

Nr 22

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående viss ändring av 7 § lagen om förskottering av underhålls- bidrag till barn.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 130 i första kammaren av herrar *Pettersson* och *Elmgren* samt nr 172 i andra kammaren av herr *Bengtsson* i Varberg.

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, att 7 § bidragsförskottslagen ändras på sätt i motionerna anföres samt att vederbörande utskott måtte utarbeta erforderlig ändring i lagtexten.

Till utveckling av yrkandet anföres i motionerna, att en bestämmelse borde införas i bidragsförskottslagen, »att underhållsbidrag, som belöper å tid före det bidraget fastställs, kan utgå till den del det belöper å tiden högst ett år före fastställandet, ändock att det för budgetåret därigenom beviljade bidragsförskottet komme att överstiga 600 kronor». En dylik retroaktiv ersättning påyrkas dock icke »i de fall där — — — på grund av moderns åtgöranden dröjsmål uppstår med fastställande av faderskapet och underhållsbidrag åt barnet».

Till motivering för sitt ändringsförslag anför motionärerna bl. a., att gällande utformning av 7 § bidragsförskottslagen i många fall kan »leda till avsevärda förluster för barnamodern», beroende på att det kan taga åtskillig tid innan underhållsbidraget till barnet blir fastställt och att bidragsförskott ej annat än i viss begränsad utsträckning beviljas retroaktivt.

Beträffande den utveckling av skälen för sitt yrkande, som motionärerna anfört, får utskottet hänvisa till motionen I: 130.

Över motionerna har utskottet i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande av kungl. socialstyrelsen. Utskottet har vidare berett Svenska landskommunernas förbund och Svenska stadsförbundet tillfälle att yttra sig över motionerna.

Gällande bestämmelser

Enligt 1 § *lagen den 11 juni 1943 om förskottering av underhållsbidrag till barn (bidragsförskottslag)* äger barn, vars fader enligt rättens beslut

eller skriftligt, av två personer bevittnat avtal är pliktig att till fullgörande av lagstadgad underhållsskyldighet utgiva underhållsbidrag till barnet, att, där fadern underlåter att betala förfallet belopp, i den utsträckning och under de villkor, som sägs i lagen, av allmänna medel erhålla förskott å underhållsbidraget (bidragsförskott). Bidragsförskott utgår enligt 2 § andra stycket icke för längre tid än t. o. m. dagen före den då barnet fyller 16 år. Enligt 8 § utgår förskottet med det belopp barnets fader jämlikt rättens beslut eller enligt avtal är skyldig att utgiva till barnets underhåll, dock högst med 600 kronor för år räknat. Ansökning om bidragsförskott prövas enligt 3 § av barnavårdsnämnden i den kommun där barnets moder är mantalsskriven vid den tidpunkt då förskottet sökes. För lämnat bidragsförskott inträder enligt 15 § den barnavårdsnämnd, som utgivit förskottet, å vederbörande kommuns vägnar i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den underhållsskyldige. Utgift för bidragsförskott bestrides enligt 20 §, i den mån ersättning ej kunnat uttagas av den underhållsskyldige, till $\frac{3}{4}$ av statsverket och till $\frac{1}{4}$ av den kommun, vars barnavårdsnämnd beviljat förskottet.

Bidragsförskott beviljas enligt 7 § för tiden fr. o. m. den månad, under vilken förskottet söks, samt, där den underhållsskyldige häftar i skuld för tidigare förfallet bidrag, jämväl för tid, varå sådant bidrag belöper, dock längst fr. o. m. andra månaden före den, under vilken förskottet söks, och utgår, där ej rätten till förskott skall upphöra tidigare, t. o. m. utgången av det statliga budgetår, som löper vid förskottets beviljande. Utan hinder av vad nu sagts må dock barnavårdsnämnd under juni månad pröva ansökan om bidragsförskott jämväl för tiden t. o. m. utgången av närmast följande budgetår.

Enligt beslut vid årets riksdag (prop. nr 20, andra lagutskottets utl. nr 3 och rd. skr. nr 65) skall vissa ändringar genomföras i bidragsförskottslagen fr. o. m. den 1 juli 1956. Dessa ändringar går i huvudsak ut på att bidragsförskott skall kunna beviljas icke blott — såsom nu är fallet — då ett barns fader underlåter att fullgöra sin skyldighet att betala bidrag till barnets underhåll utan även då ett barns moder brister i sin underhållsskyldighet mot barnet. Ändringarna berör ej det i motionen framförda förslaget om ändring i 7 §.

Historik

Institutet bidragsförskott infördes i vårt land efter beslut vid 1937 års riksdag genom *lagen den 18 juni 1937 om förskottering av underhållsbidrag till barn*.

Förslag till sådan lag hade framlagts av *1934 års barnpensioneringssakkunniga* i en utredning med förslag rörande förskottering av underhållsbidrag till barn utom äktenskapet m. fl. (SOU 1936:47). Enligt 9 § i de

sakkunnigas lagförslag beviljades bidragsförskott varje gång för ett år, där ej rätten till förskott upphörde tidigare, samt utgick ej för längre tid tillbaka än två månader före den månad, under vilken förskottet söktes. I motiveringen till stadgandet om den sålunda till två månaders tid begränsade retroaktiva ersättningen anförde de sakkunniga:

Då förskottet har till uppgift att avhjälpa ett aktuellt behov, borde det principiellt sett icke beviljas för förfluten tid. För att emellertid moder icke under alla förhållanden skall behöva omedelbart söka bidragsförskott, då underhållsbidraget uteblir för en månad, med risk att annars förlora rätten till bidragsförskott från denna tid, har möjlighet beretts att erhålla förskott för en tid av två månader före den månad, under vilken förskottet sökts.

De sakkunnigas förslag underställdes riksdagens prövning genom *propositionen nr 276 år 1937*. I propositionen återgavs de sakkunnigas ovan upptagna yttrande och lämnades en redogörelse för vad som i vissa övriga de sakkunnigas förslag inhämtade remissyttranden anförts i ämnet. Under remissbehandlingen hade invändningar gjorts mot att bidragsförskott skulle kunna beviljas retroaktivt och föreslagits, att bidragsförskott skulle utgå allenast fr. o. m. den månad, under vilken förskottet söktes. Härvid hade anförts, att understöd från fattigvården kunde komma att dubbleras med bidragsförskott. *Föredragande departementschefen, statsrådet Möller*, uttalade emellertid i propositionen, att han i fråga om den tid, för vilken bidragsförskott kunde beviljas retroaktivt, icke fann skäl att frångå de sakkunnigas förslag, och det för riksdagen framlagda lagförslaget var, såvitt nu är i fråga, likalydande med de sakkunnigas förslag.

Sammansatt stats- och andra lagutskott, som behandlade propositionen i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 1, anförde icke någon erinran mot vad de sakkunniga eller departementschefen uttalat, såvitt nu är i fråga.

Nu gällande bidragsförskottslag antogs genom beslut vid 1943 års riksdag.

Förslag till ändrad bidragsförskottslag hade framlagts år 1942 av *socialvårdskommittén* i dess betänkande IV (SOU 1942: 29). Enligt kommitténs förslag kunde förskott icke utgå för längre tid tillbaka än en månad — mot två månader enligt 1937 års lag — före den månad, under vilken förskottet söktes. Kommittén uttalade att den föreslagna tiden syntes fullt tillräcklig. Anledningen till den förordade ändringen vore bl. a., att det stundom visat sig ofördelaktigt ur indrivningssynpunkt, att modern dröjt över två månader med sin ansökan och barnavårdsnämnden till följd därav ej fått taga hand om indrivningen förrän tre månaders belopp redan förfallit till betalning.

Förslag till ny bidragsförskottslag förelades 1943 års riksdag genom

proposition nr 183. Enligt den i propositionen lämnade redogörelsen för remissbehandlingen av socialvårdskommitténs förslag hade barnavårdsnämnden i Malmö anfört, att den befarade, att den inskränkta tiden för retroaktivt bidrag skulle komma att medföra ett mycket stort antal bidragsförskottsärenden, vilka rätteligen icke borde hänföras dit. I avsikt att bevara rätten till retroaktivt bidrag ansökte, framhöll nämnden, vederbörande om bidragsförskott redan då första underhållsbidraget uteblev, trots att en viss oregelbundenhet i avseende å tiden för underhållsbidragets erläggande redan tidigare förekommit. Med den kännedom barnavårdsnämnden hade om svårigheterna att få ett bidragsförskottsärende att upphöra som sådant ärende måste den föreslagna bestämmelsen enligt nämndens uppfattning komma att medföra ett högst ökat antal bidragsförskottsärenden med ty åtföljande arbete för barnavårdsnämnderna och länsstyrelserna. Den gällande bestämmelsen borde därför bibehållas. Den av socialvårdskommittén föreslagna begränsningen i retroaktiviteten avstyrktes vidare av bl. a. barnavårdsnämnden i Stockholm, som anförde, att begränsningen i många fall komme att lända sökanden till nackdel. Till utveckling härav anförde nämnden bl. a., att det sedan faderskap fastställts av domstol kunde dröja flera veckor, innan utskrift av beslutet kunde erhållas och företes vid ansökan om bidragsförskott. Vidare åberopade nämnden, att det, om modern sökte införsel för underhållsbidrag och den underhållsskyldige slutat sin anställning, kunde draga ut på tiden innan hon finge vetskap härom och om att hon hade möjlighet att få bidragsförskott. Skulle bidragsförskott endast få utgå retroaktivt för en månad ginge modern därvid miste om underhållsbidraget för denna tid.

Föredragande departementschefen, statsrådet Möller, anförde i propositionen, att socialvårdskommitténs förslag att förskott icke skulle kunna utgå för längre tid tillbaka än en månad före den, under vilken förskott söktes, syntes hava upptagits huvudsakligen med hänsyn till vissa fördelar ur indrivningssynpunkt, som skulle vara förenade därmed. Departementschefen fann förslaget icke tillräckligt starkt motiverat. Fastmera hade enligt departementschefens mening vägande skäl anförts för ett bibehållande av gällande bestämmelser med tvåmånaderstid i stället för enmånadstid. Härutinnan hänvisade departementschefen särskilt till vad som anförts av barnavårdsnämnderna i Stockholm och Malmö.

Propositionen behandlades av *andra lagutskottet* i dess av riksdagen godkända utlåtande nr 28. Utskottet anförde icke någon erinran mot propositionens förslag såvitt nu är i fråga.

Remissyttranden

För *Svenska stadsförbundet* har yttrande å förbundets vägnar avgivits av dess styrelse. Styrelsen anför, att ett genomförande av den i motionerna

påyrkade ändringen av 7 § lagen om förskottering av underhållsbidrag till barn möter vissa betänkligheter främst ur administrativ synpunkt, men uttalar, att den dock vill tillstyrka åtgärder i motionernas syfte. Vägande skäl kan enligt styrelsens mening anföras till förmån för detta syfte. Det torde nämligen enligt styrelsen med fog kunna göras gällande, att den olikställighet mellan ensamstående mödrar beträffande möjligheten att erhålla bidragsförskott, som uppkommer därigenom att i vissa fall avtal om underhållsbidrag fördröjts eller alls icke kunnat träffas, icke är sakligt berättigad. I sitt yttrande uppehåller sig styrelsen i övrigt vid de betänkligheter mot den föreslagna ändringen som styrelsen funnit möta. Styrelsen anför härutinnan:

Emellertid kan man fråga sig om icke verkningarna av den i motionen föreslagna översynen av 7 § i lagen om förskottsbetalning av underhållsbidrag bli sådana att de — framför allt då fråga är om större retroaktiva belopp — komma att strida mot lagens andemening, nämligen att bidragsförskottet skall komma enbart barnet till godo. Ofta torde det i och för sig vara befogat att även ett retroaktivt förskottsbelopp utbetalas helt eller delvis till annan än modern, exempelvis om modern icke haft hand om barnet under hela den tid beloppet avser. På grund av svårigheter att långt i efterhand frambringa tillförlitligt utredningsmaterial som grund för barnavårdsnämndernas ställningstagande i dessa frågor torde man dock få räkna med utbetalningar som i realiteten icke överensstämmer med lagens syfte. Därtill kommer att undersökningar av detta slag måste medföra en kraftig administrativ belastning, även det ett förhållande som talar mot en utvidgning av redan existerande möjligheter till retroaktiv utbetalning av bidragsförskott. Det senast sagda gäller givetvis även vid tillämpning för förfluten tid av bestämmelserna i 11 §, 2 och 3 mom.

Styrelsen anför vidare, att den önskar påpeka en konsekvens av den påyrkade lagändringen, som icke ter sig tilltalande ur kommunal synpunkt, samt anför:

— — — Jämlikt 3 § prövas ansökning om bidragsförskott av barnavårdsnämnden i den kommun där barnets moder är mantalsskriven vid den tidpunkt då förskottet sökes. Om en moder nyligen blivit mantalsskriven på viss plats och där blivit tilldömd underhållsbidrag, som avser exempelvis hela det föregående året, skall ansökan om bidragsförskott prövas och förskottet utbetalas av barnavårdsnämnden där hon är mantalsskriven. På grund av bestämmelserna i 20 § om fördelningen mellan stat och kommun av kostnaden för bidragsförskotten blir den kommun i vilken bidragsförskott utbetalas oskäligt drabbad av en utgift och pålagd en skyldighet att vidtaga kravåtgärder, som sakligt sett borde åvila annan kommun.

Avslutningsvis anför styrelsen, att den vill frambålla, att en ändring av ifrågavarande lagrum bör ske så att även ett definitivt avtal om underhållsbidrag, som avlöser ett preliminärt, kan ge upphov till en retroaktiv tillämpning i förskottshänseende.

Styrelsen för *Svenska landskommunernas förbund* tar i yttrande å förbundets vägnar visserligen ej uttryckligen ställning för eller emot yrkandet i motionerna, men anför huvudsakligen skäl emot bifall till detsamma. Styrelsen anför:

Förbundet har icke genom sin centralbyrå noterat några önskemål från kommunernas sida om ändringar av de bestämmelser, som kritiserats i de remitterade motionerna. Huru än tidsbestämning eller beloppmaximum i förevarande fall fastställes, torde uppstå vissa gränfall, som icke ge helt rimliga resultat. Viss återhållsamhet bör enligt styrelsens mening nu iakttagas i fråga om ändringar i bidragsförskottslagen med hänsyn till det förslag som allmänna statsbidragsutredningen i dagarna framlagt. Detta förslag innebär bl. a., att det nuvarande statsbidraget till förskottering av underhållsbidrag skall upphöra som självständigt statsbidrag. Detta kan sägas innebära att hela kostnaden för bidragsförskotten skall bäras av kommunerna. Då kommunerna icke längre bli bundna av statsbidragsvillkor, blir det å andra sidan lättare att efter prövning i fall från fall ta hänsyn till i motionerna påtalade förhållanden.

Socialstyrelsen, som i sitt yttrande berör, utöver yrkandet i motionerna, också vissa konsekvenser av den gällande lagtextens utformning i 7 §, tillstyrker, att en utredning verkställes angående ändring i de i yttrandet berörda delarna av bidragsförskottslagen. Socialstyrelsen uttalar, att den anser det rimligt, att möjligheten att erhålla bidragsförskott för tid före den månad, under vilken bidraget blivit fastställt, utökas, samt anför:

Ju längre modern fått vänta, innan fastställelsen kommit till stånd, desto större torde i allmänhet hennes behov vara av att utfå sina bidrag, när de första gången förfaller till betalning. Att förskottera detta bidrag till en ej alltför snäv gräns, torde knappast kunna sägas innebära något avsteg från principen, att bidragsförskottet skall avhjälpa ett aktuellt behov.

När det gäller att avgöra, var gränsen för den retroaktiva ersättningen skall dragas, torde enligt socialstyrelsen viss hänsyn böra tagas även till barnavårdsnämndernas möjligheter att indriva det förskotterade bidraget. I detta sammanhang anför styrelsen:

Enligt 6 § lagen om införsel i avlöning, pension eller livränta kan införsel beviljas för bidrag, som *förfallit till betalning* högst ett år, innan beslut om införsel meddelas. Detta innebär, att hela det underhållsbidrag, som avser tiden före bidragets fastställande, kan göras till föremål för införsel när som helst under det år, som följer på fastställandet. Ju större detta bidrag är, det vill säga ju längre tid det belöper på, desto mindre är dock utsikterna, att hela beloppet skall kunna uttagas av barnafadern vid sidan av det löpande månatliga bidraget. Denna omständighet bör dock ej tillåtas inverka alltför återhållande, när det gäller att bestämma hur stor del av det första till betalning förfallna underhållsbidraget, som skall kunna förskottas.

Sammanfattningsvis anför socialstyrelsen, att den ingenting har att invända mot motionärernas förslag, att bidragsförskott skall kunna beviljas för bidrag, som belöper på tiden högst ett år före den månad, under vilken underhållsbidraget blivit fastställt. Att därvid som motionärerna synes avse, anför styrelsen, göra undantag för fall, där dröjsmålet med faderskapets och underhållsbidragets fastställande förorsakats av modern, torde knappast låta sig göra.

Utskottet

Såsom i motionerna framhålles kan det dröja åtskillig tid, innan ett faderskap fastställs eller ett underhållsbidrag eljest utdömes eller avtalas. Enär bidragsförskott förutsätter ett fastställt underhållsbidrag, kan barnet ej enligt bidragsförskottslagen få något förskott under den tid, som kan komma att gå, innan underhållsbidraget fastställs. Ej heller utgår särskilt barnbidrag till barn utom äktenskap, beträffande vilket faderskapet ej blivit fastställt, förrän barnet fyllt tre år. Däremot utgår allmänt barnbidrag även till nu nämnda kategorier av barn.

Det i motionerna framlagda förslaget innebär att barnet, *efter* det underhållsbidraget blivit genom dom eller avtal fastställt, skall kunna få bidragsförskott retroaktivt, för förfluten tid intill ett år före fastställandet.

Om vårdnadshavaren — i regel modern — ej ensam kan draga försorg om barnet under tiden till dess underhållsbidraget fastställs, måste alltså barnet för sagda tid även vid bifall till motionärernas förslag lita till andra hjälpformer. De ekonomiska svårigheter, som kan uppkomma under tiden innan underhållsbidraget fastställs, avhjälpes alltså ej genom en sådan ändring i bidragsförskottslagen som påyrkas i motionerna.

Ett bifall till förslaget i motionerna skulle å andra sidan innebära att barnet, *efter* det underhållsbidraget fastställts, av allmänna medel kunde erhålla ej blott löpande underhåll utan också ett kapitaltillskott för förfluten tid. Väl kan — om socialhjälp ej sökes för barnet — dess underhåll, t.ex. i vad avser kläder, ha blivit eftersatt under tiden innan underhållsbidraget fastställs, och ett behov utöver vad det löpande underhållsbidraget eller bidragsförskottet täcker kan på dylikt sätt ha uppkommit. Emellertid bör det i dylika fall ankomma på vårdnadshavaren att undvika att barnets behov eftersattes genom att vårdnadshavaren söker socialhjälp för barnet.

Att samhället skulle ge sin hjälp först i efterskott strider ej blott mot vad som måste anses vara det för barnet bästa utan också mot uttryckliga uttalanden som vid införandet i vårt land av bidragsförskottsinstitutet gjordes om de principer, som borde ligga till grund för detsamma. Bidragsförskottet avser enligt dessa uttalanden att täcka ett aktuellt behov och bör icke utgivas för förfluten tid. Enligt utskottets mening har icke förebragts skäl att frångå nämnda principer.

Utskottet kan, såsom av det ovanstående torde framgå, ej tillstyrka förslaget i motionerna om retroaktiv ersättning genom bidragsförskott.

Utskottet hemställer,

att förevarande motioner, I: 130 och II: 172, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 17 april 1956

På andra lagutskottets vägnar:

ELSA JOHANSSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Nils Elowsson, Axel E. Svensson, fru Carlqvist, herrar Huss, Mannerskantz*, Grönkvist, fru Hamrin-Thorell* och herr Alvar Andersson;

från andra kammaren: fru Johansson i Norrköping, herrar Jacobsson i Tobo, Nilsson i Göteborg*, fru Västberg, herrar Hagård, Carlsson i Bakeröd, fröken Höjer och herr Johansson i Södertälje.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.
