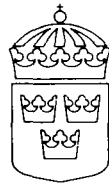


Lagutskottets yttrande

1986/87:3 y

om ändring i reglerna för bidragsförskott och
underhållsbidrag (prop. 1986/87:35)



LU
1986/87:3 y

Till socialutskottet

Socialutskottet har berett lagutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1986/87:35 om ändring i reglerna för bidragsförskott och underhållsbidrag jämte de motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen.

I propositionen föreslår regeringen (socialdepartementet) att riksdagen skall anta i propositionen framlagda förslag till dels ändring i lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag, dels ändring i lagstiftningen rörande bidragsförskott.

Med anledning av propositionen har väckts motionerna 1986/87:So104, 1986/87:So105 och 1986/87:So106.

I motion So104 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas

1. att riksdagen beslutar avslå förslaget i proposition 1986/87:35 att bidragsförskottet skall beräknas på 40 % i stället för som i dag på 41 % av basbeloppet,
2. att riksdagen hos regeringen begär att även frågan om den s. k. reduceringsregeln blir föremål för kommande utredning,
3. att riksdagen beslutar avslå förslaget om lag om ändring i lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag (indexändring),
4. att riksdagen beslutar att frågan om metoden för uppräknings av underhållsbidrag hänskjuts till kommande utredning.

I motion So105 av Nils Carlshamre m. fl. (m) yrkas

1. att riksdagen beslutar att fastställa preskriptionstiden avseende skuld för obetalda underhållsbidrag till fem år,
2. att riksdagen beslutar att fastställa införseltiden för underhållsbidrag till fem år,
3. att riksdagen beslutar att för införsel skall få tas i anspråk även arbetslöshet ersättning, utbildningsbidrag och vissa andra förmåner som ersätter inkomstbortfall i enlighet med revisorernas förslag,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att försäkringskassan skall ha i uppdrag att företräda samhällsintressen vid fastställelse av underhållsbidrag med rätt att vid behov uppträda som part inför domstol,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att, med hänsyn till redan genomförd utredningsverksamhet, den nu aviserade utredningen med syfte att föreslå en genomgripande förändring av underhållsbidrags- och

I motion So106 av Margareta Gard (m) yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om att den kommande utredningen om bidragsförskott och underhållsbidrag upptar i motionen angivna frågeställningar för bedömning och förslag.

Företrädare för föreningen Familj och Rätt har inför lagutskottet framfört synpunkter på förslagen i propositionen. Från föreningen har också inkommit en skrivelse.

Lagutskottet har beslutat att avge yttrande över propositionen och motionerna So104 och So105 såvitt avser frågor om underhållsbidrag. Lagutskottet får anföra följande.

Riksdagen behandlade våren 1986 (LU 1985/86:2 y, SoU 1985/86:29) riksdagens revisorers förslag (förs. 1985/86:17) angående statens utgifter för bidragsförskott, m. m. jämte ett flertal motioner angående underhållsbidrag och bidragsförskott. Revisorerna, som vid granskning av bidragsförskottssystemet funnit olika brister i systemet främst i fråga om sambandet mellan bidragsförskottslagen och reglerna i föräldrabalken (FB) om underhållsbidrag, förordade i förslaget ått en utredning om ett nytt system kom till stånd samt att i avvaktan på resultatet av utredningsarbetet olika kortsiktiga åtgärder skulle övervägas. Enligt revisorerna borde under utredningsarbetet bl. a. FB:s regler om förbehållsbelopp vid beräkning av underhållsbidrag och metoden för indexuppräknings av underhållsbidrag ses över. Som kortsiktiga åtgärder föreslog revisorerna bl. a. att socialstyrelsens rekommendationer i vad de gällde tillämpningen av den s. k. reduceringsregeln sågs över, att preskriptions- och införseltiden för underhållsbidrag förlängdes till fem år samt att införsel tilläts i arbetslöshetsersättning och vissa andra liknande ersättningar.

Socialutskottet förordade i sitt av riksdagen godkända betänkande att en förutsättningslös utredning om bidragsförskottssystemet kom till stånd, därvid även frågor om underhållsbidrag skulle kunna prövas. Enligt socialutskottet borde det ankomma på regeringen att avgöra om det fanns skäl att i avvaktan på resultatet av utredningens slutliga resultat initiera mindre ändringar i nuvarande system. Utskottet ansåg vidare att de synpunkter och förslag beträffande brister i bidragsförskotts- och underhållsreglerna som förts fram i motionerna borde fritt kunna prövas av den förordade utredningen.

I enlighet med riksdagens önskemål beslöt regeringen den 16 oktober 1986 att tillkalla en kommitté för översyn av reglerna för underhållsbidrag till barn och bidragsförskott. I direktiven (dir. 1986:30) hänvisas till socialutskottets uttalanden och framhålls därutöver att kommittén bör ha frihet att pröva om de nuvarande reglerna över huvud taget skall bibehållas eller om underhållsbidrag och/eller bidragsförskott kan ersättas med andra stödformer och/eller med nya sätt att uppfylla föräldraförpliktelser. Enligt direktiven skall under utredningsarbetet några frågor särskilt belysas. Härvid nämns bl. a. att kommittén bör överväga vilka möjligheter som finns att ge underhållsbidragen en bättre följsamhet till förändringar av förutsättningarna för underhållsbidrag i vart fall när bidragsförskott lämnas. Vidare bör kommittén pröva om

beräkningen av det förbehåll som den underhållsskyldige får göra vid fastställande av bidragsskyldigheten bör ändras. En annan fråga som skall övervägas är om försäkringskassorna kan ges ett större ansvar när det gäller fastställande av underhållsbidrag.

I den nu aktuella propositionen framhåller föredragande statsrådet att han mot bakgrund av den kraftiga ökningen av samhällets kostnader för bidragsförskotten anser det nödvändigt att vidta vissa åtgärder för att begränsa kostnadsökningarna. I detta hänseende föreslås bl. a. ändringar av reglerna om *indexreglering av underhållsbidrag*.

Enligt lagen om ändring av vissa underhållsbidrag räknas underhållsbidrag till fränskild make och till barn årligen om i förhållande till det basbelopp som gäller enligt lagen om allmän försäkring. Huvudregeln (3 §) är att underhållsbidragen ändras den 1 februari varje år då basbeloppet med minst 5 % över- eller underskrider det basbelopp som låg till grund för den senaste omräkningen. Underhållsbidrag till make justeras med hela det procenttal som basbeloppet har ändrats med. När det gäller underhållsbidrag till barn sker däremot omräkning med endast sju tiondelar av basbeloppsförändringen. Förslaget i propositionen innebär att såväl spärren vid 5 % slopas som att underhållsbidrag till barn i fortsättningen skall räknas om med hela procenttalet för basbeloppsändringen.

I motion So104 (vpk) framhålls att förslaget om det genomförs kommer att innebära ökade kostnader för de underhållsskyldiga och medföra risk för att ekonomiskt utsatta grupper får en ytterst besvärlig situation som påverkar deras möjligheter till umgänge med barnen. Motionärerna yrkar att förslaget avslås av riksdagen och att frågan om indexreglering hänskjuts till kommittén för översyn av reglerna för underhållsbidrag till barn och bidragsförskott (yrkandena 3 och 4).

Lagutskottet konstaterar att en av orsakerna till de ökande kostnaderna för bidragsförskottssystemet är att underhållsbidrag till barn och därmed återbetalningsskyldigheten för utgivna bidragsförskott endast i begränsad utsträckning räknas upp i förhållande till basbeloppsförändringarna medan bidragsförskottsbeloppet följer dessa förändringar fullt ut. Det ankommer inte på lagutskottet att ta ställning till frågan i vad mån det är nödvändigt att begränsa ökningen av kostnaderna för bidragsförskottssystemet. Om kostnadsökningarna skall motverkas torde det dock vara befogat att reglerna om omräkning av underhållsbidrag ändras. Utskottet vill erinra om att dessa bestämmelser fick sin nuvarande utformning vid 1978 års reform av underhållsreglerna (prop. 1978/79:12, LU 1978/79:9). Före lagändringen hade underhållsbidragen räknats om med samma procenttal som basbeloppet. Under åren 1975–1978 hade underhållsbidragen höjts med 11, 11, 7 och 14 % vilket medfört stora ekonomiska påfrestningar för många underhållsskyldiga. En begränsning av indexuppräknningen ansågs därför erforderlig. Sedan ändringen genomfördes har emellertid förhållandena ändrats. Bl. a. har under de senaste åren förändringarna i penningvärdet varit mindre kraftiga. De skäl som låg till grund för 1978 års lagstiftning föreligger därför enligt utskottets mening inte längre. I sammanhanget måste också beaktas att det nuvarande systemet innebär att barn som får sitt behov av underhåll tillgodosett inom ramen för bidragsförskottssystemet fått full kompensation

för basbeloppsförändringarna medan de barn som uppburit bidrag från den underhållsskyldige endast kompenseras i begränsad utsträckning. En sådan ordning bör enligt utskottets uppfattning inte bibehållas när det av hänsyn till den underhållsskyldiges intressen inte längre finns behov av den.

Av anförda skäl har lagutskottet inte något att erinra mot förslaget att underhållsbidrag till barn skall räknas om med samma procenttal som basbeloppet. Inte heller förslaget att den nuvarande 5-procentsspärren skall slopas föranleder några erinringar från utskottets sida. Motion So104 yrkandena 3 och 4 bör således avslås. Utskottet vill tillägga att reglerna i lagen om ändring av vissa underhållsbidrag får ses som ett provisorium i avvaktan på resultatet av det utredningsarbete som skall ske. Med hänsyn till vad som anges i direktiven för utredningen kan nämligen en översyn av bestämmelserna om indexreglering av underhållsbidrag visa sig bli erforderlig under utredningsarbetets gång.

I propositionen tar föredragande statsrådet ställning till de olika förslag till kortsiktiga åtgärder som riksdagens revisorer föreslagit. Därvid behandlas bl. a. frågan om den *s. k. reduceringsregeln* vid beräkning av underhållsbidrag till barn.

Den i praktiken vanligast tillämpade metoden för bestämmande av underhållsbidrag innebär att man först uppskattar barnets behov av underhåll till visst belopp. En beräkning görs herefter av varje förälders nettoinkomst efter skatt. Härifrån dras förbehållsbelopp för egen och eventuellt andra familjemedlemmars försörjning. Restbeloppen representerar de överskottsbelopp som föräldrarna rimligen bör kunna ta i anspråk för underhåll åt barnet. Underhållsbidraget erhålls sedan genom att det belopp som beräknats för barnets behov fördelas mellan föräldrarna i proportion till vars och ens överskottsbelopp. Det sålunda framräknade underhållsbidraget kan sedan korrigeras om det vid en allmän bedömning inte framstår som skäligt.

Till ledning för socialnämndens och försäkringskassans handläggning av ärenden där underhållsfrågor aktualiseras har socialstyrelsen och riksförsäkringsverket gemensamt utarbetat vissa allmänna råd (Allmänna råd från socialstyrelsen 1982:1 och riksförsäkringsverket 1982:2, Underhållsbidrag och bidragsförskott). I de allmänna råden rekommenderas att en bidragskyldig förälders hela överskott inte tas i anspråk för underhållsbidrag utan att en viss reduceringsregel tillämpas. Enligt denna bör högst 60 % av överskottet användas för underhållsbidrag till ett barn, 70 % till två barn och 80 % till tre eller flera barn. Understiger överskottet bidragsförskottsnivån bör underhållsbidraget begränsas till högst hälften av överskottet.

Med anledning av att revisorerna i sitt förslag uttalat att reduceringsregeln i de allmänna råden saknade stöd i lagstiftningen framhöll lagutskottet i yttrande över förslaget att lagstöd inte saknades för regeln utan att den fick i huvudsak anses vara utformad i enlighet med riksdagens intentioner. Utskottet påpekade emellertid att riksdagen i lagstiftningsärendet inte gjorde några uttalanden om vilka procentsatser som i praktiken borde tillämpas. Inom den ram som motivuttalandena utgör borde det således vara möjligt att tillämpa andra procentsatser än de rekommenderade. Utskottet ansåg inte att riksdagen då borde ta ställning till frågan om en ändring av

reduceringsregeln var påkallad. Det borde i stället ankomma på regeringen att avgöra om regeln borde ses över som ett led i de kortsiktiga åtgärderna i syfte att minska kostnaderna för bidragsförskotten.

I propositionen framhåller föredragande statsrådet att ett större ianspråktagande av den underhållsskyldiges överskott än för närvarande bör kunna göras. Föredragande statsrådet hänvisar till att socialstyrelsen och riksförsäkringsverket avser att utfärda ändrade råd beträffande den s. k. reduceringsregeln. De nya råden innebär att den sammanlagda underhållsbördan begränsas till 80 % av överskottet oavsett antalet barn. Om den bidragsskyldiges överskott inte överstiger bidragsförskottets nivå (40 % av basbeloppet) begränsas uttaget till högst hälften av överskottet. De nya råden avses bli tillämpade från den 1 januari 1987.

Motionärerna i motion So104 (vpk) anför att en ändring av reduceringsregeln i kombination med de nya bestämmelserna om indexregleringen av underhållsbidragen leder till ökade kostnader för de underhållsskyldiga. Motionärerna yrkar att reduceringsregeln skall ses över i samband med det kommande utredningsarbetet (yrkande 2).

Enligt lagutskottets mening får den avsedda ändringen av procenttalen i reduceringsregeln anses ligga inom ramen för riksdagens motivuttalanden vid tillkomsten av FB:s regler. Utskottet vill emellertid påpeka att de allmänna råden i förevarande hänseende endast innefattar en rekommendation till de rättstillämpande myndigheterna och således inte innebär några bindande föreskrifter. Det ankommer därför på varje myndighet att tillämpa FB:s regler under beaktande av de uttalanden som gjordes under förarbetena till dem. I enlighet härmed åligger det också myndigheterna att bedöma i vad mån den nya rekommendationen kan leda till en ändrad praxis på området.

Vad gäller yrkandet i motionen vill utskottet endast hänvisa till att enligt direktiven för det kommande utredningsarbetet bl. a. FB:s regler om förbehållsbelopp skall ses över. Utredningen skall också pröva i vilken utsträckning de närmare regler som skall ligga till grund för beräkning av underhållsbidrag bör fastställas under medverkan av riksdagen eller regeringen. Frågan om reduceringsregelns utformning måste därvid självfallet också prövas. Något särskilt tillkännagivande i saken i enlighet med önskemålet i motionen är således inte erforderligt. Motion So104 i denna del bör därför avslås.

I motion So105 (m) yrkas att *preskriptionstiden och tiden för införsel* omedelbart skall förlängas från tre till fem år (yrkandena 1 och 2). Motionärerna hänvisar till att riksdagens revisorer förordat en sådan förlängning som en kortsiktig åtgärd för att effektivisera indrivningsverksamheten och därmed nedbringa kostnaderna för bidragsförskottssystemet.

Lagutskottet vill framhålla att frågan om preskriptions- och införseltidens längd måste bedömas med utgångspunkt i behovet av effektiva indrivningsmöjligheter och intresset av att den underhållsskyldige inte tyngs av en för stor underhållsbörda. Utskottet erinrar om att då preskriptionstiden för underhållsbidrag år 1978 förkortades från tio år till tre anfördes som skäl härför (se prop. 1978/79:12 s. 127) att den dåvarande preskriptionstiden i förening med de långtgående möjligheterna till avbrott i preskriptionen förde med sig att ansvaret för gamla underhållsbidrag kunde stå kvar under

mycket lång tid. Gjorda undersökningar pekade på att en växande underhållsskuld medförde betydande sociala påfrestningar för åtskilliga underhållsskyldiga. Från kronofogdehåll hade hävdats att den omständigheten att utmätning hade kunnat begäras för många års bidragsskulder till anseliga belopp hade medverkat till att skapa ett betalningsmotstånd hos vissa underhållsskyldiga, vilka på allt sätt sökte undvika att erlagga även löpande bidrag. Preskriptionsregler som fick sådana konsekvenser gagnade enligt departementschefen tydligen inte någon parts intresse. Vidare framhölls att det var önskvärt att undvika tvister kring äldre rättsförhållanden och att bespara myndigheterna tidskrävande och oftast resultatlösa indrivningsåtgärder.

Enligt lagutskottets mening har de anförda skälen fortfarande bärkraft. Då utskottet våren 1986 behandlade revisorernas förslag och en motion med samma syfte som den nu aktuella ställde sig utskottet därför tvivlande till om revisorernas och motionärernas förslag verkligen skulle komma att medföra de besparingseffekter som revisorerna räknat med. Med hänsyn till vad som anförts i direktiven för det kommande översynsarbetet förutsätter emellertid utskottet i likhet med föredragande statsrådet att utredningen analyserar indrivnings- och skuldproblematiken. Utskottet kan på grund av det anförda inte ställa sig bakom motionärernas förslag om en omedelbar lagändring. Utskottet förordar därför att riksdagen avslår motion So105 i denna del.

I samma motion yrkas (yrkande 3) att riksdagen skall besluta att *införsel får äga rum i arbetslöshetsersättning* och vissa andra liknande förmåner i enlighet med revisorernas förslag.

Obetalda underhållsbidrag kan enligt utsökningsbalken drivas in genom bl. a. införsel och utmätning i lön. I praktiken är införsel den indrivningsform som främst används beträffande underhållsbidrag. Genom införsel får tas i anspråk bl. a. lön och vissa löneliknande inkomster såsom pension och livränta samt sjukpenning och föräldrapenning. Däremot kan inte införsel – och inte heller utmätning av lön enligt 7 kap. utsökningsbalken – ske i arbetslöshetsersättning, utbildningsbidrag och en del andra förmåner som ersätter inkomstbortfall.

Enligt lagutskottets mening ter sig den nuvarande avgränsningen i utsökningsbalken av de förmåner som kan tas i anspråk genom införsel inte tillfredsställande. Den innebär att skiftande sociala förmåner med i huvudsak samma kompensationsnivå för inkomstbortfall behandlas olika i indrivningshänseende. Starka skäl talar för att en ändring bör komma till stånd så att möjligheterna till exekutiva åtgärder mot underhållsskyldiga med samma ekonomiska situation inte längre skall bero på vilket slag av inkomster vederbörande har.

I propositionen framhåller föredragande statsrådet att mycket talar för att i stort sett alla de förmåner som enligt 11 kap. 2 § lagen om allmän försäkring beaktas vid beräkning av pensionsgrundande inkomst bör kunna tas i anspråk för såväl löneutmätning som införsel. Vissa av förmånerna är emellertid enligt statsrådet av sådan karaktär att det kan vara olämpligt att ta dem i anspråk. Därför krävs ytterligare beredning innan ett ändringsförslag kan föreläggas riksdagen.

Utskottet delar statsrådets uppfattning och vill understryka vikten av att,

som framhålls i propositionen, frågan bereds vidare inom berörda departement med målsättningen att förslag till erforderliga ändringar i utskökningsbalken skall kunna föreläggas riksdagen under år 1987. Resultatet av beredningsarbetet bör inte föregripas genom att riksdagen nu såsom motionärerna önskar genomför en partiell utökning av införsel- och utmätningens möjligheterna. Utskottet förordar därför att socialutskottet avstyrker yrkande 3 i motion So105.

I motion So105 (m) begärs vidare (yrkande 4) ett tillkännagivande om att *försäkringskassan* skall ha i uppdrag att företräda samhällsintressen vid fastställande av underhållsbidrag med rätt att vid behov uppträda som part inför domstol. Enligt motionärerna skulle den förordade ordningen bidra till att det skapades garantier för att underhållsbidrag fastställdes på ett enhetligt och rättvist sätt i förhållande till den faktiska betalningsförmågan hos den underhållsskyldige.

Som framgår av redogörelsen ovan för direktiven för översynen av reglerna för underhållsbidrag till barn och bidragsförskott skall kommittén bl. a. pröva frågan om försäkringskassorna kan ges ett större ansvar när det gäller fastställande av underhållsbidrag. Motionärernas önskemål får därför anses tillgodosett och någon åtgärd från riksdagens sida med anledning av yrkande 4 i motion So105 är således inte erforderlig.

I motion So105 yrkas slutligen (yrkande 5) att riksdagen skall ge regeringen till känna att det aviserade utredningsarbetet skall bedrivas skyndsamt.

Lagutskottet erinrar om att socialutskottet i sitt betänkande med anledning av revisorernas förslag underströk att den förordade utredningen skulle bedrivas skyndsamt. I direktiven för översynen anges också att kommitténs arbete bör bedrivas skyndsamt och vara avslutat senast den 1 november 1988. Motionärernas önskemål får härigenom anses helt tillgodosett och någon riksdagens åtgärd med anledning av motionsyrkandet är inte påkallad.

Stockholm den 18 november 1986

På lagutskottets vägnar

Per-Olof Strindberg

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Owe Andréasson (s), Stig Gustafsson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inga-Britt Johansson (s), Allan Ekström (m), Inger Hestvik (s), Gunnar Thollander (s), Marianne Karlsson (c), Ewa Hedkvist Petersen (s), Hans Rosengren (s), Ewy Möller (m) och Kjell-Arne Welin (fp).

Avvikande meningar

1. Ulla Orring och Kjell-Arne Welin (båda fp) anser att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Enligt lagutskottets" och slutar med "därför avslås" bort ha följande lydelse:

Lagutskottet erinrar om att kommittén för översyn av reglerna för underhållsbidrag till barn och bidragsförskott bl. a. skall se över FB:s regler om förbehållsbelopp. Kommittén skall också pröva i vilken utsträckning de närmare regler som skall ligga till grund för beräkning av underhållsbidrag bör fastställas under medverkan av riksdagen eller regeringen. Men hänsyn till det nära samband som finns mellan de frågor som sålunda skall övervägas av kommittén och spörsmålet om utformningen av reduceringsregeln anser utskottet att också behovet av en ändring av reduceringsregeln bör prövas av kommittén. Någon justering av regeln bör således inte ske nu. Vad utskottet sålunda anfört bör riksdagen med anledning av motion So104 yrkande 2 som sin mening ge regeringen till känna.

2. Per-Olof Strindberg (m), Ulla Orring (fp), Allan Ekström (m), Ewy Möller (m) och Kjell-Arne Welin (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 5 med "Lagutskottet vill" och slutar på s. 6 med "denna del" bort ha följande lydelse:

Som närmare framgår av revisorernas förslag uppgår de fordringar på underhållsbidrag som årligen preskriberas till betydande belopp. En förlängning av preskriptionstiden i förening med en ändrad införseltid skulle enligt utskottets mening i väsentlig mån öka statens möjligheter att återkräva underhållsbidrag och därmed bidra till en minskning av utgifterna för bidragsförskottssystemet. Flera skäl talar således för motionärernas förslag. Utskottet kan inte finna att en sådan förlängning i någon nämnvärd grad skulle påverka de underhållsskyldigas betalningsvilja eller eljest medföra några mera väsentliga nackdelar. Någon ytterligare utredning av frågan framstår därför inte som erforderlig.

På grund av det anförda förordar utskottet att riksdagen bifaller yrkandena 1 och 2 i motion So105.

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 6 med "Utskottet delar" och slutar på s. 7 med "motion So105" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar föredragande statsrådets uppfattning. I avvaktan på det beredningsarbete som förestår inom regeringskansliet bör emellertid riksdagen redan nu besluta om en utökning av införselmöjligheterna i enlighet med motionärernas önskemål. Utskottet förordar alltså att socialutskottet tillstyrker bifall till motion So105 yrkande 3.