

Lagrådsremiss

Ett reformerat underhållsstöd

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 3 februari 2005

Berit Andnor

Björn Reuterstrand
(Socialdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att underhållsstödets belopp höjs med 100 kronor per månad och barn. I lagrådsremissen lämnas också förslag till att den bidragsskyldiges grundavdrag höjs till 100 000 kronor. De procentsatser som bestämmer återbetalningsskyldighetens storlek är oförändrade. Återbetalningsskyldigheten skall även i framtiden baseras på den bidragsskyldiges taxerade inkomst.

Det föreslås ändrade regler för dygnsberäkning av umgängesrättsavdrag. Motsvarande ändring föreslås ske i föräldrabalken. Det lämnas också förslag om en metod för nettoberäkning av underhållsstödet och återbetalningsskyldighetens storlek utifrån vad som är bestämt i dom eller avtal om umgänge.

Vid prövning av anstånd föreslås Försäkringskassan kunna ta hänsyn till att den bidragsskyldige har andra tillgångar än lön eller ersättning. Sedan anståndsbeslutet upphört skall en bidragsskyldig återbetala ett belopp som motsvarar 1,5 gånger det fastställda återbetalningsbeloppet.

Försäkringskassan föreslås få möjlighet att på eget initiativ efterge statens fordran avseende återbetalningsskyldighet.

Om den bidragsskyldiga föräldern uppbär lön i eller från utlandet, föreslås det att Försäkringskassan skall få träda in i barnets rätt till fastställt underhållsbidrag.

Ändringarna i lagen om underhållsstöd föreslås träda i kraft den 1 november 2005 och tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd som avser tid efter den 31 januari 2006. Ändringarna i föräldrabalken föreslås träda i kraft den 1 februari 2006.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd	5
2.2	Förslag till lag om ändring i föräldrabalken	17
3	Ärendet och dess beredning.....	18
4	Allmänna utgångspunkter om underhållsskyldighet	19
5	Underhållsstödets belopp m.m.	20
5.1	Underhållsstödets storlek	20
5.2	Värdesäkring av underhållsstödsbeloppet.....	26
5.3	Utbetalningstidpunkt.....	28
6	Grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar	29
6.1	Höjning av grundavdrag	30
6.2	Lika stora grundavdrag för sammanboende och ensamstående	32
6.3	Värdesäkring av grundavdraget	34
6.4	Inget förbehåll för hemmavarande make, sambo eller barn	34
6.5	Låga återbetalningsbelopp	35
6.6	Uttagsprocent	36
7	Umgänge.....	38
7.1	Dygnsberäkning av umgängesrättsavdrag	38
7.2	Nettoberäkning utifrån vad som bestämts om umgänget..	40
8	Beräkning av inkomst vid bestämmande av återbetalningsskyldighet för underhållsstöd	45
8.1	Jämkning av återbetalningsbelopp vid ändrad taxering....	45
8.2	Omprövning av återbetalningsbelopp	47
8.3	Omprövning och jämkning av utfyllnadsbidrag vid direktbetalning	48
8.4	Barnets inkomster	52
8.5	Återbetalningsskyldigheten skall även i framtiden baseras på taxerad inkomst	52
9	Anstånd och eftergift	56
9.1	Ändrade regler för anstånd.....	56
9.2	Försäkringskassan får på eget initiativ efterge statens fordran.....	60
10	Återbetalningsskyldighet i ärenden med utlandsanknytning.....	61
10.1	Ökade möjligheter för Försäkringskassan att träda in i barnets rätt till fastställt underhållsbidrag m.m.....	61
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	65
12	Konsekvenser för den enskilde av de föreslagna reglerna	66
13	Ekonomiska effekter av förslagen för det allmänna.....	69
14	Författningskommentarer	71

14.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd	71
14.2	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken.....	81
Bilaga 1	Sammanfattning av Underhållsstödsutredningens betänkande SOU 2003:42	82
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	88

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd,
2. lag om ändring i föräldrabalken.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:1030) om underhållsstöd dels att 4, 7, 8, 9, 10, 13, 13 a, 14, 21, 23, 24, 26, 30–33 och 35 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas sex nya paragrafer, 8 a, 10 a, 13 b och 28 a–28 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Ett barn har inte rätt till underhållsstöd, om

1. barnets mor är boförälder och hon uppenbarligen utan giltigt skäl låter bli att vidta eller medverka till åtgärder för att få faderskapet till barnet fastställt,

2. det finns anledning anta att, om det finns en bidragsskyldig förälder, denne i rätt ordning betalar underhåll som inte är lägre än det belopp som enligt denna lag skulle betalas ut i underhållsstöd till barnet,

3. det är uppenbart att den bidragsskyldige föräldern på något annat sätt ser till att barnet får motsvarande underhåll,

4. boföräldern trots föreläggande enligt 31 § första stycket utan giltigt skäl låter bli att vidta eller medverka till *de åtgärder som begärs*, eller

4. boföräldern trots föreläggande enligt 31 § första stycket utan giltigt skäl låter bli att vidta eller medverka till *åtgärder för att få underhållsbidrag fastställt eller indrivet*, eller

5. barnet har rätt till barnpension eller efterlevandestöd till barn efter en bidragsskyldig förälder på grund av bestämmelserna i 2 eller 3 kap. lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn.

7 §²

Ett barn som fyllt 18 år har rätt till förlängt underhållsstöd under den tid som barnet bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag enligt lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag eller studiehjälp enligt 2 kap. studiestödslagen (1999:1395), dock längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år. Studier som omfattar kortare tid än åtta veckor eller deltidsstudier medför dock inte rätt till förlängt underhållsstöd.

Ett barn har inte rätt till förlängt underhållsstöd i fall som avses i 4 §. Härvid skall vad som sägs om boföräldern i 4 § 1 och 4 gälla den studerande. Rätt till förlängt underhållsstöd föreligger inte heller, om den studerande har ingått äktenskap.

Ett barn har inte rätt till förlängt underhållsstöd i fall som avses i 4 §. Härvid skall vad som sägs om boföräldern i 4 § 1 och 4 gälla den studerande. Rätt till förlängt underhållsstöd föreligger inte heller, om den studerande har ingått äktenskap. *Lämnas förlängt*

¹ Senaste lydelse 2002:204.

² Senaste lydelse 2001:1137.

underhållsstöd gäller vad som sägs om boföräldern i 9 § tredje stycket även den studerande.

Förlängt underhållsstöd lämnas från och med månaden efter det att den studerande har fyllt 18 år eller återupptagit studier som avses i första stycket till och med den månad under vilken rätt till stöd upphör. Förlängt underhållsstöd lämnas dock inte för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden.

8 §³

Underhållsstöd till ett barn lämnas med 1 173 kronor per månad. Om det finns anledning att anta att en bidragsskyldig förälder i rätt ordning betalar ett underhåll till barnet som motsvarar lägst det belopp som skulle ha fastställts enligt 24–28 §§, avräknas detta belopp från underhållsstödet.

Om sökanden begär det, lämnas underhållsstöd med 1 173 kronor per månad med avräkning för det belopp som skulle ha fastställts, om 24–28 §§ hade tillämpats på inkomsten för den av föräldrarna som inte är boförälder.

Vid växelvis boende beräknas underhållsstöd till hälften av 1 173 kronor per månad för var och en av föräldrarna. Från det belopp som sålunda beräknats för en förälder avräknas hälften av det belopp som skulle ha fastställts, om 24–28 §§ hade tillämpats på inkomsten för den föräldern.

Om ett barn bor hos en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare eller hos någon eller några som var särskilt förordnade vårdnadshavare när barnet fyllde 18 år, lämnas dubbla underhållsstöd enligt första stycket.

Underhållsstöd till ett barn lämnas med 1 273 kronor per månad. Om det finns anledning att anta att en bidragsskyldig förälder i rätt ordning betalar ett underhåll till barnet som motsvarar lägst det belopp som skulle ha fastställts enligt 24–28 §§, avräknas detta belopp från underhållsstödet.

Om sökanden begär det, lämnas underhållsstöd med 1 273 kronor per månad med avräkning för det belopp som skulle ha fastställts, om 24–28 §§ hade tillämpats på inkomsten för den av föräldrarna som inte är boförälder.

Vid växelvis boende beräknas underhållsstöd till hälften av 1 273 kronor per månad för var och en av föräldrarna. Från det belopp som sålunda beräknats för en förälder avräknas hälften av det belopp som skulle ha fastställts, om 24–28 §§ hade tillämpats på inkomsten för den föräldern.

8 a §

Underhållsstöd som lämnas med stöd av 8 § första stycket andra meningen eller 8 § andra stycket skall omprövas när det finns ett nytt beslut om årlig taxering för den bidragsskyldige eller när grunden för tillämplig procentsats enligt 24 § ändras. Vid ändring i

³ Senaste lydelse 2000:1390.

grunden för tillämplig procentsats justeras underhållsstödets belopp från och med månaden efter den månad då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen.

Underhållsstöd som lämnas med stöd av 8 § första stycket andra meningen eller 8 § andra stycket kan jämkas om det taxeringsbeslut som legat till grund för Försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt. Jämkningsen gäller från och med månaden efter den månad då Försäkringskassan fick kännedom om taxeringsändringen.

Vad som föreskrivs i första och andra styckena gäller även vid växelvis boende. Vad som sägs om bidragsskyldig skall då gälla var och en av föräldrarna.

9 §

Om underhållsbidrag har fastställts enligt föräldrabalken i form av ett engångsbelopp, skall avräkning från underhållsstödet ske med vad det fastställda underhållsbidraget skäligen kan anses motsvara i underhåll per månad.

Om den bidragsskyldige bor utomlands och det finns anledning att anta att han eller hon i rätt ordning betalar fastställt underhållsbidrag, skall detta belopp räknas av från underhållsstödet i stället för vad som sägs i 8 § första stycket andra meningen.

Om den bidragsskyldige bor utomlands eller i Sverige och i eller från utlandet får lön eller annan inkomst som inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utsökningsbalken och det finns anledning att anta att han eller hon i rätt ordning betalar fastställt underhållsbidrag, skall detta belopp räknas av från underhållsstödet i stället för vad som sägs i 8 § första stycket andra meningen.

Om det underhållsbidrag som har blivit fastställt uppenbarligen understiger vad den bidragsskyldige bör betala i underhållsbidrag till barnet och detta kan läggas boföräldern till last, lämnas inte underhållsstöd med högre belopp än underhållsbidraget. I fall som avses i 8 § första stycket andra meningen lämnas inget underhållsstöd.

10 §⁴

Om barnet har en sådan inkomst som framkommer vid en tillämpning av 25–27 §§, skall underhållsstödet minskas med ett belopp som motsvarar hälften av inkomsten. I stället för den minskning av framräknat belopp som anges i 26 § andra stycket skall beloppet minskas med 48 000 kronor.

Vid växelvis boende skall underhållsstödet för var och en av föräldrarna minskas med ett belopp som motsvarar hälften av det belopp med vilket underhållsstödet skall minskas enligt första stycket.

Nedsättning av underhållsstöd enligt första och andra styckena skall omprövas när det finns ett nytt beslut om årlig taxering.

Om den bidragsskyldige enligt 23 § andra stycket har medgetts avdrag med ett visst belopp vid fullgörande av sin återbetalningsskyldighet, skall kommande underhållsstöd minskas med motsvarande belopp.

10 a §

Har återbetalningsskyldigheten bestämts enligt 28 a §, skall underhållsstödet minskas med motsvarande belopp.

13 §⁵

När underhållsstöd enligt 8 § första, andra eller fjärde stycket sökts skall Försäkringskassan omedelbart sända meddelande om ansökan till den bidragsskyldige, under förutsättning att hans eller hennes vistelseort är känd eller går att ta reda på. Meddelandet skall innehålla en uppmaning till den bidragsskyldige att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att invända mot ansökan eller har något att anföra i fråga om återbetalningsskyldighet enligt 21 §. I meddelandet skall även en *under rättelse* lämnas om innehållet i 3, 4, 8–10 och 21–28 §§.

När underhållsstöd enligt 8 § första, andra eller fjärde stycket sökts skall Försäkringskassan omedelbart sända meddelande om ansökan till den bidragsskyldige, under förutsättning att hans eller hennes vistelseort är känd eller går att ta reda på. Meddelandet skall innehålla en uppmaning till den bidragsskyldige att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att invända mot ansökan eller har något att anföra i fråga om återbetalningsskyldighet enligt 21 §. I meddelandet skall även en *upplysning* lämnas om innehållet i 3, 4, 8–10 a och 21–28 a §§.

13 a §⁶

När underhållsstöd enligt 8 § tredje stycket sökts skall Försäkringskassan omedelbart sända

När underhållsstöd enligt 8 § tredje stycket sökts skall Försäkringskassan omedelbart sända

⁴ Senaste lydelse 2000:1390.

⁵ Senaste lydelse 2004:829.

⁶ Senaste lydelse 2004:829.

meddelande om ansökan till den andra föräldern, under förutsättning att hans eller hennes vistelseort är känd eller går att ta reda på. Meddelandet skall innehålla en uppmaning till den andra föräldern att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att anföra i fråga om ansökan. I meddelandet skall även en *underrättelse* lämnas om innehållet i 3, 4, 8–10 och 24–28 §§.

meddelande om ansökan till den andra föräldern, under förutsättning att hans eller hennes vistelseort är känd eller går att ta reda på. Meddelandet skall innehålla en uppmaning till den andra föräldern att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att anföra i fråga om ansökan. I meddelandet skall även en *upplysning* lämnas om innehållet i 3, 4, 8–10 och 24–28 §§.

13 b §

När den bidragsskyldige begär beräkning enligt 28 a § skall Försäkringskassan omedelbart sända meddelande till den andra föräldern. Meddelandet skall innehålla en uppmaning till den andra föräldern att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att invända mot begäran. I meddelandet skall upplysning lämnas om innehållet i 10 a och 28 a–28 c §§.

Beslut om att medge beräkning enligt 28 a § och att minska underhållsstödet enligt 10 a § skall delges den andra föräldern.

14 §⁷

När Försäkringskassan har meddelat beslut i ärendet, skall sökanden skriftligen underrättas om beslutet. Har stöd beviljats, skall underrättelse lämnas om innehållet i 18 och 20 §§.

Beslut om att bevilja underhållsstöd och att fastställa återbetalningsskyldighet skall delges den bidragsskyldige. Denne skall också underrättas om innehållet i 23, 29 och 30 §§ denna lag samt 7 kap. 2 a § föräldrabalken.

Beslut om att bevilja underhållsstöd, att fastställa återbetalningsskyldighet och beslut enligt 28 a eller 28 c § skall delges den bidragsskyldige. Denne skall också underrättas om innehållet i 23, 28 a–30 §§ denna lag samt 7 kap. 2 a § föräldrabalken.

21 §⁸

När underhållsstöd lämnas till ett barn och det finns en bidrags-

När underhållsstöd lämnas till ett barn och det finns en bidrags-

⁷ Senaste lydelse 2004:829.

⁸ Senaste lydelse 2004:829.

skyldig förälder, skall denne återbetala ett belopp till staten som helt eller delvis motsvarar underhållsstödet. Återbetalningsskyldigheten fastställs av Försäkringskassan i enlighet med 24–28 §§ samtidigt som eller snarast efter det att beslutet om underhållsstöd meddelas.

Beslut om återbetalningsskyldighet skall inte meddelas, om 8 § första stycket andra meningen eller 8 § andra eller tredje stycket tillämpas eller om underhållsskyldighet enligt föräldrabalken har fastställts i form av ett engångsbelopp. Om den bidragsskyldige är bosatt utomlands och en tillämpning av 31 § därför övervägs, behöver återbetalningsskyldighet inte fastställas.

Återbetalningsskyldighet får inte beslutas för tid under vilken Försäkringskassan har trätt in i barnets rätt till underhållsbidrag enligt 31 § och aldrig för längre tid tillbaka än tre år före den dag då meddelande enligt 13 § sändes till den bidragsskyldige.

23 §⁹

Belopp som skall återbetalas till staten enligt 21 eller 22 § skall erläggas till Försäkringskassan förskottsvis för kalendermånad. Underhåll som har betalats till barnet innan den bidragsskyldige delgavs beslutet om återbetalningsskyldighet får dock, i den mån det svarar mot underhållsstödet, avräknas från vad som skall erläggas till Försäkringskassan.

Om den bidragsskyldige har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn eller under en kalendermånad haft barnet hos sig i minst sex hela dygn, får han eller hon vid fullgörande av sin återbetalningsskyldighet tillgodoräknas ett avdrag som Försäkringskassan bestämmer enligt vad som föreskrivs om underhållsbidrag i 7 kap. 4 § första stycket föräldrabalken. Avdrag medges

skyldig förälder, skall denne återbetala ett belopp till staten som helt eller delvis motsvarar underhållsstödet. Återbetalningsskyldigheten fastställs av Försäkringskassan i enlighet med 24–28 a §§ samtidigt som eller snarast efter det att beslutet om underhållsstöd meddelas.

Beslut om återbetalningsskyldighet skall inte meddelas, om 8 § första stycket andra meningen eller 8 § andra eller tredje stycket tillämpas eller om underhållsskyldighet enligt föräldrabalken har fastställts i form av ett engångsbelopp. Om den bidragsskyldige är bosatt utomlands *eller i Sverige och i eller från utlandet får lön eller annan inkomst som inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utsökningsbalken* och en tillämpning av 31 § därför övervägs, behöver återbetalningsskyldighet inte fastställas.

Om den bidragsskyldige har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn eller under en kalendermånad haft barnet hos sig i minst sex hela dygn, får han eller hon vid fullgörande av sin återbetalningsskyldighet tillgodoräknas ett avdrag som Försäkringskassan bestämmer enligt vad som föreskrivs om underhållsbidrag i 7 kap. 4 § *första och andra styckena* föräldrabalken. Avdrag

⁹ Senaste lydelse 2004:829.

endast om anmälan om vistelsen görs till Försäkrings-kassan inom tre månader från utgången av den kalendermånad då barnets vistelse hos den bidragsskyldige upphörde.

medges endast om anmälan om vistelsen görs till Försäkringskassan inom tre månader från utgången av den kalendermånad då barnets vistelse hos den bidragsskyldige upphörde.

Avdrag enligt andra stycket medges inte om återbetalningsskyldigheten bestäms enligt 28 a §.

24 §¹⁰

Återbetalningsskyldighet enligt 21 § skall för varje barn som har rätt till underhållsstöd bestämmas till ett visst belopp per år. Beloppet skall motsvara det procenttal av den bidragsskyldiges inkomst som anges i det följande. Vid bestämmandet av procenttalet skall hänsyn tas till samtliga barn för vilka den bidragsskyldige är underhållsskyldig enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken.

Är den bidragsskyldige underhållsskyldig enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken för ett, två eller tre barn utgör procenttalet fjorton, elva och en halv respektive tio procent. Föreligger underhållsskyldighet för fler än tre barn skall procenttalet motsvara det tal som erhålls, om man dividerar summan av trettio och antalet barn utöver tre med det totala antalet barn. Procenttalet bestäms till ett tal med högst två decimaler.

Återbetalningsskyldigheten för ett barn får aldrig överstiga vad som lämnas i underhållsstöd till barnet under den tid återbetalningsskyldigheten avser.

Om det belopp som skall betalas för ett barn under en månad slutar på *öretal*, avrundas beloppet till närmast lägre krontal. *Om månadsbeloppet för ett barn blir lägre än 100 kronor, bortfaller återbetalningsskyldigheten.*

Om det belopp som skall betalas för ett barn under en månad slutar på *örestal*, avrundas beloppet till närmast lägre krontal. *Om återbetalningsbeloppet för ett barn en viss månad blir lägre än 50 kronor, bortfaller återbetalningsskyldigheten.*

26 §¹¹

Till beloppen enligt 25 § skall läggas

1. studiemedel i form av studiebidrag samt rekryteringsbidrag till vuxenstuderande,

2. en procent av den del av den bidragsskyldiges skattepliktiga förmögenhet som överstiger 1 500 000 kronor.

Det sålunda framräknade beloppet skall minskas med 72 000 kronor och utgör därefter den inkomst som skall ligga till grund för beräkningen av återbetalningsskyldigheten.

Det sålunda framräknade beloppet skall minskas med 100 000 kronor och utgör därefter den inkomst som skall ligga till grund för beräkningen av återbetalningsskyldigheten.

¹⁰ Senaste lydelse 1999:396.

¹¹ Senaste lydelse 2002:1076.

28 a §

Finns en dom som vunnit laga kraft eller ett av socialnämnden godkänt avtal om umgänge får den bidragsskyldige, när hans eller hennes återbetalningsskyldighet bestäms, tillgodoräknas ett avdrag för varje helt dygn av barnets vistelse enligt domen eller avtalet med 1/40. Detta gäller om umgänget uppgår till minst 30 hela dygn per kalenderår.

Rätt till avdrag enligt första stycket föreligger inte om det finns anledning att anta att umgänget i väsentlig mån understiger eller kommer att understiga det som fastställs i domen eller avtalet. Om det finns särskilda skäl får avdrag dock medges även i ett sådant fall.

Avdrag enligt första stycket medges från och med månaden efter den månad då anmälan om domen eller avtalet görs till Försäkringskassan.

28 b §

En bidragsskyldig vars återbetalningsskyldighet bestämts enligt 28 a § är skyldig att till Försäkringskassan omgående anmäla de ändringar i umgänget som bestäms av allmän domstol eller görs i avtal som godkänns av socialnämnden.

28 c §

Försäkringskassan skall upphäva ett beslut enligt 28 a §, om den bidragsskyldige begär det eller om något har inträffat som medför att återbetalningsskyldighet inte längre bör vara fastställd med beaktande av dom eller avtal om umgänge. Har ett beslut upphävts kan en ny begäran om beräkning enligt 28 a § prövas tidigast två år från upphävandet.

Återbetalningsbelopp som fastställts enligt 24–28 §§ skall omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering föreligger och när grunden för tillämplig procentsats enligt 24 § ändras.

Återbetalningsskyldighet för viss tid kan också, på ansökan av den bidragsskyldige eller på initiativ av Försäkringskassan, jämkas om det taxeringsbeslut som legat till grund för Försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt. Bestäms återbetalningsskyldigheten till lägre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, skall skillnaden och betald ränta som hänför sig till skillnadsbeloppet, om räntan uppgår till minst 100 kr, betalas ut till den bidragsskyldige. Bestäms återbetalningsskyldigheten till högre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, skall den bidragsskyldige betala in skillnaden till Försäkringskassan.

Beslut om återbetalningsskyldighet får upphävas helt eller delvis om den bidragsskyldige bosatt sig utomlands.

Återbetalningsbelopp som fastställts enligt 24–28 a §§ skall omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering föreligger och när grunden för tillämplig procentsats enligt 24 § ändras.

Justeras återbetalningsbeloppet av det skälet att grunden för tillämplig procentsats enligt 24 § ändrats, gäller det nya återbetalningsbeloppet från och med månaden efter den månad då ändringen ägde rum, dock aldrig längre tid tillbaka än tre år före den dag då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen.

Återbetalningsskyldighet för viss tid kan också, på ansökan av den bidragsskyldige eller på initiativ av Försäkringskassan, jämkas om det taxeringsbeslut som legat till grund för Försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt. *En fråga om jämkning på grund av ändrat taxeringsbeslut får dock aldrig tas upp till prövning efter utgången av tredje året efter det taxeringsår som beslutet avser.* Bestäms återbetalningsskyldigheten till lägre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, skall skillnaden och betald ränta som hänför sig till skillnadsbeloppet, om räntan uppgår till minst 100 kronor, betalas ut till den bidragsskyldige. Bestäms återbetalningsskyldigheten till högre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, skall den bidragsskyldige betala in skillnaden till Försäkringskassan.

Beslut om återbetalningsskyldighet får upphävas helt eller delvis om den bidragsskyldige bosatt sig utomlands. *Detsamma gäller om den bidragsskyldige bor i*

¹² Senaste lydelse 2004:829.

Sverige och i eller från utlandet får lön eller annan inkomst som inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utsökningsbalken.

31 §¹³

Om den bidragsskyldige är bosatt utomlands och underhållsbidrag är fastställt, inträder Försäkringskassan i barnets rätt till underhållsbidrag till den del det svarar mot utbetalt underhållsstöd. Om underhållsbidrag inte är fastställt, kan Försäkringskassan förelägga boföräldern att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidrag fastställt. *Boföräldern skall till Försäkringskassan ge in en skriftlig handling om fastställt underhållsbidrag som kan ligga till grund för indrivning av bidraget, om Försäkringskassan begär det.* Om barnet har fyllt 18 år skall vad som sägs om boföräldern i detta stycke i stället gälla barnet.

I fall som avses i första stycket tillämpas även 23, 29 och 32–35 §§. Vad som där sägs om återbetalningsskyldighet gäller då skyldighet att betala fastställt underhållsbidrag till Försäkringskassan. Betalning till Försäkringskassan skall dock ske allteftersom underhållsbidraget förfaller till betalning.

Om den bidragsskyldige är bosatt utomlands och underhållsbidrag är fastställt, inträder Försäkringskassan i barnets rätt till underhållsbidrag till den del det svarar mot utbetalt underhållsstöd. *Detsamma gäller om den bidragsskyldige bor i Sverige och i eller från utlandet får lön eller annan inkomst som inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utsökningsbalken.* Om underhållsbidrag inte är fastställt, kan Försäkringskassan förelägga boföräldern att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidrag fastställt. *På samma sätt kan Försäkringskassan begära att boföräldern vidtar eller medverkar till åtgärder för att antingen få ett underhållsbidrag fastställt som inte uppenbarligen understiger vad den bidragsskyldige bör betala eller få underhållsbidraget indrivet.* Om barnet har fyllt 18 år skall vad som sägs om boföräldern i detta stycke i stället gälla barnet.

I fall som avses i första stycket tillämpas även 10 § fjärde stycket samt 23, 28 a–29 och 32–35 §§. Vad som där sägs om återbetalningsskyldighet gäller då skyldighet att betala fastställt underhållsbidrag till Försäkringskassan. Betalning till Försäkringskassan skall dock ske allteftersom underhållsbidraget förfaller till betalning. *Ett utländskt avtal om umgänge likställs i fall som avses i 28 a § med*

¹³ Senaste lydelse 2004:829.

ett av socialnämnden godkänt avtal om umgänge, om det utländska avtalet erkänns i Sverige och kan verkställas här.

Försäkringskassan bör ge den som får föra barnets talan tillfälle att i samband med Försäkringskassans krav på betalning i enlighet med denna paragraf utkräva den del av obetalda underhållsbidrag som överstiger underhållsstödet.

32 §

Försäkringskassan får på ansökan av den bidragsskyldige helt eller delvis bevilja anstånd med att fullgöra återbetalningsskyldigheten. Anstånd skall medges i den mån det behövs för att den bidragsskyldige skall få behålla vad som behövs för eget och familjens underhåll. Därvid skall bestämmelserna om förbehållsbelopp i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken tillämpas. Anstånd får också beviljas om det annars finns anledning till det med hänsyn till den bidragsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra särskilda förhållanden.

Försäkringskassan får vid prövning av frågor om anstånd beakta att den bidragsskyldige har andra lätt realiserbara tillgångar än dem som omfattas av reglerna i 7 kap. utsökningsbalken.

33 §¹⁴

Ett beslut om anstånd gäller för högst ett år.

Det belopp som beslutet om anstånd avser skall betalas före återbetalning som avser senare tid. *Den bidragsskyldige är, sedan anståndsbeslutet upphört, inte skyldig att på grund av anståndet någon månad betala mer till Försäkringskassan än det månadsbelopp som återbetalningsskyldigheten fastställs till eller skulle ha fastställts till, om 24-28 §§ hade tillämpats på den bidragsskyldiges inkomst. För överstigande belopp skall nytt beslut om anstånd meddelas.*

Det belopp som beslutet om anstånd avser skall betalas före återbetalning som avser senare tid. *En bidragsskyldig som har en skuld till staten på grund av att han eller hon haft anstånd skall, sedan anståndsbeslutet upphört, betala ett belopp som motsvarar 1,5 gånger det återbetalningsbelopp som följer av 21 § eller, om återbetalningsskyldigheten för något barn har upphört, skulle ha fastställts enligt 21 §, dock minst 150 kronor per barn och månad. Den bidragsskyldige behöver dock inte betala ett belopp som är högre än att den bidragsskyldige får behålla vad han eller hon behöver för sitt eget och familjens underhåll enligt bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken. För belopp som överstiger vad den*

¹⁴ Senaste lydelse 2004:829.

bidragsskyldige är skyldig att betala skall på ansökan av honom eller henne nytt beslut om anstånd meddelas.

35 §¹⁵

Försäkringskassan får på ansökan av den bidragsskyldige helt eller delvis efterge statens fordran avseende återbetalnings-skyldighet och ränta, om det finns synnerliga skäl med hänsyn till den bidragsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden. Har faderskap till ett barn fastställts genom bekräftelse eller dom och har återbetalningsskyldighet beslutats enligt 21 § för tid före den dag då faderskapet fastställdes får Försäkringskassan på ansökan av den bidragsskyldige helt eller delvis efterge statens fordran för denna tid om det finns synnerliga skäl.

Försäkringskassan får på ansökan av den bidragsskyldige *eller på eget initiativ* helt eller delvis efterge statens fordran avseende återbetalningsskyldighet och ränta, om det finns synnerliga skäl med hänsyn till den bidragsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden. Har faderskap till ett barn fastställts genom bekräftelse eller dom och har återbetalningsskyldighet beslutats enligt 21 § för tid före den dag då faderskapet fastställdes får Försäkringskassan på ansökan av den bidragsskyldige helt eller delvis efterge statens fordran för denna tid om det finns synnerliga skäl.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2005 och tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd och återbetalningsskyldighet som avser tid efter den 31 januari 2006. I fråga om bestämmelsen om tidsfrist för jämkning av återbetalningsskyldigheten i 30 § tredje stycket gäller dock att för bidragsskyldiga som berörs av taxeringsbeslut som är föremål för omprövning eller prövning hos allmän förvaltningsdomstol i ett taxeringsärende som inletts före den 1 november 2005, får frågan om jämkning tas upp till prövning till och med femte året efter taxeringsåret som beslutet avser.

¹⁵ Senaste lydelse 2004:829.

2.2 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken

Häri genom föreskrivs att 7 kap. 4 § föräldrabalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

4 §¹

Har en förälder som enligt 2 § skall betala underhållsbidrag haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn eller under en kalendermånad haft barnet hos sig i minst sex hela dygn, får föräldern vid fullgörande av sin bidragsskyldighet tillgodoräkna sig ett avdrag för varje helt dygn av barnets vistelse med 1/40 av det underhållsbidrag som räknat för kalendermånad gäller under tiden för vistelsen. Något sådant avdrag får dock inte göras på underhållsbidrag som belöper på senare tid än sex månader från utgången av den kalendermånad då vistelsen upphörde. Det sammanlagda avdragsbelopp som tillgodoräknas föräldern vid ett tillfälle skall, om det slutar på örestal, avrundas till närmast lägre krontal.

Vid beräkning av antalet hela dygn enligt första stycket räknas det dygn då barnets vistelse upphör som ett helt dygn. Detta gäller dock inte om vistelsen börjar och upphör under samma dygn.

Om det finns särskilda skäl kan rätten förordna om andra villkor för avdragsrätten än som anges i första stycket. Mot en parts bestridande får ett sådant förordnande dock inte meddelas för tiden innan talan har väckts.

Om det finns särskilda skäl kan rätten förordna om andra villkor för avdragsrätten än som anges i första och andra styckena. Mot en parts bestridande får ett sådant förordnande dock inte meddelas för tiden innan talan har väckts.

Den bidragsskyldiga föräldern har inte rätt till avdrag när underhållsbidraget har fastställts med beaktande av att han eller hon i väsentlig mån fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2006.

¹ Senaste lydelse 1998:319.

3 Ärendet och dess beredning

Våren 2002 tillkallades en särskild utredare för att göra en översyn av lagen (1996:1030) om underhållsstöd (dir. 2002:39). Utredningen antog namnet Underhållsstödsutredningen. Utredningen överlämnade i april 2003 betänkandet Ett reformerat underhållsstöd (SOU 2003:42). I betänkandet föreslås en rad ändringar i reglerna om underhållsstöd avsedda att förbättra systemets funktion. Utredningens sammanfattning av betänkandet finns i bilaga 1. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 2. En remissammanställning finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S/2003/4201/SF).

Under beredningen av betänkandet har frågan om att slopa underhållsstöd vid växelvis boende aktualiserats. Som ett led i bredningsprocessen har en promemoria om slopat underhållsstöd vid växelvis boende remissbehandlats under sommaren 2004 (dnr S2004/4656/SF). Många remissinstanser har avstyrkt förslaget. Inte heller regeringen anser att underhållsstöd vid växelvis boende bör tas bort. Något förslag om detta lämnas därför inte här. En sammanställning av remissyttrandena över promemorian finns tillgänglig i Socialdepartementet.

I augusti 2004 presenterade en arbetsgrupp inom Regeringskansliet en rapport om ekonomiskt utsatta barn (Ds 2004:41). Arbetsgruppen har beskrivit och analyserat orsakerna till svag ekonomi. Därvid identifieras arbetsmarknaden och den generella välfärden som särskilt betydelsefulla för att förbättra den ekonomiska situationen för barnfamiljer. Det är en prioriterad uppgift att minska andelen familjer som lever i utsatta situationer och detta arbete måste ske på bred front och omfatta såväl den ekonomiska familjepolitiken som andra politikområden. I 2004 års ekonomiska vårproposition (prop. 2003/04:100) har regeringen därför aviserat att det föreslås att 1 miljard kronor avsätts från 2006 för reformer för ekonomiskt utsatta barn, varav 550 miljoner kronor har beräknats för politikområdet Ekonomisk familjepolitik. Regeringen har i detta sammanhang aviserat förbättringar inom underhållsstöd, bostadsbidrag till barnfamiljer samt ett barntillägg till studerande.

En mindre del av Underhållsstödsutredningens förslag har redan behandlats i prop. 2003/04:96 Vissa socialförsäkringsfrågor. I denna lagrådsremiss lämnas bland annat förslag om höjning av underhållsstödets belopp, ändrade regler för hur den bidragsskyldiges återbetalningsskyldighet skall beräknas och hur umgänge kan påverka underhållsstödet och återbetalningsskyldigheten. De förslag som regeringen lämnar här överensstämmer i dessa delar till stor del med utredningens förslag. I detta sammanhang klargörs också vilka delar av utredningens förslag som regeringen inte avser gå vidare med.

4 Allmänna utgångspunkter om underhållsskyldighet

Föräldrar är underhållsskyldiga för sina barn fram till dess barnet fyller 18 år, eller om barnet fortfarande går i skolan längst till dess barnet fyller 21 år. När barnet bor hos endast en av föräldrarna skall den andra föräldern, den bidragsskyldige föräldern, bidra till barnets försörjning genom att betala underhållsbidrag. Storleken på underhållsbidraget är beroende av barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Underhållsbidrag kan fastställas genom dom eller avtal.

Underhållsstödet är ett statligt stöd som utbetalas av Försäkringskassan med högst 1 173 kronor per månad och barn. Om den bidragsskyldige föräldern inte betalar underhållsbidrag eller betalar ett underhåll som är lägre än 1 173 kronor per månad kan underhållsstöd lämnas till barnet. Den förälder som är bidragsskyldig skall helt eller delvis återbetala statens kostnader för underhållsstödet. Det belopp som den bidragsskyldige skall återbetala är baserat på uppgifter från den senaste taxeringen och det antal barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för.

Underhållsstöd kan också betalas ut som utfyllnadsbidrag om den bidragsskyldige föräldern betalar ett underhåll direkt till den andra föräldern. Försäkringskassan betalar då ut mellanskillnaden upp till 1 173 kr. Utfyllnadsbidrag kan också betalas ut om barnet bor växelvis lika mycket hos båda föräldrarna. Bidraget är då maximalt ett halvt underhållsstöd till var och en av föräldrarna och är beroende av föräldrarnas inkomst.

Underhållsstödet kan betalas ut till dess barnet fyller 18 år. Till den som studerar kan förlängt underhållsstöd betalas ut till och med juni månad det år den studerande fyller 20 om han eller hon fortfarande går i gymnasie- eller grundskola och dessa studier berättigar till förlängt barnbidrag eller studiehjälp.

Utgångspunkten för såväl reglerna om underhållsbidrag som underhållsstöd är att föräldrarna har ett gemensamt och primärt ansvar för sitt barns försörjning. Detta gäller oavsett om föräldrarna sammanbor eller inte. Det ansvar som föräldrarna har måste ses i samspel med den grundläggande principen om barnets rätt till sina föräldrar. Regler om underhållsskyldighet och även samhällets sekundära ansvar för barnets försörjning får därmed inte strida mot barnets rätt till båda sina föräldrar. För barnets skull är det viktigt att båda föräldrarna är delaktiga i barnets förhållanden och tar ansvar för barnet. Denna princip kommer till uttryck i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och ligger också till grund för föräldrabalkens (FB) vårdnadslagstiftning (se 6 kap. FB).

År 1990 ratificerade Sverige barnkonventionen. Sverige har därmed förbundit sig att leva upp till konventionen som fastslår att barn är självständiga individer med egna rättigheter. Det är viktigt att denna utgångspunkt finns med när förutsättningarna för underhållsstödet avhandlas. Enligt barnkonventionen har varje barn rätt att bli omvårdat av sina föräldrar (art 7). Konventionsstaterna skall också respektera rätten för det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna, att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa (art 9).

Sverige har förbundit sig att göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling och skall ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran samt skall säkerställa utvecklingen av institutioner, inrättningar och tjänster för vård av barn (art 18).

Artikel 27 är särskilt relevant för underhållstödet. Där framgår att föräldrarna har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Konventionsstaterna skall enligt artikeln 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. Vidare stadgas att i de fall då den person som har det ekonomiska ansvaret för barnet bor i en annan stat än barnet, skall konventionsstaterna främja såväl anslutning till internationella överenskommelser eller ingående av sådana överenskommelser som upprättande av andra lämpliga arrangemang.

5 Underhållsstödets belopp m.m.

5.1 Underhållsstödets storlek

Regeringens förslag: Underhållsstödsbeloppet höjs med 100 kronor per månad och barn.

Regeringens bedömning: Beloppet bör inte differentieras med hänsyn till barnets ålder.

Utredningens bedömning: Utredningen anser att underhållsstödsbeloppet för närvarande varken bör höjas eller sänkas. Utredningen anser heller inte att beloppet bör differentieras med hänsyn till barnets ålder.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket (RFV)*, *Socialstyrelsen*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Familjerättssociologernas riksförening* och *BRIS* delar utredningens bedömning. RFV anser dock att det bör utredas ytterligare om och hur boförelldrarnas ofta ansträngda ekonomiska situation kan lösas. Enligt *Försäkringskassaförbundet* går det inte att bortse från att ensamstående föräldrar är en ekonomiskt utsatt grupp. Förbundet anser därför att en eventuell ökning av det ekonomiska stödet till barnfamiljer inte bör ske genom underhållsstödet, som även utges till ombildade familjer, utan genom förbättringar av bostadsbidraget. *Barnombudsmannen* anser att underhållsstödet bör höjas. Ombudsmannen hänvisar till barnkonventionens artikel 27 punkt 1. Där erkänns rätten för varje barn till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. I artikel 2 understryks samtidigt att barn i olika grupper inte får särbehandlas. Ombudsmannen menar således att skillnaden mellan barn i ekonomiskt utsatta familjer och andra barn i Sverige inte är förenlig med barnkonventionen. *Riksorganisationen Sveriges Makalösa Föräldrar* och *Föreningen Enastående föräldrar* förordar en höjning av beloppet eftersom det har legat på samma nivå sedan 1994 och under denna tid har priser på mat, hygien, medicin samt hyror ökat. *Familjerättssociologerna*

mernas riksförening avråder från en differentiering av beloppet då detta skulle innebära en sänkning av stödet för många. *Socialnämnden i Karlskrona kommun* liksom *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* förordar en differentiering av stödet.

Bakgrund: Underhållsstöd lämnas i dag med 1 173 kronor per barn och månad (8 § lagen [1996:1030] om underhållsstöd, USL).

Underhållsstöd utges i vissa fall som s.k. utfyllnadsbidrag med ett lägre belopp än 1 173 kronor (8 § USL). Om det finns anledning att anta att en bidragsskyldig förälder i rätt ordning betalar ett underhåll till sitt barn som motsvarar minst det belopp som skulle ha fastställts som återbetalningsbelopp, reduceras underhållsstödet med detta belopp. En boförälder kan också välja att endast söka utfyllnadsdelen i underhållsstödet. Underhållsstöd utges också som ett utfyllnadsbidrag om barnet bor varaktigt hos var och en av föräldrarna (växelvis boende). Underhållsstödets belopp – hälften av 1 173 kronor per månad för var och en av föräldrarna – minskas då med halva det belopp som respektive förälder skulle ha varit skyldig att betala om ett återbetalningsbelopp hade fastställts (hälften av det s.k. fiktiva återbetalningsbeloppet).

Lämnas underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag är ingen av föräldrarna återbetalningsskyldig för stödet.

Underhållsstödet minskar också om barnet har egna inkomster. Har barnet egna inkomster reduceras stödet med hälften av den del som överstiger 48 000 kronor per år (10 § USL). Bestämmelsen innebär att underhållsstödet trappas av successivt. Om ett barn har inkomster om drygt 76 000 kronor eller mer per år lämnas inte något underhållsstöd. Vid växelvis boende minskas stödet för var och en av föräldrarna med hälften av det belopp med vilket underhållsstödet annars skulle ha minskats med på grund av barnets inkomster.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

I den proposition som låg till grund för underhållsstödslagen anförde regeringen att underhållsstödsbeloppet skulle motsvara ungefär hälften av normalkostnaderna för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget (prop. 1995/96:208 s. 40 f.). Regeringen anser att detta även i fortsättningen skall gälla. Den antagna normalkostnaden skall täcka ett barns normalbehov och motsvara en skälig levnadsnivå på lång sikt.

När underhållsstödet infördes föreslog regeringen att stödet skulle lämnas med samma belopp som gällde för bidragsförskottet, dvs. med 1 173 kronor per månad (prop. 1995/96:208 s. 39 f.). Beloppet om 1 173 kronor har således varit oförändrat sedan 1994. Då beslutade riksdagen att bidragsförskottet inte längre skulle vara knutet till basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL), utan i stället anges i kronor (prop. 1994/95:25 och bet. 1994/95:FiU1). Beloppet utgjordes tidigare per år räknat 40 procent av basbeloppet enligt AFL. För 2005 skulle detta motsvara 1 313 kronor per månad.

Underhållsstödet är ett stöd till barnet. Det är således fråga om en social förmån som en annan enskild person är återbetalningsskyldig för. Med hänsyn till detta måste underhållsstödets nivå kunna motiveras utifrån vad ett barn i dag behöver för att dess normalbehov skall vara tillgodosett. Frågan är om det nuvarande beloppet på 1 173 kronor per

månad är tillräckligt för att täcka den andel av barnets kostnader som stödet är avsett att täcka.

Vad bör ingå i normalkostnaden för ett barn?

I det fall den bidragsskyldiga föräldern inte betalar underhållsbidrag eller betalar ett underhåll som är lägre än 1 173 kronor per månad, kan underhållsstöd betalas ut till den förälder barnet bor hos. Underhållsstödet kan med andra ord sägas ersätta eller komplettera ett underhållsbidrag från den bidragsskyldiga föräldern. Vid bedömningen av barnets behov är det därför naturligt att utgå från de schablonbelopp som i rättspraxis används för att vid beräkning av underhållsbidrag uppskatta vad ett barn i en viss ålder normalt kostar. Beaktas måste dock att dessa schabloner bygger på beräkningar från 1981 och att Underhållsbidrags- och bidragsförskottsutredningen 1993 har föreslagit att schablonbeloppen bör höjas. Normalkostnaden uppskattas till följande belopp per månad år 2004 (2002 års belopp i parentes för jämförelse med beräkningarna nedan i tabell 1).

0–6 år	65 procent av prisbasbeloppet = 2 129 kr (2 053 kr)
7–12 år	80 procent av prisbasbeloppet = 2 620 kr (2 527 kr)
13 år –	95 procent av prisbasbeloppet = 3 111 kr (3 000 kr)

Ett annat alternativ när det gäller att beräkna hur stor normalkostnaden är för barn i olika åldrar är att utgå från Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader. Underhållsstödsutredningen har gjort beräkningar som är baserade på Konsumentverkets beräkningar. Utredningen anser dessutom att även andra kostnadsposter som inte ingår i Konsumentverkets beräkningar bör ingå i ett barns normalbehov.

Regeringen anser i likhet med utredningen att normalkostnaden för ett barn bör täcka dels de behov som ett barn vanligtvis har, dels en andel av hushållets gemensamma kostnader för t.ex. TV, telefon, hushållsel och liknande kostnader som påverkas av att det finns barn i hushållet (se SOU 2003:42 s. 120).

När det gäller barns andel av bostadskostnaden anser dock regeringen att sådan kostnad inte bör beaktas när underhållsstödets belopp fastställs. Om så sker innebär det en dubbelkompensation för de hushåll som uppbär både underhållsstöd och bostadsbidrag. Ungefär 57 procent av boföräldrarna i underhållsstödssystemet uppbär bostadsbidrag (enligt SOU 2003:42 s. 123). Man kan inte heller bortse från att även den bidragsskyldiga föräldern ofta har vissa extra kostnader för bostad på grund av att barnet tidvis vistas hos honom eller henne.

I likhet med utredningen anser regeringen också att hänsyn bör tas till kostnaden för barnomsorg när man beräknar behovet för barn i åldrarna 1–10 år. Däremot saknas anledning att räkna med en barnomsorgskostnad för de äldre barnen och för barn under ett år eftersom en mycket liten andel av dessa barn har barnomsorg.

Av naturliga skäl måste den kostnad för barnomsorg som används för att bestämma underhållsstödets belopp byggas på en genomsnittskostnad. Eftersom de flesta boföräldrar i underhållsstödssystemet är ensamstående (79 procent år 2000, se SOU 2003:42 s. 128 och *bilaga 2*) anser regeringen, i likhet med utredningen, att kostnaden för denna grupp föräldrar

bör användas. Regeringen anser också att det är rimligt att det är genomsnittskostnaden för samtliga barn med barnomsorg som används.

Även kostnaden för spädbarnsutrustning, som utredningen konstaterar, bör anses ingå i normalkostnaden för barn. Även om spädbarnsutrustning till stora delar införskaffas före barnets födelse – och alltså innan underhållsstöd börjar betalas ut – anser regeringen att man vid beräkningen av barns normalbehov inte kan bortse från denna kostnad. Bilden av vad barn kostar blir annars orealistiskt låg. Kostnad för t.ex. barnvagn och spjålsäng ingår också i det schablonbelopp som används när underhållsbidrag beräknas enligt föräldrabeloken. Kostnaden för spädbarnsutrustning enligt Konsumentverkets schabloner bör fördelas under barnets första år.

Kostnaderna för barn och ungdomar kan naturligtvis variera från familj till familj. Exempel på detta är kostnaden för barnomsorg samt nettokostnaden för barnets andel i boföräldrarnas bostadskostnad. Kostnader för t.ex. semester, resor till anhöriga, husdjur, speciella fritidsintressen, musikinstrument eller musikundervisning ingår inte i den av utredningen beräknade kostnaden för barns och ungdomars normalbehov. Vissa mindre men återkommande kostnader förknippade med barn ingår inte heller i beräkningarna. De flesta barn åker på utflykt med dagis eller skolan vilket medför merkostnader för matsäck. I beräkningarna ingår inte heller kostnader för dator, skrivare eller Internetabonnemang eller merkostnader för eventuella handikapp, allergier eller sjukdomar.

I likhet med utredningen anser regeringen att det ovan anförda talar för ett tillägg av något slag till det ovan framräknade normalbeloppet för barn och ungdomar. Samtidigt måste man ta i beaktande att även många barn med sammanboende föräldrar lever med små ekonomiska resurser. Detta talar för en viss försiktighet.

Vid en sammantagen bedömning anser regeringen i likhet med utredningen att det är rimligt att det framräknade normalbeloppet för barn och ungdomar påförs ett belopp om 300 kronor per månad.

Den sammanlagda normalkostnaden för ett barn

De ovan förda resonemangen leder fram till de månadskostnader för barn och ungdomar i olika åldrar som framgår av tabellen nedan. Utgångspunkten är att halva kostnaden löper på den bidragskyldiga föräldern och att det är denna del som underhållsstödet skall täcka. Vidare har allmänt barnbidrag, förlängt barnbidrag och studiebidrag beaktats.

Tabell 1 Den sammanlagda normalkostnaden för ett barn, belopp i kronor per månad 2002

Ålder	0 år	1-2 år	3 år	4-6 år	7-10 år	11-14 år	15-16 år	17-18 år
Grundbehov	1 673	1 853	1 523	1 812	2 414	2 794	3 160	3 160
Plus:								
Barnomsorg	0	321	321	321	225			
Spädbarnsutr.	1 035	0	0	0	0	0	0	0
Övriga kostn.	300	300	300	300	300	300	300	300
Minus:								
Barn-/studiebidrag	950	950	950	950	950	950	950*	712**
Summa	2 058	1 524	1 194	1 483	1 989	2 144	2 510	2 748
Hälften	1 029	762	597	742	995	1 072	1 255	1 374

* Avser barn födda under tredje eller fjärde kvartalet. För övriga barn är beloppet som regel lägre.

** Beräkningarna har gjorts utifrån de förhållanden som gällde 2002. Studiebidrag utges fr.o.m. 2003 med 950 kr i månaden under tio månader om året i stället för nio månader om året år 2002.

(källa: SOU 2003:42 s. 131, Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader)

Utredningens beräkningar (jfr tabell 1) visar att normalkostnaden för barn sedan barnbidrag och studiebidrag har beaktas varierar från 1 194 kronor per månad till 2 748 kronor per månad och att det nuvarande underhållsstödets belopp överstiger vad stödet är avsett att täcka för barn i åldrarna 0–14 år. För barn i åldrarna 15–18 år täcker stödet emellertid inte halva normalkostnaden efter avdrag för barnbidrag och studiebidrag. Detta talar för att stödet skulle behöva höjas endast för de äldre barnen i systemet.

Det faktum att vissa av kostnaderna för barnet ökar med stigande ålder kompenseras i viss mån av att kostnaderna för barnomsorg då minskar. Men kostnaderna jämnas trots det inte ut mellan barn i olika åldrar. Detta är en omständighet som talar för att stödet bör differentieras beroende på barnets ålder.

En konsekvens av att differentiera underhållsstödet utifrån barnets beräknade normalkostnad torde bli att det nuvarande underhållsstödet på 1 173 kronor per månad skulle behöva sänkas för de yngre barnen. Familjerättsassocionomernas riksförening har avrått från en differentiering av stödet med motiveringen att det skulle innebära en sänkning av stödet för 72 procent av de barn som för närvarande finns i systemet. Socialnämnden i Karlskrona kommun förordar dock en differentiering då det bättre skulle överensstämma med barns kostnader och därför skulle uppfattas som mer rättvist. Även Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet är positiv till en differentiering då det skulle överensstämma med hur kostnader för barn fördelas över tiden enligt föräldrabalkens regler om underhållsskyldighet. En differentiering skulle vidare enligt fakultetsnämnden ligga i linje med att det är barnets behov som skall täckas.

Ett så kallat differentierat underhållsstödsbelopp kan emellertid enligt regeringens mening ge upphov till diskussion om att olika barn inom systemet är olika värda. Ett differentierat underhållsstöd väcker också frågeställningar huruvida en bidragsskyldigs överskott skall fördelas proportionerligt mellan dennes barn eller om barnen har rätt till lika stora

andelar av överskottet, oavsett ålder. En differentiering av stödet skulle dessutom leda till ökade administrationskostnader.

Ett enhetligt belopp innebär visserligen att beloppet vissa år är högre än de kostnader det är avsett att täcka. Argument har i olika sammanhang framförts att utgångspunkten bör vara att boföräldern de år stödet objektivt sett är för högt, lägger undan en del av stödet för att använda under de år då stödet objektivt sett är för lågt. Detta förhållande torde dock enligt regeringen för flertalet ensamstående föräldrar vara förknippat med stora svårigheter.

Flera utredningar har visat att 1990-talets ekonomiska kris drabbade barn till ensamföräldrar relativt hårt (se bl.a. Valfärdsbokslutet SOU 2001:55 och 2001:79 och Rädda Barnens studie Barns ekonomiska utsatthet – årsrapport 2003). Det är också tydligt att barnen och deras familjer drabbades hårdare av den ekonomiska nedgången under 90-talet än vuxna utan barn. Departementspromemorian Ekonomiskt utsatta barn (Ds 2004:41) visar också att barn till ensamstående mammor löper större risk än andra barn att bli ekonomiskt utsatta.

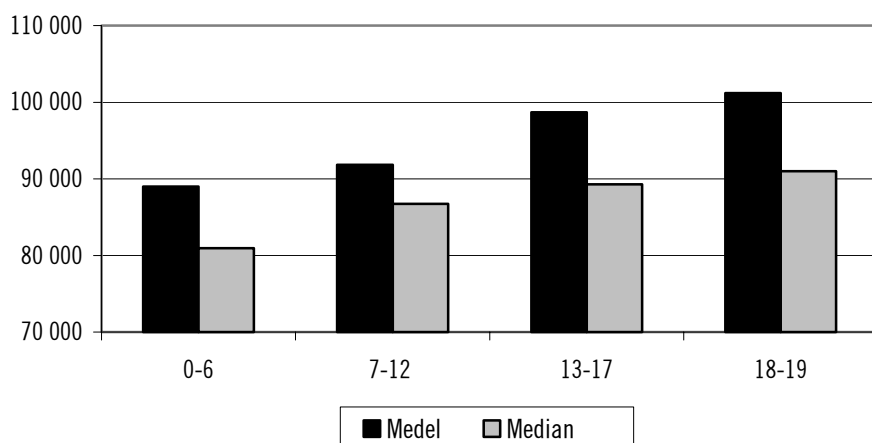
År 2002 levde 24,1 procent (eller 88 000) av samtliga barn till ensamstående föräldrar med en disponibel inkomst under 60 procent av medianinkomsten för befolkningen.¹ Detta kan jämföras med att motsvarande andel för barn till sammanboende var 9,5 procent (eller 148 000 barn). Andelen barn i ensamförälderfamiljer som har en låg ekonomisk standard har ökat från 10 procent 1991 till 24 procent år 2002 (Ds 2004:41 s. 22). Studier visar vidare att ensamstående med barn får en betydande del av sin försörjning från den ekonomiska familjepolitiken och då främst de behovsprövade bidragen (se RFV Analyserar 2003:11 Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken s. 9 och 21). Det är därför fördelningspolitiskt träffsäkert att höja underhållsstödsbeloppet.

Socialdepartementets beräkningar visar också att inkomststandarden² är lägre för de hushåll med yngre barn som finns inom underhållsstöds-systemet (se diagram 1 nedan). Detta gäller oavsett föräldrarnas kön och oavsett om boföräldern är ensam- eller sammanboende. Enligt regeringen talar detta förhållande mot en höjning av underhållsstödsbeloppet endast för de äldre barnen.

¹ Beräkning av barnens inkomst görs så att barn och vuxna inom samma hushåll beräknas ha samma inkomst efter en justering av hushållets sammanlagda försörjningsbörda.

² Med inkomststandard avses hushållets disponibla inkomster per konsumtionsenhet. Det innebär att justeringar av inkomsten har gjorts med hänsyn till att det finns stordriftsfördelar med flera vuxna i hushållet och att barn har ett annat konsumtionsbehov än vuxna.

Diagram 1 Disponibel medel- och medianinkomst i kronor per konsumtionsenhet för barn i olika åldrar i underhållsstödsystemet 2002



Ekonomiska skillnader mellan olika grupper av barn kan inte åtgärdas endast genom en höjning av underhållsstödet. Underhållsstödet är dock ett mycket viktigt stöd för barn i familjer med en ensamstående förälder.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte är lämpligt att differentiera underhållsstödsbeloppet. Utifrån de beräkningar som gjorts anser regeringen i stället att det är rimligt att höja underhållsstödet för samtliga barn oavsett ålder.

Det nuvarande underhållsstödsbeloppet täcker hälften av normalkostnaden för de allra flesta barn inom systemet. Det bör i detta sammanhang framhållas att regeringen inte har någon önskan att omdefiniera underhållsstödets syfte. Flera studier har emellertid visat att många ekonomiskt utsatta barn lever i hushåll som är mottagare av underhållsstöd. Regeringen anser därför att det trots allt finns anledning att höja underhållsstödet för att förbättra förhållandena för ekonomiskt utsatta barn. En höjning med 100 kronor får anses falla inom ramen för vad som kan motiveras utifrån förhållandet mellan barnets normalbehov och den bidragsskyldiga förälderns återbetalningsskyldighet.

För barn som det utges underhållsstöd för med anledning av ett växelvis boende, innebär höjningen att underhållsstödets belopp kan bli maximalt 636 kronor per månad för var och en av föräldrarna. Detta belopp skall sedan minskas med halva det belopp som respektive förälder skulle ha varit skyldig att betala om ett återbetalningsbelopp hade fastställts (hälften av det s.k. fiktiva återbetalningsbeloppet).

5.2 Värdesäkring av underhållsstödsbeloppet

Regeringens bedömning: Underhållsstödet bör även i fortsättningen anges i kronor.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Försäkringskassförbundet* och *Socialstyrelsen* tillstyrker utredningens bedömning men vill understryka vikten av att beloppet kontinuerligt ses över och vid behov justeras utifrån ändrade konsumtionsmönster och prisförändringar. *Barnombudsmannen* anser att underhållsstödet bör indexeras i likhet med underhållsbidrag och barnpension. *Konsumentverket* anser att stödet bör värdesäkras om det kommer att understiga hälften av normalkostnaden för ett barn.

Skälen för regeringens bedömning: I flera sammanhang har frågan väckts om det finns skäl att införa en indexering av underhållsstödet för att förhindra att stödet urholkas beloppsmässigt.

En direkt indexering med koppling till prisbasbeloppet eller konsumentprisindex (KPI) skulle medföra att underhållsstödet på samma sätt som underhållsbidrag och efterlevandestöd till barn justeras för förändringar i det allmänna prisläget.

Ett problem med att knyta underhållsstödet till ett sådant index är emellertid att man då inte tar hänsyn till utvecklingen för kostnaden av barnets normalbehov. De levnadskostnader som ingår i underhållsstödet kan sägas motsvara varukorgar med produkter som anses nödvändiga för att uppnå en viss levnadsnivå. Innehållet i en sådan varukorg ändras med tiden, i takt med att människors behov förändras, produktutveckling m.m. Ett exempel på detta är de ändringar som skett av Konsumentverkets beräkningar av skäliga hushållskostnader. Fr.o.m. år 2003 ingår också sådant som t.ex. mikrovågsugn, kostnad för mobiltelefon och mobiltelefonsamtal.

Mot en indexering talar dessutom att prisbasbeloppet och KPI består av en sammanvägning av prisutvecklingen för många olika produktgrupper, där vissa, t.ex. bensin och tobak, enligt regeringens bedömning inte ingår i barnets normalbehov. Det finns därför en risk för att förändringar i prisbasbeloppet och KPI inte ger en korrekt bild av hur priset på de produkter som ingår i normalbehovet utvecklats.

Ytterligare en nackdel med att knyta underhållsstödet till prisbasbeloppet eller KPI talar dessutom att underhållsstödets nivå är beroende av förändringar i det allmänna barnbidraget och studiehjälpen samt i barnomsorgskostnaderna. Sådana förändringar kan svårligen fångas upp med hjälp av ett index.

Ett alternativ till att knyta underhållsstödet till KPI vore möjligen att använda sig av del-KPI eller s.k. del-index. Del-KPI används vid bl.a. uppräkningsberäkningarna av Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader. En sådan ordning löser dock inte problemet med att måtten på en skälig levnadsnivå förändras över tiden.

En annan variant av indexering är att låta underhållsstödet följa löneutvecklingen. En löneindexering skulle innebära att även barn till särlevande föräldrar på samma sätt som barn med sammanboende föräldrar får del av en förälders standardökning när denne har en positiv reallöneutveckling. Regeringen anser dock inte att en sådan lösning kan förordas. Underhållsstödets uppgift är ju att tillförsäkra barnet en viss konsumtionsstandard. Inkomstförändringar påverkar inte i sig den garanterade standarden. I stället är det bedömningar av vad som är en rimlig levnadsnivå som bestämmer beloppet. Sådana prövningar bör göras med utgångspunkt i de förhållanden och värderingar som gäller vid varje till-

fälle. Att då låta löneutvecklingen i samhället styra nivån på stödet framstår inte som lämpligt eller ändamålsenligt.

Ytterligare ett alternativ är att behålla dagens ordning med ett fast krontalsbelopp. Med en sådan lösning blir det enklare för den enskilde att förstå systemet än om beloppet knyts till ett index. Vidare kommer man i från problemet med att index inte beaktar att behoven kan förändras över tiden.

Givetvis går det inte att komma ifrån att en ordning med ett i kronor bestämt belopp är mer tungrodd än en ordning där man knyter underhållsstödet till ett index eftersom varje förändring av beloppets storlek måste underställas riksdagen. Trots detta gör regeringen bedömningen att en ordning med ett fast krontal utgör den bästa lösningen. Att behålla knytningen till ett fast krontal ligger också i linje med regeringens förslag beträffande förbehållsbelopp och grundavdrag för de bidragsskyldiga (se avsnitt 6.1 och 6.3) och bidrar därmed till enhetlighet i systemet.

5.3 Utbetalningstidpunkt

Regeringens bedömning: Underhållsstödet bör även i fortsättningen betalas ut månadsvis i förskott. Däremot bör datum för när stödet skall kunna lyftas flyttas fram från den 20:e i utbetalningsmånaden till den 25:e i månaden.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att underhållsstödet i fortsättningen skall betalas ut den sista i utbetalningsmånaden.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket (RFV), Försäkringskassaförbundet, Konsumentverket* och *Statskontoret* tillstyrker utredningens förslag. *Familjerättssociomernas riksförening* ställer sig tveksamma till förslaget. *Barnombudsmannen* och *Föreningen Enastående föräldrar* avstyrker utredningens förslag då många barnfamiljer med små marginaler har behov av att få stödet något tidigare än övriga inkomster. *Riksskatteverket* anser att utbetalning bör ske den 20:e i den månad som stödet avser och inte som utredningen föreslår, förskottsvis den sista dagen i månaden före den månad som stödet avser. En sådan förskjutning av utbetalningstidpunkten skulle göra det lättare för bidragsskyldiga att fullgöra sin återbetalningsskyldighet.

Bakgrund: Underhållsbidrag skall som regel betalas i förskott för kalendermånad (7 kap. 7 § första stycket föräldrabalken).

För barnpension och efterlevandestöd till barn, bostadsbidrag och allmänt barnbidrag gäller att utbetalning sker samma månad som bidraget avser, dvs. barnbidrag för augusti betalas ut den 20 augusti, bostadsbidrag för augusti den 27 augusti samt barnpension och efterlevandestöd till barn för augusti den 19 eller 20 augusti beroende på födelsedatum.

Riksförsäkringsverket (RFV) har tidigare framfört förslag om att underhållsstödets utbetalningstidpunkt skall flyttas fram till den 20:e i den månad som stödet avser (se RFV Anser 1998:9 och skrivelse till Socialdepartementet dnr S2001/1223/SF). RFV:s förslag har beaktats av utredningen.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att den nuvarande utbetalningstidpunkten för underhållsstödet har vissa nackdelar.

Underhållsstödet är visserligen inte ett förskott på underhållsbidrag utan ett samhällsstöd som utges till barn och där den bidragsskyldige skall fullgöra återbetalning till staten enligt särskilda regler. Dock måste underhållsbidragets och underhållsstödets funktion sägas vara densamma. Båda har till syfte att täcka kostnaderna för barnets försörjning. Utbetalning månadsvis i förskott tillgodoser barnets intresse av att fortlöpande få stöd för sin försörjning allt eftersom behov uppkommer. Att, som Skatteverket föreslår, låta ett stöd som avser den löpande försörjningen utbetalas i slutet av den månad som stödet hänför sig till kräver, enligt regeringen, starka skäl. Vid avvägningen mellan de intressen som här gör sig gällande anser regeringen att barnets intresse av att kunna få stöd i förskott och intresset av samordning med reglerna i föräldrabalken väger tyngst. Stödet bör alltså, enligt regeringens bedömning, även fortsättningsvis betalas ut i förskott.

En annan fråga är vilket datum stödet bör kunna lyftas. Dagens utbetalningsregel skapar problem både för den enskilde och för Försäkringskassan. En följd av att underhållsstöd betalas ut den 20:e i månaden före den månad som stödet avser, är att förändringar som inträffar mellan den 20:e i utbetalningsmånaden och den första i nästkommande månad leder till att rättelser måste göras i efterhand; antingen genom återkrav mot bidragsmottagaren eller justeringar av den bidragsskyldiges återbetalningsskyldighet.

Den nuvarande ordningen leder också till många onödiga ärenden om underhållsstöd hos Försäkringskassan. Eftersom en bidragsskyldig enligt FB inte behöver betala underhållsbidrag till barnet förrän den sista i månaden är det enligt Riksförsäkringsverkets bedömning många boförelärdar som låter ärendet gå till Försäkringskassan enbart för att vara tillförsäkrade bidrag redan den 20:e i månaden.

Om utbetalningstidpunkten flyttas fram skulle de problem som nu nämnts minska. Det kan dessutom ligga i linje med det uppsatta målet att föräldrar som har möjlighet därtill, i större utsträckning skall reglera underhållet direkt emellan sig. Ett senare utbetalningsdatum skulle göra underhållsstödssystemet mindre attraktivt utan att för den skull gå ut över barnets intressen. En sådan ordning skulle också innebära större möjligheter än i dag att beakta förändringar som inträffar efter den 20:e i utbetalningsmånaden.

Utredningen har föreslagit att utbetalningsdatumet skall flyttas fram till den sista i utbetalningsmånaden. Regeringen delar utredningens uppfattning att övervägande skäl talar för att utbetalningsdatumet flyttas fram. För att boförelärdern skall ha möjlighet att betala hushållets löpande utgifter som förfaller till betalning vid månadsskiftet är det dock lämpligt att sätta dagen för utbetalning till den 25:e i stället för den sista i månaden.

6 Grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar

En förälder som barnet inte varaktigt bor tillsammans med skall helt eller delvis betala tillbaka underhållsstödet till staten. Reglerna för hur åter-

betalningsbeloppet bestäms finns i 24–28 §§ lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL). Återbetalningsbeloppet beräknas som en viss procent av den bidragsskyldiges inkomst enligt det taxeringsbeslut som fattats närmast före februari månad det år återbetalningsskyldigheten avser, efter ett avdrag på 72 000 kronor. Det nuvarande avdraget om 72 000 kronor har valts för att så få föräldrar som möjligt genom att fullgöra sin återbetalningsskyldighet skall hamna under socialbidragsnivån (prop. 1998/99:78 s. 14).

Procentsatsen fastställs med hänsyn till det antal barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken. Såväl barn som den bidragsskyldige bor tillsammans med som andra barn han eller hon är underhållsskyldig för beaktas alltså. Däremot beaktas inte eventuella styvbarn.

Återbetalningsskyldigheten är begränsad till det belopp som betalas ut i underhållsstöd, dvs. i allmänhet 1 173 kronor per barn och månad. Omräkning av återbetalningsbeloppet sker per den 1 februari varje år.

Blir återbetalningsbeloppet lägre än 100 kronor per barn och månad bortfaller återbetalningsskyldigheten enligt nuvarande regler.

6.1 Höjning av grundavdrag

Regeringens förslag: Det belopp som varje bidragsskyldig skall få förbehålla sig för egna levnadskostnader innan han eller hon åläggs återbetalningsskyldighet höjs från 72 000 kronor till 100 000 kronor.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att grundavdraget höjs ytterligare och att beloppet differentieras beroende på var i landet den bidragsskyldiga föräldern är bosatt. Med utredningen förslag skall grundavdraget uppgå till högst 153 900 kronor (Stor-Stockholm och Stor-Göteborg) och lägst 141 700 kronor (kommuner med 75 000 invånare eller färre). Utredningens förslag innebär också att de procentsatser som bestämmer återbetalningsbeloppets storlek skall justeras.

Remissinstanserna: *Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Riksskatteverket, Konsumentverket, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Kommunförbundet, Skuldsanerings-utredningen, LO, Försäkringskassaförbundet (FKF), Föreningen Sveriges kronofogdar, Familjerättssociomernas riksförening, Yrkesföreningen för budget och skuldrådgivare i kommunal tjänst (BUS) samt Riksförbundet för familjers rättigheter (RFFR)* tillstyrker utredningens förslag om höjda förbehållsbelopp. *Föreningen Enastående föräldrar, Länsrätten i Skåne län och Riksförsäkringsverket (RFV)* avstyrker utredningens förslag. RFV anser inte att det är motiverat med så höga grundavdrag som utredningen föreslår då det finns en risk att barnets underhåll inte skulle bli en prioriterad utgift. RFV har bedömt det vara rimligt att grundavdraget höjs till 96 000 kronor. Utredningens förslag om en regional indelning av förbehållsbeloppen tillstyrks av Skuldsaneringsutredningen och Familjerättssociomernas riksförening, medan det avstyrks av RFV, *Socialnämnden i Karlskrona kommun, FKF, RFFR och Föreningen Sveriges kronofogdar.* Sistnämnda instans anför att förslaget innebär en återgång till den gamla dyrortsgrupperingen

vilket föreningen anser i dag är främmande för svensk skatte- och sociallagstiftning.

Skälen för regeringens förslag: En huvudprincip som bär upp dagens system är att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn och att barnets behov och kostnader skall vara en högt prioriterad utgift – ett primärt åtagande – för föräldrarna.

Principen att föräldrarna är de som i första hand ansvarar för sina barns försörjning är väl förankrad i såväl svensk som internationell rätt. Att kostnaden för ett barns försörjning inte genom ett alltför lågt återbetalningsbelopp övervältras på det allmänna är viktigt både för barnet och från rättvisesynpunkt. Utgångspunkten bör vara att samma krav ställs på bidragsskyldiga föräldrar som på föräldrar som lever tillsammans med sina barn. Övriga kostnader som en förälder har bör endast i begränsad utsträckning – bara när det är nödvändigt – tillåtas inkräkta på förälderns ekonomiska ansvar för sina barn.

Också av statsfinansiella skäl är det viktigt att våra gemensamma resurser används på bästa sätt och att inte en omotiverat stor del av kostnaderna för barn med särlevande föräldrar får bäras av det allmänna.

Samtidigt måste det anses rimligt att en bidragsskyldig förälder får täcka ett eget grundbehov innan återbetalningsskyldighet inträder. Underhållsskyldigheten enligt föräldrabalken är inte ovillkorlig och en förälder som saknar ekonomisk förmåga är inte underhållsskyldig. Även återbetalningsskyldigheten enligt underhållsstödslagen bör på ett realistiskt sätt anpassas till den bidragsskyldiges ekonomiska förmåga. Att återkräva underhållsstöd från en förälder som inte har medel till annat än sina egna grundbehov är inte rimligt och torde många gånger inte leda till annat än administrativa kostnader för staten. Det ligger inte heller i barnets intresse att en förälder får en växande skuld till staten (se mer om detta nedan i avsnitt 9.1). Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att varje bidragsskyldig bör ges rätt att förbehålla sig ett rimligt belopp för egna levnadskostnader innan han eller hon åläggs återbetalningsskyldighet.

Frågan är då vilket grundavdrag som kan vara rimligt. Vilken standard hos en bidragsskyldig förälder bör alltså tillåtas gå före återbetalning av underhållsstöd och därmed öka de kostnader som stannar på det allmänna?

Att det är föräldrarna som i första hand har det ekonomiska ansvaret för barnets försörjning innebär att underhållsstödet skall återbetalas av den bidragsskyldige så långt det är möjligt. I vissa fall saknar bidragsskyldiga förmåga att återbetala underhållsstödet. Staten medger i sådana fall – som det ibland uttrycks – att den bidragsskyldige får en subvention (se prop. 1998/99:78 s. 14 f.).

Regeringen anser mot bakgrund av det nu anförda att reglerna om återbetalning av underhållsstöd även i fortsättningen bör ses som en subvention av betalningsansvaret för bidragsskyldiga föräldrar med låg betalningsförmåga (prop. 1998/99:78 s. 15, bet. 1998/99:SfU9).

En relevant fråga är huruvida grundavdraget skall täcka den bidragsskyldiges grundbehov. Om grundavdraget gör det finns det en risk att legitimiteten i systemet minskar om staten subventionerar återbetalningen av underhållsstöd för bidragsskyldiga föräldrar som redan fått sitt grundbehov täckt, samtidigt som sammanboende föräldrar hur dålig eko-

nomi de än har, aldrig är berättigade till motsvarande stöd. Det finns i dag inget fastställt om vad som kan anses ingå i en bidragsskyldig förälders grundbehov. Detta torde också vara något som är helt individuellt och som är beroende av den enskildes situation.

Riksförsäkringsverket har gjort beräkningar och visat på jämförelser med förbehållsbelopp inom både föräldrabalken och utsökningsbalken. Utifrån detta har verket bedömt att ett grundavdrag på 96 000 kronor skulle vara rimligt och skulle ge de flesta bidragsskyldiga en mer rimlig levnadsstandard.

Utredningen har i sitt betänkande föreslagit differentierade förbehållsbelopp som ligger mellan 141 700 kronor och 153 900 kronor beroende på vart i landet den bidragsskyldige är bosatt. Regeringen anser att alltför generösa grundavdrag kan minska legitimiteten för principen om föräldrarnas primära ansvar för barnets försörjning. Ett system med differentierade förbehållsbelopp har också den nackdelen att det kräver en mer omfattande administration än ett system med enhetliga förbehållsbelopp. Även om det inte torde innebära något större merarbete behöver Försäkringskassan också fatta ett nytt beslut om återbetalningsskyldighet om den bidragsskyldiga föräldern flyttar mellan två olika regioner i landet.

En höjning av grundavdraget till 100 000 kronor innebär en förbättrad ekonomisk situation för de bidragsskyldiga med de lägsta inkomsterna. De slipper då helt återbetalningar om inkomsten per år räknat uppgår till högst detta belopp. En sådan höjning kan också leda till lägre administrativa kostnader för samhället.

Mot bakgrund av det nu anförda anser regeringen att det är rimligt att höja grundavdraget till 100 000 kronor.

6.2 Lika stora grundavdrag för sammanboende och ensamstående

Regeringens bedömning: Grundavdraget bör även fortsättningsvis vara lika stort för sammanboende bidragsskyldiga som för ensamstående bidragsskyldiga.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan tillstyrker *Riksförsäkringsverket*, *Barnombudsmannen*, *Konsumentverket* och *Familjerätts-socionomernas riksförbund* utredningens bedömning. Övriga remissinstanser lämnar bedömningen utan invändning.

Skälen för regeringens bedömning: Ungefär 23 procent av de bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet är sammanboende (december 2000, se SOU 2003:42, s 201 och *bilaga 2*). Att ha differentierade grundavdrag beroende på om en bidragsskyldig är ensamstående eller sammanboende kan motiveras med att den ensamstående faktiskt har högre levnadskostnader på grund av att denne inte har möjlighet att dela på vissa utgiftsposter. Av Underhållsstödsutredningens redogörelse för vuxnas normalbehov (*bilaga 5* i nämnda betänkande) framgår att en ensamstående man sparar cirka 700 kronor i månaden på att bli sambo.

Rättviseskäl talar således för en differentiering av grundavdraget. Att låta grundavdraget vara olika högt beroende på om den bidragsskyldige är ensamstående eller sammanboende innebär inte att en ny partner får delta i återbetalningen av underhållsstödet utan endast att den bidragsskyldiges förbättrade ekonomiska situation får ge utslag vid bestämmandet av återbetalningsskyldigheten.

Emellertid kan också flera invändningar resas mot en differentiering. En invändning är att risken ökar för att återbetalningsbeloppen blir inaktuella i snabbare takt än som annars vore fallet.

En annan invändning är att en differentiering kan leda till tvister om huruvida sammanboende föreligger eller inte och att det i systemet byggs in ett incitament till fusk. Om reglerna utformas så att ensamstående bidragsskyldiga får fördelar kan det locka till missbruk av regelsystemet genom att man döljer sammanboendet. Noggranna undersökningar och kontroller från Försäkringskassans sida om sammanboende föreligger eller inte kan då bli nödvändiga. Denna typ av kontroller innebär alltid risker för integritetskränkningar. Därtill kommer att redan det faktum att reglerna ges ett sådant innehåll att fusk kan förekomma riskerar att rubba tilltron till regelsystemet.

Ett system med differentierade grundavdrag kräver också en mer omfattande administration än ett system med enhetliga avdrag. Någon registrering av samboförhållanden har hittills inte ansetts böra införas och är inte aktuell (se prop. 2002/03:80). Inte heller kan folkbokföringen användas som grund för en avgränsning, i vart fall så länge folkbokföring sker på fastighet och det inte går att urskilja om två personer bor i samma lägenhet eller i var sin lägenhet i ett flerbostadshus. Samtidigt kan antas att det kan bli svårt att få bidragsskyldiga att lämna de behövliga uppgifterna till Försäkringskassan.

Försäkringskassan kommer alltså att få svårt att få fram underlag för sin bedömning och ärendena kommer inte att kunna handläggas automatiserat i samma utsträckning som i dag. Med differentierade belopp är det knappast möjligt att undvika att det många gånger kan bli fråga om omfattande och känsliga utredningar för att Försäkringskassan skall få underlag för prövningen av om ett sammanboende föreligger eller inte. Utredningssvårigheter kan i sin tur leda till längre handläggningstider och att skulden för en återbetalningsskyldig förälder härigenom växer innan återbetalningsbeloppet slutligt fastställs.

En annan nackdel med differentierade grundavdrag är att det i ett system med fasta schabloner som det här är frågan om, inte finns någon möjlighet att ta hänsyn till individuella förhållanden. Också bidragsskyldiga föräldrar som är sammanboende med en icke självförsörjande vuxen skulle alltså vid en differentiering få ett lägre förbehåll för egna levnads-kostnader.

De ovan nämnda nackdelarna måste dock vägas mot rättviseaspekten och mot att utgiftsökningen för staten blir mindre med en differentiering.

Vid en sammantagen bedömning anser regeringen liksom utredningen att övervägande skäl för närvarande talar mot en differentiering.

6.3 Värdesäkring av grundavdraget

Regeringens bedömning: Det grundavdrag som varje bidragsskyldig får förbehålla sig för egna levnadskostnader bör även fortsättningsvis anges i kronor.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan avstyrker *Riksförsäkringsverket* och *Barnombudsmannen* utredningens bedömning. Övriga remissinstanser lämnar bedömningen utan invändning.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen har väckt frågan hur det belopp som varje bidragsskyldig får förbehålla sig för egna levnadskostnader innan han eller hon åläggs återbetalningsskyldighet skall värdesäkras.

Det finns olika sätt att värdesäkra belopp på. En möjlighet som förekommer i andra liknande sammanhang är att knyta förbehållsbeloppet till prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller till konsumentprisindex (KPI). Normalbeloppet vid löneutmätning justeras t.ex. årligen med hänsyn till KPI. Dessa slags indexeringar syftar till att korrigera belopp för förändringar i penningvärdet.

Av motsvarande skäl som anförts för att inte indexera underhållsstödsbeloppet anser regeringen inte heller att grundavdraget skall indexeras.

6.4 Inget förbehåll för hemmavarande make, sambo eller barn

Regeringens bedömning: En bidragsskyldig förälder bör inte ges rätt att särskilt förbehålla sig belopp för underhåll av hemmavarande make, sambo eller barn.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket* instämmer i utredningens bedömning. Övriga remissinstanser har lämnat utredningens bedömning utan invändning.

Skälen för regeringens bedömning

Inom både underhållsbidragssystemet och löneexekutionssystemet finns det möjlighet att göra särskilt förbehåll för hemmavarande barn, make eller sambo.

Den allmänna inställningen i samhället i dag är emellertid att varje vuxen individ skall vara ekonomiskt självständig och inte beroende av anhöriga för sin försörjning. Vid sådana förhållanden som gör att den enskilde under en viss tid eller för framtiden inte kan försörja sig själv genom förvärvsarbete träder i allmänhet den allmänna försäkringen (föräldrapenning, sjukpenning, sjukbidrag, förtidspension m.m.) eller andra stödformer (t.ex. ersättning från arbetslöshetskassa) in. I övrigt bör det

nödvändiga skyddet för den enskilde lösas genom andra åtgärder som inriktas på att ge honom eller henne möjlighet att stanna kvar i eller komma ut i arbetslivet.

Rent principiellt framstår det som felaktigt att låta underhåll till hemmavarande make eller sambo gå före försörjningen av barnet. Samma synsätt bör gälla för skyldigheten att återbetala underhållsstöd. Möjligheten fyller knappast heller någon större praktisk funktion i dagens Sverige.

Mot bakgrund av det sagda anser regeringen i likhet med utredningen att den bidragsskyldige inte bör ha rätt att förbehålla sig något belopp för underhåll av hemmavarande make eller sambo. En sådan ordning innebär också att Försäkringskassans hantering underlättas.

En bidragsskyldigs barn bör behandlas lika

Den principiella utgångspunkten bör enligt regeringen vara att inget av barnen till en bidragsskyldig förälder skall ges ett försteg framför andra barn. Alla barn bör ha samma anspråk på den bidragsskyldiges förmåga. Detta är också den grundläggande utgångspunkten i föräldrabalken och den bör gälla även om underhållsstöd utges.

Bestämmelsen om förbehåll för hemmavarande barn vid beräkning av underhållsbidrag har motiverats med att det hemmavarande barnet i allmänhet inte har rätt till underhållsstöd. Utifrån detta finns det ingen anledning att vid bestämmande av återbetalningsskyldighet enligt underhållsstödslagen göra ett liknande förbehåll.

Det skulle i och för sig kunna hävdas att det kan kännas naturligt för en förälder att gynna de barn han eller hon bor tillsammans med framför bidragsberättigade barn. Detta särskilt om det bidragsberättigade barnet fått stöd till sin försörjning från staten genom underhållsstödet. Att låta en förälder gynna vissa barn framför andra barn är emellertid inte något intresse som förtjänar samhällets stöd. Regeringen anser därför att det inte finns skäl att avvika från den nu gällande ordningen enligt USL. Liksom hittills bör den återbetalningsskyldiges barn ha likaberättigade anspråk på hans eller hennes ekonomiska förmåga. En bidragsskyldig bör alltså inte ges rätt att göra förbehåll för hemmavarande barn. Återbetalningsreglerna bör även i framtiden ta hänsyn till samtliga barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för.

6.5 Låga återbetalningsbelopp

Regeringens förslag: Om månadsbeloppet per barn blir lägre än 50 kronor bortfaller återbetalningsskyldigheten.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att återbetalningsskyldigheten skall falla bort om det totala månadsbeloppet för samtliga barn blir lägre än 100 kronor.

Remissinstanserna: Remissinstanserna lämnar förslaget utan invändning.

Skälen för regeringens förslag: I dag bortfaller återbetalningsskyldigheten om månadsbeloppet *per barn* blir lägre än 100 kronor (24 §

USL). Detta innebär att om en bidragsskyldig har flera barn som får underhållsstöd kan belopp som inte är helt ringa falla bort trots att betalningsförmåga finns. Det kan också framstå som orättvist att en bidragsskyldig med två barn och ett återbetalningsbelopp på 98 kronor per barn och månad eller totalt 196 kronor per månad helt slipper betala, medan en bidragsskyldig med ett barn och ett återbetalningsbelopp på 102 kronor måste betala.

Utredningen har föreslagit att återbetalningsskyldigheten skall falla bort om det totala månadsbeloppet för samtliga barn blir lägre än 100 kronor. Av 16 § USL framgår emellertid att om det underhållsstödsbelopp som skall betalas ut för ett barn en viss månad är lägre än 50 kronor så bortfaller beloppet. Enligt regeringens mening förefaller det mer konsekvent att i bägge fallen ha samma beloppsgräns. Dessutom har det fördelen att det är enklare att administrera.

För att göra systemet mer rättvist och för att minska statens kostnader för underhållsstödet föreslår därför regeringen att återbetalningsskyldigheten i framtiden skall falla bort om månadsbeloppet per barn blir lägre än 50 kronor.

6.6 Uttagsprocent

Regeringens bedömning: Återbetalningsskyldigheten bör även fortsättningsvis fastställas till en viss procent av den bidragsskyldiges överskott. Uttagsprocenten bör även i framtiden vara 14 procent för ett barn, 11,5 procent per barn för två barn och 10 procent per barn för tre barn. Den totala procentsatsen ökar med en procentenhet för varje ytterligare barn utöver tre.

Utredningens förslag: Även utredningen anser att återbetalningsskyldigheten skall fastställas till en viss procent av den bidragsskyldiges överskott. Utredningens förslag innebär vidare att hela det överskott som återstår efter grundavdraget och efter beaktande av avdrag för inkomstbortfall (31 procent) skall kunna tas i anspråk för återbetalning. Har den bidragsskyldige ett barn tas 69 procent av överskottet i anspråk för återbetalning, dock högst det belopp som lämnas i underhållsstöd till barnet. Om underhållsskyldighet föreligger för fler än ett barn divideras 69 med det totala antalet barn.

Remissinstanserna: Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Yrkesföreningen för budget och skuldrådgivare i kommunaltjänst (BUS) och Försäkringskassaförbundet instämmer inte i utredningens bedömning. Sistnämnda instans anför att utredningens bedömning innebär alltför höga marginaleffekter för den bidragsskyldiga föräldern. Övriga remissinstanser lämnar bedömningen utan invändning.

Skälen för regeringens bedömning: Den fråga som uppkommer efter det att den bidragsskyldiga föräldern har fått förbehålla sig medel för egna levnadskostnader – genom att från sin inkomst göra ett grundavdrag – är hur mycket av ett eventuellt överskott som skall läggas till grund för bestämmandet av återbetalningsskyldigheten. Utgångspunkten är att det är föräldrarna som har det primära ansvaret för sina barns försörjning.

Utredningen har belyst flera metoder för hur återbetalningsskyldigheten skall beräknas så att hänsyn tas till förbehållsbeloppet (se SOU 2003:42 s. 210 f.).

Utredningen förordar en metod som tillämpas vid beräkning av underhållsbidrag och utmätning av lön. Återbetalningsbeloppet bestäms då av storleken på det överskott som återstår sedan föräldern från inkomsten fått göra avdrag för det egna förbehållsbeloppet. Enligt utredningens uppfattning tillgodoser den metoden bäst kraven på en enkel reglering som är lätt att förstå och hantera för berörda parter. Återbetalningsbeloppet skulle då bestämmas av storleken på det överskott som återstår sedan föräldern från den återbetalningsgrundande inkomsten fått göra avdrag för det egna förbehållsbeloppet och för kommunalskatt (31 procent) samt för det antal barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken, eftersom beräkningen bygger på att barnen tar lika stora delar av överskottet.

Det alternativ som förordas av regeringen innebär att man fortsätter att fastställa återbetalningsbeloppet med hjälp av ett grundavdrag och ett procentuellt uttag av den bidragsskyldiges inkomst efter avdraget. Om en bidragsskyldig inte kan betala återbetalningsbeloppet kan han eller hon ansöka om anstånd med betalningen. Det innebär att betalningsskyldigheten helt eller delvis kan skjutas upp. Anstånd beviljas för att den bidragsskyldige skall få behålla vad som behövs för eget och sin familjs underhåll (se 32 § USL). Dessa regler aktualiseras således när det står klart att återbetalningsskyldigheten inkräktar på föräldrarnas behov.

Den förordade metoden är enkel att använda eftersom man direkt kan se om föräldern har kvar medel till den egna försörjningen och då slipper göra beräkningen med att få fram överskottet. Det finns dock en risk att ett system uppbyggt på detta sätt uppfattas som omständligare för de föräldrar som berörs. Reglerna om återbetalningsskyldighet i USL har emellertid haft denna konstruktion allt sedan lagen trädde i kraft och torde vara väl kända av flertalet föräldrar som är återbetalningsskyldiga för underhållsstöd.

Mot bakgrund av att regeringen föreslår att grundavdraget som den bidragsskyldiga föräldern får förbehålla sig, höjs till 100 000 kronor ter det sig också rimligt att de nuvarande uttagsprocenten behålls.

Utredningens beräkningar visar att andelen återbetalningsskyldiga föräldrar i underhållsstödssystemet som lever i hushåll med en disponibel inkomst under skälig levnadsnivå kan uppskattas till 3,5 procent (7 000). Cirka 0,9 procent (1 800) av de återbetalningsskyldiga föräldrarna faller under skälig levnadsnivå som en följd av att de återbetalar underhållsstöd (se SOU 2003:42 s. 188). Det är vanligt att ensamstående bidragsskyldiga föräldrar har barn som de endast träffar tidvis (se RFV Analyserar 2004:4 s. 32 och 49 f.). En ansträngd ekonomi kan i slutändan drabba barnet genom att umgänget med den bidragsskyldiga föräldern begränsas eller uteblir.

Regeringen anser att reglerna om återbetalning av underhållsstöd även i fortsättningen bör ses som en subvention av betalningsansvaret för bidragsskyldiga föräldrar med låg betalningsförmåga (prop. 1998/99:78 s. 15, bet. 1998/99:SfU9). Regeringen anser inte heller att det är rimligt att bidragsskyldiga berörs av högre uttagsprocent än de nuvarande.

Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att de återbetalningsprocenten som anges i 24 § andra stycket USL bör behållas.

7 Umgänge

7.1 Dygnsberäkning av umgängesrättsavdrag

Regeringens förslag: Vid dygnsberäkningen skall det dygn då barnets vistelse avslutas räknas som ett helt dygn.

Motsvarande regel skall gälla för rätten till umgängesavdrag enligt föräldrabalken.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har berört frågan ställer sig positiva till utredningens förslag. Enligt *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* förenklas beräkningen av avdraget och torde på ett bättre sätt än nuvarande ordning överensstämman med hur föräldrarna uppfattar umgängets varaktighet.

Bakgrund: En förälder som inte bor tillsammans med sitt barn bidrar som regel – förutom genom att betala underhållsbidrag eller återbetala underhållsstöd – också mera direkt till barnets försörjning genom att ha barnet hos sig under kortare eller längre perioder.

När barnet vistas hos en bidragsskyldig förälder har den föräldern vissa kostnader för barnet utöver det underhållsbidrag eller det återbetalningsbelopp som han eller hon kan vara skyldig att betala. Samtidigt har boföräldern minskade kostnader för barnet.

De grundläggande bestämmelserna om umgänge med barn finns i 6 kap. föräldrabalken (FB). Utgångspunkten i FB är att barn behöver nära och goda kontakter med båda föräldrarna även om dessa inte bor tillsammans. Barnets rätt till kontakt kommer också till uttryck i barnkonventionen (jfr artikel 9).

Barnets föräldrar har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt tillgodoses.

Att det allmänt anses vara av central betydelse att barnet får möjlighet att umgås med en särlevande förälder innebär dock inte att det *alltid* är bäst för barnet att ett umgänge med en särlevande förälder kommer till stånd. Det måste avgöras i varje enskilt fall.

Har en förälder som är skyldig att betala underhållsbidrag haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn eller under en kalendermånad haft barnet hos sig i minst sex hela dygn, får föräldern göra ett visst avdrag på det underhållsbidrag han eller hon skall betala. För varje helt dygn av barnets vistelse är avdraget 1/40 av det månatliga underhållsbidraget (7 kap. 4 § FB).

Rätt till umgängesavdrag finns även vid återbetalning av underhållsstöd (23 § USL). En bidragsskyldig förälder som haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem dygn eller minst sex hela dygn under en kalendermånad, har rätt till avdrag från det återbetalningsbelopp som ska betalas. Avdraget bestäms enligt samma regler som i

7 kap. 4 § FB om avdrag vid betalning av underhållsbidrag. Det innebär att avdrag får göras med 1/40 av återbetalningsbeloppet för varje helt dygn i den månad som vistelsen avser. För boföräldrarnas del innebär det att kommande underhållsstöd reduceras med motsvarande belopp.

Försäkringskassorna behandlade under år 2002 ungefär 28 000 umgängesavdrag. Avdragens belopp uppgick sammanlagt till nästan 10,5 miljoner kronor, vilket innebär att umgängesavdragen under året för de bidragsskyldiga som tillgodoräknades avdrag uppgick till i genomsnitt cirka 1 160 kronor.

Skälen för regeringens förslag: Det har i olika sammanhang framhållits att kostnader för umgänget i kombination med de stränga återbetalningskraven för underhållsstöd kan medföra att barnet inte får möjlighet att umgås med en särlevande förälder i den utsträckning som är önskvärd. Detta är givetvis inte tillfredsställande.

Regeringen föreslår att bidragsskyldiga föräldrar i framtiden skall få behålla ett schablonbelopp på 100 000 kronor per år för egna levnads-kostnader innan återbetalningsskyldighet inträder (se avsnitt 6.1). Med en sådan ordning får många bidragsskyldiga med svag ekonomi en lättnad i sin återbetalningsskyldighet. Detta bör kunna inverka positivt på umgänget.

Inom ramen för underhållsstödet är det också möjligt att ta hänsyn till och underlätta barnets umgänge med en särlevande förälder genom att för umgängesrättsavdragen tillämpa en annan dygnsberäkning. Det är dock knappast möjligt att i detta sammanhang göra annat än marginella förbättringar för de ekonomiskt sämst ställda bidragsskyldiga. Det faktum att många bidragsskyldiga – på grund av t.ex. arbetslöshet, låg utbildning eller låg lön inom yrket – har en ansträngd ekonomisk situation kan inte lösas genom underhållsstödet utan kräver åtgärder på andra områden.

I dag räknas avdrag endast för hela kalenderdygn (dvs. kl. 00.00–24.00). Det dygn barnet överlämnas från den ena föräldern till den andra ger alltså inte någon rätt till umgängesavdrag. Kalenderdygnsberäkningen har den fördelen att det sällan får betydelse vid vilken tidpunkt på dygnet som barnet skall anses ha överlämnats från den ena föräldern till den andra (se prop. 1978/79:12 s. 162). Få barn överlämnas ju vid midnatt. Att frångå kalenderdygnsberäkningen skulle kunna ge upphov till konflikter mellan föräldrarna angående vistelsens längd. Det har bl.a. därför hittills ansetts att dygnsberäkningen inte bör frångås (prop. 1997/98:7 s. 67).

Ett sätt att göra avdragsrätten något mera rättvis utan att samtidigt riskera att skapa onödiga konflikter mellan föräldrarna om tidpunkten för hämtning och lämning skulle kunna vara att räkna med det dygn då barnet överlämnas från boföräldern till den bidragsskyldige och det dygn då barnet återlämnas till boföräldern. En enkel regel att tillämpa skulle här kunna vara att återlämnandedygnet räknas som ett dygn. Ett umgänge från onsdag till torsdag skulle då räknas som ett dygn i stället för som i dag noll dygn och ett umgänge från fredag till söndag skulle räknas som två dygn i stället för som i dag ett dygn. En sådan ordning medför inte några nämnvärt ökade administrationskostnader för Försäkringskassan.

Regeringen föreslår att rätten till umgängesavdrag enligt USL vidgas i enlighet med vad som nu sagts. Bestämmelser om umgängesavdrag finns

också i FB. Det vore olyckligt om reglerna om umgängesavdrag i USL vore mer förmånliga än reglerna i FB. Detta skulle också verka förvirrande för de enskilda. För att samstämmigheten mellan reglerna i USL och i FB skall bevaras föreslår regeringen därför att bestämmelserna i FB ändras i enlighet med vad som nu föreslås beträffande USL.

7.2 Nettoberäkning utifrån vad som bestämts om umgänget

Regeringens förslag: Har ett umgänge om minst 30 hela dygn per kalenderår beslutats i en dom eller genom ett avtal som godkänts av socialnämnden skall domen respektive avtalet kunna läggas till grund vid bestämmande av återbetalningsskyldigheten och underhållsstödets belopp.

Den bidragsskyldige skall till Försäkringskassan anmäla ändringar i umgänget som görs av domstol eller i avtal.

Försäkringskassan skall upphäva beslutet om nettoberäkning om den bidragsskyldige begär det eller om beslutet om nettoberäkning av annan anledning inte längre bör bestå. Har ett beslut om nettoberäkning upphävts måste det gå två år innan en ny begäran om nettoberäkning kan prövas.

Utredningens förslag: Skiljer sig från regeringens förslag i en del där utredningen föreslår att bidragsskyldiga som inte är återbetalningsskyldiga eller som har ett så lågt återbetalningsbelopp att de inte kan tillgodöra sig nedsättningen skall få beloppet utbetalt till sig.

Remissinstanserna: *Länsrätten i Skåne län, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *LO* tillstyrker utredningens förslag. *Socialnämnden i Karlskrona kommun* tillstyrker men anser inte att det skall krävas en dom eller ett godkänt avtal för att få nettoberäkning. Nämnden anser att det är tillräckligt att båda föräldrarna direkt till Försäkringskassan kan meddela sin överenskommelse om umgängets omfattning. Även *Familjerättssocionomernas riksförening* tillstyrker förslaget men är tveksamma till att en nettoberäkning skall kunna tillämpas för ett så pass begränsat umgänge som 30 dygn per år. *Riksförsäkringsverket* avstyrker utredningens förslag då det får till följd att Försäkringskassan behöver utreda om avvikelser beror på att boföräldern försvårar umgänget eller om det beror på umgängesvägran av den bidragsskyldige. Verket befarar också att boföräldern inte kommer få täckning för sina fasta kostnader för barnet. Även *Advokatsamfundet* avstyrker förslaget bl.a. på grund av att det kommer att innebära ett ökat antal tvister mellan föräldrar.

Bakgrund: I föräldrabalken (FB) slås fast att barnet skall ha rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med. Barnets föräldrar har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt tillgodoses (6 kap. 15 § FB). Föräldrar som är ense kan avtala om barnets umgänge med en särlevande förälder. Avtalet gäller, om det är skriftligt och om socialnämnden godkänt det. Kan föräldrarna inte enas kan umgängesfrågan avgöras av domstol. Domstolen skall besluta efter vad

som är bäst för barnet (6 kap. 15 a § FB). Vid sin bedömning skall domstolen ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. Domstolen skall vidare beakta risken för att barnet i samband med umgänget far illa.

Reglerna i FB medger att villkoren för rätten till umgängesavdrag kan frångås liksom att hänsyn redan från början kan tas till att underhållsskyldigheten delvis fullgörs genom att den bidragsskyldige har barnet hos sig. Reglerna om umgängesavdrag i USL är inte lika flexibla. Skälet till detta är en önskan att undvika alltför stora administrativa besvär för Försäkringskassan (prop. 1978/79:12 s. 112 och 204).

Skälen för regeringens förslag

De allra flesta föräldrar torde i dag vara medvetna om att det är viktigt för barnet att ha kontakt med den särlevande föräldern. De allra flesta umgängesavgörandena torde också efterkommas. Goda skäl talar för att även USL bör kunna bygga på den utgångspunkten att umgängesavgöranden – i vart fall i allt väsentligt – följs. Det umgänge som domstolen beslutat om eller som socialnämnden godkänt skulle därmed automatiskt kunna läggas till grund för en nedsättning av återbetalningsskyldigheten och en motsvarande nedsättning av underhållsstödets belopp.

En sådan ordning (s.k. nettoberäkning) skulle medge att hänsyn tas även till kortare vistelser än sådana som omfattar minst fem hela dygn i följd eller sex hela dygn under en kalendermånad. Risken för konflikter mellan föräldrarna om hur länge ett umgänge har varat faller ju bort. Det faktum att den bidragsskyldige fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig skulle vidare kunna beaktas redan när återbetalningsskyldigheten fastställs och därmed leda till en generell sänkning av återbetalningsbeloppet. Sett ur boföräldrarnas synvinkel skulle en sådan ordning ha den fördelen att stora kumulerade umgängesavdrag inte skulle bli aktuella.

Även från administrativ synpunkt har metoden fördelar jämfört med umgängesrättsavdraget. Försäkringskassan skulle inte behöva kontrollera om barnet vistats hos den bidragsskyldige eller inte. Bidragsskyldiga föräldrar behöver inte genom intyg från den andra föräldern eller på annat sätt styrka att han eller hon har haft barnet hos sig under den tid som avdraget avser.

Eftersom nettoberäkning kan vara mer förmånlig för den bidragsskyldige än umgängesavdrag enligt 23 § USL och dessutom smidigare för honom eller henne att hantera, får även den bidragsskyldige ett incitament att rätta sig efter domen eller avtalet. Att så sker är viktigt inte minst för barnets skull. Många gånger knyter barnet stora förväntningar till planerade umgängestillfällen, förväntningar som kan förbytas i besvikelse om den särlevande föräldern inte medverkar till umgänge. Om den särlevande föräldern inte rättar sig efter en dom eller ett avtal är risken också att det försämrar samarbetet med den andra föräldern.

En naturlig utgångspunkt är att vid nettoberäkning knyta an till den dygnsberäkning och den kvotdel som används inom ramen för umgängesavdraget (23 § USL). Även här skall nedsättningen vara knuten till den bidragsskyldiges återbetalningsbelopp.

Utredningen har föreslagit att för bidragsskyldiga som inte är återbetalningsskyldiga eller som har ett så lågt återbetalningsbelopp att de inte kan tillgodogöra sig nedsättningen, införs en rätt att få beloppet utbetalt till sig. Utredningens förslag innebär i denna del, enligt regeringen, att det i praktiken införs en ny stödform till särlevande föräldrar. Att så sker inom underhållsstödssystemet anser inte regeringen vara lämpligt. Dessutom skulle det i förhållande till beloppet på 29 kronor per dygn innebära en relativt omfattande handläggning.

Enligt regeringens mening skulle det föra för långt att medge avdrag för varje vistelse hos den bidragsskyldige. Nettoberäkning bör i första hand ta sikte på de fall där den bidragsskyldige har ett egentligt behov av nedsättning i sin återbetalningsskyldighet. En rimlig avvägning är enligt regeringens mening att nettoberäkning får användas när barnets vistelse enligt domen eller avtalet uppgår till minst 30 hela dygn per år (jfr Riksförsäkringsverkets allmänna råd [2001:8] om bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar angående när ett tidvis boende med barn skall anses föreligga).

Övervägande skäl talar enligt regeringen för att en möjlighet till nettoberäkning av återbetalningsbeloppet och underhållsstödet utifrån ett fastställt umgänge införs i USL. Genom en sådan ordning närmar sig reglerna i USL reglerna om underhåll i FB.

Undantag från nettoberäkning

En regel om nettoberäkning torde vara tämligen enkel att tillämpa för Försäkringskassan och den skulle ge ett rimligt resultat i de flesta fall. Det går dock inte att bortse från att det kan inträffa att den särlevande föräldern inte rättar sig efter domen eller det godkända avtalet eller att umgänget av annan orsak inte kommer till stånd i avsedd omfattning.

Redan med nuvarande regler finns vissa möjligheter att få en ändring till stånd i situationer som de nämnda. Boföräldern kan alltid påkalla en ändring i vad domstol beslutat om umgänget (se NJA 1994 s. 128 och RH 2000:99), och ett godkänt avtal om umgänge kan ändras genom ett nytt avtal som godkänns av socialnämnden eller genom ett avgörande av domstol (se prop. 1997/98:7 s. 87).

En ändring av en tidigare dom eller ett tidigare avtal om umgänget måste givetvis beaktas och leda till en motsvarande ändring i nettoberäkningen enligt USL. Sådana ändringar är den bidragsskyldige enligt den föreslagna paragrafen 28 b § USL skyldig att anmäla till Försäkringskassan. Bestämmelser om boföräldrarnas anmälningsskyldighet finns i 18 § USL. Om det i en ny dom eller ett nytt godkänt avtal bestäms att det inte alls skall förekomma något umgänge får barnets vistelse hos den bidragsskyldige därefter i förekommande fall beaktas genom umgängesavdrag enligt 23 § USL.

Den föreliggande möjligheten för boföräldern att få en ändring i en umgängesdom eller ett godkänt avtal, skulle visserligen kunna anses tillräcklig för att undvika att den föreslagna nettoberäkningen får oönskade effekter. Tvister i domstol om umgänge bör dock så långt möjligt undvikas. Regeringen anser därför att Försäkringskassan i vissa situationer bör kunna besluta att umgängesdomen eller avtalet inte längre skall berättiga

till en nettoberäkning. Efter ett sådant beslut blir i stället de vanliga reglerna om umgängesavdrag i 23 § USL tillämpliga.

Förutsättningar för att avslå begäran om nettoberäkning eller upphäva beslut om nettoberäkning

Det är inte ovanligt att föräldrar av praktiska orsaker kommer överens om att ändra tiden för umgänget. Vanligt är t.ex. att umgänge en helg byts mot umgänge en annan helg. Det finns inte någon anledning att låta sådana ändringar påverka rätten till nettoberäkning. Tvärtom är det väsentligt att en ordning med nettoberäkning inte motverkar flexibiliteten i umgänget.

Utgångspunkten för nettoberäkningen är att umgänge äger rum i den omfattning som bestämts i domen eller det godkända avtalet. Det är mot den bakgrunden naturligt att rätten till nettoberäkning i princip faller bort om umgängets omfattning i väsentlig mån understiger det umgänge som sålunda bestämts. Under sådana förhållanden är det med hänsyn till boföräldrarnas och barnets situation i allmänhet inte rimligt att en nettoberäkning görs. Kommer umgänge inte till stånd har ju boföräldern inte några minskade kostnader för barnet. Inte heller har den bidragsskyldige då några kostnader som motiverar en nettoberäkning av återbetalningsskyldigheten. Vid bedömning av om umgängets omfattning i väsentlig mån understiger det som har bestämts bör avvikelserna bedömas i förhållande till umgängets omfattning som har bestämts i domen eller det godkända avtalet.

I de fall det utövade umgängets omfattning väsentligt avviker från det som är bestämt har båda föräldrarna rätt att hos Försäkringskassan påtala denna avvikelse. Försäkringskassan har möjligheten att avslå en begäran om nettoberäkning eller upphäva ett beslut om nettoberäkning. Det torde endast i undantagsfall bli aktuellt att neka en bidragsskyldig nettoberäkning första gången han eller hon begär det. Bestämmelsen är i första hand också avsedd för de fall där nettoberäkning medgivits men det senare görs antagligt att umgänget inte äger rum i den omfattning som domen eller avtalet föreskriver, t.ex. om den bidragsskyldige underlåter att medverka till umgänget i föreskriven omfattning.

En omständighet som i och för sig skulle kunna beaktas är orsaken till att umgänge i avsedd omfattning inte kommer till stånd. Enligt regeringen skulle detta emellertid göra reglerna svårtillämpade och kunna ge upphov till konflikter mellan föräldrarna. Normalt bör alltså anledningen till varför umgänget inte kommer till stånd inte vägas in i bedömningen.

Det kan emellertid finnas situationer där det skulle framstå som mindre lämpligt att bortse från skälet till att umgänge i den omfattning som bestämts i domen eller avtalet inte kommer till stånd. En sådan situation kan vara att det står klart att umgänget under en viss begränsad tid fallit bort eller glesats ut t.ex. på grund av sjukdom hos barnet. I ett sådant fall är det rimligt att rätten till nettoberäkning kvarstår.

En annan sådan situation kan vara att boföräldern inte rättar sig efter domen eller avtalet. Det förekommer ibland att den förälder som barnet bor tillsammans med genom olika åtgärder försvårar eller omöjliggör för barnet att få träffa den andra föräldern (s.k. umgängessabotage). Lagstiftaren ser strängt på umgängessabotage. För barnets skull är det viktigt att

umgängesavgöranden följs. Det kan i princip inte godtas att boföräldern gör en egen riskbedömning eller av annat skäl handlar i strid med domstolens avgörande eller bryter mot ett godkänt avtal (jfr NJA 1993 s. 128). Om umgänge inte kommer till stånd eller kommer till stånd i endast mindre omfattning på grund av boföräldrarnas agerande bör det därför finnas vissa möjligheter att trots detta medge nettoberäkning.

Härigenom understryks ytterligare vikten av att umgängesdomar och godkända avtal följs. Samtidigt får boföräldern ett ekonomiskt incitament att rätta sig efter domar respektive avtal. Visserligen kan det hävdas att en sådan regel, om umgänget ändå skulle saboteras, ytterst drabbar barnets försörjning. Detta är onekligen ett problem och har tidigare anförts som skäl mot att vid umgängessabotage dra in underhållsstödet (se prop. 1997/98:7 s. 61). Beaktas måste dock att det här inte rör sig om några större belopp. Hela underhållsstödet dras inte in, endast en viss del av det. Detta skall sättas i relation till de vitesbelopp som kan utdömas vid umgängessabotage.

Med utgångspunkt från att domar och avtal om umgänge skall följas kan den bedömningssvårighet som Riksförsäkringsverket påtalar förekomma endast i ett fåtal fall. Sammantagna fördelar med en nettoberäkning får här anses väga tyngre.

Tvåårsfrist

Om ett beslut om nettoberäkning upphävs bör det förflyta en viss tid innan en ny begäran om nettoberäkning kan prövas. En viss tid behöver förflyta för att det förhållande som föranledde upphävandet skall hinna ändras. Det är också nödvändigt för att en bidragsskyldig förälder inte skall kunna utnyttja reglerna och gå ut och in i nettoberäkningssystemet på det sätt som är mest ekonomiskt förmånligt för honom eller henne. Umgänget är ju sällan helt jämnt fördelat under året. Samtidigt innebär nettoberäkningsmetoden att avdragen fördelas jämnt under året. En bidragsskyldig som väljer att före ett längre sommarumgänge gå över till att begära sedvanligt umgängesavdrag enligt 23 § USL och därefter att gå tillbaka till en nettoberäkning skulle därmed bli överkompenserad. Också administrativa hänsyn talar för en tidsgräns.

Enligt regeringens mening är en tvåårsperiod rimlig. Efter två år bör den bidragsskyldige alltså ånyo kunna få en begäran om nettoberäkning prövad.

En omständighet som i och för sig skulle kunna beaktas vid bestämmandet av tidsfristen är anledningen till att beslutet om nettoberäkning upphävts. Ett hänsynstagande till skälet bakom upphörandebeslutet skulle göra regeln mer rättvis. En sådan ordning skulle emellertid lätt kunna ge upphov till konflikter mellan föräldrarna. Även enkelhetsskäl talar mot ett sådant hänsynstagande. Vid en samlad bedömning anser regeringen att övervägande skäl talar för att hänsyn inte bör tas till varför beslutet en gång upphävts.

8 Beräkning av inkomst vid bestämmande av återbetalningsskyldighet för underhållsstöd

När underhållsstöd lämnas till ett barn skall den bidragsskyldige föräldern återbetala beloppet till staten helt eller delvis. Återbetalningsskyldigheten bestäms som en viss procent av den bidragsskyldiges på visst sätt beräknade inkomst. Till grund för beräkningarna ligger det taxeringsbeslut som fattats närmast före februari månad det år återbetalningsskyldigheten avser (25 § USL).

Hur den återbetalningsgrundande inkomsten beräknas framgår av 24–27 §§ USL. Återbetalningsskyldigheten kan också bestämmas genom en skälighetsbedömning, om det är uppenbart att den bidragsskyldige har en förvärvsförmåga som väsentligt överstiger vad som motsvarar den taxerade inkomsten och han eller hon inte visar godtagbar anledning till att förvärvsförmågan inte utnyttjas (28 § USL).

Återbetalningsbeloppet skall omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering föreligger eller när procentsatsen som anger hur mycket av inkomsten som kan tas i anspråk ändras. Återbetalningsskyldigheten för viss tid kan också, på ansökan av den bidragsskyldige eller på initiativ av Försäkringskassan, jämkas om det taxeringsbeslut som legat till grund för Försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt. Bestäms återbetalningsskyldigheten till ett lägre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid skall skillnaden och betald ränta som hänför sig till skillnadsbeloppet, om räntan uppgår till minst 100 kronor, betalas ut till den bidragsskyldige. Bestäms återbetalningsskyldigheten till ett högre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, skall den bidragsskyldige betala in skillnaden till Försäkringskassan (30 § USL).

Enligt Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1996:18) om underhållsstöd skall ändrad uppgift om taxering anses vara väsentlig om återbetalningsbeloppet, med beaktande av de nya uppgifterna, överstiger eller understiger tidigare fastställt återbetalningsbelopp med 100 kronor per barn och månad (7 §).

8.1 Jämkning av återbetalningsbelopp vid ändrad taxering

Regeringens förslag: En fråga om jämkning av återbetalningsskyldigheten på grund av ändrat taxeringsbeslut får inte tas upp till prövning efter utgången av tredje året efter det taxeringsår som beslutet avser.

Utredningens förslag: Utredningens förslag innebär att treårsfristen är relaterad till antalet år före det år då beslut om ändrad taxering meddelas.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan tillstyrker *Riksförsäkringsverket* utredningens förslag medan *Länsrätten i Skåne* avstyrker med hänvisning till att rättsäkerhets- och rättviseaspekter talar för att beslut om ändrad taxering skall få genomslag fullt ut med

retroaktiv verkan. Övriga remissinstanser lämnar förslaget utan invändning.

Skälen för regeringens förslag: När återbetalningsbelopp enligt USL fastställs beräknas detta enligt 25 § utifrån det taxeringsbeslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) som fattats närmast före februari månad det år återbetalningsskyldigheten avser. Det innebär att återbetalning vanligen grundar sig på de inkomster den bidragsskyldige hade två år tidigare och som i normalfallet fastställs vid taxeringen under det mellanliggande året. Det taxeringsbeslut som legat till grund för Försäkringskassans bedömning kan dock senare komma att ändras. Regler om omprövning av ett taxeringsbeslut finns i 4 kap. taxeringslagen. Som framgår där kan ett omprövningsbeslut meddelas lång tid efter taxeringsåret. Till detta kommer de fall där skattemyndighetens beslut om taxering överklagas och blir föremål för prövning i allmän förvaltningsdomstol. I sådana fall kan det ta mycket lång tid innan taxeringen är slutligt avgjord. Frågan som då infinner sig är om det skall finnas en gräns vid vilken ett beslut om ändrad taxering skall tillåtas inverka på återbetalningsbeloppet.

I dag innehåller lagstiftningen om underhållsstöd inte någon tidsgräns för retroaktiva ändringar av återbetalningsskyldigheten (se 30 § andra stycket USL).

En ändring av den taxering som legat till grund för bedömningen av återbetalningsskyldigheten kan få stora konsekvenser för den bidragsskyldige och för barnet som får underhållsstöd. När beslutet innebär en väsentlig höjning av den taxerade inkomsten innebär detta i många fall att den bidragsskyldige skall återbetala ett betydande belopp utöver vad han eller hon redan betalat. Ett sådant krav om betalning för förfluten tid kan vara ekonomiskt betungande för den enskilde.

En taxeringsändring kan således få till följd att beslut om återbetalningsskyldighet behöver ändras för lång tid tillbaka. Detta förhållande innebär i sin tur att Försäkringskassan inte kan gallra uppgifter i ärenden om återbetalningsskyldighet, vare sig i de fall underhållsstöd fortfarande lämnas eller i de fall där stödet av någon anledning upphört.

Mot bakgrund av de nackdelar som är förknippade med dagens system bör övervägas om och i vilken utsträckning beslut om ändrad taxering skall tillåtas slå igenom när det gäller återbetalning av underhållsstöd.

Rättssäkerhetsaspekter talar i viss mån för att ett beslut om ändrad taxering skall få genomslag fullt ut med retroaktiv verkan, även om ändringsbeslutet avser inkomster som ligger långt tillbaka i tiden. Om ändringsbeslutet innebär att den bidragsskyldiges återbetalningsgrundande inkomst minskar är det rimligt att det han eller hon har betalat för mycket betalas tillbaka. Om beslutet betyder att den taxerade inkomsten ökar för förfluten tid skall den bidragsskyldige i stället till staten betala ett större belopp än som tidigare beslutats. Som ovan anförts kan det vara svårt att reglera en skuld som uppkommer därför att man anses ha haft möjlighet att under tidigare år betala ett högre belopp än vad som då var beslutat.

Att höja den gräns som i dag tillämpas för när en taxeringsändring anses vara väsentlig är inte en framkomlig väg. En sådan lösning hindrar inte stora retroaktiva ändringar av återbetalningsskyldigheten och tillgodoser inte önskemålet att äldre uppgifter i ärenden om underhållsstöd skall kunna gallras inom rimlig tid. Även med en beloppsgräns är det

nödvändigt för Försäkringskassan att spara uppgifter i ärendet, eftersom en taxeringsändring kan komma långt efter det år ändringen avser.

Regeringen anser i stället att en tidsgräns efter vilken en ändrad taxering inte tillåts påverka återbetalningsskyldigheten bör införas i underhållsstödssystemet. En sådan ordning ligger i linje med vad som gäller beträffande underhållsbidrag enligt föräldrabalken (FB). Möjligheten att få ett underhållsbidrag som betalats nedsatt för förfluten tid är mycket små liksom möjligheterna att få underhållsbidrag höjt för sådan tid (se 7 kap. 10 § FB). Mot den bakgrunden bedöms det rimligt att även möjligheten till jämkning av återbetalningsskyldigheten inskränks vid ändrad taxering.

Hur lång en sådan tid skall vara kan givetvis diskuteras. De administrativa aspekterna talar för en kort tidsfrist. Intresset av att hålla nere kostnaderna för socialförsäkringens administration måste dock här vägas mot de andra intressen som gör sig gällande. Framför allt rättviseaspekten talar för att återbetalningsskyldigheten speglar den korrekta taxerade inkomsten. Det är i hög grad angeläget att lagstiftningen om underhållsstöd har acceptans i samhället, och särskilt bland dem som direkt berörs av reglerna, inte minst de bidragsskyldiga föräldrarna. Det är dock ytterst få fall där taxeringen överhuvudtaget ändras och dessa faller i stort sett samtliga inom ramen för en treårsperiod.

Treårsfrister används dessutom på flera andra håll såväl i USL som i FB (se t.ex. 21 § USL och 7 kap. 8 § FB). Inom den tiden får Försäkringskassan dessutom automatiskt meddelanden om eventuella taxeringsändringar. Även från rättssäkerhetssynpunkt framstår en frist om tre år som väl avvägd. För att treårsfristen skall utgå från en fast referenspunkt bör fristen, i stället för året då beslutet om ändrad taxering meddelas, räknas från aktuellt taxeringsår. Regeringen föreslår sammanfattningsvis att det införs en regel som innebär att en fråga om jämkning av återbetalningsbeloppet på grund av ändrat taxeringsbeslut aldrig får tas upp till prövning efter utgången av tredje året efter taxeringsåret.

Förslaget innebär att uppgifter kan gallras efter tre år vilket minskar kraven på databasutrymme.

Övergångsvis bör dock en längre tidsfrist gälla för bidragsskyldiga som har taxeringsbeslut som är föremål för omprövning eller prövning hos allmän förvaltningsdomstol då ändringen träder i kraft (se avsnitt 11).

8.2 Omprövning av återbetalningsbelopp

Regeringens förslag: Vid omprövning när grunden för tillämplig uttagsprocent ändras gäller det nya återbetalningsbeloppet från och med månaden efter den månad då ändringen ägde rum och aldrig för längre tid tillbaka än tre år före den dag då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen.

Utredningens förslag: Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Riksförsäkringsverket tillstyrker utredningens förslag. Övriga remissinstanser lämnar förslaget utan invändning.

Skälen för regeringens förslag: Återbetalningsbeloppet skall omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering föreligger (30 § första stycket USL). Det skall också omprövas när grunden för tillämplig uttagsprocent ändras, dvs. när antalet barn för vilka den bidragsskyldige är underhållsskyldig ändras. I det sistnämnda fallet kan på grund av att den tillämpliga procentsatsen ändras uppstå beslut som har retroaktiv verkan. Av praktiska skäl och för att minska risken för återkrav bör ändringen få genomslag på återbetalningsskyldigheten från och med månaden efter den månad då ändringen ägde rum och aldrig för längre tid än tillbaka än tre år före den dag då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen.

Försäkringskassan får som regel automatiskt vetskap om de ändringar som här är aktuella. I vissa fall, t.ex. när det gäller faderskap i internationella förhållanden, kan det dock krävas att Försäkringskassan uppmärksammas på förhållandet.

8.3 Omprövning och jämkning av utfyllnadsbidrag vid direktbetalning

Regeringens förslag: Om det taxeringsbeslut som legat till grund för beräkningen av det fiktiva återbetalningsbeloppet har ändrats väsentligt, skall utfyllnadsbidraget kunna ändras för framtiden, dvs. från och med månaden efter den månad då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen. Detsamma skall gälla vid ändring av tillämplig procentsats.

Regeringens bedömning: Ett nytt beslut om årlig taxering bör påverka utfyllnadsbidraget från och med februari månad året efter det år då det nya beslutet om årlig taxering meddelats.

Utredningens förslag: Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket*, *Försäkringskassaförbundet* och *Socialnämnden i Karlskrona kommun* tillstyrker utredningens förslag. Övriga remissinstanser lämnar förslaget utan invändning.

Bakgrund: Enligt 8 § USL kan underhållsstöd i vissa fall lämnas i form av utfyllnadsbidrag. Den vanligaste situationen då utfyllnadsbidrag lämnas är när det finns anledning att anta att den bidragsskyldige föräldern betalar underhåll direkt till barnet och att detta underhåll uppgår till åtminstone det belopp denna förälder med tillämpning av reglerna om återbetalningsskyldighet i 24–28 §§ USL skulle vara skyldig att återbetala till staten om barnet fick fullt underhållsstöd. En annan omständighet som leder till att utfyllnadsbidrag lämnas är att boföräldern endast ansöker om underhållsstöd i denna form. Detta kan bli aktuellt t.ex. då föräldrarna är överens om hur det ekonomiska ansvaret för barnet skall fördelas dem emellan.

Ett av syftena med utfyllnadsbidraget är förstås att en förälder som önskar betala underhåll direkt till sitt barn skall ges möjlighet till detta. I förarbetena till USL sägs att möjligheten till utfyllnadsbidrag är avsedd för föräldrar som är överens om hur umgänge och försörjningsansvar skall fördelas. Tanken är att om den bidragsskyldige betalar underhåll

direkt till barnet blir kontakten mellan barnet och denna förälder ”på ett naturligt sätt mer direkt” (prop. 1995/96:208 s. 61f.).

I praktiken torde det vanligen gå till så att Försäkringskassan, mot bakgrund av den bidragsskyldiga förälderns taxerade inkomst, räknar ut vilket belopp denna förälder skulle vara skyldig att återbetala till Försäkringskassan om fullt underhållsstöd lämnades till barnet. Beloppet brukar kallas för ett fiktivt återbetalningsbelopp. Om den bidragsskyldiga föräldern är beredd att betala detta fiktiva återbetalningsbelopp till barnet – i praktiken vanligen till den andra föräldern – beslutar Försäkringskassan att mellanskillnaden mellan fullt underhållsstöd och det fiktiva återbetalningsbeloppet skall betalas ut till barnet i form av utfyllnadsbidrag. Det kan tilläggas att om den bidragsskyldiga föräldern skulle betala ett högre belopp än det fiktiva återbetalningsbeloppet minskas inte det utfyllnadsbidrag barnet får på grund av detta. Finns det anledning att anta att den bidragsskyldiga föräldern i rätt ordning betalar underhåll som uppgår till minst det belopp som skulle ha lämnats i fullt underhållsstöd till barnet har barnet dock inte rätt till underhållsstöd (4 § USL).

Att märka är att beräkningen av det fiktiva återbetalningsbeloppet endast utgör ett led i beräkningen av utfyllnadsbidragets storlek. Försäkringskassan kan inte ålägga den bidragsskyldige att betala underhåll direkt till barnet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Underhållsstöd i form av utfyllnad ger upphov till en rad olika problem. En bidragsskyldig som betalat direkt till barnet vad han eller hon annars skulle ha återbetalat till staten, saknar möjlighet att vid t.ex. en sänkning av den taxering som legat till grund för bedömningen av bidraget, från staten återfå vad som kan ha erlagts för mycket. Och barnet riskerar att vid en höjning av taxeringen, om återkravet inte efterges, till staten få återbetala vad som kan ha lämnats för mycket i utfyllnad.

De problem som är förknippade med ändrad taxering vid utfyllnad och direktbetalning har belysts i rättspraxis och av JO (Kammarrätten i Sundsvall, dom 2001-03-09, mål nr 3111-2000 och JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 399 f.). Frågorna analyseras nedan.

Jämknings på grund av ändrat taxeringsbeslut

När underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag och den bidragsskyldiga föräldern skall betala ett fiktivt återbetalningsbelopp direkt till barnet, föreligger inte någon återbetalningsskyldighet till staten. Vidare är det så att reglerna i 30 § USL om omprövning av återbetalningsbeloppet enligt ordalydelsen endast tar sikte på sådana fall där ett återbetalningsbelopp fastställts enligt 24–28 §§ USL, alltså då underhållsstöd lämnas och den bidragsskyldiga föräldern är återbetalningsskyldig till staten. Någon reglering av under vilka förutsättningar eller vid vilken tidpunkt omprövning av ett fiktivt återbetalningsbelopp som ligger till grund för beslut om utfyllnadsbidrag skall göras finns således inte. I förlängningen skulle detta kunna innebära att en bidragsskyldig förälder kommer att betala olika belopp för sina barn beroende på vilken form av underhållsstöd som betalas ut, fullt underhållsstöd eller utfyllnadsbidrag.

Försäkringskassorna tycks dock i dessa fall tillämpa bestämmelserna i 30 § analogt. När antalet underhållsberättigade barn förändras räknas det fiktiva återbetalningsbeloppet om och storleken på utfyllnadsbidraget justeras i enlighet härmed, i vart fall för framtiden.

Om den bidragsskyldige betalar direkt till barnet det belopp han eller hon annars skulle ha återbetalat till staten, är detta belopp att se som ett underhållsbidrag enligt 7 kap. 2 § föräldrabalken (FB). Vad den bidragsskyldige betalar eller skall betala är dock inte en fråga som lyder under offentligrättslig lagstiftning.

Frågan är då om beslut om ändrad taxering skall påverka utfyllnadsbidraget.

Det är givetvis långt ifrån tillfredsställande att en del av det redan utbetalade stödet kan komma att återkrävas om den bidragsskyldiges taxerade inkomst höjs retroaktivt. Inte heller är det tillfredsställande att en bidragsskyldig förälder inte kan få tillbaka vad som betalats för mycket, om hans eller hennes taxerade inkomst minskas.

Det är knappast möjligt att reglera dessa situationer så att ingen, dvs. vare sig barnet, den bidragsskyldiga föräldern eller staten riskerar att förlora på en ändrad taxering.

En möjlighet skulle givetvis kunna vara att staten skulle kunna ta den ekonomiska risken om den taxering som legat till grund för bedömningen av det fiktiva återbetalningsbeloppet och därmed av utfyllnadsbidragets storlek ändras. Har utfyllnadsbidrag lämnats med ett för högt belopp skulle staten underlåta att återkräva beloppet från boföräldern. Är det fiktiva återbetalningsbeloppet högre än vad det skulle ha varit om den ändrade taxeringen lagts till grund för beräkningen skulle staten kunna ersätta den bidragsskyldige för vad han eller hon må ha betalat för mycket. En sådan ordning kan dock knappast förenas med utfyllnadsbidragets syfte – att föräldrarna själva sinsemellan skall reglera i vart fall en del av barnets försörjning – och skulle dessutom kunna bli kostsam för staten.

Det är inte heller lämpligt att reglera vad som skall ske mellan två enskilda i USL – dvs. i den offentligrättsliga lagstiftningen. Betalningen av det fiktiva återbetalningsbeloppet måste dessutom, som redan sagts, ses som betalning av underhåll enligt FB. Någon form av retroaktiv reglering mellan föräldrarna kräver alltså ändringar i bestämmelserna i FB. Regeringen kan inte förorda en sådan lösning. Utgångspunkten måste i stället vara att de offentligrättsliga reglerna i sig skall ge ett rimligt och acceptabelt resultat. Grunden för att en särlevande förälder kan åläggas att återbetala underhållsstöd är att han eller hon är underhållsskyldig för barnet enligt reglerna i FB. I den aktuella situationen har denna underhållsskyldighet fullgjorts. Någon rättslig grund för staten att i det fallet kräva den bidragsskyldige på ytterligare belopp kan svårligen anföras. Frågan är då vad som kan göras inom ramen för det nuvarande regelsystemet.

Enligt regeringens uppfattning kan det alltså ifrågasättas om den tolkning av USL som getts i rättspraxis verkligen har stöd i lagens ordalydelse. I 30 § andra stycket USL anges att återbetalningsskyldighet kan jämkas när den taxerade inkomsten ändras. När utfyllnadsbidrag utges föreligger emellertid ingen återbetalningsskyldighet för den bidragsskyldiga föräldern (se 21 § andra stycket USL). Utifrån denna utgångspunkt

blir det inte aktuellt att jämka återbetalningsskyldigheten och därmed utfyllnadsbidraget när det taxeringsbeslut som legat till grund för Försäkringskassans bedömning ändrats. Lagens ordalydelse talar också emot att det fiktiva återbetalningsbeloppet – och därmed också storleken på utfyllnadsbidraget – ändras när ett nytt beslut om årlig taxering föreligger eller när grunden för tillämplig procentsats ändras.

För att undanröja den oklarhet som kan råda föreslår regeringen därför att lagen förtydligas så att det klart framgår att fiktiva återbetalningsbelopp inte jämkas för förfluten tid om taxeringen ändras. Det finns en risk att bidragsskyldig vars inkomst är föremål för en omtaxering kan finna skäl att förhålla Skatteverkets handläggning för att uppnå ekonomiska fördelar genom att omtaxeringsbeslutet skjuts framåt i tiden. Tillräcklig anledning saknas dock att inte tillåta jämkning av utfyllnadsbidraget från och med månaden efter den månad då Försäkringskassan fick kännedom om den ändrade taxeringen.

Den ändring som regeringen föreslår ökar förutsebarheten. Barnet och boförföräldern behöver inte riskera att få betala tillbaka en del av utfyllnadsbidraget. En bestämmelse som den föreslagna ligger också väl i linje med regleringen i FB. Enligt FB kan underhållsbidrag som redan betalats i princip inte återkrävas och inte heller kan underhållsbidrag normalt höjas för förfluten tid.

Utfyllnadsbidrag lämnas också vid växelvis boende. De regler som här föreslagits för övriga former av utfyllnadsbidrag bör gälla även för jämkning av bidrag vid växelvis boende.

Omprövning av fiktivt återbetalningsbelopp

Inte heller bestämmelserna i 30 § första stycket USL om omprövning av återbetalningsbelopp torde vara tillämpliga på det fiktiva återbetalningsbelopp som ligger till grund för bedömningen av utfyllnadsbidragets storlek. Någon årlig omprövning av återbetalningsbeloppet baserad på den årliga taxeringen eller någon omprövning på grund av att antalet barn förändras är alltså inte uttryckligen reglerad i lagen. Det saknas dock anledning att med avseende på omprövning behandla utfyllnadsärenden annorlunda än de ärenden där återbetalningsskyldighet ålagts den bidragsskyldige.

För att uppnå den önskvärda likabehandlingen föreslår därför regeringen att en årlig omprövning av det fiktiva återbetalningsbeloppet skall ske på samma sätt som nu sker beträffande det fastställda återbetalningsbeloppet. Ändringar av utfyllnadsbidraget vid årlig omprövning enligt den föreslagna paragrafen 8 a § skall genom ett tillägg till 7 § förordning (1996:1036) om underhållsstöd gälla från och med februari året efter det år då det nya beslutet om årlig taxering meddelas. Omräkning skall ske också när den tillämpliga procentsatsen ändras till följd av en ändring i antalet barn för vilka den bidragsskyldige är underhållsskyldig.

Inte heller när det gäller omprövning finns det skäl för att ha avvikande regler för utfyllnadsbidrag vid växelvis boende. De föreslagna reglerna bör därför omfatta också dessa bidrag.

8.4 Barnets inkomster

Regeringens förslag: Underhållsstödet skall omprövas när det finns ett nytt beslut om årlig taxering för barnet.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna lämnar förslaget utan invändning.

Skälen för regeringens förslag: En särskild fråga är om underhållsstöd som minskats på grund av barnets inkomster bör kunna omprövas eller jämkas med anledning av en taxeringsändring.

Någon bestämmelse motsvarande den om omprövning och jämkning som gäller för återbetalningsbeloppet finns inte i USL för ändring av underhållsstödet på grund av ändringar i barnets inkomster. Enligt uppgift från Riksförsäkringsverket har dock reglerna i USL tolkats så att Försäkringskassan omprövar beslut om underhållsstöd när ett nytt beslut om årlig taxering för barnet föreligger. Däremot jämkas inte underhållsstödets belopp retroaktivt eller för framtiden om det taxeringsbeslut avseende barnet som legat till grund för Försäkringskassans bedömning av stödets storlek har ändras.

Regeringen anser att det är lämpligt att underhållsstödets storlek omprövas varje år när nytt beslut om årlig taxering föreligger. Den praxis som hittills rått bör därför lagfästas. Däremot kan det inte anses nödvändigt att införa en möjlighet att jämka stödet på grund av att det taxeringsbeslut som legat till grund för Försäkringskassans bedömning ändrats.

8.5 Återbetalningsskyldigheten skall även i framtiden baseras på taxerad inkomst

Regeringens bedömning: Beräkning av den återbetalningsgrundande inkomsten bör även i framtiden vara baserad på den bidragsskyldiges inkomst i enlighet med det taxeringsbeslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen som fattats närmast före februari månad det år återbetalningsskyldigheten avser.

Utredningens bedömning: Enligt utredningen bör möjligheten att basera återbetalningsskyldigheten på en mer aktuell inkomst än i dag analyseras vidare. De fortsatta analyserna bör då i första hand inrikta sig på utredningens tredje alternativ som innebär en variant av dagens system och bostadsbidragsmodellen. Detta innebär att den bidragsskyldiges aktuella inkomst skall presumeras överensstämma med inkomsten enligt det senaste taxeringsbeslutet uppräknad med index.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som har berört frågan ställer sig positiva till att återbetalningsskyldigheten bör baseras på en mer aktuell inkomst än i dag. *Länsrätten i Skåne* förordar utredningens alternativ två som innebär att aktuell inkomst presumeras ge ett återbetalningsbelopp på 1 173 kronor per barn och månad. *Socialstyrelsen*, *Riksskatteverket*, *Barnombudsmannen*, *Konsumentverket*, *Kommunförbundet* och *Skuldsaneringsutredningen* förordar att utredningens alternativ tre utreds vidare. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*,

Socialnämnden i Karlskrona kommun, Föreningen Sveriges kronofogdar, Familjerättssocionomernas riksförbund och Riksförbundet för familjers rättigheter anser att återbetalningsskyldigheten bör baseras på aktuell inkomst utan att förorda något av utredningens alternativ. Även *LO, Försäkringskassaförbundet* samt *Advokatsamfundet* tillstyrker men ställer sig tveksamma till ett avstämningsförfarande. *Riksförsäkringsverket* anser inte att det är möjligt att använda en mer aktuell inkomst.

Bakgrund

Utgångspunkten vid beräkningen av den återbetalningsgrundande inkomsten är den bidragsskyldiges inkomst i enlighet med det taxeringsbeslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) som fattats närmast före februari månad det år återbetalningsskyldigheten avser (25 § USL). I praktiken innebär detta att de inkomster som läggs till grund för beräkning av återbetalningsbeloppet under ett visst år utgörs av vad den bidragsskyldige tjänade två år dessförinnan. Återbetalning under år 2005 baseras således på de inkomster den bidragsskyldige hade under år 2003 (taxeringen år 2004).

För en bidragsskyldig vars inkomster inte förändras särskilt mycket innebär detta inga problem liksom inte heller för den vars inkomster ökar från år till år.

För staten har det nuvarande systemet emellertid den nackdelen att återbetalningsskyldigheten, om den bidragsskyldiges inkomst ökat, baseras på en för låg inkomst. Eftersom de bidragsskyldigas inkomster många gånger ökar i nominella tal, blir resultatet en eftersläpning i återbetalningen. Staten betalar underhållsstöd till barnet under ett visst år, men återbetalningsbeloppet grundas på en lägre inkomst två år tidigare.

I de fall inkomsten minskat mera påtagligt – t.ex. på grund av arbetslöshet eller sjukdom – kan det nuvarande systemet medföra svårigheter för den bidragsskyldige att fullgöra sin återbetalningsskyldighet. I dessa fall skall nämligen återbetalning göras utifrån den högre inkomst han eller hon hade för två år sedan.

Tidigare överväganden

Redan när underhållsstödet infördes gjordes i förarbetena jämförelser med reglerna om inkomstprövning i bostadsbidragssystemet. I förarbetena till USL påpekas vissa principiella skillnader mellan systemen för bostadsbidrag och för underhållsstöd. När det gäller underhållsstöd är det inte sökandens inkomst som skall beräknas och utbetalningen av underhållsstöd påverkas inte av om den bidragsskyldige vägrar medverka vid inkomstberäkningen. Enligt förarbetena kan det bli svårt att få tillförlitliga uppgifter för en preliminär beräkning av inkomsten och justeringarna vid en slutlig avräkning kan bli många och stora. Det ansågs mot den bakgrunden inte motiverat att samordna inkomstprövningen i denna del (prop. 1995/96:208 s. 48 f.). Riksdagen hade inga invändningar härvidlag. Riksdagen har även härefter diskuterat frågan och då ansett att ett system med inkomstprövning efter aktuell inkomst knappast kan införas i underhållsstödssystemet (bet. 1997/98:SfU1 s. 99 f.).

Ytterligare en möjlighet som övervägts är att i underhållsstödssystemet införa en regel av samma innebörd som i studiemedelssystemet, den s.k. CSN-modellen (bet. 1997/98:SfU1 s. 102). En sådan regel skulle innebära att om den bidragsskyldiges inkomst under betalningsåret kan beräknas bli väsentligt lägre än den inkomst efter vilken återbetalningsbeloppet beräknats, så får återbetalningsskyldigheten sättas ned.

Socialförsäkringsutskottet framhöll att införande av bestämmelser i underhållsstödet som bygger på principer som återfinns i studiemedelssystemet, i många fall skulle få till följd att de som drabbats hårt av inkomstminskningar skulle kunna få återbetalningsskyldigheten fastställd till ett belopp som i större utsträckning motsvarar deras betalningsförmåga och att ett sådant system skulle minimera risken för att skulder byggs upp. Enligt utskottet borde regeringen återkomma till riksdagen med förslag i berört avseende.

I budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1, utg.omr. 12 s. 25 f.) påpekade regeringen att studiestödssystemets regler om nedsättning av återbetalningsbelopp vid inkomstminskning snarare är en anståndsregel än en jämningsregel. Regeln innebär att studiemedelsskulden amorteras med ett lägre belopp. Skuldbeloppet minskar alltså inte utan återbetalningen tillåts ske under en längre tid. Inom systemet för underhållsstöd finns redan anståndsregler.

Enligt regeringens uppfattning hade det av riksdagen föreslagna systemet flera svagheter. Bland annat kan nämnas att det skulle innebära tröskeleffekter, betalningsansvar kan uppstå i efterhand, det finns inga uppgifter att göra avstämning emot i utfyllnadsärenden, det är inte möjligt att administrera för Försäkringskassan samt att omfattande och kostsamma anpassningar måste genomföras i IT-systemet (se SOU 2003:42 s. 234 f.). Sammanfattningsvis ansåg regeringen att nackdelarna med att införa en regel i underhållsstödssystemet liknande den för återbetalning av studiemedel vägde tyngre än fördelarna.

I sitt betänkande vidhöll socialförsäkringsutskottet att reglerna för att fastställa återbetalningsskyldighet är problematiska (bet. 1998/99:SfU1 s. 84). Även om lämpligheten av att införa den s.k. CSN-modellen i underhållsstödssystemet kunde ifrågasättas, utgick utskottet från att regeringen i det fortsatta analys- och utvärderingsarbetet skulle undersöka olika tänkbara lösningar i syfte att komma till rätta med problemet och återkomma till riksdagen med förslag till ändring av reglerna för återbetalning av underhållsstöd.

Frågan har även därefter behandlats i riksdagen (se bet. 2001/02:SfU17 s. 8 f.). Socialförsäkringsutskottet uttalade därvid – i sitt av riksdagen godkända betänkande – att det alltjämt ansåg att underhållsstödssystemet har brister i den meningen att reglerna om återbetalningsskyldighet inte är helt anpassade till situationer med påtagliga inkomstminskningar, t.ex. i form av perioder med arbetslöshet. Mot bakgrund av att situationen förbättrats något genom att grundavdraget höjts från 24 000 kronor till 72 000 kronor (år 2000) och Underhållsstödsutredningens pågående arbete ansåg utskottet dock att det saknades anledning för riksdagen att vidta någon åtgärd i frågan.

Skälen för regeringens bedömning: I de fall den bidragsskyldiges inkomst har minskat väsentligt kan det nuvarande systemet medföra svårigheter för den bidragsskyldige att fullgöra sin återbetalningsskyldighet

eftersom återbetalning då skall ske utifrån den högre inkomst han eller hon hade för två år sedan. I dessa situationer finns det möjlighet för den bidragsskyldige att begära anstånd och eftergift. De problem som är förknippade med de nuvarande reglerna bör därför inte överdrivas. Regeringen anser dock att det finns anledning att undersöka vilka tänkbara lösningar som kan finnas. Fördelarna med ett system där återbetalningsskyldigheten fastställs till ett belopp som i större utsträckning motsvarar den faktiska betalningsförmågan skulle vara till fördel för såväl de bidragsskyldiga som för staten.

Risken för att den bidragsskyldige vid en inkomstminskning får betala ett högre belopp än han eller hon har förmåga till skulle minska och därmed också risken för skuldsättning. För staten skulle en sådan ordning medföra att återbetalningsbeloppen generellt sett ökar, eftersom den nominella inkomsten för de flesta bidragsskyldiga ökar från år till år.

Nuvarande regler för återbetalningsskyldighet har den fördelen att de är förhållandevis enkla att administrera. Den bidragsskyldige behöver inte lämna några uppgifter om sin inkomst till Försäkringskassan. Kassen får alla erforderliga uppgifter om den bidragsskyldiges inkomst m.m. från Skatteverket och Centrala studiestödsnämnden, CSN (se 7 § förordning [2001:588] om behandling av uppgifter i skatteverkets beskattningsverksamhet och 5 § förordning [1996:1036] om underhållsstöd). Uppgifterna lämnas på medium för automatiserad databehandling och någon manuell inmatning eller bearbetning av uppgifterna är således inte nödvändig.

Riksförsäkringsverket har på uppdrag av utredningen undersökt i vilken utsträckning de nuvarande beräkningsreglerna medför ett högre eller ett lägre återbetalningsbelopp jämfört med om beräkningen skulle ha grundats på aktuella förhållanden. Undersökningen visar att en förändring av reglerna om inkomstberäkning så att denna skulle avse den aktuella inkomsten skulle medföra att 14 procent (24 737) av de bidragsskyldiga skulle få betala ett lägre belopp än enligt dagens bestämmelser och 27 procent (46 796) skulle få ett högre återbetalningsbelopp fastställt. Resten, 59 procent (104 042), skulle få betala ett i stort sett oförändrat belopp. Siffrorna avser inkomstsituationen i februari 2001.

Utredningen har undersökt sju olika alternativ där återbetalningsunderlaget baseras på en aktuell inkomst i stället för taxerad inkomst. Utredningen anser inte att någon av de olika alternativen är idealisk. Vissa modeller kan skapa stor osäkerhet för den bidragsskyldiga föräldern om vilket belopp som slutligen skall betalas. Det finns också risk att den bidragsskyldiga föräldern kan få en betydande skuld till staten efter det att taxering föreligger. Flera av alternativen kräver också mer manuell bearbetning och ökad administration än nuvarande ordning, samt bygger på att den bidragsskyldiga föräldern till Försäkringskassan skall lämna uppgifter om aktuell eller förväntad inkomst. Något som den bidragsskyldiga föräldern inte har något eget intresse av eftersom denne själv inte ansöker om underhållsstöd.

Regeringen anser att dagens system, där inkomstuppgifterna uteslutande hämtas från olika databaser, är väsentligt enklare och billigare att administrera än en ordning som bygger på uppgifter som lämnas av den bidragsskyldige och som måste hanteras manuellt. En övergång till ett system med uppskattad aktuell inkomst som sedan stäms av mot den tax-

erade inkomsten för samma år kan också vara svår att förena med utfyllnadsbidrag i kombination med direktbetalning. Dagens regler kan visserligen ge otillfredsställande resultat, t.ex. då Skatteverket beslutar att ändra den bidragsskyldiges taxerade inkomst, men nackdelarna blir tydligare och kommer att drabba fler bidragsskyldiga om man övergår till att basera beräkningarna på en aktuell inkomst. En bidragsskyldig som uppskattat sin inkomst för lågt skulle då kunna få en stor retroaktiv skuld vid avstämningen. En situation som ytterst kan gå ut över barnet.

Regeringen konstaterar att den nuvarande ordningen är administrativt enkel och att inkomsten för de allra flesta bidragsskyldiga är ungefär densamma som två år tidigare. Vid inkomstminskning finns också, som nämnts ovan, möjligheten att få anstånd samt att beviljas eftergift. Vid en samlad bedömning anser regeringen att övervägande skäl talar för att den nuvarande återbetalningsskyldigheten som är baserad på den bidragsskyldiges taxerade inkomst inte bör ändras.

Regeringen är emellertid medveten om att gruppen bidragsskyldiga vars aktuella inkomst väsentligt understiger den taxerade inkomsten, kan få svårigheter med att fullgöra sin återbetalningsskyldighet. En inkomstsänkning med anledning av arbetslöshet eller sjukdom under en viss tid eller för framtiden, behöver inte alltid medföra en sådan försämring att den bidragsskyldige inte kan fullgöra sin återbetalningsskyldighet. Om den bidragsskyldige inte kan försörja sig själv genom förvärvsarbete, träder vanligtvis den allmänna försäkringen eller andra stödformer in. Frågan är då om bidragsskyldiga i sådana situationer ändå kan anses ha en väsentligt försämrad ekonomisk situation. Det kan därmed finnas skäl att ytterligare se över hur vanligt det är att bidragsskyldiga får en väsentligt försämrad betalningsförmåga. Regeringen avser därför att ge Försäkringskassan i uppdrag att kartlägga i vilken omfattning bidragsskyldiga har en väsentligt försämrad aktuell inkomst jämfört med taxerad inkomst, samt att redovisa eventuella förslag till förändringar av nuvarande regler.

9 Anstånd och eftergift

9.1 Ändrade regler för anstånd

Regeringens förslag: Försäkringskassan får vid prövning av frågor om anstånd ta hänsyn till att den bidragsskyldige har andra lätt realiserbara tillgångar än lön eller annan ersättning.

Sedan anståndsbeslutet upphört skall den bidragsskyldige till Försäkringskassan betala ett belopp som motsvarar 1,5 gånger det återbetalningsbelopp som fastställts eller, om återbetalningsskyldigheten för något barn har upphört, skulle ha fastställts, dock minst 150 kronor per barn och månad. Den bidragsskyldige är dock inte skyldig att betala ett högre belopp än vad som följer av bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken.

Utredningens förslag: Skiljer sig från regeringens förslag så till vida att regeringens har tillagt att de tillgångar som hänsyn skall tas till skall

vara lätt realiserbara. I övrigt överensstämmer utredningens förslag med regeringens.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket* och *Socialnämnden i Karlskrona kommun* tillstyrker utredningens förslag. *Länsrätten i Stockholms län* anser att det av lagtexten bör framgå vilka tillgångar som hänsyn kan tas till. *Socialstyrelsen* anser att reglerna om anstånd bör föras in i USL i stället för att utgå från reglerna i utsökningsbalken. *Skuldsaneringsutredningen* anser att problem med ny skuldsättning som uppkommer efter beslut om skuldsanering, som t.ex. anståndsskulder, bör lösas genom att reglerna för hur återbetalningsbeloppet skall bestämmas anpassas efter de regler som gäller vid en löneutmätning. *Skuldsaneringsutredningen* anser vidare att det lämnade förslaget inte är tillräckligt för att komma till rätta med de problem rörande återbetalning av underhållsstöd som uppkommer i skuldsanerings-sammanhang. *Advokatsamfundet* ifrågasätter om betalningsviljan ökar om den bidragsskyldige efter anstånd tvingas återbetala 1,5 gånger det belopp som annars skulle ha fastställts. *Försäkringskassaförbundet* avstyrker utredningens förslag och anser att anstånds-förfarandet bör upphöra. I stället bör jämkning av återbetalningsbeloppet ske när en bidragsskyldig hamnar under skälig levnadsnivå.

Bakgrund: Försäkringskassan får på ansökan av en bidragsskyldig förälder bevilja honom eller henne anstånd (helt eller delvis) med att fullgöra återbetalningsskyldigheten (32 § USL). Anstånd innebär att Försäkringskassan i den utsträckning som anståndsbeslutet anger låter bli att vidta åtgärder för att driva in fordringen. Reglerna om anstånd gäller även för de fall där Försäkringskassan inträtt i barnets rätt till fastställt underhållsbidrag (31 § USL).

Har anstånd beviljats skall ränta betalas på skulden (36 § USL). Räntan för år 2005 uppgår till 2,8 procent.

Anstånd skall medges i den mån det behövs för att den bidragsskyldige skall få behålla vad som behövs för eget och familjens underhåll. Därvid skall bestämmelserna om förbehållsbelopp i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken (UB) tillämpas. Anstånd får också beviljas om det annars finns anledning till det med hänsyn till den bidragsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra särskilda förhållanden (32 § USL). Det är de aktuella förhållandena som ligger till grund för beslut om anstånd. De uppgifter som ligger till grund för ansökan skall styrkas av den bidragsskyldige (prop. 1995/96:208 s. 53).

Ett beslut om anstånd gäller för högst ett år i taget (33 § första stycket USL). Skyldigheten att betala för barnet upphävs inte genom ett beslut om anstånd, utan den bidragsskyldige förväntas återbetala beloppet när den ekonomiska situationen har förbättrats. På detta sätt markerar samhället att föräldern skall bidra till sitt barns försörjning och utgångspunkten är att skulderna skall betalas.

Det belopp som beslutet om anstånd avser skall betalas före återbetalning som avser senare tid (33 § andra stycket USL). Det innebär att de återbetalningsbelopp som löpande förfaller till betalning i många fall blir en tillkommande skuld.

Den bidragsskyldige är sedan beslutet om anstånd upphört, inte skyldig att på grund av anståndet betala mer till Försäkringskassan än det månadsbelopp som återbetalningsskyldigheten fastställts till, eller skulle

ha fastställts till enligt 24–28 §§ USL. För överskjutande belopp skall ett nytt beslut om anstånd meddelas, s.k. fortsatt anstånd (33 § andra stycket USL). Syftet med bestämmelsen är att ge den bidragsskyldige möjlighet att återbetala skulden i en rimlig takt (prop. 1995/96:208 s. 53).

Skälen för regeringens förslag

Utredningen har övervägt om 32 § USL bör kompletteras med en bestämmelse om att Försäkringskassan vid prövningen av en ansökan om anstånd skall kunna beakta även andra tillgångar hos den bidragsskyldige än lön m.m. (Riksförsäkringsverket har lämnat förslag därom i RFV Anser 1998:2).

Uttalanden i förarbetena till USL tyder på att denna ordning var avsedd att gälla redan från början (prop. 1995/96:208 s. 53 och 97). I RFV:s vägledning anføres att en ansökan om anstånd kan avslås med hänsyn till att den bidragsskyldige förutom sin nettoinkomst har andra tillgångar t.ex. andelar i aktiefond (RFV:s vägledning 2001:2 Återbetalning av underhållsstöd s. 61).

USL bör förtydligas på denna punkt. Regeringen föreslår därför att 32 § USL kompletteras med en bestämmelse som innebär att Försäkringskassan vid beslut om anstånd kan ta hänsyn till att den bidragsskyldige har andra lätt realiserbara tillgångar än lön och annan ersättning. Någon uppräkningslista i lagtexten av vilka slags tillgångar som avses kan inte anses vara nödvändig. Vid avgränsningen måste man ha i åtanke att det inte är fråga om att avskriva en skuld utan endast att ge ett uppskov med betalningen. I de av regeringen tillagda orden ”lätt realiserbara” ligger en betoning på att det skall vara fråga om bankmedel eller annan lös egendom som utan svårighet eller risk för värdeförstöring kan omsättas av den bidragsskyldige såsom aktier, obligationer eller andra värdepapper. Det kan därför normalt inte krävas att den bidragsskyldige säljer lösa saker (lösöre) som används i den bidragsskyldiges hushåll såsom dennes bil. Fast egendom eller bostadsrätt till lägenhet som tillhör den bidragsskyldige faller också normalt utanför.

Skärpta regler för betalning av anståndsskulder

Ett beslut om anstånd innebär att det finns en skuld till staten som blir större ju längre anståndsbeslutet varar. Enligt dagens regler behöver en bidragsskyldig som har haft anstånd inte betala mer till Försäkringskassan än det belopp som fastställts eller skulle ha fastställts enligt 21 § USL. För överstigande belopp skall ett nytt beslut om anstånd meddelas (33 § USL). Bestämmelsen om fortsatt anstånd innebär som sagt att skulden till staten många gånger kommer att öka trots att den bidragsskyldiges betalningsförmåga förbättrats. Betalda belopp avräknas ju i första hand på upplupen ränta. Och det belopp den bidragsskyldige skall betala överstiger inte löpande återbetalningsbelopp förrän underhållsstöd upphört att utges för något barn.

Enligt regeringens uppfattning är det knappast tillfredsställande att en bidragsskyldig som har en högre faktisk betalningsförmåga än det återbetalningsbelopp som fastställts eller, efter det att underhållsskyldigheten upphört, skulle ha fastställts, inte behöver betala mer än detta. Det får ses

som ett rimligt krav att en skuld skall regleras så snart förhållandena medger det.

Utan att för den skull göra avkall på principen att skulden skall återbetalas i rimlig takt skulle det enligt regeringen kunna införas en skyldighet för en bidragsskyldig att betala mer än vad han eller hon i dag kan avkrävas enligt 33 § USL. Det gäller naturligtvis under förutsättning att han eller hon har förmåga att göra detta.

Utredningen har övervägt flera möjliga lösningar för att komma till rätta med problemet. Flera av dessa har dock nackdelen att de innebär en återgång till en mer resurskrävande manuell handläggning. Regeringen anser emellertid att en av dessa lösningar och som också utredningen har förordat är lämplig.

Förslaget innebär att det görs ett påslag på det belopp som den bidragsskyldige kan åläggas att betala enligt dagens regler. En sådan ordning tillgodoser på ett bättre sätt rättviseaspekten än en av de lösningar som utredningen har övervägt, och som innebär att den bidragsskyldige i första hand skall förpliktas att betala 1 173 kronor per barn och månad till dess skulden är betald. Det förslag som regeringen förordar innebär att den bidragsskyldiges betalningsförmåga tas i anspråk på ett bättre sätt och att skulden därmed betalas av i snabbare takt. Regeringen föreslår därför att reglerna om fortsatt anstånd utformas efter den modellen.

Det är lämpligt att påslaget bestäms till 50 procent av det återbetalningsbelopp som fastställts eller skulle ha fastställts för den bidragsskyldige. En bidragsskyldig som haft anstånd och i dag betalar 500 kronor i månaden, skulle med den föreslagna ordningen i stället bli skyldig att betala 750 kronor i månaden. Förslaget innebär alltså att en bidragsskyldig som haft anstånd skall betala ett belopp som motsvarar 1,5 gånger det återbetalningsbelopp som fastställts eller, om återbetalningsskyldigheten för något barn har upphört, skulle ha fastställts enligt 21 § USL. Situationen kan liknas med att den bidragsskyldige amorterar ned den skuld som uppstått när han eller hon haft anstånd.

Sett över en längre tidsperiod än två år kan förslaget innebära följder som kan liknas med marginaleffekter i den meningen att bidragsskyldiga får ett dåligt utbyte av en inkomstökning. Det är dock osäkert i vilken grad det skulle påverka den bidragsskyldiges beteende. Det skall i detta sammanhang poängteras att det fastställda återbetalningsbeloppet baseras på det senaste taxeringsbeslutet för den bidragsskyldige vilket avser inkomsten två år tidigare. Under denna tid kan den bidragsskyldiges inkomst ha förbättrats väsentligt.

Den nackdel det innebär att en bidragsskyldig får dåligt utbyte av en inkomstökning sett över en längre tidsperiod måste dock vägas mot syftet med den nu föreslagna anståndsregeln, dvs. att bidragsskyldiga som får en förbättrad ekonomisk situation skall få möjlighet att betala av den skuld som uppstått under den tid som anståndet har varat samt att återbetalningsbeloppet i en större utsträckning överensstämmer med den bidragsskyldiges betalningsförmåga. Dessa ändamål måste i detta sammanhang anses väga tyngre. (Se mer om förslagets ekonomiska konsekvenser för bidragsskyldiga under avsnitt 12.)

En bidragsskyldig som inte har ekonomiskt utrymme att betala det stadgade avbetalningsbeloppet måste givetvis – efter begäran – kunna få beloppet nedsatt utifrån vad som gäller om förbehållsbelopp enligt reg-

lerna i 7 kap. 4 och 5 §§ UB. Regeringen anser att det är rimligt att även bidragsskyldiga vars återbetalningsbelopp uppgår till noll kronor eller är mycket lågt skall betala av på anståndsskulden. I dessa fall bör den bidragsskyldige åläggas att betala 150 kronor per barn och månad. Kan han eller hon inte betala beloppet görs i stället, efter begäran, en prövning enligt reglerna i UB.

9.2 Försäkringskassan får på eget initiativ efterge statens fordran

Regeringens förslag: Försäkringskassan får också på eget initiativ efterge statens fordran på återbetalningsskyldighet och ränta.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket, Försäkringskassaförbundet, Advokatsamfundet* samt *Skuldsaneringsutredningen* tillstyrker utredningens förslag. Övriga remissinstanser lämnar förslaget utan invändning.

Bakgrund: Möjligheterna att få skulder som avser återbetalningsskyldighet eftergivna är små och medges endast i undantagsfall. Dagens eftergiftsregler som ställer krav på att det föreligger synnerliga skäl för att eftergift skall medges motsvarar denna utgångspunkt. Synnerliga skäl för eftergift kan föreligga om den bidragsskyldige under en längre tid medgivits anstånd och det kan antas att den ekonomiska situationen inte kommer att förbättras inom överskådlig tid.

Skälen för regeringens förslag: I dag gäller att Försäkringskassan inte får besluta om eftergift utan att det inkommit en ansökan om detta från den bidragsskyldige. Inom bidragsförskottssystemet kunde Försäkringskassan ta upp ett ärende om eftergift ex officio, dvs. utan ansökan. Detta framgick inte uttryckligen av lagtexten men angavs i förarbetena (prop. 1978/79:12 s. 205). Eftergiftsmöjligheten utnyttjades bl.a. i de fall en bidragsskyldig avlidit eller flyttat utomlands och Försäkringskassan gjorde bedömningen att skulden inte skulle kunna drivas in.

I olika sammanhang har efterfrågats en möjlighet för Försäkringskassan att själv kunna ta initiativ till beslut om eftergift. Det skulle vara av värde om Försäkringskassan kunde besluta om eftergift även om någon ansökan därom inte har lämnats in. Möjligheten skulle kunna användas t.ex. i de fall en bidragsskyldig på grund av sjukdom eller liknande inte kan medverka till att en ansökan om eftergift kommer till stånd. Regeringen föreslår därför att en sådan regel införs.

En sådan regeländring innebär inte lättnader i möjligheten att beviljas eftergift utan även i fortsättningen skall det krävas synnerliga skäl.

10 Återbetalningsskyldighet i ärenden med utlandsanknytning

10.1 Ökade möjligheter för Försäkringskassan att träda in i barnets rätt till fastställt underhållsbidrag m.m.

Regeringens förslag: Försäkringskassan skall kunna träda in i barnets rätt till fastställt underhållsbidrag om den bidragsskyldige uppbär lön eller annan ersättning i eller från utlandet och ersättningen därmed inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utsökningsbalken. Försäkringskassan skall kunna förelägga boföräldern att vidta eller medverka till åtgärder för att få ett underhållsbidrag fastställt som inte uppenbarligen understiger vad den bidragsskyldige bör betala i underhåll. Boföräldern är också om så krävs skyldig att medverka till åtgärder för att få underhållsbidraget indrivet.

Om det underhållsbidrag som fastställs uppenbarligen understiger vad den bidragsskyldige bör betala och detta kan läggas boföräldern till last skall inte underhållsstöd lämnas med högre belopp än underhållsbidraget.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket, Försäkringskassaförbundet och Socialnämnden i Karlskrona kommun* tillstyrker utredningens förslag. *Försäkringskassans utlandskontor* är positiv till att Försäkringskassan kan förelägga boföräldern att vidta eller medverka till åtgärder för att få ett underhållsbidrag fastställt som inte uppenbarligen understiger vad den bidragsskyldige bör betala. Utlandskontoret anser att det dessutom bör framgå att boföräldern skall medverka till indrivning av underhållsbidraget och att en underlåtenhet att medverka utgör grund för att dra in underhållsstödet. Enligt utlandskontoret är huvudregeln den vid ansökning om indrivning från länder utanför Norden, att den bidragsberättigade föräldern även måste underteckna en ansökan eller fullmakt om medverkan till indrivning.

Bakgrund: Den ökade rörligheten över gränserna innebär att det i dag inte är ovanligt att bidragsskyldiga föräldrar bor i ett annat land än Sverige. Det är inte heller ovanligt att bidragsskyldiga föräldrar visserligen bor i Sverige men arbetar i utlandet och får lön därifrån. Särskilt vanligt är detta i gränstrakterna mot Danmark, Norge och Finland.

I de fall där lön eller annan ersättning betalas ut i eller från utlandet kan den inte tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utsökningsbalken (UB).

Möjligheten att utomlands driva in statens fordran avseende återbetalningsskyldighet enligt USL är små (se prop. 1995/96:208 s. 68 f., bet. 1996/97:SfU3). Situationen är en annan när det gäller fordringar som vilar på civilrättslig grund. När det gäller civilrättsliga fordringar har Sverige tillträtt ett antal konventioner om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhållsbidrag:

- 1958 års Haagkonvention om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll till barn,

- 1968 års Brysselkonvention om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område,
- 1973 års Haagkonvention om erkännande och verkställighet av avgöranden angående underhållsskyldighet,
- 1988 års Luganokonvention om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område,
- 1962 års konvention mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige angående indrivning av underhållsbidrag (1962 års nordiska indrivningskonvention).

Underhållsbidrag omfattas också av den s.k. Bryssel I-förordningen (rådets förordning [EG] nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet på privaträttens område), se även EG-domstolen, mål nr C-271/00/00, Gemeente Steenbergen (NL) mot L. Baten, dom den 14 november 2002. Här kan också 1956 års konvention om indrivning av underhållsbidrag i utlandet (New York-konventionen), som är en konvention om rättslig hjälp, nämnas.

Mot den angivna bakgrunden föreskrivs i USL att Försäkringskassan kan låta bli att fastställa någon återbetalningsskyldighet om den bidragsskyldige är bosatt utomlands (21 och 31 §§ USL). Har ett beslut om återbetalningsskyldighet redan fattats när den bidragsskyldige flyttar utomlands får beslutet upphävas helt eller delvis (30 § USL).

I dessa fall träder Försäkringskassan in i barnets rätt till fastställt underhållsbidrag till den del som svarar mot utbetalt underhållsstöd. Är något underhållsbidrag inte fastställt kan Försäkringskassan förelägga boföräldern att vidta eller medverka till åtgärder för att få ett underhållsbidrag fastställt (31 § USL). Om boföräldern utan giltigt skäl låter bli att följa föreläggandet lämnas inte något underhållsstöd (4 § USL).

Skälen för regeringens förslag

För att inte staten skall bära omotiverade kostnader för underhållsstödet är det givetvis av intresse att fordringar som avser utbetalt underhållsstöd kan drivas in också om den bidragsskyldige är bosatt i ett annat land eller får sin lön utbetald i eller från utlandet.

Om en bidragsskyldig som är bosatt i Sverige får sin inkomst i eller från något annat land kan lönen eller ersättningen inte tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. UB. Trots detta finns det med dagens regler inte någon möjlighet för Försäkringskassan att låta bli att fastställa återbetalningsskyldighet eller att upphäva ett beslut om återbetalningsskyldighet.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att 31 § USL kompletteras med en bestämmelse som ger Försäkringskassan möjlighet att i dessa fall träda in i barnets rätt till fastställt underhållsbidrag på samma sätt som om den bidragsskyldige var bosatt i utlandet. Därmed blir det också möjligt att med stöd av internationella instrument driva in statens fordran i det land där utbetalningen sker.

Regeringen föreslår också att ett tillägg görs till 30 § USL så att Försäkringskassan får möjlighet att upphäva beslut om återbetalningsskyldighet i de fall den bidragsskyldige får sin inkomst i eller från något annat land som inte kan tas i anspråk genom utmätning.

Om Försäkringskassan räknar med att den bidragsskyldige föräldern frivilligt kommer att betala i enlighet med ett beslut om återbetalningsskyldighet finns det inget som hindrar att Försäkringskassan – i likhet med vad som i dag gäller när den bidragsskyldige är bosatt utomlands – beslutar om återbetalningsskyldighet trots att den bidragsskyldige får lön eller annan ersättning i eller från utlandet (jfr prop. 1995/96:208 s. 44). Liksom i dag får Försäkringskassan i det enskilda fallet avgöra om kassan, i stället för att träda in i barnets rätt till underhållsbidrag, skall besluta om återbetalningsskyldighet eller låta ett redan fattat beslut om återbetalningsskyldighet kvarstå.

Medverkan för att få underhållsbidrag fastställt

Som framgått ovan kan Försäkringskassan i dag förelägga boföräldern att vidta eller medverka till åtgärder för att få ett underhållsbidrag fastställt. Det kan t.ex. handla om att boföräldern skall uppvisa en dom om faderskap. Låter boföräldern bli att vidta eller medverka till de åtgärder som begärs har barnet inte rätt till underhållsstöd. Det är i dag oklart om Försäkringskassan kan ställa krav på att det underhållsbidrag som fastställs också skall ligga på en viss nivå. Lagens ordalydelse talar närmast mot att en sådan möjlighet finns.

Riksförsäkringsverket (RFV) har i rapporten Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar (RFV Anser 1998:2) uttalat att ett underhållsbidrag på en krona i dag i princip kan ge rätt till underhållsstöd. För att undvika missbruk av underhållsstödet har RFV föreslagit att boföräldern skall kunna föreläggas att vidta eller medverka till åtgärder för att få ett skäligt underhållsbidrag fastställt. Om det underhållsbidrag som fastställs understiger vad den bidragsskyldige bör betala i underhåll föreslår verket att underhållsstödet skall reduceras och inte lämnas med högre belopp än underhållsbidraget.

Förslaget har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns i Socialdepartementet (dnr S98/694/SF och S98/2196/SF). Remissutfallet är blandat. Flera remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. Ett par instanser pekar på risken för ökade konflikter mellan föräldrarna som kan leda till att tvister om underhållsbidrag i allmän domstol kommer att öka. Några instanser vill också påminna om den osäkerhet som tidigare gällde beträffande en motsvarande bestämmelse i lagen (1964:143) om bidragsförskott.

Det allmänna har på grund av sin återkravs rätt mot den bidragsskyldige ett intresse av att underhållsbidragen inte läggs på en alltför låg nivå. Samtidigt har Försäkringskassan inte några möjligheter att själv sluta avtal eller agera i en process om underhåll. Försäkringskassan är i stället hänvisad till att agera genom barnet (boföräldern). Frågor om underhåll anses vara i huvudsak dispositiva. Parterna råder alltså över processföremålet. Det innebär bl.a. att domstolen inte får döma ut ett högre underhållsbidrag än vad som yrkats eller grunda domen på andra rättsfakta än de som parterna åberopat. Domstolen får endast ta upp sådan vittnesbevisning som part åberopat och målet får avgöras genom förlikning. Den nuvarande ordningen innebär sålunda en risk för att en omotiverat stor del av kostnaderna för barnet får bäras av det allmänna.

Regeringen anser att kraven på sökanden när underhållsbidrag fastställs bör skärpas. Det är knappast rimligt att låta parterna med bibehållen rätt till underhållsstöd fritt bestämma underhållsbidragets storlek. En spärregel för att hindra missbruk av underhållsstödssystemet bör därför införas. Spärregeln måste dock utformas så att risken för rättsförluster på barnets sida begränsas. Även om Försäkringskassan bedömer att ett fastställt underhållsbidrag är för lågt kan det vara svårt eller omöjligt för barnet att få bidraget jämkat eller omprövat (jfr 7 kap. 10 § föräldrabalken, FB).

I praktiken är det sällan möjligt att exakt ange hur högt ett underhållsbidrag bör vara för att det skall kunna sägas vara i överensstämmelse med FB:s regler. Reglerna om underhållsbidrag är inte utformade med sikte på att bidraget skall bestämmas med någon matematisk exakthet. Vid beräkning av underhållsbidrag beaktas ett flertal omständigheter. Slutresultatet av beräkningarna beror på skönsmässiga bedömningar av enskilda led. Enligt 7 kap. 1 § FB är det också fråga om att fastställa ett skäligt belopp. I förarbetena betonas att den metod som där angetts för att beräkna underhållsbidrag – och som nu är allmänt använd – skall ses som ett hjälpmedel och att det belopp som räknats fram måste kontrolleras genom en allmän skälighetsbedömning och vid behov korrigeras. Omständigheterna i de enskilda fallen är så varierande att det vid fastställande av underhållsbidrag har ansetts att det måste finnas möjlighet till en mera fri bedömning (prop. 1978/79:12 s. 107).

Det torde knappast vara möjligt att införa en spärregel i USL som skall tillämpas så snart ett underhållsbidrag är för lågt, reglerna tillåter inte en så precis tolkning. Spärregeln måste ta hänsyn till den skönsmässighet och den ganska fria bedömning som reglerna om underhåll tillåter. Tillämpningen av spärregeln i USL bör därför förutsätta att det underhållsbidrag som fastställts uppenbarligen understiger vad den bidragsskyldige bör betala. Ett sådant krav fanns i lagen om bidragsförskott och angav tydligt att det skall vara fråga om en klar avvikelse från vad som kan anses rimligt. En på så sätt utformad spärregel bör också kunna minska risken för konflikter mellan föräldrarna om underhållsbidragets storlek.

För att motverka den osäkerhet som var förenad med motsvarande bestämmelse i lagen om bidragsförskott (se Agell, A., Underhåll till barn och make, 1988 s. 51 f. och Bejstam, L., Bidragsförskott, 1994 s. 228 f.) bör det av den nu föreslagna bestämmelsen klart framgå att den endast omfattar de fall där det alltför låga underhållsbidraget beror på boföräldern eller med andra ord kan läggas boföräldern till last.

Följden av att ett underhållsbidrag är uppenbarligen för lågt blir inte att underhållsstöd vägras eller dras in utan att stöd utges med underhållsbidragets belopp.

Med hänsyn till de få fall det rör sig om bedöms förslaget inte innebära någon nämnvärd ökning av antalet tvister i allmän domstol.

Boföräldrarnas medverkan till indrivning av beloppet

Bestämmelserna i 31 § USL syftar ytterst till att få den bidragsskyldige föräldern att betala ett fastställt underhållsbidrag till Försäkringskassan till den del det motsvarar ett utbetalt underhållsstöd. Mot den bakgrunden

bör boföräldern om så påfordras också vara skyldig att medverka till åtgärder för att få underhållsbidraget indrivet. Detta innebär att boföräldern skall medverka till att underteckna handlingar som gör det möjligt för Försäkringskassan att ta upp frågan om indrivning inom ramen för internationella konventioner. Av Försäkringsöverdomstolens (FÖD) avgörande FÖD 1989:17 följer att FÖD ansett att boföräldern hade en sådan skyldighet att medverka till indrivningen enligt motsvarande bestämmelser i lagen (1964:143) om bidragsförskott.

En sådan tolkning låter sig dock svårligen inrymmas i ordalydelsen av 31 § USL. Regeringen föreslår därför att kompletterande bestämmelser införs i 4 och 31 §§ USL i enlighet med påpekandet från Försäkringskassans utlandskontor.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i lagen om underhållsstöd träder i kraft den 1 november 2005 och tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd som avser tid efter den 31 januari 2006. Övergångsvis skall den införda tidsfristen för retroaktiva ändringar av återbetalningsskyldigheten på grund av ändrat taxeringsbeslut sättas till fem år för bidragsskyldiga som vid ändringens ikraftträdande har taxeringsbeslut som är föremål för prövning.

Ändringarna i föräldrabalken skall träda i kraft den 1 februari 2006.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att ändringarna i USL skall träda i kraft den 1 februari 2005.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket (RFV)* och *Riksskatteverket* tillstyrker utredningens förslag. RFV föreslår dock att vissa av utredningens förslag bör träda i kraft tidigare. Övriga instanser lämnar förslaget utan invändning.

Skälen för regeringens förslag: Vissa av utredningens förslag har, som RFV förordat, trätt i kraft tidigare (se prop. 2003/04:96 Vissa socialförsäkringsfrågor).

I 2004 års ekonomiska vårproposition har regeringen aviserat att det föreslås att 1 miljard kronor avsätts från 2006 för reformer för ekonomiskt utsatta barn. Regeringen har i detta sammanhang aviserat förbättringar inom bland annat underhållsstödet.

Regeringen föreslår att lagändringarna i USL skall träda i kraft den 1 november 2005 men tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd som avser tid efter den 31 januari 2006. En sådan ordning innebär att Försäkringskassan får tillräcklig tid att fatta nödvändiga beslut med anledning av de lagändringar som nu föreslås.

Det finns risk att bidragsskyldiga som har taxeringsbeslut som är föremål för prövning när ändringen träder i kraft kan drabbas av rättsförlust som de inte kunnat förutse. För att begränsa den risken föreslås en övergångsbestämmelse när fråga är om jämkning av återbetalningsskyldigheten enligt bestämmelserna i 30 § tredje stycket USL så att jämkning kan bli aktuell till och med femte året efter taxeringsåret.

Ändringarna i föräldrabalken bör träda i kraft den 1 februari 2006.

12 Konsekvenser för den enskilde av de föreslagna reglerna

Konsekvenser av höjt underhållsstöd respektive grundavdrag för de bidragsskyldiga

Det regeringen förordar i fråga om en höjning av det grundavdrag som den bidragsskyldige skall få förbehålla sig för egna levnadskostnader innan han eller hon blir återbetalningsskyldig – leder till att många bidragsskyldiga inte kommer att debiteras lika stora återbetalningsbelopp som med dagens regler. Det finns därför anledning att anta att de bidragsskyldigas möjligheter att betala aktuellt återbetalningsbelopp kommer att vara större än vad som nu är fallet. Därmed minskar också storleken på de bidragsskyldigas skulder. Till detta kommer möjligheterna för den bidragsskyldige att beviljas anstånd med att fullgöra återbetalningsskyldigheten vid tillfälliga betalningssvårigheter. Den föreslagna höjningen av grundavdraget kan även antas leda till färre ansökningar om anstånd och eftergift.

Cirka 38 procent av de bidragsskyldiga beräknas få ett högre återbetalningsbelopp med den föreslagna höjningen av underhållsstödets belopp. Detta gäller främst de bidragsskyldiga som i dag har ekonomisk förmåga att återbetala ett fullt underhållsstöd, dvs. 1 173 kronor per månad och barn.

Brytpunkten för vid vilken årsinkomst den bidragsskyldige tvingas betala ett större återbetalningsbelopp jämfört med nuvarande regler är 200 600 kronor om den bidragsskyldige har ett barn, 222 400 kronor vid två barn och 240 800 kronor vid tre barn. Detta innebär att bidragsskyldiga som har inkomster under brytpunkten kommer få en ekonomisk förbättring med de föreslagna reglerna. För de bidragsskyldiga som har inkomster över brytpunkten innebär det i stället en försämring. Försämringen innebär att återbetalningsbeloppet maximalt kan bli 100 kronor mer per månad och barn. Förbättringar i form av lägre återbetalningsbelopp kan maximalt bli 327 kronor per månad för de bidragsskyldiga som har ett barn och som i dag har inkomster precis under det föreslagna grundavdraget på 100 000 kronor.

De bidragsskyldiga som i dag har inkomster under 72 000 kronor kommer även fortsättningsvis att ha ett fastställt återbetalningsbelopp på 0 kronor. Bidragsskyldiga som har en årsinkomst mellan 72 000 kronor och 100 000 kronor kommer med den föreslagna höjningen av grundavdraget att få en förbättring. Eftersom dessa har relativt låga inkomster kommer den föreslagna höjningen att leda till en förbättrad fördelningspolitisk träffsäkerhet.

I tabell 2 redovisas de bidragsskyldiga efter vilka effekter de framlagda förslagen kommer att få.

Tabell 2 Ekonomiska effekter för bidragsskyldiga av föreslagen höjning av underhållsstödet och grundavdraget

Grupp av bidragsskyldiga	Andel %
Bidragsskyldiga som inte påverkas av förslagen	32
Bidragsskyldiga som får ett sänkt återbetalningsbelopp av förslagen	30
Bidragsskyldiga som får ett högre återbetalningsbelopp av förslagen	38
Totalt	100

I november 2004 fanns det cirka 145 000 bidragsskyldiga som var återbetalningsskyldiga för underhållsstöd som utges för deras barn. Utöver dessa fanns det även 20 000 bidragsskyldiga som enbart har skulder att betala av, dvs. det utges inte längre något underhållsstöd för den bidragsskyldiges barn. Vid samma tidpunkt fanns det dessutom cirka 15 000 ärenden om underhållsbidrag i systemet (när den bidragsskyldige bor utomlands, jfr avsnitt 10.1).

Hur de bidragsskyldiga fördelar sig inom olika inkomstklasser och kön framgår av tabell 3. Där går också att utläsa att 46 procent av de bidragsskyldiga har inkomster över 200 000 kronor (jfr med brytpunkterna som nämnts ovan) och att 26 procent har inkomster över 250 000 kronor.

Tabell 3 Antal bidragsskyldiga i olika inkomstklasser, november 2004.

Inkomstintervall i tkr	Kvinnor	Män	Totalt
0–50	3 008	18 846	21 854
50–100	1 985	8 273	10 258
100–150	4 169	15 549	19 718
150–200	4 703	24 215	28 918
200–250	2 398	26 306	28 704
250–300	750	17 919	18 669
300–350	282	8 205	8 487
350–400	94	3 610	3 704
400–	138	4 972	5 110
Summa	17 527	127 895	145 422

Källa: Försäkringskassan

Av följande tabell framgår brytpunkten för vid vilka årsinkomster som den bidragsskyldige är fullt återbetalningsskyldig.

Tabell 4 Årsinkomster där den bidragsskyldige är återbetalningsskyldig för fullt underhållsstöd med nuvarande system (1 173 kronor per månad) och med föreslagen ändring (1 273 kronor per månad).

Totalt antal barn	Årsinkomst i kronor i nuvarande system	Årsinkomst i kronor med nya regler
1	172 600	209 100
2	194 400	232 800
3	212 800	252 800
4	253 700	297 100
5	292 000	338 700
6	328 000	377 700
7	361 700	414 300
8	393 400	448 800

Konsekvenser av nya anståndsregler

Regeringen föreslår att om den bidragsskyldiga föräldern har andra tillgångar än lön och ersättningar som relativt lätt kan omsättas av honom eller henne, skall dessa kunna beaktas vid en anståndsprövning. För att bedöma i vilken utsträckning bidragsskyldiga föräldrar har sådana tillgångar kan en jämförelse ske av genomsnittlig skattepliktig förmögenhet mellan bidragsskyldiga år 2002 och samtliga män mellan 20 och 50 år som har barn (cirka 86 procent av de bidragsskyldiga är män). Jämförelsen visar att de bidragsskyldiga i genomsnitt hade tillgångar motsvarande cirka 20 800 kronor medan jämförelsegruppen hade cirka 86 000 kronor. I den genomsnittliga skattepliktiga förmögenheten ingår här endast tillgångar som kan betraktas som lätt realiserbara. Det rör sig alltså om tillgångar som aktier, fordran på bankmedel, fonder, premieobligationer och räntefonder. Det är bruttotillgången som redovisas eftersom det inte är möjligt att klargöra om tillgångarna har finansierats; genom sparande eller lån.

Socialdepartementets beräkningar visar att knappt 6 procent av de bidragsskyldiga år 2002 hade lätt realiserbara tillgångar som motsvarade ett belopp på 86 000 kronor eller mer. Cirka 10 procent av dem hade tillgångar över beloppsgränsen 50 000 kronor och knappt 15 procent hade sådana tillgångar som åtminstone var värda 25 000 kronor.

Med ett förenklat antagande att fördelningen av tillgångar för de bidragsskyldiga som ansöker om anstånd är densamma som för samtliga bidragsskyldiga, kan vid de beloppsnivåer som nu har prövats, tillgångarnas värde beröra ungefär en tiondel av de sökande.

I lagrådsremissen lämnas vidare ett förslag som innebär att bidragsskyldig skall återbetala 1,5 gånger det fastställda återbetalningsbeloppet efter det att ett anståndsbeslut har upphört, dvs. när den bidragsskyldige har fått en förbättrad inkomst. Detta förslag innebär strängare återbetalningsregler av den uppkomna skulden.

Sett över en längre tidsperiod än två år kan detta förslag ha följder som kan liknas med marginaleffekter i den meningen att bidragsskyldiga som berörs av förslaget kan få ett dåligt utbyte av en inkomstökning. Här måste det tas i beaktande att det fastställda återbetalningsbeloppet avser inkomstförhållandet två år tidigare (enligt det senaste taxeringsbeslutet)

och den bidragsskyldiges inkomstförhållanden kan ha förbättrats avsevärt under den tiden. Se mer om detta i avsnitt 9.1 samt exemplet nedan.

Utformningen av den nuvarande anståndsregeln i USL innebär i dag stora inlåsnings effekter i systemet eftersom den bidragsskyldiges skuld växer under hela den tid anståndet varar. Om betalningsförmågan förbättras har den bidragsskyldige i dag ingen möjlighet att betala av den uppkomna skulden eftersom återbetalningsbeloppet då inte motsvarar betalningsförmågan samt i första hand avräknas på den upplupna skuldräntan.

Exempel

Per Persson har haft anstånd med att betala det fastställda återbetalningsbeloppet på 400 kronor per månad. Anståndet har varat ca ett år. Per har nu fått ökad betalningsförmåga och har förmåga att återbetala fullt underhållsstöd på 1 173 kronor per månad. Enligt den nuvarande anståndsregeln skulle Per endast behöva betala 400 kr som är det senast fastställda återbetalningsbeloppet och som grundar sig på det senaste taxeringsbeslutet. Med den föreslagna regeln skulle Per i stället betala 600 kronor per månad (400 kronor x 1,5).

Könskonsekvensanalys

Förslaget om att höja underhållsstödets belopp med 100 kronor får även jämställdhetskonsekvenser. Höjningen innebär en ekonomisk förbättring för boföräldern som är mottagare av underhållsstödet. Boföräldrarna inom underhållsstödssystemet består för närvarande av 87 procent kvinnor. För de bidragsskyldiga föräldrarna innebär höjningen av underhållsstödet att 38 procent i stället får en ekonomisk försämring på upp till 100 kronor per barn och månad. Av de bidragsskyldiga föräldrarna är 86 procent män (se SOU 2003:42 s. 81 f.).

13 Ekonomiska effekter av förslagen för det allmänna

De redovisade förslagen om en höjning av underhållsstödsbeloppet med 100 kr per barn och månad, och grundavdraget vid beräkning av återbetalningsskyldighet från 72 000 till 100 000 kronor, leder till en ökad nettokostnad på 400 miljoner kronor per år.

Kostnadsökningen med anledning av ett högre underhållsstödsbelopp har beräknats bli 370 miljoner kronor per år. En höjning av underhållsstödets belopp innebär en ökad utbetalning till boföräldern, vilket samtidigt leder till ett högre återbetalningsbelopp för den bidragsskyldiga föräldern. För att de bidragsskyldiga föräldrarna som grupp inte helt själva skall finansiera höjningen av underhållsstödets belopp, behöver således det grundavdrag som den bidragsskyldige får förbehålla sig för egna levnadskostnader höjas.

Trots att underhållsstödet höjs med 100 kronor har Socialdepartementets beräkningar visat att 30 miljoner kronor mindre kommer att inbetalas

från bidragsskyldiga föräldrar med anledning av grundavdraget höjs till 100 000 kronor.

Andelen bidragsskyldiga som kommer att få återbetala ett högre respektive lägre återbetalningsbelopp med de föreslagna reglerna redovisas i avsnitt 12.

I 2004 års ekonomiska vårproposition har regeringen aviserat att den avser föreslå att 1 miljard kronor från 2006 avsätts för reformer för ekonomiskt utsatta barn, varav 350 miljoner kronor har beräknats för underhållsstödet.

Flera av de förslag som lämnas i lagrådsremissen innebär kostnadsminskningar.

Tabell 5 Ekonomiska konsekvenser av lagrådsremissens förslag

Förslag	Avsnitt	Kostnadsökning mkr per år	Kostnadsminskning mkr per år
Höjt underhållsstöd och grundavdrag	5.1 och 6.1	400	
Ändrad minstabetalning som faller bort	6.5		1
Ändrade anståndsregler	9.1		17
Ändrade regler om underhåll vid utlandsanknytning	10.1		21
Summa		400	39

Finansieringen av lagrådsremissens förslag är ännu inte klar. Tabellen ovan visar att det saknas 11 miljoner kronor. Flera alternativa lösningar diskuteras för närvarande varav en är att höjningen av grundavdraget endast höjs till 99 000 kronor, i stället för som nu föreslaget, 100 000 kronor.

De förslag som rör barnets umgänge med den bidragsskyldiga föräldern (se avsnitt 7) är kostnadsneutrala eftersom den kostnad som uppstår med anledning av den föreslagna dygnsberäkningsmetoden avräknas på det utgående underhållsstödet. Konsekvensen av den föreslagna nettobräkningsmetoden är densamma. Möjligheten finns emellertid att de föräldrar som har en överenskommelse om umgänge i form av en lagakraftvunnen dom eller ett avtal som socialnämnden har godkänt, och som i dag har ett fullt underhållsstöd, kommer att övergå till en nettoberäkning av underhållsstödet och återbetalningsbeloppet. Detta skulle då leda till en kostnadsminskning. För att göra en rättvisande bedömning av förslaget skulle eventuella beteendeförändringar behöva vägas in. Underlag för en sådan bedömning saknas dock.

Konsekvenser för administrationskostnaderna

Förslagen om ändrade regler för jämkning av återbetalningsbelopp vid ändrad taxering och omprövning av återbetalningsbelopp inom underhållsstödet beräknas medföra minskade kostnader för socialförsäkringsadministrationen med 1,5 miljoner kronor per år. Förslagen innebär att uppgifter kan gallras efter tre år, vilket minskar kraven på databasutrymme.

Då det vid beräkning av återbetalningsbelopp endast förekommer ett fåtal ärenden per år där taxeringen ändras efter längre tid än tre år eller

att förhållandena ändras så att omprövning av återbetalningsbelopp blir aktuellt, är kostnaden som förslagen medför försumbar för samhället.

14 Författningskommentarer

14.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd

4 §

Paragrafen anger i vilka fall ett barn inte har rätt till underhållsstöd. Punkten 4 i paragrafen har ändrats. En komplettering har gjorts i 31 § så att det nu klart framgår att en boförälder på begäran också är skyldig att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidraget indrivet. Genom ändringen i punkten 4 har en korresponderande komplettering gjorts i paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förlängt underhållsstöd.

Andra stycket har ändrats. Av ändringen framgår att vad som sägs om boföräldern i 9 § tredje stycket gäller även den studerande när förlängt underhållsstöd lämnas.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om underhållsstödets belopp.

I *första–tredje styckena* har underhållsstödets belopp höjts med 100 konor. Underhållsstöd lämnas därmed med högst 1 273 kronor per månad.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1

8 a §

Paragrafen är ny. Den är tillämplig i de fall där underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag enligt 8 § första stycket andra meningen eller 8 § andra eller tredje stycket. I paragrafen klargörs vilken betydelse en omprövning eller en jämkning av det återbetalningsbelopp som skulle ha fastställts enligt 24–28 §§ (det s.k. fiktiva återbetalningsbeloppet) får för utfyllnadsbidraget.

Första stycket reglerar omprövning av underhållsstödet. Hänvisningen till 24 § avser tillämplig procentsats. Den kan ändras om den bidragsskyldige får ett nytt barn eller om antalet barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för minskar. Av bestämmelserna framgår att ändringar i det fiktiva återbetalningsbeloppet får betydelse för utfyllnadsbidragets storlek först från och med månaden efter den månad då ändringen kom till Försäkringskassans kännedom. När det gäller omprövning i samband med ett nytt beslut om årlig taxering, påverkar ändringen utfyllnadsbidragets storlek enligt 7 § förordningen (1996:1036) om underhållsstöd först från och med februari månad året efter det år då det nya beslutet om årlig taxering meddelades.

Andra stycket reglerar jämkning av underhållsstödet. Om det taxeringsbeslut som legat till grund för det fiktiva återbetalningsbeloppet ändrats väsentligt kan utfyllnadsbidraget jämkas. Det nya utfyllnadsbidraget gäller i detta fall från och med månaden efter den månad då Försäkringskassan fick kännedom om taxeringsändringen. Försäkringskassan kan jämka efter ansökan eller på eget initiativ.

Som regel får Försäkringskassan vetskap om ändrad taxering och ändrat antal barn på medium för automatiserad databehandling. I vissa fall, t.ex. i fråga om faderskap i internationella förhållanden, kan dock Försäkringskassan behöva uppmärksammas på förhållandet.

Beräkningen av det fiktiva återbetalningsbeloppet utgör endast ett led i beräkningen av utfyllnadsbidragets storlek. Det ankommer inte på Försäkringskassan att ange vilket belopp som den bidragsskyldige skall betala i underhåll.

Av tredje stycket framgår att bestämmelserna också omfattar underhållsstöd vid växelvis boende.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förhållandet underhållsbidrag och underhållsstöd.

Andra stycket har ändrats. Om den bidragsskyldige bor i Sverige och i eller från utlandet får lön eller andra sådana inkomster som avses i 7 kap. 1 § utskönningsbalken (UB) och de inkomsterna inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. UB och det finns anledning att anta att han eller hon betalar fastställt underhållsbidrag, skall avräkning från underhållsstödet ske med det beloppet i stället för vad som sägs i 8 § första stycket andra meningen.

Tredje stycket är nytt. Har boföräldern fått ett föreläggande enligt 31 § och understiger sedan det fastställda underhållsbidraget ändå vad den bidragsskyldige uppenbarligen bör betala och det förhållandet kan läggas boföräldern till last, lämnas inte underhållsstöd med högre belopp än underhållsbidraget. Finns det anledning att anta den bidragsskyldige betalar ett underhåll till barnet som motsvarar lägst underhållsstödets belopp lämnas inte något underhållsstöd.

Övervägandena finns avsnitt 10.1.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om den inverkan som barnets egna inkomster har på underhållsstödets belopp.

Tredje stycket är nytt och innehåller en bestämmelse om omprövning. Underhållsstödets belopp skall omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering för barnet föreligger. Däremot skall beloppet inte jämkas om det taxeringsbeslut som legat till grund för beräkningen ändrats. Det är en skillnad jämfört med vad som gäller för den bidragsskyldige enligt 30 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

10 a §

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om nedsättning av underhållsstödets belopp till följd av nettoberäkning enligt 28 a §.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om meddelanden som skall sändas till den bidragsskyldige föräldern sedan boföräldern ansökt om underhållsstöd. Sista meningen har ändrats så den bidragsskyldige skall få upplysning också om innehållet i de nya bestämmelserna om omprövning och jämkning av utfyllnadsbidrag i 8 a § och om nettoberäkning i 28 a och 10 a §§. Vidare har en språklig ändring gjorts.

13 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om meddelande till den ena föräldern sedan den andra har ansökt om underhållsstöd vid växelvis boende. Enligt sista meningen skall en upplysning lämnas också om innehållet i de nya bestämmelserna om omprövning och jämkning av utfyllnadsbidrag i 8 a §. Vidare har en språklig ändring gjorts.

13 b §

Paragrafen är ny. I *första stycket* anges att boföräldern skall underrättas om en begäran om nettoberäkning enligt 28 a §. Därmed får boföräldern möjlighet att reagera och ge in den information till Försäkringskassan som han eller hon anser vara av betydelse för kassans bedömning. I underrättelsen skall boföräldern uppmärksammas på de regler som gäller för nettoberäkning och det faktum att nettoberäkning leder till en motsvarande minskning av underhållsstödet. Underrättelsen behöver inte delges.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om att boföräldern skall delges beslut om att medge nettoberäkning och om att sätta ned underhållsstödet. Vid delgivningen skall bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428) tillämpas. Tiden för att överklaga ett sådant beslut räknas från den dag då boföräldern fick del av beslutet (38 § jämförd med 20 kap. 13 § lagen [1962:381] om allmän försäkring).

14 §

Andra stycket har ändrats. Den bidragsskyldige skall delges beslut om nettoberäkning och beslut om att ett tidigare beslut om nettoberäkning har upphävts. Vid delgivningen skall bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428) tillämpas. Tiden för att överklaga ett sådant beslut räknas från den dag då den bidragsskyldige fick del av beslutet (38 § jämförd med 20 kap. 13 § lagen [1962:381] om allmän försäkring).

Den bidragsskyldige skall numera också uppmärksammas särskilt på bestämmelserna om nettoberäkning i 28 a–28 c §§.

21 §

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om återbetalningsskyldighet.

I *första stycket* har införts en hänvisning till regleringen om nettobräkning i 28 a §.

Enligt tillägget i *andra stycket* kan Försäkringskassan underlåta att fastställa återbetalningsskyldighet, om den bidragsskyldige bor i Sverige och i eller från utlandet får lön eller andra inkomster som avses i 7 kap. 1 § utökningsbalken och som därmed inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utökningsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Frågan om Försäkringskassan skall utnyttja sin möjlighet eller inte får avgöras i varje enskilt fall. I de fall där en bidragsskyldig får någon form av inkomster i såväl Sverige som i utlandet får Försäkringskassan avgöra vilket alternativ som är mest förmånligt för det allmänna. Finns det anledning att räkna med att den bidragsskyldige frivilligt kommer att betala i enlighet med ett beslut om återbetalningsskyldighet, är det inget som hindrar att Försäkringskassan beslutar om återbetalningsskyldighet trots att den bidragsskyldige uppbär inkomster i eller från utlandet (jfr prop. 1995/96:208 s. 44).

23 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om återbetalning av underhållsstöd och umgängesavdrag.

Tredje stycket är nytt. Där föreskrivs att umgängesavdrag inte skall ske om nettoberäkning enligt 28 a § äger rum. Genom nettoberäkningen beaktas att den bidragsskyldige fullgör sin betalningsskyldighet genom att ha barnet hos sig. Återbetalningsbeloppet bestäms då till ett lägre belopp. Skulle barnet vistas hos den bidragsskyldige i vidare omfattning än vad som bestämts i en lagakraftvunnen dom eller ett av socialnämnden godkänt avtal, kan den bidragsskyldige begära att nettoberäkningen skall upphöra och i stället utnyttja sin rätt till umgängesavdrag enligt 23 §. Ändras umgänget genom en dom eller ett av socialnämnden godkänt avtal kan domen eller avtalet läggas till grund för en ny nettoberäkning.

24 §

Paragrafen reglerar grunderna för bestämmandet av den bidragsskyldiges återbetalningsskyldighet.

Ändringen i *fjärde stycket* innebär att om den månatliga återbetalningen per barn för en bidragsskyldig blir lägre än 50 kronor så bortfaller återbetalningsskyldigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

26 §

Paragrafen anger hur den bidragsskyldiges inkomst skall beräknas.

Ändringen i andra stycket innebär att grundavdraget som görs från den bidragsskyldiges inkomst innan dennes återbetalningsskyldighet bestäms höjs från 72 000 kronor till 100 000 kronor.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

28 a §

Paragrafen är ny. Den innehåller regler om nettoberäkning av den bidragsskyldiges återbetalningsskyldighet. Nettoberäkning förutsätter att det finns en lagakraftvunnen dom om umgänge eller ett av socialnämnden godkänt umgängesavtal.

I *första stycket* anges förutsättningarna för nettoberäkning. Av att det endast är domar och avtal om umgänge som omfattas av paragrafen följer att domar och avtal om boende faller utanför. Nettoberäkning kan inte heller äga rum vid växelvis boende (jfr 6 kap. 15 § första stycket föräldrabalken). Att endast domar som vunnit laga kraft och avtal som socialnämnden godkänt kan ligga till grund för nettoberäkning innebär att interimistiska beslut (6 kap. 20 § föräldrabalken) och interimistiska avtal inte

kan användas. Domar om umgänge som får verkställas utan hinder av att de vunnit laga kraft (17 kap. 14 § rättegångsbalken) kan inte ligga till grund för nettoberäkning förrän de vunnit laga kraft. Det ligger i sakens natur att omfattningen av det umgänget som det förordnats om i en dom eller i ett avtal måste vara otvetydig. I annat fall kan det vara svårt eller rent av omöjligt för Försäkringskassan att beräkna omfattningen av umgänget. Är förordnandet i domen eller avtalet om umgänge otydligt och nettoberäkning därför inte kan äga rum, blir den bidragsskyldige i stället hänvisad till umgängesavdrag enligt 23 §.

Dygnsberäkningen görs på samma sätt som enligt 23 §. Det innebär att endast hela kalenderdygn (kl. 00.00–24.00) beaktas, dock att umgänges-tillfällen då barnet överlämnas och återlämnas med minst en natts övernattning däremellan utgör ett dygn genom att återlämnandedygnet räknas som ett helt dygn.

Att den bidragsskyldige ”får” tillgodoräkna sig ett avdrag innebär inte att regeln är fakultativ för Försäkringskassan. Det valda uttryckssättet är i stället avsett att markera att det i ett fall där det finns förutsättningar för nettoberäkning, är den bidragsskyldige som självständigt avgör om han eller hon vill utnyttja sin möjlighet att använda beräkningssättet.

Andra stycket första meningen anger när det inte föreligger rätt till nettoberäkning. Det torde endast i undantagsfall bli aktuellt att neka en bidragsskyldig nettoberäkning första gången han eller hon begär det. Bestämmelsen är i första hand också avsedd för de fall där nettoberäkning medgivits men det senare görs antagligt att umgänget inte äger rum i den omfattning som domen eller avtalet föreskriver.

Att omfattningen av umgänget i väsentlig mån avviker från vad som förordnats om i en dom eller ett avtal kan ha flera orsaker. Det kan vara så att den bidragsskyldige underlåter att medverka till umgänget i föreskriven omfattning (s.k. umgängesvägran). Andra orsaker kan vara att umgänget har försvårats av att barnet eller den bidragsskyldige har flyttat eller av att barnet eller den bidragsskyldige blivit sjuk. En ytterligare orsak kan vara att barnet fyllt 12 år och umgänge inte kommer till stånd på grund av barnets ovilja att umgås med den bidragsskyldige.

Det ställs inte något krav på att umgänget måste äga rum på i domen eller avtalet angivna tider. Bestämmelsen tar alltså inte sikte på umgängets placering i tiden utan på dess omfattning i tiden. Inget hindrar alltså att föräldrar som är ense förlägger umgänget till andra tider.

För att rätten till nettoberäkning skall bortfalla krävs att avvikelserna är väsentliga. Vad som är väsentligt får avgöras med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Det förhållande som avses bör dock inte endast vara tillfälligt och avvikelserna bör vara något så när betydelsefulla. En riktpunkt kan här vara att umgänget understigit det i dom förordnade eller avtalade med åtminstone en fjärdedel under loppet av en tremånadersperiod. Är umgänget av ringa omfattning bör en större avvikelse kunna godtas innan den anses väsentlig.

Om ett beslut om nettoberäkning en gång har upphävts därför att den bidragsskyldige inte har medverkat till umgänget, får Försäkringskassan väga in den omständigheten i bedömningen av om en ny begäran skall bifallas. Härvid är det givetvis av betydelse hur den bidragsskyldige skött umgänget i mellantiden. I de fall umgängesavdrag begärts kan det ge ledning för Försäkringskassans bedömning.

Enligt andra meningen får undantag från bestämmelsen i första meningen göras om det finns särskilda skäl. Ett särskilt skäl att inte neka nettoberäkning trots att umgänget avviker väsentligt från det bestämda, kan vara att det är uppenbart att avvikelsen beror på att boföräldern försvårar eller omöjliggör umgänget (s.k. umgängessabotage). Att boföräldern agerar i strid med en dom eller ett avtal kan i princip inte godtas. Försäkringskassan bör i ett sådant fall upplysa boföräldern om sin möjlighet att begära ändring i umgänget. Ett annat särskilt skäl kan vara att det står klart att umgänget under en viss begränsad tid bortfallit eller glesats ut på grund av t.ex. sjukdom hos barnet.

Om nettoberäkning medges trots boföräldrarnas motstånd och boföräldern anser att umgängesdomen eller avtalet inte följs, har boföräldern möjlighet att begära en ändring av umgänget. I sådant fall får en allmän domstol ta ställning till umgänget och dess omfattning. En ändring av umgänget leder till en motsvarande ändring i nettoberäkningen. Upphävs umgänget får i det fall ett umgänge trots allt komma till stånd, vistelsen hos den bidragsskyldige föräldern beaktas genom umgängesavdrag enligt 23 §.

Av *tredje stycket* framgår att den bidragsskyldige kan medges nettobräkning först från och med månaden efter den månad då anmälan om domen eller avtalet görs. Detsamma får anses gälla vid en ändring av umgängets omfattning.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

28 b §

Paragrafen är ny. Den innehåller en bestämmelse om att den bidragsskyldige vid nettoberäkning är skyldig att omedelbart anmäla till Försäkringskassan om domen eller avtalet om umgänge som ligger till grund för nettoberäkningen ändras. En ändring av umgänget kan påverka rätten till nettoberäkning eller utfallet av beräkningen.

Även om endast lagakraftvunna domar eller av socialnämnden godkända avtal om umgänge kan ligga till grund för ett beslut om nettobräkning (se dock angående utländska avtal 31 § andra stycket), gäller anmälningsskyldigheten enligt paragrafen också interimistiska beslut och interimistiska avtal som godkänts av socialnämnden (se prop. 1997/98:7 s. 109), liksom domar som får verkställas utan hinder av att de inte vunnit laga kraft (se 17 kap. 14 § rättegångsbalken). Sådana avgöranden och avtal innebär nämligen ofta att domen eller avtalet som ligger till grund för nettoberäkningen inte gäller och att det därför inte längre finns förutsättningar för beräkningssättet enligt 28 a §.

I vissa fall kan det ligga i den bidragsskyldiges intresse att snarast möjligt anmäla en ändring till Försäkringskassan. I andra fall kan det ligga i boföräldrarnas intresse att göra anmälan (om boföräldrarnas anmälningsskyldighet se 18 §). Det får nämligen anses ligga i bestämmelsen i 28 a § tredje stycket att en ändring i umgänget får genomslag först från och med månaden efter den månad då anmälan görs. Anmälningsskyldigheten infinner sig så snart ändringen gjorts. En anmälan kan lämnas formlöst till Försäkringskassan, t.ex. muntligen. En anmälan kan föranleda att Försäkringskassan begär in kompletterande uppgifter från den bidragsskyldige för att kunna ta ställning till om återbetalningsskyldig-

heten bör ändras eller att kassan inhämtar en kopia av domstolsavgörandet eller det av socialnämnden godkända avtalet.

Behöver Försäkringskassan upplysningar om omgänget bör det normalt kunna fås av den bidragsskyldige eller boföräldern. Såväl statliga som kommunala myndigheter såsom socialnämnderna är skyldiga att tillhandahålla Försäkringskassan uppgifter som är av betydelse vid handläggningen av underhållsstöd (42 § jämförd med 20 kap. 9 § första stycket lagen [1962:381] om allmän försäkring).

28 c §

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om upphävande av beslut om nettoberäkning. Är det så att den bidragsskyldige föräldern själv begär det eller om Försäkringskassan finner att det enligt 28 a § första och andra styckena inte längre finns förutsättningar för nettoberäkning, skall beslutet om nettoberäkning upphävas och återbetalningsskyldigheten beräknas på vanligt sätt. Också boföräldern har naturligtvis rätt att hos Försäkringskassan påtala att förutsättningar för nettoberäkning inte längre är för handen.

Har ett beslut om nettoberäkning upphävts måste det gå två år innan en ny begäran från den bidragsskyldige om nettoberäkning kan prövas. Ett pågående omgänte får i mellantiden beaktas genom omgängesavdrag enligt 23 §. Ett beslut om att upphäva beslutet om nettoberäkning gäller omedelbart, om inte något annat förordnats i beslutet (38 § första stycket).

30 §

Paragrafen innehåller huvudsakligen bestämmelser om omprövning och jämkning av återbetalningsskyldigheten.

Övervägandena finns i fråga om omprövning i avsnitt 8.2 och jämkning i avsnitt 8.1.

Andra stycket är nytt. I bestämmelsen anges från vilken tidpunkt ändrad procentsats får genomslag för återbetalningsbeloppet. Återbetalningsbeloppet ändras då från och med månaden efter den månad då ändringen av procentsatsen ägde rum, dock inte längre tid tillbaka än tre år före den dag då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen. Treårsfristen torde ha störst betydelse i de fall där ett faderskap fastställs eller mannen frias från faderskapet lång tid efter barnets födelse. Såväl fastställande av faderskap som friande från faderskap har i princip tillbakaverkande kraft (jfr NJA 1981 s. 496). Här får ett avgörande om faderskap som går i endera riktningen inte betydelse för längre tid tillbaka i tiden än tre år från den dag då Försäkringskassan fick kännedom om avgörandet.

Som regel får Försäkringskassan reda på om antalet barn ändras genom medium för automatiserad databehandling. Omprövning förutsätter inte någon ansökan. Men när det gäller t.ex. faderskap i internationella förhållanden kan Försäkringskassan ändå behöva uppmärksammas på ett ändrat förhållande.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att en fråga om jämkning av återbetalningsskyldigheten på grund av ändrat taxeringsbeslut inte får tas upp till prövning efter utgången av tredje året efter det taxeringsår som taxeringsbeslutet avser.

Ändringen i *fyjärde stycket* innebär att Försäkringskassan numera kan upphäva ett beslut om återbetalningsskyldighet också i de fall där den bidragsskyldige bor i Sverige och i eller från utlandet får inkomster som inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utsökningsbalken. Frågan behandlas i avsnitt 10.1.

31 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om Försäkringskassans möjligheter att i fall som har utlandsanknytning träda in i barnets rätt till underhållsbidrag.

Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Första stycket har ändrats. Om den bidragsskyldige föräldern är bosatt utomlands och något underhållsbidrag inte är fastställt kan Försäkringskassan förelägga boföräldern att vidta eller medverka till åtgärder för att få ett underhållsbidrag fastställt. Genom ett tillägg gäller detsamma numera också om den bidragsskyldige bor i Sverige och i eller från utlandet får lön eller andra inkomster som avses i 7 kap. 1 § utsökningsbalken och som därmed inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utsökningsbalken. Om Försäkringskassan trätt in i barnets rätt till underhållsbidrag för viss tid då den bidragsskyldige i eller från utlandet uppbar inkomst, kvarstår den rätten för samma tid även om den bidragsskyldige börjar uppbära inkomster från Sverige (jfr prop. 1995/96:208 s. 97). Men Försäkringskassan kan under den tiden inte besluta om återbetalningsskyldighet. Försäkringskassan skall i den situationen däremot besluta om återbetalningsskyldighet för framtiden.

Genom andra tillägg som gjorts till första stycket framgår att föreläggandet i fråga om vad boföräldern skall vidta eller medverka till numera också kan innehålla såväl att det underhållsbidrag som fastställs inte uppenbarligen får understiga vad den bidragsskyldige bör betala i underhållsbidrag som en skyldighet att delta i åtgärder för att få underhållsbidraget indrivet. För det fall boföräldern underlåter att agera kan Försäkringskassan neka honom eller henne underhållsstöd (4 §). Om boföräldern visserligen agerar men det underhållsbidrag som fastställs uppenbarligen understiger vad den bidragsskyldige bör betala och det förhållandet kan läggas boföräldern till last, kan Försäkringskassan sätta ned underhållsstödet till samma nivå som underhållsbidraget (9 §).

Bestämmelserna i 9 och 31 §§ tillämpas också på redan fastställda underhållsbidrag. En boförälder som efter ett föreläggande underlåter att begära höjning av underhållsbidraget när förutsättningar finns för det (jfr 7 kap. 10 § föräldrabalken) riskerar också att få barnets underhållsstöd indraget (4 §). Medverkar boföräldern till en höjning men understiger den nya underhållsbidraget uppenbarligen vad den bidragsskyldige bör betala, riskerar boföräldern att få barnets underhållsstöd nedsatt (9 §).

Bestämmelserna syftar till att förhindra missbruk av underhållssystemet och tar sikte på boföräldrarnas agerande eller underlåtenhet att agera. Reglernas utformning gör att det kan förväntas att Försäkringskassan endast i undantagsfall får anledning att sätta ned underhållsstödet enligt 9 §. Kan det inte läggas boföräldern till last att underhållsbidraget fastställts till ett uppenbarligen för lågt belopp skall underhållsstöd inte sättas ned.

Utgångspunkten är att domstols dom om underhållsbidrag skall respekteras. Har ett underhållsbidrag fastställts av domstol efter en saklig prövning som inte begränsats av parternas yrkanden, medgivanden eller vitsordanden, torde det sällan bli aktuellt för Försäkringskassan att ifrågasätta det underhållsbidrag som fastställts. En boförälder som processat på ett sätt som inte medgett full prövning i underhållsfrågan eller som varit försumlig i sin processföring och t.ex. underlåtit att åberopa relevant bevisning kan utlösa en tillämpning av 9 §.

Bedömningen av om ett underhållsbidrag är uppenbart för lågt måste göras med utgångspunkt i de regler som gäller för underhåll. Frågan om vilken skillnad som skall föreligga mellan det fastställda underhållsbidraget och det underhållsbidrag som den bidragsskyldige enligt reglerna därom bör betala för att det fastställda underhållsbidraget skall komma att anses vara uppenbart för lågt kan inte anges generellt. I ordet uppenbart ligger att avvikelserna skall vara väsentliga. En riktpunkt kan vara att det fastställda bidraget understiger det antagna med åtminstone 1/3 för att det fastställda skall anses vara uppenbart för lågt. I enskilda fall kan det dock finnas anledning att göra en annan bedömning. Hänsyn bör t.ex. tas till storleken på det fastställda och det antagna underhållsbidraget. Är både det fastställda och det antagna underhållsbidraget mycket lågt torde bidraget sällan kunna sägas vara uppenbart för lågt.

Ett i dom eller ett i utlandet verkställbart avtal om underhållsbidrag kan vara uppenbart för lågt utan att det kan riktas någon avgörande kritik mot hur underhållsbidragets belopp har räknats fram. Så kan vara fallet när det i domen eller avtalet om underhållsbidrag har beaktats att den bidragsskyldige fullgör sin underhållsskyldighet genom att tidvis ha barnet hos sig och umgängesavdragets storlek har beräknats på ett sätt som Försäkringskassan inte kan medge då det är oförenligt med bestämmelserna om umgängesavdrag (se paragrafens andra stycke samt 23 § andra stycket och 10 § fjärde stycket).

Försäkringskassan har ingen beslutanderätt i fråga om underhållsbidragets storlek. Beslutanderätten för Försäkringskassan är alltså begränsad till prövningen om underhållsbidraget uppenbarligen understiger vad den bidragsskyldige bör betala (jfr JO:s ämbetsberättelse 1982/83 s. 209 f.).

Ändringen i *andra stycket* innebär att det numera finns en hänvisning också till bestämmelserna om nettoberäkning i 28 a–28 c §§. Härvid likställs ett utländskt avtal om umgänge som erkänns i Sverige och kan verkställas här, med ett avtal om umgänge som är godkänt av socialnämnden. Nettoberäkning är alltså möjlig i de fall då Försäkringskassan trätt in i barnets rätt till underhållsbidrag. I fråga om den del av obetalda underhållsbidrag som överstiger underhållsstödet – det s.k. överskjutande beloppet – kvarstår vid nettoberäkning (liksom vid umgängesavdrag) den bidragsskyldiges rätt till avdrag enligt tillämpliga civilrättsliga regler. En begäran av den bidragsskyldige på verkställighetsstadiet om nedsättning av det överskjutande beloppet torde även utomlands normalt vara att jämställa med en invändning om att han eller hon fullgjort sin betalningsskyldighet till viss del.

32 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om anstånd.

Andra stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att Försäkringskassan vid bedömningen av anståndsfrågan får ta hänsyn till om den bidragsskyldige föräldern har lätt realiserbara tillgångar utöver lön m.m. (jfr prop. 1995/96:208 s. 53 och 97). Vad som här avses är bankmedel eller annan lös egendom som utan svårighet eller risk för värdeförstöring kan omsättas av den bidragsskyldige såsom aktier, obligationer eller andra värdepapper. Av att det skall vara fråga om lättrealiserade tillgångar får också anses följa att lösa saker (lösöre) som används i dennes hushåll normalt faller utanför. Detsamma gäller fast egendom och bostadsrätt till en lägenhet som tillhör den bidragsskyldige. Egendom som omfattas av beneficiereglerna i 5 kap. utsköningsbalken skall inte beaktas. En lägenhet med bostadsrätt som den bidragsskyldige bor i faller därför normalt bort redan på grund av dessa regler.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

33 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om fortsatt anstånd.

Andra stycket är ändrat. Bestämmelserna tar sikte på vad den bidragsskyldige skall betala på grund av anståndet sedan beslutet om anstånd upphört. Den bidragsskyldige skall numera betala 1,5 gånger det belopp som han eller hon annars skulle ha betalat enligt 21 § eller, sedan underhållsskyldigheten för något barn upphört, skulle ha fastställts till enligt 21 §. Det minsta beloppet som skall betalas är 150 kronor per barn och månad.

Anser sig den bidragsskyldige inte kunna betala beloppet, kan han eller hon efter ansökan få anstånd med betalningen helt eller delvis. Därvid är bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsköningsbalken tillämpliga.

Överväganden finns i avsnitt 9.1.

35 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om eftergift.

Försäkringskassan får på ansökan efterge statens fordringar på återbetalningsskyldighet och ränta helt eller delvis, om det finns synnerliga skäl med hänsyn till den bidragsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden. I fråga om förutsättningar för eftergift, se prop. 1995/96:208 s. 52 ff. och s. 98 f.

Genom ett tillägg har Försäkringskassan fått möjlighet att på eget initiativ efterge statens fordringar. Möjligheten är avsedd att komma till användning i bl.a. fall där en eftergift av skulden är nödvändig för att en rehabilitering skall lyckas eller fall där den bidragsskyldige riskerar att slås ut socialt samtidigt som han eller hon själv inte är i stånd eller kan förmås att göra en ansökan. En annan situation kan vara att Försäkringskassan beslutar att efterge en fordran på återbetalningsskyldighet i ett fall där den bidragsskyldige har inskränkt sin ansökan till fordran på återbetalning och det finns anledning att pröva om också den på fordringen belöpande räntan bör efterges.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

14.2 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken

7 kap.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om en bidragskyldig förälders rätt till avdrag på underhållsbidraget vid umgänge med barn.

Andra stycket är nytt. I stycket anges att inte bara hela kalenderdygn (kl. 00.00–24.00) skall berättiga till umgängesavdrag (jfr prop. 1978/79:12 s. 161 och prop. 1997/98 s. 67). Även det dygn då barnet överlämnas till den bidragsskyldige och det dygn då barnet återlämnas skall numera beaktas. Det sker genom att återlämnandedygnet räknas som ett helt dygn. Detta gäller dock inte om barnet hämtas och lämnas under samma kalenderdygn. Umgänge under dagtid utan övernattningsbeaktas inte vid dygnsberäkningen enligt första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

I *tredje stycket*, som motsvarar det tidigare andra stycket, har en följdändring gjorts. *Fjärde stycket* motsvarar det tidigare tredje stycket.

Sammanfattning av Underhållsstödsutredningens betänkande SOU 2003:42

Underhållsstödsutredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Utgångspunkten för uppdraget har varit att det nuvarande underhållsstödssystemet fungerar i huvudsak väl. Syftet med översynen har varit att få systemet att fungera bättre.

I betänkandet föreslås en rad ändringar i reglerna om underhållsstöd. Vidare föreslås ändringar i föräldrabalken, utskökningsbalken och lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Ett flertal förordningsändringar föreslås också.

Underhållsstödets belopp, m.m.

Underhållsstödet skall även i fortsättningen motsvara ungefär hälften av normalkostnaden för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget.

Utredningen anser att underhållsstödets belopp för närvarande inte bör ändras.

De beräkningar som utredningen har gjort visar att stödet över tid väl täcker hälften av kostnaderna för ett barns normalbehov sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget. Kostnaderna för ett barn varierar dock beroende på barnets ålder. En differentiering av stödets belopp i enlighet med de av utredningen framräknade kostnaderna för barn i olika åldrar skulle innebära att stödet sänktes för barn i åldern 0–14 år och höjdes för de äldre barnen. En sådan reform skulle innebära sänkt stöd för drygt sju av tio barn. Med hänsyn till de ekonomiska problem en sänkning av underhållsstödets belopp skulle kunna innebära för barn och boföräldrar är utredningen inte beredd att föreslå en sådan. Utredningen förordar i stället en mjukare anpassning av stödet.

Utredningen anser att stödet även i fortsättningen bör betalas ut månadsvis i förskott. Utbetalningsdagen föreslås dock framflyttad från den 20 i utbetalningsmånaden till den sista vardagen i månaden.

Inkomstprövning av utfyllnadsdelen i underhållsstödet

Utredningen föreslår att utfyllnadsdelen i underhållsstödet – dvs. den del av bidraget som en bidragsskyldig förälder inte är skyldig att återbetala, det rena stödet från staten – skall prövas mot boförälderns inkomst. Utfyllnadsdelen föreslås minska med 40 procent av den inkomst som överstiger 360 000 kr per år om boföräldern är underhållsskyldig mot ett barn. Är boföräldern underhållsskyldig mot två barn eller mot tre eller flera barn föreslås gränsen läggas vid 380 000 kr respektive 400 000 kr.

Syftet med förslaget är i första hand att öka legitimiteten i systemet och att betona båda föräldrarnas ansvar för barnets försörjning.

Försörjningen av barn skall givetvis prioriteras högt av en förälder. Skyldigheten att försörja barn innebär att föräldern måste anpassa sina egna utgifter efter denna skyldighet. Samtidigt anser utredningen att det är rimligt att en bidragsskyldig förälder får förbehålla sig ett skäligt belopp för sin egen försörjning innan han eller hon åläggs att återbetala underhållsstöd.

Utredningen förordar därför att det grundavdrag som görs när återbetalningsskyldigheten bestäms – för närvarande 72 000 kr – skall höjas. För bidragsskyldiga som bor i Stor-Stockholm eller Stor-Göteborg förordas ett grundavdrag på 153 900 kr, för bidragsskyldiga som bor i en kommun som har fler än 75 000 invånare förordas ett grundavdrag på 145 700 kr och för övriga bidragsskyldiga förordas ett grundavdrag på 141 700 kr. Samtidigt justeras de procentsatser som bestämmer återbetalningsbeloppets storlek.

Överskottet (netto efter ett schablonavdrag för kommunalskatt om 31 procent), dvs. 69 procent av inkomsten över grundavdraget, fördelas lika mellan samtliga den bidragsskyldiges barn.

För en bidragsskyldig med ett barn tas 69 procent av överskottet i anspråk för återbetalning av underhållsstöd, dock givetvis högst det belopp som barnet får i underhållsstöd (som regel 1 173 kr per månad). För en bidragsskyldig som har två barn varav ett får underhållsstöd tas 34,5 procent av överskottet i anspråk upp till underhållsstödets belopp.

I dag återbetalar en bidragsskyldig förälder med en årsinkomst på 180 000 kr och med två barn som båda får underhållsstöd 2 070 kr i månaden. Med de förordade reglerna skulle återbetalningsskyldigheten, om det antas att den bidragsskyldige bor i Stor-Stockholm, sänkas till 1 500 kr. Vid en årsinkomst på 150 000 kr innebär de förordade reglerna att återbetalningsskyldigheten sänks från 1 494 kr till noll kr.

Flertalet bidragsskyldiga föräldrar återfinns i de inkomstlägen som får de största förbättringarna med de nya reglerna.

Vidare föreslås att återbetalningsskyldigheten skall falla bort om det sammanlagda återbetalningsbeloppet för en månad blir lägre än 100 kr. Detta innebär en skärpning jämfört med i dag. I dag gäller att återbetalningsskyldigheten faller bort om månadsbeloppet för ett barn blir lägre än 100 kr. Med förslaget tas den betalningsförmåga som finns i anspråk i större omfattning än i dag samtidigt som reglerna blir mer rättvisa.

Det föreslås vidare en tidsgräns på tre år för jämkning och omprövning av återbetalningsskyldigheten.

Anpassning av återbetalningsskyldigheten efter ändrade inkomstförhållanden

Utredningen har övervägt möjligheten att basera återbetalningsskyldigheten på en mer aktuell inkomst än i dag. Utredningen har dock inom ramen för den tid som stått till buds inte haft möjlighet att analysera en ändring tillräckligt noggrant. Frågan bör dock övervägas ytterligare och utredningen förordar att det fortsatta arbetet inriktas på ett alternativ som innebär att beräkningarna utgår från att aktuell inkomst motsvarar inkomsten enligt det taxeringsbeslut som fattats närmast före februari

månad det är återbetalningsskyldigheten avser justerad med hänsyn till den allmänna löneutvecklingen. Avviker den aktuella inkomsten från den sålunda framräknade inkomsten skall återbetalningsskyldigheten kunna jämkas så att den anpassas efter de faktiska förhållandena. I efterhand görs sedan en avstämning med verklig inkomst och en slutlig återbetalningsskyldighet fastställs. Fastställs återbetalningsskyldigheten till ett lägre belopp än vad den bidragsskyldige enligt det preliminära beslutet betalat, skall skillnaden betalas ut till den bidragsskyldige. Fastställs återbetalningsskyldigheten till ett högre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med det preliminära beslutet betalat, skall den bidragsskyldige betala in skillnaden till försäkringskassan. För staten skulle metoden innebära minskade kostnader eftersom de flesta bidragsskyldiga får höjda inkomster från år till år. För bidragsskyldiga som fått en minskad inkomst på grund av t.ex. sjukdom eller arbetslöshet skulle metoden innebära att deras betalningsskyldighet baseras på aktuella förhållanden, vilket skulle minska risken för skuldsättning.

Indrivning

Utredningen föreslår att fordringar avseende återbetalningsskyldighet som regel skall överlämnas till indrivning senast när den äldsta fordringen är fem månader gammal och detta även i pågående ärenden. I dag lämnas fordringar i regel över redan efter två månader. Förslaget innebär ett större handlingsutrymme och minskad risk för att en bidragsskyldig vid tillfälliga ekonomiska svårigheter blir föremål för indrivning.

Det föreslås vidare att indrivning normalt inte skall begäras om fordringarna understiger 500 kr. I dag finns inte någon nedre beloppsgräns.

Dagens regler för hur en betalning skall fördelas mellan olika barn och krediteras olika fordringar anses svåra att förstå och ibland kan missförstånd leda till att en bidragsskyldig blir föremål för indrivning som hade kunnat undvikas om han eller hon rätt förstått reglerna. Reglerna ger också upphov till ett omfattande administrativt arbete för kronofogdemyndigheterna.

Utredningen föreslår att reglerna förenklas. Influtna medel – såväl frivilliga, inte riktade, betalningar som medel som tas ut vid löneutmätning – skall i framtiden krediteras den äldsta fordringen.

För att snabba upp förfarandet och undvika att en skuld byggs upp innan den bidragsskyldige är delgiven föreslås att den försäkringskassa som beviljar underhållsstöd skall vara behörig att i samband därmed också fatta beslut om återbetalningsskyldighet.

Umgänge

Utredningen föreslår att rätten till umgängesavdrag skall utvidgas – överlämnandedagen och återlämnandedagen skall tillsammans räknas som ett helt dygn – och att avdraget skall knytas till underhållsstödets belopp i stället för till återbetalningsbeloppet. Avdraget kommer därmed i normalfallet att uppgå till 1/40 av 1 173 kr, dvs. 29 kr per dygn. Det föreslås vidare att de bidragsskyldiga som har det sämst ställt – de som inte är återbetalningsskyldiga och de som har så låga återbetalningsbe-

lopp att de inte kan tillgodogöra sig avdraget – skall ha rätt att få beloppet utbetalat till sig. Vid avdrag eller utbetalning sätts underhållsstödets belopp ned med motsvarande belopp.

Vidare föreslås att umgänge skall kunna beaktas redan när återbetalningsskyldigheten fastställs. Denna s.k. nettoberäkning föreslås ske när umgänge beslutats i en dom eller i ett av socialnämnden godkänt avtal. För att nettoberäkning skall ske krävs att umgänget uppgår till minst 30 hela dygn per år. Även här föreslås att de bidragsskyldiga som har det sämst ställt skall kunna få beloppet utbetalat till sig. Medges nettoberäkning sätts underhållsstödets belopp ned med motsvarande belopp.

Förslagen syftar till att underlätta umgänge med barnet och till att fördela kostnaderna vid umgänge på ett mera rättvist sätt mellan föräldrarna än som sker i dag.

Utredningen föreslår också att Socialstyrelsen får i uppdrag att utvärdera reglerna om ekonomiskt bistånd för umgängesresor.

Anstånd och eftergift

För att underlätta en snabbare reglering av anståndsskulder föreslås att det belopp som skall betalas efter det att ett beslut om anstånd löpt ut skall motsvara 1,5 gånger det återbetalningsbelopp som annars skulle ha fastställts, dock minst 150 kr per barn och månad. Den bidragsskyldige är dock inte skyldig att betala ett högre belopp än att han eller hon får behålla vad som behövs för eget och familjens underhåll enligt bestämmelserna om förbehållsbelopp i utökningsbalken.

Det föreslås att försäkringskassorna på eget initiativ och alltså utan ansökan skall få efterge statens fordran avseende återbetalningsskyldighet m.m.

Utfyllnadsbidrag

Utredningen föreslår att reglerna ändras så att ett barn som fått utfyllnadsbidrag inte skall behöva riskera att få betala tillbaka något av detta bidrag till följd av att den särlevande förälderns taxering ändras. Det föreslås också vissa förtydliganden i reglerna för omprövning och jämkning av utfyllnadsbidrag.

Undertecknande av ansökan om förlängt underhållsstöd

Utredningen föreslår att ansökan om förlängt underhållsstöd skall kunna göras av den studerande även om han eller hon vid ansökningstillfället ännu inte fyllt 18 år. Härigenom blir det möjligt för den unge att ansöka om stöd i så god tid att det inte blir något uppehåll i utbetalningen mellan det ordinära underhållsstödet och det förlängda underhållsstödet. Samtidigt blir det den unge själv som lämnar de uppgifter som ligger till grund för bedömningen av ansökan, vilket är naturligt eftersom eventuella återkrav riktas mot honom eller henne.

Lön och andra inkomster som betalas ut i eller från utlandet kan inte tas i anspråk genom löneutmätning. För att öka möjligheterna att ta i anspråk sådana medel införs en möjlighet för försäkringskassan att i dessa fall träda in i barnets rätt till underhållsbidrag. Fordran på underhållsbidrag kan nämligen som regel drivas in i utlandet medan möjligheten att driva in en fordran avseende återbetalningsskyldighet är mycket små.

För att förhindra att underhållsbidrag fastställs till ett för lågt belopp ges försäkringskassan möjlighet att förelägga boföräldern inte endast att ett underhållsbidrag skall fastställas utan också att det skall fastställas till ett belopp som inte uppenbarligen understiger vad den bidragsskyldige bör betala. Är det fastställda beloppet uppenbarligen för lågt och kan detta läggas boföräldern till last lämnas inte underhållsstöd med högre belopp än underhållsbidraget.

Samförståndslösningar

Det är självklart att barnets möjligheter till en nära och god kontakt med båda föräldrarna underlättas om föräldrarna kan samarbeta i frågor som rör barnet. Senare års reformer har i första hand varit inriktade på frågor om vårdnad, boende och umgänge. Enligt utredningen är det angeläget att föräldrarna får hjälp att i samförstånd lösa också frågor om barnets försörjning.

Utredningen anser därför att kommunerna i framtiden bör vara skyldiga att sörja för att föräldrar kan erbjudas samarbetsamtal också i fråga om barnets försörjning. Utredningen anser också att kommunerna bör vara skyldiga att sörja för att föräldrar får hjälp med att träffa avtal om underhåll.

En administrationsavgift

För bidragsskyldiga föräldrar som är skyldiga att återbetala hela eller en del av underhållsstödet till staten införs en administrationsavgift. Avgiften föreslås uppgå till 50 kr per månad. Genom avgiften får staten täckning för en del av de administrationskostnader som är förenade med underhållsstödssystemet (445 miljoner kr per år).

Betalas minst det belopp som annars skulle ha betalats till staten direkt till barnet utgår ingen avgift. Avgiften kan därmed bidra till att föräldrar i större utsträckning reglerar frågor om barnets försörjning direkt mellan sig.

Boföräldrar och barn med sekretesskyddad adress

En ansökan om underhållsstöd prövas av sökandens försäkringskassa och den försäkringskassan skall omedelbart underrätta den andra föräldern om ansökan. Beviljas underhållsstöd skall den andra föräldern delges beslutet. Han eller hon får då kännedom om vilken försäkringskassa boföräldern och barnet tillhör och därmed också i vilket län de bor. För att boföräldrar och barn som behöver skydd skall kunna känna sig trygga

och inte behöva avstå från att söka underhållsstöd föreslår utredningen att ansökan skall kunna prövas av den bidragsskyldiges försäkringskassa, om sekretess gäller för boförälderns eller barnets folkbokföringsuppgifter. Bilaga 1

Information

Utredningen anser att informationen om lagen om underhållsstöd bör förbättras och lyfter fram ett antal områden där informationsinsatser är särskilt angelägna.

Ikraftträdande

De flesta författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 februari 2005.

För att försäkringskassorna skall få tid på sig att fatta de beslut som föranleds av ändringarna föreslås dock att ändringarna i vissa delar skall träda i kraft redan den 1 november 2004 men tillämpas för tid från och med den 1 februari 2005. De regler som avser återbetalningsskyldighet och behovsprövning av utfyllnadsdelen i underhållsstödet föreslås träda i kraft den 1 november 2004 och tillämpas i fråga om underhållsstöd och återbetalningsskyldighet som avser tid efter den 31 januari 2005.

Efter remiss har yttranden över Underhållsstödsutredningens betänkande (SOU 2003:42) avgetts av Justitieombudsmannen (JO), Hovrätten för Övre Norrland, Linköpings tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Stockholm, Länsrätten i Skåne län, Domstolsverket, RFV, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen (BO), Riksskatteverket (RSV), Konsumentverket (KOV), Statskontoret, Jämställdhetsombudsmannen (JÄMO), Juridiska Fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Juridiska Fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Svenska Kommunförbundet, Socialnämnden i Göteborg, Socialnämnden i Karlskrona, Skuld-saneringsutredningen (Ju 2002:15), Personsäkerhetsutredningen (Ju2001:10), Landsorganisationen i Sverige (LO), Försäkringskassaförbundet (FKF), Försäkringskassan Stockholm – Utlandskontoret, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Sveriges Kronofogdar, Familjerätts-sociomomernas riksförening, Riksförbundet BRIS, Riksförbundet för Familjers Rättigheter (RFFR), Riksorganisationen för Kvinnojourer och Tjejjourer i Sverige (ROKS), Riksorganisationen Sveriges Makalösa Föräldrar, Sv. Kvinnojourers Riksförbund (SKR), Umgängesrätts Föräldrarnas Riksförening (UFR) och Föreningen Enastående Föräldrar.

Riksrevisionsverket (RRV), 2002 års vårdnadskommitté, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Central-organisation (SACO), Sveriges Domareförbund, Sammanslutningen för Sveriges Juridiska Byråer, Rädda barnen, Fredrika-Bremer-Förbundet, Yrkesföreningen för budget och skuldrådgivare, Föreningen barns rätt till två föräldrar (BRITT), Föreningen Styvmorsviolen, Föreningen Söndagsbarn, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS) och Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor (RIFFI) har beretts tillfälle att avge yttrande men avstått från att yttra sig.