidraget. Etter hovedregelen om fradrag for samvær, gis det fradrag i bidraget for avtalt eller offentlig fastsatt samvær, herunder rettsforlik. Det er gitt en snever unntaksbestemmelse, der det faktiske samværet kan legges til grunn for samværsfradraget, dersom dette blir påberopt av en part, og det er klart bevist at samværet ikke gjennomføres slik som avtalt eller fastsatt. Formålet er å ta høyde for at avtalt eller fastsatt samvær ikke alltid blir praktisert og gjennomført i tråd med det avtalte/fastsatte. Dette må ses i sammenheng med det overordnede hensynet som er å sikre at barnet forsørges.

Stortinget har blitt involvert ved utforming av forskriftene. I lovproposisjonen til bidragsreformen av 2003, Ot.prp. nr 43 (2001-2002) *Om lov om endringer i barnelova, forskotteringsloven og i enkelte andre lover (nye regler for beregning av barnebidrag m.m.)* er både lov- og forskriftsbestemmelsene drøftet og omtalt, og utkastet til forskriften er inntatt i lovproposisjonen. I lovproposisjonen er følgende uttalt om dette:

"Dagens regelverk følger dels av lov og dels av forskrift. Regler om hvordan bidraget skal utmåles (prosentmodellen og unntak fra prosentvis fastsettelse samt beregningsgrunnlag) fremgår av forskrift. I forslaget til nytt regelverk foreslår departementet at detaljreguleringer fastsettes i forskrift.

Da barneloven kapittel 7 ble endret 3. mars 1989 i forbindelse med at bidragsfastsettelse hos bidragsfogden ble generell og landsomfattende, og departementet ble gitt fullmakt til å gi forskrifter om utmåling av bidrag, ble forskriftene i utkasts form presentert for Stortinget (Ot.prp. 44 (1987-88)). Også ved senere lovendringer er utkast til vesentlige endringer i forskriftene lagt fram for Stortinget i vedlegg (Ot.prp. nr. 36 (1991-92)). Departementet har også ved denne proposisjonen valgt å legge fram for Stortinget til orientering utkast til forskrift om nærmere utmåling av barnebidrag, selv om Stortinget delegerer detaljregulering til Kongen. Bakgrunnen for at utkast til forskrift legges ved lovforslaget, er at dette vil gi Stortinget en mer helhetlig bakgrunn for lovforslaget om nye bidragsregler."

Det følger av barneloven § 66 at begge foreldrene har plikt til å bidra til forsørgingen og utdanningen til barnet etter deres økonomiske evne. Den som ikke bor sammen med barnet, oppfyller forsørgingsplikten ved å betale faste pengetilskudd (barnebidrag) til barnet, jf. barneloven § 67 første ledd første setning. Det er barnet som eier midlene, som forvaltes av den barnet bor sammen med, jf. barneloven § 67 tredje ledd.

Formålet med barnebidragsreglene er å sikre at barnet blir forsørget av foreldrene sine når foreldrene ikke inngår i samme husholdning. Det er fastslått i barneloven at ingen kan gi avkall på retten barnet har til å bli forsørget, jf. barneloven § 67 første ledd andre setning. Barneloven inneholder ingen unntak eller regler om opphør av foreldrenes forsørgelsesplikt, for eksempel på grunn av uenighet eller konflikter mellom foreldrene om for eksempel samvær.

Barnebidrag er et privatrettslig anliggende, og foreldrene kan avtale barnebidraget uten innblanding fra det offentlige. Dersom foreldrene ikke blir enige, eller av andre grunner ønsker det, kan en eller begge be Arbeids- og velferdsetaten (NAV) fastsette barnebidraget.

Ved offentlig fastsettelse av barnebidrag, fastsettes barnebidraget etter en kostnadsmodell. Etter barneloven § 71 første ledd skal det ved offentlig fastsettelse av barnebidrag tas utgangspunkt i hva underholdet til barnet koster (underholdskostnaden).

Underholdskostnaden skal fordeles mellom foreldrene etter inntektene deres. Den av foreldrene som har høyest inntekt, skal dekke den største andelen av kostnadene til barnet. Barnebidraget skal ikke fastsettes til et høyere beløp enn at den bidragspliktige har igjen midler til eget underhold (bidragsevnevurderingen). Det skal tas hensyn til samvær mellom barnet og den bidragspliktige, og muntlig eller skriftlig avtalt eller offentlig fastsatt samvær kommer til fradrag i det fastsatte barnebidraget. Samvær medfører utgifter for den bidragspliktige, som bidragsmottakeren samtidig sparer. Bidragsregelverket prioriterer med andre ord at den bidragspliktige kan dekke disse utgiftene før barnebidraget fastsettes.

Departementet har med hjemmel i barneloven § 71 tredje ledd og barneloven § 74 første ledd gitt utfyllende bestemmelser om fastsettelse og endring av barnebidrag i forskrift 15. januar 2003 nr. 123 *om fastsetjing og endring av fostringstilskot*.

Barnebidraget skal som hovedregel reduseres for muntlig eller skriftlig avtalt samvær eller offentlig fastsatt samvær, herunder rettsforlik, jf. barneloven § 71 første ledd tredje punktum og forskriften § 9 første ledd. Samværsfradraget utgjør et fast beløp for fire alternative samværsklasser med ulik sats i forskjellige aldersgrupper, jf. forskriften § 9 fjerde ledd.

Ved utformingen av reglene om samværsfradrag er det imidlertid også tatt høyde for at samværet ikke alltid blir gjennomført i tråd med det som er avtalt eller fastsatt. Det er derfor gitt en snever unntaksregel i forskriften § 9 andre ledd, der NAV er gitt adgang til å legge faktisk samvær til grunn. For at NAV skal kunne vurdere saken etter denne bestemmelsen, må parten påberope overfor NAV at det er mindre samvær enn det som er avtalt/fastsatt. Den som påberoper seg dette, må klart bevise at det avtalte eller fastsatte samværet ikke følges. Dersom parten klarer å bevise at det avtalte eller offentlig fastsatte samværet ikke følges, ev. at den andre parten er enig i at avtalen eller det offentlig fastsatte samværet ikke følges, eller klart beviser at samværet blir praktisert etter en lavere samværsklasse, så legges det faktiske samværet til grunn, jf. forskriften § 9 tredje ledd.

Der fastsatt samvær ikke oppfylles, kan samværsforelder be om at domstolen iligger bostedsforelder en løpende tvangsbet, jf. barneloven § 65. Det skal ikke fastsettes tvangsbet dersom oppfyllelse av samværsretten er umulig, for eksempel der det er risiko for at barnet blir utsatt for vold eller på annet vis blir behandlet slik at den fysiske eller psykiske helsen blir utsatt for skade eller fare. Barnet skal høres. Retten kan også oppnevne sakkyndig og/eller mekler etter barneloven § 65 a.

3.2 Forarbeider og uttalelse fra Sivilombudsmannen

Ot.prp. nr. 43 (2000-2001) Om lov om endringer i barnelova, forskotteringsloven og i enkelte andre lover (nye regler for beregning av barnebidrag m.m.)

Bidragsreformen trådte i kraft 1. oktober 2003, og innebar en ny måte å tenke rundt foreldrenes forsørgeransvar på. Dagens modell vektlegger begge foreldrene som både forsørgere og omsorgspersoner, og regelverket tar utgangspunkt i at de skal være mest mulig likestilte i disse rollene. Ved stortingsbehandlingen av bidragsreformen var det bred enighet om prinsippet om at samvær skal ha betydning for bidragets størrelse som et fradrag i det fastsatte barnebidraget. Samvær medfører utgifter for den bidragspliktige, og regelverket prioriterer at den bidragspliktige kan dekke disse utgiftene før bidraget fastsettes.

Proposisjonen adresserer at faktisk samvær kan avvike fra det avtalte/fastsatte, og at dette kan skape problemer når sistnevnte legges til grunn for samværsfradraget. I forarbeidene til bidragsregelverket, Ot.prp. nr. 43 (2000-2001) *Om lov om endringer i barnelova, forskotteringsloven og i enkelte andre lover (nye regler for beregning av barnebidrag m.m.)*, punkt 7.4.2, side 59, høyre spalte i papirutgaven, side 79 i pdf-versjon, siteres følgende fra det forutgående høringsnotatet om hvordan man kan finne en forsvarlig løsning på problemstillingen:

"Hvis bidragspliktige unnlater å følge opp samværet i praksis, vil dette kunne få negative økonomiske konsekvenser for barnets underhold, dersom bidraget i utgangspunkt er redusert på bakgrunn av en samværsavtale/avgjørelse. Det er ingen rettslige sanksjonsmuligheter overfor bidragspliktige som ikke overholder allerede inngåtte/fastsatte samværsavtaler/avgjørelser. Eventuell byrde med å gå til sak, med usikkert utfall, for å få redusert/fradømt samværet vil i praksis falle på bidragsmottaker. Departementet er klar over at dette kan være problematisk. [...]"

I denne sammenheng er det imidlertid viktig å være oppmerksom på at dersom bidragspliktige/samværsberettigede ikke ønsker å ha samvær eller bare vil ha samvær i begrenset utstrekning, vil det normalt ikke bli avtalt eller fastsatt en samværsordning som strekker seg ut over vedkommendes ønske. Hvis foreldrene er uenige om samværet, vil byrden med å gå til førstegangssak for å bli tilkjent samvær, ev. mer omfattende samvær i en endringssak, i praksis ligge på bidragspliktige. Det er derfor naturlig å tro at disse normalt ønsker å stille opp."

Videre framgår følgende på side 60, høyre spalte, andre avsnitt i papirutgaven, side 80 i pdf-versjonen:

"[...] Det kan likevel være behov for en snever unntaksregel der trygdekontoret ved bidragsfastsettelsen finner det åpenbart at den tvangskraftige samværsavtalen/samværsavgjørelsen ikke legges til grunn. Departementet foreslår derfor at det i forskrift gis en unntaksregel. Unntaksregelen vil bl.a. omfatte de tilfellene hvor partene er enige om at samværsordningen ikke gjelder eller bidragspliktige

konsekvent og varig har unnlatt å følge opp samværet, for eksempel der vedkommende har flyttet langt fra barnet og ikke lar høre fra seg. Unntaksregelen må påberopes for at trygdekontoret skal kunne ta hensyn til den, og bidragsmottaker vil ha bevisbyrden. [...]."

Bevisbyrden for at samværet er mindre enn det et offentlig fastsatt samvær (tvangskraftige avtaler, dommer og rettsforlik) tilsa, ble lagt på den som hevdet endring, i realiteten var dette bidragsmottaker. Begrunnelsen for løsningen var at retten i disse tilfellene, allerede hadde foretatt en nærmere vurdering av barnets beste. Ved private avtaler om samvær uten tvangskraft var det etter da gjeldende regler den bidragspliktige som hadde bevisbyrden dersom bidragsmottakeren hevdet at vedkommende ikke fulgte opp avtalen og hadde mindre samvær enn avtalt.

St.meld. nr. 19 (2006-2007) Evaluering av nytt regelverk om barnebidrag og Ot.prp. nr. 69 (2007-2008) Om lov om endringer i barnelova mv. (barnebidrag og reisekostnader ved samvær)

Bidragsreformen av 2003 er evaluert i St. meld. nr. 19 (2006-2007) *Evaluering av nytt regelverk for barnebidrag*. Bevisreglene ble i den forbindelse også vurdert på nytt, og senere endret ved forskriftsendring 1. januar 2009. Ved lovendring av 1. januar 2009 ble barneloven § 71 første ledd videre endret slik at muntlige avtaler ble likestilt med skriftlige avtaler, se Ot.prp. nr. 69 (2007-2008) *Om lov om endringer i barnelova mv. (barnebidrag og reisekostnader ved samvær)*. Etter forskriftsendringen skal den som påstår endring i barnebidraget på grunn av mindre samvær, alltid ha bevisbyrden for å godtgjøre påstanden. Ved å endre bevisbyrdereglene som beskrevet, ble bevisbyrden i realiteten flyttet over på bidragsmottakeren. Dette ble ansett som den enkleste og mest rettferdige løsningen.

I stortingsmeldingen og Ot.prp. nr. 69 (2007-2008) ble det også gjort en vurdering av NAVs rolle (kompetanse) ved samværskonflikter, og av Ot.prp. nr. 69 (2007-2008), pkt. 2.1.2 følger:

"Departementet mener det generelle utgangspunktet må være et krav til partene om at det er enighet om en muntlig samværsavtale av et visst omfang før det gis samværsfradrag. En slik løsning harmonerer best med hvordan reglene om samværsfradrag ellers er lagt opp ved at fradraget bygger på avtalt/fastsatt samvær og ikke faktisk samvær. Løsningen vil videre være administrativt håndterbar for arbeids- og velferdsetaten. Departementet mener det ikke er tilrådelig at arbeids- og velferdsetaten ved NAV lokalt skal ta stilling til spørsmålet om samvær der det ikke foreligger noen form for enighet mellom partene. Begrunnelsen for dette har blant annet sammenheng med at dette ofte er vanskelige bevismessige spørsmål som faller utenfor kompetanseområdet til NAV lokalt. En ordning med fri bevisvurdering fra NAV lokalt vil kunne virke konfliktdrivende.

I tilfeller der foreldrenes fastlåste konflikt er årsaken til at det ikke er samvær, er det ikke bidragsreglenes formål hverken å håndtere eller løse slike konflikter. Der partene ikke kommer til enighet om en avtale, heller ikke med bistand, vil domstolene være rette

instans for å håndtere slike konflikter. Domstolene har den kompetanse og ekspertise som er nødvendig i denne typen saker."

Sivilombudsmannen sak nr. 2010/2901

Sivilombudsmannen har i sak nr. 2010/2901 vurdert forholdet mellom ulike regelsett (og hensyn) i barneloven. Spørsmålet i saken var om rettsforlik om delt bosted skulle legges til grunn ved beregningen av bidrag eller om de endrede faktiske forholdene – at barnet var flyttet – kunne legges til grunn. Sivilombudsmannen uttalte blant annet at det er de faktiske forholdene som skal legges til grunn, og at dette er best i samsvar med det overordnede hensynet til en forsvarlig forsørgelse og barnets beste.

Ombudsmannen kom i denne saken til at vedtaket fra NAV Klageinstans bygget på feil forståelse av reglene om fastsetting av bidrag og ba om at saken ble behandlet på nytt. NAV Klageinstans foretok deretter en fornyet gjennomgang av saken. Under henvisning til ombudsmannens forståelse, ble bidraget beregnet slik at det ikke ble lagt til grunn delt bosted for barnet i den aktuelle perioden. I avgjørelsen uttalte Sivilombudsmannen blant annet følgende:

"Forskriftens § 8 fastslår at delt bosted skal legges til grunn ved bidragsberegningen i de tilfellene begge foreldrene er enige om at en slik avtale foreligger. Det er ikke uttrykt noe eksplisitt unntak i forskriften for tilfeller der delt bosted følger av et rettsforlik fremfor annen avtale. Heller ikke i bidragsregelverket for øvrig settes rettsforlik i noen særstilling fremfor andre avtaler, i tilfeller der ingen av delene reflekterer den reelle situasjonen. I forskriften § 9 andre ledd omtales, i forbindelse med samværsfradrag, tilfeller hvor rettsforliket ikke skal legges til grunn når en av partene kan dokumentere at avgjørelsen ikke følges opp og graden av samvær er lavere.

Et rettsforlik er bindende for partene inntil annet er avtalt eller fastsatt i nytt rettsforlik. Rettsforliket er en tvangskraftig avgjørelse. Dette innebærer at det kan tvangsfullbyrdes ved at en part som ikke vil innrette seg etter rettsforliket, kan ilegges tvangsbot. Denne virkningen av et rettsforlik må likevel holdes adskilt fra bidragsfastsettingen, der det er de faktiske forholdene som skal legges til grunn ved beregningen. At de faktiske forholdene skal legges til grunn, er også best i samsvar med det overordnede hensynet til en forsvarlig forsørgelse og barnets beste."

3.3 Særlig om beviskravet i forskriften § 9 andre ledd

Dagens regel i forskriften § 9 tredje ledd lyder:

"Dersom unntaksregelen i andre stykke blir gjort gjeldende, blir det ikkje gitt noko samværsfradrag med mindre parten klart beviser at det blir praktisert samvær etter ei lågare samværsklasse."

Etter forskriften § 9 andre ledd er det "parten" som "klart" må bevise at det avtalte eller fastsatte samværet ikke følges. Dersom parten som påberoper seg unntaksregelen klarer å

bevise at det avtalte eller offentlig fastsatte samværet ikke følges, ev. at den andre parten er enig i at avtalen eller det offentlig fastsatte samværet ikke følges, eller klart beviser at samværet blir praktisert etter en lavere samværsklasse, så legges det faktiske samværet til grunn, jf. forskriften § 9 tredje ledd.

Bevisregelen ble sist endret med virkning fra 1. juli 2015 på bakgrunn av en uttalelse fra Sivilombudsmannen i sak nr. 2011/3586, jf. høringsnotat 24. februar 2015. I denne saken godkjente NAV Klageinstans bidragsmottakerens søknad om endring av bidrag, da bidragspliktige ikke oppfylte samværsavtalen fra 2001. Etter avtalen skulle bidragspliktige ha et samvær tilsvarende klasse 3, men han erkjente at samværet hadde blitt redusert til klasse 2. Klageinstansen fant det «klart» bevist at avtalen ikke ble fulgt, og satte samværsfradraget til klasse 0, dvs. som om det ikke var noe samvær, jf. forskriften § 9 tredje ledd. Bidragspliktige klaget til ombudsmannen over at det ikke ble gitt samværsfradrag, med påstand om at han fortsatt hadde samvær.

Ombudsmannen kom til at klageinstansens vedtak var i samsvar med gjeldende regelverk.

Det var likevel generelle innvendinger til bevisregelen i forskriften § 9 tredje ledd, som avvek fra prinsippet om fri bevisvurdering. Den bevisregelen som ombudsmannen kommenterte, er beskrevet slik i høringsnotatet:

"Dersom unntaksregelen i fastsettelsesforskriften § 9 andre ledd blir gjort gjeldende, følger det av bestemmelsens tredje ledd at det ikke gis samværsfradrag med mindre den som har fått medhold etter andre ledd, skriftlig stadfester at det blir praktisert samvær etter en lavere samværsklasse. 3. Der en bidragsmottaker påstår manglende oppfyllelse av en samværsavtale eller avgjørelse om samvær, og den bidragspliktige bekrefter manglende oppfyllelse, anses det som et klart bevis på at samværsavtalen ikke lenger kan legges til grunn. Også øvrig dokumentasjon og bevis kan gjøre at bidragsmottaker anses å oppfylle beviskravet. Opplysningene fra den bidragspliktige som bekrefter at samværet er redusert, men som samtidig underbygger at det fortsatt er samvær etter en lavere samværsklasse, gis derimot ikke tilsvarende bevismessig betydning etter fastsettelsesforskriften § 9 tredje ledd, med mindre bidragsmottakeren skriftlig stadfester at det blir praktisert samvær etter en lavere samværsklasse. Det betyr at der bidragsmottaker ikke skriftlig stadfester at det er noe samvær, gis det heller ikke samværsfradrag, til tross for bidragspliktiges opplysninger og bevis for at det utøves noe samvær."

Ombudsmannen ba derfor i uttalelsen Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vurdere denne forskriftsbestemmelsen.

I uttalelsen kommenterte Sivilombudsmannen også forholdet mellom lov og forskrift, og han stilte spørsmål ved om det kan legges til grunn at lovgiver med forskriftshjemmelen i barneloven § 71 tredje ledd, hadde gitt departementet mandat til å gjøre et så vidtgående unntak fra prinsippet om bevisvurdering, som det var lagt opp til i forskriften § 9 tredje ledd,

eller om en slik generell avskjæring av en parts bevis burde fremkommet i lov. Sivilombudsmannen uttalte om dette:

"Forarbeidenes uttalelser er generelt utformet når det gjelder NAVs bevisvurderinger i slike saker, noe som taler for at det må være adgang til å gi slike bevisbestemmelser i forskrift. På den annen side kan det sies å være inngripende bestemmelser, på et saksområde som i utgangspunktet er privatrettslig. Men når forvaltningen er tillagt en rolle på ett slikt saksområde, er det likevel behov for reguleringer for at det skal være mulig å få løst oppgaven på en overkommelig måte.

Etter dette er det vanskelig for meg å konkludere med at forskriften ikke er rettslig holdbar."

Forslaget som departementet sendte på høring fikk støtte av høringsinstansene, og bestemmelsen er nå formulert slik at der det er lavere samvær enn avtalt/fastsatt, kan fradraget settes til det som faktisk gjennomføres dersom vedkommende "klart beviser at det blir praktisert samvær etter ei lågare samværsklasse".

I høringsnotatet ble det under punkt 5 også vist til vurderingen av NAVs rolle og kompetanse ved bevisvurdering i saker etter forskriften § 9, jf. Ot.prp. nr. 69 (2007-2008):

"Det er lagt til grunn som et generelt utgangspunkt at det må kunne stilles krav til at partene er enige om at de har en avtale om samvær av et visst omfang før det gis samværsfradrag. Dette er omtalt i Ot.prp. nr. 69 (2007-2008) Om lov om endringer i barnelova mv. (barnebidrag og reisekostnader ved samvær), punkt 2.1.2, hvor det vises til at dette harmonerer med hvordan reglene for samværsfradrag ellers er lagt opp ved at fradraget bygger på avtalt eller fastsatt samvær, og ikke faktisk samvær. Dette er administrativt håndterbart for Arbeids- og velferdsetaten (NAV). En løsning der NAV skal ta stilling til spørsmålet om samvær etter en fri bevisvurdering når det ikke er noen som helst enighet mellom partene, er ikke tilrådelig da dette ofte er bevismessig vanskelige spørsmål som faller utenfor kompetanseområdet til NAV. En slik ordning vil også kunne virke konfliktøkende. Videre er det lagt til grunn at der det er foreldrenes konflikt som er årsaken til at det ikke oppnås enighet om spørsmål knyttet til samværet, er det ikke bidragsreglenes formål verken å håndtere eller løse slike konflikter. Dersom foreldrene ikke kommer til enighet, heller ikke med bistand, vil domstolene være rette instans for å håndtere konflikten. Dette resonnementet vil også være relevant ved vurderingen av bevisreglene der samværet i praksis avviker fra det avtalte/fastsatte samværet."

4. Kort om NAVs praksis

Når NAV behandler en sak om barnebidrag der det er konflikt om samvær, har partene plikt til å gi NAV informasjon som er relevant for bidragsfastsettelsen, jf. barneloven § 70 syvende ledd. NAV har også en selvstendig plikt til å utrede saken etter forvaltningsloven § 17. I saker der det er konflikt om samvær er NAV imidlertid i stor grad avhengig av at partene selv bidrar til å opplyse saken, da opplysningene ikke er mulig å innhente fra andre. NAV ivaretar sin

veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 og veileder derfor partene i regelverket og gir informasjon om hva som er nødvendig for å kunne "klart bevise" at samværet ikke gjennomføres i tråd med avtalen.

Partenes rett til kontradiksjon ivaretas ved at NAV løpende sender informasjon om motpartens påstander og opplysninger og sørger for at partene får anledning til å uttale seg om disse.

Rent praktisk er saksgangen slik at når NAV mottar søknad om fastsettelse eller endring av barnebidrag, blir den andre part varslet om søknaden og får tilsendt kopi av søknad og vedlegg til søknaden. Dette inkluderer opplysninger gitt om samvær. Parten blir bedt om å fylle ut skjema der det blir spurt om samvær og parten blir også bedt om å uttale seg om de konkrete opplysningene. Søkeren får en orientering om saksbehandlingstid og veiledning på informasjon/dokumentasjon som bør gis.

Dersom en av partene hevder at samværsavtalen ikke blir fulgt får de informasjon om at vedkommende må klart bevise at dette er tilfellet, samt veiledning om hvordan de kan gjøre dette. Motparten får anledning til å uttale seg om påstanden og gjennomføringen av samværsavtalen. Partene har anledning til å uttale seg om opplysninger den andre part har gitt som er relevant for saken. Det kan bli flere runder der partene gis anledning til å uttale seg om hverandres opplysninger og anførsler.

Når NAV kommer til at saken er tilstrekkelig opplyst og begge partene har hatt anledning til å uttale seg om hverandres opplysninger, fattes det vedtak i saken. Ved vedtaksfastsettelsen vurderer NAV om det skal fattes vedtak etter hovedregelen eller unntaket i forskriften § 9. Unntaksbestemmelsen er snever og det kreves at den som anfører at samværet ikke er i tråd med avtalt eller fastsatt samvær klart beviser dette. Det er tre ukers klagefrist på vedtaket.

Dersom det kommer inn klage fra en av partene varsles den andre. Det er ofte behov for ytterligere dokumentasjon fra en eller begge parter og dette blir fulgt opp gjennom forespørsel fra NAV Familie- og pensjonsytelser.

I tilfeller der NAV Familie- og pensjonsytelser ikke selv omgjør vedtaket sitt sendes saken videre til NAV Klageinstans for klagebehandling. Klageinstansen sikrer at saken er godt nok opplyst før endelig vedtak fattes. Når klageinstansen fatter vedtak er dette et endelig vedtak som ikke kan påklages videre innen forvaltningen.

5. Vurderinger som ligger til grunn for å kunne si at NAV ikke har praktisert bidragsregelverket feil

Komiteen ber om en utdyping av hvilket juridisk grunnlag og hvilke vurderinger som ligger til grunn for å kunne si at NAV ikke har praktisert bidragsregelverket feil. Som nevnt innledningsvis, vil også den juridiske vurderingen utført av Holgersen, Bernt og Strandbakken som det vises til i begrunnelsen til skriftlig spørsmål til besvarelse nr. 1033 av 22. januar 2021 fra representanten Silje Hjemdal, bli adressert.

NAV's praksis og tolkning av forskriften § 9 anses å være innenfor den tolkningen forarbeidene gir rom for. Det NAV skal ta stilling til når noen påberoper seg at avtalt/fastsatt samvær ikke følges opp, er følgende: "Regelen i første stykke gjeld ikkje dersom ein av partane hevdar at avtalen eller offentleg fastsett samvær og rettsforlik ikkje blir følgd opp, men samværet er lågare, og samstundes klart beviser at avtalen eller avgjerda ikkje kan leggjast til grunn.". Videre at "Dersom unntaksregelen i andre stykke blir gjort gjeldande, blir det ikkje gitt noko samværsfrådrag med mindre parten klart beviser at det blir praktisert samvær etter ei lågare samværsklasse."

Spørsmålet er om det foreligger grunnlag for at NAV likevel ikke skal behandle saker i tråd med ordlyden i forskriften i tilfeller der det er uenighet om hvorfor samvær ikke gjennomføres, eller der partenes opplysninger tilsier at det kan foreligge en samværshindringssituasjon. Altså at NAV fastsetter bidraget med et samværsfradrag lik det som framkommer av det avtale eller fastsatte, selv om det faktiske samværet er lavere.

Holgensen, Bernt og Strandbakken uttaler at NAV's praksis synes å være i strid med lovgivers intensjon. De viser til barneloven § 71 hvor det framgår at bidrag som hovedregel skal reduseres for muntlig eller skriftlig avtalt eller offentlig fastsatt samvær. Det uttales at en praksis som innebærer å se bort fra samværsavtaler/offentlig fastsatt samvær hvis bostedsforelder hindrer gjennomføring av samvær, slik at bidragspliktige mister samværsfradraget og må betale høyere bidrag, ikke oppmuntrer til «økt ansvarlighet» med tanke på å tilrettelegge for samvær, snarere tvert imot.

Holgensen, Bernt og Strandbakken uttaler at også forskriftsbestemmelser må tolkes, og viser til at det i forarbeidene er en del uttalelser både om hovedregelen og bakgrunnen for denne, og om hvilke situasjoner som kan tenkes å komme inn under en unntaksbestemmelse. De viser til at det sies ingenting om tilfeller der bidragspliktige ønsker å gjennomføre samvær i samsvar med det som er avtalt/fastsatt, men hvor dette ikke er mulig å gjennomføre på grunn av sabotasje fra bidragsmottaker (bostedsforelder).

Det vises her til at utsagnet i forarbeidene, Ot.prp. nr. 43 (2000-2001), side 60 i papirutgaven, side 80 i pdf-versjonen, om at en "løsning hvor avtalt/fastsatt samvær legges til grunn for samværsfradraget kan dermed fremme økt ansvarlighet hos bostedsforelder i forhold til å tilrettelegge for samvær mellom bidragspliktige og barnet", er knyttet til drøftelsene omkring det å bare ha én (hoved)regel om at avtalt eller fastsatt samvær skal legges til grunn, dvs. i alle tilfeller. Et faktisk samvær kan imidlertid avvike fra det avtalte/fastsatte, og vil kunne skape problemer når sistnevnte legges til grunn for samværsfradraget. I lovproposisjonen vises det til høringsnotatet hvor det ble drøftet hvordan man kan finne en forsvarlig løsning på denne problemstillingen.

Som ett av flere typetilfeller under drøftelsen av virkningen av å bare ha en regel om at avtalt/fastsatt samvær skal legges til grunn, vises det også til tilfeller hvor bidragsmottaker boikotter avtalt/fastsatt samvær. I slike tilfeller vil det få negative økonomiske konsekvenser

for bidragsmottaker dersom bidraget i utgangspunktet er redusert for samvær, og "[e]n løsning hvor avtalt/fastsatt samvær legges til grunn for samværsfradraget kan dermed fremme økt ansvarlighet hos bostedforelderen i forhold til å tilrettelegge for samvær mellom bidragspliktige og barnet." En hovedregel uten unntak vil således ikke gi bidragsmottaker et økonomisk insentiv til å sabotere.

I forlengelsen av drøftelsen av problemstillingen om at et faktisk samvær kan avvike fra det avtalte/fastsatte, uttaler imidlertid departementet i nest siste avsnitt:

"Det kan likevel være behov for en snever unntaksregel der trygdekontoret ved bidragsfastsettelsen finner det åpenbart at den tvangskraftige samværsavtalen/samværsavgjørelsen ikke kan legges til grunn. Departementet foreslår derfor at det i forskrift gis en unntaksregel. Unntaksregelen vil bl.a. omfatte de tilfellene hvor partene er enige om at samværsordningen ikke gjelder eller bidragspliktige konsekvent og varig har unnlatt å følge opp samværet, for eksempel der vedkommende har flyttet langt fra barnet og ikke lar høre fra seg. Unntaksregelen må påberopes for at trygdekontoret skal kunne ta hensyn til den [...]".

Eksemplene som her listes opp kan ikke anses å være uttømmende mht. typetilfeller, jf. uttrykket "bl.a.", og må antas å omfatte flere typetilfeller enn de nevnte, også tilfeller der samvær ikke gjennomføres i tråd med det avtalte eller fastsatte på grunn av foreldrekonflikter. Unntaksbestemmelsen er ment å være snever, og dette er sikret ved et strengt beviskrav. Formuleringen "åpenbart" i forarbeidene anses slik at det refereres til et strengt beviskrav (jf. begrepet "klart" i forskriften), og at det ikke her refereres til at NAV skal la være å justere bidraget ved mulig samværshindring.

I den juridiske vurderingen fra Holgersen, Bernt og Strandbakken konkluderes det imidlertid motsatt: i og med at sabotasjetilfellene ikke er nevnt eksplisitt, må det legges til grunn at disse fra lovgivers side ikke var ment å være omfattet av unntaksregelen. Som begrunnelsen vises til drøftelsene knyttet til hovedregelen (der det er uttalt at bidrag utmålt etter avtalt/fastsatt samvær kan støtte opp om barnas rett til samvær med begge foreldrene).

Jeg ser annerledes på dette. I den grad det var ment å unnta enkelte typetilfeller hvor faktisk samvær ikke er i tråd med det avtalte/fastsatte, ville dette vært presisert og kommet til uttrykk i forarbeidene. Jeg ser samtidig at formuleringene i forarbeidene og drøftelsene av forskriftsbestemmelsen, og også ordlyden i forskriften, som ble lagt fram for Stortinget, kunne vært mer utfyllende og presis mht. anvendelsesområde.

Til spørsmålet om forskriften "kunne vært bedre i samsvar med lov og lovgivers intensjon", er dette noe som vil bli sett på i forbindelse med oppfølgingen av Barnelovutvalget. Videre vil jeg også gjøre det klart at jeg ser at fastsettelse av bidrag etter unntaksregelen, kan virke konfliktdrivende i sakene hvor foreldrene er uenige om hvor omfattende samværet er, eller er uenige om hvorfor samvær ikke gjennomføres. Dette var noe en også var oppmerksom på ved innføringen av kostnadsmodellen, og som er drøftet i Ot.prp. nr. 43 (2000-2001). Ved

stortingsbehandlingen av bidragsreformen var det imidlertid bred enighet om prinsippet om at samvær skulle ha betydning for bidraget. Samvær medfører utgifter for den bidragspliktige, og regelverket prioriterer at den bidragspliktige kan dekke disse før bidraget fastsettes. Til tross for den brede prinsipielle enigheten om samværets betydning for bidraget, har erfaringene vist at det nok er denne delen av regelverket som har ført til flest problemer for partene og NAV, jf. også St.meld. nr. 19 (2006-2007), punkt 7.6. Samtidig viser SSBs undersøkelser om samvær og bosted 2004 og 2012, at samværet har økt etter reformen. Dette er i tråd med ett av hovedmålene med reformen, om at bidragsregelverket skal oppmuntre til omsorg fra begge foreldre. Høsten 2020 har SSB på oppdrag fra departementet gjennomført en ny spørreundersøkelse om samvær og bosted, og når resultatene foreligger våren 2021, vil vi se om denne positive utviklingen fortsetter. Når departementet skal se på regelverket i oppfølgingen av Barnelovutvalget, er alle disse virkningene noe som vi vurderer som sentralt i saken, og som derfor vil være av særlig interesse å vurdere nærmere.

Holgensen, Bernt og Strandbakken uttaler at NAV kunne ha valgt å legge seg på en annen linje enn de har gjort, og altså fulgt hovedregelen om å bygge på avtalt/fastsatt samvær i "sabotasjetilfellene", uten å føle seg forpliktet av forskriftens formuleringer til å anvende unntaksregelen også i slike tilfeller.

Som nevnt anses NAV å ha håndtert sakene innenfor regelverket. NAV har ikke kompetanse til å vurdere eller ta stilling til om hvorfor samvær ikke finner sted som avtalt. NAVs oppgave i disse tilfellene er å ta stilling til om det er "klart" at det ikke er samvær (og dermed ikke utgifter) i tråd med det avtalte eller fastsatte samværet. NAV vurderer ikke hva som er årsaken til at det avtalte eller offentlig fastsatte samværet ikke følges, for eksempel om det er samværshindring, manglende oppmøte til samvær eller at barnet ikke ønsker samvær. Årsakene kan være ulike fra sak til sak, og sakene kan også være sammensatte og preget av høyt konfliktnivå. Departementet kan ikke se at en slik håndtering av sakene er i strid med regelverket.

En løsning som skissert av Holgensen, Bernt og Strandbakken ville innebære at NAV må ta stilling til partenes påstander - som ofte står mot hverandre, og foreta en fri bevisvurdering. Det er her grunn til å vektlegge at det ikke er bidragsreglenes formål hverken å håndtere eller løse slike konflikter. Dette er også understreket i Ot.prp. nr. 69 (2007-2008), pkt. 2.1.2, se punkt 3.2 over, hvor følgende framgår:

"I tilfeller der foreldrenes fastlåste konflikt er årsaken til at det ikke er samvær, er det ikke bidragsreglenes formål hverken å håndtere eller løse slike konflikter. Der partene ikke kommer til enighet om en avtale, heller ikke med bistand, vil domstolene være rette instans for å håndtere slike konflikter. Domstolene har den kompetanse og ekspertise som er nødvendig i denne typen saker."

Det er på denne bakgrunn ikke holdepunkter i forarbeidene for at NAV skal kunne ta stilling til om hvorvidt det foreligger et tilfelle av uberettiget samværshindring, og dermed ikke føle

seg "forpliktet" til å vurdere om vilkårene i unntaksregelen i forskriften § 9 andre ledd er oppfylt.

For sammenhengens skyld viser jeg for øvrig også til at Holgersen, Bernt og Strandbakken avslutningsvis konkluderer med betydelige forbehold:

"Alt i alt er jeg mest tilbøyelig til å konkludere med at forskriften, sett i lys av lovens hovedregel og forarbeidene, må tolkes slik at unntaksregelen ikke gjelder ved samværssabotasje og derved ikke gir anvisning på et helt generelt prinsipp om at «pengene følger barnet». Selv om et slikt prinsipp rent økonomisk ville kunne sikre barnet best, er det også og ikke minst spørsmål om hva som støtter best opp om det overordnede hensynet til barnets rett til samvær med begge foreldrene. Men resultatet følger likevel ikke klart av forskriften, og det kan reises spørsmål om ikke hovedproblemet er vel så mye knyttet til formuleringen i forskriften som til NAVs praksis. Uansett bør regelverket på dette punktet tas opp til ny vurdering, endres og klargjøres."

Avslutningsvis viser jeg til at selv om NAV behandler hver sak individuelt, gjøres det ikke skjønnsmessige og individuelle beregninger av barnebidraget. Det er gjennomsnittsbetraktninger som ligger til grunn, og fastsatte satser og sjablonger benyttes. Dette har sammenheng med at et offentlig regelverk om fastsettelse av barnebidrag skal passe for de fleste – både de med god og ikke fullt så god økonomi, samtidig som regelverket skal være administrativt håndterbart. Noen vil synes at sider ved regelverket og bidragsfastsettelsen er urimelig. Barnebidrag er imidlertid et privatrettslig anliggende, og foreldre som ønsker at det i større grad skal tas hensyn til individuelle forhold, kan inngå privat avtale om barnebidrag. Slike private avtaler vil ofte være bedre tilpasset den enkelte families behov enn det et offentlig regelverk kan klare.

Jeg viser videre til at dagens system er slik at dersom foreldrene mener at det er behov for at det offentlige vurderer og tar stilling til årsakene til at det ikke er samvær, så er det domstolene som er rette instans til å håndtere dette, dersom familievernnet ikke kan bistå. Da vil virkemidlet tvangsbot eller sak om endring av avtalt eller fastsatt samvær, kunne være aktuelt.

Til slutt vil jeg vise til mitt svar på skriftlig spørsmål til besvarelse nr. 1033 av 22. januar 2021, fra representanten Silje Hjemdal, hvor det fremgår hva jeg vil gjøre for å forhindre at barnebidraget blir et økonomisk incentiv til å hindre samvær.

Med hilsen


Kjell Ingolf Ropstad



**DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT**

Statsråden

Stortinget
Familie- og kulturkomiteen
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/4451-

17. november 2020

Svar på Dokument 8:40 S (2020-2021) om samværssabotasje

Jeg viser til brev fra Stortingets Familie- og kulturkomité 5. november 2020 med spørsmål om departementets vurdering av representantforslag fra stortingsrepresentantene Silje Hjemdal, Tor André Johnsen, Erlend Wiborg, Solveig Horne og Himanshu Gulati om samværssabotasje. Representantene har fremmet følgende forslag:

1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nye og strengere reaksjoner ved samværssabotasje.
2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at samvær som ikke har blitt gjennomført som følge av samværssabotasje, skal kunne gjennomføres senere, såkalt erstatningssamvær.
3. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at langvarig eller gjentatt samværssabotasje bør være grunn til å overføre bostedsmyndigheten til den forelderen som vil sørge for størst mulig samlet foreldrekontakt.
4. Stortinget ber regjeringen fremme forslag til lovendring som sikrer at ingen kommer økonomisk gunstigere ut mht. barnebidrag pga. samværssabotasje, og at all innkreving/utbetaling av bidrag stoppes ved sabotasje fra mottaker.
5. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å øke fullmaktene til familievernkantorene mht. å fastsette samværspan, som også gir rett til bøtlegging om planen brytes. Dette er for å avlaste domstolene og løse sakene raskere.

Det er bred enighet om at det er viktig for barn å ha kontakt med begge foreldrene. Dette støtter jeg naturligvis opp om. Det følger av barneloven at barn har rett til samvær med begge foreldrene, også når de bor hver for seg. Foreldrene har gjensidig ansvar for at samværsretten blir oppfylt.

Vi har regler som skal sørge for at avgjørelser etter barneloven respekteres og følges opp. Slike regler har en forebyggende effekt og bidrar til å stanse samværshindring i konkrete saker. Barnelovens regler om tvangsfullbyrdelse har til formål å sikre etterlevelse av avgjørelser om foreldreansvar, bosted og samvær. I praksis har det særlig vist seg et behov for å sikre etterlevelse av samværsavgjørelser. Samvær kan ikke tvangsgjennomføres ved tvangshenting, men tingretten kan fastsette tvangsbøte som løper hver gang samværsretten hindres. Jeg legger til at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter har etter barneloven rett til å få informasjon og å uttale seg før det blir tatt avgjørelser om personlige forhold for barnet. Dette gjelder også i saker om tvangsgjennomføring av samvær.

Dersom den barnet bor fast hos hindrer at samvær kan gjennomføres, kan den som har samværsretten etter gjeldende rett kreve ny avgjørelse av hvem barnet skal bo fast sammen med. Den nye avgjørelsen skal rette seg etter hva som vil være til barnets beste i den konkrete saken.

Problemstillinger som gjelder samværshindring og tvangsgjennomføring er kompliserte og forutsetter nyanserte vurderinger.

Spørsmålet om en eventuell ny ordning med tilbakehold eller trekk i barnebidrag kunne være egnet som nytt sanksjonsmiddel mot samværshindring, ble sendt på høring i 2015 av barne-, likestillings- og inkluderingsminister Solveig Horne. På bakgrunn av uttalelsene fra høringsinstansene ble det imidlertid ikke gått videre med dette forslaget. Det er redegjort nærmere for hvilke vurderinger som ble gjort om dette spørsmålet i Prop. 161 L (2015-2016) Endringer i barnelova mv. (likestilt foreldreskap). Reglene om tvangsgjennomføring av samvær ble også foreslått endret i Prop. 161 L (2015-2016) på grunnlag av høringen. Stortinget sluttet seg til dette, og lovendringer som ble vedtatt ble satt i kraft 1. januar 2018. Formålet med lovendringene var blant annet å forenkle og effektivisere reglene om tvangsgjennomføring.

Jeg er kjent med at enkelte samværsforeldre opplever at sanksjonsordningene ved samværshindring fortsatt ikke fungerer godt nok, og at samværshindring ikke får nok konsekvenser for bostedsforelderens. Foreldrene får i dag bistand til å løse sakene gjennom samtale og mekling. Samtale og mekling er slik jeg ser det, den mest farbare veien for å skape stabile rammer og gode utviklingsmuligheter for barnet – også på sikt. Ved lovendringen av 1. januar 2018 ble det lagt bedre til rette for dette ved at domstolen i saker om tvangsfullbyrdelse av samvær har adgang til å oppnevne en sakkyndig eller mekler. Målsettingen er å redusere konfliktnivået og å forebygge samværshindring, til beste for barnet, og samtidig bedre dialogen mellom foreldrene.

Regjeringen Solberg oppnevnte i 2018 Barnelovutvalget som har i sitt mandat å foreta en helhetlig gjennomgang av barneloven og komme med forslag til en barnelov som er bedre tilpasset dagens samfunn. Utvalget skal blant annet se mer overordnet på forholdet mellom menneskerettigheter, internasjonale konvensjoner og reglene i barneloven, særlig sett i lys av nye samlivsformer og familiestrukturer, likestilt foreldreskap, barns rettigheter og økt samhandling på tvers av landegrensener.

Når det gjelder barnebidrag, fremgår det av Barnelovutvalgets mandat at det er behov for å se på om regelverket ivaretar de ulike hensynene som gjør seg gjeldende på dette området. Utvalget bes blant annet om å vurdere om hensynet til likestilt foreldreskap med hensyn til forsørger- og omsorgsansvaret er tilstrekkelig ivaretatt.

Utvalget er også bedt om å se nærmere på det forebyggende arbeidet, herunder hvordan rettslige reguleringer kan legge til rette for konfliktløsning på et tidlig stadium og hvordan dette kan reguleres i utkast til ny barnelov.

I tråd med Granavolden-plattformen har Barnelovutvalget fått i tilleggsmandat å gjennomgå barnelovens regler om tvangsgjennomføring av samvær med samværshindring. I tilleggsmandatet vises det til at punktet i Granavolden-plattformen om samværshindring har god sammenheng med gjennomgangen Barnelovutvalget allerede skal foreta. Det vi si at spørsmålet om tvangsgjennomføring av samvær nå er under utredning.

Barnelovutvalget vil avgi sin innstilling senest 1. desember 2020. Barnelovutvalget har i mandat å komme med forslag til en barnelov som er bedre tilpasset dagens samfunn, der de er særskilt bedt om å utrede de spørsmålene som representantene tar opp i forslaget. Jeg mener det vil være hensiktsmessig å vurdere innholdet i dette forslaget sammen med den øvrige oppfølgingen av Barnelovutvalgets innstilling. Jeg ser fram til å motta NOU-en.

Med hilsen


Kjell Ingolf Ropstad

