

Till lagutskottet

Lagutskottet har den 20 januari 1998 beslutat att bereda bl.a. socialförsäkringsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1997/98:7 Vårdnad, boende och umgänge jämte de med anledning av propositionen väckta motionerna 1997/98:L4–11.

Socialförsäkringsutskottet yttrar sig nedan om propositionens avsnitt 12.5 Umgängesavdrag och avsnitt 12.6 Resekostnader samt motionerna 1997/98:L6 yrkandena 7 och 8, 1997/98:L7 yrkandena 5 och 6, 1997/98:L9 yrkandena 7 och 8 och 1997/98:L11 yrkande 17. Utskottet yttrar sig även över den under den allmänna motionstiden väckta motionen 1997/98:Sf264 yrkandena 4 och 5.

Propositionen

Umgängesavdrag (avsnitt 12.5)

Enligt gällande ordning får en underhållsskyldig förälder göra avdrag med 1/40 av underhållsbidraget för varje helt dygn barnet vistas hos henne eller honom under förutsättning att vistelsen varat under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn. Motsvarande regler gäller för rätten till umgängesavdrag vid återbetalning enligt lagen om underhållsstöd.

Enligt propositionen är det väl känt att rätten till umgängesavdrag kan vålla konflikter och minska samarbetsviljan mellan föräldrarna. Regeringen anser därför att avdragssystemet i framtiden i första hand bör ta sikte på de fall där den bidragsskyldige har störst behov av avdrag, nämligen när barnet vistas hos honom eller henne i stor omfattning. Kravet på vistelsens omfattning får dock inte ställas så högt att det blir fråga om s.k. växelvis boende, dvs. där barnet varaktigt bor hos båda föräldrarna. I sådana situationer utgår normalt inget underhållsbidrag, och underhållsstöd kan endast utges i form av utfyllnadsbidrag varför något avdrag således inte kan komma i fråga.

Regeringen bedömer det som rimligt att avdrag får göras från underhållsbidraget när barnets vistelse uppgår till minst sex hela dygn under en kalendermånad. Den nuvarande rätten till avdrag vid umgänge under minst fem sammanhängande dygn föreslås bli kvar och gälla parallellt med den mer

Resekostnader (avsnitt 12.6)

Föräldrabalken innehåller inte någon bestämmelse som reglerar föräldrarnas ansvar för resekostnader i samband med umgänge. I rättspraxis har dock resekostnader beaktats i samband med fastställande av underhållsbidrag. I mål om umgänge har vidare Högsta domstolen uttalat att föreskrifter som domstol meddelar rörande umgänge i undantagsfall kan innefatta t.ex. hur resekostnader och andra utgifter i samband med umgänge skall fördelas.

Den gällande ordningen innebär, om saken ställs på sin spets, att den förälder som vill att umgänge skall komma till stånd måste själv bekosta resorna. Eftersom umgänge i första hand ligger i barnets intresse är det enligt propositionen svårt att motivera en sådan ordning. En ändring av reglerna så att föräldrarna i större utsträckning får dela på resekostnaderna skulle ytterligare betona föräldrarnas gemensamma ansvar för sitt barn.

Regeringen anser att ett stöd från det allmänna inte kan komma i fråga på grund av den finansiella situationen i landet. I de fall då en förälder helt saknar ekonomiska resurser kan dock bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen bli aktuellt.

Regeringen föreslår mot bakgrund av det anförda att en särskild regel införs i föräldrabalken om hur resekostnaderna skall fördelas. I propositionen föreslås en kvotdelningsmetod som innebär att den förälder som bor tillsammans med barnet skall ta del i resekostnaderna efter vad som är skäligt med hänsyn till föräldrarnas ekonomiska förmåga och övriga omständigheter. I normalfallet skall samma principer tillämpas vid prövningen som när underhållsbidrag till barn bestäms. På grund av de stora variationer som kan förekomma i de enskilda fallen bör enligt regeringen stort utrymme lämnas åt mera skönsmässiga överväganden vid förmågebedömningen. En förälder som saknar förmåga att bidra till resekostnaderna skall dock inte vara skyldig att göra det. I vissa fall kan det enligt regeringen finnas sådana omständigheter att det framstår som skäligt att fördela resekostnaderna på ett annat sätt än enligt den förordade huvudprincipen. Regeringen anser därför att det bör finnas utrymme för att ta hänsyn även till annat än föräldrarnas ekonomiska förhållanden, även om det innebär att barnets intresse av att träffa en förälder i vissa fall får underordnas andra intressen.

Frågan om resekostnadernas fördelning bör enligt propositionen kunna prövas av domstol även om umgänget i övrigt inte är föremål för domstolens prövning. Enligt propositionen behövs inte någon särskild regel härom. Där emot bör det av lagen framgå att fördelningen av resekostnader skall anses som en del av umgängesfrågan.

Motioner

I motion L7 yrkandena 5 och 6 av Agne Hansson m.fl. (c) begärs tillkännagivanden om individuella generella umgängesavtal med en gemensam lösning av de frågor som hänger samman med en äktenskapsskillnad eller en

separation samt en eventuell reglering av resekostnader i samband med umgänge. I motionen framhålls att även med den av regeringen föreslagna modellen för umgängesavdrag kommer flexibiliteten för umgängesavdrag att vara begränsad och inte ge något större utrymme för variationer av de umgängesmönster som kan förekomma. Enligt motionärerna är det rimligt att föräldrarna inom ramen för ett samarbetssamtal bör kunna avtala om individuella lösningar. En sådan möjlighet skulle kunna begränsa de faktorer som kan ge upphov till konflikter mellan föräldrarna, vilket är till gagn för barnet. Beträffande umgängesrätten anför motionärerna att vid exempelvis en överenskommelse mellan parterna om att en sådan rätt skall omfatta 40 % av tiden under en månad skall ett generellt umgängesavdrag för umgängesföräldern samtidigt fastställas varvid hänsyn skall tas till boföräldrarnas fasta merkostnader för barnet.

I motion L6 yrkande 7 av Kerstin Heinemann och Bengt Harding Olson (fp) yrkas avslag på propositionen i den del som gäller skyldighet för den förälder som barnet bor hos att ta del i de resekostnader som kan uppkomma i samband med umgänge. En sådan regel kan enligt motionärerna medföra risk att tvister uppstår av såväl praktisk som ekonomisk natur samt försvåra lösningar av umgängesfrågan. Motionärerna anser i stället att ett helhetsgrepp på föräldrarnas ekonomiska skyldigheter gentemot sina barn krävs, och i yrkande 8 begärs därför ett tillkännagivande om ett annat system för kostnadsfördelningen mellan särlevande föräldrar vid resor och umgänge.

I motion L9 yrkande 7 av Tanja Linderborg m.fl. (v) begärs förslag från regeringen om reglering av umgängesavdragen som innebär att minsta tid som berättigar till avdrag skall vara ett dygn per månad. I motionen framhålls att tanken på att uppmuntra ett "vardagsumgänge" är god. Motionärerna ställer sig dock tveksamma till om regeringens förslag är realistiskt. De flesta föräldrar har umgänget ordnat så att den bidragsskyldige föräldern har barnet hos sig varannan helg från fredag eftermiddag till söndag eftermiddag med möjlighet till umgänge mitt i veckorna. I sådana fall kommer umgängesavdraget i praktiken inte att kunna utnyttjas. Att binda umgängesavdraget till minst sex hela dygn per månad förutsätter också enligt motionärerna att föräldrarna bor mycket nära varandra för att umgänget praktiskt skall kunna fungera. Motionärerna anser vidare att någon kalenderdygnsberäkning inte bör ske utan att 24-timmarsberäkning bör gälla. I motion Sf264 yrkande 4 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) framställs ett likadant yrkande.

I motionerna L9 av Tanja Linderborg m.fl. (v) och Sf264 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) framhålls att det är positivt att regeringen ytterligare poängterar att det är båda föräldrarnas ansvar att barnen får rätt till båda sina föräldrar. Regeringens förslag att föräldrarna skall dela på kostnaderna är dock inte acceptabelt eftersom det försvårar eller omöjliggör för föräldrar med låg inkomst att träffa sina barn. Motionärerna anser därför att umgängesföräldern skall ha rätt till två behovsprövade umgängesresor per månad. I yrkandena 8 respektive 5 begärs förslag härom.

Yvonne Ruwaida m.fl. (mp) begär i motion L11 yrkande 17 förslag om minskad underhållsskyldighet på grund av stora resekostnader. Motionärerna framhåller att förändringarna i transfereringssystemen under senare år inneburit att många boföräldrar fått en sämre ekonomi och att det föreliggande

förslaget ytterligare belastar dessa. Genom den ändrade överklagningsordningen är enligt motionärerna inte heller bistånd enligt socialtjänstlagen en framkomlig väg. Frågan bör lösas inom ramen för underhållsstödet så att den som har stora kostnader för umgängesresor bör kunna få en viss lättnad i återbetalningsskyldigheten.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla följande. Den föreliggande propositionen innehåller ett antal förslag till ändringar i föräldrabalkens (FB) bestämmelser angående vårdnad, boende och umgänge. I propositionen framhålls att förslagen syftar till att betona vikten av samförståndslösningar och att underlätta för föräldrar att i så stor utsträckning som möjligt komma överens. Riktpunkten skall dock alltid vara att barnets bästa skall komma i främsta rummet, och därför föreslår regeringen att det i FB införs en övergripande bestämmelse härom. Utskottet instämmer naturligtvis i de av regeringen framförda åsikterna om barnets bästa och om samförståndslösningar. Den fråga som närmast berör utskottets beredningsområde är umgängesavdragen, men även fördelningen av resekostnader vid umgänge rör utskottets område i vart fall indirekt. Beträffande den senare frågan har riksdagen flera gånger uttryckt att det är väsentligt att denna får en lösning (se t.ex. bet. 1995/96:LU2 och 1996/97:SfU3). Socialförsäkringsutskottet uttalade i nämnda betänkande att det var beklagligt att frågan inte kunde få sin lösning i samband med regeringens förslag till lag om underhållsstöd men också att lösningen av denna fråga rymmer särskilda svårigheter.

De frågor som uppkommer och som skall lösas i samband med en äktenskapsskillnad eller en separation där barn finns med är både många och svårösta inte minst på grund av den känslomässiga spänning mellan parterna som kan förekomma. För att samförstånd skall kunna nås i en fråga förutsätts inte sällan att samförstånd samtidigt kan uppnås i flera andra frågor. Med en sådan utgångspunkt om samförståndslösningar kan det vara svårt att isolerat ta ställning till enbart förslagen om umgängesavdrag eller resekostnader då som nämnts dessa frågors lösning kan vara avhängig av att överenskommelse kan nås även i andra frågor.

Såsom framhålls i propositionen är det positivt att försöka konstruera system som uppmuntrar till ett vardagsumgänge i större utsträckning. Det nu gällande systemet för umgängesavdrag utnyttjas avseende underhållsstödet enligt vad utskottet erfarit inte i någon större omfattning. Försäkringskassan behandlar årligen ca 19 000 umgängesavdrag. Avdragen, som skall göras med samma belopp såväl på återbetalningsdelen som på det utbetalade underhållsstödet, uppgår till ca 6 miljoner kronor vilket under ett år innebär ett genomsnittligt avdrag på drygt 300 kr. Enligt uppgift i betänkandet Underhållsbidrag och bidragsförskott (SOU 1995:26) beräknade Riksförsäkringsverket att administrationskostnaderna för umgängesavdragen uppgår till ca 2 miljoner kronor. Umgängesavdragen är således dyra att administrera. Den av regeringen föreslagna modellen tar sikte på de fall där den bidragsskyldige enligt propositionen har störst behov av avdrag, nämligen i de fall barnet

vistas hos henne eller honom i stor omfattning. Det får dock enligt propositionen inte bli så att kravet på vistelsetidens omfattning ställs så högt att det blir fråga om växelvis boende. När det blir fråga om växelvis boende utgår normalt inget underhållsbidrag. Underhållsstöd kan däremot utges vid växelvis boende i form av utfyllnadsbidrag. I december 1997 fanns ca 6 000 sådana ärenden registrerade hos försäkringskassorna. Eftersom någon återbetalningsskyldighet i dessa fall inte kommer i fråga kan inte heller ett umgängesavdrag bli aktuellt. Enligt Riksförsäkringsverkets allmänna råd (1996:15) innebär växelvis boende de fall där barnet tillbringar mer än en tredjedel av tiden hos den underhållsskyldige. Om vistelsetiden överstiger en tredjedel men är mindre än hälften av tiden bör även andra faktorer förutom den faktiska vistelsetiden vägas in, t.ex. hur barnets boende är ordnat och hur barnets försörjning har fördelats mellan föräldrarna. Enligt förslaget skall även fortsättningsvis gälla att kalenderdygnsberäkning skall tillämpas beträffande umgängesavdragen. Att i dessa fall beräkna dygnet enligt 24-timmars beräkning kan enligt utskottets uppfattning bli en orsak till konflikt mellan föräldrarna angående tidpunkter när barn egentligen har lämnats eller hämtats. En sådan beräkning av dygnet bör således enligt utskottets mening i detta sammanhang inte genomföras. Riksförsäkringsverket har för utskottet uppgett att ett sådant system blir administrativt svårhanterligt och ekonomiskt kostsamt.

Utskottet vill dock peka på alternativa lösningar till ifrågavarande problem som kan föredras framför regeringens förslag inte minst eftersom de förebygger att nya konflikter uppstår till följd av återkommande diskussioner om umgängesavdrag. I motion L7 anfördes att man inom ramen för obligatoriska samarbetssamtal bör söka helhetslösningar i form av individuella avtal där i princip samtliga frågor som aktualiseras i samband med en äktenskapskillnad eller separation bör avhandlas och lösas. Även i propositionen framhålls vikten av samarbetssamtal där samförståndslösningar bör eftersträvas. I propositionen föreslås samarbetssamtalen inte vara obligatoriska, och utskottet delar denna uppfattning. I den nämnda motionen föreslås beträffande umgängesavdragen att om föräldrarna kommer överens om att umgängesrätten skall omfatta exempelvis en viss procentuell del av tiden per månad så skall samtidigt ett generellt umgängesavdrag fastställas. Avdraget skall vara kopplat till en generell nedsättning av underhållsbidraget där boföräldrarnas fasta merkostnader skall beaktas. För underhållsstödets del innebär detta enligt motionärerna att föräldrarna inom ramen för det fastställda underhållsstödet får träffa avtal om att boföräldern i förhållande till den återbetalningsskyldige förbinder sig att betala viss procentuell del av det belopp som hon eller han uppbär från försäkringskassan. Om försäkringskassan skall reglera ett sådant generellt umgängesavdrag krävs däremot ändringar i lagen om underhållsstöd. Metoden har den fördelen att om föräldrarna kan komma överens om ett heltäckande avtal så behöver över huvud taget försäkringskassan inte kopplas in utan de ekonomiska frågorna beträffande umgängesavdrag kan regleras direkt mellan parterna. Heltäckande samförståndslösningar bör även kunna leda till att antalet ansökningar om underhållsstöd (förutom utfyllnadsbidrag) minskar. Inom ramen för samarbetssamtal kan också parterna träffa avtal om umgängesavdrag där flexibla lösningar i enlighet med den modell som förespråkas i motionerna L9 och Sf264 beaktas. I

detta sammanhang vill utskottet nämna att Riksförsäkringsverket under april kommer att till regeringen överlämna en rapport innehållande en utvärdering av effekter och resultat av de nya reglerna om underhållsstöd.

Beträffande resekostnader vid umgänge ser utskottet med tillfredsställelse att förslag till lösande av denna fråga nu läggs fram. Den föreslagna metoden förefaller rimlig och tillämpbar i många fall. Ett problem i detta sammanhang är dock de fall då en eller båda föräldrarna helt saknar ekonomisk förmåga att bidra till resekostnaderna. Utskottet delar dock regeringens uppfattning att något finansiellt stöd inte kan komma i fråga. Resekostnader utgör processuellt en del av frågan om umgänge. Det är därför naturligt att kommunerna bistår parterna med hjälp att träffa avtal i denna fråga. Inom ramen för samarbetssamtalen där man enligt utskottets uppfattning enligt vad ovan angetts bör söka åstadkomma en helhetslösning kan denna fråga vägas in i ett avtal med beaktande av alla övriga frågor. I propositionen framhålls också att skönsmåssiga överväganden vid förmågebedömningen måste komma i fråga, varför det bör vara möjligt att i samtal kunna skapa förståelse mellan föräldrarna för den särskilda problematik som frågan om resekostnader rymmer.

Sammanfattningsvis ser utskottet det som positivt med samarbetssamtal där det bör eftersträvas helhetslösningar med beaktande av samtliga omständigheter av såväl ekonomisk som annan natur. Sådana lösningar där föräldrar kommer överens och kan träffa avtal om många både känslomässigt och på annat sätt svåra frågor måste också anses vara till gagn för barnen. Ett ytterligare skäl till att nu nämnda avtal bör träffas är att man undviker att slita tvisterna i domstol.

Utskottet anser att lagutskottet med beaktande av vad socialförsäkringsutskottet anfört bör tillstyrka regeringens förslag. Utskottet anser vidare att regeringen bör verka för att samförståndslösningar möjliggörs och att därvid beaktas vad utskottet med anledning av motion L7 yrkandena 5 och 6 anfört om umgängesavdrag och resekostnader. Lagutskottet bör avstyrka motionerna L6 yrkandena 7 och 8, L9 yrkandena 7 och 8, L11 yrkande 17 och Sf264 yrkandena 4 och 5.

Stockholm den 19 februari 1998

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Börje Nilsson

I beslutet har deltagit: Börje Nilsson (s), Gullan Lindblad (m), Margareta Israelsson (s), Maud Björnemalm (s), Anita Jönsson (s), Margit Gennser (m), Lennart Klockare (s), Ingrid Skeppstedt (c), Gustaf von Essen (m), Sigge Godin (fp), Ronny Olander (s), Ulla Hoffmann (v), Mona Berglund Nilsson (s), Ulf Kristersson (m), Rose-Marie Frebran (kd), Siw Wittgren-Ahl (s) och Jan Lindholm (mp).

1. Sigge Godin (fp) anser att den del av utskottets yttrande i avsnittet Utskottets ställningstagande som börjar med ”Utskottet vill” och slutar med ”och 5” bort ha följande lydelse:

Utskottet kan inte ställa sig bakom regeringens förslag om att den förälder som barnet bor hos skall ta del i de resekostnader som kan uppkomma i samband med att barn umgås med en bidragsskyldig förälder. Enligt utskottets mening innebär detta förslag en risk för att ytterligare tvister av såväl praktisk som ekonomisk natur uppstår mellan föräldrarna och därmed försvårar lösningar av umgängesfrågan. Frågan om resekostnader kan inte ses isolerat utan ingår i ett komplext system som innefattar element som barnbidrag, underhållsstöd, bostadsbidrag etc. I stället för det föreslagna systemet krävs enligt utskottets mening ett helhetsgrepp innefattande ett annat system för hur kostnaderna skall fördelas mellan särlevande föräldrar. Utskottet anser att hänsyn till resekostnader vid umgänge skall tas i samband med att föräldrarnas totala ekonomiska skyldigheter gentemot barnet fastställs och att man därvid får ett helhetsgrepp på de verkliga kostnaderna. Lagutskottet bör således föreslå riksdagen att med bifall till motion L6 yrkandena 7 och 8 dels avslå propositionen i den del som avser fördelning av resekostnader vid umgänge, dels som sin mening ge regeringen till känna vad som anförts om ett annat system för kostnadsfördelningen mellan särlevande föräldrar vid resor och umgänge.

2. Ulla Hoffmann (v) anser att den del av utskottets yttrande i avsnittet Utskottets ställningstagande som börjar med ”Utskottet vill” och slutar med ”och 5” bort ha följande lydelse:

Det av regeringen föreslagna systemet för umgängesavdrag förutsätter att båda föräldrarna kan komma överens och att de kan samarbeta. Detta är också det bästa för barnet. I första hand bör man därför verka för att samarbetsamtal mellan parterna kommer till stånd och eftersträva helhetslösningar på de problem som måste regleras i samband med en äktenskapsskillnad eller en separation. Det kommer dock alltid att finnas föräldrar som av olika anledningar inte kan samarbeta, oaktat båda vill barnets bästa. Det är därför enligt utskottets mening knappast realistiskt sett mot bakgrund av att de flesta föräldrar har umgänget reglerat på det sätt som beskrivs i motionerna L9 och Sf264 eller på annat liknande sätt att hålla fast vid kalenderdygnsberäkningen som grund för umgängesavdrag. Utskottet anser därför att dygnsberäkningen bör ske efter 24-timmarsberäkning. Vidare anser utskottet att den minsta tid som skall berättiga till umgängesavdrag skall vara ett dygn.

Beträffande resekostnader är det positivt att regeringen ytterligare framhåller vikten av att det är ett gemensamt föräldraansvar att barnen får rätt till båda sina föräldrar. Det föreliggande förslaget löser emellertid inte problemet med fördelning av resekostnader i de fall den ene eller för den delen båda föräldrarna saknar ekonomisk förmåga att stå för sin eller sina delar. I sådana fall kan visserligen bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen komma i fråga. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1998 kan beslut om sådant bistånd som innefattar umgängesresor inte längre överklagas genom

förvaltningsbesvär. Detta innebär således att föräldrarna i princip är utlämnade till kommunernas uppfattning i nu aktuell fråga. Enligt utskottets mening är det inte acceptabelt att föräldrar som saknar ekonomisk förmåga inte skall kunna få träffa sina barn. Utskottet anser därför att en bidragsskyldig förälder skall ha rätt till två behovsprövade umgängesresor per månad. En sådan behovsprövning kan exempelvis göras av försäkringskassan i samband med fastställande av återbetalningsskyldighet. På så sätt löses problemet med att den ene föräldern inte kan bidra ekonomiskt till umgängesresorna, och barnet slipper den konflikt som kan uppstå om boföräldern indirekt bidrar till att barnet inte kan träffa den andra föräldern.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att lagutskottet bör tillstyrka motionerna L9 yrkandena 7 och 8 samt Sf264 yrkandena 4 och 5.

3. Jan Lindholm (mp) anser att den del av utskottets yttrande i avsnittet Utskottets ställningstagande som börjar med ”Beträffande resekostnader” och slutar med ”och 5” bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning kan det inte uteslutas att regeringens förslag dels är samhällsekonomiskt olönsamt i det att nya rättsprocesser skapas, dels inte sätter barnets bästa i första hand. Ekonomin för en stor del av boende-föräldrarna har under senare år försämrats genom ändringar i transfererings-systemen. Att ytterligare belasta dessa föräldrars ekonomi med resekostnader vid umgänge innebär att barn som redan lever på marginalen får minskat utrymme för fritidsaktiviteter m.m. Möjligheten att få bistånd till resekostnader genom socialtjänsten är enligt utskottets mening inte någon framkomlig väg då beslut om sådant bistånd inte längre kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Frågan om fördelning av resekostnader bör i stället enligt utskottets uppfattning lösas inom ramen för underhållsstödet genom att en återbetalningsskyldig får en viss nedsättning av återbetalningsbeloppet. Med hänsyn till det anförda anser utskottet att lagutskottet bör tillstyrka motion L11 yrkande 17.