



2020-11-02

Juridiska fakultetskansliet

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande över promemorian En justerad indragningsbestämmelse i underhållsstödet

Fakultetsnämnden vid juridiska fakulteten, Stockholms universitet, får härmed avge följande yttrande över rubricerad promemoria från Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd, BUMS (S 2018:13).

1. Barn- och barnrättsperspektivet

Fakultetsnämnden vill till att börja med understryka vikten av att barn- och barnrättsperspektivet kommer att präglare reformeringen av underhållsstödet. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som sedan 2020-01-01 gäller som svensk lag, ska det vid alla beslut och andra åtgärder som rör barn finnas ett tydligt barnperspektiv. Av grundläggande betydelse är barnkonventionens principer om icke-diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), rätten till liv och utveckling (artikel 6) och rätten att komma till tals och få sin mening respekterad (artikel 12).

Enligt barnkonventionen har varje barn vidare rätt att bli omvårdnad av sina föräldrar (artikel 7). Konventionsstaterna har att respektera rätten för ett barn som är skilt från den ena eller båda föräldern att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och en direktkontakt med båda föräldrarna så länge det inte strider mot barnets bästa (artikel 9.3).

Av särskild betydelse för frågor om underhållsstöd är konventionsstaternas erkännande av varje barns rätt att åtnjuta social trygghet. Inom socialförsäkringen ska förmåner beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som ansvarar för barnets underhåll har (artikel 26). Konventionen slår också fast att varje barn har rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling (artikel 27.1) och det är föräldrarna som inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser har huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som eftersträvas (artikel 27.2). Konventionsstaterna ska dock vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrarna och andra som är ansvariga för barnet att uppnå denna levnadsstandard och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta nödvändiga stödprogram (artikel 27.3). Konventionsstaterna ska vidare vidta alla lämpliga åtgärder för att

Juridiska fakultetsnämnden

säkerställa indrivning av underhåll för barnet från föräldrar eller andra som har ett ekonomiskt ansvar för barnet (artikel 27.4).

2. Gällande bestämmelser om underhåll och underhållsstöd till barn

Enligt föräldrabalken (FB) är föräldrar underhållsskyldiga gentemot sina barn efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade förmåga (7:1 FB). När ett barn varaktigt bor med bara en av föräldrarna ska den andra föräldern fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag för barnet (7:2 FB).

Om en bidragsskyldig förälder av olika anledningar inte fullgör sin underhållsskyldighet enligt FB är det enligt fakultetsnämndens mening av stor betydelse att samhället i enlighet med barnkonventions bestämmelser genom underhållsstöd och förlängt underhållsstöd enligt socialförsäkringsbalken (SFB) garanterar att barn till särlevande föräldrar får ett underhåll. Ett barn som fyllt 18 år har om han eller hon går i skola rätt till förlängt underhållsstöd till det år barnet fyller 20 år (18:2, 6 och 14 SFB).

Fullt underhållsstöd uppgår till 1 573 kr i månaden till och med månaden när barnet fyller 11 år, därefter 1 723 kr i månaden till och med månaden när barnet fyller 15 år och 2 073 kr i månaden efter att barnet fyllt 15 år (18:20 SFB). Underhållsstöd kan även lämnas som utfyllnadsbidrag och betalas ut av Försäkringskassan. När underhållsstöd lämnas till ett barn ska den bidragsskyldige föräldern i förskott för varje månad betala ett belopp till Försäkringskassan som helt eller delvis motsvarar underhållsstödet (19:2 SFB).

3. Indragning av underhållsstöd

3.1 Lagstiftarens ambition att få föräldrarna att träffa avtal om underhållsbidrag

Fakultetsnämnden har förståelse för den reform som genomfördes 2016 och som syftade till att öka förutsättningarna för att regleringen av barns underhåll görs utanför systemet med underhållsstöd genom de civilrättsliga regleringarna. Som ett led i reformarbetet ska Försäkringskassan bistå föräldrarna med hjälp och stöd att beräkna underhållsbidrag och att utforma avtal om sådant bidrag. Samtidigt var tanken att underhållsstöd inte längre ska lämnas om föräldrarna har faktiska möjligheter att hantera underhållsfrågan.¹

I detta syfte infördes en indragningsbestämmelse som innebär att fullt underhållsstöd inte längre ska lämnas om den bidragsskyldige föräldern i rätt tid under *minst sex månader i följd har betalat det fastställda betalningsbeloppet* till Försäkringskassan (18:9 a SFB). En period om sex månader ansågs vara tillräcklig för att det ska kunna konstateras att den bidragsskyldige har förutsättningar att fullgöra sina förpliktelser.²

3.2 Utredningens förslag angående ändrad tid för att indragning ska kunna ske

BUMS föreslår nu att den tid under vilken den bidragsskyldige föräldern ska ha betalat på föreskrivet sätt innan indragning kan ske ändras från minst sex månader till *minst tolv månader* (18:9 a SFB). Vidare föreslås, fastän inte genom lag, att när en bidragsskyldig betalat på föreskrivet sätt under mer än sex månader i följd till Försäkringskassan bör denna *intensifiera dialogen* med föräldrarna och vid förlängt underhållsstöd även med den studerande, om att reglera underhållet utanför underhållssystemet (s. 69). Som motiv till förslaget anför utredningen att

¹ Prop. 2014/15:145, s. 35.

² Ibid. s. 33 f.

betalning i rätt ordning under tolv månader ger bättre underlag för att bedöma om den bidragsskyldige föräldern har betalningsförmåga även framgent. Vidare anför utredningen att en längre tid ger bättre förutsättningar för föräldrarna att förbereda sig på att hantera underhållet själva och för Försäkringskassan att ge dem stöd för detta. Risken anses också minska för att indragning sker i ärenden där den bidragsskyldige föräldern troligen inte kommer att betala underhåll efter indragningen (s. 69).

Enligt fakultetsnämndens mening företer generella tidsfrister lätt problem som innebär att kortare tid i vissa fall kan vara tillräcklig och att längre tid i andra fall är erforderlig. Fakultetsnämnden tillstyrker ändå förslaget om en förlängning av den tid under vilken den bidragsskyldige föräldern ska ha betalat på föreskrivet sätt innan indragning kan ske till minst tolv månader. Detta framstår som välmotiverat mot bakgrund av att den privata ekonomin i många fall under ett år kan variera på grund av säsongarbete, arbetslöshet, sjukdom, studier och föräldraledighet. Förslaget framstår även som betydelsefullt ur ett barnperspektiv. Inte sällan har föräldrarna nyligen genomgått en separation som skapat osäkra ekonomiska förutsättningar rörande boendet, umgänget med barnen och familjens kostnader i övrigt. Förslaget ger också Försäkringskassan mer tid för att genomföra den dialog med berörda parter som den har att fullgöra för att få till stånd civilrättsliga avtal om underhållsbidrag.

4. Förlängning av underhållsstöd på grund av särskilda skäl

Även om den bidragsskyldige under föreskriven tid i rätt ordning till Försäkringskassan har fullgjort sin betalning ska enligt gällande rätt underhållsstöd ändå lämnas om det finns *särskilda skäl* (18:9 a SFB). Bestämmelsen som infördes 2016 har enligt fakultetsnämndens mening en viktig funktion att fylla med hänsyn till att förhållandena i hög grad kan variera från fall till fall.

4.1 Utredningens förslag om förtydligande av kravet på särskilda skäl

Utredningen föreslår nu inte någon materiell ändring av lagtexten utan gör för egen del i promemorian vissa förtydliganden av vad som bör förstås med kravet på särskilda skäl. Enligt utredningen kan man skilja mellan två typer av skäl.

Den ena typen innebär att det i vissa situationer kan vara olämpligt att de berörda personerna har kontakt med varandra, vilket medför att förutsättningar för att lösa underhållsfrågan saknas. Någon av föräldrarna eller barnet kan ha skyddade personuppgifter eller kontaktförbud eller det kan finnas en hotbild från någon av föräldrarna som innebär att det finns risk för att kontakt mellan parterna leder till att någon av föräldrarna eller barnet utsätts för hot eller faktiskt blir utsatt för våld eller kränkning. Samarbetssvårigheter mellan parterna kan också lägga hinder i vägen för erforderliga kontakter.

Så länge inte HFD genom prejudikat lagt hinder i vägen anser fakultetsnämnden det möjligt att beakta dessa omständigheter även vid en tolkning av begreppet särskilda skäl inom ramen för den lagstiftning som infördes 2016. Nämnden instämmer dock i utredningens synpunkter och vill åter betona vikten av att bedömningarna har ett tydligt barnperspektiv som inbegriper hur barnet kan komma att påverkas av föräldrarnas kontakter rörande underhållsfrågorna. De synpunkter rörande hotbilder som framfördes i samband med reformeringen av föräldrabalkens bestämmelser om vårdnad, boende och umgänge med syfte att stärka barnperspektivet förtjänar relevans också här.³ Det måste enligt fakultetsnämndens mening anses vara ett statens ansvar att i situationer där en

³ Jfr prop. 2005/06:99, s. 42 f.

kontakt mellan berörda personer inte är lämplig tillgodose barnets behov av underhåll genom underhållsstöd.

Den andra typen av särskilda skäl utgörs enligt utredningen av fall då det framstår som osannolikt att den bidragsskyldige föräldern skulle betala underhållet i rätt tid om underhållsstödet drogs in. Vid denna bedömning kan beaktas att den bidragsskyldige tidigare visat en ovilja eller oförmåga att betala underhåll i rätt ordning och att denna ovilja eller oförmåga kvarstår. Det måste enligt fakultetsnämndens mening anses vara ett statens ansvar att också i sådana situationer tillgodose barnets behov av underhåll genom underhållsstöd. Det är också anledning betona vikten av en viss långsiktighet i prövningarna så att familjerna inte ständigt blir utsatta för förnyade prövningar av underhållsfrågorna som kan skapa oro och rättsosäkerhet i familjerna.

4.2 Utredningens förslag om en bestämd tidsperiod för fortsatt underhållsstöd på grund av särskilda skäl

Utredningen föreslår vidare införande av en bestämmelse enligt vilken ett beslut om fortsatt underhållsstöd på grund av särskilda skäl ska gälla för viss tid om minst tre månader och högst tre år (18:9 a st. 2 SFB). Tanken är att det ska ske en avvägning mellan vikten av att de berörda inte blir kvar i underhållsstödet längre än nödvändigt och att tiden inte är så kort att en ny prövning inte är lämplig eller meningsfull. När perioden löpt ut är det meningen att en ny prövning ska göras efter att den bidragsskyldige föräldern har betalat på föreskrivet sätt under minst tre månader (s. 75).

Enligt fakultetsnämndens mening finns det goda skäl att införa fasta tidsperioder för fortsatt underhållsstöd som medger en viss flexibilitet med hänsyn till att behovet av underhållsstöd kan variera från fall till fall och från tid till annan.

De av utredningen framlagda förslagen och stora delar av lagstiftningen om underhållsstöd generellt kännetecknas av en långt driven ambition att månad för månad överväga huruvida och i vilken utsträckning underhållet ska utgå i form av underhållsstöd från Försäkringskassan eller genom underhållsbidrag direkt från den underhållsskyldige föräldern. En sådan ordning kan förvisso ge materiellt riktiga resultat för varje månad, men leder också lätt till en betydande rättsosäkerhet som gör det vanskligt för parterna att förutse utfallet och att planera sin ekonomi. Omprövningar av underhållsstödet och förnyade diskussioner kring regleringen av underhållsbidraget som återkommer varje kvartal kan ur ett barnperspektiv vara till men för tryggheten i familjen. Detta gäller särskilt om föräldrarna har betydande samarbetssvårigheter och den bidragsskyldiges betalningsförmåga är osäker. Ständiga omprövningar får inte bidra till att höja konfliktnivån i familjen.

Längre tidsperioder och fastare regler om förslagsvis minst ett år och högst tre år för fortsatt stöd skulle därför kunna tjäna rättssäkerhetens intressen. System med ständiga omprövningar måste även vara en tung belastning för Försäkringskassan.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av adjungerade professorn i civilrätt Göran Lind. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Jessika van der Sluijs. Föredragande har varit kanslichef Catharina Sitte Durling.



Jessika van der Sluijs

Catharina Sitte Durling