

Nr 33

Utlåtande angående väckta motioner om viss ändring i bidragsförskottslagen.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 40 i första kammaren av fru *Hamrin-Thorell* och herr *Sunne* och nr 56 i andra kammaren av fröken *Höjer* och fröken *Elmén*.

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, att riksdagen måtte besluta om sådana författningsändringar, att bidragsförskott — för det fall såväl barnets fader som dess moder är skyldig att utgiva underhållsbidrag — kan utgå med högst 720 kronor för år för var och en av föräldrarna.

Beträffande de skäl motionärerna åberopat till stöd för sitt yrkande får utskottet hänvisa till motionen II:56.

Över motionerna har utskottet, i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver, inhämtat yttrande från statskontoret och socialstyrelsen, varjämte på utskottets begäran yttrande avgivits av Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund.

Gällande bestämmelser

Bestämmelserna om bidragsförskott återfinnes i *lagen den 11 juni 1943 om förskottering av underhållsbidrag till barn* (bidragsförskottslagen). Enligt denna lag äger barn, vars fader eller moder enligt rättens beslut eller skriftligt, av två personer bevittnat avtal är pliktig att till fullgörande av lagstadgad underhållsskyldighet utgiva underhållsbidrag till barnet, rätt att, om den underhållsskyldige underlåter att betala förfallet belopp, av allmänna medel erhålla förskott å underhållsbidraget (bidragsförskott). Bidragsförskott utgår emellertid ej till barn, vars föräldrar sammanbor, eller till barn, som bor tillsammans med den underhållsskyldige (1 §). Förskottet utges längst till dess barnet fyller 16 år (2 §). Ansökning om bidragsförskott prövas, om förskottet avser underhållsbidrag, som barnets fader är skyldig att utgiva, av barnavårdsnämnden i den kommun där barnets moder är mantalsskriven och, om förskottet avser underhållsbidrag, som modern är skyldig utgiva, av barnavårdsnämnden i den kommun där fadern

är mantalsskriven 3 §). Bidragsförskott utgår med det belopp, som den bidragsskyldige enligt rättens beslut eller avtalet är skyldig utgiva i underhållsbidrag, dock med högst 720 kronor om året (8 §). För lämnat bidragsförskott inträder den barnavårdsnämnd, som utgivit förskottet, i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den underhållsskyldige (15 §). Kostnaden för bidragsförskott bestrides, i den mån ersättning härför ej kunnat uttagas av den underhållsskyldige, till tre fjärdedelar av staten och en fjärdedel av den kommun, vars barnavårdsnämnd beviljat förskottet (20 §).

I *lagen den 31 maj 1957 om utfyllnad av vissa underhållsbidrag* gives bestämmelser för det fall fader eller moder enligt beslut, som av domstol meddelats före den 1 april 1957, eller enligt skriftligt, av två personer bevittnat avtal, som slutits före sagda dag, är pliktig att utgiva underhållsbidrag till barn och underhållsbidraget icke uppgår till 720 kronor för år räknat. Barnet äger då av allmänna medel erhålla vad som brister i sist nämnda belopp. Vad angår administration, utbetalning m. m. gäller i huvudsak samma bestämmelser som i bidragsförskottslagen.

Historik

Före 1956 avsåg bidragsförskottslagen endast underhållsbidrag, som barnets fader underlät att betala. Detta år framställdes i proposition nr 20 förslag om att sådant förskott skulle kunna utgå även i fall, då bidragsskyldigheten åvilade barnets moder och hon underlät att fullgöra sin skyldighet. I enlighet med andra lagutskottets förslag (utlåtande nr 3) biföll riksdagen propositionen. Vid förarbetena till denna lagändring synes ej särskilt ha uppmärksammats frågan om med vilket belopp bidragsförskott högst skulle kunna utgå för det fall både fader och moder var skyldiga att utgiva underhållsbidrag till barnet. Ej heller synes motsvarande fråga ha behandlats när lagen om utfyllnadsbidrag år 1957 antogs (se prop. nr 139 och andra lagutskottets utlåtande nr 30). Det kan dock nämnas att föredragande departementschefen i propositionen anförde följande:

I dagens läge anser jag det angelägnast, att tillgängliga resurser inriktas på att bistå de sämst ställda inom gruppen ensamstående ogifta och frånskilda med barn genom att lägga en fast grund under deras ekonomi. Om man därvid utgår från att ett barn i dagens samhälle skulle behöva minst 60 kronor i underhållsbidrag per månad från den föräldrapart, som inte sammanbor med barnet, så kan samhället inte tydligare ge den principen till känna bland föräldrar och myndigheter, som har till uppgift att bevaka barnens intressen, än genom ett temporärt ekonomiskt stöd till avveckling av den bottensats av lägre underhållsbidrag, som regleras av nu löpande, vanligen gamla avtal och domstolsbeslut. Detta bör ske genom att barnet tillförsäkras skillnaden mellan bidragsförskottets maximibelopp — här förslaget till 60 kronor i månaden — och det bestämda lägre underhållsbidraget

i alla de fall, där underhållsbidraget har fastställts före ett visst datum — — —.

Ett utfyllnadsbidrag i denna form tar uteslutande sikte på barnets behov — — —.

Frågan om det i 8 § bidragsförskottslagen angivna maximibeloppet skulle anses gälla det sammanlagda belopp, varmed bidragsförskott kunde utgå, där sådant förskott utgick för uteblivet underhållsbidrag från såväl fadern som modern, blev föremål för prövning av regeringsrätten år 1957. I utslag den 28 november detta år besvarade domstolens majoritet denna fråga jakande. Ett regeringsråd var skiljaktig och anförde bl. a.:

Enligt 1 § bidragsförskottslagen avses med bidragsförskott förskott å det underhållsbidrag som fadern eller modern till ett barn är pliktig men underlåter att utgiva. Härav följer att, om såväl fadern som modern underlåter att betala förfallet bidragsbelopp, barnet äger erhålla bidragsförskott å vart och ett av de båda underhållsbidragen.

Stadgandet i 8 § samma lag rörande det belopp, varmed bidragsförskott skall utgå, måste för det fall att förskott skall utgå å underhållsbidrag från såväl fadern som modern enligt sin ordalydelse innebära, att stadgandet gäller beträffande ettvarrt av förskotten.

Om, det oaktat, den i stadgandet ingående begränsningsregeln vore avsedd att gälla beträffande de båda bidragens sammanlagda belopp, skulle ytterligare bestämmelser vara erforderliga rörande ej mindre fördelningen av maximibeloppet på de båda underhållsbidragen än även, därest jämlikt 3 § i lagen olika barnavårdsnämnder hava att — måhända samtidigt — pröva ansökningarna om bidragsförskott, å vilken av nämnderna det skulle ankomma att besluta om denna fördelning. Det vore jämväl önskvärt att ett stadgande funnes till förhindrande av att två nämnder, varandra ovetande, beviljade samma barn bidragsförskott till ett sammanlagt belopp överstigande det enligt lagen tillåtna. Då bestämmelser av nyss angiven innebörd saknas, bör 8 § bidragsförskottslagen icke tolkas annorledes än efter sin ordalydelse.

Vad angår utfyllnadsbidraget har regeringsrätten i två utslag den 20 februari 1958 intagit den ståndpunkten, att sådant bidrag icke kan utgå med mindre det sammanlagda bidraget från föräldrarna understiger det i lagen angivna maximibeloppet, 720 kronor.

Remissyttranden

Statskontoret avstyrker bifall till motionerna och framhåller, att något uttalat behov av en författningsändring i enlighet med förslaget icke synes föreligga. Ämbetsverket anför:

Enligt vad statskontoret under hand inhämtat förekomma för närvarande i Stockholm endast ett tiotal fall av det slag, motionerna avse, vilket beräknas motsvara ett hundratal för hela landet. Övervägande antalet barn, som här äro i fråga, äro omhändertagna av kommunen. Beträffande kommunens rätt att för omhändertaget barn uttaga ersättning av barnets fader eller

moder gäller, att ersättning icke i något fall må uttagas med högre belopp än 1 000 kronor för år räknat. Därest en ändring i enlighet med motionärernas önskemål skedde, skulle det alltså bliva möjligt att i vissa fall få ut högre bidragsförskott, än som sedan skulle kunna återkrävas av för barnet underhållsskyldig person.

Socialstyrelsen erinrar i sitt yttrande inledningsvis om att det främsta motivet till 1956 års tidigare nämnda ändring i bidragsförskottslagen torde ha varit, att möjligheten att erhålla bidragsförskott kan vara av lika stor betydelse i de fall, där fadern är vårdnadshavare och i denna egenskap vårdare för barnet, som i det fall där motsatt förhållande råder.

Styrelsen fortsätter:

Ingenting säges i förarbetena om de barn och deras intressen, vilka som vårdnadshavare har en särskilt förordnad förmyndare och som för sin försörjning är beroende av underhållsbidrag från både fadern och modern. Socialstyrelsen tyder detta förhållande så, att existensen av denna grupp av barn blivit förbisedd. Gruppen finns emellertid, även om den är relativt liten, och i fall, där båda underhållsbidragen uteblir, har dessa barn vanligen i högre grad än andra behov av samhällets hjälp i form av bidragsförskott. I normalfallen förutsattes, att den ena föräldrarnas bidrag till barnets försörjning kommer barnet till godo i form av personlig omvårdnad eller eljest i annan form än som underhållsbidrag. I här ifrågavarande fall representerar underhållsbidragen föräldrarnas hela försörjningsskyldighet gentemot barnet. Detsamma gäller om bidragsförskottet, när detta ersätter båda underhållsbidragen. Visserligen kan enligt förenämnda rättsfall bidragsförskott utgå samtidigt på både faderns och moderns bidrag, men då det sammanlagda förskottet icke får överstiga 720 kronor per år, det vill säga maximalbeloppet i normalfallen, är barnets behov likväl icke fyllt. Socialstyrelsen delar motionärernas uppfattning, att rättvis- och rimlighetsskäl talar för att de barn, varom här är fråga, ges möjlighet till bidragsförskott på *vart och ett* av underhållsbidragen från föräldrarna med ett belopp motsvarande underhållsbidragets storlek, dock högst 720 kronor per år. Det sammanlagda bidragsförskottet till ett barn bör sålunda kunna uppgå till högst 1 440 kronor per år.

Styrelsen berör härefter de av motionärerna åberopade administrativa skälen för en lagändring och framhåller att med nuvarande rättstillämpning handläggningen av bidragsförskottsärenden kan bli ganska komplicerad. Följande tänkta exempel härför anföres:

I ett fall, där vårdnaden om barnet är anförtrodd åt en särskilt förordnad förmyndare, är båda föräldrarna dömda att betala underhållsbidrag, fadern med 50 kronor i månaden och modern med 40 kronor i månaden. Modern är mantalsskriven i Ystad och fadern i Kiruna. Bidragsförskott på faderns underhållsbidrag skall därför sökas hos Ystads barnavårdsnämnd och förskott på moderns bidrag hos Kiruna barnavårdsnämnd.

1) På ansökan av barnets förmyndare/vårdnadshavare har Ystads barnavårdsnämnd beviljat bidragsförskott på faderns underhållsbidrag med 50 kronor i månaden för tiden den 1 november 1958—den 30 juni 1959.

Underhållsbidraget från modern har influtit regelbundet t. o. m. januari månad 1959. Februaribidraget uteblir, och i slutet av månaden ansöker förmyndaren hos Kiruna barnavårdsnämnd om bidragsförskott på moderns underhållsbidrag.

För att kunna rätt besluta i ärendet måste Kiruna barnavårdsnämnd veta, att Ystads barnavårdsnämnd förskotterar faderns underhållsbidrag. Detta förhållande medför nämligen, att underhållsbidraget från modern, 40 kronor i månaden, icke får förskotteras med högre belopp än 10 kronor i månaden.

2) Behov av bidragsförskott uppstår samtidigt på båda underhållsbidragen. Förskott på faderns bidrag sökes enligt bestämmelserna hos barnavårdsnämnden i Ystad och förskott på moderns bidrag hos barnavårdsnämnden i Kiruna. Då regler saknas beträffande hur stor del av det maximala bidragsförskottet, 60 kronor i månaden, var och en av nämnderna skall svara för, måste nämnderna fatta sina beslut i samråd med varandra. Närmast till hands synes ligga, att Ystads barnavårdsnämnd beviljar $\frac{(50 \times 60)}{90} =$

33 kronor i månaden, och att Kiruna barnavårdsnämnd beviljar $\frac{(40 \times 60)}{90} =$

27 kronor i månaden. Andra förfaringssätt är emellertid tänkbara.

3) Fadern har betalat t. o. m. oktober månad 1958, modern t. o. m. december månad 1958. Båda bidragsförskotten sökes i januari 1959. Rätt till bidragsförskott på faderns bidrag föreligger alltså för tiden den 1 november 1958—den 30 juni 1959 och på moderns bidrag för tiden den 1 januari—den 30 juni 1959. Detta innebär i fråga om förskottet från Ystad på faderns bidrag, att det för en fjärdedel av förskottsperioden skall utgå med fullt belopp, d. v. s. vad fadern enligt domen skall betala, 50 kronor i månaden, och för tre fjärdedelar av förskottsperioden med ett belopp, reducerat med hänsyn till det samtidigt löpande förskottet från Kiruna.

Styrelsen uppehåller sig härefter vid de frågor av liknande art, som uppkommer vid tillämpningen av lagen om utfyllnadsbidrag. Efter att ha konstaterat att det finnes ett behov att utbetala mer än 720 kronor om året till sådana barn, till vilka underhållsbidrag utgår från såväl fader som moder, nämner styrelsen ett exempel på de administrativa problem, som uppkommer med nuvarande rättstillämpning.

Fadern, som är mantalsskriven i Kiruna, är dömd att betala underhållsbidrag med (efter senaste generella höjning av familjerättsliga underhållsbidrag) 29 kronor i månaden; modern, som är mantalsskriven i Ystad, är dömd att betala (efter senaste höjning) 21:75 kronor i månaden. Barnet är sålunda berättigat till utfyllnadsbidrag med $(60 - 50:75 =) 9:25$ kronor i månaden. Frågan uppstår då, om barnavårdsnämnden i Kiruna eller barnavårdsnämnden i Ystad skall svara för detta utfyllnadsbidrag, eller om det skall delas upp mellan de båda nämnderna och i så fall efter vilka grunder.

Styrelsen fortsätter:

Enligt socialstyrelsens mening är det önskvärt, att möjligheterna till utfyllnadsbidrag för här ifrågavarande barn utvidgas samt att de administrativa svårigheterna undanröjes. Båda dessa syften vinnes, om man genom-

för den ändringen, att lagen skall tillämpas på vardera underhållsbidraget. Härigenom garanteras varje till utfyllnadsbidrag berättigat barn av här ifrågavarande kategori ett minimibelopp till sin försörjning på 1 440 kronor per år eller 120 kronor i månaden. Då de barn, för vilka underhållsbidraget endast representerar en del av föräldrarnas försörjningsplikt mot barnet, är tillförsäkrade minst 60 kronor i månaden, kan det icke anses oskäligt, att de barn, som här avses, tillförsäkras det dubbla beloppet. En konsekvens av den föreslagna ändringen blir emellertid, att ej endast sådana barn får rätt till utfyllnadsbidrag, vilkas sammanlagda underhållsbidrag understiger 120 kronor i månaden, utan även sådana, vilkas sammanlagda bidrag överstiger detta belopp, förutsatt att *det ena* bidraget ej uppgår till 60 kronor i månaden. Sålunda kommer utfyllnadsbidrag exempelvis att kunna utgå till ett barn, vars fader betalar 300 och modern 40 kronor per månad i underhållsbidrag, om moderns bidrag blivit fastställt före den 1 april 1957. En sådan möjlighet kan synas gå vida utöver syftet med lagen och därför icke böra tillåtas. Socialstyrelsen anser emellertid, att detta utfyllnadsbidrag har samma berättigande som utfyllnadsbidraget i det fallet — ett normalfall — att modern betalar underhållsbidrag med 40 kronor i månaden och fadern såsom vårdnadshavare för barnet ger det underhåll i annan form till en kostnad av 300 kronor i månaden. Problemet har emellertid knappast mer än teoretisk betydelse. Av de sannolikt mycket få barn, som får underhållsbidrag från båda sina föräldrar till ett sammanlagt belopp överstigande 120 kronor per månad, torde icke mer än något enstaka komma att fylla förutsättningarna för utfyllnadsbidrag.

Styrelsen tillstyrker bifall till motionen och föreslår samtidigt sådan ändring beträffande utfyllnadsbidragen, att sådana bidrag, i fall där båda föräldrarna är pliktiga betala underhåll, skall utgå på vart och ett av underhållsbidragen, oberoende av det andra.

Styrelsen för *Svenska stadsförbundet* tillstyrker bifall till motionerna. Styrelsen framhåller, att det ökade administrativa besvär, som blivit en följd av lagens nuvarande tillämpning, icke står i rimlig proportion till frågans ekonomiska betydelse. Vidare nämner styrelsen, att den grupp barn det gäller är liten och att flertalet av dessa sannolikt är omhändertagna enligt barnavårdslagen. Man framhåller, att med ökade bidragsförskottsbelopp omhändertagande för samhällsvård i vissa fall inte kommer att behöva tillgripas.

Styrelsen för *Svenska landskommunernas förbund* avstyrker motionerna. Styrelsen anför, att fall av det slag motionärerna åberopar torde höra till undantagen. Innan en ändring kommer till stånd anser styrelsen att i allt fall bör undersökas närmare, om inte en sådan skulle föranleda omprövning av bidragsförskottens maximering också i andra fall än de av motionärerna åsyftade. Det skulle knappast anses som rättvist eller rimligt att bibehålla maximeringen vid 720 kronor för det fall endast en bidragsskyldig förälder finnes och barnet ej vårdas av fadern eller modern. Vad angår frågan om

de administrativa problem som uppkommer med nuvarande ordning inför styrelsen:

I motionerna beröres även frågan om behovet av komplettering i vissa avseenden av bestämmelserna i bidragsförskottslagen. Beträffande fördelningen av bidragsförskottens maximibelopp i de fall förskott beviljas för såväl faders som moders underhållsbidrag torde i princip böra gälla att andelen bestäms efter den proportion vari ettvarit underhållsbidrag står i förhållande till deras sammanlagda belopp. En sådan regel är enkel att tillämpa även för det fall att jämlikt 3 § bidragsförskottslagen olika barnavårdsnämnder har att samtidigt pröva ansökningarna om bidragsförskott. Prövningen får i sådant fall förutsättas ske efter samråd mellan nämnderna. Mer komplicerat blir det i de fall prövningen av ansökningarna sker vid skilda tidpunkter, antingen det är samma nämnd eller olika nämnder som handlägger ärendena. En omräkning av det först beviljade bidragsförskottet, att gälla fr. o. m. samma tidpunkt som det senast beviljade, vore i princip att föredraga, men fråga är om man inte av praktiska skäl kan godtaga den förenklingen, att det först beviljade bidragsförskottet får utgå med oförändrat belopp under återstoden av löpande budgetår och det senast beviljade med högst det belopp som ytterligare erfordras för att bidragsförskotten sammanlagt skall uppgå till det i lagen bestämda maximibeloppet. Ur kommunalekonomisk synpunkt saknas i varje fall anledning att eftersträva någon millimeterrättvisa härutinnan, mycket mindre som det kan bli fråga om endast ett relativt litet antal fall av detta slag. Styrelsen ifrågasätter om det inte tills vidare kan överlämnas åt barnavårdsnämnderna att i här avsedda fall bestämma respektive överenskomma om fördelningen av bidragsförskottsbeloppen inom ramen för det i lagen bestämda maximibeloppet.

Utskottet

Enligt bidragsförskottslagen äger barn, vars fader eller moder underlåter att fullgöra sin skyldighet att utge underhållsbidrag, rätt att av allmänna medel erhålla förskott å underhållsbidraget. Bidragsförskott utgår med det belopp, som den underhållsskyldige är pliktig att utge, dock med högst 720 kronor om året. För det fall barnet vistas hos annan än föräldrarna och såväl fadern som modern är skyldig att utge underhållsbidrag, tillämpas dessa bestämmelser på grund av utslag av regeringsrätten så, att bidragsförskott beviljas med högst 720 kronor för varje barn.

Motionärerna gör gällande att det vore mest rättvist att det i lagen angivna maximibeloppet gällde varje underhållsskyldig — icke varje barn. Enligt motionärernas ståndpunkt bör sålunda bidragsförskott kunna utgå med högst 1 440 kronor för år, om båda föräldrarna är underhållsskyldiga till barnet med minst 720 kronor om året vardera.

Under remissbehandlingen har påpekats att motsvarande problem uppkommer vid tolkningen av lagen om utfyllnad av vissa underhållsbidrag. Enligt denna lag utgår bidrag av allmänna medel i de fall underhållsskyld-

digheten fastställt före den 1 april 1957 och icke uppgår till 720 kronor om året. Bidraget utgår med vad som brister i detta belopp.

De i här nämnda lagar fastställda maximibeloppen har beräknats med hänsyn till normalfallet att barnet vårdas hos den ena av föräldrarna och att den andra är skyldig att utge kontant underhållsbidrag. För det fall ingen av föräldrarna bidrager till barnets försörjning genom att ha barnet hos sig utan i stället båda är skyldiga att utge underhållsbidrag, kan det därför synas skäligt att bidragsförskott skall kunna utgå med högre belopp. Häremot har dock invänts, att det vore mindre lämpligt om samhällets stöd åt barn i alltför stor utsträckning gjordes beroende av föräldrarnas underhållsskyldighet. Man har sålunda framhållit, att barn, som vårdas hos särskilt förordnad förmyndare, skulle komma i sämre läge, om barnet har endast en förälder, som är skyldig att utge underhållsbidrag, än om barnet är berättigat till underhållsbidrag från båda sina föräldrar.

Många av de barn som det här är fråga om torde vara omhändertagna för samhällsvård eller fosterbarnsvård. I det övervägande flertalet fall av denna typ skulle en lagändring i motionernas syfte antagligen inte medföra en förbättring av barnets standard. Det är å andra sidan icke omöjligt att en sådan lagändring skulle medföra att dessa barn behövde omhändertagas i mindre omfattning än nu.

Även om sålunda vissa skälighetssynpunkter talar för en lagändring i enlighet med motionernas syfte, är det tveksamt om dessa i och för sig har sådan styrka att särbestämmelser för de ifrågavarande barnen är behövliga. Det är emellertid uppenbart, att det nu tillämpade systemet är behäftat med brister i administrativt hänseende. Särskilt som den kategori barn det gäller är liten och frågan ur ekonomisk synpunkt av mindre storleksordning, föreligger därför skäl att överväga en enklare ordning. Vilken väg som därvid skulle vara den mest ändamålsenliga vill utskottet icke utan närmare undersökning taga ställning till.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av motionerna I:40 och II:56 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om undersökning av möjligheterna att vidtaga lagändringar i ovan berörda avseenden.

Stockholm den 8 maj 1959

På andra lagutskottets vägnar:

EDVIN JACOBSSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Nils Elowsson, Axel E. Svensson, Sunne, fru Carlqvist, fru Svenson*, herr Mannerskantz, fru Hamrin-Thorell och herr Lars Larsson;

från a n d r a kammaren: herrar Jacobsson i Tobo, Bengtsson i Varberg*, Lothigius, fröken Höjer, herrar Johansson i Södertälje, Wahrendorff, fru Eriksson i Ängelholm och fru Svensson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.