

Lagutskottets yttrande

1985/86:2 y

över riksdagens revisorers förslag angående statens
utgifter för bidragsförskott, m. m. (förs. 1985/86:17)



LU
1985/86:2 y

Till socialutskottet

Socialutskottet har beslutat bereda lagutskottet tillfälle att yttra sig över förslag till riksdagen 1985/86:17, riksdagens revisorers förslag angående statens utgifter för bidragsförskott, m. m. jämte de med anledning av förslaget väckta motionerna 1985/86:506 och 507.

I förslaget hemställer riksdagens revisorer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anför

1. beträffande *en utredning om statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar och om föräldrabalkens förbehållsregler m. m.*,
2. beträffande *kortsiktiga åtgärder avseende reglerna för underhållsbidrag och bidragsförskott.*

Lagutskottet har beslutat att avge yttrande över förslaget i de delar som faller under utskottets beredningsområde samt över motionerna. Lagutskottet har vidare beslutat att med yttrandet till socialutskottet överlämna motionerna 1985/86:L209, L214, L221, L222, L236 och L259 för behandling i samband med revisorernas förslag.

Lagutskottet får anföra följande.

Allmän bakgrund

Den svenska familjerätten har under de två senaste årtiondena fortlöpande setts över och moderniserats. År 1969 fick familjelagssakkunniga i uppdrag att se över den familjerättsliga lagstiftningen. Reformarbetet har berört både giftermålsbalken (GB) och föräldrabalken (FB). Ett första steg togs år 1973 (prop. 1973:32, LU 1973:20) då betydande ändringar vidtogs av i första hand äktenskapsrätten på grundval av ett delbetänkande av familjelagssakkunniga. Reformen innebar även ändringar när det gällde vårdnaden om barn vars föräldrar inte är eller varit gifta med varandra.

År 1976 beslöt riksdagen att införa en möjlighet för föräldrar som inte är gifta med varandra att få gemensam vårdnad om sina barn (prop. 1975/76:170, LU 1975/76:33). Vidare ändrades vårdnadsreglerna så att gifta föräldrar efter en skilsmässa skulle kunna fortsätta att ha gemensam vårdnad. De nya vårdnadsreglerna föranledde dock inte någon ändring av bestämmelserna om underhållsbidrag och bidragsförskott. Lagutskottet underströk vik-

ten av en skyndsam lösning på de frågor om bidragsförskott och annat ekonomiskt stöd som kunde uppkomma i fall då föräldrarna hade gemensam vårdnad men inte bodde ihop.

LU 1985/86:2 y

Med anledning av motioner behandlade utskottet i lagstiftningsärendet också vissa frågor rörande de allmänna reglerna om underhållsskyldighet i FB. Utskottet framhöll därvid att det dåvarande regelsystemet beträffande underhållsbidrag ofta ledde till betydande svårigheter för de bidragsskyldiga. Sålunda innebar då gällande ordning att erforderlig hänsyn inte alltid togs till den underhållsskyldiges faktiska bidragsförmåga. Enligt utskottet tvingades den underhållsskyldige i vissa fall att hålla en lägre ekonomisk standard än den förälder som hade vårdnaden om barnet. Underhållsskyldigheten gentemot inte hemmavarande barn återverkade i många fall på förhållandena för den underhållsskyldiges familj. I andra fall kunde den omöjliggöra eller försvåra familjebildning. Inte minst de dåvarande reglerna om automatisk höjning av underhållsbidrag i lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag medförde att de underhållsskyldigas situation ofta var allvarlig. Särskilt gällde detta personer som hade låga inkomster eller som av olika anledningar inte följt med i den allmänna löneutvecklingen. Utskottet ansåg därför att det fanns starka skäl för en reform på området. Med hänsyn till bl. a. att den ekonomiska situationen också för de underhållsberättigade var bekymmersam innefattade frågorna enligt utskottet svåra avvägningsproblem och var delvis av komplicerad beskaffenhet. En reform kunde därför inte genomföras utan en mera ingående undersökning.

Utskottet förordade att en översyn kom till stånd och att arbetet skulle bedrivas skyndsamt. Vad utskottet sålunda anfört om underhållsreglerna gav riksdagen som sin mening regeringen till känna.

Med anledning av riksdagens begäran fick familjelagssakkunniga i uppdrag att göra en skyndsam översyn av reglerna om underhållsbidrag till barn. På grundval av bl. a. ett delbetänkande av familjelagssakkunniga genomfördes år 1978 en genomgripande reform av underhållsreglerna i GB och FB. Huvuddelen av reformen trädde i kraft den 1 juli 1979 (prop. 1978/79:12, LU 1978/79:9).

År 1977 tillsattes utredningen om barnens rätt med uppdrag att överväga olika åtgärder för att stärka barns rättsliga ställning. År 1979 avlämnade utredningen ett delbetänkande som i vissa delar lades till grund för ändringar år 1982 i FB:s regler om gemensam vårdnad (prop. 1981/82:168, LU 1982/83:17). Ändringarna innebar att makar efter skilsmässa fortsätter att ha gemensam vårdnad om sina barn såvida inte domstol beslutar annat. En nyhet var också att ogifta föräldrar som inte bor tillsammans kan få gemensam vårdnad efter anmälan till pastorsämbete. Lagstiftningen innebar vidare ändringar i reglerna om umgängesrätt.

Huvuddragen av 1978 års reform beträffande underhållsbidrag till barn, m. m.

I propositionen med förslag till 1978 års ändringar av FB:s underhållsregler angavs att ett huvudsyfte med reformen var att mildra underhållsbördan för

underhållsskyldiga med svag ekonomi. Ett annat syfte var att en mera enhetlig bedömning av bidragsfrågorna skulle komma till stånd. Ändringarna innebar i huvudsak att föräldrarnas underhållsskyldighet gentemot sina barn inte längre skulle vara ovillkorlig utan bero av föräldrarnas ekonomiska förmåga och barnets behov. Föräldrarna skulle sinsemellan ta del i kostnaderna för barnets underhåll efter vars och ens ekonomiska bärkraft. Vidare anpassades underhållsreglerna till bestämmelserna om gemensam vårdnad samt begränsades den automatiska höjningen av underhållsbidragen.

Vid riksdagsbehandlingen av reformen framhöll lagutskottet – efter att ha hänvisat till sina uttalanden år 1976 – att det var angeläget att en ändring kom till stånd som gav lättnad i underhållsbördan för dem som betalade underhållsbidrag. Att kräva ut underhåll av en förälder som inte förfogade över medel för mera än sina egna nödvändiga behov kunde enligt utskottet endast leda till att den underhållsskyldige ådrog sig en underhållsskuld eller också fick ta samhällets hjälp i anspråk för egen del. Barnets intresse fick i detta fall tillgodoses genom de sociala stödformer, främst bidragsförskottet, som garanterade en minimistandard. Samtidigt var det angeläget att lagstiftningen utformades så att lättnaderna i underhållsbördan inte gick ut över de bidragsberättigade och att lättnaderna inte upplevdes som orättvisa av föräldrar som bodde tillsammans med sina barn och gjorde ekonomiska uppoffringar för dessas räkning. Mot denna bakgrund anslöt sig utskottet till principen att underhållsskyldigheten skulle vara beroende av föräldrarnas ekonomiska förmåga.

Principen för föräldrarnas underhållsskyldighet har sin största betydelse när det gäller att fastställa underhållsbidrag. Regler härom finns i 7 kap. FB. 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).

Gällande regler om underhållsbidrag innebär i huvudsak följande.

Föräldrarnas underhållsskyldighet gäller i princip till dess barnet fyller 18 år men kan i vissa fall utsträckas att gälla tills barnet blir 21 år.

Enligt 7 kap. 2 § FB skall förälder fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag till barnet om föräldern inte har vårdnaden om barnet och inte heller varaktigt bor tillsammans med barnet. Om föräldrarna har gemensam vårdnad föreligger skyldighet för förälder att utge underhållsbidrag om barnet varaktigt bor tillsammans med endast den andre föräldern. Underhållsbidraget skall betalas förskottsvis för kalendermånad till vårdnadshavaren eller vid gemensam vårdnad till den förälder som bor tillsammans med barnet.

Underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal. I princip har föräldrarna full frihet att träffa avtal om underhållsbidrag. Dom eller avtal om underhållsbidrag kan jämkas, bl. a. om ändring i förhållandena föranleder det. Vidare kan ett löpande underhållsbidrag omprövas efter sex år utan att någon ändring i förhållandena inträtt.

Då underhållsbidrag skall bestämmas får den underhållsskyldige enligt 7

kap. 3 § FB alltid förbehålla sig vissa belopp för sitt eget och andras underhåll. Förbehållsbeloppet för den underhållsskyldiges eget underhåll skall omfatta skäligena bostadskostnader och andra vanliga levnadskostnader. De sistnämnda kostnaderna skall beräknas med ledning av ett normalbelopp som utgör 120% av basbeloppet, dvs. för närvarande 2 330 kr. i månaden. Om särskilda skäl föreligger får den underhållsskyldige vidare förbehållas ett belopp för underhåll åt make eller samboende. Normalbeloppet utgör i sådant fall 60% av basbeloppet. Slutligen får den underhållsskyldige även förbehålla sig ett belopp om 40% av basbeloppet för underhåll av eget hemmavarande barn. Avräkning skall dock göras för vad som utges till barnet av barnets andre förälder eller för dennes räkning, exempelvis i form av bidragsförskott. Vad som återstår sedan de angivna förbehållsbeloppen dragits av från den underhållsskyldiges nettoinkomst (dvs. bruttoinkomsten minskad med skatter) får i princip tas i anspråk för täckande av barnets behov av underhållsbidrag.

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 härfter av varje förälders nettoinkomst efter skatt. Härifrån dras förbehållsbelopp för eget 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.

I socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets allmänna råd rekommenderas att en bidragsskyldig 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.

Underhållsbidrag till bl. a. barn räknas upp varje år enligt bestämmelserna i *lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag*. Uppräkningen följer ändringarna i basbeloppet. I samband med 1978 års reform begränsades höjningarna av underhållsbidragen till sju tiondelar av basbeloppshöjningen.

Vidare ändrades år 1978 reglerna om *preskription* av underhållsbidrag så att preskriptionstiden numera är tre år.

År 1978 infördes också en rätt för den bidragsskyldige föräldern att göra *avdrag på underhållsbidraget* då han utövar sin rätt till umgänge med barnet. Reglerna trädde i kraft den 1 januari 1980 och innebär i huvudsak att avdrag får ske med 1/40 av underhållsbidraget för varje helt kalenderdygn som barnet vistas hos föräldern. En förutsättning är att vistelsen varat en sammanhängande tid av minst fem hela dygn.

Nära samband med reglerna om underhållsbidrag har bestämmelserna i *lagen (1964:143) om bidragsförskott*. Också dessa regler ändrades i betydande utsträckning vid 1978 års underhållsreform. Bidragsförskott utgår i princip när ingendera eller bara den ena föräldern har vårdnaden om barnet. Bor barnet tillsammans med en förälder som inte är vårdnadshavare utgår

dock inte förmånen. Har båda föräldrarna vårdnaden gemensamt kan bidragsförskott utgå om den ene föräldern inte varaktigt bor tillsammans med barnet. Bidragsförskott lämnas inte om vårdnadshavaren uppenbarligen utan giltigt skäl underlåter att bidra eller att medverka till att få underhållsbidrag eller faderskap till barnet fastställt. Även i vissa andra fall kan bidragsförskott vägras, bl. a. om fastställt underhållsbidrag betalas i vederbörlig ordning och bidraget inte understiger vad som kan utgå i bidragsförskott.

Bidragsförskott utgår längst till dess barnet fyllt 18 år och i regel med 41 % av basbeloppet per år dvs. för närvarande med 9 553 kr. per år eller 796 kr. i månaden. Om den underhållsskyldige betalar det fastställda underhållsbidraget och detta är lägre än bidragsförskottet, utgör bidragsförskottet skillnaden mellan underhållsbidraget och 41 % av basbeloppet (utfyllnadsbidrag). Något återkrav riktas i dessa fall inte mot den underhållsskyldige. Vidare gäller att om ett fastställt underhållsbidrag uppenbarligen understiger vad den underhållsskyldige bör betala i bidrag, utgår bidragsförskottet inte med högre belopp än underhållsbidraget.

När en underhållsskyldig har delgetts beslut om att bidragsförskott har beviljats, skall inbetalningarna av underhållsbidrag upp till bidragsförskottsnivån i fortsättningen göras till försäkringskassan. Utgivna bidragsförskott skall således i princip återbetalas av den bidragsskyldige föräldern, dock högst med underhållsbidragets belopp. Den ovan redovisade rätten till avdrag på underhållsbidrag föreligger också då bidragsförskott utgår. Om den underhållsskyldige har rätt att göra avdrag minskas utgående bidragsförskott i motsvarande mån.

Också sedan barnet fyllt 18 år kan i vissa fall bidragsförskott utgå. Regler härom finns i lagen (1984:1095) om förlängt bidragsförskott till studerande, som nära ansluter till lagen om bidragsförskott.

Vissa tidigare reformförslag

Som ovan redovisats grundades 1978 års reform av underhållsreglerna på bl. a. ett delbetänkande av familjelagssakkunniga, (SOU 1977:37) Underhåll till barn och fränskilda. I betänkandet föreslog familjelagssakkunniga en mera långtgående reform än den som sedermera genomfördes. Förslaget innebar att endast underhållsbidrag över bidragsförskottsnivån skulle fastställas genom dom eller avtal. För övriga fall föreslogs ett helt nytt system där bidragsförskottet inte skulle vara beroende av ett fastställt underhållsbidrag. Vid utbetalning av bidragsförskott skulle försäkringskassan överta rätten att rikta krav mot den underhållsskyldige. Försäkringskassan skulle självständigt pröva den underhållsskyldiges betalningsförmåga och avgöra vad denne kunde betala tillbaka till det allmänna. I proposition 1978/79:12 framhöll departementschefen att det föreslagna återkravssystemet inte borde genomföras och åberopade som skäl härför bl. a. att bidragsförskottssystemet och andra former av stöd till föräldrar som levde isär var föremål för överväganden av ensamförälderkommittén.

Ensamförälderkommittén avslutade sitt arbete år 1983 och avlämnade då

betänkandet (SOU 1983:51). Ensamföräldrarna och deras barn. I betänkandet föreslogs bl. a. genomgripande ändringar av reglerna om underhållsbidrag och bidragsförskott. I huvudsak innebar förslaget att vardera föräldern skulle svara för hälften av barnets underhåll och att alltså den nuvarande proportionella fördelningen mellan föräldrarna skulle slopas. Vidare skulle frågor om fastställande av underhållsbidrag helt överföras till försäkringskassorna. Förslaget har remissbehandlats men har ännu ej lett till lagstiftning.

LU 1985/86:2 y

Sammanfattning av revisorernas förslag

Vid granskning av statens utgifter för bidragsförskott har riksdagens revisorer funnit att det nuvarande regelsystemet för underhållsbidrag och bidragsförskott ger onödigt höga och alltmer ökande utgifter för staten. Revisorerna har också funnit att utformningen av reglerna inte överensstämmer med målsättningen för 1978 års reform av underhållsbestämmelserna. Vidare föreligger enligt revisorerna brister i samordningen mellan FB och bidragsförskottslagen på väsentliga punkter.

Revisorerna föreslår att en utredning kommer till stånd angående ett helt nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar samt att därvid vissa delar av FB ses över. I avvaktan på resultatet av det föreslagna utredningsarbetet bör enligt revisorerna övervägas vissa kortsiktiga åtgärder, som eliminerar eller minskar några av de konstaterade bristerna i nuvarande system.

Beträffande utredningen om ett nytt system utgår revisorerna från tre övergripande principer, nämligen att en reform på området skall ha barnen som utgångspunkt, att alla barn – oavsett föräldrarnas samlevnadsform – i möjligaste mån likställs och att FB:s grundsyn att underhållet beräknas med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga bibehålls.

Revisorerna framlägger vissa förslag beträffande inriktningen av en utredning. Förslagen innebär såvitt är av intresse för lagutskottets beredningsområde

att ett nytt stödssystem samordnas med föräldrabalken,

att stöd av den typ som det nuvarande utfyllnadsbidraget utgör inte bör utgå till barn vars föräldrar kan försörja dem eller till barn som kan försörja sig själva,

att stöd till barn vars föräldrar inte själva kan försörja dem i princip skall vara oberoende av föräldrarnas samlevnadsform,

att föräldrabalkens regler om förbehållsbelopp m. m. jämte därtill hörande anvisningar, fördelningen av underhållsskyldigas resurser mellan hemmavaraande och underhållsberättigade barn samt umgängesavdraget ses över,

att ett system med enbart förskott på det fastställda underhållsbidraget upp till en viss nivå övervägs,

att ett selektivt ekonomiskt stöd till de barn vars föräldrar inte själva kan försörja dem övervägs,

att skuld för underhållsbidrag i största möjliga utsträckning jämföras med andra skulder,

att metoden för indexuppräknings av underhållsbidrag m. m. ses över,
 att frågan prövas huruvida statens återkrav av förskottade underhållsbi-
 drag skall handläggas som allmänt mål vid kronofogdemyndigheterna och
 att utredningen genomförs så att ett fullständigt beslutsunderlag med rele-
 vanta kostnadsberäkningar kan presenteras för riksdagen.

Beträffande de kortsiktiga åtgärderna föreslår revisorerna såvitt nu är av
 intresse

att socialstyrelsens rekommendation i de allmänna råden ses över i syfte att
 utforma reduceringsregeln i enlighet med grunderna för lagstiftningen,

att preskriptionstiden förlängs till fem år,

att införseltiden förlängs till fem år,

att införsel tillåts i arbetslöshetsersättning och vissa andra löneliknande
 ersättningar och

att rätten till umgängesavdrag enligt föräldrabalken samordnas med rätten
 till umgängesavdrag enligt bidragsförskottslagen.

Till grund för revisorernas förslag ligger fyra granskningsrapporter, varav
 tre remissbehandlats.

Utskottets allmänna överväganden

Som redovisats i föregående avsnitt föreslår revisorerna att en översyn skall
 komma till stånd av samhällets stöd till barn, vars föräldrar inte lever tillsam-
 mans. Översynen skall enligt förslaget omfatta bl. a. reglerna om underhålls-
 bidrag i FB. Vidare föreslås att riksdagen uttalar sig för att vissa åtgärder
 omedelbart genomförs bl. a. när det gäller reglerna om preskription av och
 införsel för underhållsbidrag. Förslagen motiveras av att statens utgifter för
 bidragsförskotten ökat väsentligt under senare år. Enligt revisorerna är den
 främsta orsaken till ökningen de ändringar i FB:s regler som genomfördes år
 1978.

I motion 1985/86:506 (c) yrkas att riksdagen beslutar att som sin mening ge
 regeringen till känna dels vad som anförs i motionen beträffande den fortsatta
 beredningen av revisorernas förslag (yrkande 1), dels vad som anförs i motio-
 nen beträffande inriktningen av ett utredningsarbete beträffande bidragsför-
 skotten (yrkande 2). Motionärerna framhåller att det är angeläget att ned-
 bringa kostnaderna för bidragsförskotten och skapa ett rättvist system. Enligt
 motionärerna bör riksdagen ge regeringen möjlighet att förutsättningslöst
 pröva de olika förslag revisorerna lagt fram. Vidare framhålls att frågan om
 bidragsförskotten måste allsidigt belysas med utgångspunkt i de skilda ekono-
 miska förutsättningar som finns dels mellan bidragsskyldiga och vårdnadsha-
 vare, dels mellan föräldrar som bor ihop och dem som inte sammanbor.
 Enligt motionärerna är det angeläget att åstadkomma en ordning som i varje
 enskilt fall upplevs som rättvis och ger rimliga ekonomiska livsvillkor för
 vardera föräldern. Reglerna måste kombineras med ett bibehållt ekono-
 miskt föräldraansvar.

Motionären i motion 1985/86:507 (c) anför att det genom ensamförälder-
 kommitténs betänkande och revisorernas utredning finns ett tillräckligt un-
 derlag för en reform av bidragsförskottssystemet. Någon ytterligare utred-

ning krävs därför inte för att regeringen skall kunna framlägga erforderliga förslag. Motionären yrkar att riksdagen med avslag på revisorernas förslag hos regeringen begär förslag om ett rättvist bidragsförskottssystem i syfte att nedbringa kostnaderna.

LU 1985/86:2 y

Frågor om bidragsförskottssystemet och underhållsreglerna har också tagits upp i tre motioner som väckts under allmänna motionstiden. I motion 1985/86:L221 (fp) framhålls att domstolarna ofta fastställer underhållsbidrag under bidragsförskottsnivån, vilket medför att samhällets kostnader för bidragsförskotten ökar. Anledningen till att domstolarna dömer ut för låga underhållsbidrag är enligt motionären att underhållsmålen är dispositiva tvistemål. I sådana mål är domstolarna bundna av parternas yrkanden och medgivanden. Om underhållsmålen blev indispositiva skulle domstolarna bli skyldiga att på eget initiativ utreda parternas förhållanden och därefter kunna fastställa ett riktigt underhållsbidrag. Motionären yrkar att riksdagen hos regeringen begär en översyn av möjligheterna att göra underhållsmålen indispositiva.

Motionärerna i motion 1985/86:L236 (s) anför att nuvarande ordning beträffande underhållsbidrag och bidragsförskott medför stora kostnader för administration, kompetenskonflikter, dubbelarbete för myndigheterna samt risker för att enskilda drabbas av rättsförluster. Enligt motionärerna är det angeläget att en ändring kommer till stånd när det gäller fastställande av underhållsbidrag, och de hänvisar till de förslag som framlagts av familjelags-sakkunniga och ensamförälderkommittén. Motionärerna yrkar att regeringen skall framlägga förslag om en ändrad ordning för fastställande av underhållsbidrag.

I motion 1985/86:L259 (m) yrkas att regeringen skall ges till känna vad som motionärerna anför om översyn av reglerna för beräkning av skäligt underhållsbidrag. Motiveringen till yrkandet finns i motion 1985/86:So618, vari framhålls att föräldrar i dag har avtalsfrihet beträffande underhållsbidrag. Eftersom barnet i princip alltid är garanterat att få ett belopp motsvarande bidragsförskottet ligger det enligt motionärerna knappast i föräldrarnas intressen att komma överens om ett högt underhållsbidrag.

I motion L259 yrkas också (yrkande 2) att en lagändring genomförs så att försäkringskassan får möjlighet att i underhållsmål företräda barnet. Syftet med motionsförslaget är att domstolsprövningen av underhållsbidrag skall bli mer rättvisande och att därigenom kostnaderna för bidragsförskotten skall nedbringas.

Lagutskottet vill till en början framhålla att det är värdefullt att en granskning av bidragsförskottssystemet från statsfinansiella utgångspunkter nu kommit till stånd genom revisorernas försorg. Enligt utskottets mening ger revisorernas översyn ett betydelsefullt underlag för ställningstaganden till frågan om stödet till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar. Samtidigt bör det dock framhållas att revisorernas arbete inte omfattar någon mera genomgripande analys av de underhållsberättigade barnens och deras föräldrars ekonomiska situation efter 1978 års underhållsreform. Inte heller har de sociala aspekterna på underhållsreglerna närmare belysts. Revisorerna har därför också förordat att den föreslagna utredningen genomförs så

att ett fullständigt beslutsunderlag med relevanta kostnadsberäkningar kan framläggas för riksdagen. Utskottet vill understryka betydelsen av att beslutsunderlaget blir så fullständigt som möjligt.

Enligt utskottets mening är det angeläget att det ekonomiska stödet till barn som inte sammanlever med båda sina föräldrar blir föremål för överväganden med utgångspunkt i de tre övergripande principer som revisorerna dragit upp. Såväl revisorernas förslag som de motioner som väckts under allmänna motionstiden visar att det inte minst av statsfinansiella skäl är påkallat med ett nytt statligt bidragssystem. I avvaktan på resultatet av en sådan utredning kan det som revisorerna föreslår finnas skäl för att kortsiktiga åtgärder vidtas i syfte att nedbringa statens utgifter.

I fråga om den närmare inriktningen av utredningsarbetet och de kortsiktiga åtgärderna anser utskottet i likhet med revisorerna att den nuvarande familjerättsliga underhållsskyldigheten även i fortsättningen måste utgöra grunden när det gäller att tillgodose barns ekonomiska behov. Samhällets stöd till barnen bör därför ses som endast ett komplement till underhållsskyldigheten. Enligt utskottets mening kan tiden inte anses mogen för så genomgripande förändringar av underhållsreglerna och bidragsförskottssystemet som tidigare föreslagits av familjelagssakkunniga och ensamförälderkommittén och som enligt motionerna 507 och L236 bör läggas till grund för lagstiftning. Härtill kommer att ett genomförande av utredningsförslagen med säkerhet skulle leda till att allt fler kommer att anlita det statliga bidragssystemet och medföra att statens kostnader även i andra avseenden skulle öka betydligt. Utskottet kan därför inte ställa sig bakom önskemålen i dessa två motioner och förordar att socialutskottet avstyrker dem.

Både i revisorernas förslag och motionerna L221 och L259 framförs av statsfinansiella skäl preciserade önskemål om ändringar i reglerna om underhållsbidrag. Otvivelaktigt förhåller det sig så att det nuvarande sambandet mellan FB och bestämmelserna om bidragsförskott är en av orsakerna till de ökade kostnaderna för bidragsförskottssystemet. Såsom regelsystemet är utformat får varje ändring av underhållsreglerna ekonomiska återverkningar på bidragsförskotten. Detta förhållande stod också helt klart för riksdagen då FB ändrades år 1978. En grundläggande tanke bakom reformen var nämligen att en viss förskjutning av det ekonomiska ansvaret för barnen skulle komma till stånd genom att bidragsförskottssystemet övertog en del av de bidragskyldiga föräldrarnas underhållsbörda. Det nu sagda innebär emellertid inte att åtgärder i syfte att nedbringa kostnaderna för bidragsförskotten med nödvändighet måste riktas in mot underhållsreglerna. De nackdelar som uppkommit beror nämligen enligt utskottets mening inte främst på FB:s bestämmelser utan på utformningen av bidragsförskottssystemet och det sätt på vilket systemet knutits till FB:s regler. Det är alltså i första hand bidragsförskottslagen som behöver ses över. Sedan ställning tagits till hur samhällets stöd till barn som inte lever samman med båda sina föräldrar bör utformas i fortsättningen kan det finnas anledning att överväga i vad mån underhållsreglerna behöver ändras.

I sammanhanget vill utskottet något beröra den kritik som revisorerna riktar mot 1978 års underhållsreform. Enligt revisorerna är det tveksamt om

huvudsyftet med reformen – en mildrad börda för underhållsskyldiga med svag ekonomi – uppnått. Revisorerna påpekar därvid att beslutsunderlaget var bristfälligt och att begreppet svag ekonomi inte definierats. Vidare ifrågasätter revisorerna huruvida någon mer enhetlig bedömning av underhållsfrågor kommit till stånd såsom var en avsikt med reformen. Enligt utskottets mening ger revisorernas utredning inte tillräckligt underlag för ett ställningstagande till huruvida denna kritik är riktig. Bl. a. synes revisorerna främst ha bedömt reformen ur strikt ekonomisk synvinkel och inte i tillräcklig utsträckning beaktat de starka sociala skäl som talade för att underhållsbördan borde lindras. Som situationen var år 1978 befann sig stora grupper underhållsskyldiga i en besvärlig ekonomisk och social situation. I många fall hindrade underhållsbördan att den bidragsskyldige bildade ny familj. I de fall nya familjebildningar kom till stånd återverkade underhållsbördan ofta på den nya familjens förhållanden. Stor politisk enighet rådde också i fråga om reformens allmänna inriktning på en generell lättnad för de bidragsskyldiga. Enligt utskottets mening skulle en mindre långtgående reform än den som genomfördes ha medfört att åtskilliga av de problem som då fanns kvarstått. Den analys av utvecklingen beträffande förbehållsbeloppens storlek och löneutvecklingen för en industriarbetare som gjorts under revisorernas arbete (se förslaget s. 50 f.) ger belägg härför. När det gäller bedömningen av underhållsfrågor anser utskottet till skillnad mot revisorerna att denna blivit mer enhetlig än tidigare. En annan sak är att det fortfarande förekommer vissa olikheter i tillämpningen men reformen syftade inte heller till fullständig enhetlighet.

Verkningarna för de underhållsskyldiga av de ändringar i underhållsreglerna som revisorerna nu förordar har inte närmare analyserats i förslaget. Enligt utskottets mening blir emellertid den samlade effekten av dem att underhållsbördan ökar i inte oväsentlig utsträckning. Detta drabbar inte bara de bidragsskyldiga med god ekonomi utan också dem som har en besvärlig ekonomisk situation. Det förtjänar att påpekas att det under senare år i olika sammanhang hävdats att det alltså finns vissa grupper av underhållsskyldiga som har det mycket svårt ekonomiskt. Det finns följaktligen en viss risk för att sådana förhållanden som rådde före 1978 års reform åter uppstår om revisorernas förslag genomförs fullt ut. En sådan utveckling anser utskottet inte acceptabel. För en underhållsskyldig som inte förfogar över mera medel än som åtgår för sitt eget och familjens behov kan den medföra att han eller hon ådrar sig en underhållsskuld eller också får ta samhällets hjälp i anspråk för egen del.

Utskottet vill också framhålla att ändringar i underhållsreglerna endast på längre sikt torde kunna ge några besparingseffekter. Sådana ändringar påverkar nämligen bara de nytilkommande underhållsbidragen. Redan utgående bidrag förändras däremot inte på grund av ny lagstiftning. För att fastställda underhållsbidrag skall kunna höjas måste en omprövning av dem framtingas på något sätt. En mera allmän omprövning av underhållsbidrag skulle med all sannolikhet medföra en kraftig arbetsbelastning på domstolarna och även i övrigt åsamka statsverket kostnader samtidigt som den skulle ge upphov till nya konflikter mellan barnets föräldrar. Möjligheterna att åstadkomma en

höjning av underhållsbidragen begränsas vidare av de regler om existensminimum som gäller vid indrivning av obetalda underhållsbidrag. För år 1986 uppgår existensminimum vid införsel till 1 908 kr. per månad för ensamstående och till 2 725 kr. för ensamstående med ett hemmavarande barn, vartill kommer den faktiska bostadskostnaden. Dessa regler kan jämföras med förbehållsbeloppen vid beräkning av underhållsbidrag som för ensamstående utgör 2 330 kr. och för ensamstående med ett barn 3 100 kr. per månad jämte skäliga bostadskostnader.

Från mera principiella utgångspunkter vill utskottet vidare framhålla att man av revisorernas förslag närmast får den uppfattningen att underhållsreglerna har sin huvudsakliga betydelse inom bidragsförskottsområdet eller med andra ord att de båda regelsystemen i praktiken omfattar samma persongrupper. Så är emellertid inte fallet. Vissa undersökningar som familjelagsakkunniga låtit utföra visade sålunda att antalet barn med underhållsbidrag uppgick till 414 000 år 1975. Samma år var 211 000 barn berättigade till bidragsförskott. Enligt beräkningar som ensamförälderkommittén gjorde var år 1982 motsvarande siffror 407 000 resp. 247 000. Av revisorernas förslag framgår att antalet barn med bidragsförskott år 1984 uppgick till 257 000. Någon beräkning av antalet underhållsberättigade barn i dag har revisorerna inte gjort men det finns enligt utskottets uppfattning inte anledning anta att det sjunkit i någon nämnvärd utsträckning. Det bör i sammanhanget framhållas att barn med bidragsförskott inte alltid har underhållsbidrag. Så är exempelvis fallet med de barn vars föräldrar bedömts sakna förmåga att utge underhållsbidrag, en grupp som enligt revisorerna utgör en femtedel av alla barn inom bidragsförskottssystemet. Av det anförda framgår att det finns ett betydande antal underhållsskyldiga föräldrar och deras barn utanför bidragsförskottssystemet. Någon anledning att av statsfinansiella skäl ändra underhållsreglerna för denna grupp finns inte. En ändring skulle alltså påverka förhållandena för betydligt flera än som kan anses motiverat av dessa skäl.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet i likhet med motionärerna i motion 506 att en utredning på området i princip inte bör bindas genom några uttalanden från riksdagens sida utan bör ha möjlighet att fritt pröva de olika förslag beträffande underhållsreglerna som lagts fram av revisorerna och i motionerna L221 och L259 yrkandena 1 och 2. I det följande kommer utskottet att särskilt behandla några av revisorernas förslag och de motioner som har anknytning till dem. Utskottet kommer därefter att sammanfatta sina synpunkter i de olika frågorna.

Reduceringsregeln

Som tidigare redovisats (s. 4) har socialstyrelsen och riksförsäkringsverket i sina allmänna råd givit vissa rekommendationer beträffande hur mycket av föräldrarnas överskott efter avdrag för de olika förbehållsbeloppen som bör kunna tas i anspråk för underhållsbidrag, den s. k. reduceringsregeln. Revisorerna föreslår som en kortsiktig åtgärd att de allmänna råden ses över i syfte att reduceringsregeln skall utformas i enlighet med grunderna för lagstift-

ningen. Enligt revisorerna saknar reduceringsregeln direkt stöd i lag och delvis även i grunderna för lagstiftningen samt medför betydande kostnader för statsverket.

Med anledning av vad revisorerna anför vill utskottet erinra om de motivuttalanden som utskottet gjorde i denna del vid behandlingen av underhållsreformen år 1978 (se LU 1978:9 s. 56). Utskottet framhöll därvid att ett strikt iakttagande av regeln att hela överskottet kan tas i anspråk för underhållsbidrag otvivelaktigt leder till kraftiga tröskeffekter vid inkomstökningar för personer som befinner sig i inkomstskiktet kring förbehållsbeloppet. Enligt utskottets mening var det angeläget att sådana effekter undveks. I de fall då den bidragsskyldiges disponibla inkomst inte i någon mera väsentlig mån överstiger förbehållsbeloppet borde enligt utskottet den i propositionen förordade beräkningsmetoden därför modifieras, så att överskottet inte helt eller nästan helt går åt till underhållsbidrag. En något större del av överskottet borde kunna förbehållas den underhållsskyldige när överskottet inte överstiger bidragsförskottets nivå.

Enligt utskottets mening saknar således rekommendationen i socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets allmänna råd inte stöd i lagstiftningen utan får i huvudsak anses vara utformad i enlighet med riksdagens intentioner. Utskottet vill emellertid framhålla att riksdagen i lagstiftningsärendet inte gjorde några uttalanden om vilka procentsatser som i praktiken borde tillämpas. Inom den ram som motivuttalandena utgör bör det således vara möjligt att tillämpa andra procentsatser än de rekommenderade. Utskottet anser inte att riksdagen nu bör ta ställning till frågan om en ändring av reduceringsregeln är påkallad. Det bör i stället ankomma på regeringen att avgöra om regeln bör ses över som ett led i de kortsiktiga åtgärderna i syfte att minska kostnaderna för bidragsförskotten.

Umgängesavdraget

Enligt FB har som tidigare nämnts en bidragsskyldig förälder rätt att göra avdrag på underhållsbidraget när han eller hon har barnet hos sig. Huvudregeln är att avdrag får ske med 1/40 av underhållsbidraget för varje helt kalenderdygn som vistelsen varar. En förutsättning är dock att vistelsen varar minst fem dygn i sträck. Avdrag får ske på de underhållsbidrag som förfaller till betalning inom sex månader efter vistelsen. Föräldrarna har möjlighet att avtala om andra avdragsregler och får också sluta s. k. nettoavtal. Sådana avtal innebär att underhållsbidraget redan från början reduceras med hänsyn till den bidragsskyldiges umgänge med barnet. Det finns också en möjlighet för domstol att besluta om särskilda avdragsvillkor. Rätt till avdrag föreligger även när den bidragsskyldige betalar bidraget till försäkringskassan på grund av att bidragsförskott utgår; dock är avdragsrätten begränsad till huvudregeln i FB. För att få rätt till avdrag måste den underhållsskyldige göra en anmälan till försäkringskassan inom tre månader från vistelsen. Har avdrag skett på det underhållsbidrag som den bidragsskyldige betalar in till försäkringskassan skall det utgående bidragsförskottet minskas med samma belopp som

avdraget. I de fall då underhållsbidrag inte utgår innebär reglerna således att det utgående bidragsförskottet inte alls reduceras och då bidraget understiger bidragsförskottsnivån sker endast en mindre reduktion.

Revisorerna föreslår att umgängesavdraget ses över som ett led i utredningen av samhällets stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar. Vidare förordas som en kortsiktig åtgärd att rätten till umgängesavdrag enligt FB samordnas med avdragsrätten enligt bidragsförskottslagen. Enligt vad utskottet inhämtat synes önskemålet närmast avse de olika tidsfrister för avdragsrätten som gäller enligt de båda regelsystemen.

I revisorernas förslag framhålls att administrationen av umgängesavdraget är otymplig för försäkringskassorna. Vidare påpekas att det genomsnittliga avdraget år 1984 var 194 kr. medan administrationskostnaderna var 109 kr. per underhållsskyldig. Enligt revisorerna har det vid granskningen visat sig att avdragsrätten kan orsaka konflikter mellan föräldrarna och därigenom motverka sitt syfte. Samtidigt är revisorerna medvetna om att avdragsrätten kan göra det möjligt för vissa föräldrar att komma överens om ett avdrag som annars uteblivit. Revisorerna anser att problemen bäst löses genom nettoavtal. Revisorerna tar inte ställning till frågan om umgängesavdraget bör vara kvar och hur det i så fall bör utformas utan överlåter ställningstagandet till den föreslagna utredningen.

I motion 1985/86:L214 (m) framhålls att det inte är rimligt behålla nuvarande ordning beträffande umgängesavdraget med hänsyn till den både tidskrävande och kostsamma administrationen. Motionärerna anser att det är både en enklare och smidigare ordning om umgängesavdraget regleras i avtal mellan föräldrarna, och de yrkar att riksdagen skall föreläggas förslag som innebär att umgängesavdrag skall regleras genom avtal och att försäkringskassan befrias från hanteringen av umgängesavdrag.

Utskottet erinrar om att frågan om umgängesavdraget och dess utformning ingående övervägdes av riksdagen då reglerna infördes (se LU 1978/79:9 s. 62 f.). I yttrande till lagutskottet över propositionen och motioner i frågan framhöll socialutskottet bl. a. att det ligger i barnets intresse att barnet får hålla god kontakt med båda sina föräldrar. I de fall där föräldrarna inte sammanbor är det, fortsatte socialutskottet, angeläget att den bidragsskyldige föräldern har möjligheter till regelbundet och ofta återkommande umgänge med sitt barn. Socialutskottet ansåg att denna kontakt inte får försvåras av att föräldern inte har råd att utöver underhållsbidraget bekosta barnets vistelse hos honom eller henne i någon större utsträckning. Starka skäl fanns således för att avdragsrätten borde ges en generös utformning. Enligt socialutskottet måste emellertid också andra omständigheter vägas in. Sålunda gällde det – framhöll socialutskottet – att skapa ett system som ter sig rättvist också för den andre föräldern och som inte leder till onödiga konflikter mellan föräldrarna. Med hänsyn till att en regel om avdragsrätt även skall tillämpas inom bidragsförskottssystemet var det vidare angeläget att bestämmelserna utformades så att de inte förorsakar försäkringskassorna administrativt merarbete. Enligt socialutskottets mening utgjorde förslagen i propositionen en rimlig avvägning mellan de delvis motstridiga intressen som gjorde sig gällande vid ett ställningstagande till avdragsrättens utformning.

Lagutskottet delade den uppfattning som kommit till uttryck i socialutskottets yttrande.

Olika spörsmål om avdragsrätten har sedan bestämmelserna trädde i kraft aktualiserats i riksdagen flera gånger genom motioner. Motionerna har avslagits av riksdagen. Senast prövades frågan under innevarande riksmöte (se LU 1985/86:1). Lagutskottet fann då inte anledning för riksdagen att frånga sina tidigare ställningstaganden. Utskottet hänvisade också till att spörsmålet hade anknytning till det beredningsarbete på grundval av ensamförälderkommitténs betänkande som då pågick inom socialdepartementet.

Enligt utskottets mening ger revisorernas utredning inte underlag för en bedömning huruvida det nu finns anledning för riksdagen att ompröva sin tidigare inställning i fråga om umgängesavdraget. Med hänsyn till det samband som finns mellan reglerna om umgängesavdrag och bidragsförskottssystemet kan emellertid den föreslagna utredningen behöva ta upp avdragsreglerna till prövning. Utan att ta ställning i sak till revisorernas förslag och önskemålet i motion L214 vill utskottet således förorda att utredningen får möjlighet att förutsättningslöst pröva frågan. Det bör också stå regeringen fritt att överväga huruvida såsom revisorerna föreslår någon ändring bör genomföras som en kortsiktig åtgärd.

Nära samband med reglerna om umgängesavdrag har spörsmålet om *resekostnader vid utövande av umgängesrätt*. Enligt 6 kap. 15 § FB har barnets vårdnadshavare ett ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som inte är vårdnadshavare så långt som möjligt tillgodoses. Motsätter sig barnets vårdnadshavare det umgänge som den andre föräldern begär prövar domstolen frågan om umgängesrätt. Domstolen skall därvid besluta om umgänge efter vad som är bäst för barnet.

Om den umgängesberättigade föräldern är bosatt på annan ort än barnet kan ett utövande av umgängesrätten vara förenat med särskilda kostnader. Någon generell möjlighet för den umgängesberättigade föräldern att få bidrag till sådana kostnader utöver vad som följer av rätten till avdrag på underhållsbidraget finns inte.

I motion 1985/86:L222 (c) understryks vikten av att barn har god kontakt med båda sina föräldrar. I de fall den umgängesberättigade och barnet är bosatta på olika orter kan ett utövande av umgängesrätten medföra avsevärda utgifter för resor. Motionärerna anser det angeläget att båda föräldrarna har ett ekonomiskt ansvar för att umgängesrätten kan utövas. I syfte att förbättra relationerna mellan föräldrarna och möjliggöra för barnet att på ett naturligt sätt ha kontakt med båda yrkar motionärerna att 6 kap. 15 § skall förse med ett tillägg vari det klargörs att umgängeskostnaderna skall delas mellan föräldrarna.

Som utskottet framhållit då frågan om umgängeskostnaderna tidigare varit aktuell (se senast LU 1985/86:1) är det olyckligt om ekonomiska omständigheter lägger hinder i vägen för ett utövande av umgängesrätten. Utskottet kan därför ansluta sig till motionärernas ståndpunkt att båda föräldrarna i görligaste mån skall dela på det ekonomiska ansvaret. Utskottet har tidigare även ställt sig positivt till att statsmakterna söker undanröja hinder för utövandet av umgängesrätten i fall då barnet och den umgängesberättigade

föräldern inte bor i närheten av varandra och förutsatt att ensamförälderkommittén skulle ta upp spörsmålet.

Ensamförälderkommittén föreslog också i sitt betänkande att ett stöd i form av kontant resebidrag skulle kunna utgå vid umgänge inom landet. Då utskottet hösten 1985 prövade motionsyrkanden med samma syfte som det nu aktuella ansåg utskottet att något slutligt ställningstagande till önskemålet om en ändring i FB inte borde göras innan resultatet förelåg av det då pågående beredningsarbetet beträffande ensamförälderkommitténs förslag.

Enligt utskottets mening synes det lämpligt att frågan om resekostnader vid utövande av umgängesrätt i hela sin vidd tas upp till överväganden vid det föreslagna utredningsarbetet beträffande statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar.

Preskription och införsel

Rätten att kräva ut ett underhållsbidrag går enligt FB förlorad efter tre år från den ursprungliga förfallodagen. Preskriptionstiden är i princip absolut och kan således inte avbrytas genom t. ex. ett krav eller ett indrivningsförsök. De nuvarande reglerna genomfördes i samband med underhållsreformen och trädde i kraft den 1 juli 1979. Dessförinnan var preskriptionstiden för fordran på underhållsbidrag tio år.

Obetalda underhållsbidrag kan enligt utsökningsbalken drivas in genom bl. a. utmätning i lön och införsel. Införsel är den indrivningsform som i huvudsak kommer till användning beträffande underhållsbidrag. Efter en lagändring år 1984 får införsel tillämpas på fordringar som är högst tre år gamla. Tidigare var införseltiden två år. Genom införsel får tas i anspråk bl. a. den underhållsskyldiges lön, pension, sjukpenning eller annan dag ersättning som utgår på grund av sjukdom eller olycksfall eller av annan sådan anledning.

Revisorerna föreslår som kortsiktiga åtgärder att preskriptionstiden för underhållsbidrag och införseltiden förlängs till fem år samt att införsel tillåts också i arbetslöshetsersättning och andra liknande ersättningar.

Även i motion 1985/86:L259 (m) yrkandena 3 och 4 begärs att riksdagen skall föreläggas förslag om en förlängning av preskriptionstiden och införseltiden till fem år samt om ökade införselmöjligheter. Motionärerna i motion 1985/86:L209 (c) yrkar att en översyn av införselreglerna skall komma till stånd. Syftet med översynen skall vara att ge möjlighet till införsel i arbetslöshetsersättning och liknande ersättningar.

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 ansemliga belopp hade medverkat till att skapa ett betalningsmotstånd hos vissa underhållsskyldiga, vilka på allt sätt sökte undvika att erlägga 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 utskottets mening har de anförda skälen fortfarande bärkraft. Utskottet ställer sig därför tvivlande till om revisorernas och motionärernas förslag verkligen kommer att medföra de besparingseffekter som revisorerna räknar med. Då utskottet tidigare (se senast LU 1983/84:33) prövat motioner om en förlängning av preskriptionstiden har utskottet – utan att ta ställning till själva frågan – hänvisat till att ensamförälderkommittén tagit upp spörsmålet om en sådan förlängning och att det fortsatta beredningsarbetet inte borde föregripas. Samma inställning har utskottet redovisat när utskottet behandlat motioner om ökade införselmöjligheter (se senast LU 1984/85:30). Utskottet anser att riksdagen inte heller nu bör ta ställning till de föreslagna ändringarna i fråga om preskription och införsel. Det bör stå regeringen fritt att överväga om förslagen skall genomföras.

Sammanfattande synpunkter

I likhet med riksdagens revisorer anser lagutskottet att en utredning om samhällets stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar bör komma till stånd. Vid utredningsarbetet bör även frågor om underhållsbidrag kunna prövas. Vidare bör regeringen i avvaktan på resultatet av utredningsarbetet kunna framlägga förslag till vissa kortsiktiga åtgärder för att minska kostnaderna för bidragsförsäkringssystemet. Som framgår av vad utskottet anför i de föregående avsnitten bör emellertid inte riksdagen genom några uttalanden om revisorernas olika förslag binda utredningens arbete och regeringens överväganden om behovet av kortsiktiga åtgärder. Detsamma gäller förslagen i motionerna med undantag för motionerna 507 och L236. Sistnämnda två motioner bör enligt lagutskottets mening avslås av riksdagen. Utskottet förordar att vad lagutskottet anför med anledning av revisorernas förslag samt motionerna 506 yrkande 2, L209, L214, L221, L222 och L259 ges regeringen till känna. Utskottet tillstyrker därmed bifall till yrkande 1 i motion 506.

Stockholm den 24 april 1986

På lagutskottets vägnar

Per-Olof Strindberg

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inga-Britt Johansson (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Inger Hestvik (s), Bengt Harding Olson (fp), Nic Grönvall (m), Gunnar Thollander (s), Marianne Karlsson (c), Berit Löfstedt (s), Ewa Hedkvist Petersen (s) och Hans Rosengren (s).

1. Reduceringsregeln

Ulla Orring och Bengt Harding Olson (båda fp) anser att den del av utskottets yttrande på s. 12 som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "för bidragsförskotten" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening saknar således rekommendationen i socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets allmänna råd inte stöd i lagstiftningen utan får i huvudsak anses utforma i enlighet med riksdagens intentioner. Utskottet vill emellertid framhålla att riksdagen i lagstiftningsärendet inte gjorde några uttalanden om vilka procentsatser som i praktiken borde tillämpas. Inom den ram som motivuttalandena utgör bör det således vara möjligt att tillämpa andra procentsatser än de rekommenderade. Utskottet anser inte att riksdagen nu bör ta ställning till frågan om en ändring av reduceringsregeln är påkallad. Med hänsyn till det nära samband som finns mellan reduceringsregeln och bestämmelserna om förbehållsbelopp bör enligt utskottets mening behovet av en ändring av regeln övervägas av den föreslagna utredningen. Utskottet delar således inte revisorernas uppfattning att frågan bör tas upp vid regeringens överväganden om kortsiktiga åtgärder i syfte att minska kostnaderna för bidragsförskotten.

2. Preskription och införsel

Per-Olof Strindberg (m), Ulla Orring (fp), Allan Ekström (m), Bengt Harding Olson (fp) och Nic Grönvall (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 15 med "Utskottet erinrar" och slutar på s. 16 med "skall genomföras" 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 revisorernas och 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. Utskottet delar således revisorernas och motionärernas uppfattning att preskriptionstiden och införseltiden bör förlängas till fem år.

Enligt utskottets mening finns det starka skäl som talar för att det bör öppnas en möjlighet till införsel i arbetslöshetsersättning och andra liknande ersättningar. En sådan ändring bör liksom en förlängning av preskriptionstiden och införseltiden kunna genomföras omedelbart och utan att man avvaktar resultatet av den föreslagna utredningen.

Det anförda bör enligt lagutskottets mening riksdagen med bifall till reviso-

rernas förslag i denna del och motion L259 yrkandena 3 och 4 samt med LU 1985/86:2 y
anledning av motion L209 som sin mening ge regeringen till känna.

dels att den del av utskottets yttrande på s. 16 som börjar med "I likhet" och slutar med "motion 506" bort ha följande lydelse:

I likhet med revisorerna anser lagutskottet att en utredning om samhällets stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar bör komma till stånd. Vid utredningsarbetet bör frågor om underhållsbidrag kunna prövas. Vidare bör regeringen i avvaktan på resultatet av utredningsarbetet kunna framlägga förslag till vissa kortsiktiga åtgärder för att minska kostnaderna för bidragsförskottssystemet. Som framgår av vad lagutskottet anfört i det föregående avsnittet förordar utskottet att sådana förslag skall innefatta ändring av reglerna om preskription av och införsel för underhållsbidrag, vilket riksdagen med bifall till revisorernas förslag i denna del och motion L259 yrkandena 3 och 4 samt med anledning av motion L209 som sin mening bör ge regeringen till känna. Beträffande revisorernas förslag i övrigt anser lagutskottet att riksdagen inte genom några uttalanden bör binda utredningens arbete och regeringens överväganden om behovet av kortsiktiga åtgärder. Detsamma gäller förslagen i motionerna L214, L221, L222 och L259 yrkandena 1 och 2. Motionerna 507 och L236 bör däremot enligt lagutskottets mening avslås av riksdagen. Lagutskottet förordar att vad utskottet anfört i detta hänseende med anledning av revisorernas förslag och motionerna 506 yrkande 2, L214, L221, L222 och L259 yrkandena 1 och 2 bör ges regeringen till känna. Utskottet tillstyrker därmed bifall till yrkande 1 i motion 506.

Särskilt yttrande

Allan Ekström och Nic Grönvall (båda m) anför:

Utskottet har i texten på s. 9-11 – före näst sista stycket – kommenterat revisorernas förslag på ett sätt som kan uppfattas som en begränsning i utredningsuppdraget. Utskottet har vidare på dessa sidor uttalat sig om innehållet i revisorernas förslag på ett sätt som antyder en negativ hållning till revisorernas synpunkter och förslag som sådana. Vi kan inte ställa oss bakom den språkliga utformningen som dessa sidor fått och är, med hänsyn till bristen på åberopat underlag, tveksamma till vissa av utskottets uttalanden på dessa sidor. Vi har emellertid nöjt oss med dessa påpekanden – i det särskilda yttrandets form – med hänsyn till utskottets uttalande om att utredningen bör genomföras på ett förutsättningslöst sätt.