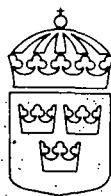


Lagutskottets betänkande

1985/86:1

om vissa familjerättsliga frågor



LU
1985/86:1

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet åtta motioner i vilka tas upp vissa familjerättsliga frågor. Motionerna rör underhållsbidrag till make och efterlevande makes arvsrätt, jämkning av och avdrag på underhållsbidrag till barn, fördelning av kostnaderna för umgänge, vårdnadshavares rätt att i vissa fall uppbära bidragsförskott samt frånskilda mäns ekonomiska situation.

Utskottet avstyrker samtliga motionsyrkanden med hänvisning bl. a. till pågående arbete inom regeringskansliet.

Motionsyrkanden

Motion 1984/85:836 av Margareta Gard och Siri Häggmark, (båda m) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag om att försäkringskassan bortkopplas från den administrativa hanteringen av avdrag på månadsunderhållet, då barn vistas hos den underhållsskyldige föräldern,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag om att ersättningen i stället regleras vid upprättande av avtal mellan föräldrarna.

Motion 1984/85:969 av Kjell Johansson (fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagändring i enlighet med vad som anförts i motionen om pensionärs skyldighet att betala underhåll till frånskild make.

Motion 1984/85:972 av Per Stenmarck och Ewy Möller (båda m) vari yrkas att riksdagen beslutar om ett tillägg till föräldrabalkens 6 kap. 15 § av innebörd att kostnaderna för umgänget med barn skall delas lika mellan föräldrarna om ej annat avtalats.

Motion 1984/85:1248 av Jens Eriksson och Siri Häggmark (båda m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till stärkande av efterlevande makes arvsrätt i enlighet med vad som anförts i motionen.

Motion 1984/85:1255 av Ulla Tillander och Rosa Östh (båda c) vari yrkas att riksdagen beslutar att 6 kap. 15 § i föräldrabalken tillförs ett nytt andra stycke lydande:

Föräldrar skall därvid gemensamt dela ansvaret för umgänget.

Motion 1984/85:1256 av Ulla-Britt Åbark och Lars Svensson (båda s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna behovet av en utredning om frånskilda mäns ekonomiska förhållanden.

Motion 1984/85:1666 av Pär Granstedt (c) vari yrkas att riksdagen beslutar hemställa hos regeringen om en översyn av reglerna om underhållsbidrag till barn i enlighet med vad som anförts i motionen.

Motionären tar upp dels frågan om jämkning av underhållsbidrag vid underhållsskyldigs föräldraledighet efter nytt barns födelse, dels frågan om avdrag på underhållsbidrag vid barnets vistelse hos den underhållsskyldige föräldern.

Motion 1984/85:1668 av Ella Johnsson (c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändrade bestämmelser om utbetalning av underhållsbidrag i enlighet med vad som anförts i motionen.

Motionären tar upp frågan om försäkringskassans skyldighet att betala ut bidragsförskott till vårdnadshavare när denna bosatt sig utomlands och barnet vistas här i riket.

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 underhållsbidrag 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 giften 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.

LU 1985/86:1

Enligt övergångsbestämmelserna till 1978 års lagändringar skall bidragskyldighet 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.

Motionsmotivering

I motion 969 (fp) framhålls att underhållsbidrag till make som fastställts före den 1 juli 1979 i princip inte påverkas av de nya reglerna utan består enligt domen eller avtalet. Bidraget kan emellertid förändras av domstol, när omständigheterna motiverar detta.

Motionären anser att den nya ordningen inte är godtagbar när det gäller underhållsskyldiga som uppnått pensionsåldern. Enligt motionären kan det inte anses rimligt att underhållsskyldigheten skall fortsätta efter uppnådd pensionsålder. Det förefaller inte heller rimligt att den som är pensionär skall behöva dra sin f. d. maka inför domstol för att få underhållsbidraget ändrat.

Enligt motionären bör en ändring komma till stånd, exempelvis genom att socialvårdsmyndigheterna träder in i den underhållsskyldiges ställe. Därvid kan regelmässigt myndigheten också genomföra en förnyad prövning av behovet och omfattningen av det fortsatta underhållet.

Genom den föreslagna ändringen skulle man enligt motionären undvika att en underhållsskyldig tvingas leva på en lägre nivå än den som uppbrår underhållet därför att vederbörande inte vill eller inte kan genomföra en process om underhållsskyldigheten.

Tidigare behandling

Vid 1983/84 års riksmöte avlog riksdagen på hemställan av utskottet en motion med samma syfte som den nu aktuella. Utskottet (LU 1983/84:18) konstaterade därvid att underhållsskyldighet till make numera endast undantagsvis skall fastställas för längre tid och att det fastställda underhållsbidraget kan nedsättas eller helt upphöra om ändrade förhållanden påkallar det. En anledning att ändra bidraget, framhöll utskottet, kan vara att den underhållsskyldige uppnått pensionsåldern. Utskottet påpekade emellertid att det förhållandet att en underhållsskyldig uppnått pensionsåldern inte alltid innebär att denne samtidigt får lägre inkomster. Enligt utskottets mening torde det därför inte vara möjligt att låta underhållsskyldigheten generellt upphöra vid pensionsålderns inträde och att överföra ansvaret för den underhållsberättigades behov på staten. Gällande jämningsregler tillgodosåg, fortsatte utskottet, väl en pensionärs önskemål om att få till stånd en ändring av underhållsskyldigheten. Utskottet tillade att de problem som uppkommit till stor del synes ha berott på bristande kännedom om 1978 års reform och om de förenklade möjligheterna till omprövning av underhållsskyldigheten. Utskottet underströk därför det angelägna i att myndigheter, advokater m. fl. som kommer i kontakt med frågan lämnar en så god information som möjligt till berörda pensionärer.

Gällande ordning

När en make avlidit skall enligt 13 kap. 1 § GB en bodelning ske. Därvid skall makarnas giftorättsgods delas lika. Den egendom som tillförs den avlidne utgör tillsammans med dennes enskilda egendom kvarlåtenskapen i dödsbottet. Bestämmelsen modifieras dock genom den s. k. basbeloppsregeln i 13 kap. 12 § GB. Enligt denna har den efterlevande maken rätt att vid bodelning få ut så mycket av makarnas giftorättsgods att det tillsammans med den efterlevandes enskilda egendom uppgår till ett värde motsvarande fyra basbelopp. Med stöd av basbeloppsregeln kan alltså när det är fråga om mindre dödsbott med begränsade tillgångar den efterlevande maken få överta hela hemmet. Detta gäller dock inte när det finns bröstarvingar under 16 år till den avlidne som inte är också den efterlevandes barn.

Kvarlåtenskapen efter den avlidne skall fördelas enligt arvsreglerna i ärvdabalken eller i enlighet med den avlidnes eventuella testamente. I princip råder full frihet för en person att bestämma om fördelningen av sin kvarlåtenskap genom testamente. Bröstarvingar har dock alltid rätt att få ut den s. k. laglotten, dvs. hälften av kvarlåtenskapen.

Arvsrätten är i Sverige uppbyggd så att de närmaste släktingarna till en avlidne har placerats i tre arvsklasser. Första arvsklassen utgörs av den avlidnes bröstarvingar, dvs. barn och deras avkomlingar. Så länge det finns någon arvinge i första arvsklassen som var vid liv när arvlåtaren avled, är arvingarna i andra och tredje arvsklasserna uteslutna från arv. Finns ingen i första arvsklassen ärver arvingarna i andra arvsklassen utom i visst fall, och om där inte heller finns någon går arvet till arvingarna i tredje arvsklassen. Andra arvsklassen utgörs av den avlidnes föräldrar och deras avkomlingar, medan tredje arvsklassen utgörs av den avlidnes far- och morföräldrar och deras barn. Det nyssnämnda undantaget avser om det finns en make till den avlidne. I så fall har maken en arvsrätt som går före arvingarnas i andra och tredje arvsklasserna. Arvingarna i andra arvsklassen har dock rätt till s. k. efterarv, dvs. de får i princip ärva egendomen när den efterlevande maken dör (1 kap., 2 kap. och 3 kap. 1 § i ärvdabalken). Om det inte finns någon arvinge tillfaller arvet en fond, benämnd allmänna arvsfonden (5 kap. 1 § ärvdabalken).

Enligt gällande rätt saknar således efterlevande make arvsrätt när det finns bröstarvingar. Att bröstarvingar har bästa arvsrätt beror på historiska skäl. I äldre tider fäste man en avgörande vikt vid släktens rätt till egendomen, särskilt till fast egendom. Arvsrätt för efterlevande make i fall då bröstarvingar saknas infördes först på 1920-talet.

Motionsmotivering

I motion 1248 (m) framhålls att det i dag kan förekomma att en efterlevande make tvingas lämna sitt hem därför att bröstarvingarna vill ha ut sitt arv. Enligt motionärerna utgör basbeloppsregeln inte något effektivt hinder mot ett sådant förfarande, och med dagens höga taxeringsvärden på fastigheter, särskilt i kusttrakterna, är det svårt för den efterlevande att lösa ut

arvingarna. Motionärerna anser det rimligt att den efterlevande alltid skall få behålla sitt hem och föreslår att make blir arvsberättigad före arvingarna eller att basbeloppsregeln höjs.

Lagrådsremiss med förslag till äktenskapsbalk m. m.

På grundval av familjelagsakkunnigas betänkande (SOU 1981:85) Äktenskapsbalk har regeringen år 1985 beslutat en lagrådsremiss med förslag till äktenskapsbalk m. m. Den nya äktenskapsbalken är avsedd att ersätta GB och innefattar främst en reform av reglerna om makars egendom. Vidare föreslås ändringar i bl. a. ärvdabalken. Förslaget innebär såvitt nu är av intresse följande.

Reglerna om makars och barns arvsrätt ändras så att om någon avlider och efterlämnar make och bröstarvingar, skall kvarlåtenskapen tillfalla den efterlevande maken med fri förfoganderätt. När den efterlevande maken i sin tur avlider, skall bröstarvingar till den först avlidne ha rätt till efterarv till dennes kvarlåtenskap. Den som är bröstarvinge endast till den först avlidna maken skall dock ha rätt att få ut sin arvslott genast vid dennas död.

Basbeloppsregeln i 13 kap. 12 § GB föreslås bli överförd till ärvdabalken och bli utvidgad till att gälla också när den avlidne efterlämnar barn under 16 år som inte också är den efterlevande makens barn.

När det gäller bodelning efter den ene makens död föreslås att likadelningsprincipen skall vara kvar. Den efterlevande maken skall dock ha möjlighet att bestämma att likadelningsregeln frångås så att han eller hon behåller hela sitt giftorättsgods eller mer därav än som skulle följa av en likadelning. Genom denna jämningsregel skapas möjlighet för den efterlevande maken att skydda sig mot att behöva avstå något av sin egendom när den avlidne förordnat beträffande sin kvarlåtenskap genom testamente eller efterlämnar barn som inte också är den efterlevandes.

En proposition med förslag till äktenskapsbalk väntas bli framlagd för riksdagen i början av år 1986.

Underhållsbidrag till barn

Gällande ordning

Som framgår av det föregående innebar 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. Underhållsbidraget skall betalas förskottsvis för kalendermånad till vårdnadshavaren eller vid gemensam vårdnad till den förälder som bor tillsammans med barnet.

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. Avdraget är 1/40 av underhållsbidraget för varje helt dygn som barnet vistas hos föräldern. Varar vistelsen en hel månad, blir avdraget alltså 3/4 av det månatliga underhållsbidraget. Om det finns särskilda skäl kan domstol bestämma andra villkor för denna avdragsrätt. Föräldrarna kan också själva avtala om andra villkor. Om det redan vid underhållsbidragets fastställande tagits hänsyn till att den bidragskyldige föräldern i väsentlig mån fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig (s. k. nettoavtal) föreligger inte någon rätt till avdrag.

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 får lämnas när barnet är bosatt i Sverige. Är barnet inte svensk medborgare krävs att vårdnadshavaren är bosatt här och att denne eller barnet vistats här sedan minst sex månader. 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. 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. 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.

Bidragsförskott utbetalas till vårdnadshavaren eller, när vårdnaden anförtrots särskilt förordnad förmyndare, till denne. Om barnet vistas i annat enskilt hem än vårdnadshavarens får försäkringskassan efter framställning av vårdnadshavaren betala förskottet till den som fostrar barnet. Om det föreligger synnerliga skäl får förskottet, efter framställan av socialnämnd, betalas ut till lämplig person eller till nämnden att användas för barnets bästa.

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

Motionsmotiveringar

Motion 836

I motion 836 (m) tas upp en fråga som berör avdraget på underhållsbidrag till barn. Enligt motionärerna är det genomsnittliga underhållsbidraget ca 400 kr. per månad och avdraget per dag blir i sådant fall 10 kr. Motionärerna pekar på att ärenden om avdrag skall kommuniceras enligt förvaltningslagen och beslutas av försäkringskassans centralkontor. Beslutet skall sändas till båda föräldrarna. Regleringen medför att två centralkontor engageras om föräldrarna är bosatta i olika län.

Enligt motionärerna är det inte ovanligt att föräldrarna ifrågasätter de belopp som framräknats av försäkringskassan. Detta för med sig ytterligare administrativt arbete. Vidare krävs samma komplicerade administration varje gång barnet vistas hos den underhållsskyldige. I många fall är – framhåller motionärerna – kostnaderna betydligt högre än den ekonomiska vinsten för den underhållsskyldige. Motionärerna anser det inte rimligt att för dessa vanligtvis små belopp behålla denna tidskrävande och kostsamma administration. Frågan om ersättning vid barns vistelse hos underhållsskyldig bör enligt motionärerna i stället regleras genom avtal mellan föräldrarna. Vidare bör försäkringskassan kopplas bort från den administrativa hanteringen.

Motion 1666

I motion 1666 (c) tar motionären upp två frågor om underhållsbidrag till barn, nämligen dels möjligheten att i samband med underhållsskyldigs föräldraledighet tillfälligt jämka underhållsbidrag, dels rätten till avdrag på

underhållsbidrag för umgängeskostnader.

Motionären erinrar om att underhållsbidragets storlek bestäms med utgångspunkt i den underhållsskyldiges aktuella ekonomiska situation. Vid en förändring av den underhållsskyldiges ekonomi, som inte är tillfällig, kan endera föräldern begära omprövning av underhållet.

Att tillfälliga förändringar inte beaktas medför enligt motionären att en underhållsskyldig i praktiken förhindras att ta ut full föräldraledighet efter ett nytt barns födelse, dvs. också under den tid som inte täcks av den inkomstrelaterade föräldrapenningen. Enligt motionären är det inte rimligt att någon skall behöva betala ett underhållsbidrag på närmare 700 kr. när inkomsten utgörs av föräldrapenning på garantinivån, dvs. 48 kr. per dag. Motionären anser därför att det finns anledning att pröva möjligheterna att tillfälligt jämka underhållsbidraget då föräldern är föräldraledig. För att trygga den underhållsberättigades situation bör man försöka finna former för ett kompletterande stöd från samhällets sida.

Enligt motionären upplever många underhållsskyldiga det som orättvist att avdrag på underhåll kan göras endast om barnet vistas hos den underhållsskyldige under minst fem dagar i sträck. Det förekommer att barnet vistas hos den underhållsskyldige var och varannan helg, ibland sammanlagt 15 dagar under en månad, utan att denne kan göra avdrag på underhållet. Motionären anser att det uppenbarligen finns skäl att se över regeln om avdrag på underhåll och t. ex. ersätta den med en regel som möjliggör avdrag för vistelse hos den underhållsskyldige som överskrider ett visst antal dagar per månad.

Motion 1668

Motionären i motion 1668 (c) kritiserar bestämmelserna om utbetalning av underhållsbidrag och bidragsförskott och anför följande exempel. Efter skilsmässa får modern vårdnaden om ett barn och blir berättigad till bidragsförskott, som återkrävs av fadern. Modern bosätter sig sedermera i utlandet och morföräldrarna tar hand om barnet. Trots detta uppbär hon fortfarande bidragsförskottet eftersom det inte föreligger sådana synnerliga skäl att försäkringskassan kan betala ut bidragsförskottet till någon annan person. Med synnerliga skäl avses nämligen bl. a. att vårdnadshavaren använder pengarna till narkotika, alkohol eller olovligt spel. Den nuvarande lagtexten och dess förarbeten ger enligt motionären inte tillräckligt stöd för att bidragsförskottet skall kunna betalas ut så att det kommer barnet till godo. Motionären kräver därför att lagtexten ändras.

Tidigare behandling

I samband med 1978 års reform av underhållsbestämmelserna behandlade utskottet (LU 1978/79:9) tre motionsyrkanden med förslag om att den i propositionen föreslagna avdragsregeln skulle ges en mer generös utformning. Förslagen i motionerna innebar bl. a. *dels* att den underhållsskyldige skulle få göra avdrag så snart barnet vistats hos honom eller henne under en sammanlagd tid av minst tre dygn per kalendermånad i stället för föreslagna

fem dygn, *dels* att avdraget för varje dygn skulle bestämmas till 1/30 av det månatliga underhållsbidraget i stället för 1/40.

I yttrande till utskottet över propositionen och motionerna framhöll socialutskottet 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 angeläget att den bidragsskyldige föräldern har möjligheter till regelbundet och ofta återkommande umgänge med sitt barn. I likhet med departementschefen ansåg socialutskottet 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 enligt socialutskottet för att avdragsrätten borde ges en generös utformning. Vid ett ställningstagande till frågan 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 avdragsregeln även skulle tillämpas inom bidragsförskottssystemet var det vidare angeläget att bestämmelserna utformades så att de inte förorsakade försäkringskassornas administrativa merarbete. Beträffande förslaget att avdrag skulle få ske redan när den underhållsskyldige haft barnet hos sig sammanlagt endast tre dygn framhöll socialutskottet att det otvivelaktigt skulle komma att medföra en väsentligt ökad arbetsbelastning för försäkringskassorna. Vad därefter angick frågan om avdragets storlek kunde det enligt socialutskottet i och för sig förefalla skäligt att avdraget bestämdes till 1/30. En sådan regel tog emellertid inte tillbörlig hänsyn till att den förälder hos vilken barnet regelmässigt bor har vissa fasta kostnader som inte minskar därför att barnet är borta. Dessa kostnader torde inte till fullo täckas av barn- och bostadsbidrag. Ett tillmötesgående av motionärernas önskemål skulle därför enligt socialutskottets mening medföra en ekonomisk belastning för den inte bidragsskyldige föräldern och skapa ett motstånd hos denne mot utövandet av umgängesrätten. Enligt socialutskottets mening utgjorde förslagen i propositionen en rimlig avvägning mellan de delvis motstridiga intressen som gör sig gällande vid ett ställningstagande till avdragsrättens omfattning.

Lagutskottet delade den uppfattning som kommit till uttryck i socialutskottets yttrande. Utskottet påpekade också bl. a. att föräldrarna när det gäller underhållsbidrag har full frihet att avtala om att andra villkor än dem som anges i huvudregeln skall tillämpas och att domstol har möjlighet att avvika från huvudregeln.

På hemställan av utskottet biföll riksdagen propositionen såvitt gällde avdragsreglernas utformning och avtog motionsyrkandena.

I en motion togs upp spørsmålet om avdragsreglernas inverkan på en underhållsskyldig förälders möjligheter att utöva umgängesrätten. Med anledning härav framhöll utskottet bl. a. att det var angeläget att reglerna inte är så utformade att de leder till konflikter mellan föräldrarna och därigenom motverkar sitt syfte. Enligt utskottets mening var det betydelsefullt att regeringen med uppmärksamhet följer utvecklingen och tar de initiativ som kan visa sig erforderliga. Vad utskottet sålunda anförde gavs regeringen till känna.

Frågan om avdragsrätten behandlades också vid 1979/80 års riksmöte. På

utskottets begäran avlog riksdagen ett motionsyrkande i frågan med hänvisning bl. a. till att bestämmelserna dittills gällt i endast drygt två månader (LU 1979/80:26).

Senast behandlades spörsmålet om avdragsrätten vid 1982/83 års riksmöte. I enlighet med utskottets förslag (LU 1982/83:24) avlog riksdagen en motion om en utvärdering av bestämmelserna om avdrag från underhållsbidrag i syfte att bättre tillgodose barnets rätt till umgänge med båda föräldrarna. Utskottet hänvisade därvid bl. a. till vad som anförts vid tidigare behandling i riksdagen och till ensamförälderkommitténs då pågående utredningsarbete.

Ensamförälderkommittén

Ensamförälderkommittén har i sitt betänkande Ensamföräldrarna och deras barn (SOU 1983:51) föreslagit bl. a. genomgripande ändringar av bestämmelserna om underhållsbidrag och bidragsförskott. Förslaget innebär bl. a. en förändrad administration och samordning av systemen beträffande underhållsbidrag och bidragsförskott. Bl. a. föreslås att prövningen av underhållsbidrag förs över från de allmänna domstolarna till försäkringskassorna.

Kommittén har också övervägt de nuvarande reglerna om avdrag på underhållsbidrag och därvid genomfört vissa undersökningar beträffande administrationskostnaderna. Enligt kommittén har avdragsreglerna krävt tillskapandet av relativt omständliga rutiner vid försäkringskassorna. Riksförsäkringsverket har beräknat handläggningstiden till ca 60 minuter per ärende. Antalet avdrag för umgängeskostnader som år 1981 tillgodoräknades de bidragsskyldiga och avräknades för vårdnadshavarna var 8 332. Detta innebär att endast ca 5 % av de bidragsskyldiga och 3 % av de bidragsberättigade barnen berördes. Det överförda beloppet uppgick sammanlagt till 1,4 milj. kr., i genomsnitt 172 kr. per ärende. Arbetskostnaden exkl. porto och material beräknades till minst 93 kr. per ärende, dvs. drygt tre kvarts miljon kronor.

Kommittén konstaterar att administrationskostnaderna per ärende är betydande i förhållande till avdragsbeloppets storlek. Totalt sett är emellertid administrationskostnaderna små på grund av det ringa antalet ärenden.

När det gäller utformningen av avdragsreglerna finns det enligt kommittén skäl till en ändring så att också fortlöpande umgänge under kortare tid än fem hela dygn skall kunna beaktas. Kommittén anser dock att starka skäl, bl. a. risken för onödiga konflikter, talar för att den nuvarande femdygnsregeln behålls. Däremot föreslår kommittén att möjligheten för domstol att förordna om avdragsrätt vid kortare umgängestid slopas och att s. k. nettoavtal skall beaktas inom ramen för bidragsförskottssystemet. Kommittén konstaterar att sistnämnda ordning medför att avdraget regleras mellan parterna utan försäkringskassans inblandning. När det gäller storleken av avdraget föreslår kommittén att avdraget skall vara 1/40 av bidragsförskottets belopp i stället för av underhållsbidragets och att avdragsbeloppet som kompensation för umgängeskostnader helt eller delvis skall kunna utbetalas till den underhållsskyldige om han är bidragsskyldig med lägre belopp än bidragsförskottet.

Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom regeringskansliet. I 1984/85 års budgetproposition (prop. 1984/85:100 Bil. 7 Socialdepartementet s. 41) uttalade föredragande statsrådet att han då inte var beredd att lämna några ytterligare förslag utifrån kommitténs bestämmelser och att ett fortsatt beredningsarbete på området var nödvändigt.

Resekostnad vid utövande av umgängesrätt

Gällande ordning

År 1982 genomfördes med verkan fr. o. m. den 1 juli 1983 vissa ändringar i FB:s regler om vårdnad och umgänge. Ett syfte med de nya reglerna var att stärka barnens rättsliga ställning. 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.

Motionsmotiveringar

Motion 972

I motion 972 (m) anges att frånskilda föräldrar i flertalet fall kommer överens om umgängesrättens utövande. De har därvid också ofta avtalat om att på något sätt dela på de kostnader som umgängesrättens utövande medför. Enligt motionärerna förekommer det emellertid att föräldrar inte är ense i umgängesfrågorna. I sådana fall kan långa resor innebära dryga kostnader för den förälder som inte har vårdnaden om barnet.

Det är av största vikt att barnet har fortlöpande kontakt med båda föräldrarna. I syfte att underlätta relationerna mellan föräldrarna och möjliggöra för barn att på ett naturligt sätt ha kontakt med båda bör enligt motionärerna 6 kap. 15 § FB kompletteras med en regel av innebörd att kostnaderna för umgänget skall delas lika mellan föräldrarna om ej annat avtalats.

Motion 1255

Även i motion 1255 (c) framhålls att det är av största vikt att barn kan ha fortlöpande kontakt med båda föräldrarna. Det förekommer enligt motionärerna att föräldrarna i många fall delar det ekonomiska ansvaret för umgängeskostnaderna genom att avtala att den ene föräldern skall hämta barnen och den andre lämna dem. Motionärerna anser att ett sådant samarbete mellan föräldrar är mycket positivt. I syfte att förbättra relationer-

na mellan föräldrarna och möjligheterna för barnen att på ett naturligt sätt ha kontakt med båda sina föräldrar bör enligt motionärerna 16 kap. 15 § tillföras ett nytt stycke enligt vilket föräldrarna gemensamt skall dela ansvaret för umgänget.

Tidigare behandling

Den i motionerna upptagna frågan om kostnaderna för umgängesresor behandlades av riksdagen vid 1976/77 års riksmöte med anledning av en motion. På hemställan av utskottet (LU 1976/77:26) avtog riksdagen motionen. Frågan kom upp på nytt i en motion till följande riksmöte. Utskottet (LU 1977/78:23) framhöll därvid att det är olyckligt om ekonomiska omständigheter lägger hinder i vägen för ett utövande av umgängesrätten. Enligt utskottet hade statsmakterna också vidtagit flera åtgärder som syftat till att förbättra den ekonomiska situationen för förälder som inte har vårdnaden om barn. Med hänsyn till vikten av att barn har möjlighet att hålla god kontakt med båda föräldrarna kunde det emellertid finnas skäl att genom ytterligare åtgärder söka undanröja hinder för utövandet av umgängesrätten i fall då barnet och den umgängesberättigade föräldern inte bor i närheten av varandra. Utan närmare utredning kunde dock utskottet inte ta ställning till vilka åtgärder som kunde vara lämpliga. Utskottet förutsatte att ensamförälderkommittén skulle komma att behandla det spörsmål som tagits upp i motionen. På utskottets hemställan avtog riksdagen motionen.

Vid 1980/81 års riksmöte behandlades en motion vari begärdes att regeringen skulle lägga fram förslag om sådan ändring av reglerna om avdrag för underhållsbidrag att föräldrar med stora kostnader för umgängesresor genom avdragsrätt vid taxeringen får kompensation för viss del av dessa kostnader. Skatteutskottet hemställde i sitt betänkande (SkU 1980/81:56) under hänvisning till ensamförälderkommitténs utredningsarbete att motionen skulle avslås. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Ensamförälderkommittén

Ensamförälderkommittén föreslår i sitt betänkande bl. a. att ett stöd i form av kontant resebidrag skall utgå vid umgänge inom landet. Bidraget skall kunna utgå till umgängesberättigade föräldrar, vårdnadshavare och barn som är bosatta inom landet.

Resebidraget föreslås utgå i förhållande till kostnaden för resa mellan barnets och den umgängesberättigade förälderns bostadsorter. Bidraget skall utgå om det styrks att resa företagits och att den umgängesberättigade och barnet träffats.

Bidraget skall kunna avse resa för antingen barnet eller den umgängesberättigade föräldern. Då barnet inte kan resa ensamt ersätts resekostnad efter samma grunder även för medföljande vuxens resa. Bidraget föreslås kunna utgå för högst fyra resor per år.

Som tidigare nämnts (s. 11) bereds kommitténs betänkande för närvarande inom regeringskansliet.

Motionsmotivering

I motion 1256 (s) framhåller motionärerna att vi i Sverige genom utredningar och statistik har en bra uppfattning om hur olika grupper ekonomiska situation ser ut. Beträffande gruppen frånskilda män saknas dock varje form av utredning och statistik.

Motionärerna pekar på att det underhåll som män döms att betala ofta är mycket betungande för dem. Ekonomiskt hamnar de i en mycket svår situation. Många av dem lever enligt motionärerna på existensminimum. Ofta uppstår stora problem om mannen vill bilda ny familj.

Vid förfrågningar hos olika myndigheter, bl. a. departement och statistiska centralbyrån, har det enligt motionärerna framkommit att inga berörda myndigheter har något som helst material om de frånskilda mäns ekonomiska status. Motionärerna förmodar att de enda som har kännedom om detta är de kommunala socialförvaltningarna.

Motionärerna framhåller att riksdag och regering skall verka för att skapa så lika levnadsvillkor som möjligt för olika grupper i samhället. För att kunna göra detta fordras att man har ett så bra underlag som möjligt. Enligt motionärerna föreligger det därför ett behov av en utredning om frånskilda mäns ekonomiska förhållanden.

Granskningsrapport från riksdagens revisorer

Riksdagens revisorer har beslutat att granska statens utgifter för bidragsförskott. Ett huvudskäl för revisorernas beslut är den snabba ökningen av statsanslaget till bidragsförskotten. Ett annat skäl är den allmänt omvittnade tungroddheten i systemet.

Granskningsarbetet har hittills resulterat i fyra rapporter nämligen (1983/84:9) Statens utgifter för bidragsförskott – Allmänna delen, (1984/85:5) Statens utgifter för bidragsförskott – 1979 års underhållsreform, bakgrund och utveckling, (1984/85:6) Statens utgifter för bidragsförskott – Ekonomiska konsekvenser av 1979 års underhållsreform, (1984/85:7) Statens utgifter för bidragsförskott – Handläggningen av bidragsförskottsärenden samt (1985/86:1) Internationell jämförelse av regelsystem för underhåll till barn.

Den första rapporten innehåller en kartläggning av problemområdet. I rapporten 1984/85:5 analyseras målen för 1979 års underhållsreform. I rapporten framförs bl. a. kritik mot att reformen inte kom att inriktas på underhållsskyldiga med svag ekonomi utan berörde samtliga underhållsskyldiga. Rapporten innehåller bl. a. en undersökning av de underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas ekonomiska förhållanden under 1980-talet och hur dessa grupper påverkats av 1979 års reform. Det konstateras att det krävs ett bättre beslutsunderlag, främst i form av officiell statistik, för en god bedömning av de underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas ekonomiska och sociala förhållanden. I syfte att få fram lämpligt beslutsmaterial för en eventuell omprövning av det gällande systemet bör enligt rapporten bl. a. statistikmaterial utvisande underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekono-

miska förhållanden och levnadsstandard, jämfört med andra föräldrars, tas fram.

LU 1985/86:1

I de två övriga rapporterna redovisas statens utgifter för bidragsförskotten budgetåren 1979/80–1983/84 samt administrationskostnaderna för systemet.

Rapporterna 1983/84:9 och 1984/85:5 och 6 har remissbehandlats. Rapport 1984/85:7 remissbehandlas för närvarande. Riksdagens revisorer beräknas slutbehandla ärendet vid årsskiftet 1985-1986.

Utskottet

Inledning

I betänkandet behandlas åtta motioner i vilka tas upp familjerättsliga frågor. Motionsspörsmålen avser underhållsbidrag till make och efterlevande makes arvsrätt, jämkning av och avdrag på underhållsbidrag till barn, fördelning av kostnaderna vid utövande av umgängesrätt, vårdnadshavares rätt att i vissa fall uppbära underhållsbidrag och bidragsförskott samt frånskilda mäns ekonomiska situation.

Under det senaste årtiondet har familjerätten varit föremål för ett fortlöpande reformarbete. Reformarbetet har gällt både giftermålsbalken (GB) och föräldrabalken (FB) och har avsett bl. a. reglerna om ingående och upplösning av äktenskap samt reglerna om vårdnad av barn och underhåll till barn.

År 1978 skedde en genomgripande reform av reglerna om underhållsskyldighet i GB och FB. Huvuddelen av reformen trädde i kraft den 1 juli 1979. Ett huvudsyfte med reformen var att underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi skulle lindras. Ett annat syfte var att få till stånd en mer enhetlig bedömning av frågor om underhållsbidrag. 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. I fråga om föräldrars underhållsskyldighet gentemot sina barn innebar reformen att underhållsplikten numera aldrig är 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.

FB:s regler om underhållsskyldighet har ånyo setts över av ensamförälderkommittén, som i sitt betänkande (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn föreslagit bl. a. genomgripande ändringar av bestämmelserna om underhållsbidrag och bidragsförskott. Förslaget innebär bl. a. en förändrad administration och samordning av systemen beträffande underhållsbidrag och bidragsförskott. Bl. a. föreslås att prövningen av underhållsbidrag förs över från de allmänna domstolarna till försäkringskassorna. Betänkandet övervägs för närvarande inom regeringskansliet. När det slutligen gäller

GB:s regler om makars ekonomiska förhållanden har regeringen år 1985 – på grundval av familjelagsakkunnigas betänkande (SOU 1981:85) Äktenskapsbalk – beslutat lagrådsremiss med förslag till äktenskapsbalk m. m. Den nya äktenskapsbalken är avsedd att ersätta GB och innefattar främst en reform av reglerna om makars egendom. Vidare föreslås ändringar i bl. a. ärvdabalken. En proposition med förslag till äktenskapsbalk väntas bli framlagd för riksdagen i början av år 1986.

Underhållsbidrag till make efter äktenskapsskillnad

1978 års reform av reglerna i GB om underhållsbidrag till make innebär att efter äktenskapsskillnad varje make skall i princip svara för sin försörjning. Om en make under en övergångstid är i behov av bidrag till sitt underhåll har han/hon 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 påverkas inte av de nya reglerna utan 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 969 (fp) framhålls att nuvarande ordning inte är godtagbar när det gäller underhållsskyldiga som uppnått pensionsåldern. Motionären anser att det inte är rimligt att den som gått i pension skall fortsätta att betala underhållsbidrag till sin frånskilda maka. Det förefaller inte heller rimligt att den som är pensionär skall behöva dra sin f. d. maka inför domstol för att få underhållsbidraget ändrat.

Enligt motionären bör en ändring komma till stånd, exempelvis genom att socialvårdsmyndigheterna träder in i den underhållsskyldiges ställe. Därvid kan regelmässigt myndigheten också genomföra en förnyad prövning av behovet och omfattningen av det fortsatta underhållet.

Motionären yrkar att riksdagen skall föreläggas ett förslag till lagändring i enlighet med det anförda.

Utskottet konstaterar att motionärens förslag syftar till att man skall få till stånd en automatisk omprövning av utgående underhållsbidrag när den underhållsskyldige maken uppnår pensionsåldern. En sådan ordning synes kunna åstadkommas på i huvudsak två sätt. Den ena lösningen skulle vara att man införde en regel om att underhållsskyldigheten alltid upphör vid den bidragsskyldiges pensionering och den andra att domstolarna ålades en skyldighet att på eget initiativ ta upp frågan om underhållsbidraget. Beträffande det första alternativet vill utskottet framhålla att det förhållandet att den underhållsskyldige uppnår pensionsåldern inte alltid innebär att denne samtidigt får så låga inkomster att underhållsbidraget bör upphöra. Följden skulle bli att det blev den underhållsberättigade i stället för som nu den underhållsskyldige som fick begära att frågan om underhållsbidraget prövas av domstol. Någon mera påtaglig fördel jämfört med nuvarande ordning skulle detta alternativ inte innebära. Det andra alternativet – även

om det praktiskt sett inte torde vara ogenomförbart – skulle enligt utskottets mening medföra ett betydande merarbete för domstolarna. Också från principiella utgångspunkter kan invändningar riktas mot denna lösning. Mål om underhållsbidrag är av dispositiv natur vilket innebär att det är parterna som rör över tvisteföremålet och någon officialprövning skall inte göras av domstolen. En skyldighet för domstolarna att självmant ta upp och pröva vissa underhållsmål är inte förenlig med nuvarande ordning.

Utöver det anförda vill utskottet peka på att underhållsskyldigheten till make numera endast undantagsvis skall fastställas för längre tid. Den av motionären väckta frågan kommer därför med tiden att förlora i betydelse. I likhet med vad utskottet uttalade år 1984 vid behandlingen av ett likartat motionsyrkande (se LU 1983/84:18) vill utskottet vidare framhålla att nuvarande jämningsregler väl tillgodoser en pensionärs önskemål om att få till stånd en ändring av underhållsskyldigheten. En anledning att ändra bidraget kan nämligen vara att den underhållsskyldige uppnått pensionsåldern.

Enligt utskottets mening får de problem som kan ha uppkommit anses bero på bristande kännedom om den närmare innebörden av 1978 års reform och de förenklade möjligheterna till omprövning av underhållsbidrag. Utskottet vill därför än en gång stryka under det angelägna i att myndigheter, advokater och andra som kommer i kontakt med frågan lämnar en så god information som möjligt till berörda pensionärer.

På grund av det anförda avstyrker utskottet bifall till motion 969.

Efterlevande makes arvsrätt

Som närmare framgår av redogörelsen ovan (s. 4) gäller enligt ärvdabalken att den avlidnes efterlevande make har arvsrätt om det inte finns bröstarvingar. Finns det bröstarvingar och har den avlidne testamenterat sin egendom till den efterlevande maken gäller vidare att bröstarvingarna alltid har rätt till laglott, dvs. hälften av den avlidnes egendom. Bestämmelserna om makes arvsrätt kompletteras av den s. k. basbeloppsregeln i 13 kap. 12 § GB. Enligt denna har den efterlevande maken rätt att vid bodelning som skall ske vid den avlidne makens död få ut så mycket av makarnas giftorätts gods att det tillsammans med den efterlevande makens enskilda egendom uppgår till ett värde motsvarande fyra basbelopp. Med stöd av basbeloppsregeln kan alltså när det är fråga om dödsbon med begränsade tillgångar den efterlevande maken få överta hela hemmet. Basbeloppsregeln gäller dock inte när den avlidne har bröstarvingar under 16 år som inte också är barn till den efterlevande maken.

I motion 1248 (m) framhålls att det i dag kan förekomma att en efterlevande make tvingas lämna sitt hem därför att bröstarvingarna vill ha ut sitt arv. Enligt motionärerna utgör basbeloppsregeln inte något effektivt hinder mot att boet delas, och med dagens höga taxeringsvärden på fastigheter är det svårt för den efterlevande att lösa ut arvingarna. Motionärerna anser det rimligt att den efterlevande alltid skall få behålla sitt hem och föreslår att make blir arvsberättigad före bröstarvingarna eller att basbe-

loppsregeln ändras. I motionen yrkas att förslag till lagändring skall föreläggas riksdagen.

Enligt utskottets mening tillgodoses motionärernas önskemål helt i den av regeringen i år beslutade lagrådsremissen med förslag till äktenskapsbalk. Förslaget innebär bl. a. att reglerna om makars och barns arvsrätt ändras så att, om någon avlider och efterlämnar make och bröstavingar, kvarlåtenskapen skall tillfalla den efterlevande maken. När den efterlevande maken i sin tur avlider, skall bröstavingarna ha rätt att få ut sitt arv efter den först avlidne. Den som är bröstaving endast till den först avlidne maken skall dock ha rätt att få ut sin arvslott genast vid dennes död. Den föreslagna äktenskapsbalken innehåller också andra regler som syftar till att öka möjligheterna för den efterlevande att behålla makarnas gemensamma hem. En proposition med förslag till äktenskapsbalk väntas, som utskottet inledningsvis redovisat, bli framlagd i början av år 1986.

På grund av det anförda anser utskottet att motion 1248 inte påkallar något initiativ från riksdagens sida.

Underhållsbidrag till barn

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. För varje helt dygn som barnet vistas hos föräldern får den underhållsskyldige göra avdrag med 1/40 av underhållsbidraget. Varar vistelsen en hel månad, blir avdraget alltså 3/4 av det månatliga underhållsbidraget. Om det finns särskilda skäl kan domstol bestämma andra villkor för denna avdragsrätt. Föräldrarna kan också själva avtala om andra villkor. Om det redan vid underhållsbidragets fastställande tagits hänsyn till att den bidragsskyldige föräldern i väsentlig mån fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig (s. k. nettoavtal) föreligger inte någon rätt till avdrag.

Den ovan angivna femdygnsregeln är tillämplig också när bidragsförskott utgår. Är den underhållsskyldige återbetalningsskyldig gentemot försäkringskassan har han således rätt att göra avdrag på det belopp han skall betala, och det utgående bidragsförskottet reduceras i motsvarande mån.

I motion 836 (m) framhålls att det genomsnittliga underhållsbidraget är 400 kr. i månaden och avdraget blir då 10 kr. per dag. Enligt motionärerna har reglerna om *avdragsrätt* när bidragsförskott utgår medfört ett betydande arbete för försäkringskassorna. Motionärerna anser att de administrativa kostnaderna för systemet inte står i rimlig proportion till vinsten för den underhållsskyldige. I motionen yrkas att riksdagen skall föreläggas förslag som innebär att frågan om avdrag på underhållsbidrag skall regleras genom avtal och att försäkringskassorna kopplas bort från den administrativa hanteringen av avdrag.

I motion 1666 (c) begärs en översyn av underhållsreglerna såvitt gäller dels rätten till jämkning, dels avdragsrättens utformning. Frågan om jämkning behandlar utskottet nedan. När det gäller avdragsrätten framhåller motionären att det förekommer att barnet vistas hos den underhållsskyldige var och varannan helg, ibland sammanlagt 15 dagar under en månad, utan att denne kan göra avdrag på underhållet. Motionären anser att det uppenbarligen finns skäl att se över regeln om avdrag på underhåll och t. ex. ersätta den med en bestämmelse som möjliggör avdrag när vistelsen hos den underhållsskyldige överskrider ett visst antal dagar per månad.

Utskottet erinrar om att frågan hur avdragsrätten skulle utformas övervägdes ingående av riksdagen då reglerna infördes (prop. 1978/79:12, LU 1978/79:9). I yttrande till lagutskottet över propositionen och motioner i frågan framhöll socialutskottet bl. a. att i de fall där föräldrarna inte sammanbor är det 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 enligt socialutskottet för att avdragsrätten borde ges en generös utformning. Vid ett ställningstagande till frågan 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 avdragsregeln även skulle tillämpas inom bidragsförskottssystemet var det vidare angeläget att bestämmelserna utformades så att de inte förorsakade försäkringskassornas administrativt merarbete. Socialutskottet ansåg att en avdragsrätt vid vistelser som varar mindre än fem dygn i sträck otvivelaktigt skulle medföra en väsentligt ökad arbetsbelastning för försäkringskassorna. Enligt socialutskottets mening utgjorde förslagen i propositionen en rimlig avvägning mellan de delvis motstridiga intressen som gör sig gällande vid ett ställningstagande till avdragsrättens omfattning.

Lagutskottet delade den uppfattning som kommit till uttryck i socialutskottets yttrande. Utskottet påpekade också bl. a. att föräldrarna när det gäller underhållsbidrag har full frihet att avtala om att andra villkor än dem som anges i huvudregeln och att domstol har möjlighet att avvika från huvudregeln.

Spörsmålet om avdragsrättens utformning har sedan bestämmelserna trädde i kraft aktualiserats i riksdagen genom motioner till 1979/80 och 1982/83 års riksmöten. Motionerna har avslagits av riksdagen (se LU 1979/80:26 och 1982/83:24).

Ensamförälderkommittén har i betänkandet (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn också tagit upp reglerna om avdragsrätt. Enligt kommittén finns det skäl till en ändring så att också fortlöpande umgänge under kortare tid än fem hela dygn skall kunna beaktas. Kommittén anser dock att starka skäl, bl. a. risken för onödiga konflikter, talar för att den nuvarande femdygnsregeln behålls. Däremot föreslår kommittén att möjligheten för domstol att förordna om avdragsrätt vid kortare umgängestid

slopas och att s. k. nettoavtal skall beaktas inom ramen för bidragsförskottssystemet. Kommittén konstaterar att sistnämnda ordning medför att avdraget regleras mellan parterna utan försäkringskassans inblandning. När det gäller storleken av avdraget föreslår kommittén att avdraget skall vara 1/40 av bidragsförskottets belopp i stället för av underhållsbidragets och att avdragsbeloppet som kompensation för umgängeskostnader helt eller delvis skall kunna utbetalas till den underhållsskyldige om han är bidragsskyldig med lägre belopp än bidragsförskottet.

Kommitténs förslag bereds för närvarande inom regeringskansliet.

När det gäller utformningen av avdragsrätten anser utskottet att det i vart fall för närvarande saknas anledning för riksdagen att frånga sitt tidigare ställningstagande i frågan. Spörsmålet om avdragsrätten har emellertid nära anknytning till det beredningsarbete beträffande bidragsförskottssystemet som pågår inom regeringskansliet. Skulle detta arbete leda till att bidragsförskottssystemet ändras kan det finnas anledning att ta upp spörsmålet till förnyad prövning. Utskottet vill vidare framhålla att föräldrarna redan nu har möjlighet att avtala om att kortare vistelse skall medföra avdrag. En annan möjlighet som står dem till buds är att träffa s. k. nettoavtal och därvid ta hänsyn till den sammanlagda umgängestiden i stället för varje umgängesperiods längd. Om ensamförälderkommitténs ovan redovisade förslag beträffande nettoavtalen genomförs kan sådana avtal komma att bli vanligare än de är i dag.

Vad härefter angår motion 836 vill utskottet endast hänvisa till att motionärernas önskemål om en förenklad administrativ ordning i inte obetydlig utsträckning tillgodoses genom ensamförälderkommitténs förslag. Regeringens ställningstagande till förslaget bör inte föregripas.

På grund av det anförda anser utskottet att motion 836 och motion 1666 i denna del inte bör föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Beträffande den i motion 1666 väckta frågan om *jämkning av underhållsbidrag* vill utskottet erinra om att dom eller avtal om underhållsbidrag kan jämkas bl. a. om ändring i förhållandena föranleder det. Exempelvis kan jämkning ske om den underhållsskyldiges inkomstförhållanden ändras. Varje tillfällig förändring kan dock inte föranleda att underhållsbidraget jämkas utan det krävs en mera varaktig förändring. Ett annat exempel på fall då jämkning kan ske är när den bidragsskyldige får ett nytt barn att försörja.

I motionen framhålls att den nuvarande ordningen medför att en underhållsskyldig i praktiken förhindras att ta ut full föräldraledighet efter ett nytt barns födelse, dvs. också under den tid som inte täcks av den inkomstrelaterade föräldrapenningen. Att betala fullt underhållsbidrag då endast föräldrapenning på garantinivån kan utgå är enligt motionären inte möjligt. Motionären anser därför att det finns anledning att pröva möjligheterna att tillfälligt jämka underhållsbidraget då föräldern är föräldraledig. För att trygga den underhållsberättigades situation bör man försöka finna former för ett kompletterande stöd från samhällets sida.

Utskottet kan i och för sig ställa sig bakom syftet med motionen, nämligen att samhället bör underlätta för båda föräldrarna att utnyttja föräldraledigheten och rätten till föräldrapenning. Utskottet kan däremot inte dela uppfattningen att en sådan mera kortvarig föräldraledighet som motionären

närmast synes avse bör kunna föranleda jämkning av underhållsbidraget. Enligt utskottets mening finns det många andra fall där underhållsskyldigs inkomster tillfälligtvis kan försämrats och där lika starka skäl talar för en lättnad i underhållsördan. Om en generell möjlighet till jämkning infördes också då förändringarna i den underhållsskyldiges situation är av tillfällig natur skulle enligt utskottet arbetsbelastningen på domstolar, försäkringskassor och andra berörda myndigheter öka väsentligt. Det skulle också uppstå en ryckighet i utbetalningen av underhållsbidrag som skulle vara till nackdel för de bidragsberättigade barnen.

Utskottet kan således inte tillstyrka en sådan översyn som begärs av motionären. I vad mån det kan finnas skäl att inom ramen för bidragsförskottssystemet beakta tillfälliga inkomstbortfall anser sig utskottet inte böra ta ställning till. Som tidigare redovisats pågår det för närvarande ett beredningsarbete inom regeringskansliet på grundval av ensamförälderkommitténs förslag. Utskottet anser sig kunna förutsätta att det i motionen påtalade problemet därvid uppmärksammas.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motion 1666 också i förevarande del.

I motion 1668 (c) tas upp en fråga om *utbetalning av underhållsbidrag och bidragsförskott*. Enligt FB skall underhållsbidrag betalas förskottsvis för kalendermånad till vårdnadshavaren eller vid gemensam vårdnad till den förälder som bor tillsammans med barnet. Också bidragsförskott skall utbetalas till vårdnadshavaren. Om barnet vistas i annat enskilt hem än vårdnadshavarens får försäkringskassan efter framställning av vårdnadshavaren betala förskottet till den som fostrar barnet. Om det föreligger synnerliga skäl får förskottet, efter framställan av socialnämnd, betalas ut till lämplig person eller till nämnden att användas för barnets bästa.

I motionen anförts att de nuvarande reglerna i vissa fall inte leder till godtagbara resultat. Som exempel anför motionären ett fall då modern efter skilsmässa får vårdnaden om ett barn och blir berättigad till bidragsförskott, som återkrävs av fadern. Modern bosätter sig sedermera i utlandet och morföräldrarna tar hand om barnet. Trots detta uppbär hon fortfarande bidragsförskottet eftersom det inte föreligger sådana synnerliga skäl att försäkringskassan kan betala ut bidragsförskottet till någon annan person. Med synnerliga skäl avses nämligen bl. a. att vårdnadshavaren använder pengarna till narkotika, alkohol eller olovligt spel. Den nuvarande lagtexten och dess förarbeten ger enligt motionären inte tillräckligt stöd för att bidragsförskottet skall kunna betalas ut så att det kommer barnet till godo. Motionären yrkar därför att lagtexten ändras.

Utskottet vill för sin del framhålla att reglerna om utbetalning av underhållsbidrag och bidragsförskott skall ses mot bakgrund av att vårdnadshavaren skall svara för inte bara den rättsliga vårdnaden om barnet utan också den faktiska vården. Vårdnadshavaren är därvid skyldig att se till att barnets behov blir tillgodosedda. Om vårdnadshavaren såsom i det av motionären anförda exemplet lämnar ifrån sig barnet och i övrigt stadigvarande undandrar sig sitt vårdnadsansvar torde det enligt utskottets mening finnas förutsättningar för att vårdnaden skall kunna överflyttas. Genom en överflyttning av vårdnaden säkerställs att underhållsbidrag och bidragsför-

skott för framtiden utbetalas till rätt person så att de kommer barnet till godo. På grund av det anförda kan utskottet inte tillstyrka bifall till motion 1668. Skulle det finnas ett behov av en ändring av reglerna om utbetalning av bidragsförskott förutsätter emellertid utskottet att frågan uppmärksammas vid det pågående beredningsarbetet beträffande bidragsförskottssystemet.

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 972 (m) och 1255 (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 förses med ett tillägg vari det klargörs att umgängeskostnaderna skall delas mellan föräldrarna.

Som utskottet framhållit då frågan om umgängeskostnaderna tidigare varit aktuellt (se senast LU 1977/78:23) 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 föreslår i sitt betänkande att ett stöd i form av kontant resebidrag skall utgå vid umgänge inom landet. Bidraget skall kunna utgå till umgängesberättigade föräldrar, vårdnadshavare och barn som är bosatta inom landet. Bidraget skall kunna avse resa antingen för barnet eller den umgängesberättigade föräldern. Då barnet inte kan resa ensamt ersätts resekostnad efter samma grunder även för medföljande vuxens resa. Bidraget föreslås kunna utgå för högst fyra resor per år.

Innan resultatet föreligger av det beredningsarbete som pågår beträffande ensamförälderkommitténs förslag bör enligt utskottets mening något slutligt ställningstagande till motionärernas önskemål om lagändring inte göras. Motionerna 972 och 1255 bör därför inte föranleda någon riksdagens vidare åtgärd.

I motion 1256 (s) framhålls att underhållsskyldigheten ofta är en tung ekonomisk börda för de frånskilda männen. Ekonomiskt hamnar de i en mycket svår situation. Många av dem lever enligt motionärerna på existensminimum. Ofta uppstår stora problem om mannen vill bilda ny familj.

Motionärerna påpekar att vi i Sverige saknar varje form av utredning och statistik beträffande de frånskilda männens ekonomiska förhållanden. För att riksdag och regering skall kunna fylla sin uppgift att skapa så lika levnadsvillkor som möjligt för olika samhällsgrupper krävs enligt motionärerna att det finns ett tillfredsställande beslutsunderlag. Motionärerna anser därför att det finns ett behov av en utredning om frånskilda mäns ekonomiska situation och yrkar att det anförda skall ges regeringen till känna.

Med anledning av vad som anförs i motionen vill utskottet erinra om att ett huvudsyfte med 1978 års reform av underhållsreglerna var att underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi skulle lindras. Onekligen finns det emellertid fortfarande många frånskilda män som har en svår ekonomisk ställning. Detsamma gäller också de ensamstående vårdnadshavarna. Sistnämnda grupps ekonomiska förhållanden har belysts av ensamförälderkommittén. När det gäller de frånskilda männen däremot är det som motionärerna framhåller en brist att vi saknar tillfredsställande underlag för en närmare bedömning av deras situation.

Som närmare redovisats ovan (s. 13 och 14) granskar riksdagens revisorer för närvarande statens utgifter för bidragsförskott. Arbetet har hittills resulterat i bl. a. en rapport (1984/85:5) i vilken målen för 1978 års underhållsreform analyseras. Rapporten innehåller en undersökning av de underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas ekonomiska förhållanden under 1980-talet och hur dessa grupper påverkats av 1978 års reform. Det konstateras att det krävs ett bättre beslutsunderlag, främst i form av officiell statistik, för en god bedömning av de underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas ekonomiska och sociala förhållanden. I syfte att få fram lämpligt beslutsmaterial för en eventuell omprövning av det gällande systemet bör enligt rapporten bl. a. statistikmaterial utvisande underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden och levnadsstandard – jämfört med andra föräldrars – tas fram.

Riksdagens revisorer beräknas slutbehandla ärendet vid årsskiftet 1985-1986.

Enligt utskottets mening bör revisorerens ställningstagande i ärendet inte föregripas. Riksdagen bör därför inte nu vidta någon åtgärd med anledning av motion 1256.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *underhållsbidrag till make* att riksdagen avslår motion 1984/85:969,
2. beträffande *efterlevande makes arvsrätt* att riksdagen avslår motion 1984/85:1248,

3. beträffande *underhållsbidrag till barn*
att riksdagen avslår motionerna 1984/85:836, 1984/85:1666 och 1984/85:1668,

4. beträffande *umgängeskostnader*
att riksdagen avslår motionerna 1984/85:972 och 1984/85:1255,

5. beträffande *frånskilda mäns ekonomiska situation*
att riksdagen avslår motion 1984/85:1256.

Stockholm den 5 november 1985

På lagutskottets vägnar

Per-Olof Strindberg

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Owe Andréasson (s), Stig Gustafsson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inga-Britt Johansson (s), Inger Hestvik (s), Bengt Harding Olson (fp), Nic Grönvall (m), Gunnar Thollander (s), Marianne Karlsson (c), Berit Löfstedt (s), Ewa Hedkvist Petersen (s) och Ewy Möller (m).

