

Lagutskottets betänkande

1983/84:18

om underhållsbidrag m. m.

Ärendet

I betänkandet behandlar utskottet fyra motioner som har anknytning till bestämmelserna om underhållsbidrag och bidragsförskott. Motionerna rör frågor om underhållsbidrag till make, underhållsbidrag vid gemensam vårdnad, barns ansvar för rättegångskostnader i underhållsmål samt försäkringskassas talerätt i underhållsmål. Motionerna är följande.

Motion 1983/84:1157 av Görel Bohlin (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär en översyn av reglerna om rättegångskostnader i mål om underhållsbidrag så att orimliga ekonomiska konsekvenser ej uppstår för barn i sådana rättegångar.

Motion 1983/84:1160 av Kjell Johansson och Ingemar Eliasson (båda fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av bestämmelserna om underhållsbidrag till make.

Motion 1983/84:1165 av Lena Öhrsvik (s) vari yrkas att riksdagen beslutar en ändring av 7 kap. 2 § föräldrabalken så att underhållsskyldighet för föräldrar med gemensam vårdnad regleras enligt förslaget i motionen.

Motion 1983/84:2449 av Nils Carlshamre m. fl. (m) vari yrkas såvitt nu är i fråga

3. att riksdagen hos regeringen begär utredning och förslag syftande till att ge försäkringskassan befogenhet att inför domstol föra talan rörande ändring av underhållsbidrag för barn.

Yrkandena 1 och 2 i motion 1983/84:2449 kommer utskottet att pröva i ett senare sammanhang.

Underhållsbidrag till make efter äktenskapsskillnad

Gällande ordning

År 1978 skedde en genomgripande reform av reglerna om underhållsskyldighet i giftermålsbalken och föräldrabalken. Ett huvudsyfte med reformen var att underhållsördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi skulle mildras. Ett annat syfte var att en mer enhetlig bedömning av frågan om underhållsbidrag skulle komma till stånd. När det gäller makes skyldighet att efter skilsmässa betala underhållsbidrag till andra maken var utgångspunkten för den nya regleringen att var och en av makarna efter skilsmässan skall

svara för sin egen försörjning. Huvuddelen av reformen trädde i kraft den 1 juli 1979.

Bestämmelser om underhållsskyldighet efter skilsmässa har tagits in i 11 kap. giftermålsbalken (GB). De innebär i huvudsak följande. Efter äktenskapsskillnad svarar varje make för sin försörjning. Om make under en övergångstid är i behov av bidrag till sitt underhåll har maken dock rätt att få underhållsbidrag av den andre maken. Bidragsskyldigheten är beroende av den makens förmåga och övriga omständigheter. Syftet med bidragsregeln är att ge den behövande maken möjligheter att genom utbildning och omskolning skaffa förvärvsarbete eller förbättra inkomsterna. Underhållsbidrag kan undantagsvis utgå också för längre tid, nämligen om den bidragsbehövande maken har svårigheter att försörja sig själv efter upplösningen av ett långvarigt äktenskap eller om det annars föreligger synnerliga skäl. Underhållsbidrag skall utges fortlöpande men om det finns särskilda skäl kan rätten dock bestämma att bidrag skall erläggas med ett engångsbelopp. Underhållsbidraget upphör inte automatiskt om den underhållsberättigade gifter om sig.

Dom eller avtal om underhållsbidrag kan jämkas av rätten, om ändring i förhållandena föranleder det. Avtal om underhåll kan också jämkas av rätten, om avtalet är oskäligt med hänsyn till omständigheterna vid dess tillkomst och förhållandena i övrigt. Endast om synnerliga skäl föreligger får dock på grund av ändring i förhållandena underhållsbidrag höjas utöver det högsta belopp till vilket bidraget tidigare varit bestämt. Rätten att kräva ut fastställt underhållsbidrag preskriberas efter tre år. Möjlighet saknas att bryta preskriptionen.

Enligt övergångsbestämmelserna till 1978 års lagändringar skall bidragsskyldighet som bestämts enligt äldre bestämmelser bestå i enlighet med vad som följer av domen eller avtalet. I fråga om jämkning av sådan dom eller avtal gäller dock de nya bestämmelserna.

Motion 1160

Motionärerna framhåller att de genom 1978 års reform införda underhållsreglerna är förnuftigt utformade. Bestämmelserna ansluter till en modern syn på jämställdheten mellan könen. Bidragsskyldighet som har bestämts före den 1 juli 1979 består dock enligt dom eller avtal. I sådana fall kan jämkning emellertid ske av domstol, där omständigheterna motiverar detta.

I ett hänseende anser motionärerna att den nya ordningen inte är godtagbar. Det är i fråga om underhållsskyldiga som uppnått pensionsåldern. Enligt motionärerna kan det inte anses rimligt att underhållsskyldighet skall fortsätta efter uppnådd pensionsålder. Det ter sig orimligt att den som är pensionär skall behöva dra sin f. d. maka inför domstol i syfte att få underhållsbidraget ändrat.

Motionärerna anser att en ändring bör komma till stånd. Staten kan

exempelvis träda i den bidragsskyldiges ställe. Härigenom skulle man enligt motionärernas mening undvika att en pensionär tvingas leva under knappa omständigheter, därför att pensionären inte vill, eller kanske inte kan, genomföra en process om underhållsskyldigheten.

Underhållsbidrag till barn vid gemensam vårdnad

Gällande ordning

Som framgår av det föregående innebär 1978 års reform även en genomgripande förändring av reglerna i föräldrabalken (FB) om underhållsbidrag till barn. Nu gällande bestämmelser innehåller i huvudsak följande.

Föräldrarnas underhållsskyldighet gäller i princip endast till dess barnet fyller 18 år. Föräldrarnas underhållsplikt är numera aldrig ovillkorlig utan beror av föräldrarnas ekonomiska förmåga och barnets behov. Föräldrarna skall sinsemellan ta del i kostnaderna för barnets underhåll efter vars och ens förmåga. En förälder har rätt att förbehålla sig ett belopp för sitt eget underhåll när underhållsbidrag skall bestämmas till ett barn. Förbehåll får också ske för skälig bostadskostnad. I vissa fall kan den underhållsskyldige förbehållas även belopp för hemmavarande makes eller samboendes underhåll. Också försörjningsskyldigheten mot egna barn som vistas hemma beaktas när bidraget skall beräknas.

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 andra föräldern.

En förälder som är skyldig att betala underhållsbidrag har fr. o. m. den 1 januari 1980 rätt till avdrag på bidraget, om han eller hon har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn.

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.

Underhållsbidrag till bl. a. barn räknas upp varje år enligt bestämmelser 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. Fordran på obetalda underhållsbidrag preskriberas efter tre år.

Nära samband med reglerna om underhållsbidrag har bestämmelserna i lagen (1964:143) om bidragsförskott. Bidragsförskott utgår i princip när ingendera eller bara den ena föräldern har vårdnaden om barnet. En förutsättning är dock att bara en förälder bor tillsammans med barnet. 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 i regel med 41 % av basbeloppet. Om den underhållsskyldige betalar det fastställda underhållsbidraget och detta är lägre än bidragsförskottet, utgör bidragsförskottet skillnaden mellan underhållsbidraget och 41 % av basbeloppet. 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 underhållsbidraget upp till bidragsförskottsnivån i fortsättningen göras till försäkringskassan. Utgivna bidragsförskott skall således i princip återbetalas av den bidragsskyldige föräldern. I vissa fall kan emellertid försäkringskassan medge eftergift.

Motion 1165

I motionen hänvisas till bestämmelserna i 7 kap. 2 § FB om att föräldrar vid gemensam vårdnad betalar underhållsbidrag endast om barnet varaktigt bor tillsammans med den andre föräldern. Enligt motionären har bestämmelsen av de exekutiva myndigheterna tolkats så att underhållsskyldigheten upphör om barnet bor i annat hem eller är placerat genom socialnämndens försorg. Denna tolkning leder till att bidragsförskott då inte längre kan utgå. Inte heller kan införsel för underhållsbidrag beviljas. För ett barn i motsvarande situation men där endast en av föräldrarna är vårdnadshavare finns både möjligheten till bidragsförskott och införsel. Det måste enligt motionärens mening anses orimligt att underhållsskyldigheten skall upphöra endast på grund av att den andre föräldern av någon orsak inte kan faktiskt vårda barnet. Motionären föreslår att bestämmelsen i föräldrabalken ändras på sådant sätt att underhållsskyldigheten för en förälder vid gemensam vårdnad kvarstår under den tid barnet är omhändertaget eller av annan orsak inte längre varaktigt bor tillsammans med den andra föräldern.

Förarbetena till 1978 års reform

I proposition 1978/79:12 anförde departementschefen (s. 91) att man måste räkna med att föräldrar som vill ha gemensam vårdnad inte alltid kan enas om storleken av det underhållsbidrag som skall utges av den som inte varaktigt bor tillsammans med barnet och alltså inte i samma utsträckning

som den andra föräldern svarar för de direkta kostnaderna för barnet. I sådana fall borde föräldrarna ha möjlighet att utan att ge upp den gemensamma vårdsnaden få underhållsbidraget fastställt av domstol. Departementschefen förordade därför att en skyldighet att betala underhållsbidrag skulle gälla inte bara vid den tidpunkten när någon av föräldrarna saknar del i vårdsnaden utan också i princip när föräldrarna har vårdsnaden gemensamt om barnet. Genom att införa regler om underhållsbidrag vid gemensam vårdnad fick man enligt departementschefen samtidigt en naturlig utgångspunkt för en reglering av bidragsförskott i dessa fall.

I specialmotiveringen påpekades (s. 157) att förslaget innebar att, när endast en av föräldrarna har vårdsnaden om barnet, den andra föräldern är skyldig att utge underhållsbidrag inte endast när vårdnadshavare också utövar den faktiska vårdsnaden utan även i den situationen att barnet varaktigt bor hos t. ex. sina far- eller morföräldrar eller vistas i fosterhem. När det gällde gemensam vårdnad däremot är avgörande för bidragsskyldigheten att barnet varaktigt bor tillsammans med en av föräldrarna. I likhet med vad som gäller för fallet med en ensam vårdnadshavare borde nämligen ingen av vårdnadshavarna kunna förpliktas att utge underhållsbidrag om barnet är varaktigt bosatt hos en tredje person eller har eget hem. Förslaget innebar enligt departementschefen således att liksom dittills kunde alltså gifta föräldrar vid gemensam vårdnad inte i princip åläggas att betala underhållsbidrag, när barnet stadigvarande vistas på annan ort.

Ensamförälderkommittén

Ensamförälderkommittén har i ett i september 1983 avgivet betänkande föreslagit bl. a. ändrade regler om beräkning av underhållsbidrag och bidragsförskott.

I syfte att åstadkomma ett beräkningssystem som är enklare och gör två icke samboende föräldrar mindre beroende av varandras ekonomi föreslår kommittén schablonberäkning i ökad omfattning såväl av barnets behov som av förälderns förmåga. Vidare föreslår kommittén att vardera förälderns andel av underhållet inte längre skall bestämmas i proportion till föräldrarnas förmåga utan i stället utgöra hälften av barnets behov. Bristande förmåga att täcka barnets halva behov kan finnas hos vardera föräldern men ingendera tar över den andres försörjningsandel. Däremot finns alltid bidragsförskottet som en garanti om den bidragsskyldige förälderns hälft inte kan täckas genom underhållsbidrag. Kommittén anser sig också kunna konstatera att indexomräkningen med sju tiondelar av basbeloppsändringen inneburit en föga motiverad begränsning i förhållande till den genomsnittliga löneutvecklingen för industriarbetargruppen. Kommittén finner därmed att det inte finns skäl att längre behålla begränsningen av indexomräkningen.

Bidragsförskottets uppgift är enligt kommitténs uppfattning att så långt möjligt söka utjämna ekonomiska skillnader mellan barn till särlevande och

samlevande föräldrar. Med hänsyn härtill bör enligt kommittén stödet utformas som en garanti för den hälft av barnets kostnader som den bidragsskyldige föräldern efter förmåga skall svara för. Härigenom får barnet nämligen anses komma i en situation som i princip kan jämföras med den när två samlevande föräldrar direkt bidrar till dess försörjning. I konsekvens med denna inställning har kommittén avvisat tanken på en behovsprövning av bidragsförskottet i förhållande till vårdnadshavarens ekonomi liksom en beskattning av detsamma. I de fall barnet saknar behov av underhållsbidrag helt eller delvis föreslås att bidragsförskottet reduceras i motsvarande mån. De skillnader i studiefrekvens som föreligger mellan äldre tonåringar beroende på om vårdnadshavaren är ensam- eller samboende kan enligt kommitténs uppfattning till stor del antas ha ekonomiska orsaker. För att söka utjämna dessa skillnader föreslår kommittén att bidragsförskott för dessa ungdomar skall kunna ges längst t. o. m. utgången av juni månad det år under vilket den studerande fyller 20 år. Bidragsförskottets funktion av en garanti har föranlett kommittén att föreslå en höjning av bidragsförskottsbeloppet till 0,46 basbelopp fr. o. m. 13 års ålder.

Barns ansvar för rättegångskostnader i underhållsmål

Gällande ordning

I mål om underhållsbidrag liksom annars i mål där en underårig är kärende eller svarande gäller att barnet självt inte får föra sin talan utan måste företrädas av en ställföreträdare, dvs. i allmänhet vårdnadshavaren eller särskilt förordnad förmyndare. Barnet anses likväl som part i målet.

De allmänna bestämmelserna om rättegångskostnader vid domstol återfinns i 18 kap. rättegångsbalken. Huvudregeln i 18 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) är att part som förlorar ett mål skall ersätta motparten dennes rättegångskostnader. Denna bestämmelse tillämpas t. ex. i mål som endast avser underhåll till barn. Har den vinnande parten allmän rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1972:429) får den förlorande parten i stället ersätta staten vad som utgått i rättshjälpskostnad. Om frågan om underhåll behandlas inom ramen för ett mål angående äktenskapsskillnad eller vårdnad, dvs. ett sådant rättsförhållande som inte kan bestämmas annat än genom dom, kan rätten förordna att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad (18 kap. 2 § RB och 6 kap. 14 § FB). Domstolen kan också enligt 18 kap. 4 § RB i vissa andra fall förordna att vardera parten skall bära sin kostnad eller jämka den enes kostnadsersättning, om parterna ömsom vunnit och förlorat eller om ett yrkande endast delvis bifallits. En part kan bli skyldig att ersätta motparten dennes rättegångskostnad om parten gjort sig skyldig till illojal eller försumlig processföring (18 kap. 3 eller 6 § RB). Skall parten ersätta kostnaden kan partens ställföreträdare, ombud eller biträde åläggas att tillsammans med parten solidariskt svara för kostnaderna.

Reglerna om rättegångskostnader kan medföra att om exempelvis en bidragsskyldig förälder för talan om jämkning av underhållsbidraget och får bifall till sin talan kan barnet förpliktas betala föräldrarnas rättegångskostnader.

Frågans tidigare behandling

Frågan om barns ansvar för rättegångskostnaderna i underhållsmål har flera gånger tidigare behandlats av riksdagen med anledning av motioner. Vid 1975/76 och 1978/79 års riksmöten avslog riksdagen på hemställan av lagutskottet motiensyrkanden om att den som för barnets talan skulle bli ersättningskyldig för motpartens rättegångskostnader när barnet är förlorande part (LU 1975/76:33 och 1978/79:9). Vid sistnämnda tillfälle behandlade utskottet också ett motionsyrkande om att domstol i underhållsmål skulle få förordna att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad. Utskottet (LU 1978/79:9) framhöll därvid att mål om jämkning av underhållsbidrag kunde beräknas bli vanligare i framtiden och att redan de befintliga jämkningsmålen vållat problem för domstolarna när det gällde fördelningen av rättegångskostnaderna. Utskottet ansåg att de nuvarande rättegångskostnadsreglerna inte var helt tillfredsställande och att bestämmelserna borde ses över. Vad utskottet anfört gav riksdagen som sin mening regeringen till känna. Riksdagsskrivelsen överlämnades sedermera till rättegångsutredningen (Ju 1977:06). Spörsmålet aktualiserades åter vid 1979/80 års riksmöte med anledning av en motion. Utskottet (LU 1979/80:26) förordade att regeringen närmare borde överväga frågan om barns återbetalningsskyldighet för statsverkets kostnader för allmän rättshjälp åt barnets motpart. Övervägandena syntes enligt utskottet lämpligen böra ske i anslutning till ett ställningstagande till rättegångsutredningens betänkande. Vad utskottet anfört gavs regeringen till känna.

Rättegångsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1982:26) Översyn av rättegångsbalken 1 behandlat frågan om kostnader i mål om jämkning av underhållsbidrag. Något förslag till ändrad lagstiftning i förevarande hänseende framläggs inte i betänkandet. Enligt utredningens mening bör problemen i första hand lösas på annat sätt än genom ändringar i rättegångsbalkens regler om rättegångskostnad. En närmare redogörelse för rättegångsutredningens uttalanden finns intagna i utskottets betänkande (LU 1982/83:24).

Frågan prövades ånyo av riksdagen våren 1983 med anledning av en motion. Utskottet konstaterade (LU 1982/83:24) att det alltjämt framstod som angeläget att frågan om barns ansvar för rättegångskostnaderna i underhållsmål får en tillfredsställande lösning. Med hänsyn till riksdagens tidigare uttalanden utgick utskottet från att regeringen i samband med ställningstagandena till rättegångsutredningens betänkande och ett väntat betänkande från utredningen om barnens rätt rörande barns talerätt skulle överväga spörsmålet i hela dess vidd. Något nytt tillkännagivande i ämnet från riksdagens sida var därför inte erforderligt.

Motion 1157

I motionen framhålls att det förekommer att försäkringskassan tar initiativ till att en vårdnadshavares underhållsbidrag höjs, då det t. ex. anses vara för lågt i förhållande till SGI (sjukpenninggrundande inkomst). Vårdnadshavaren måste då ofta i barnens namn inleda tvist vid domstol. I ett aktuellt fall höjdes enligt motionären underhållsbidraget från 0 till 450 kr. per månad i tingsrätten, medan hovrätten sänkte underhållsbidraget till 150 kr. per månad. De två barnen ålades av hovrätten att solidariskt ersätta faderns rättegångskostnader med omkring 2 000 kr. Motionären anser det orimligt att barn skall få kostnader för att staten skall kunna driva in högre underhållsbidrag från fadern. Denna kostnad, ofta som skuld, kan följa barnen upp till vuxen ålder.

Försäkringskassas talerätt i underhållsmål*Gällande ordning*

Sedan år 1977 handhar försäkringskassorna administrationen av bidragsförskotten. Försäkringskassan beslutar som första instans i frågor om bidragsförskott. Besluten kan överklagas till försäkringsrätterna och därefter till försäkringsöverdomstolen.

Till ledning för handläggare hos socialnämnder och försäkringskassor har socialstyrelsen och riksförsäkringsverket gemensamt gett ut riktlinjer för tillämpningen av reglerna om underhållsbidrag och bidragsförskott (Underhållsbidrag och bidragsförskott; allmänna råd från socialstyrelsen 1982:1 och riksförsäkringsverket 1982:2).

I de fall försäkringskassan har att bedöma den underhållsskyldiges betalningsförmåga och barnets behov av underhållsbidrag bör detta enligt riktlinjerna från socialstyrelsen och riksförsäkringsverket i regel ske med hjälp av samma anvisningar till beräkningsmetod som getts som hjälp för fastställande av underhållsbidrag. I sammanhanget kan nämnas att socialstyrelsen och riksförsäkringsverket i förordet till sin publikation anför att de allmänna råden rörande underhållsbidrag och bidragsförskott kan användas som en detaljerad handledning men att det är angeläget att understryka att en slutlig bedömning alltid måste göras med tanke på vad som är skäligen i det enskilda fallet.

Om bidragsförskott utgår med utfyllnadsbidrag och försäkringskassan finner att den underhållsskyldiges situation så förbättrats att underhållsbidraget kan höjas, saknar försäkringskassan emellertid möjlighet att själv föra talan om höjning av bidraget. Sådan talan kan endast föras av vårdnadshavaren eller, om båda föräldrarna har vårdnaden gemensamt, av den förälder hos vilken barnet är stadigvarande bosatt. Försäkringskassan kan följaktligen endast initiera en talan om höjning av underhållsbidraget.

Motion 2449 (yrkande 3)

Motionärerna hänvisar till att när underhållsbidrag har fastställts till lägre belopp än bidragsförskottet så utges bidragsförskott med det belopp som erfordras för utfyllnad upp till bidragsförskottsnivån. I dessa fall har enligt motionärerna den vårdnadshavande föräldern inget eget ekonomiskt intresse av att bevaka att underhållsbidraget höjs när förbättrad ekonomi hos den underhållsskyldige skulle motivera detta; i vart fall inte förrän den möjliga höjningen skulle bli så stor att underhållsbidraget skulle överstiga fullt bidragsförskott. Motionärerna anser det angeläget att försäkringskassorna i nämnda fall ges rätt att själva föra talan inför domstol om underhållsbidrag till barn. I motionen begärs utredning och förslag av regeringen med detta syfte.

Tidigare behandling

Frågan om försäkringskassornas uppgifter när det gäller underhållsbidrag har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen med anledning av motioner. En utförlig redogörelse för behandlingen av frågan finns intagen i utskottets betänkande LU 1981/82:25. Senast utskottet behandlade frågan var vid 1982/83 års riksmöte. I sitt betänkande (LU 1982/83:24) hänvisade utskottet till att frågan var föremål för prövning av ensamförälderkommittén. Utskottet pekade även på att spörsmålet hade samband med det pågående arbetet inom utredningen om barnens rätt rörande talerätt och representanter för barn i frågor om bl. a. underhåll. I avvaktan på resultaten av de båda utredningarnas arbete var enligt utskottets mening någon åtgärd från riksdagens sida inte påkallad.

Ensamförälderkommittén

I sitt ovan redovisade betänkande diskuterar kommittén också olika modeller för lösning av administrationen av underhållsbidrag och bidragsförskott. Kommittén har vid sina överväganden funnit att de föreliggande problemen bäst löses genom att man för över fastställandet av underhållsbidragen till samma organ som handlägger bidragsförskotten, nämligen försäkringskassorna. Förslaget innebär att tvist om underhållsbidragets storlek inte längre skall avgöras av domstol. Vid tvist avgör försäkringskassorna underhållsbidragets storlek. Besvär över kassans beslut anförs hos försäkringsrätten. Ärenden om underhållsbidrag kommer genom förslaget inte heller längre att åvila socialnämnderna.

Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet fyra motioner som tar upp frågor om underhållsbidrag till make efter skilsmässa, barns ansvar för rättegångskostnader i underhållsmål, försäkringskassornas talerätt i sådana mål samt underhållsbidrag vid gemensam vårdnad.

Underhållsbidrag till make efter äktenskapsskillnad

År 1978 antog riksdagen nya bestämmelser om underhållsbidrag till make vilka trädde i kraft den 1 juli 1979. Reformen innebar bl. a. att efter äktenskapsskillnad skall varje make i princip svara för sin egen försörjning. Om make under en övergångstid är i behov av bidrag till sitt underhåll har make dock rätt att få underhållsbidrag av den andre maken. Underhållsbidrag kan undantagsvis utgå också för längre tid, nämligen om den bidragsberättigade maken har svårigheter att försörja sig själv efter upplösningen av ett långvarigt äktenskap eller om det annars föreligger synnerliga skäl: Dom eller avtal om underhållsbidrag kan jämkas av rätten om ändring i förhållandena föranleder det. Bidragsskyldighet som fastställts före den 1 juli 1979 består enligt vad som följer av domen eller avtalet. De nya reglerna om jämkning av underhållsbidrag gäller dock även i fråga om sådana domar eller avtal.

I motion 1160 (fp) anförs att de nya underhållsreglerna synes förnuftigt utformade. I ett hänseende är de dock enligt motionärerna mindre tillfredsställande och det är i fråga om underhållsskyldiga som uppnått pensionsåldern. Motionärerna framhåller att det inte kan vara rimligt att en pensionär skall behöva stämma sin f. d. make för att få en ändring i underhållsskyldigheten till stånd. I vissa fall torde pensionären dessutom sakna möjlighet att genomföra en process. Motionärerna yrkar därför att bestämmelserna ses över. Exempelvis kan undersökas om inte staten kan träda i den bidragsskyldiges ställe.

Som utskottet redovisat ovan skall underhållsskyldighet till make numera fastställas endast undantagsvis för längre tid. Det fastställda underhållsbidraget kan nedsättas eller helt upphöra om ändrade förhållanden påkallar det. En anledning att ändra underhållsbeslutet kan självfallet vara att den underhållsskyldige uppnår pensionsåldern. Utskottet vill emellertid framhålla att det förhållandet att en underhållsskyldig uppnår pensionsåldern inte alltid innebär att den underhållsskyldige samtidigt får lägre inkomster. Dels kan vederbörande ha helt eller delvis kvar ett arbete under längre tid, dels kan till följd av tidigare tecknade pensionsförsäkringar pension utgå med avsevärda belopp. Det torde därför enligt utskottets mening inte vara möjligt att låta underhållsskyldigheten generellt upphöra vid pensionsålderns inträde och att, såsom motionärerna föreslagit, överföra ansvaret för den underhållsberättigades behov på staten. Pensionärens önskemål om att

kunna få en ändring till stånd i underhållsskyldigheten tillgodoses enligt utskottets mening väl genom de nuvarande jämningsreglerna.

Utskottet vill tillägga att problem som uppkommit för pensionärer när det gäller underhållsskyldighet till stor del synes ha berott på bristande kännedom om 1978 års reform och om de förenklade möjligheterna till omprövning av underhållsskyldigheten. Utskottet vill därför stryka under det angelägna i att myndigheter, advokater m. fl. som kommer i kontakt med frågan lämnar en så god information som möjligt till de berörda pensionärerna.

Utskottet avstyrker med det anförda bifall till motion 1160.

Rättegångskostnader i underhållsmål

I mål om underhållsbidrag, liksom annars i mål där en underårig är kärke eller svarande, gäller att barnet inte självt får föra sin talan utan måste företrädas av en ställföreträdare, oftast vårdnadshavaren. Barnet anses likväl som part i målet. Enligt de allmänna bestämmelserna om rättegångskostnader i 18 kap. rättegångsbalken skall part som förlorat ett mål ersätta motparten dennes rättegångskostnader. Har den vinnande parten allmän rättshjälp får den förlorande i stället ersätta staten vad som utgetts för motpartens rättshjälp.

Reglerna om rättegångskostnader kan således medföra att ett barn kan förpliktas betala en förälders rättegångskostnader.

I motion 1157 (m) framhålls att det förekommer att försäkringskassorna initierar en process för att få till stånd en höjning av utgående underhållsbidrag. Om barnet därvid förlorar processen får det ersätta den underhållsskyldige förälderns rättegångskostnader, något som motionären anser orimligt. Motionären hemställer därför om en översyn av bestämmelserna så att utgången av mål om underhållsbidrag inte skall leda till orimliga konsekvenser i rättegångskostnadshänseende för barnet.

Utskottet erinrar om att frågan om barns ansvar för rättegångskostnader i underhållsmål flera gånger tidigare behandlats av riksdagen med anledning av motioner. Vid 1978/79 års riksmöte konstaterade utskottet (LU 1978/79:9) att de nuvarande rättegångskostnadsreglerna inte var helt tillfredsställande, och utskottet ansåg därför att bestämmelserna borde ses över. Vad utskottet anförde gav riksdagen som sin mening regeringen till känna. Riksdagens skrivelse överlämnades sedermera till rättegångsutredningen.

Som framgår av redogörelsen ovan (s. 7) har rättegångsutredningen i ett år 1982 avgivet betänkande ansett att problemen i första hand borde lösas på annat sätt än genom ändringar i rättegångsbalkens regler om rättegångskostnad, och utredningen har därför avstått från att lägga fram något förslag till lagändring.

Riksdagen har därefter våren 1983 ånyo prövat frågan. Utskottet anförde därvid (LU 1982/83:24) att det alltjämt framstod som angeläget ått frågan om barns ansvar för rättegångskostnader i mål om underhållsbidrag får en

tillfredsställande lösning. Med hänsyn till riksdagens tidigare uttalanden utgick utskottet från att regeringen i samband med bl. a. ställningstagandena till rättegångsutredningens betänkande skulle överväga problemet i hela dess vidd. Något nytt tillkännagivande var därför inte erforderligt.

Utskottet, som ånyo vill stryka under vikten av att problemet med barns ansvar för rättegångskostnader i underhållsmål får sin lösning, har inhämtat att regeringen kommer att behandla spörsmålet i den proposition som på grundval av rättegångsutredningens betänkande beräknas kunna bli förelagd riksdagen vid årsskiftet 1984-1985. Någon åtgärd från riksdagens sida är därför f. n. inte påkallad. Utskottet avstyrker bifall till motion 1157.

Försäkringskassas talerätt i underhållsmål

I motion 2449 (m) begärs utredning och förslag som syftar till att ge försäkringskassan befogenhet att föra talan inför domstol om underhållsbidrag till barn (yrkande 3). Som skäl för yrkandet anförs bl. a. att en vårdnadshavare, som uppbär bidragsförskott med utfyllnadsbelopp, ofta inte har något eget intresse av att få underhållsbidraget höjt.

Frågan om införande av en rätt för försäkringskassa att föra talan i mål om underhållsbidrag har prövats av riksdagen vid flera tillfällen. Senast utskottet behandlade frågan var våren 1983 (LU 1982/83:24 s. 24). Utskottet hänvisade då till att frågan övervägdes av ensamförälderkommittén. Utskottet pekade också på att spörsmålet hade samband med det pågående arbetet inom utredningen om barnens rätt rörande talerätt och representanter för barn i frågor om bl. a. underhåll. I avvaktan på resultatet av de båda utredningarnas arbete borde enligt utskottets mening någon åtgärd från riksdagens sida inte vidtas.

Som framgår av redogörelsen ovan (s. 9) har ensamförälderkommittén nu slutfört sitt arbete. Kommittén föreslår bl. a. en ny administration och samordning av underhållsbidrag och bidragsförskott. Förslaget innebär att fastställandet av underhållsbidrag förs över till försäkringskassorna. Tvist om underhållsbidragets storlek skall enligt förslaget inte längre prövas av allmän domstol utan av försäkringskassorna och – efter besvär – av försäkringsrätten. Kommitténs betänkande är f. n. föremål för remissbehandling.

Utskottet konstaterar att det inte finns något behov av att ge försäkringskassan en särskild talerätt, om kommitténs förslag genomförs. Enligt utskottets mening bör den fortsatta beredningen av kommitténs förslag inte föregripas genom något särskilt uttalande från riksdagens sida. Yrkande 3 i motion 2449 bör därför avslås.

Underhållsbidrag till barn vid gemensam vårdnad

1978 års reform innebar även en genomgripande förändring av reglerna i föräldrabalken (FB) om underhållsskyldighet gentemot barn. I 7 kap. 2 § FB

har tagits in regler om när föräldrars underhållsskyldighet skall fullgöras i form av underhållsbidrag. Förälder skall enligt bestämmelserna utge underhållsbidrag till barnet dels om föräldern inte har vårdnaden om barnet och inte heller varaktigt bor tillsammans med barnet, dels om föräldern har vårdnaden om barnet gemensamt med den andra föräldern men barnet varaktigt bor tillsammans med endast den andra föräldern.

I motion 1165 (s) framhålls att den sistnämnda bestämmelsen tolkats så av de exekutiva myndigheterna att underhållsskyldigheten upphör om barnet bor i annat hem än den andra förälderns eller är placerat genom socialnämndens försorg. Detta har lett till att i sådana fall bidragsförskott inte längre kan utgå och till att införsel för underhållsbidrag inte kan beviljas. För ett barn i motsvarande situation men där endast en av föräldrarna är vårdnadshavare består skyldigheten att utge underhållsbidrag och barnet kan således få både bidragsförskott och möjlighet att utnyttja införsel för indrivning av underhållsbidraget. Motionären yrkar att underhållsbestämmelserna ändras så att underhållsskyldigheten för en förälder vid gemensam vårdnad kvarstår under den tid barnet är omhändertaget eller av annan orsak inte längre varaktigt bor tillsammans med den andra föräldern.

Utskottet vill med anledning av vad motionären anfört till en början erinra om att förälders underhållsskyldighet vid gemensam vårdnad består även om barnet flyttar från den andra föräldern och blir varaktigt bosatt hos tredje person, t. ex. hos sina far- eller morföräldrar eller i fosterhem. Vad som upphör är förpliktelsen för föräldern att fullgöra underhållsskyldigheten genom att betala underhållsbidrag till barnet. Att i motsvarande situation underhållsbidraget inte upphör om den förälder barnet vistats hos är ensam vårdnadshavare beror på att skyldigheten att utge underhållsbidrag i det fallet inte är villkorad av att barnet är bosatt hos den andra föräldern utan i stället av att barnet inte är bosatt hos den bidragsskyldige föräldern.

Bakgrunden till att bestämmelserna om underhållsbidrag utformats olika för de olika vårdnadsfallen är att en vårdnadshavare tidigare inte i princip kunnat förpliktas att utge underhållsbidrag. Den som har haft att utge underhållsbidrag har varit den förälder som inte haft vårdnaden, och bidragsskyldigheten har gällt oavsett om barnet bott hos vårdnadshavaren eller hos tredje person. Genom införandet av en skyldighet för förälder att utge underhållsbidrag även vid gemensam vårdnad har principen om att vårdnadshavaren inte skall betala underhållsbidrag luckrats upp. 1978 års reform tillkom bl. a. för att föräldrar som vill ha gemensam vårdnad inte skall behöva avstå från sådan vårdnad av ekonomiska skäl. Av förarbetena framgår att man velat begränsa bidragsskyldigheten till det fallet att barnet stadigvarande är bosatt hos den ene av de båda föräldrarna. Om barnet bor i princip lika mycket hos båda föräldrarna utgår inget underhållsbidrag utan då får föräldrarna själva komma överens om hur underhållsskyldigheten skall fördelas dem emellan. För det fallet slutligen att barnet inte bor hos någon av föräldrarna utan stadigvarande vistas hos tredje person har man

velat hålla på principen att vårdnadshavaren inte skall förpliktats utge underhållsbidrag. Bestämmelsen har därför utformats så att underhållsbidrag skall utgå bara om barnet stadigvarande bor tillsammans med förälder och endast med den ene av dem.

Det förhållandet att vid gemensam vårdnad något underhållsbidrag inte skall utgå om barnet är varaktigt bosatt hos tredje person innebär dock inte att föräldrarna är befriade från att sörja för barnet. Som framgår av det tidigare anförda består deras underhållsskyldighet. I socialtjänstlagen (1980:620) föreskrivs också (34 §) att om underårig genom socialnämndens försorg får vård i annat hem, är föräldrarna skyldiga att i skälig utsträckning delta i kommunens kostnader enligt de grunder som regeringen föreskriver. Sådana föreskrifter har tagits in i socialtjänstförordningen (1981:750).

Som utskottet redovisat ovan (s. 5) har ensamförälderkommittén föreslagit ett nytt system för underhållsbidrag och bidragsförskott. Utskottet utgår från att regeringen vid beredningen av kommitténs förslag även kommer att pröva frågan hur föräldrars underhållsskyldighet skall fullgöras när barnet vistas hos tredje person. Någon åtgärd från riksdagens sida med anledning av motion 1165 är därför inte påkallad.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *underhållsbidrag till make*
att riksdagen avslår motion 1983/84:1160,
2. beträffande *barns ansvar för rättegångskostnader*
att riksdagen avslår motion 1983/84:1157,
3. beträffande *försäkringskassas talerätt i underhållsmål*
att riksdagen avslår motion 1983/84:2449 yrkande 3,
4. beträffande *underhållsbidrag till barn vid gemensam vårdnad*
att riksdagen avslår motion 1983/84:1165.

Stockholm den 6 mars 1984

På lagutskottets vägnar

PER-OLOF STRINDBERG

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Stig Olsson (s), Arne Andersson i Gamleby (s), Ingemar Konradsson (s), Allan Ekström (m), Marianne Karlsson (c), Owe Andréasson (s), Nic Grönvall (m), Sigvard Persson (c), Per Israelsson (vpk), Inga-Britt Johansson (s), Kersti Johansson (c), Berit Löfstedt (s) och Sten Andersson i Malmö (m).

Särskilt yttrande*Försäkringskassas talerätt i underhållsmål (mom. 3)*

Per-Olof Strindberg, Allan Ekström, Nic Grönvall och Sten Andersson i Malmö (alla m) anför:

När underhållsbidrag fastställs till belopp understigande bidragsförskottsnivån och med anledning därav bidragsförskott beviljas skall betalning av underhållsbidraget göras direkt till försäkringskassan. Till barnet utgivna bidragsförskott skall således i princip återbetalas av den bidragsskyldige föräldern.

Från bl. a. samhällsekonomisk synpunkt är det angeläget att underhållsbidraget är fastställt till en riktig nivå och att försäkringskassan får in de medel som den rätteligen skall ha. Om den bidragsskyldige förälderns ekonomiska situation förbättras och anledning finns till en höjning av underhållsbidraget saknar försäkringskassan dock möjlighet att själv föra talan härom. Försäkringskassan får i stället motivera vårdnadshavaren att väcka talan om omprövning av underhållsbidraget. I sådana fall där underhållsbidraget kan antas efter en höjning alltså understiga bidragsförskottsnivån och vårdnadshavaren följaktligen inte har något ekonomiskt intresse av en ändring är det emellertid ofta svårt att förmå vårdnadshavaren att vidta några åtgärder.

Ett sätt att lösa det aktuella problemet är, såsom motionärerna föreslagit, att införa en rätt för försäkringskassan att föra talan i underhållsmål. Ett annat sätt är, som ensamförälderkommittén föreslagit i sitt nyligen avlämnade betänkande, att föra över bestämmandet av underhållsbidrag från allmän domstol till försäkringskassorna. Utskottet har ansett att den fortsatta beredningen av kommitténs förslag inte bör föregripas genom något uttalande från riksdagens sida. Vi delar denna uppfattning och har därför inte funnit anledning att reservera oss till förmån för motionsförslaget. Vi utgår emellertid från att – om det vid den fortsatta beredningen skulle visa sig att det inte är lämpligt eller möjligt att genomföra kommitténs förslag – man med hänsyn till den aktuella frågans vikt i stället omgående prövar den av motionärerna föreslagna lösningen.

Vi vill stryka under att vi med vår anslutning till yrkandet om avslag på motionen inte på något sätt tagit ställning till om kommitténs förslag är en lämplig lösning. Den synes dock ge samma besparing för statsverket som den som skulle uppnås med motionsförslaget.

