

Socialutskottets yttrande

1978/79:2 y

över i propositionen 1978/79:12 framlagda förslag till lag om ändring i barnavårdslagen (1960:97) och lag om ändring i lagen (1964:143) om bidragsförskott jämte motioner

Till lagutskottet

Lagutskottet har den 17 oktober och den 9 november 1978 beslutat inhämta socialutskottets yttrande över propositionen 1978/79:12 om underhåll till barn och frånskilda, m. m., såvitt avser i propositionen framlagda förslag till lag om ändring i barnavårdslagen (1960:97) och lag om ändring i lagen (1964:143) om bidragsförskott jämte följande motioner, nämligen motionen 1978/79:29 av Lennart Andersson m. fl. (s), såvitt avser yrkandena 1, 2, 3, 4 och 6, motionen 1978/79:31 av Lars Werner m. fl. (vpk), motionen 1978/79:34 av Olle Göransson (s) och Kerstin Andersson i Kumla (s), motionen 1978/79:36 av Martin Olsson m. fl. (c), såvitt avser yrkandena 2 och 5 samt motionen 1978/79:37 av Alf Wennerfors (m).

Utskottet

Inledning

I propositionen föreslås nya regler om den familjerättsliga underhållsskyldigheten. Reformen innefattar en fullständig revision av de civilrättsliga reglerna i föräldrabalken och giftermålsbalken men berör också lagen om bidragsförskott och annan lagstiftning. Ett huvudsyfte är att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga som har svag ekonomi. Förslagen innebär bl. a. följande.

Föräldrarnas underhållsskyldighet mot sina barn begränsas i princip till att gälla till dess barnet fyller 18 år. Om barnet då inte har avslutat gymnasiestudier eller annan grundutbildning, står underhållsskyldigheten likväl kvar så länge barnet studerar. Den upphör dock senast när barnet fyller 21 år.

Föräldrarnas underhållsplikt blir i fortsättningen aldrig ovillkorlig utan görs beroende av föräldrarnas ekonomiska förmåga och barnets behov. I lagen skrivs in en rätt för en förälder att förbehålla sig ett belopp för sitt eget underhåll när underhållsbidrag skall bestämmas till ett barn. Förbehållsbeloppet bestäms med ledning av ett normalbelopp för levnadskostnader. Normalbeloppet per år utgör 1,2 basbelopp enligt lagen om allmän försäkring (med basbeloppet som sedan april 1978 utgör 12 600 kr. blir normalbeloppet 1 260 kr. i månaden). Till detta kommer skälig kostnad för bostad. I vissa fall kan den underhållsskyldige förbehållas även belopp för hemmavarande makes eller samboendes underhåll. Också försörjningsskyldigheten mot barn

som vistas hemma beaktas när bidraget skall beräknas.

Reglerna om förbehållsbelopp syftar till större enhetlighet i rättstillämpningen. Meningen är att de skall kompletteras med vissa centralt meddelade riktlinjer till barnavårdsnämnder och försäkringskassor om hur underhållsbidrag bör beräknas.

Indexhöjningarna av underhållsbidrag till barn dämpas. De årliga höjningarna begränsas i fortsättningen till 7/10 av höjningen av basbeloppet. En höjning som hittills skulle ha varit 10 % blir alltså endast 7 %. Vidare görs inte någon indexändring av sådana bidrag som har bestämts högst tre månader före en generell ändring.

En nyhet är att en förälder som är skyldig att betala underhållsbidrag får rätt till avdrag på bidraget, om han eller hon har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn. Avdraget föreslås bli 1/40 av underhållsbidraget för varje helt dygn som barnet vistas hos föräldern. Varar vistelsen en hel månad, blir avdraget alltså 3/4 av månadsbidraget. Om det finns särskilda skäl kan domstol bestämma andra villkor för denna avdragsrätt. Föräldrarna kan också själva avtala om andra villkor. Avdraget beaktas i princip även i fall då bidragsförskott utgår.

Bestämmelserna om jämkning av domar och avtal om underhållsbidrag har setts över. Möjligheterna ökas att i en och samma rättegång få prövat en underhållsskyldigs underhållsansvar mot flera barn. Försäkringskassorna får lättare att meddela eftergift enligt bidragsförskottslagen av återkrav mot den bidragsskyldige för förskott som har lämnats barnet.

Föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn kan f. n. inte förpliktas att utge underhållsbidrag till barnet. Något bidragsförskott kan inte heller lämnas. För att inte institutet gemensam vårdnad i praktiken skall förbehållas föräldrar som är ekonomiskt oberoende och inte behöver samhällets stöd införs rätt till underhållsbidrag och bidragsförskott även i fall då föräldrar som har del i vårdnaden inte båda varaktigt bor tillsammans med barnet. I samband härmed föreslås en regel om behovsprövning av bidragsförskott.

Huvuddelen av reformen föreslås träda i kraft den 1 juli 1979. För vissa av de nya reglerna föreslås andra tider för ikraftträdandet. Bl. a. skall rätten till avdrag på underhållsbidrag och på bidragsförskott träda i kraft först den 1 januari 1980.

Till grund för förslagen i propositionen ligger ett år 1977 av familjelags-sakkunniga avgivet delbetänkande (SOU 1977:37) Underhåll till barn och fränskilda. Betänkandet har varit föremål för en omfattande remissbehandling.

Sedan betänkandet framlades, har regeringen år 1977 tillkallat en kommitté (S 1977:16) för översyn av samhällsstödet till ensamstående föräldrar. I direktiven framhålls att samhällsutvecklingen har ändrat förutsättningarna för existerande former av stöd till de särlevande föräldrarna och aktualiserat samhällsinsatser i delvis andra former. Kommittén har till uppgift att klarlägga vilka behov av särskilda stödåtgärder som numera finns för familjer

där föräldrarna lever åtskilda eller en förälder saknas utöver de generellt verkande insatserna för alla barnfamiljer. Utgångspunkten bör vara att stödet skall riktas till barnen. Vidare bör syftet med samhällsstödet vara att barn till föräldrar som lever åtskilda och barn vars ena förälder saknas skall tillförsäkras levnadsvillkor som så långt möjligt är likvärdiga dem som tillkommer barn med sammanboende föräldrar. Kommittén skall bl. a. studera om de nuvarande särskilda stödformerna för ensamstående föräldrar är rätt utformade i förhållande till de särskilda stödbehoven hos denna grupp. Kommittén skall också uppmärksamma frågan om avvägningen mellan vårdnadshavarens och den underhållsskyldige förälderns försörjningsinsatser med hänsyn bl. a. till i vilken utsträckning de har utgifter för barnet samt deltar i vården och omsorgen om dem.

I det följande behandlar utskottet under särskilda avsnitt förslaget till ändring av lagen om bidragsförskott i de delar som berörs av motionsyrkanden. I övrigt föranleder propositionen såvitt gäller de förslag som socialutskottet har att yttra sig över inte några erinringar från utskottets sida.

Bidragsförskott vid gemensam vårdnad

Bidragsförskott utgår f. n. till barn i fall då barnet står under endast den ene förälderns vårdnad eller då ingen av föräldrarna har vårdnaden. Har bara den ene föräldern vårdnaden utgår bidragsförskottet enligt huvudregeln med ett årligt belopp som motsvarar 40 % av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, dvs. f. n. 5 040 kr. per år eller 420 kr. i månaden.

Vid en reform år 1976 (prop. 1975/76:170, LU 1975/76:33, rskr 1975/76:397) ändrades reglerna om vårdnad så att inte bara gifta föräldrar utan även fränskilda och ogifta föräldrar numera har möjlighet att ha gemensam vårdnad om sina barn och detta oavsett om föräldrarna bor tillsammans eller ej. Väljer föräldrar att i enlighet med de nya vårdnadsreglerna utöva vårdnaden gemensamt kan emellertid bidragsförskott f. n. inte utgå. Inte heller är någon av föräldrarna skyldig att betala underhållsbidrag enligt reglerna i föräldrabalken.

Som inledningsvis berörts föreslås i propositionen att förälder, som har vårdnaden om barn gemensamt med den andre föräldern, skall bli skyldig att betala underhållsbidrag till barnet under förutsättning att barnet varaktigt bor tillsammans med endast den andre föräldern. Vidare föreslås att 1 § lagen om bidragsförskott ändras så att bidragsförskott skall kunna utges till barnet i förhållande till den förälder som sålunda skall vara bidragsskyldig.

I motionen 1978/79:29 av Lennart Andersson m. fl. (s) riktas kritik mot den föreslagna ordningen och yrkas (yrkandet 1) att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till ett samhällsstöd till föräldrar med gemensam vårdnad i enlighet med vad som anförs i motionen. Motionärerna anser att ett system med underhållsbidrag vid gemensam vårdnad strider mot den gemensamma vårdnadens idé. En lösning som på sikt bättre stämmer överens med tanken

bakom vårdnadsreformen är enligt motionen att – oavsett var barnet för tillfället vistas – bidragsförskott på begäran av föräldrarna betalas ut till den av dem de bestämmer och att de blir solidariskt återbetalningsskyldiga på grundval av en på medeltalet av föräldrarnas inkomster beräknad underhållsskyldighet. Med hänsyn till angelägenheten av att rätten till bidragsförskott snarast införs för särlevande föräldrar med gemensam vårdnad vill motionärerna inte motsätta sig att förslaget i propositionen genomförs. I motionen framhålls emellertid att regeringen skyndsamt bör lägga fram förslag till samhällsstöd för föräldrar med gemensam vårdnad, vilket – utan att det bryter mot principerna för stödet till ensamstående föräldrar i övrigt – gör det möjligt för föräldrarna att dela det faktiska ansvaret för barnet.

Utskottet vill till en början framhålla att bidragsförskotten utgör ett betydelsefullt inslag i samhällsstödet till barn vars föräldrar inte bor tillsammans. Enligt utskottet är det otillfredsställande att rätten till bidragsförskott skall vara beroende av om föräldrarna delar den rättsliga vårdnaden eller ej. Som framhölls vid riksdagsbehandlingen 1976 av vårdnadsreformen och som också understryks av departementschefen i den nu aktuella propositionen är en ändring av lagstiftningen på området särskilt angelägen med hänsyn till att det annars finns risk för att institutet gemensam vårdnad för inte sammanboende föräldrar i huvudsak förbehålls dem som är ekonomiskt oberoende och inte behöver samhällets stöd.

Enligt utskottets mening är det således viktigt att reglerna om bidragsförskott nu ändras så att ingen behöver avstå från gemensam vårdnad av ekonomiska skäl. Beträffande propositionens förslag till lösning av frågan vill utskottet emellertid i likhet med motionärerna framhålla att reglerna om underhållsbidrag och bidragsförskott vid gemensam vårdnad synes mindre väl förenliga med tankegångarna bakom vårdnadsreformen. En viktig förutsättning för att föräldrar som inte är gifta med varandra skall kunna utöva vårdnaden gemensamt är nämligen att de är ense om att dela vårdnadsansvaret. En gemensam rättslig vårdnad innebär att föräldrarna tillsammans skall besluta i en mängd frågor som rör barnet, t. ex. vem som skall handha den faktiska vården, hur barnets fostran och studier skall tillgå och hur mycket var och en av föräldrarna skall bidra med till barnets underhåll. Enligt utskottets mening torde endast i undantagsfall föräldrar klara av att utöva vårdnaden gemensamt om de är oense i fråga om hur underhållsskyldigheten skall fullgöras och därför måste tillgripa utvägen att få underhållsbidrag fastställt. Som framhölls av föredragande statsrådet i den ovan nämnda propositionen 1975/76:170 kan ett skäl för en upplösning av föräldrarnas gemensamma vårdnad vara att någon av föräldrarna undandrar sig sin skyldighet att bidra till barnets underhåll.

Som närmare redovisats ovan (s. 2 och 3) pågår f. n. en översyn av bidragsförskottssystemet och andra former av samhällsstöd för ensamstående föräldrar. Med hänsyn till innehållet i direktiven ankommer det på utredningen att pröva frågan hur samhällsstödet till föräldrar med gemensam

vårdnad skall utformas. Något initiativ från riksdagens sida med anledning av motionen 1978/79:29 i förevarande del är därför inte erforderligt.

Behovsprövning av bidragsförskott

Enligt 2 § lagen om bidragsförskott föreligger inte rätt till bidragsförskott om barnet bor ihop med den underhållsskyldige. Bidragsförskott utgår inte heller om det föreligger grundad anledning anta att den underhållsskyldige betalar fastställt underhållsbidrag och bidraget inte understiger bidragsförskottet eller om det är uppenbart att den underhållsskyldige på annat sätt sörjt eller sörjer för att barnet får motsvarande underhåll. Slutligen kan bidragsförskott vägras om vårdnadshavaren uppenbarligen utan giltigt skäl underlåter att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidrag eller faderskap till barnet fastställt.

I propositionen föreslås att bidragsförskott inte heller skall lämnas om barnet av annat skäl uppenbarligen saknar behov av bidragsförskott (2 § d). Av propositionen (s. 93) framgår att förslaget i första hand motiverats av behovet av en bestämmelse som gör det möjligt att ingripa mot missbruk av bidragsförskottssystemet vid gemensam vårdnad. Enligt departementschefen bör emellertid en bestämmelse om behovsprövning inte införas enbart för de fall där föräldrarna har gemensam vårdnad. Begränsningar i rätten till bidragsförskott bör verka generellt och inte inrikta sig bara på en viss grupp människor.

I motionen 1978/79:29 av Lennart Andersson m. fl. (s) yrkas (yrkandet 2) avslag på propositionen i förevarande del. Motionärerna anser att den nya bestämmelsen inte är nödvändig för att förebygga de mycket fåtaliga fall av missbruk av bidragsförskottssystemet vid gemensam vårdnad, som kan tänkas förekomma under överskådlig tid. Vidare pekas på att regeln fått en alldeles för generell avfattning och att den kommer att leda till en försämring av de underhållsberättigades situation. Enligt motionärerna finns det inte något skäl som talar mot att man avvaktar resultatet av det pågående utredningsarbetet angående samhällsstödet till ensamstående föräldrar, innan man överväger en bestämmelse som den föreslagna.

Också i motionen 1978/79:36 av Martin Olsson m. fl. (c) kritiseras den föreslagna bestämmelsen. Motionärerna framhåller att den – med hänsyn till departementschefens motivuttalanden (se prop. s. 198 och 199) – kommer att leda till att inte bara höginkomsttagare utan också ensamstående föräldrar med en månadsinkomst av omkring 4 000 kr. kommer att bli utan bidragsförskott till sina barn. Det framhålls vidare att det är något förvånande att nya regler om grunderna för bidragsförskott föreslås medan en utredning av frågan om samhällsstödet till ensamstående föräldrar pågår. Motionärerna har dock förståelse för att förslaget kan vara motiverat men anser att tillämpningsområdet för regeln om behovsprövning bör begränsas till gemensam vårdnad, eftersom syftet med införandet av regeln främst är att

föräldrar med gemensam vårdnad skall förhindras missbruka bidragsförskottssystemet. Genom en sådan inskränkning av tillämpningsområdet drabbas inte någon grupp som f. n. har rätt till bidragsförskott. I motionen yrkas (yrkandet 5) att den nya bestämmelsen skall gälla endast barn som står under vårdnad av båda föräldrarna.

Som framhålls av departementschefen kan de nya reglerna om bidragsförskott vid gemensam vårdnad tänkas inbjuda till missbruk av bidragsförskottssystemet i något större utsträckning än de regler som f. n. gäller. Enligt utskottets mening är det självfallet angeläget att förhindra att samhällets resurser för stöd åt barnfamiljerna utnyttjas på ett obehörigt sätt. Skäl finns därför som talar för att bidragsförskott bör kunna vägras i fall då förmånen framstår som klart oberättigad. Vid en bedömning av propositionens förslag i nu aktuell del måste emellertid beaktas att, som tidigare berörts, utformningen av bidragsförskottssystemet f. n. är föremål för en genomgripande översyn. Enligt utskottets mening bör resultatet av utredningsarbetet avvaktas innan man tar ställning till huruvida en regel om behovsprövning av bidragsförskott bör införas. Vid ställningstagandet har utskottet även tagit hänsyn till att propositionen utöver den nu aktuella regeln om behovsprövning innehåller förslag till vissa andra bestämmelser som syftar till att förhindra att föräldrar skall göra en obehörig vinst genom bidragsförskottssystemet (4 § fjärde stycket och 4 a § första stycket). Med hänsyn till angelägenheten av att missbruk av bidragsförskottssystemet kan förhindras förutsätter utskottet att kommittén för översyn av samhällsstödet till ensamstående föräldrar ägnar uppmärksamhet åt frågan och följer utvecklingen när det gäller tillämpningen av den nya regeln om bidragsförskott vid gemensam vårdnad.

På grund av det anförda tillstyrker utskottet bifall till motionen 1978/79:29, yrkandet 2, och avstyrker således förslaget till ändring av lagen om bidragsförskott såvitt avser 2 § d). Härigenom tillgodoses i väsentlig mån också önskemålen i motionen 1978/79:36 yrkandet 5.

Avdrag på bidragsförskott

Enligt 7 kap. 4 § förslaget till ändring av föräldrabalken skall förälder som är skyldig att utge underhållsbidrag i viss utsträckning få göra avdrag på underhållsbidraget för de kostnader som uppkommer när barnet vistas hos henne eller honom. Som huvudregel gäller att avdrag får göras med 1/40 av det månatliga underhållsbidraget för varje helt dygn av barnets vistelse. En förutsättning för avdragsrätten är att föräldern haft barnet hos sig en sammanhängande tid av minst fem dygn.

Har förälder rätt till avdrag på underhållsbidrag enligt 7 kap. 4 § föräldrabalken skall avdragsrätten under vissa närmare angivna förutsättningar också beaktas vid återkrav på bidragsförskott (15 § andra stycket förslaget till ändring av lagen om bidragsförskott). I de fall avdragsrätten beaktas vid

återkrav på bidragsförskott skall enligt 4 a § andra stycket förslaget till ändring av lagen om bidragsförskott vidare gälla att det till barnet utgående bidragsförskottet skall minskas med avdragsbeloppet.

I motionerna 1978/79:31 av Lars Werner m. fl. (vpk), 1978/79:34 av Olle Göransson (s) och Kerstin Andersson i Kumla (s) samt 1978/79:37 av Alf Wennerfors (m) framställs yrkanden om att bestämmelsen i 7 kap. 4 § föräldrabalken skall ges en annan utformning i tre avseenden. För det första vill motionärerna att den underhållsskyldige skall få göra avdrag så snart han eller hon haft barnet hos sig en sammanlagd tid av minst tre dygn under en kalendermånad. Vidare vill motionärerna att tiden för barnets vistelse inte skall räknas i hela kalenderdygn utan i 24-timmarsperioder från tidpunkten då barnet mottogs hos den underhållsskyldige. Slutligen yrkas det att avdraget skall bestämmas till 1/30 av det månatliga underhållsbidraget. Till stöd för yrkandena återopas i motionerna att avdragsrätten bör utformas så att den stimulerar till täta och regelbundna kontakter mellan föräldrar och barn och att avdrag därför bör få ske också i fall när föräldern har barnet hos sig kortare tider under en viss period. Vidare anser motionärerna att den i propositionen föreslagna regeln om att endast hela kalenderdygn skall räknas inte är rimlig. Enligt motionärerna bör den tid barnet faktiskt varit hos föräldern läggas till grund för avdragsrätten. Härigenom uppnås bl. a. att avdrag får ske vid umgängen under veckoslut. Slutligen framhåller motionärerna att under den tid, då barnet vistas hos den underhållsskyldige föräldern, den andra föräldern inte har några andra kostnader för barnet än de fasta utgifterna. Dessa täcks i stort sett av bostads- och barnbidrag. Skäl saknas därför enligt motionärerna för att avdragsrätten skall begränsas till tre fjärdedelar av bidraget.

Utskottet vill för sin del framhålla 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. Som departementschefen framhåller får denna kontakt inte försvåras av att föräldern inte har råd att utöver underhållsbidraget bekosta barnets vistelse hos honom eller henne i någon större utsträckning. Starka skäl finns således för att avdragsrätten bör ges en generös utformning. Vid ett ställningstagande till frågan måste emellertid också andra omständigheter vägas in. Sålunda gäller det att skapa ett system som ter sig rättvist också för den andre föräldern och som inte leder till onödiga konflikter mellan föräldrarna. Med hänsyn till att en regel om avdragsrätt även skall tillämpas inom bidragsförskottssystemet är det vidare angeläget att bestämmelserna utformas så att de inte förorsakar försäkringskassorna administrativt merarbete. Från dessa utgångspunkter ter sig de i motionerna framlagda förslagen mindre tillfredsställande. Utskottet vill särskilt peka på att den förordade 24-timmarsregeln i praktiken kan leda såväl till tvister mellan föräldrarna om när barnet skall lämnas och hämtas som till problem för försäkringskassorna. Beträffande

förslaget att avdrag skall få ske redan när den underhållsskyldige haft barnet hos sig en sammanlagd tid av tre dagar under en kalendermånad bör framhållas att det otvivelaktigt skulle komma att medföra en väsentligt ökad arbetsbelastning för försäkringskassorna.

Vad härefter gäller frågan om avdragets storlek kan det i och för sig förefalla skäligt att avdraget bestäms till 1/30. Som departementschefen framhåller tar emellertid en sådan regel 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 utskottets mening medföra en ekonomisk belastning för den inte bidragsskyldige föräldern och skapa ett motstånd hos denne mot utövandet av umgängesrätten.

Enligt utskottets mening utgör förslagen i propositionen en rimlig avvägning mellan de delvis motstridiga intressen som gör sig gällande vid ett ställningstagande till avdragsrättens omfattning. Såvitt gäller bidragsförskotten anser utskottet således att propositionen bör bifallas och att motionerna bör avstyrkas. Med hänsyn till umgängesfrågornas betydelse förutsätter utskottet att regeringen med uppmärksamhet följer utvecklingen när det gäller tillämpningen av de nya reglerna om avdragsrätt.

Som ovan berörts skall rätten till avdrag på underhållsbidrag kunna beaktas vid återkrav på bidragsförskott enligt 15 § andra stycket förslaget till ändring av lagen om bidragsförskott. En förutsättning härför är dock att den underhållsskyldige inom tre månader från utgången av den kalendermånad då barnets vistelse hos föräldern upphörde anmäler till försäkringskassan att han eller hon är berättigad till avdrag. Har den underhållsskyldige fått avdrag vid återkrav på bidragsförskott skall det härefter utgående bidragsförskottet minskas i motsvarande mån.

I motionen 1978/79:36 av Martin Olsson m. fl. (c) yrkas (yrkandet 2) att riksdagen beslutar ge regeringen till känna vad i motionen anförts om lämpligheten av att vid avdragsrätt för underhållsskyldiga avdraget på utgående bidragsförskott eller underhållsbidrag till den underhållsberättigade fördelas på en längre tidsperiod. Motionärerna framhåller att det föreslagna avdragssystemet kan leda till komplikationer mellan föräldrarna. Som exempel härpå nämner motionärerna fall då barnet vistas hos den underhållsskyldige under juli månad och avdraget på utgående bidragsförskott sker först i december. En sådan ordning kan upplevas negativt av den förälder som uppbär bidragsförskottet och få menlig inverkan när frågan om barnets vistelse hos den andre föräldern åter aktualiseras. Motionärerna anser det angeläget att man inte i strävandena att tillgodose de underhållsskyldigas krav på rättvisa inför ett system som försvårar dessas möjligheter att ha sitt barn hos sig. Motionärerna förordar därför att större avdrag bör fördelas under en längre tidsperiod, exempelvis ett halvt år.

Som motionärerna påpekar innebär den föreslagna ordningen att reduce-

ringen av utgående bidragsförskott kan komma att ske först sedan flera månader förflutit från tiden för barnets vistelse hos den underhållsskyldige. Enligt utskottets mening kan man inte räkna med att en förälder som uppbär bidragsförskott för den tid barnet är borta alltid tar hänsyn till att en reducering kan komma att göras vid en senare tidpunkt. I vart fall större avdrag på bidragsförskottet kan därför otvivelaktigt i vissa fall leda till ekonomiska svårigheter för en förälder och påverka dennes inställning till umgängesrättens utövande. Som departementschefen framhåller är det inget som hindrar att nedsättningen av bidragsförskottet slås ut över flera månader. Med hänsyn till vad utskottet tidigare uttalat om angelägenheten av att de nya reglerna om avdragsrätt inte leder till att kontaktmöjligheterna mellan en underhållsskyldig förälder och dennes barn försvåras, vill utskottet understryka vikten av att försäkringskassorna begagnar möjligheten att fördela nedsättningen av bidragsförskott på en längre tid. Något särskilt tillkännagivande från riksdagens sida i denna fråga är inte erforderligt. Med det anförda får motionen anses besvarad i aktuell del.

Återkrav av bidragsförskott

När bidragsförskott utgår skall den underhållsskyldige till försäkringskassan betala det fastställda underhållsbidraget dock högst det belopp som motsvarar bidragsförskottet. Enligt 18 § lagen om bidragsförskott kan emellertid försäkringskassan besluta om eftergift av återkrav om det är skäligt med hänsyn till att den underhållsskyldige har varit sjuk, arbetslös, omhändertagen för vård eller haft stor försörjningsbörda. Eftergift kan också meddelas, om det av annan anledning framstår som skäligt.

Familjelagssakkunniga lade i sitt betänkande fram ett förslag till nytt system för återkrav av bidragsförskott. Förslaget innebar i huvudsak att bidragsförskotten skulle frigöras från beroendet av fastställt underhållsbidrag och att försäkringskassan skulle få möjlighet att självständigt pröva den underhållsskyldiges förmåga att till det allmänna betala tillbaka utgivna bidragsförskott. Återkrav och återbetalning skulle bli en angelägenhet mellan kassan och den underhållsskyldige. Såvitt avsåg underhållsbidragen som förskotterades av allmänna medel skulle man slippa jämkningsprocessen vid domstol, eftersom återbetalningsskyldigheten hela tiden kunde anpassas efter växlingarna i den underhållsskyldiges betalningsförmåga.

Enligt propositionen bör förslaget inte genomföras nu. I stället föreslås att möjligheterna till omprövning av underhållsbidrag skall ökas samt att – som ett komplement till jämkningsinstitutet – försäkringskassan skall kunna medge eftergift helt eller delvis när det är påkallat av ändring i den underhållsskyldiges ekonomiska förhållanden. Den nya bestämmelsen om eftergift har upptagits i 18 § förslaget till ändring av lagen om bidragsförskott.

I motionen 1978/79:29 av Lennart Andersson m. fl. (s) hänvisas till att

förslagen i propositionen om begränsning av indexhöjningarna av underhållsbidrag kan medföra en generell lättnad i underhållsbördan. Enligt motionärerna är det emellertid uppenbart att utvecklingen av bidragsförmågan varierar för de olika bidragsskyldiga och att många över huvud taget inte förmår öka sin bidragsförmåga. Vidare framhålls att de underhållsskyldiga som regel inte kan förväntas väcka talan om jämkning av underhållsbidrag ens om underhållsbördan blir mycket betungande. Särskilt gäller detta för de bidragsskyldiga som har det sämst ställt och som också ofta har svårt att tillvarata sina intressen. Motionärerna pekar vidare på att domstolarna blir kraftigt belastade om jämningsprocesser kommer att föras i den utsträckning som kan vara motiverat. Med hänsyn till de angivna förhållandena anser motionärerna det nödvändigt att man finner ett system som medger att skyldigheten att återbetala bidragsförskott kan prövas rutinmässigt så att underhållsbördan kontinuerligt kan anpassas till förmågan hos de underhållsskyldiga som har det sämst ställt. Enligt motionärernas mening är det förslag till återkravssystem som framlades av familjelagssakkunniga väl ägnat att läggas till grund för ett fortsatt utredningsarbete. Motionärerna anser att förslaget bör överarbetas av kommittén för översyn av samhällsstödet till ensamstående föräldrar och yrkar (yrkandet 6) att riksdagen hos regeringen begär förslag om en fortlöpande prövning av skyldigheten att återbetala bidragsförskott i enlighet med vad som anförs i motionen.

Som departementschefen framhåller har det nuvarande systemet för återkrav av utgivna bidragsförskott brister och på längre sikt måste kanske andra lösningar sökas. Enligt utskottets mening skulle åtskilliga fördelar stå att vinna om prövningen av skyldigheten att betala tillbaka bidragsförskott frigörs från de civilrättsliga avgörandena om underhållsbidrag. En sådan ordning skulle ge försäkringskassan möjligheter att fortlöpande anpassa återkraven efter ändringarna i den underhållsskyldiges inkomster och andra ekonomiska förhållanden. Vidare skulle antalet jämningsprocesser kunna nedbringas, vilket skulle vara till fördel inte bara för samhället utan även i hög grad för parterna i de enskilda fallen. Många remissinstanser har också uttalat sig positivt om de sakkunnigas förslag. I likhet med departementschefen anser emellertid utskottet att tiden ännu inte är mogen för genomförandet av ett sådant system som familjelagssakkunniga förordat. Inte heller kan förslaget utan ytterligare överväganden läggas till grund för lagstiftning. Utskottet utgår från att kommittén för översyn av samhällsstödet till ensamstående föräldrar i samband med behandlingen av bidragsförskottsinstitutet tar upp spørsmålet om hur återbetalningsskyldigheten bättre skall kunna anpassas till den faktiska ekonomiska bärkraften hos den underhållsskyldige. Något initiativ från riksdagens sida med anledning av motionen 1978/79:29 i förevarande del är därför inte erforderligt.

Vid bedömningen av eftergiftsfrågorna enligt 18 § förslaget till ändring av lagen om bidragsförskott bör enligt propositionen de bestämmelser om förbehållsbelopp vid beräkning av underhållsbidrag som upptagits i 7 kap. 3 §

förslaget till ändring av föräldrabalken kunna tjäna till ledning. Nämnda bestämmelser innebär att den underhållsskyldige alltid får förbehållas vissa belopp för sitt eget och andras underhåll. Förbehållsbeloppet för den underhållsskyldiges eget underhåll skall omfatta skäliga bostadskostnader och andra vanliga levnadskostnader. De sistnämnda kostnaderna skall beräknas med ledning av ett normalbelopp som utgör 120 % av basbeloppet. Om särskilda skäl föreligger får den underhållsskyldige vidare förbehållas ett belopp för underhåll åt make eller samboende. Normalbeloppet utgör i sådant fall 60 % av basbeloppet. Slutligen får den underhållsskyldige under vissa närmare angivna förutsättningar även förbehålla sig ett belopp om 40 % av basbeloppet för underhåll av eget hemmavarande barn. Vad som återstår sedan de angivna förbehållsbeloppen dragits av från den underhållsskyldiges nettoinkomst (dvs. bruttoinkomsten minskad med skatter) får i princip tas i anspråk för täckande av barnets behov av underhållsbidrag.

I motionen 1978/79:29 yrkas vissa ändringar i det föreslagna systemet för beräkning av den underhållsskyldiges förmåga att betala underhållsbidrag. Motionärerna föreslår att riksdagen inte skall anta 7 kap. 3 § förslaget till ändring av föräldrabalken och att riksdagen i stället som motiv till de grundläggande bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet mot sina barn i 7 kap. 1 § förslaget till ändring av föräldrabalken gör uttalanden om storleken av underhållsbidrag i enlighet med vad som anförs i motionen (yrkandena 3 och 4). Enligt motionärerna är förslagen i propositionen inte tillräckliga för att man skall hindra att betungande underhållsskulder uppkommer för dem som har den sämsta ekonomiska ställningen. Motionärerna pekar bl. a. på att när det gäller förbehåll för underhåll av den underhållsskyldiges eget hemmavarande barn normalbeloppet är endast 0,4 basbelopp fastän normalkostnaden för ett barn i propositionen beräknas till 0,6 basbelopp. Enligt motionärerna bör den underhållsskyldige få disponera vissa andelar av sin inkomst utöver förbehållsbeloppen för eget och andras underhåll. I motionen föreslås att – sedan förbehållsbeloppen avräknats från nettoinkomsten – i princip endast 50 % av överskottet skall kunna tas i anspråk för underhållsbidrag till ett barn. Är det frågan om underhållsskyldighet mot två barn skall 60 % av överskottet kunna utgå i underhållsbidrag och mot tre eller flera barn högst 65 %.

Enligt utskottets mening är det angeläget att riskerna för social utslagning av de underhållsskyldiga minskas. Nuvarande regler om eftergift av återkrav på bidragsförskott utgör ett betydelsefullt instrument när det gäller att lätta situationen för underhållsskyldiga med särskilt svåra problem. Som ovan redovisats innebär förslagen i propositionen att försäkringskassorna skall få möjligheter att medge eftergift i större utsträckning än f. n. på grund av förändringar i den underhållsskyldiges ekonomiska förhållanden. Starka skäl talar för att man vid utformningen av eftergiftsinstitutet bör inta en generös attityd gentemot de underhållsskyldiga. Samtidigt måste emellertid beaktas att det råder ett nära samband mellan fastställd underhållsskyldighet och

skyldighet att återbetala bidragsförskott. Så länge detta samband består måste enligt utskottets mening bedömningen av förmågan att betala tillbaka bidragsförskott ske enligt i princip samma normer som tillämpas vid fastställande av underhållsbidrag. En annan ordning skulle säkerligen upplevas negativt av dem som fullgör sin underhållsskyldighet genom att utge fastställt underhållsbidrag och kunna medföra att ansefliga medel av samhällets resurser för stöd åt ensamstående föräldrar tas i anspråk därför att allt flera kommer att anlita bidragsförskottssystemet för att slippa betala hela det fastställda underhållsbidraget.

Det anförda leder utskottet till den uppfattningen att de normer som skall tjäna till ledning vid bedömningen av en underhållsskyldigs förmåga att utge underhållsbidrag också bör vara vägledande vid den fortlöpande prövning som försäkringskassan skall göra enligt regeln om eftergift av återkrav på bidragsförskott. Med hänsyn till att det ankommer på lagutskottet att ta ställning till hur reglerna om underhållsbidrag bör utformas anser sig socialutskottet inte böra göra något uttalande med anledning av motionen 1978/79:29 i förevarande delar (yrkandena 3 och 4).

Stockholm den 23 november 1978

På socialutskottets vägnar

KERSTI SWARTZ

Närvarande: Kersti Swartz (fp), Nils Carlshamre (m), Evert Svensson (s), Karin Andersson (c), John Johnsson (s), Bengt Bengtsson (c), Ivar Nordberg (s), Kjell Nilsson (s), Britt Wigenfeldt (c), Sven-Gösta Signell (s), Ulla Tillander (c), Stig Alftin (s), Lena Öhrsvik (s), Marianne Lundqvist (fp) och Blenda Littmarck (m).

Avvikande mening

beträffande återkrav av bidragsförskott av Evert Svensson, John Johnsson, Ivar Nordberg, Kjell Nilsson, Sven-Gösta Signell, Stig Alftin och Lena Öhrsvik (samtliga s), som anser att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 10 som börjar med "Som departementschefen" och slutar med "inte erforderligt" bort ha följande lydelse:

Det nuvarande systemet för återkrav av utgivna bidragsförskott har, som departementschefen framhåller, brister. Enligt utskottets mening skulle åtskilliga fördelar stå att vinna om prövningen av skyldigheten att betala tillbaka bidragsförskott frigörs från de civilrättsliga avgörandena om underhållsbidrag. En sådan ordning skulle ge försäkringskassan möjligheter att fortlöpande anpassa återkraven efter ändringarna i den underhållsskyldiges

inkomster och andra ekonomiska förhållanden. Vidare skulle antalet jämningsprocesser kunna nedbringas, vilket skulle vara till fördel inte bara för samhället utan även i hög grad för parterna i de enskilda fallen. Många remissinstanser har också uttalat sig positivt om de sakkunnigas förslag. Förslaget kan emellertid inte utan ytterligare överväganden läggas till grund för lagstiftning. Enligt utskottets mening är det angeläget att ett system för återkrav av bidragsförskott i enlighet med familjelagssakkunnigas och motionärernas förslag snarast kommer till stånd. Utskottet anser på grund av det anförda att kommittén för översyn av samhällsstödet till ensamstående föräldrar skyndsamt bör ta upp frågan om hur återbetalningsskyldigheten bättre skall kunna anpassas till den faktiska ekonomiska bärkraften hos den underhållsskyldige. Kommittén bör få tilläggsdirektiv i enlighet härmed. Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motionen 1978/79:29 i förevarande del bör ges regeringen till känna.

