

Nr 17

Utlåtande i anledning av väckt motion om höjd åldersgräns för bidragsförskott.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 389, vilken behandlats av andra lagutskottet, har fru *Lindberg m. fl.* hemställt, »att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära utredning syftande till en höjning av åldersgränsen för utgivande av bidragsförskott till 18 år och att förslag härom må föreläggas riksdagen».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sitt yrkande får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen.

Gällande bestämmelser

Regler om *föräldrars underhållsskyldighet gentemot barn* ges i 7 kap. föräldrabalken. Föräldrarna är skyldiga att vidkännas kostnaden för barnets uppehälle och utbildning, om ej barnet har egna tillgångar. Underhållsskyldigheten upphör ej innan barnet erhållit den utbildning som med hänsyn till föräldrarnas villkor och barnets anlag må finnas tillbörlig och ej i något fall förrän barnet fyllt sexton år. Är barnet, sedan dess rätt till underhåll enligt det sagda upphört, i följd av sjukdom eller annan dylik orsak ur stånd att själv försörja sig, är föräldrarna i mån av förmåga skyldiga att giva barnet skäligt underhåll. I kostnaden för barnets underhåll skall envar av föräldrarna taga del efter sin förmåga. Fader eller moder, som *ej har vårdnaden om barnet*, skall betala *underhållsbidrag*. Adoptant och adoptivbarn har samma plikt att underhålla varandra som föräldrar och barn.

Frågan om *vårdnaden om barn* regleras i 6 kap. föräldrabalken. Barn i äktenskap står i regel under föräldrarnas vårdnad till dess det fyllt tjuguett år eller ingått äktenskap. I vissa fall tillkommer emellertid vårdnaden endast endera av föräldrarna. Lever föräldrarna på grund av söndering åtskilda, skall rätten på ansökan av endera förordna, vilken av dem som skall ha vårdnaden om barnen eller, om ej alla barnen bör stå under den enes vårdnad, huru de skall fördelas mellan föräldrarna. Dömes till återgång av föräldrarnas äktenskap eller till hemskillnad eller äktenskapskillnad mellan dem, skall rätten tillika meddela förordnande angående vårdnaden om barnen. Barn utom äktenskap står under moderns vårdnad

till dess det fyllt tjuguet år eller ingått äktenskap. Är föräldrarna ense, att fadern skall träda i moderns ställe, skall han, på anmälan, av rätten förordnas att övertaga vårdnaden om barnet, om han är lämplig därtill. Vidare gäller, att om modern finnes ej vara lämplig att utöva vårdnaden, skall rätten överflytta vårdnaden å fadern eller särskilt förordnad förmyndare.

Enligt *lagen den 21 maj 1964 om bidragsförskott*, som trädde i kraft den 1 juli samma år, utgår i vissa fall bidragsförskott därest vårdnaden om barn tillkommer endast en av föräldrarna eller där barnet icke står under föräldrarnas vårdnad.

Det allmännas stöd är utformat som ett enhetligt bidrag, vilket i princip utgår med samma belopp till samtliga bidragsberättigade barn. I detta system har rätten till bidragsförskott frigjorts från anknytningen till det i det individuella fallet fastställda underhållsbidraget och i princip gjorts oberoende såväl av den underhållsskyldiges betalningsförmåga som av underhållsbidragets storlek. Bidragsförskottet har därigenom blivit ett grundskydd för barnets försörjning av liknande karaktär som barnpensionen från folkpensioneringen. Avlider den underhållsskyldige, ersättes bidragsförskottet av barnpension, och för båda förmånerna gäller i tillämpliga delar likartade regler. Resultatet har blivit ett generellt och samordnat skydd till samtliga barn i ofullständiga familjer, oberoende av vad som är anledningen till att barnets underhåll från den ene av föräldrarna uteblir.

Bidragsförskott utgår med högst tjugofem procent av basbeloppet enligt *lagen om allmän försäkring*. Om bidragsförskott skall utgå i förhållande till såväl fader som moder kan dylikt förskott dock utgå i förhållande till varje underhållsskyldig med sju och en halv procent av basbeloppet. Om barnet är berättigat till barnpension är motsvarande procenttal tio. Bidragsförskott utgår inte om barnet bor tillsammans med den underhållsskyldige eller om det föreligger grundad anledning antaga att den underhållsskyldige i vederbörlig ordning betalar fastställt underhållsbidrag, som inte är lägre än vad som kunnat utgå i förskott. Även andra fall, då bidragsförskott inte utgår, är angivna i *lagen*. Om det finnes grundad anledning antaga, att fastställt underhållsbidrag betalas i vederbörlig ordning utgör bidragsförskottet skillnaden mellan belopp, som beräknats på nyss angivna sätt, samt underhållsbidragets belopp. Enligt 3 § i *lagen* utgår bidragsförskott till och med den månad varunder barnet fyllt *sexton år* eller rätten till förskott eljest upphört. Det åligger den underhållsskyldige att ersätta det allmänna för utgivna bidragsförskott.

Även för *barnpension inom folkpensioneringen*, som utgår för barn, vars fader eller moder eller båda föräldrar avlidit, gäller i överensstämmelse med vad som ovan sagts, att pensionen upphör i och med utgången av den månad, varunder barnet fyller *sexton år* (8 kap. 5 § och 16 kap. 9 § *lagen om allmän försäkring*). *Barntillägg inom folkpensioneringen*, som

är konstruerat som ett tillägg till den pension, som tillkommer försörjaren, utgår likaledes till och med den månad, varunder barnet *fyller 16 år* (9 kap. 1 § och 16 kap. 9 § samma lag).

Beträffande åldersregler för vissa andra sociala förmåner hänvisas till en promemoria rörande sådana regler inom skatte- och socialpolitiken, som publicerats i *studiehjälpsutredningens betänkande* om bättre studiehjälp (SOU 1963:48).

Rörande gällande rätt i övriga nordiska länder kan nämnas, att bidragsförskott utgår i Danmark, Finland och Norge för underhållsbidrag intill dess barnet fyller 18 år, under förutsättning att underhållsskyldigheten inte upphört dessförinnan. I Island är åldersgränsen 16 år.

Historik

År 1934 tillkallades *sakkunniga* för att inom socialdepartementet biträda med utredning av frågan om understöd till obemedlade eller mindre bemedlade personer med försörjningsplikt mot minderåriga barn, varvid även samhällliga hjälpåtgärder åt föräldralösa barn borde tagas under övervägande. Av de sakkunniga verkställda utredningar (SOU 1936:6 och 47) lades till grund för lagstiftning i ämnet. I *proposition nr 276 till 1937 års riksdag* förelades riksdagen förslag till lag om barnbidrag och lag om förskottering av underhållsbidrag till barn. Med viss ändring i förstnämnda förslag godtog riksdagen propositionen. Lagar utfärdades den 18 juni 1937. *Lagen om barnbidrag* innebar i huvudsak, att samhällets bistånd åt ensamstående mödrar icke längre skulle ske genom fattigvården. *Bidragsförskottslagen* innebar, att det allmänna ställde sig som garant intill en viss nivå för det underhållsbidrag, som barnet tillförsäkrats genom dom eller avtal. Samtidigt inträdde samhället i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den underhållsskyldige. Lagen avsåg barn utom äktenskap samt barn, vilkas föräldrar på grund av hemskillnad eller söndring levde åtskilda eller fått sitt äktenskap upplöst. Enligt lagen ägde barn, vars fader enligt rättens beslut eller skriftligt, av två personer bevittnat avtal var pliktig att till fullgörande av lagstadgad underhållsskyldighet utgiva underhållsbidrag till barnet, att, sedan förfallodag för bidraget förflutit utan att bidraget guldits, av allmänna medel erhålla förskott å bidraget. *Barnbidraget* respektive *bidragsförskottet* utgick icke för längre tid än till och med den månad, under vilken barnet fyllde *sexton år*. Dessa bestämmelser överensstämde, såvitt avsåg åldersgränsen, med sakkunnigeförslagen. De sakkunniga upp tog icke någon särskild motivering för den valda åldersgränsen i fråga om bidragsförskott. Under *remissbehandlingen* framhölls av *barnavårdsnämnden i Malmö*, att även om den lagliga underhållsskyldigheten vid tiden för remissens besvarande kvarstode till lägst 16 år, det icke så sällan inträffade, att avtal skrevs upptagande underhållsskyldighet till femton år

eller »till 16 år eller den tidigare tidpunkt då barnet kunde sig självt försörja». Såvitt framgår av propositionen ifrågasattes icke av någon remissinstans höjning av åldersgränsen. I lagtexten skedde en omarbetning av sakkunnigeförslaget för att utmärka, att sextonårsgränsen var en maximigräns. Motsvarande omarbetning skedde av lagtexten till lagen om barnbidrag för att utmärka, att barnbidrag kunde upphöra före uppnådda sexton års ålder. I fråga om *barnbidragen* anförde de sakkunniga bl. a. följande.

De pensionstillägg för barn till vissa invalider, som för närvarande utgöra den enda motsvarigheten till de föreslagna barnbidragen, utgå för barn intill 15 års ålder. Som emellertid 16 år utgör en oftare använd åldersgräns i nyare författningar, bland annat inom områdena för folkpensionering och fattigvård, hava de sakkunniga ansett, att rätten till barnbidrag bör upphöra först vid 16 års ålder.

Departementschefen fann icke skäl frångå de sakkunnigas förslag. Han anförde därvid, att det icke torde överensstämma med lagstiftningens syfte att, såsom i ett remissyttrande påpekats, höja åldersgränsen för det fall, att barnet bedrev studier.

1937 års lag om bidragsförskott ersattes 1943 av en ny lag i ämnet. Beträffande åldersgränsen för bidragsförskott medförde den nya lagen inte någon egentlig ändring i sak. Förskott kunde utgå till den dag, då barnet fyllde sexton år.

Under giltighetstiden för 1943 års lag skedde vissa ändringar i denna. Lagstiftningen behöll dock i huvudsak sin ursprungliga karaktär. Genom lagändring år 1960 fick utomäktenskapliga barn utan känd fader, för vilka dom eller avtal om underhållsbidrag alltså inte föreligger, möjlighet att efter fyllda tre år erhålla bidragsförskott.

Genom en särskild lag år 1957 infördes de s. k. *utfyllnadsbidragen*. Dessa tillkom i syfte att höja vissa äldre, till mycket låga belopp fastställda underhållsbidrag.

Rörande tillkomsten av den nu gällande *lagen av år 1964 om bidragsförskott* må anföras följande, därvid främst beaktas frågan om åldersgränsen.

Sedan *nordiska socialpolitiska kommittén* tagit upp frågan om en samordnad bidragsförskottslagstiftning i de nordiska länderna överlämnade kommittén i december 1962 till *socialdepartementet* en rapport med förslag till vissa reformer beträffande bidragsförskotten. Rapporten överlämnades strax därefter till *socialstyrelsen*, som samtidigt fick i uppdrag att verkställa översyn av de svenska lagreglerna om bidragsförskott till barn under 16 år.

Socialstyrelsen framlade härefter i juli 1963 ett förslag till ny lag om bidragsförskott. Under hänvisning till den begränsning i fråga om barnets ålder, som utredningsuppdraget innefattade, föreslog socialstyrelsen icke

höjning av den gällande 16-årsgränsen för bidragsförskott men omnämnde, att nordiska socialpolitiska kommittén förordat, att bidragsförskott skulle kunna utgå till dess barnet fyllde 18 år, såvida inte underhållsskyldigheten upphört dessförinnan. Vid remissbehandling av socialstyrelsens förslag framhöll *familjerättskommittén*, att det var önskvärt, att åldersgränsen höjdes till 18 år. Som motivering anfördes, att det numera är vanligt att underhållsbidrag fastställs att utgå till dess barnet uppnått nämnda ålder, och det var skäligt att bidragsförskott kunde utgå under samma tid. Familjerättskommittén åberopade också önskemålet att om möjligt vinna samstämmiga regler i de nordiska länderna. Då man emellertid fick räkna med att barnet i vissa fall hunnit få egen inkomst av förvärvsarbete före 18-årsåldern, borde enligt familjerättskommitténs mening förmånen av bidragsförskott möjligen göras beroende av skälighetsprövning. *Länstyrelsen i Malmöhus län* samt flera *socialvårdskonsulenter* och ett stort antal *barnavårdsnämnder* hyser samma mening. Därvid åberopades i flera fall som skäl för åldersgränsens höjning bl. a. den förlängda skolplikten.

Socialstyrelsens förslag jämte remissyttrandena överlämnades till *socialpolitiska kommittén* för att beaktas vid fullgörandet av kommitténs utredningsuppdrag. Till kommittén hade även överlämnats *andra lagutskottets* av *riksdagen* godkända *utlåtande nr 7 år 1962* i anledning av motionen II:369 till samma års riksdag om översyn av reglerna för samhällsstöd åt ensamstående barnaförsörjare. Motionärerna ifrågasätta bl. a. om icke bidragsförskott borde utgå till och med den månad under vilken barnet fyllde 18 år.

Socialpolitiska kommittén avlämnade i november 1963 ett betänkande *Trygghet för barns underhåll* (tryckt som bilaga till prop. nr 70 år 1964), vari framlades förslag till en ny bidragsförskottslag. *Kommittén* anförde beträffande åldersgränsen följande.

Kommittén anser att frågan om höjning av den övre åldersgränsen för rätt till bidragsförskott från 16 till 18 år är ett problem som ej bör bedömas isolerat. Det bör naturligen ses i samband med åldersgränserna för rätt till andra sociala förmåner, såsom allmänt barnbidrag, studiebidrag samt barnpension och barn tillägg från folkpensioneringen. Kommittén vill här erinra om den promemoria rörande åldersregler inom skatte- och socialpolitiken, som tillkommit efter samråd mellan studiehjälpsutredningen och socialpolitiska kommittén och publicerats i betänkandet om bättre studiehjälp (SOU 1963:48 bil. 4, sid. 180 o. f.). Kommittén finner det inte möjligt att i detta sammanhang företa en allmän omprövning av dessa åldersregler. Kommittén ifrågasätter därför nu ingen ändring av 16-årsgränsen, när det gäller rätt till bidragsförskott.

Det bör övervägas att vid lämplig tidpunkt i särskild ordning föranställa om en utredning rörande åldersreglerna för olika familjesociala förmåner och förpliktelser. En utgångspunkt bör därvid vara de förändringar som äger rum i fråga om frekvensen av utbildning och självförsörjning bland ungdomar över 16 år.

Vid remissbehandlingen av socialpolitiska kommitténs förslag framhöll *familjerättskommittén* ånyo önskvärdheten av att åldersgränsen bestämdes till 18 år. Samma mening kom till uttryck i yttranden från *länsstyrelsen i Jämtlands län* och från ett stort antal *barnavårdsnämnder*. *Länsstyrelserna i Östergötlands och Kristianstads län* uttalade sin anslutning till kommitténs uppfattning att frågan om eventuell höjning av åldersgränsen borde anstå tills vidare och tagas upp på nytt i samband med en allmän översyn av åldersreglerna för rätt till sociala förmåner.

Föredraganden, statsrådet Lindström, anförde följande.

Enligt min mening är det angeläget att man i görlig mån samordnar bidragsförskottet med andra sociala förmåner. Såsom framgått av det föregående har det varit en riktpunkt vid utformandet av den nya lagen om bidragsförskott att man inte fjärrar folkpensioneringens barnpension och bidragsförskott från varandra genom olikheter i reglerna som inte är betingade av skillnader i förmånernas natur. Det är ingalunda givet, att bidragsförskott bör utgå för ett barn, som efter grundskolan går ut i förvärvsarbete. Fortsätter barnet sin utbildning, träder reglerna om studie hjälp i tillämpning. Jag ansluter mig till kommitténs förslag att inte isolerat för bidragsförskotten vidta någon ändring av den hittillsvarande 16-årsgränsen.

I anledning av propositionen med förslaget till ny bidragsförskottslag (nr 70 år 1964) väcktes ett flertal *motioner*, bland dem de likalydande motionerna *I:726* av herr *Adolfsson* och *II:889* av fru *Ryding m.fl.* I motionerna begärdes — med hänvisning bl. a. till lagstiftning i andra nordiska länder och till den förlängda skolplikten — sådana ändringar i lagförslaget, att bidragsförskott kunde utgå till 18 års ålder.

Andra lagutskottet uttalade i sitt av *riksdagen* godkända *utlåtande nr 47 år 1964* att även om vissa omständigheter talade för motionärernas förslag, utskottet fann, att de skäl föredraganden anförte mot att höja åldersgränsen för bidragsförskott var bärande, varför utskottet biträdde propositionen i denna del.

I början av år 1965 tillsattes *familjepolitiska kommittén* för utredning av frågan om samhällets ekonomiska stöd åt barnfamiljerna. Efter en redogörelse för *familjeberedningens* promemoria *Ökat stöd till barnfamiljer* (SOU 1964:36) anføres i direktiven för utredningen följande.

Familjeberedningens promemoria har hösten 1964 varit föremål för en omfattande remissbehandling och därvid i allmänhet fått ett klart positivt gensvar. Väsentliga synpunkter har framkommit på bl. a. differentieringsspörsmålet och effekten på mödrarnas förvärvsarbete av det tänkta nya vårdbidraget. En så gott som enhällig remissopinion synes utgå ifrån att samhällets åtgärder till förmån för barnen är de mest produktiva bland investeringar. Jag delar denna uppfattning och anser tiden nu mogen för en närmare utredning av samhällets ekonomiska stöd åt barnfamiljerna. Servicefrågorna bör dock lämnas utanför, då de prövas i annan ordning. För att verkställa utredningen om det ekonomiska familjestödet bör särskilda sakkunniga tillkallas.

För fullgörande av sitt omfattande uppdrag bör de sakkunniga skaffa sig en god överblick över förefintliga stödformer och deras effekt, studera den inbördes avvägningen och pröva behovet av ändring och utbyggnad av dem.

I direktiven anföres vidare bl. a. följande.

Huvuduppgiften för de sakkunniga bör vara att undersöka effektiviteten av olika stödformer och pröva deras inbördes sammansättning och avvägning inom ramen för vissa alternativ för samhällets totala stöd till barnfamiljerna. De familjepolitiska åtgärder som nu är inriktade på att direkt stödja barnfamiljernas ekonomi — barnbidragen, familjebostadsbidragen, moderskapsförsäkringen och bidragsförskotten — kan under nästa budgetår beräknas kosta drygt två miljarder kr. Genom att variera stödformernas sammansättning och nivå bör ett antal utbyggnadsalternativ utarbetas.

Utskottet

Genom 1964 års lag om bidragsförskott, som ersatte tidigare lagstiftning i ämnet, garanteras barn till fränskilda makar och ogifta mödrar ett generellt underhåll, som utgår oberoende av om underhållsbidrag fastställts och utan begränsning till det fastställda bidragets storlek. Underhållet motsvarar i princip 25 procent av basbeloppet. Bidragsförskott utgår till och med den månad varunder barnet fyllt 16 år eller rätten till förskott eljest upphört.

I förevarande motion begäres utredning och förslag om höjning av åldersgränsen för utgivande av bidragsförskott till 18 år. Motionärerna framhåller, att den förlängda skolgången medfört att behovet av underhållsbidrag upp till 18 års ålder blivit större samt att avtal om utgivande av underhållsbidrag numera allmänt innehåller att bidraget skall utgå tills barnet uppnått nämnda ålder. Motionärerna anser, att bidragsförskott skall kunna utgå till 18 år om sådant avtal föreligger.

I propositionen med förslag till 1964 års lag framhöll föredragande statsrådet i frågan om åldersgränsen det angelägna i att denna samordnades med motsvarande bestämmelser för andra sociala förmåner. Det var ingalunda givet, anförde föredraganden, att bidragsförskott borde utgå för ett barn, som efter grundskolan gick ut i förvärvsarbete. Om barnet fortsatte sin utbildning, trädde reglerna om studiehjälp i tillämpning. Föredraganden ansåg, liksom socialpolitiska kommittén, vars förslag låg till grund för propositionen, att man inte isolerat för bidragsförskotten borde vidtaga någon ändring av den dittillsvarande sextonårsgränsen.

I anledning av propositionen väcktes motioner, vari hemställdes om ändring av åldersgränsen i samma avseende, som nu aktualiserats.

Vid detta tillfälle fann andra lagutskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande, att även om vissa omständigheter talade för motionärernas förslag, de skäl föredraganden anfört mot att höja åldersgränsen för bidrags-

förskotten var bärande. Utskottet biträdde i anledning härav propositionen i denna del.

Under fjolåret tillsattes familjepolitiska kommittén för utredning av frågan om samhällets ekonomiska stöd åt barnfamiljerna. Kommittén har till huvuduppgift att undersöka effektiviteten av olika stödformer och pröva deras inbördes sammansättning och avvägning inom ramen för vissa alternativ för samhällets totala stöd åt barnfamiljerna. Bland i direktiven uppräknade stödformer nämnes bidragsförskotten.

Med hänsyn till den samlade översyn av de familjepolitiska åtgärderna, som sålunda anförtrotts familjepolitiska kommittén, anser utskottet skäl föreligga, att överlämna den nu väckta motionen till kommittén. Utskottet får därför hemställa,

- 1) att riksdagen i anledning av förevarande motion, II:389, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla, att motionen överlämnas till familjepolitiska kommittén; samt
- 2) att motionen, i den mån den icke kan anses besvarad genom vad utskottet under 1) hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 1 mars 1966

På andra lagutskottets vägnar:

JOHN R. ANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: fru Carlqvist, herr Lars Larsson, fru Nilsson, herrar Edström*, Erik Filip Petersson, Hübinette och fru Elvy Olsson;

från a n d r a kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Odhe, fru Eken-dahl, herr Johansson i Södertälje, fru Svensson, herrar Johansson i Skärstad*, Ringaby och Jonsson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.