

Nr 32

Utlåtande i anledning av väckt motion angående behovsprövningen av familjebidrag till värnpliktiga med viss underhållsskyldighet.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 250, vilken behandlats av andra lagutskottet, har herr *Gustafsson* i Uddevalla hemställt "att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om att anvisningar till familjebidragsförordningen måtte utfärdas i syfte att vid behovsprövning av familjebidrag till värnpliktig med underhållsskyldighet enligt avtal eller dom hänsyn icke skall tagas till inkomster av person stående utanför den värnpliktiges familj".

Beträffande de skäl motionären åberopat till stöd för sin hemställan får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen.

Över motionen har utskottet i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande från försvarets socialbyrå. Redogörelse för yttrandet lämnas i det följande.

Gällande bestämmelser

När en värnpliktig inkallas till militärtjänstgöring, bortfaller i allmänhet hans civila inkomster. Kompensation för detta inkomstbortfall utgår icke. Där emot skall anhörig, som för sin försörjning är beroende av den värnpliktige, garanteras uppehälle inom viss ram. Vidare skall anhörig, som sammanbor med den värnpliktige, tryggas i fråga om bostadskostnaden. Medel skall också ställas till förfogande för sjukvård och begravningskostnader. Om familjens inkomster under den värnpliktiges militärtjänstgöring är otillräckliga för att täcka dessa behov, utgår familjebidrag.

Bestämmelser om familjebidrag åt värnpliktiga är meddelade dels i *förordningen den 29 mars 1946 om familjebidrag åt värnpliktiga m. m.*, dels i *kungörelsen den 29 mars 1946 med närmare bestämmelser angående tillämpning av familjebidragsförordningen*, dels ock i *anvisningar utfärdade av försvarets socialbyrå*. Enligt förordningen utgår familjebidrag till värnpliktig, därest behov därav prövas föreligga. Bidragsformerna är familjepenning, bostadsbidrag, näringsbidrag, sjukbidrag och begravningsbidrag. Familjebidrag utgår för fa-

miljemedlem. Såsom sådan anses enligt 3 § förordningen a) de närmre anhöriga, nämligen hustru med vilken den värnpliktige sammanlever, samt barn och adoptivbarn under 16 år, som står under hans vårdnad, b) den värnpliktiges hustru, barn och adoptivbarn i annat fall, d. v. s. hustru med vilken han inte sammanlever, hans barn och adoptivbarn under 16 år, som icke står under hans vårdnad, samt hans barn och adoptivbarn över 16 år, vidare hans föräldrar, hans hustrus barn och adoptivbarn samt hans frånskilda hustru, under förutsättning dels att den värnpliktige är underhållsskyldig gentemot vederbörande och dels att antingen den värnpliktige före tjänstgöringens början i väsentlig mån bidrog till vederbörandes underhåll eller det eljest kan antagas, att han skulle ha i väsentlig mån bidraget till underhållet, om tjänstgöringen ej mellankommit, c) husföreståndarinna under vissa förutsättningar och d) undantagsvis annan anhörig. Enligt anvisningarna skall spørsmålet huruvida den värnpliktige i väsentlig mån bidragit före tjänstgöringens början — respektive kan antagas skulle ha i väsentlig mån bidragit, om tjänstgöringen ej mellankommit — bedömas med hänsyn till bidragets betydelse för den underhållsberättigade. Detta kan medföra, att exempelvis familjepenning för ett den värnpliktiges barn utom äktenskapet ej bör beviljas, om moderns ekonomiska förhållanden är så goda, att familjepeningen skulle sakna betydelse för barnets villkor. Familjepeningen utgår med olika belopp för olika kategorier av familjemedlemmar. För hustru och frånskild hustru samt under vissa förutsättningar för annan familjemedlem, som förestår hemmet, utgör familjepeningen 7 kronor 20 öre per dag, för annan familjemedlem över 16 år 4 kronor 30 öre samt för annan familjemedlem under 16 år 2 kronor 90 öre. Bostadsbidrag utgår i första hand för att bestrida kostnader för bostad, där den värnpliktige sammanbor med familjemedlem. Det utgår högst med belopp svarande mot de faktiska kostnaderna. Under vissa förutsättningar kan bostadsbidrag utgå även i andra fall. Övriga former av familjebidrag saknas det i detta sammanhang anledning att gå in på.

Som förut nämnts skall familjebidrag utgå endast om behov därav föreligger. Då det gäller den värnpliktiges familjemedlemmar enligt 3 § a) förordningen, alltså hustru med vilken han sammanlever samt barn och adoptivbarn under 16 år, som står under hans vårdnad, skall familjepenning och bostadsbidrag utgöra summan av familjepeningens maximum och bostadskostnaderna efter avdrag enligt detaljerade föreskrifter för olika slag av inkomst, som uppbares under tjänstgöringen, s. k. normerad behovsprövning. För andra fall tillämpas en behovsprövning av mera allmän natur, s. k. fri behovsprövning. Bestämmelserna om *normerad behovsprövning* innebär i huvudsak följande. Först fastställs summan för månad av familjepeningens högsta belopp och kostnaden för bostaden. För en värnpliktig med hustru och ett barn under 16 år samt med bostadskostnad på 200 kronor i månaden utgör denna summa således $(30 \times 7:20 + 30 \times 2:90 + 200 =)$ 503 kronor. Detta belopp skall utgå, därest den värnpliktige eller hans anhöriga icke har någon inkomst under tjänstgöringen. Inkomster som uppbares skall emellertid reducera familjebidraget enligt föl-

jande. Den värnpliktiges under tjänstgöringen från civil anställning behållna inkomst skall, i den mån den överstiger en fjärdedel av den normala inkomsten, avdragas från familjebidraget. Har den värnpliktiges hustru arbetsinkomst, som uppgår till eller överstiger 1 200 kronor för månad, utgör en fjärdedel av inkomsten avdragsfritt belopp, medan överskjutande del skall med hälften avdragas familjebidraget. Har hustrun lägre arbetsinkomst än 1 200 kronor för månad är det avdragsfria beloppet 300 kronor för månad. Återstoden föranleder med halva sitt belopp avdrag å familjebidraget. Minderårigt barns inkomst ävensom inkomst av kapital kan då de överstiger vissa belopp medföra avdrag å bidraget. Beträffande övriga bibehållna inkomster i den värnpliktiges familj i trängre mening — härmed avses främst inkomst av näring eller rörelse — gäller, att skälig hänsyn skall tagas till inkomsten. Om i vårt exempel den värnpliktige har en civil månadslön av 800 kronor och under tjänstgöringen äger uppbära 300 kronor av denna, skall $\left(300 - \frac{800}{4} =\right)$ 100 kronor avdragas å familjebidraget.

Har hans hustru dessutom en månadsinkomst av 450 kronor skall $\left(\frac{450 - 300}{2} =\right)$ 75 kronor avdragas. Om barnet saknar inkomst och inkomst av kapital eller annan inkomst härutöver icke föreligger, skall familjebidrag utgå med $(503 - 100 - 75 =)$ 328 kronor. — Beträffande den *fria behovsprövningen* gäller som huvudregel, att familjepeningen inte får överstiga värdet av det bidrag till ifrågavarande familjemedlems underhåll, som den värnpliktige lämnat före tjänstgöringens början eller eljest kan antagas skulle ha lämnat, därest tjänstgöringen ej mel-lankommit. Beträffande hänsynstagande till den värnpliktiges bibehållna arbetsinkomst under tjänstgöringen gäller samma fjärdedelsregel som vid normerad behovsprövning. Även beträffande hänsynstagande till andra inkomster kan reglerna för den normerade behovsprövningen i allmänhet tjäna till ledning. Familjemedlemmarnas inkomster skall dock icke inverka enligt de mera schematiska regler, som utformats för den normerade behovsprövningen, utan efter vad som med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet får anses skäligt. På grund härav har icke kunnat utfärdas några bestämda regler för den fria behovsprövningen.

Familjebidragsärendena handläggas i kommunerna av familjebidragsnämnder. För tillsyn av familjebidragsförfattningarnas tillämpning m. m. finns en särskild tillsynsmyndighet, försvarets socialbyrå (från och med april 1960 försvarets civilförvaltning). Den direkta tillsynen utövas av länsstyrelserna. Familjebidragen utbetalas av kommunerna, vars utgifter härför till största delen täckes av statsbidrag.

Motionen

I motionen erinras om att familjebidragsnämnden vid prövning av ansökan om familjebidrag till barn utom äktenskap eller till barn i upplöst äktenskap är skyldig att ta hänsyn till moderns ekonomiska situation. Motionären fortsätter:

Det är icke ovanligt att modern uppbär inkomst av förvärvsarbete. I dylikt fall tvingas familjebidragsnämnden att reducera eller helt avslå en framställning om familjepenning från en underhållsskyldig värnpliktig. Detta leder ofta till att den värnpliktiges underhållsbidrag uteblir så länge tjänstgöringen pågår, oaktat han före inryckningen fullgjort sina avtalade eller ådömda förpliktelser. Den värnpliktiges underhållsskyldighet kvarstår emellertid och kan bli mycket betungande, i all synnerhet vid relativt långvarig tjänstgöring.

Det synes mig vara oskäligt att låta en utanför den värnpliktiges familj stående persons ekonomiska förhållanden vara avgörande vid bedömningen av ett bidragsbeloppets storlek, i all synnerhet som vederbörandes ekonomiska förpliktelser gentemot förmånstagaren självfallet icke förändras.

Remissyttrandet

Försvarets socialbyrå lämnar inledningsvis vissa uppgifter om gällande bestämmelser. Det uppges sålunda, att familjebidrag till sådana barn, som åsyftas i motionen, endast kan utgå om underhållsskyldighet föreligger och om den värnpliktige i väsentlig mån bidrager till barnets underhåll. Sistnämnda begrepp förklaras, varpå det upplyses att bestämmande av familjepenning i förevarande fall skall ske med tillämpning av fri behovsprövning. Viss jämförelse göres mellan denna form av behovsprövning och normerad behovsprövning. Det påpekas, att familjebidrag till barn i bestående äktenskap skall bestämmas med tillämpning av normerad behovsprövning samt att vid denna hänsyn skall tagas till hustruns-moderns inkomst, vilket inte sällan leder till att familjebidrag inte kan beviljas. Därefter fortsätter socialbyrån:

Av vad ovan uttalats framgår, att ett förverkligande av motionärens syfte med de av honom närmast avsedda fallen av underhållsskyldighet skulle prioritera ifrågavarande underhållsberättigade i förhållande till barn i bestående äktenskap. Det torde vidare observeras, att avsedda underhållsberättigade icke äro de enda, som kunna vara familjemedlemmar enligt 3 § b) familjebidragsförordningen, även om beträffande de övriga frågan om underhållsskyldigheten icke alltid reglerats genom dom eller avtal, exempelvis sjukliga föräldrar och invalidiserat, överårigt barn. Härutöver kan uppenbarligen — utan möjlighet att kunna vinna beaktande på grund av familjebidragsförfattningarnas utformning — på sistnämnt sätt reglerad underhållsskyldighet föreligga mot någon helt oskyld person. Dessutom torde i de fall, där fråga kan vara om familjemedlem enligt 3 § b) familjebidragsförordningen, den värnpliktiges förpliktelser icke alltid kunna uppfyllas på grund av att familjepenningsbeloppen äro maximerade. Om sålunda en värnpliktig enligt dom har att erlägga 125 kronor för månad för ett barn utom äktenskapet, blir hans skuld med nu gällande maximibelopp för familjemedlem under sexton år 38 kronor för månad, ändock full familjepenning beviljas. Det skall i detta sammanhang framhållas, att familjebidragsförfattningarna icke syfta till att reglera någon den värnpliktiges skuld.

Det skall slutligen framhållas, vilket jämväl torde framgå av det föregående, att det framlagda förslaget innefattar en genomgripande förändring av familjemedlemsbegreppet. För dess genomförande krävs en ändring av 3 § familjebidragsförordningen.

Utskottet

Såsom framgår av den tidigare redogörelsen är familjebidrag en behovsprövad form av hjälp, som skall utgå om inkomsterna under den värnpliktiges militär-tjänstgöring inte förslår att inom viss ram täcka levnadskostnaderna för anhöriga, som för sin försörjning är beroende av den värnpliktige. Som sådan anhörig betraktas alltid barn under 16 år, som står under den värnpliktiges vårdnad, samt vidare andra barn — d. v. s. barn under 16 år, som inte står under hans vårdnad, och barn över 16 år — under förutsättning dels att den värnpliktige är underhållsskyldig gentemot barnet och dels att antingen den värnpliktige före tjänstgöringens början i väsentlig mån bidrog till barnets underhåll eller det eljest kan antagas, att han skulle ha i väsentlig mån bidragit till underhållet, om tjänstgöringen ej mellankommit. När det gäller barn av den förstnämnda kategorien skall familjebidraget minskas enligt detaljerade föreskrifter med hänsyn till olika slag av inkomster, som uppbäres under tjänstgöringen, s. k. normerad behovsprövning. Vid sådan skall hänsyn tagas till bland annat moderns inkomst. I fråga om barn av den sistnämnda kategorien skall tillämpas en behovsprövning av mera allmän natur, s. k. fri behovsprövning. Jämväl vid denna skall hänsyn tagas till moderns inkomst.

I förevarande motion hemställes om ändrade bestämmelser i syfte att vid behovsprövning av familjebidrag till värnpliktig med underhållsskyldighet enligt avtal eller dom hänsyn icke skall tagas till inkomster av person, som står utanför den värnpliktiges familj. Motionären syftar därvid på sådana fall, där familjebidraget skall utgå för barn utom äktenskapet eller för barn i upplöst äktenskap och där fri behovsprövning skall tillämpas, samt förmenar att i dessa fall hänsyn icke skall tagas till moderns inkomst. Yrkandet motiveras med att hänsynstagandet till moderns inkomst icke sällan leder till att familjebidrag inte kan utgå. Den värnpliktiges underhållsskyldighet kvarstår emellertid oförändrad, vilket i synnerhet vid långvarigare tjänstgöring kan medföra att den värnpliktige vid dennas slut häftar i betydande skuld för underhållsbidrag. Avbetalandet av denna kan i många fall bli mycket betungande.

Utskottet vill framhålla, att familjebidrag icke är avsett att kompensera den värnpliktige för det inkomstbortfall, som vanligtvis uppstår under hans militär-tjänstgöring. Bidraget skall blott inom viss ram garantera uppehållet för de anhöriga, som för sin försörjning är beroende av den värnpliktige, samt trygga dem i fråga om bostadskostnaden, varjämte medel skall kunna ställas till förfogande för sjukvård och begravningskostnader. Tjänstgöringen medför därför, även då familjebidrag utgår, risk för den värnpliktige att behöva skuldsätta sig. Det må t. ex. nämnas, att familjebidrag kan utgå med högst 87 kronor i månaden för barn under 16 år. För värnpliktig, som har skyldighet att utgiva underhållsbidrag med större belopp, uppstår sålunda även vid maximalt utgående familjebidrag en skuld till den underhållsberättigade, som den värnpliktige måste täcka med egna medel. Då familjebidrag icke alls utgår, torde skulden för underhålls-

bidrag, fastställt i dom eller avtal, vid bristande betalningsförmåga icke gå ut över den underhållsberättigade, enär denne har möjlighet att erhålla bidragsförskott upp till visst belopp. Mot bakgrund av det nu anförda kan således konstateras, att ett genomförande av motionsförslaget, som tar sikte enbart på den värnpliktiges egna och icke på hans anhörigas förhållanden, skulle innebära ett väsentligt avsteg från de principer, på vilka familjebidragsförfattningarna är uppbyggda. Till detta kommer att förslaget innebär ett privilegierande av de fall av underhållsberättigade barn, motionären åsyftar, i förhållande till barn i bestående äktenskap. Vid den normerade behovsprövningen, som tillämpas beträffande de sistnämnda barnen, skall ju som nämnts hänsyn alltid tagas till moderns inkomst. Att slopa denna regel torde icke låta sig göra utan en omläggning av familjebidragssystemet, en åtgärd som inte kan anses motiverad. En privilegiering av nämnda innebörd blir därför en oundviklig följd och saknar enligt utskottets mening berättigande. Med hänsyn till samtliga dessa omständigheter kan utskottet icke biträda motionsyrkandet.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa, att förevarande motion, II:250, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 11 april 1961

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Strand, Nils Elowsson, Axel Svensson, fru Hamrin-Thorell, fru Carlqvist, herr Birke*, fröken Nordström och herr Eric Carlsson*;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Nilsson i Göteborg, Rimmerfors, fröken Wetterström, herrar Odhe, Wahrendorff, fru Svensson i Kungsör och herr Svensson i Kungälv.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr *Svensson* i Kungälv, vilken ansett,

a) att det stycke i utskottets yttrande å s. 5, som börjar med orden "Utskottet vill framhålla" och slutar med orden "icke biträda motionsyrkandet", bort ersättas med text av följande lydelse:

"Utskottet vill till att börja med framhålla, att familjebidraget i första hand är avsett att garantera uppehållet inom viss ram för de anhöriga, som för sin

försörjning är beroende av den värnpliktige. I fråga om barn utom äktenskapet eller barn i upplösta äktenskap utgår, därest barnets fader icke erlägger sitt underhållsbidrag, bidragsförskott. Detta kan således också ske vid faderns inkallelse, och modern och barnet erhåller sålunda helt eller delvis kompensation för bortfallet av underhållsbidraget.

Utskottet vill emellertid också framhålla, att förhållandet mellan bidragsgivaren och bidragsmottagaren ofta inskränker sig till ekonomiska mellanhavanden, reglerade genom avtal eller dom, varvid bidraget skall utgå vare sig modern — bidragsmottagaren — har inkomster eller ej. Vid inkallelse göres familjebidraget däremot beroende av moderns inkomster. Detta måste framstå som obilligt och svårförståeligt. Det vore därför rimligt om rätten till familjebidrag icke gjordes beroende av moderns inkomstförhållanden. Detta kan lämpligast ske genom en bestämmelse, att inkomst av person utanför den värnpliktiges familjekrets icke lägges till grund för beräkningen av familjebidraget.

Därest underhållsbidraget skulle vara större än det maximerade familjebidraget — d. v. s. 87 kronor per månad — kommer den underhållsskyldige under alla förhållanden i skuld till den bidragsberättigade och kommer därvid i samma situation, som personer inom den egna familjekretsen, därest dessa för sin försörjning är beroende av högre inkomster än familjebidraget berättigar dem till.”

b) att utskottet bort hemställa,

”att riksdagen med bifall till förevarande motion, II:250, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte som sin mening giva till känna vad utskottet anfört.”