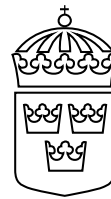


Regeringens proposition

2020/21:203



Justerad indragningsbestämmelse inom underhållsstödet

Prop.
2020/21:203

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 maj 2021

Stefan Löfven

Ardalan Shekarabi
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att underhållsstöd ska dras in om den bidragsskyldiga föräldern har fullgjort sin betalningsskyldighet gentemot Försäkringskassan under minst tolv månader i följd. Förslaget innebär att den tid som den bidragsskyldiga föräldern ska fullgöra sin betalningsskyldighet gentemot Försäkringskassan innan indragning kan ske förlängs med sex månader. Om det finns särskilda skäl, ska underhållsstöd ändå lämnas. Ett beslut om underhållsstöd på grund av särskilda skäl föreslås gälla under en tidsperiod om minst sex månader och högst fyra år. Efter att en tidsperiod med underhållsstöd på grund av särskilda skäl har löpt ut ska underhållsstöd lämnas med stöd av det underliggande beslutet om att bevilja underhållsstöd (grundbeslutet), om förutsättningarna för sådant stöd fortfarande är uppfyllda. Syftet med förslagen är att underlätta för föräldrar att komma överens i frågor som rör barnets försörjning och stärka tryggheten i situationer där det bör undvikas att föräldrarna har kontakt.

Det föreslås även en bestämmelse om skyldighet för Försäkringskassan att underrätta alla berörda personer om beslut om underhållsstöd på grund av särskilda skäl.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund.....	6
4.1	Barns rättigheter och rätt till underhåll.....	6
4.1.1	Barnkonventionen och barns rättigheter	6
4.1.2	Barns rätt till underhåll.....	7
4.2	Gällande bestämmelser om underhållsstöd	8
4.3	Indragningsbestämmelsen och 2016 års reform	9
5	Indragningsbestämmelsen inom underhållsstödet behöver justeras	10
5.1	Frågan om indragning av underhållsstöd ska prövas vid en senare tidpunkt.....	10
5.2	Underhållsstöd på grund av särskilda skäl ska lämnas under en tidsbestämd period.....	14
5.3	Indragning av underhållsstöd efter en tidsperiod med särskilda skäl	17
5.4	Underrättelse om beslut.....	19
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	19
7	Konsekvenser	20
7.1	Konsekvenser för antalet barn med underhållsstöd	20
7.2	Konsekvenser för enskilda	22
7.2.1	Konsekvenser för föräldrar.....	22
7.2.2	Konsekvenser för barn.....	22
7.2.3	Konsekvenser för jämställdheten.....	22
7.3	Konsekvenser för staten	23
7.3.1	Kostnader för underhållsstöd.....	23
7.3.2	Kostnader för Försäkringskassans administration.....	23
7.3.3	Konsekvenser för domstolarna	24
8	Författningskommentar	24
Bilaga 1	Utdrag ur sammanfattningen av BUMS-utredningens promemoria En justerad indragningsbestämmelse i underhållsstödet	28
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	30
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	33
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	34
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	36
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 maj 2021	38

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2020/21:203

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 9 a och 42 a §§ socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

9 a §¹

Underhållsstöd enligt 20 § lämnas inte längre om den bidragsskyldige under minst *sex* månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§. *Om det finns särskilda skäl, ska underhållsstöd ändå lämnas.*

Underhållsstöd enligt 20 § lämnas inte längre om den bidragsskyldige under minst *tolv* månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§.

Trots vad som föreskrivs i första stycket ska underhållsstöd lämnas, om det finns särskilda skäl. Underhållsstöd på grund av särskilda skäl lämnas under en tidsperiod om minst sex månader och högst fyra år. Ett beslut om att lämna underhållsstöd under en bestämd tidsperiod gäller dock längst till och med den månad då rätten till underhållsstöd annars upphör.

Efter att en tidsperiod med underhållsstöd enligt andra stycket har löpt ut lämnas underhållsstöd enligt det underliggande beslutet om att bevilja underhållsstöd (grundbeslutet) om förutsättningarna för sådant stöd fortfarande är uppfyllda.

42 a §²

När Försäkringskassan har fattat beslut med stöd av 9 a § *om att underhållsstöd inte längre lämnas*, ska boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt under-

När Försäkringskassan har fattat beslut med stöd av 9 a § ska boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande skriftligen underrättas om beslutet.

¹ Senaste lydelse 2015:755.

² Senaste lydelse 2015:755.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Bestämmelserna i 18 kap. 9 a § i den nya lydelsen tillämpas även på betalningar som har gjorts till Försäkringskassan från och med den 1 augusti 2021. Detta gäller dock inte betalningar som före ikraftträdandet har beaktats vid beslut om att lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl.

3. För betalningar som har gjorts till Försäkringskassan under minst sex månader i följd före ikraftträdandet gäller fortfarande 18 kap. 9 a § i den äldre lydelsen. Om Försäkringskassan efter ikraftträdandet beslutar att lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl i dessa fall, ska dock de nya bestämmelserna i 18 kap. 9 a § andra och tredje styckena tillämpas.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av reglerna för bostadsbidrag och underhållsstöd (dir. 2018:97). Utredningen har antagit namnet Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (BUMS). Den 13 februari 2020 beslutade regeringen tilläggsdirektiv till utredningen. Utredaren fick i uppdrag att även utreda hur tillämpningen av de särskilda skälen inom underhållsstödet kan förtydligas och få ett vidare tillämpningsområde utifrån syftet med regleringen (dir. 2020:14). Tilläggsuppdraget skulle redovisas senast den 10 juni 2020.

Utredningen överlämnade den 9 juni 2020, i enlighet med tilläggsuppdraget, promemorian En justerad indragningsbestämmelse i underhållsstödet. Ett utdrag ur sammanfattningen av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remitterats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2020/05216).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 22 april 2021 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitten 5.2 och 6 och i författningskommentaren. Regeringen har följt Lagrådets synpunkter.

4 Bakgrund

4.1 Barns rättigheter och rätt till underhåll

4.1.1 Barnkonventionen och barns rättigheter

Vid alla beslut och andra åtgärder som rör barn ska det finnas ett tydligt barnrättsperspektiv. Denna grundsyn kommer till uttryck i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Barnkonventionen omfattar såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter för barn. Barnkonventionen sätter barnet i fokus vid beslut eller åtgärder som kan beröra barn i olika sammanhang. Det innebär att ansvarig beslutsfattare inför ett beslut eller en åtgärd ska överväga om beslutet eller åtgärden berör barnet och i så fall på vilket sätt (barnperspektiv). Om en åtgärd eller ett beslut bedöms få konsekvenser för barn, ska hänsyn tas till de mänskliga rättigheter som barn har enligt bland annat barnkonventionen.

I juni 2018 röstade riksdagen för regeringens förslag att göra barnkonventionen till svensk lag. Beslutet ska ses som ett förtydligande av att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av barnkonventionen. Barnets rättigheter ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn. Lagen

(2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter trädde i kraft den 1 januari 2020. Prop. 2020/21:203

I barnkonventionen finns fyra grundprinciper som inte bara har egna självständiga betydelser utan som också ska genomsyra de övriga bestämmelserna i konventionen. Dessa principer kommer till uttryck i bestämmelserna om icke-diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), rätten till liv och utveckling (artikel 6) samt rätten att komma till tals och få sin mening respekterad (artikel 12). Vad gäller principen om barnets bästa stadgas att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3.1). Vidare anges i artikeln att konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt ansvar för barnet, och ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder (artikel 3.2). Barnets rätt fick år 2011 grundlagsstöd i Sverige. I regeringsformen anges att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara (1 kap. 2 § femte stycket). Att säkerställa barns rättigheter i åtgärder eller vid beslut som rör barn innebär att ha ett barnrättsperspektiv. Barn har också rättigheter som följer av andra konventioner, bland annat av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Beslut och åtgärder som har konsekvenser för barn måste också följas upp ur ett barnrättsperspektiv.

4.1.2 Barns rätt till underhåll

Barnkonventionen slår vidare fast att varje barn så långt det är möjligt har rätt att bli omvårdad av sina föräldrar (artikel 7). Konventionsstaterna ska även göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling och ska enligt konventionen ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran (artikel 18.1). Konventionsstaterna ska vidare erkänna varje barns rätt att åtnjuta social trygghet, innefattande socialförsäkring, och ska vidta nödvändiga åtgärder för att förverkliga denna rätt. Förmånerna ska, där så är lämpligt, beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som ansvarar för barnets underhåll har och deras omständigheter i övrigt samt med hänsyn till varje annat förhållande som är av betydelse i samband med en ansökan om en sådan förmån för barnet eller för dess räkning (artikel 26). Konventionen slår också fast att varje barn har rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling (artikel 27.1). Föräldrarna har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling (artikel 27.2). Konventionsstaterna ska i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram (artikel 27.3). Kon-

Prop. 2020/21:203 ventionstatsstaterna ska vidare vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa indrivning av underhåll för barnet från föräldrar eller andra som har ekonomiskt ansvar för barnet, både inom konventionsstaten och från utlandet (artikel 27.4).

Enligt föräldrabalken är föräldrar underhållsskyldiga gentemot sina barn efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. En förälder som inte är vårdnadshavare och som inte heller bor varaktigt tillsammans med barnet är skyldig att betala underhållsbidrag. Även en förälder som är vårdnadshavare gemensamt med den andra föräldern kan vara skyldig att betala underhållsbidrag. Detta är fallet om barnet bor varaktigt tillsammans med endast den andra föräldern. Underhållsbeloppet fastställs genom dom eller genom avtal mellan berörda parter.

4.2 Gällande bestämmelser om underhållsstöd

Om en bidragsskyldig förälder av olika anledningar inte fullgör sin underhållsskyldighet enligt föräldrabalken garanterar samhället, genom underhållsstödet och det förlängda underhållsstödet, att barn till särlevande föräldrar får ett visst underhåll. För rätt till underhållsstöd krävs bland annat att barnets föräldrar inte bor tillsammans samt att barnet är folkbokfört och bor varaktigt hos endast en förälder (boföräldern) som är bosatt i Sverige. Ett barn som har fyllt 18 år har rätt till förlängt underhållsstöd om han eller hon går i grundskola, gymnasium eller motsvarande på heltid. Förlängt underhållsstöd lämnas längst till och med juni månad det år barnet fyller 20 år. Även ett barn som varaktigt bor och är folkbokfört hos särskilt förordnade vårdnadshavare har rätt till underhållsstöd och förlängt underhållsstöd.

Underhållsstöd kan lämnas som fullt underhållsstöd eller utfyllnadsbidrag och betalas ut av Försäkringskassan månadsvis i förskott. Drygt 200 000 barn hade underhållsstöd under 2020. Fullt underhållsstöd är 1 573 kronor i månaden till och med månaden när barnet fyller 11 år, därefter 1 723 kronor till och med månaden när barnet fyller 15 år och 2 073 kronor efter att barnet har fyllt 15 år. Från och med juni 2021 höjs underhållsstödet till 1 673 kr i månaden till och med månaden när barnet fyller 11 år, därefter 1 823 kronor till och med månaden när barnet fyller 15 år och 2 223 kronor efter att barnet har fyllt 15 år. När stödet lämnas i form av utfyllnadsbidrag görs en avräkning för det underhåll som den bidragsskyldiga föräldern enligt Försäkringskassans beräkningar har möjlighet att betala direkt till boföräldern eller, vid förlängt underhållsstöd, den studerande. Ingen av föräldrarna är betalningsskyldig när underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag.

När fullt underhållsstöd lämnas för ett barn ska den bidragsskyldiga föräldern betala ett belopp till Försäkringskassan som högst motsvarar det stöd som lämnats till barnet. Betalningsskyldigheten fastställs av Försäkringskassan. Den bidragsskyldige ska betala det fastställda betalningsbeloppet senast den sista dagen i varje månad före den månad underhållsstödet avser.

Den 1 april 2016 infördes nya regler i socialförsäkringsbalken om att underhållsstöd inte längre ska lämnas om en bidragsskyldig förälder i minst sex månader i följd betalar ett fastställt betalningsbelopp till Försäkringskassan, om det inte finns särskilda skäl att ändå fortsätta lämna underhållsstöd.

4.3 Indragningsbestämmelsen och 2016 års reform

En rad åtgärder har vidtagits för att få föräldrar att reglera underhållet på egen hand. I samband med 2016 års reform inom underhållsstödet fick Försäkringskassan ett utökat uppdrag som innebär att myndigheten ska ge föräldrar information och stöd i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet för barn för att öka förutsättningarna för civilrättsliga regleringar av barns underhåll. För att öka incitamenten för föräldrar att komma överens om underhållsbidrag infördes också regler om att fullt underhållsstöd inte ska fortsätta lämnas om den bidragsskyldiga föräldern betalat det belopp som fastställts i minst sex månader i följd. Om det finns särskilda skäl, ska dock underhållsstöd ändå lämnas.

Några exempel på särskilda skäl för att inte dra in underhållsstödet tas upp i förarbetena. En del av de exempel som tas upp handlar om sådana situationer där det kan anses olämpligt att föräldrarna har kontakt, till exempel att boföräldern och barnet har skyddade personuppgifter eller att det finns en hotbild mot dem från den bidragsskyldiga förälderns sida. En annan del av exemplen handlar mer direkt om att det finns skäl att tro att underhållet inte kommer att regleras om en indragning sker, till exempel att den bidragsskyldiga föräldern har fått en sådan försämring av sin ekonomiska situation att förmågan att betala underhåll är obefintlig eller att den bidragsskyldiga föräldern vid en tidigare indragning av underhållsstödet inte har betalat underhåll i rätt ordning oberoende av om denna underlåtenhet berott på ovilja eller oförmåga att betala. I propositionen anges att vad som närmare avses med särskilda skäl får avgöras i rättstillämpningen (prop. 2014/15:145 s. 60).

Målet med 2016 års lagändringar och Försäkringskassans utökade uppdrag var att få fler föräldrar att själva sköta underhållet för sina barn i stället för att gå via Försäkringskassan. Efter att reglerna om att fullt underhållsstöd ska sluta lämnas om den bidragsskyldiga föräldern under viss tid har skött sina betalningar infördes, har dock vissa tillämpningsproblem uppmärksamats. Rättstillämpningen anses vara förhållandevis snäv i förhållande till det utrymme som förarbetena anger. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat 2016 års reform och konstaterat att vissa föräldrar riskerar att åka in och ur systemet (ISF:s rapport 2019:17 Från underhållsstöd till underhållsbidrag?). Det rör sig om de föräldrar som har svårigheter att samarbeta, och det kan leda till ekonomisk osäkerhet för både barnet och boföräldern. ISF konstaterar även att det i huvudsak är i ärenden där det förekommer hot och våld som Försäkringskassan bedömt att det finns särskilda skäl att fortsätta betala ut underhållsstöd, vilket inte var lagstiftarens intention.

5 Indragningsbestämmelsen inom underhållsstödet behöver justeras

5.1 Frågan om indragning av underhållstöd ska prövas vid en senare tidpunkt

Regeringens förslag: Indragning av underhållsstöd ska kunna göras när den bidragsskyldiga föräldern har fullgjort sin betalningsskyldighet gentemot Försäkringskassan under minst tolv månader i följd.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De 10 remissinstanser som yttrat sig över förslaget tillstyrker det, bland dem *Försäkringskassan* och *Inspektionen för socialförsäkringen*. *Rädda Barnen* anser att senareläggning av tiden till första prövning är av godo, men att längre tid än de tolv månaderna skulle kunna behövas. *Fakultetsnämnden vid juridiska fakulteten, Stockholms universitet*, anför att det är välmotiverat mot bakgrund av att den privata ekonomin kan variera stort under ett år. *Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare* påpekar att det kan gynna övergången till underhållsbidrag längre fram.

Skälen för regeringens förslag

Underhållsbidrag och underhållsstöd

Enligt föräldrabalken är det föräldrarna som primärt är försörjnings-skyldiga för sina barn. Bestämmelserna om underhållsstöd i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, har formen av en skyddslagstiftning och är avsedda att garantera barn till särlevande föräldrar en rimlig försörjning i de fall underhållsbidrag inte betalas. Undersökningar och uträkningar har visat att många av de barn för vilka föräldrarna väljer att beräkna underhåll enligt reglerna i föräldrabalken får ett högre underhåll än vad de får i underhållsstöd (prop. 2014/15:145 s. 53).

Underhållsstöd är inte avsett att vara förstahandsvalet när föräldrar ska reglera underhållsskyldigheten. Den så kallade indragningsbestämmelsen som infördes vid 2016 års reform riktar in sig på de föräldrar som har faktiska möjligheter att själva hantera underhållsfrågan för sina barn. Om en bidragsskyldig förälder i rätt ordning betalar det fastställda betalningsbeloppet över en längre tid, kan det vara en indikation på att förutsättningar finns för föräldrarna att reglera underhållet själva. Indragningsbestäm-melsen infördes som ett incitament för att de föräldrar som har förutsättningar att reglera underhållet på egen hand inte skulle använda underhållsstödet som en förmedling av underhåll, utan i stället reglera underhållet civilrättsligt mellan sig. Underhållsstödet ska även fortsatt inte vara ett val när det finns förutsättningar såväl i ekonomiskt hänseende som i samarbets-hänseende att komma överens om ett underhållsbidrag.

Enligt 18 kap. 9 a § SFB ska underhållsstöd inte lämnas längre om den bidragsskyldige under minst sex månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§. Om det finns särskilda skäl, ska underhållsstöd ändå

lämnas. Vid införandet av indragningsbestämmelsen bedömde regeringen att en period om sex månader bör vara tillräcklig för att det ska kunna konstateras att den bidragsskyldiga har förutsättningar att fullgöra sina förpliktelser (se prop. 2014/15:145 s. 33 f.). I samband med remisshanteringen av förslaget att införa indragningsbestämmelsen lämnade flera remissinstanser då synpunkten att sex månader är för kort tid.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat 2016 års reform och konstaterat att vissa föräldrar riskerar att åka in och ut ur systemet (ISF:s rapport 2019:7, Från underhållsstöd till underhållsbidrag?). Även om Försäkringskassan betalar ut underhållsstöd retroaktivt kan ett glapp i underhållet bli ett problem för barn och för boföräldern som kanske redan har en ansträngd ekonomi.

Den bidragsskyldiges betalningsförmåga

En förutsättning för att underhållsfrågan ska kunna hanteras av föräldrarna är att den bidragsskyldiga föräldern har uppvisat en betalningsförmåga. Den bidragsskyldiga föräldrarnas betalningsbelopp, som bestäms enligt reglerna i 19 kap. SFB, beräknas på inkomsten det kalenderår för vilket det senaste beslutet om slutlig skatt fastställts. Beräkningen baseras därför inte nödvändigtvis på den bidragsskyldiga föräldrarnas aktuella inkomst. Även om det inte framkommit att det finns stora problem med varierande inkomster så är det inte ovanligt att privatekonomin varierar över ett år. Säsongsarbete, arbetslöshet, sjukdom, studier och föräldraledighet innebär ofta att månadsinkomsterna varierar. Bland dem som inte har en stabil inkomst över hela året är det oftast så att inkomsten stiger eller sjunker markant en eller två gånger per år. Ett sådant inkomstmönster är i linje med att inkomsterna under en period av året är markant högre eller lägre än under övriga året, dvs. att det finns en säsongsvarierande inkomst. Inkomsten kan alltså under en del av året för vissa personer vara betydligt lägre än under andra delar av året.

För personer med en säsongsvarierande inkomst kan det vara riskabelt att anta att en påvisad betalningsförmåga under en viss del av året är liktydigt med betalningsförmåga under hela året. Bland låginkomsttagare med säsongsvarierande inkomst kan möjligheten att lägga undan till en buffert som räcker till barnets underhåll vara begränsad, även om årsinkomsten till synes som sådan kan vara tillräckligt hög för att klara underhållet.

Frågan om indragning av underhållsstöd bör prövas vid en senare tidpunkt

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att tidpunkten för prövning av indragning bör senareläggas. I stället för nu gällande sex månader bör prövningen ske när den bidragsskyldiga föräldern har betalat på föreskrivet sätt under minst tolv månader i följd. Detta bör även gälla för förlängt underhållsstöd. En längre period med betalningar i rätt ordning ger en tydligare indikation på en långsiktig betalningsförmåga.

Det finns flera grunder som talar för en förlängning av tiden för prövning av betalningsförmågan. Det ena är den bidragsskyldiges betalningsförmåga som beskrivits ovan. Bidragsskyldiga föräldrar som har säsongsvarierande inkomst kan uppvisa en betalningsförmåga genom att betala i rätt ordning enligt de gällande sex månader i följd som i dag föreskrivs,

Prop. 2020/21:203 men samtidigt ha problem att betala motsvarande belopp under andra delar av samma år. En längre period där den bidragsskyldiga föräldern måste uppvisa förmåga att betala tillbaka ger en mer rättvisande bild av den enskildes betalningsförmåga i de fall inkomsterna varierar över tid.

I samband med en separation eller när ett barn föds där föräldrarna inte bor ihop är det mycket som förändras för föräldrarna, flera av dessa förändringar kan ha stora ekonomiska konsekvenser för dem. Att bland alla frågor som ska lösas vid en separation samtidigt lösa barnets underhåll, särskilt ett som är långsiktigt hållbart, kan vara svårt och att komma överens om underhåll kan därför ta lång tid. Det kan då gå snabbare för den bidragsskyldige att betala till Försäkringskassan i den följd som krävs för att bestämmelsen om indragning blir aktuell. Att Försäkringskassan då prövar indragningen för tidigt skulle kunna leda till att en konflikt som annars skulle kunna undvikas blossar upp.

Utredningens beräkningar visar att efter indragningsbestämmelsens införande har många av dem som skötte inbetalningarna successivt lämnat underhållsstödet. Samtidigt visar statistik från Försäkringskassan att runt hälften av alla beslut om betalningsskyldighet för fullt underhållsstöd fullgörs i rätt ordning, dvs. rätt belopp betalas in senast förfallodatum. Kriteriet för att betalningsskyldigheten en viss månad ska räknas som fullgjord är inte bara att betalningsbeloppet betalas i sin helhet senast förfallodatum, utan också att den betalningsskyldige inte har en oreglerad skuld sedan tidigare. Det är bara en liten del av underhållsstödsärendena som blir föremål för en prövning enligt indragningsregeln. Detta beror på att endast en liten andel av ärendena uppnår minst sex fullgjorda inbetalningar i följd. Att förlänga tiden för prövning av betalningsförmågan skulle sannolikt innebära att ännu färre fall kommer att bli föremål för en prövning enligt indragningsregeln.

Skälen för regeringens förslag är dock inte att det ska ske fler prövningar av indragningsbestämmelsen utan att besluten ska bli mer korrekta genom att Försäkringskassan får ett bättre underlag för sina beslut. Genom att den bidragsskyldige kunnat uppvisa en betalningsförmåga under en längre tid förutses att risken är lägre för att direktbetalningen mellan föräldrarna inte fungerar med anledning av att den underhållsskyldiga föräldern har hamnat i ekonomiska svårigheter som skulle ha kunnat förutses. Syftet med indragningsbestämmelsen är fortsatt att öka förutsättningarna för att regleringen av barns underhåll görs utanför systemet för underhållsstöd. Om Försäkringskassan får bättre underlag för sina beslut kommer färre att hamna i situationen att underhållsstödet dras in, men att direktbetalningen sedan inte fungerar och boföräldern måste söka underhållsstöd på nytt, vilket borde anses vara för barnets bästa. Även om boföräldrarnas och barnets försörjning inte äventyras genom att möjligheten att söka underhållsstöd på nytt finns, kan en sådan hantering innebära onödiga svårigheter som kan undvikas. En indragning som enbart leder till att boföräldern behöver ansöka om underhållsstöd på nytt kan i värsta fall leda till konflikter mellan föräldrarna vilket är negativt för barnet.

Den längre period som regeringen föreslår bedöms kunna gynna övergången till underhållsbidrag längre fram, något även Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare anser. *Röda Korset* påpekar i sitt remissvar att en längre period än de föreslagna tolv månaderna skulle kunna behövas. Regeringen konstaterar att tiden i realiteten blir längre än tolv månader.

Bestämmelsen är utformad som att indragning ska ske när betalning i rätt följd skett i minst tolv månader. Med hänsyn till den utredning som Försäkringskassan ska göra, inkluderat tiden för kommunikering, kommer en eventuell indragning troligtvis inte att ske förrän ytterligare tid förflutit efter de tolv månaderna. Det skulle innebära att den bidragsskyldiga föräldern har skött sina inbetalningar i över ett års tid, vilket bedöms vara en tillräckligt lång tid för att bedöma om den enskilda föräldern har en betalningsförmåga.

Försäkringskassans utökade uppdrag om dialog med föräldrarna

En rad åtgärder har vidtagits för att få föräldrar att reglera underhållet på egen hand. En av dem är det utökade uppdrag Försäkringskassan fick i samband med 2016 års reform där myndigheten ska ge föräldrar information och stöd i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet för barn för att öka förutsättningarna för civilrättsliga regleringar av barns underhåll (se prop. 2014/15:145 avsnitt 6.1 och 2 § 13 förordningen [2009:1174] med instruktion för Försäkringskassan). Syftet med uppdraget är att fler föräldrar själva ska komma överens om underhållsbidrag när de har förutsättningar för det, och inte använda Försäkringskassan som mellanhand om det inte finns behov av det. Ett annat syfte är att fler barn kan få ett högre underhåll genom att det regleras civilrättsligt genom underhållsbidrag.

För att underlätta för föräldrar att ta sitt primära ansvar är det viktigt att ge dem information, kunskap och stöd att hantera underhållsbidrag. Genom Försäkringskassans uppdrag ökar förutsättningarna för särlevande föräldrar att komma överens om avtal om underhållsbidrag, i stället för att underhållet löses genom underhållsstöd. Detsamma gäller bidragsskyldig förälder och den studerande när han eller hon fyllt 18 år. Dialogen som Försäkringskassan har med berörda personer om underhåll kan komma att ta tid. Förutom att de berörda personerna ska få information som ger kunskap om att det primära sättet att lösa underhåll är genom direktbetalning av underhållsbidrag mellan föräldrarna och hur underhållet kan beräknas, ska de därefter sinsemellan komma fram till en överenskommelse om underhåll, antingen med eller utan stöd från Försäkringskassan. Detta ska ske samtidigt som eller i nära anslutning till en separation som kan vara slitsam att hantera av andra skäl än de ekonomiska. Genom att tiden till den första prövningen förlängs ges Försäkringskassan ett bättre underlag samt mer tid att genomföra sitt stödjande och rådgivande arbete. Samtidigt får föräldrar, eller i förekommande fall studerande, mer tid att hantera och lösa frågan om underhåll i de fall det finns faktiska möjligheter till det.

5.2 Underhållsstöd på grund av särskilda skäl ska lämnas under en tidsbestämd period

Regeringens förslag: Ett beslut om underhållsstöd på grund av särskilda skäl ska gälla under en tidsperiod om minst sex månader och högst fyra år. Ett sådant beslut ska dock gälla längst till och med den månad då rätten till underhållsstöd annars upphör.

Efter att en tidsperiod med underhållsstöd på grund av särskilda skäl har löpt ut ska underhållsstöd lämnas enligt det underliggande beslutet om att bevilja underhållsstöd om förutsättningarna för sådant stöd fortfarande är uppfyllda.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att den tidsbestämda perioden ska vara minst tre månader och högst tre år. Utredningen lämnar inte något lagförslag om vad som gäller i fråga om underhållsstöd när ett tidsbestämt beslut har löpt ut.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till att prövningarna kan ske mer sällan än i dag, men anser också att prövningarna i sig kan leda till att konflikter återuppväcks. Med anledning av risken för konflikter anser *Försäkringskassan* och *Jämställdhetsmyndigheten* att den borte tidsgränsen bör vara längre än den som utredningen föreslår. *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks)* och *riksorganisationen Unizon* anser att det inte ska finnas någon borte gräns för hur länge underhållsstöd på grund av särskilda skäl betalas ut när anledningen till de särskilda skälen är förekomsten av hot och våld.

Försäkringskassan vill att det i förarbetena tydligare beskrivs hur en lämplig tidsperiod för särskilda skäl ska bestämmas. Att helt överlåta till rättstillämpningen att avgöra vad som är lämpliga tidsperioder kan enligt myndigheten skapa en rättsosäkerhet och ställer höga krav på den enskilda handläggare som fattar beslut.

Förvaltningsrätten i Uppsala anmärker att det finns vissa otydligheter i förslaget vad gäller grunden för fortsatt rätt till underhållsstöd under tiden från att den tidsbegränsade perioden löpt ut till dess att Försäkringskassan gör en ny prövning. Förvaltningsrätten betonar att rätten till underhållsstöd för en viss period bör framgå av beslut samt ha stöd i lag, och att detta bör förtydligas med en lagteknisk lösning.

Skälen för regeringens förslag

Förnyad prövning enligt indragningsbestämmelsen

Försäkringskassan ska, när myndigheten prövar ärenden enligt indragningsbestämmelsen i 18 kap. 9 a § SFB, besluta att fortsätta betala ut underhållsstöd om det finns särskilda skäl. Ett sådant beslut gäller tills vidare. Försäkringskassan gör sedan en förnyad prövning av rätten till underhållsstöd efter det att den bidragsskyldiga föräldern återigen har betalat i rätt ordning under minst sex månader i följd. Detta innebär att förnyade prövningar av särskilda skäl i praktiken skulle kunna ske var sjätte månad. Den granskning av 2016 års reform som Inspektionen för social-

försäkringen har genomfört visade på problem med de återkommande prövningarna (ISF:s rapport 2019:7, Från underhållsstöd till underhållsbidrag?). Problemen består i att de särskilda skälen nästan alltid kvarstår också efter ytterligare ett halvår och att en ny prövning i vissa fall kan leda till att gamla konflikter rivs upp.

En tidsbestämd period då särskilda skäl ska gälla

Underhållsstöd har formen av en skyddslagstiftning och är avsett att garantera barnet en rimlig försörjning om underhållsbidrag inte lämnas. I vissa situationer kan det till och med vara mer lämpligt att underhållsskyldigheten regleras genom underhållsstöd än genom underhållsbidrag. Det är dock föräldrarna som har det primära ansvaret för barnets underhåll. Det är av vikt att reglerna om indragning och grundsyftet med de bestämmelserna hålls intakta och utgår ifrån och förstärker de regler om underhåll som i övrigt gäller. Föräldrar måste förmås att ta sitt primära ansvar genom att reglera underhåll direkt mellan sig, eller mellan den bidragsskyldiga föräldern och den studerande som fyllt 18 år, när förutsättningarna finns för det.

De situationer som innebär att det finns särskilda skäl är flera och sammellan av väldigt olika natur. Olika hetererna i dessa situationer gör det svårt att fastställa en fast tid för hur länge de särskilda skälen ska anses vara gällande. Har exempelvis en av föräldrarna under lång tid utsatt den andra föräldern för hot och våld är det inte lämpligt att göra en ny prövning inom en snar tid efter den föregående prövningen. Om det däremot rör sig om en kortvarig oförmåga att betala underhåll, exempelvis om den bidragsskyldiga föräldern befinner sig mellan två arbeten, kan en ny prövning vara meningsfull redan kort tid efter den första prövningen. Den stora bredden på omständigheter som kan föranleda att det finns särskilda skäl att fortsätta lämna underhållsstöd gör att det förefaller rimligt att tidpunkten för en ny prövning ska kunna anpassas till det enskilda fallet. Samtidigt är det viktigt med en indragningsbestämmelse som signalerar en bestämd tid för hur länge underhållsstöd ändå kan lämnas. Regeringen föreslår därför att ett beslut om att det finns särskilda skäl för att fortsätta betala ut underhållsstöd ska gälla för en tidsbestämd period.

De särskilda skälen kan vara av olika karaktär och dignitet. För att ha möjlighet att anpassa periodens längd till förhållandena i det enskilda fallet bör tidsintervallet vara brett. Regeringen anser att en lämplig tidsperiod för ett beslut om särskilda skäl bör vara minst sex månader och högst fyra år. De remissinstanser som har synpunkter på förslaget anser att längre perioder än de som utredningen föreslår i promemorian bör gälla. Regeringen instämmer i detta. *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks)* och *riksorganisationen Unizon* anser att när anledningen till de särskilda skälen är förekomsten av hot och våld bör det inte finnas någon borte gräns för hur länge underhållsstöd på grund av särskilda skäl betalas ut.

Regeringen har förståelse för den synpunkt som organisationerna framför då förekomsten av hot och våld kan innebära att det är direkt olämpligt att det finns en kontakt mellan den bidragsskyldiga föräldern och boföräldern eller barnet. Om det bedöms att det finns en risk för att en återupptagen kontakt i enskilda fall leder till hot eller våld, är det inte lämpligt att

dra in underhållsstödet eller göra en ny prövning inom en relativt kort period. En svårighet är dock vilken betydelse en tidigare konstaterad situation med hot och våld ska tillmätas vid prövningen. Det bör inte alltid antas att en tidigare situation med hot eller våld för all framtid utgör ett hinder för att direktbetalning kan fungera. Genom den längre tidsperiod som regeringen föreslår kommer förnyade prövningar att kunna ske vid färre tillfällen än vad som är fallet i dag. Det är viktigt, för att uppfylla de jämställdhetspolitiska målen och rätten till barnets bästa, att handläggningen av dessa ärenden genomförs på ett sätt som innebär att den får så liten negativ påverkan som möjligt för konflikter mellan parter. Försäkringskassan har redan i dag olika sätt att hantera sådana återkommande prövningar där berörda parter bedöms ha små eller i realiteten obefintliga möjligheter att hantera underhållet på egen hand.

Hur lång tid ska ett beslut om särskilda skäl gälla?

Försäkringskassan har efterfrågat att det i förarbetena ges tydliga beskrivningar av hur tidsperioden för de särskilda skälen ska bestämmas.

Enligt regeringens mening är det inte möjligt att ge några detaljerade anvisningar om vad som är en lämplig tidsperiod i olika situationer utan det måste avgöras från fall till fall. Som ovan konstaterats är de situationer som innebär att det finns särskilda skäl flera och sinsemellan av väldigt olika natur. Som utgångspunkt för hur lång perioden med underhållsstöd på grund av särskilda skäl ska vara bör ledning kunna hämtas ur vilken typ av särskilda skäl som finns i det enskilda ärendet. I vissa fall är grunden för de särskilda skälen av mycket tillfällig art, exempelvis att den bidragsskyldiga föräldern fått en tillfälligt försämrad betalningsförmåga. Då kan perioden som beslutas vara kortare och anpassas till en bedömning av när betalningsförmågan skulle kunna återvända. Skulle de särskilda skälen i stället vara av den kategorin att det är olämpligt att föräldrarna och, vid förlängt underhållsstöd även den studerande, har kontakt är det ofta lämpligt att beslutet gäller för en längre period, t.ex. om det finns risk för hot eller våld från den bidragsskyldiga föräldern mot boföräldern eller barnet. Att den bidragsskyldiga föräldern vid tidigare tillfällen regelmässigt skött sina återbetalningar till Försäkringskassan men sedan regelbundet inte betalat underhållsbidrag eller betalat det för sent kan innebära att det finns särskilda skäl för att fortsätta betala ut stödet (se prop. 2014/15:145 s. 60). Försäkringskassan kan här behöva väga in flera olika faktorer i bedömningen av hur lång tid det kan finnas särskilda skäl, bland dem anledningen till att direktbetalningarna inte har fungerat. Då även de bakomliggande faktorerna kan vara av olika dignitet och skilja sig åt låter sig en närmare beskrivning av vad som är en lämplig tidsperiod för de särskilda skälen inte göras. Vad som närmare ska gälla för tidsbestämmelsen får avgöras i rättstillämpningen.

Underhållsstödet som Försäkringskassan betalar ut ska garantera barnets försörjning när en bidragsskyldig förälder av olika anledningar inte betalar för barnet. ISF:s rapport har visat att det nästan alltid bedöms fortsatt finnas särskilda skäl när en ny prövning görs. Stödets syfte bör inte äventyras till följd av en alltför restriktiv tillämpning där de återkommande prövningarna sker med regelbundenhet med kortare tidsintervaller emellan.

Underhållsstöd på grund av särskilda skäl bör inte lämnas om de grundläggande förutsättningarna för underhållsstöd inte längre är uppfyllda. Regeringen föreslår därför i likhet med utredningen en bestämmelse som anger att ett beslut om att lämna underhållsstöd under en bestämd tidsperiod gäller längst till och med den månad då rätten till underhållsstöd annars upphör.

Underhållsstöd efter att den tidsbegränsade perioden löpt ut

Underhållsstöd är en förmån som lämnas tills vidare. Att den tidsbegränsade perioden löper ut bör därmed inte innebära att rätten till underhållsstöd upphör per automatik och att förmånen därigenom dras in.

Utredningen lämnar inte något lagförslag som reglerar vad som gäller när ett tidsbestämt beslut om underhållsstöd på grund av särskilda skäl har löpt ut. Utredningens förslag förutsätter dock att underhållsstöd ska fortsätta att lämnas i en sådan situation med stöd av det ursprungliga beslutet om att lämna underhållsstöd (grundbeslutet), om förutsättningarna för sådant stöd fortfarande är uppfyllda. *Förvaltningsrätten i Uppsala* anser att det bör förtydligas i lag vad som gäller när ett tidsbestämt beslut om underhållsstöd har löpt ut. Regeringen instämmer i denna bedömning. Enligt regeringens mening bör det inte krävas något nytt beslut om att bevilja underhållsstöd i en sådan situation. I stället måste rätten till underhållsstöd anses följa av grundbeslutet. Ett sådant beslut gäller tills vidare och löper parallellt med det tidsbegränsade beslutet om att lämna underhållsstöd. Efter att en tidsperiod med underhållsstöd på grund av särskilda skäl har löpt ut bör således underhållsstöd lämnas enligt det underliggande beslutet om att bevilja underhållsstöd om förutsättningarna för sådant stöd fortfarande är uppfyllda. Bestämmelsen bör utformas i enlighet med *Lagrådets* förslag.

5.3 Indragning av underhållsstöd efter en tidsperiod med särskilda skäl

Regeringens bedömning: Det bör inte införas någon bestämmelse om indragning av underhållsstöd efter det att en tidsbestäm period med underhållsstöd på grund av särskilda skäl har löpt ut.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att underhållsstödet ska kunna dras in om den bidragsskyldige, efter en period med underhållsstöd på grund av särskilda skäl, har betalat i rätt ordning till Försäkringskassan under minst tre månader i följd.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttalar sig särskilt om utredningens förslag, *Försäkringskassan* och *Jämställdhetsmyndigheten*, anser att tre månader till ny prövning efter en period med särskilda skäl är för kort tid för att bedöma om den bidragsskyldige har uppnått en betalningsförmåga.

Avsikten med återkommande prövning av om underhållsstöd fortsatt ska betalas ut är inte att prövningen ska ske upprepande gånger med viss regelbundenhet. Det behöver här ske en avvägning mellan att den återkommande prövningen ska ske så tidigt att inte fler än nödvändigt finns kvar i underhållsstödet, men inte så tidigt att prövningen inte är meningsfull eller lämplig då den kan komma att leda till konflikter. Prövningen ska genomföras på ett sätt som innebär att den får så liten negativ konsekvens som möjligt för konflikter mellan inblandade parter. Utredningen har föreslagit att det bör räcka att betalningarna har gjorts till Försäkringskassan i rätt tid och med rätt belopp i minst tre månader i följd efter att perioden med särskilda skäl har löpt ut för att en förnyad prövning ska kunna ske.

När ska en förnyad prövning ske?

Regeringen föreslår i avsnitt 5.2 att ett beslut om att det finns särskilda skäl att fortsätta betala ut underhållsstöd ska kunna gälla mellan sex månader och fyra år. Tidsbegränsningen innebär inte att rätten till underhållsstöd automatiskt upphör när den bestämda tidsperioden har löpt ut. Inte heller innebär den att en ny prövning per automatik kommer ske när det tidsbegränsade beslutet löpt ut. I stället är det fullgörandet av den bidragsskyldiga förälderns betalningsskyldighet till Försäkringskassan som är avgörande för när en ny prövning om indragning ska ske.

I avsnitt 5.1 har regeringen föreslagit att en prövning av om underhållsstödet ska dras in ska ske när den bidragsskyldiga föräldern betalat på föreskrivet sätt i tolv månader. Regeringen anser att det inte finns tillräckliga skäl för att införa en särskild bestämmelse för de fall en prövning om indragning enligt 18 kap. 9 a § SFB redan har skett vid ett tillfälle. Anledningarna till det är flera. Att den bidragsskyldiga föräldern betalar sitt betalningsbelopp till Försäkringskassan i rätt följd i enbart tre månader är en för kort tid för att bedöma om föräldern vid tiden för prövningen har en stabil betalningsförmåga. Även om den bidragsskyldiga föräldern tidigare uppvisat en stabil betalningsförmåga kan den ekonomiska situationen vara en annan vid tidpunkten för den nya prövningen. Det som utredningen kallar för förnyad prövning skulle i realiteten kunna ske långt efter att beslutet om särskilda skäl löpt ut, om de tre månaderna i följd infaller först flera år efter att beslutet om särskilda skäl upphört. Det skulle i sådana fall te sig som orimligt att det skulle krävas kortare tid att uppvisa en stabil betalningsförmåga när man samtidigt under flera års tid inte klarat av att betala tillbaka i tid. Som Försäkringskassan har framfört i sitt remissvar kan det även finnas en risk i att boföräldern kan uppleva en ekonomisk osäkerhet om Försäkringskassan vid en prövning efter endast tre månaders betalning inte anser att det finns fortsatta särskilda skäl för att fortsätta betala ut underhållsstödet. En sådan osäkerhet kan skapa otrygghet både för föräldern och barn.

En förnyad prövning kan därmed ske när beslutet om att det finns särskilda skäl löper ut, i de fall den bidragsskyldige vid den tidpunkten har fullgjort sin betalningsskyldighet till Försäkringskassan på föreskrivet sätt i minst tolv månader. Detta gäller även om den tidsbestämda perioden för de särskilda skälen har varit kortare än tolv månader.

Regeringens förslag: När Försäkringskassan har fattat beslut om att underhållsstöd ska fortsätta att lämnas på grund av särskilda skäl ska boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande, skriftligen underrättas om beslutet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. Utredningens förslag har dock en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttalar sig om utredningens förslag tillstyrker det.

Skälen för regeringens förslag: Om den bidragsskyldiga föräldern har fullgjort sin betalningsskyldighet gentemot Försäkringskassan under föreskriven tid och Försäkringskassan därefter har fattat beslut om att underhållsstöd inte längre ska lämnas, ska enligt 18 kap. 42 a § SFB boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande, skriftligen underrättas om beslutet.

Det är emellertid även av vikt att alla berörda personer får besked om att underhållsstöd ska fortsätta att betalas ut på grund av särskilda skäl. Det ger boföräldern eller, vid förlängt underhållsstöd, den studerande en trygghet om att underhållet fortsatt regleras genom Försäkringskassan och för hur lång tid det kan gälla. Det ger vidare den bidragsskyldige information om att han eller hon ska fortsätta betala det beslutade betalningsbeloppet till Försäkringskassan. För att säkerställa att alla berörda personer får sådant besked föreslår regeringen att det införs en bestämmelse om Försäkringskassans skyldighet att underrätta om beslut om underhållsstöd på grund av särskilda skäl. Bestämmelsen innebär att boföräldern och den bidragsskyldiga föräldern samt, vid förlängt underhållsstöd, den studerande, ska få ett skriftligt besked om hur länge underhållsstöd på grund av särskilda skäl kommer att betalas ut.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Den nya bestämmelsen om indragning av underhållsstöd ska tillämpas på betalningar som har gjorts till Försäkringskassan från och med den 1 augusti 2021. Bestämmelsen ska dock inte tillämpas på betalningar som före ikraftträdandet har beaktats vid beslut om att lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl.

För betalningar som har gjorts till Försäkringskassan under minst sex månader i följd före ikraftträdandet ska den äldre bestämmelsen om indragning av underhållsstöd fortfarande gälla. Om Försäkringskassan efter ikraftträdandet beslutar att lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl i dessa fall, ska dock de nya bestämmelserna om tidsbegränsade beslut tillämpas.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. Utredningens förslag har i vissa delar en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttalar sig om utredningens förslag tillstyrker det.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att de föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snabbt som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2022.

Utredningen föreslår att den nya bestämmelsen om indragning av underhållsstöd ska tillämpas på betalningar som har gjorts till Försäkringskassan från och med den 1 augusti 2021. Regeringen anser i likhet med utredningen att den 1 augusti 2021 är en rimlig startpunkt för att beakta betalningar enligt den nya bestämmelsen. Det innebär att frågan om indragning enligt den nya bestämmelsen kan prövas efter utgången av juli 2022, förutsatt att den bidragsskyldige då har betalat till Försäkringskassan på föreskrivet sätt under tolv månader i följd.

Om en betalning redan har legat till grund för ett beslut om underhållsstöd på grund av särskilda skäl före ikraftträdandet, bör betalningen dock inte beaktas enligt den nya bestämmelsen om indragning. Regeringen föreslår således, i likhet med utredningen, att den nya bestämmelsen inte ska tillämpas på betalningar som före ikraftträdandet har beaktats vid beslut om att lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl. Den aktuella övergångsbestämmelsen bör utformas i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Om en bidragsskyldig förälder har betalat på föreskrivet sätt under minst sex månader i följd före ikraftträdandet, bör den äldre bestämmelsen om indragning fortfarande gälla. Det innebär att beslut om underhållsstöd på grund av särskilda skäl som har fattats före ikraftträdandet fortsätter att gälla. Om Försäkringskassan beslutar att lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl i dessa fall först efter ikraftträdandet, bör dock de nya bestämmelserna om tidsbegränsade beslut tillämpas.

Sammanfattningsvis anser regeringen att utredningens förslag till ikraftträdande- och övergångsbestämmelser bör genomföras. Lagförslaget bör dock i vissa delar ges en annan utformning.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för antalet barn med underhållsstöd

Antalet barn som får underhållsstöd kommer att öka

Regeringen bedömer att antalet barn som får underhållsstöd kommer att öka till följd av förslaget om att förlänga tiden till den första prövningen.

Det är bara en liten del av underhållsstödsärendena som med nuvarande bestämmelser blir föremål för prövning enligt indragningsregeln. Anledningen är att endast en liten andel av de betalningsskyldiga föräldrarna uppnår minst sex fullgjorda inbetalningar i följd. År 2019 uppnådde cirka

1 400 ärenden per månad exakt sex fullgjorda inbetalningar i följd. Detta kan ställas i relation till i genomsnitt cirka 77 000 ärenden per månad med betalningsskyldighet större än 0 kr under samma år. Antalet som fullföljer betalningarna även månad sju och åtta minskar ytterligare, en minskning som antas fortsätta för varje följande månad.

En förlängning av den period som betalning ska ske före prövning, antas leda till en minskning av antalet prövningar av indragning med cirka 30 procent. Beräkningen baseras på skillnaden mellan den andel som uppnådde drygt sex månader med betalning i rätt ordning och den andel som uppnådde drygt tolv månader med betalning från tiden före det att indragningsbestämmelsen infördes. Antalet fler barn i underhållsstödet skulle därmed beräknas bli cirka 6 000.

Förslaget om att förlänga tiden för första prövningen från sex månader till tolv månader innebär att Försäkringskassan får ett bättre underlag för att bedöma om indragning ska ske eller om det finns särskilda skäl för att fortsätta betala underhållsstöd. Då den bidragsskyldiga föräldern har uppvisat en betalningsförmåga under en längre period bör risken för indragningar där boföräldern senare måste ansöka om underhållsstöd på nytt på grund av uteblivna eller försenade direktbetalningar minska, vilket skulle minska antalet barn med underhållsstöd något. Hur stor den minskningen skulle bli är svår att bedöma. Regeringen väljer här att göra samma antagande som utredningen gjort, vilket är att det leder till en minskning med 10 procent. Sammantaget innebär detta att antalet barn med underhållsstöd beräknas bli 5 400 barn större. Bedömningen är att cirka hälften av dessa barn, ifall ändringen inte genomförs, skulle ha utfyllnadsbidrag i stället för fullt underhållsstöd.

Flexiblare hantering av återkommande prövningar

Regeringen föreslår att det ska vara möjligt att anpassa tidpunkten för en återkommande prövning, efter att Försäkringskassan tidigare beslutat om att det finns särskilda skäl att fortsätta lämna underhållsstöd. Anpassning ska göras utifrån en avvägning mellan att göra prövningen så tidigt att inte fler föräldrar än nödvändigt finns kvar i underhållsstödet om de kan hantera underhållet själva, men inte så tidigt att prövningar görs när de inte är meningsfulla eller lämpliga. I dag prövar Försäkringskassan ifall det fortsatt finns särskilda skäl efter att den bidragsskyldiga föräldern betalat i rätt ordning minst sex månader i följd. Regeringens förslag innebär att tiden till återkommande prövningar kan bli längre än i dag. Försäkringskassan kan besluta om en relativt kort tidsbestämd period med särskilda skäl, sex månader, men kommer också att kunna bestämma att en prövning inte ska göras på upp till fyra år.

Sammantaget bedömer regeringen att förslaget leder till färre prövningar av indragningsbestämmelsen, men oförändrat antal barn med underhållsstöd.

7.2 Konsekvenser för enskilda

7.2.1 Konsekvenser för föräldrar

Förslaget om att förlänga tiden till första prövningen syftar till att undvika såväl prövningar som faktisk indragning av underhållsstöd i de fall förutsättningar för föräldrarna att själva hantera underhållet saknas. Förslaget ger även Försäkringskassan bättre möjligheter att ge information, råd och stöd till de föräldrar som kan ha förutsättningar att hantera underhållet själva. Regeringen bedömer även att förslaget kan leda till att boföräldern slipper riskera att behöva söka underhållsstöd upprepade gånger vid ostadig betalningsförmåga hos den bidragsskyldiga föräldern. Förslaget om en flexiblere hantering av återkommande prövningar syftar till att ge underhållsstödet en större träffsäkerhet för både boföräldern och den bidragsskyldiga föräldern. Möjligheten till längre tidsbestämda perioder bedöms leda till minskat krav på kontakt mellan föräldrar i situationer där sådan kontakt anses vara olämplig. Förslaget bedöms vara särskilt angeläget när det har förekommit eller riskerar att förekomma hot eller våld, då tiden till återkommande prövningar kan bli betydligt längre än i dag.

Regeringen bedömer att förslagen leder till såväl ett minskat krav på kontakt mellan föräldrar när sådan kontakt är negativ för relationen som en minskning av de negativa konsekvenser som ökad kontakt mellan föräldrarna kan få i de fall kontakten ändå ökar på grund av indragning av underhållsstödet.

7.2.2 Konsekvenser för barn

Barnkonventionen slår fast att varje barn har rätt att så långt det är möjligt bli omvårdat av sina föräldrar (artikel 7) och att konventionsstaterna ska göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Förslagen syftar till att minska kravet på kontakt mellan föräldrarna i de fall kontakten är olämplig. Även risken för negativa ekonomiska konsekvenser minskar för boföräldern vilket bedöms vara för barnets bästa.

På så sätt ökar chansen för en förbättrad eller oförändrad relation mellan den frånlevande föräldern och barnet. Förslagen bedöms sammantaget vara till barnets bästa (artikel 3 i barnkonventionen).

7.2.3 Konsekvenser för jämställdheten

Fler kvinnor än män är boföräldrar. Under 2020 fick knappt 123 000 kvinnor och drygt 27 000 män underhållsstöd och utfyllnadsbidrag. Genom att undvika indragningar om och när det är olämpligt att föräldrarna har kontakt kan uppfyllelsen avseende såväl delmålet om ekonomisk jämställdhet som delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra påverkas i positiv riktning. Om underhållsstödet fortsätter lämnas i dessa fall, kan situationer undvikas som innebär risk för hot och våld mellan föräldrar och mellan föräldrar och barn. Även färre prövningar av indragning i dessa situationer kan minska risken för att sådana situationer uppkommer.

7.3.1 Kostnader för underhållsstöd

Tiden till första prövning förlängs från sex till tolv månader

Som beskrivits i avsnitt 7.1 förväntar regeringen att den förlängda perioden med betalningar i rätt ordning leder till att färre ärenden kommer att uppfylla kriteriet i indragningsbestämmelsen. Den analys som utredningen gjort visar att cirka 30 procent färre prövningar kommer att göras vilket regeringen antar vara en god bedömning att utgå från.

Färre indragningar leder till fler barn med underhållsstöd. Som framgår i avsnitt 7.1 beräknas antalet fler barn med underhållsstöd bli 5 400. Kostnaden för staten för dessa underhållsstöd bedöms dock bli nära noll utifrån att den aktuella målgruppen är definierad som den grupp som betalar det belopp de ska betala. De fall där den bidragsskyldiga föräldern slutar betala till boföräldern kan ändå ersättas av staten genom att underhållsstöd söks på nytt. Kostnaderna för underhållsstödet bedöms därför påverkas mycket marginellt av förslagen.

Flexiblare hantering av återkommande prövningar

Även förslaget om en flexiblare hantering av återkommande prövningar bedöms vara kostnadsneutralt. Regeringens förslag om att underhållsstöd på grund av särskilda skäl ska kunna beviljas för en period mellan sex månader och fyra år innebär inte att fler kommer att få underhållsstöd, utan att de som får underhållsstöd på grund av särskilda skäl kommer att kunna få det för en längre beslutad period än vad som nu är möjligt. Inte heller bör förslaget leda till någon nämnvärd förändring i sammansättningen av föräldrar i underhållsstödet, med avseende på förmågan att betala fastställt betalningsbelopp. Förslaget bedöms således vara kostnadsneutralt vad gäller kostnaderna för underhållsstöd.

7.3.2 Kostnader för Försäkringskassans administration

De föreslagna regeländringarna kommer att innebära kostnader för Försäkringskassan. De it-system som används för att kontrollera under hur lång tid den bidragsskyldiga föräldern gör betalningar i rätt ordning behöver anpassas. Kostnader uppkommer också i administrationen för att anpassa interna föreskrifter och stöd i handläggningen till de föreslagna reglerna samt för att informera allmänheten om de nya reglerna. Kostnaden för de initiala åtgärderna bedöms sammantaget komma att uppgå till ca 2,7 miljoner kronor (varav cirka två tredjedelar för it-kostnader).

Regeringens förslag leder till något färre prövningar enligt indragningsregeln både som en följd av den förlängda tiden till en första prövning och tidsbestämda beslut om särskilda skäl. Administrationskostnaderna för dessa prövningar kommer därför att minska. Detta leder till en besparing på ca 6,5 miljoner kronor årligen. Även antalet nyansökningar efter att underhållsstödet har dragits in bedöms komma att minska med anledning av förslagen, vilket skulle innebära en besparing på Försäkringskassans administrationskostnad.

Prop. 2020/21:203 Samtidigt kommer antalet barn med underhållsstöd att kunna öka något vilket leder till att de administrativa kostnaderna bedöms öka med ca 6 miljoner kronor.

Sammantaget bedömer regeringen att, med anledning av de besparingar som kan göras, förslaget innebär små kostnadsförändringar för Försäkringskassans administration vilka främst kan härledas till utvecklingskostnader och hanteras inom myndighetens förvaltningsanslag.

7.3.3 Konsekvenser för domstolarna

Antalet domstolsprövningar med anledning av indragning av underhållsstöd är i dag mycket begränsat. I samband med en regeländring som innebär att ett bedömningsutrymme införs eller förändras kan en viss ökning av antalet överklaganden av Försäkringskassans beslut förväntas. I och med att de föreslagna ändringarna dock i grunden är positiva för berörda i en underhållssituation bedöms antalet tillkommande överklaganden bli försumbart.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

18 kap.

9 a § Underhållsstöd enligt 20 § lämnas inte längre om den bidragsskyldige under minst *tolv* månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§.

Trots vad som föreskrivs i första stycket ska underhållsstöd lämnas, om det finns särskilda skäl. Underhållsstöd på grund av särskilda skäl lämnas under en tidsperiod om minst sex månader och högst fyra år. Ett beslut om att lämna underhållsstöd under en bestämd tidsperiod gäller dock längst till och med den månad då rätten till underhållsstöd annars upphör.

Efter att en tidsperiod med underhållsstöd enligt andra stycket har löpt ut lämnas underhållsstöd enligt det underliggande beslutet om att bevilja underhållsstöd (grundbeslutet) om förutsättningarna för sådant stöd fortfarande är uppfyllda.

Paragrafen reglerar vad som gäller i fråga om underhållsstöd när den bidragsskyldiga föräldern under en viss tid har fullgjort sin betalningsskyldighet gentemot Försäkringskassan. Bestämmelsen tillkom genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 april 2016 (se prop. 2014/15:145 s. 30–37 och 60 f.). Av 12 § framgår att bestämmelsen även gäller i fråga om förlängt underhållsstöd. Hänvisningen till 20 § innebär att bestämmelsen endast gäller om fullt underhållsstöd lämnas till barnet.

Av *första styckets* hittillsvarande lydelse framgår att underhållsstödet ska dras in, om den bidragsskyldiga föräldern under minst sex månader i följd har fullgjort sin betalningsskyldighet gentemot Försäkringskassan. Vidare framgår av en andra mening i nämnda stycke att underhållsstöd ändå ska lämnas, om det finns särskilda skäl. Ordet ”minst” innebär att den bidragsskyldiga föräldern ska fullgöra sin betalningsskyldighet även under ärendets handläggningstid för att grundförutsättningarna för indragning

ska vara uppfyllda (se prop. 2014/15:145 s. 34 och 60). Första stycket ändras genom att perioden under vilken den bidragsskyldiga föräldern ska ha fullgjort sin betalningsskyldighet förlängs från minst sex månader till minst tolv månader. Vidare flyttas meningen om särskilda skäl till ett nytt *andra stycke*.

Andra stycket reglerar särskilda skäl för att fortsätta att lämna underhållsstöd. *Första meningen* motsvarar den tidigare andra meningen i första stycket. Meningen har ändrats redaktionellt. Vad som avses med särskilda skäl framgår av prop. 2014/15:145 s. 35 och 60 f. De äldre förarbetsuttalanden som finns kring begreppet särskilda skäl är fortfarande vägledande.

Av *andra meningen* i andra stycket framgår att perioden med underhållsstöd på grund av särskilda skäl ska tidsbestämmas. Ett tidsbestämt beslut om underhållsstöd på grund av särskilda skäl innebär att underhållsstödet inte kan dras in under beslutets giltighetstid på den grunden att den betalningsskyldiga föräldern har betalat i rätt ordning till Försäkringskassan. De särskilda skälen kan vara av olika karaktär. För att ha bättre möjlighet att anpassa periodens längd till förhållandena i det enskilda fallet är tidsintervallet brett. Periodens längd ska bestämmas till minst sex månader och högst fyra år. Det kan bli aktuellt att besluta om en period i den nedre delen av tidsintervallet om den bidragsskyldiga föräldern tillfälligt har en väsentligt försämrad betalningsförmåga och bedömningen är att föräldern därefter kommer att betala tillräckligt underhållsbidrag till barnet. Det kan t.ex. handla om att den bidragsskyldiga föräldrarnas inkomst bedöms vara tillfälligt nedsatt på grund av byte av arbete. Tidsperiodens borte gräns bör i dessa fall bestämmas till den tidpunkt då det finns anledning att anta att föräldern återigen har tillräcklig inkomst för att betala ett underhållsbidrag motsvarande fullt underhållsstöd (jfr 9 § första stycket). I andra situationer är inkomsten mer långvarigt försämrad. Då kan tidsperiodens borte gräns knytas till den tidpunkt då Försäkringskassan får vetskap om ändrade årsinkomster inför en omräkning av betalningsbeloppet (jfr 19 kap. 34 §), under förutsättning att en tillräcklig förbättring av inkomsten kan förväntas. I andra fall kan det vara svårare att uppskatta vad som kan vara ett lämpligt tidsintervall. Så kan vara fallet när det är olämpligt att berörda personer har kontakt med varandra. Situationen behöver även här bedömas från fall till fall, men finns det en allvarlig hotbild mot en förälder eller barnet bör den tidsbestämda perioden bli lång.

Enligt *tredje meningen* i andra stycket gäller beslutet att lämna underhållsstöd under en bestämd period längst till och med den månad då rätten till underhållsstöd annars upphör. Underhållsstöd på grund av särskilda skäl kan således inte lämnas om de grundläggande förutsättningarna för underhållsstöd inte längre är uppfyllda, jfr 33 § som föreskriver att Försäkringskassan ska ompröva rätten till underhållsstöd, om något har inträffat som gör att underhållsstöd inte ska lämnas, eller att det ska lämnas med ett lägre belopp.

Tredje stycket är nytt. Efter att en tidsperiod med underhållsstöd på grund av särskilda skäl har löpt ut lämnas enligt bestämmelsen underhållsstöd i enlighet med det underliggande beslutet om att bevilja underhållsstöd (grundbeslutet), om förutsättningarna för sådant stöd fortfarande är uppfyllda. Något särskilt beslut om att fortsätta lämna underhållsstöd behövs således inte. Med det underliggande beslutet (grundbeslutet) avses det ursprungliga beslutet om att bevilja underhållsstöd. Ett sådant beslut

Prop. 2020/21:203 gäller tills vidare och löper parallellt med det tidsbestämda beslutet om underhållsstöd på grund av särskilda skäl enligt andra stycket. När det tidsbestämda beslutet har löpt ut följer rätten till underhållsstöd av grundbeslutet. Det är den grundläggande rätten till underhållsstöd som framgår av grundbeslutet. Underhållsstödets storlek kan däremot ha ändrats genom efterkommande beslut. Vad gäller beloppets storlek är det därför det senaste beslutet som blir styrande. Det är Försäkringskassans ansvar att bedöma om förutsättningarna för underhållsstöd är fortsatt uppfyllda liksom myndigheten gör inför varje månadsutbetalning av underhållsstöd. Tidsbegränsningen enligt andra stycket innebär således inte att rätten till underhållsstöd upphör när den bestämda tidsperioden har löpt ut. Om den bidragsskyldiga föräldern vid denna tidpunkt under minst tolv månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det bestämda betalningsbeloppet, finns det dock förutsättningar för att dra in underhållsstödet enligt första stycket. Det ska då enligt andra stycket prövas om underhållsstöd ändå ska lämnas på grund av särskilda skäl. Bestämmelsen i tredje stycket har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Övervägandena finns i avsnitten 5.1 och 5.2.

42 a § När Försäkringskassan har fattat beslut med stöd av 9 a § ska boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande skriftligen underrättas om beslutet.

Paragrafen reglerar Försäkringskassans skyldighet att skriftligen underrätta om beslut enligt 9 a §. I 40 § regleras Försäkringskassans skyldighet att kommunicera med berörda inför ett beslut enligt 9 a §.

Enligt bestämmelsens hittillsvarande lydelse ska Försäkringskassan skriftligen underrätta boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande om beslut om indragning av underhållsstöd med stöd av 9 a §. Ändringen av bestämmelsen innebär att Försäkringskassans skyldighet att skriftligen underrätta berörda om ett beslut även gäller när myndigheten med stöd av 9 a § andra stycket har beslutat att fortsätta att lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl.

Den allmänna bestämmelsen om underrättelse om beslut till part i 33 § förvaltningslagen (2017:900) innebär att den som är part ska underrättas om ett beslut om indragning av underhållsstöd på annan grund än 9 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
2. Bestämmelserna i 18 kap. 9 a § i den nya lydelsen tillämpas även på betalningar som har gjorts till Försäkringskassan från och med den 1 augusti 2021. Detta gäller dock inte betalningar som före ikraftträdandet har beaktats vid beslut om att lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl.
3. För betalningar som har gjorts till Försäkringskassan under minst sex månader i följd före ikraftträdandet gäller fortfarande 18 kap. 9 a § i den äldre lydelsen. Om Försäkringskassan efter ikraftträdandet beslutar att lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl i dessa fall, ska dock de nya bestämmelserna i 18 kap. 9 a § andra och tredje styckena tillämpas.

Av *första punkten* framgår att lagändringen träder i kraft den 1 januari 2022. Prop. 2020/21:203

Av *andra punkten* första meningen följer att den nya bestämmelsen om indragning av underhållsstöd i 18 kap. 9 a § första stycket tillämpas på betalningar som har gjorts till Försäkringskassan från och med den 1 augusti 2021. Det innebär att en indragning av underhållsstöd enligt den nya bestämmelsen kan göras först efter utgången av juli 2022, om den bidragsskyldiga föräldern då har betalat till Försäkringskassan i rätt ordning under tolv månader i följd. Genom att betalningar före augusti 2021 inte beaktas enligt bestämmelsen påverkas inte situationen när den bidragsskyldiga föräldern har betalat i rätt ordning till Försäkringskassan under sexmånadersperioden juli–december 2021 (se *tredje punkten* nedan). Av *andra meningen* följer att den nya bestämmelsen om indragning dock inte ska tillämpas på betalningar som före ikraftträdandet har beaktats vid beslut om att lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl enligt den äldre bestämmelsen. En betalning som har beaktats på detta sätt under perioden augusti–december 2021 kan således inte också ligga till grund för en prövning enligt den nya bestämmelsen om indragning. Av *andra meningen* följer motsatsvis att betalningar från och med den 1 augusti 2021 ska beaktas enligt den nya bestämmelsen om de har gjorts efter ett beslut om underhållsstöd på grund av särskilda skäl. Det sagda innebär exempelvis att om ett beslut om underhållsstöd på grund av särskilda skäl har fattats enligt den äldre bestämmelsen i oktober 2021 kan en prövning enligt den nya bestämmelsen om indragning göras tidigast efter utgången av september 2022, om den bidragsskyldiga föräldern då har betalat till Försäkringskassan i rätt ordning under tolv månader i följd. Betalningar som har gjorts från och med den 1 augusti 2021 ska alltid beaktas enligt den nya bestämmelsen om det inte har fattats något beslut om underhållsstöd på grund av särskilda skäl. Bestämmelserna i *andra punkten* har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Av *tredje punkten första meningen* framgår att 18 kap. 9 a § i den äldre lydelsen fortfarande gäller för betalningar som har gjorts till Försäkringskassan under minst sex månader i följd före ikraftträdandet. Bestämmelsen innebär att frågan om indragning om underhållsstöd ska prövas enligt den äldre bestämmelsen, om den bidragsskyldiga föräldern har betalat i rätt ordning till Försäkringskassan under minst sex månader i följd före ikraftträdandet. Betalningar till Försäkringskassan under sexmånadersperioden juli–december 2021 kan således ligga till grund för indragning av underhållsstöd enligt den äldre bestämmelsen efter ikraftträdandet. Av övergångsbestämmelsen följer vidare att ett beslut om underhållsstöd på grund av särskilda skäl som har fattats före ikraftträdandet fortfarande gäller. Om den bidragsskyldiga föräldern har betalat i rätt ordning till Försäkringskassan under minst sex månader i följd före ikraftträdandet och Försäkringskassan beslutar att lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl efter ikraftträdandet följer av *andra meningen* att de nya bestämmelserna om tidsbegränsade beslut i 18 kap. 9 a § *andra* och *tredje* styckena ska tillämpas.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Utdrag ur sammanfattningen av BUMS- utredningens promemoria En justerad indragningsbestämmelse i underhållsstödet

Sammanfattning

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att tidsperioden till en första prövning enligt indragningsbestämmelsen ska göras senare än i dag, efter att den bidragsskyldiga föräldern har betalat i rätt ordning i minst tolv månader i stället för dagens sex månader. Motiven för denna förändring är att ett helt års betalning i rätt ordning bättre visar på en stabil betalningsförmåga hos den bidragsskyldiga föräldern och att den längre tiden ger föräldrarna, och vid förlängt underhållsstöd även den studerande, mer tid att själva och med stöd av Försäkringskassan förbereda sig på att hantera underhållet utanför underhållsstödet. Försäkringskassan förväntas använda den förlängda tiden till att inom ramen för sitt utökade uppdrag intensifiera kontakterna med de föräldrar, och studerande, där betalning skett i rätt ordning i mer än sex månader.

Utredningen föreslår också att vad som ska anses vara särskilda skäl att fortsätta lämna underhållsstöd förtydligas. Om det saknas förutsättningar för föräldrarna och, vid förlängt underhållsstöd, den studerande att hantera underhållet själva finns det särskilda skäl att fortsatt lämna underhållsstöd.

Två olika typer av särskilda skäl kan särskiljas. Särskilda skäl finns om det är olämpligt att föräldrarna eller den bidragsskyldiga föräldern och barnet eller den studerande har kontakt med varandra. Särskilda skäl finns också om det är osannolikt att den bidragsskyldiga föräldern kommer att betala minst det belopp som fastställts enligt reglerna för underhållsstöd om stödet dras in.

Utredningen föreslår slutligen också att det införs regler som gör det möjligt att mer flexibelt än i dag hantera återkommande prövningar av om underhållsstöd ska fortsätta lämnas eller inte. Med återkommande prövningar avses sådana som görs efter att det tidigare beslutats att det finns särskilda skäl att fortsätta lämna underhållsstöd. Försäkringskassan ska vid ett beslut om särskilda skäl också besluta om under vilken tidsperiod de särskilda skälen bedöms kvarstå. Perioden ska tidsbestämmas efter en bedömning som görs i varje enskilt fall. Bedömningen ska göras utifrån en avvägning mellan att å ena sidan inte låta underhållsstöd lämnas längre än att prövningen kommer till stånd när föräldrarna själva kan ha förutsättningar att hantera underhållet själva, å andra sidan inte kortare tid än att prövningen inte är meningsfull eller lämplig. Perioden med särskilda skäl är minst tre månader och högst tre år. Efter att den tidsbestämda perioden löpt ut ska underhållsstöd inte längre lämnas om den bidragsskyldige föräldern betalar det fastställda betalningsbeloppet i minst tre månader i följd. Det gäller dock inte om det då bedöms finnas särskilda skäl. En förnyad

Konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen kommer att ha positiva konsekvenser för barn. Risken minskar för att barn blir utan den del av försörjningen som den bidragsskyldiga föräldern förväntas stå för. Risken minskar också för att barn behöver leva i en situation med konflikter, särskilt sådana som innebär hot och våld, mellan föräldrar eller mellan dessa och andra personer i barnens närhet. Utredningen bedömer också att förslagen har positiva jämställdhetseffekter. Risken minskar att bidragsskyldiga föräldrar (som i stor majoritet är män) kan undandra sig sitt ekonomiska ansvar gentemot boföräldrar (som i stor majoritet är kvinnor). Också risken för hot och våld mellan föräldrar bedöms minska. Förslagen bedöms inte påverka kostnaderna för underhållsstödet. Initialt uppkommer mindre kostnader för Försäkringskassan i samband med införandet av nya regler, men i fortvarigt tillstånd tas kostnadsökningarna ut av kostnadsminskningar på samma nivå. För att få fullt genomslag för förändringens positiva effekter skulle dock med fördel Försäkringskassan tillföras vissa resurser för att kunna intensifiera arbetet med information och stöd gentemot de föräldrar där en prövning av indragning kan bli aktuell

Promemorians lagförslag

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 18 kap. 9 a, 40 a, och 42 a §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 18 kap. 9 b och 42 b §§, av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

9 a §¹

Underhållsstöd enligt 20 § lämnas inte längre om den bidragsskyldige under minst *sex* månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 1618 och 2127 §§. *Om det finns särskilda skäl, ska underhållsstöd ändå lämnas.*

Underhållsstöd enligt 20 § lämnas inte längre om den bidragsskyldige under minst *tolv* månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 §§ och 21–27 §§.

Om det finns särskilda skäl ska underhållsstöd ändå lämnas. Underhållsstöd på grund av särskilda skäl lämnas under en tidsperiod om minst tre månader och högst tre år. Beslutet om att lämna underhållsstöd under en bestämd period gäller dock längst till och med den månad rätten till stöd annars upphör.

9 b §

Underhållsstöd enligt 20 § lämnas inte längre om den bidragsskyldige, efter en period med underhållsstöd på grund av särskilda skäl enligt 9 a § andra stycket, under minst tre månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 §§ och 21–27 §§.

Bestämmelserna i 9 a § andra stycket tillämpas även i fall som avser denna paragraf.

40 a §²

Inför Försäkringskassans prövning enligt 9 a § ska myndigheten sända meddelande till boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även till den studerande. Meddelandet ska innehålla en uppmaning till mottagarna att inom en viss tid yttra sig muntligen eller skriftligen, om de har något att anföra i fråga om huruvida underhållsstöd ska lämnas fortsättningsvis. Försäkringskassan ska sända ett sådant meddelande även om myndigheten har bedömt att det finns sådana särskilda skäl som medför att underhållsstöd ändå ska lämnas.

Inför Försäkringskassans prövning enligt 9 a och 9 b §§ ska myndigheten sända meddelande till boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även till den studerande. Meddelandet ska innehålla en uppmaning till mottagarna att inom en viss tid yttra sig muntligen eller skriftligen, om de har något att anföra i fråga om huruvida underhållsstöd ska lämnas fortsättningsvis. Försäkringskassan ska sända ett sådant meddelande även om myndigheten har bedömt att det finns sådana särskilda skäl som medför att underhållsstöd ändå ska lämnas.

42 a §³

När Försäkringskassan har fattat beslut med stöd av 9 a § om att underhållsstöd inte längre lämnas, ska boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande skriftligen underrättas om beslutet.

När Försäkringskassan har fattat beslut med stöd av 9 a och 9 b §§ om att underhållsstöd inte längre lämnas, ska boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande skriftligen underrättas om beslutet.

42 b §

När Försäkringskassan har fattat beslut med stöd av 9 a och 9 b §§ om att underhållsstöd ska fortsätta lämnas, ska boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande skriftligen underrättas om beslutet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
 2. Bestämmelsen i 18 kap. 9 a § första stycket i den nya lydelsen tillämpas dock första gången på sådana betalningar som har gjorts till Försäkringskassan från och med den 1 augusti 2021.
 3. Bestämmelsen i 18 kap. 9 a § första meningen i den äldre lydelsen tillämpas på sådana betalningar som har gjorts under sex månader till Försäkringskassan före ikraftträdandet. Detta gäller dock inte om

² Senaste lydelse 2015:755.

³ Senaste lydelse 2015:755.

Prop. 2020/21:203
Bilaga

beslut om att fortsätta lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl
har fattats under perioden den 1 augusti–31 december 2021.

Remissinstanser som inkommit med yttrande

Barnombudsmannen, Centrala Studiestödsnämnden, Diskrimineringsombudsmannen, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Uppsala, Göteborgs tingsrätt, Inspektionen för socialförsäkringen, Jämställdhetsmyndigheten, Juridiska Fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska Fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Kammarrätten i Sundsvall, Kronofogdemyndigheten, Landsorganisationen i Sverige, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Riksdagens ombudsmän, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Riksrevisionen, Rädda Barnen, Socialstyrelsen, Unizon och Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst.

Remissinstanser som inte inkommit med yttrande

Delegationen mot segregation, Familjerättssociomernas Riksförening, Funktionsrätt Sverige, Föreningen Pappaliv, Föreningen Sveriges Kommunala Familjerådgivare, Insolvens Riksförbundet för överskuldsetta, Majblommans Riksförbund, Män för jämställdhet, Riksförbundet Barnens Rätt i Samhället, Riksförbundet Sveriges Makalösa föräldrar, Riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet, och föräldraskap, Stockholms stadsmission, Svenska kyrkan, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Advokatsamfund och Sveriges Kvinnolobby.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 9 a och 42 a §§ socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

9 a §¹

Underhållsstöd enligt 20 § lämnas inte längre om den bidragsskyldige under minst *sex* månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§. *Om det finns särskilda skäl, ska underhållsstöd ändå lämnas.*

Underhållsstöd enligt 20 § lämnas inte längre om den bidragsskyldige under minst *tolv* månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§.

Trots vad som föreskrivs i första stycket ska underhållsstöd lämnas, om det finns särskilda skäl. Underhållsstöd på grund av särskilda skäl lämnas under en tidsperiod om minst sex månader och högst fyra år. Ett beslut om att lämna underhållsstöd under en bestämd tidsperiod gäller dock längst till och med den månad då rätten till underhållsstöd annars upphör.

Efter att en tidsperiod med underhållsstöd enligt andra stycket har löpt ut lämnas underhållsstöd om förutsättningarna för sådant stöd fortfarande är uppfyllda. Något särskilt beslut om att lämna underhållsstöd behöver inte fattas i dessa fall.

42 a §²

När Försäkringskassan har fattat beslut med stöd av 9 a § *om att underhållsstöd inte längre lämnas*, ska boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande skriftligen underrättas om beslutet.

När Försäkringskassan har fattat beslut med stöd av 9 a § ska boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande skriftligen underrättas om beslutet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Bestämmelserna i 18 kap. 9 a § i den nya lydelsen tillämpas även på betalningar som har gjorts till Försäkringskassan från och med den 1 augusti 2021. Detta gäller dock inte för sådana betalningar som har gjorts före ett beslut om underhållsstöd på grund av särskilda skäl före ikraftträdandet.

3. För betalningar som har gjorts till Försäkringskassan under minst sex månader i följd före ikraftträdandet gäller fortfarande 18 kap. 9 a § i den äldre lydelsen. Om Försäkringskassan efter ikraftträdandet beslutar att lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl i dessa fall, ska dock de nya bestämmelserna i 18 kap. 9 a § andra och tredje styckena tillämpas.

² Senaste lydelse 2015:755.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-05-04

Närvarande: F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Inga-Lill Askersjö och Petter Asp

Justerad indragningsbestämmelse inom underhållsstödet

Enligt en lagrådsremiss den 22 april 2021 har regeringen (Socialdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Andreas Ådahl, biträdd av kanslirådet Pia Fagerström.

Förslaget föranleder följande yttrande.

18 kap. 9 a §

I första meningen i *andra stycket* föreskrivs att underhållsstöd, trots vad som föreskrivs i första stycket, kan lämnas om det finns särskilda skäl. I lagrådsremissen framhålls att bestämmelsen om särskilda skäl motsvarar den som funnits tidigare, att den endast ändrats redaktionellt och att äldre förarbetsuttalanden (prop. 2014/15:145 s. 35 och 60 f.) fortfarande ska vara vägledande. Den ska alltså ges samma innebörd som tidigare.

Ändå är författningskommentaren till bestämmelsen omfattande. Vid föredragningen har upplysts att vissa av uttalandena i författningskommentaren återspeglar äldre förarbetsuttalanden, att andra härrör från praxis och att ytterligare andra förtydligar tidigare förarbetsuttalanden eller tidigare praxis eller utgör slutsatser som man tycker sig kunna dra av utifrån dessa källor. Det är inte möjligt att av författningskommentaren utläsa vad som är vad.

Eftersom det är fråga om kommentarer till redan gällande lagstiftning är det av vikt att det inte nu görs nya förarbetsuttalanden om lagstiftningens avsedda innebörd. Författningskommentaren bör därför omarbetas så att den inte innehåller några nya normerande uttalanden. I den mån författningskommentaren återspeglar tidigare förarbeten eller praxis bör framgå från vilka förarbeten eller vilken praxis som uttalandena har hämtats.

I det nya *tredje stycket* föreskrivs att underhållsstöd lämnas efter det att en tidsperiod med underhållsstöd enligt *andra stycket* har löpt ut om förutsättningarna för sådant stöd fortfarande är uppfyllda. Det tilläggs att något särskilt beslut inte behöver fattas i dessa fall.

Det framgår inte klart av bestämmelsen på vilken grund som underhållsstöd lämnas enligt *tredje stycket*. Vid föredragningen har klagjorts att det lämnas med stöd av ett s.k. grundbeslut, dvs. det ursprungliga beslutet om att bevilja underhållsstöd. Ett sådant beslut gäller tills vidare och löper

parallellt med ett tidsbestämt beslut om underhållsstöd på grund av särskilda skäl enligt andra stycket. När det tidsbestämde beslutet har löpt ut följer rätten till underhållsstöd av grundbeslutet. Tredje stycket bör justeras så att detta klarare framgår.

Därtill kommer att bestämmelsen om att det inte behöver fattas något beslut i dessa fall är överflödigt och endast riskerar att förvirra, eftersom den endast träffar beslut som för de enskilda är positiva och är riktad till Försäkringskassan som ändå har en valfrihet.

Enligt Lagrådets mening bör tredje stycket ges följande lydelse.

Efter att en tidsperiod med underhållsstöd enligt andra stycket har löpt ut lämnas underhållsstöd enligt det underliggande beslutet om att bevilja underhållsstöd (grundbeslutet) om förutsättningarna för sådant stöd fortfarande är uppfyllda.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. De nya bestämmelserna om indragning av underhållsstöd ska dock enligt övergångsbestämmelserna i punkt 2 tillämpas på betalningar som har gjorts till Försäkringskassan från och med den 1 augusti 2021. Frågan om indragning på grund av att betalningar har skett under tolv månader kan alltså aktualiseras efter utgången av juli 2022.

Av lagrådsremissen framgår att andra meningen i punkten ska förstås så att betalningar som före ikraftträdandet har legat till grund för ett beslut om underhållsbidrag på grund av särskilda skäl inte ska beaktas vid prövning enligt den nya bestämmelsen för indragning. Lagrådet föreslår att bestämmelsen i andra meningen i punkt 2 omformuleras så att detta tydligare framgår.

2. Bestämmelserna i 18 kap. 9 a § i den nya lydelsen tillämpas även på betalningar som har gjorts till Försäkringskassan från och med den 1 augusti 2021. Detta gäller dock inte betalningar som före ikraftträdandet har beaktats vid beslut om att lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl.

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 maj 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Bolund, Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkran, Lindhagen, Lind, Nordmark, Micko, Stenevi,

Föredragande: statsrådet Shekarabi

Regeringen beslutar proposition Justerad indragningsbestämmelse inom underhållsstödet