

Nr 53

Utlåtande i anledning av motion om harmonisering av införsellagen och lagen om bidragsförskott.

Andra lagutskottet har behandlat en till lagutskott hänvisad motion, II: 1202, av fru *Holmqvist*. I motionen, som väckts i anledning av proposition 1970: 65 med förslag till lag om ändring i lagen (1947: 529) om allmänna barnbidrag, m. m. (se 2LU 1970: 40), har hemställts »att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t hemställa om en skyndsam översyn av bidragsförskottslagens tillämpning i förhållande till införsellagen».

Utskottet har i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden över motionen från socialstyrelsen och exekutionsväsendets organisationsnämnd (EON). Yttrande har vidare på utskottets begäran avgivits av Svenska kommunförbundet.

Gällande bestämmelser

Enligt *införsellagen den 6 december 1968* får införsel äga rum för bl. a. underhållsbidrag enligt giftermålsbalken eller föräldrabalken. Genom införsel får tas i anspråk arbetstagares avlöning m. m. ävensom pension och livränta. Fråga om införsel handläggs av utmätningsmannen i den ort där gäldenären är bosatt. Utmätningssmannen bestämmer dels hur mycket som högst får innehållas vid varje avlöningstillfälle (införselbeloppet), dels ett belopp som skall förbehållas gäldenären för eget underhåll och familjens behov (förbehållsbeloppet). Införselbeloppet skall innehållas endast i den mån avlöningen överskjuter förbehållsbeloppet. Det ankommer på gäldenärens arbetsgivare att tillstå utmätningsmannen innehållet belopp på tid och sätt som denne bestämmer.

Vid samtidig införsel för två eller flera underhållsberättigade fördelas innehållet belopp efter de löpande bidragens storlek. *Om mera innehållits än som svarar mot de löpande bidragen, har bidrag som stått ute längre företräde vid fördelningen av det överskjutande beloppet* (15 § andra stycket). Delbetalning, som inflyter på viss underhållsberättigads fordran, avräknas i första hand på det belopp, som stått ute längst och alltjämt kan tas ut genom införsel, d. v. s. förfallit till betalning tidigast två år före början av den kalendermånad under vilken verkställigheten skall ske (15 § tredje stycket).

Enligt lagen den 21 maj 1964 om bidragsförskott kan barn, vars föräldrar lever åtskilda eller fråntagits vårdnaden om barnet, erhålla bidragsförskott med 30 % av basbeloppet för år räknat eller, då förskottet skall utgå i förhållande till båda de underhållsskyldiga föräldrarna, 17,5 % av basbeloppet för vardera föräldern. Genom propositionen 1970:65 föreslås en höjning av procenttalen till 40 respektive 25 % från den 1 juli 1970. Bidragsförskott kan utgå oberoende av om underhållsbidrag fastställts eller ej och utan begränsning till det fastställda bidragets storlek. Om den underhållsskyldige i vederbörlig ordning själv betalar fastställt underhållsbidrag som är lägre än 30 % av basbeloppet, utgår mellanskillnaden i form av bidragsförskott, vilket då har karaktär av utfyllnadsbidrag.

Fråga om bidragsförskott prövas av barnavårdsnämnden i den kommun där vårdnadshavaren är mantalsskriven eller, om sådan ort ej finns, av barnavårdsnämnden i den kommun där barnet är bosatt. I den mån bidragsförskott svarar mot fastställt underhållsbidrag inträder den barnavårdsnämnd som utgivit förskottet på vederbörande kommuns vägnar i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den underhållsskyldige. Så länge bidragsförskott utgår skall den underhållsskyldige erlægga fastställt underhållsbidrag som belöper på förskottet till den barnavårdsnämnd som utger förskottet, allteftersom underhållsbidraget förfaller till betalning. Om underhållet tas ut genom införsel, gäller i princip samma skyldighet för utmätningsmannen att inbetala det genom införsel influtna beloppet till barnavårdsnämnden. *Överstiger belopp, som under viss månad inbetalas till barnavårdsnämnd, det bidragsförskott* eller, om fastställt underhållsbidrag är lägre än förskottet, *det underhållsbidrag, som belöper på månaden, skall det överskjutande beloppet fördelas så, att barnets fordran för oguldna underhållsbidrag har företräde framför det allmännas fordran för utgivna bidragsförskott* (16 § andra stycket).

Utgift för bidragsförskott bestrides, i den mån ersättning inte kunnat tas ut av den underhållsskyldige, till tre fjärdedelar av statsverket och till en fjärdedel av den kommun, vars barnavårdsnämnd utgivit förskottet.

Motionen

Motionären påtalar att införsellagen och bidragsförskottslagen har olika regler för fördelning av genom införsel influtet belopp som överstiger det löpande bidraget. Enligt införsellagen har bidrag som stått ute längre företräde, medan bidragsförskottslagen föreskriver att barnets fordran för oguldna underhållsbidrag har företräde framför det allmännas fordran för utgivna bidragsförskott. Denna bristande överensstämmelse mellan lagarna kan medföra rättsförluster såväl för den underhållsberättigade som för stat och kommun. Motionären anför att utmätningsmannen, kro-

nofogdemyndigheten, i princip har att leverera influtet belopp, som överstiger löpande bidrag, till barnavårdsnämnd med äldsta införselbara fordran. Hon fortsätter:

Denna barnavårdsnämnd skall därvid med beaktande av det här aktuella stadgandet i bidragsförskottslagen fördela medlen mellan sig och barnet. Löper bidragsförskott fortfarande genom denna barnavårdsnämnd bör barnet inte behöva lida någon förlust. Däremot inställer sig svårigheter när bidragsförskottsärendet överflyttats till annan barnavårdsnämnd. Sådan överflyttning kan ha skett två gånger under den period av två år för vilken införsel är möjlig. Den barnavårdsnämnd som mottagit inbetalningen har i dylika fall förlorat kontakten med barnet och har att genom två barnavårdsnämnders förmedling skaffa sig underrättelse om dels barnets uppehållsort, dels uppgifter om barnets fordran under den förflutna tiden helt eller delvis reglerats genom mellanliggande införselärende eller frivillig inbetalning från den underhållsskyldige. Ärendet kan ytterligare kompliceras om barnet i sin fordran på underhållsbidrag som överstiger bidragsförskott inte företrädes av barnavårdsman eller av barnavårdsnämnd utan av sin förmyndare. Regler för att förmyndaren vid frivilliga inbetalningar i sådana fall skall underrätta barnavårdsnämnd här om saknas. Den osäkerhet om barnets rätta fordran som härvid uppstår och svårigheterna att göra en riktig avräkning, fördelning och utbetalning kan medföra att barnets rätt här inte blir tillbörligt bevakad. Å andra sidan kan svårigheterna att klarlägga vilka avbetalningar av barnets fordran som senare skett medföra rättsförluster för det allmänna.

Av betydelse i detta sammanhang är även det förhållandet att löneutvecklingen möjliggör att underhållsbidrag numera oftare än tidigare fastställs till belopp som väsentligt överstiger bidragsförskottsbeloppet. Antalet ärenden med här beskrivna komplikationer kan sålunda förväntas att öka.

Rättsförluster för den underhållsberättigade kan vidare inträffa genom att gällande lagstiftning synes ha förbigått de verkningar på fördelningen av genom införsel influtna medel som följer av att underhållsbidrag senare höjts genom jämkning eller genom generell höjning. I sådana fall kan uppstå den situationen att barnavårdsnämnd med äldsta fordran för bidragsförskott som då var högre än underhållsbidraget av influtna införselmedel täcker sin fordran helt då den saknar kännedom om att barnet genom underhållsbidragets höjning har senare prioriterad fordran.

Motionären anser att en lösning på det redovisade problemet skulle vara att utmätningsmannen gavs möjlighet att fördela influtna medel efter samma prioriteringsregel som bidragsförskottslagen föreskriver. En sådan lösning torde dock förutsätta ändring i införsellagen.

Socialstyrelsens råd och anvisningar 1969:3

Det av motionären påtalade problemet har något berörts i socialstyrelsens råd och anvisningar angående den nya införsellagen. I anvisningarna anförs bl. a. följande.

Med hänsyn till de nya fördelnings- och bokföringsreglerna i 15 § in-

försellagen har framförts önskemål om större samarbete barnavårdsnämnderna emellan då två eller flera nämnder söker införsel i samma persons avlöning. Om t.ex. A barnavårdsnämnd utger bidragsförskott och beviljas införsel i den underhållspliktiges avlöning och därefter B barnavårdsnämnd från den 1 januari nästkommande år övertar skyldigheten att utge bidragsförskott och jämväl beviljas införsel, kan det vara lämpligt, att B barnavårdsnämnd företräder A barnavårdsnämnd därest denna nämnd fortfarande har fordran för utgivet bidragsförskott. Samordningen av kravverksamheten kan lämpligen ske genom att A lämnar fullmakt till B att bevaka dess fordran.

Enligt vad utskottet inhämtat torde systemet med fullmakter i berörda fall inte ha vunnit någon större praktisk tillämpning bland landets barnavårdsnämnder.

Remissyttrandena

Socialstyrelsen uppger att den en längre tid tillsammans med Svenska kommunförbundet arbetat med problemet att inom ramen för gällande lagstiftning åstadkomma en lösning på den fråga som motionären aktualiserat. Samråd har skett med EON och med representanter för barnavårdsnämnderna i Stockholm och Göteborg. Med hänsyn till de svårigheter som yppat sig under arbetets gång framstår numera en lagändring som den enda realistiska lösningen. Styrelsen, som ansluter sig till de synpunkter som Svenska kommunförbundet redovisat i sitt remissyttrande, tillstyrker bifall till motionen.

Svenska kommunförbundet tillstyrker motionärens hemställan om en skyndsam översyn av den berörda frågan. Förbundet framhåller att de påtalade komplikationerna inte gäller några enstaka fall utan ett förhållandevis stort antal ärenden per år, vilket antal sannolikt kommer att öka framdeles. Förbundet erinrar också om de överläggningar i ärendet som förevarit med socialstyrelsen, EON m. fl. och fortsätter:

Därvid har konstaterats, att det är synnerligen svårt att verkställa en lagenlig fördelning av införselmedel och att lagstiftningen reser betydande hinder för upprättandet av riktlinjer som även medger en godtagbar avvägning mellan administrativa insatser och avsedda resultat.

Förbundet instämmer i den av motionären uttalade åsikten, att en lösning av nuvarande rättssäkerhets- och administrationsproblem på detta område bäst skulle kunna uppnås om kronofogdemyndigheterna ges möjlighet att ensamt ombesörja fördelning av genom införsel uttagna underhållsbidrag på de skilda intressenterna. För att under sådant förhållande bibehålla det i bidragsförskottslagen givna företrädet för barnets fordringar på äldre, oguldna underhållsbidrag framför samhällets fordringar på utgivet bidragsförskott krävs dock, att ett motsvarande stadgande intages i införsellagen. Förbundet anser, att en sådan ändring bör företas.

EON redovisar i sitt yttrande inledningsvis vissa exempel på hur ansökan

om införsel för underhållsbidrag och bidragsförskott brukar ske och fortsätter därefter:

Då två eller tre barnavårdsnämnder konkurrerar om utgivna bidragsförskott för olika tidsperioder till samma underhållsberättigad är praxis vid kronofogdemyndigheterna varierande. Enligt en uppfattning anses varje barnavårdsnämnd som en självständig sökande. Varje barnavårdsnämnds ansökan diarieförs som ett särskilt mål. Inflytande belopp fördelas enligt 15 § andra stycket införsellagen. Vissa kronofogdemyndigheter behandlar däremot samtliga ansökningar som ett mål. Motivet till den senare uppfattningen har uppgetts vara, att eftersom bidragsförskottsverksamheten till större delen bekostas av statverket, kan staten anses som den egentliga fordringsägaren, oaktat att verksamheten administreras av kommunala organ och att utgifterna för den delvis bestrids med kommunala medel. Ytterligare stöd för denna uppfattning anses kunna hämtas från bestämmelserna i 13 och 18 §§ bidragsförskottslagen. Vid handläggning på detta senare sätt sker liksom vid inbördes konkurrens mellan ansökningar från ombud och barnavårdsmän avräkning enligt 15 § tredje stycket införsellagen. Vilken uppfattning som är den rätta synes vara en rättstillämpningsfråga. Något rättsfall i frågan är inte känt.

Om någon ändring skall ske för att tillgodose motionärens önskemål, bör lagstiftningen enligt nämndens mening utformas så att endast en sökande finns i mål om införsel för uttagande av bidragsförskott.

EON framhåller vidare att inte alla oguldna underhållsbidrag lämnas till kronofogdemyndigheten för införsel, även om detta skulle kunna ske. EON fortsätter:

Underhållsskyldig kan utan egen förskyllan för en tid komma efter med betalningen av underhållet genom exempelvis sjukdom eller arbetslöshet. Många underhållsskyldiga föredrar att själva sköta betalningen av underhållsbidrag och fullgör även sin betalningsskyldighet. Av vissa gäldenärer upplevs införseln som mycket genant. Arbetsgivaren blir irriterad över det administrativa merarbete som drabbar honom och risk finns för att arbetskamraterna ryktesvägen kan komma att få kännedom om förekomsten av underhållsskyldigheten. Det förefaller onödigt bryskt att i sådana situationer alltid ansöka om införsel, när gäldenären har anställning. Barnavårdsnämnderna måste därför vara beredda att medge underhållsskyldiga att direkt till dem få betala både löpande bidrag och skuld. Det naturliga i en sådan situation är att betalning i sin helhet sker till bidragsförskottsutbetalande barnavårdsnämnd, även om del av underhållet genom fördelning skall tillfalla annan kommun. Det är således fullt naturligt att en sådan rutin skapas hos barnavårdsnämnderna att de kan ta emot, redovisa och fördela erhållna belopp. Att överföra allt bokföringsarbete i införselmålen på kronofogdemyndigheterna genom att ändra införsellagen samtidigt som barnavårdsnämnderna ändock måste fortsätta att göra motsvarande fördelningsåtgärder med frivilligt inbetalade underhållsbidrag kan inte vara rätt lösning på problemet.

Utskottet

Barnavårdsnämnd som utgivit bidragsförskott inträder på vederbörande kommuns vägnar i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den underhållsskyldige. För uttagande av sin fordran kan barnavårdsnämnden använda införsel. Har flera barnavårdsnämnder utgivit bidragsförskott kan en konkurrenssituation uppstå om det genom införsel innehållna beloppet. Detta skall i första hand täcka löpande bidrag. Vid fördelning av överskjutande belopp skall enligt 15 § andra stycket införsellagen bidrag som stått ute längre ha företräde. Den som har fordran på tidigare förfallna bidrag skall alltså få betalt framför den vars bidragsfordran är av senare datum. Även det underhållsberättigade barnet kan begära införsel för fordran på underhållsbidrag. Det kan vara fråga om underhållsbidrag som belöper på tid före beslut om bidragsförskott eller avser den del av underhållsbidraget som överstiger bidragsförskottet. I sådana fall gäller vid konkurrens med andra anspråk på innehållna medel samma bestämmelse i införsellagen om företräde för den äldsta fordringen. Utmätningssmannen har således att översända den del av det influtna införselbeloppet, som överstiger det löpande bidraget, till den av fordringsägarna som har den äldsta fordringen. Är denna en barnavårdsnämnd har nämnden att i sin tur beakta föreskriften i 16 § andra stycket lagen om bidragsförskott att det överskjutande beloppet skall fördelas så att barnets fordran för oguldna underhållsbidrag har företräde framför det allmännas fordran för utgivna bidragsförskott. Även om barnets fordran är av yngre datum än barnavårdsnämndens skall alltså barnets rätt ha företräde.

I motionen framförs önskemål om att utmätningssmannen — förutom fördelning av influtna medel mellan flera underhållsberättigade enligt 15 § andra stycket införsellagen — skall ombesörja fördelning enligt 16 § andra stycket lagen om bidragsförskott mellan barnavårdsnämnd och underhållsberättigat barn. En sådan ordning skulle enligt motionären kräva viss ändring av införsellagens fördelningsregler. Hon hemställer om översyn av frågan.

Bakgrunden till motionsyrkandet är att den bristande överensstämmelsen mellan fördelningsreglerna i införsellagen och lagen om bidragsförskott enligt motionären kan medföra rättsförluster såväl för den underhållsberättigade som för stat och kommun. I motionen har som utskottet redovisat ovan detta påstående närmare utvecklats. I remissyttranden från socialstyrelsen och Svenska kommunförbundet har bekräftats att nuvarande bestämmelser medför komplikationer på sätt motionären gör gällande. Det anförs i dessa yttranden att det inte är fråga om några enstaka fall utan ett förhållandevis stort och växande antal fall per år. Båda remissinstanserna anser att en lösning av nuvarande rättssäkerhets- och administrationsproblem bäst skulle kunna uppnås om utmätningssmannen ges möj-

lighet att ombesörja fördelning av genom införsel uttagna underhållsbidrag på de skilda intressenterna. För att bibehålla det i lagen om bidragsförskott intagna stadgandet om företräde för barnets fordringar på underhållsbidrag framför samhällets fordringar för utgivna bidragsförskott krävs dock, att ett motsvarande stadgande tas in i införsellagen. Exekutionsväsendets organisationsnämnd har i sitt yttrande över motionen anfört att, om en ändring av nuvarande ordning bör komma till stånd, densamma bör ske så att endast en sökande finns i mål om införsel för uttagande av bidragsförskott. Därigenom skulle främjas att den barnavårdsnämnd, som vid införseltillfället betalar ut bidragsförskott och som bör ha lättare än de nämnder som tidigare betalat ut förskottet att hålla kontakt med barnet, alltid skulle vara företräd i införselärendet.

Utskottet finner i likhet med motionären att fördelningsreglerna i införsellagen och lagen om bidragsförskott, varigenom skilda fordringar prioriteras olika, medför komplikationer i första hand på det praktiska planet. De anvisningar som socialstyrelsen utfärdat till administrativ lösning av problemet och de överläggningar som berörda ansvariga myndigheter haft i frågan har inte gett nöjaktigt resultat. Som motionären med instämmande av socialstyrelsen och Svenska kommunförbundet anfört kan nuvarande ordning leda till rättsförluster såväl för den enskilde som för stat och kommun. Utskottet vill med anledning härav instämma i motionärens krav på en översyn av gällande ordning. Det är inte möjligt för utskottet att på det material som står till förfogande anvisa hur lösningen på problemet lämpligast bör komma till stånd. Under remissbehandlingen har två utvägar anvisats. Enligt utskottets bedömande bör båda dessa liksom även andra tänkbara utvägar prövas och vägas mot varandra.

Med hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

att riksdagen med bifall till motionen II: 1202 i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om översyn av fördelningsreglerna i införsellagen och lagen om bidragsförskott i enlighet med vad utskottet anfört.

Stockholm den 19 maj 1970

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand (s), Lars Larsson (s)*, Dahlberg (s), Österdahl (fp), Ivar Andersson (s)* och fröken Pehrsson (cp)*;

från andra kammaren: fröken Sandell (s), herrar Gustavsson i Alvesta (cp), Fredriksson (s), fru Sigurdsen (s), herrar Gadd (s), Åkerlind (m), fru Håvik (s) och herr Romanus (fp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.