

Partsställning i ärenden om underhållsstöd

Försäkringskassans ställningstaganden

I ärenden om fullt underhållsstöd enligt 18 kap. 20 § socialförsäkringsbalken (SFB) ska, förutom boföräldern eller den studerande, den bidragsskyldiga föräldern anses vara part. Detsamma gäller i de fall underhållsstödet har minskats med belopp som motsvarar avdrag för återkommande umgänge enligt 18 kap. 29 § SFB.

I ärenden om underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag enligt 18 kap. 21, 22 och 24 §§ SFB ska den bidragsskyldiga föräldern inte anses vara part.

I ärenden om avdrag för återkommande umgänge enligt 19 kap. 22–25 §§ SFB ska, förutom den bidragsskyldiga föräldern, även boföräldern anses vara part.

Bakgrund och överväganden

Behov av klargörande

Frågan om den bidragsskyldige föräldern är part i ärende om underhållsstöd eller inte får bl.a. betydelse för frågan om förvaltningslagens bestämmelser om partsinsyn, kommunikering och rätt att få beslut ska tillämpas i förhållande till den bidragsskyldige föräldern, eller om det endast är handläggningsbestämmelserna i 18 kap. 38–43 §§ SFB som ska tillämpas i förhållande till hen. Motsvarande gäller för boföräldern i ärende om avdrag för återkommande umgänge enligt 19 kap. 22–25 §§ SFB.

Det går inte att direkt utläsa i lag, praxis, förarbeten eller doktrin om den bidragsskyldiga föräldern ska anses vara part i ärende om underhållsstöd/förlängt underhållsstöd respektive om boföräldern ska anses vara part i ärende om avdrag för återkommande umgänge enligt 19 kap. 22–25 §§ SFB. Det behöver därför klargöras i ett rättsligt ställningstagande.

Allmänt om partsbegreppet

Det finns inte någon definition av vad som avses med uttrycket part vare sig i den nu gällande förvaltningslag (2017:900) eller i 1971 eller 1986 års förvaltningslagar. I den tidigare lagstiftningen användes uttrycket “sökande, klagande eller annan part”. Sökande är den som hos en myndighet ansöker om en offentligrättsligt reglerad åtgärd. En klagande är den som överklagar ett förvaltningsbeslut. Det kan t.ex. vara en sökande som fått avslag på sin ansökan eller någon som påverkas av ett ingripande och vill att beslutet ska upphävas eller ändras. Med uttrycket annan part avsågs bl.a. den som är föremål för ett tillsynsärende och därmed har ställning som s.k. förklarande part. Den som i någon annan egenskap har ett intresse i saken anses normalt sett inte som part i första instans. Skulle dennes intresse i saken vara sådant



att han eller hon anses ha rätt att överklaga myndighetens beslut, kan personen i fråga bli part i högre instans. Intressenten uppträder då som klagande i det ärende i en högre instans som inleds genom överklagandet. En förutsättning för att någon ska anses som part i första instans är dock att denne bedöms ha ett sådant intresse i saken som ger en rätt att överklaga det kommande beslutet, dvs. att personen i fråga är saklegitimerad (Förvaltningslagen, en kommentar, Juno version 1, Lundmark, Säfsten).

I doktrinen anges att den enskildes roll i ett förvaltningsärende kan gestalta sig olika beroende på styrkan av hens anknytning till ärendet. Om saken angår hen, kan hen betecknas som intressent eller sakägare. Om hen dessutom deltar i ärendets handläggning och därvid åtnjuter vissa processuella rättigheter, betecknas hen som part. Om hen endast är att betrakta som intressent, och beslutet angår hen kan hen ha rätt att klaga på beslutet och blir då part i det ärende/mål som inleds genom överklagandet (Allmän förvaltningsrätt, version 27, Håkan Strömberg, Bengt Lundell).

Allmänt om underhållstöd

Ett barn har rätt till underhållstöd under de förutsättningar som anges i 18 kap. 4 § SFB, om föräldrarna inte bor tillsammans och en av föräldrarna är boförälder. Med boförälder avses den av föräldrarna som barnet är folkbokfört hos om barnet bor varaktigt endast hos den föräldern (17 kap. 3 § SFB). Det är boföräldern, och inte barnet, som är part i ärende/mål rörande underhållstöd (HFD 2018 ref. 70). Om barnet har fyllt 18 år lämnas förlängt underhållstöd, om även villkoren i 18 kap. 6 § SFB är uppfyllda (18 kap. 2 § SFB). I ärende om förlängt underhållstöd är den studerande part.

När underhållstöd lämnas till ett barn och det finns en bidragsskyldig förälder, ska den föräldern betala ett belopp till Försäkringskassan som helt eller delvis motsvarar underhållstödet (19 kap. 2 § SFB). Med bidragsskyldig förälder avses den som enligt 7 kap. 2 § första stycket föräldrabalken ska fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag till barnet (17 kap. 5 § SFB). I ärende om betalningsskyldighet är endast den bidragsskyldige föräldern part.

Om den bidragsskyldige föräldern bor i utlandet eller uppbär inkomster från utlandet kan Försäkringskassan välja att inte fastställa ett betalningsbelopp och i stället träda in i barnets rätt till underhållsbidrag (19 kap. 29 § SFB). Anledning till denna konstruktion är att det är lättare att driva in civilrättsliga fordringar rörande underhållsbidrag i utlandet. Möjligheterna att driva in offentligrättsliga fordringar utomlands är begränsade.

Om det finns anledning att anta att en bidragsskyldig förälder betalar ett underhåll till barnet som understiger underhållsstödsbeloppet kan i stället utfyllnadsbidrag betalas ut (18 kap. 21, 22 och 24 §§ SFB). Den bidragsskyldige föräldern ska i dessa fall inte betala något till Försäkringskassan.

Om den bidragsskyldige föräldern enligt en lagakraftvunnen dom eller ett avtal som socialnämnden godkänt har barnet hos sig minst 30 hela dygn per år, ska på den bidragsskyldiges begäran ett avdrag tillgodoräknas när betalningsskyldigheten bestäms (19 kap. 22–25 §§ SFB). Har den bidragsskyldige fått tillgodoräkna sig ett sådant avdrag för barnets vistelse hos honom eller henne, ska underhållsstödet minskas med ett belopp motsvarande avdraget (18 kap. 29 § SFB).

Det finns särskilda handläggningsbestämmelser i 18 kap. 38 och 40–43 §§ SFB. I dessa bestämmelser anges bl.a. att den bidragsskyldige föräldern ska underrättas om och ges möjlighet att yttra sig över ansökan om underhållsstöd samt delges vissa beslut, bl.a. beslut om att bevilja underhållsstöd och beslut om betalningsskyldighet. Boföräldern ska underrättas om och ges möjlighet att yttra sig över begäran om beräkning enligt 19 kap. 22–25 §§ SFB samt delges beslut om att medge sådan beräkning och att minska underhållsstödet enligt 18 kap. 29 § SFB.

Är den bidragsskyldiga förälder part i ärende om fullt underhållsstöd?

Den bidragsskyldige föräldern har rätt att begära omprövning av ett beslut om underhållsstöd/förlängt underhållsstöd enligt 18 kap. 20 § SFB och hen är då part i omprövningsärendet. Detta beror på att beslutet anses angå hen.

Den bidragsskyldige föräldern kan även överklaga beslutet, om beslutet har gått hen emot. Detta bekräftas bl.a. av en kammarrättsdom (Kammarrätten i Göteborgs dom den 5 juni 2014 i mål nr 2188-14). Förvaltningsrätten hade avvisat en bidragsskyldig förälders överklagande då hen inte ansågs ha tale rätt. Kammarrätten anförde att båda föräldrarna torde vara parter i ett mål rörande barns rätt till underhållsstöd. Kammarrätten ansåg att beslutet att bevilja underhållsstöd hade gått den bidragsskyldige föräldern emot och att hen därför kunde klaga på beslutet.

Frågan är då om den bidragsskyldige föräldern även ska anses vara part i grundärendet om underhållsstöd hos Försäkringskassan.

I förarbetena till indragningsbestämmelsen i 18 kap. 9 a § SFB med tillhörande nya handläggningsbestämmelser anför regeringen att frågan om huruvida underhållsstöd enligt 18 kap. 20 § SFB fortsättningsvis ska lämnas eller inte har bäring på den ekonomiska situationen för barnet, boföräldern och den bidragsskyldige (prop. 2014/15:145 s. 38 ff).

I ett antal avgöranden från kammarrätten i mål om rätt att ta del av allmän handling gör kammarrätten bedömningen att den bidragsskyldige föräldern är part i ärenden om underhållsstöd (Kammarrätten i Stockholms domar den 3 juli 1997 i mål nr 3053-1997, den 17 september 2010 i mål nr 4283-10 och den 7 maj 2020 i mål nr 2001-20).

Det finns även två JO-beslut som till viss del berör frågan om partsställningen i underhållsstödsärenden. I ett JO-ärende som rörde underhållsstöd anförde Försäkringskassan i sitt svar till JO att den bidragsskyldige föräldern var part i ärendet om underhållsstöd och JO ifrågasatte inte den bedömningen (JO beslut den 18 april 2013, dnr. 6160-2011). I ett annat JO-ärende som rörde underhållsstöd uttalade JO att serviceskyldigheten är begränsad i ärenden där flera enskilda parter är inblandade (JO beslut den 9 oktober 2020, dnr. 3836-2019). Det bör tolkas som att JO anser att både boföräldern och den bidragsskyldige föräldern är parter i ärendet.

Det som eventuellt skulle tala emot att den bidragsskyldige föräldern ska anses vara part i ärendet om underhållsstöd är att man då kan ifrågasätta varför det finns ett behov av särskilda bestämmelser rörande kommunikering och delgivning av beslut i 18 kap. SFB, när det finns liknande bestämmelser i förvaltningslagen. En förklaring till detta skulle emellertid kunna vara att det även finns andra effekter kopplade till dessa bestämmelser. Exempelvis är det tidpunkten då Försäkringskassan skickar ut meddelande enligt 18 kap. 38 § SFB som utgör utgångspunkten för hur långt tillbaka i tiden man kan fastställa en betalningsskyldighet (19 kap. 5 § SFB). Att vissa beslut ska delges den bidragsskyldige föräldern har betydelse för att bedöma när beslutet vinner laga kraft, vilket har betydelse eftersom beslutet rör flera enskilda.

Den bidragsskyldige föräldern påverkas ekonomiskt av beslutet om underhållsstöd och hen deltar även i handläggningen av ärendet. Hen får därför anses ha en stark anknytning till ärendet. Mot bakgrund av det anser Försäkringskassan att övervägande skäl talar för att den bidragsskyldige föräldern ska anses vara part i ärenden om fullt underhållsstöd enligt 18 kap. 20 § SFB. Detsamma gäller ärenden om underhållsstöd som minskats med belopp som motsvarar avdrag för återkommande umgänge enligt 18 kap. 29 § SFB.

Är den bidragsskyldiga förälder part i ärende om utfyllnadsbidrag?

I ärende om utfyllnadsbidrag enligt 18 kap. 21, 22 och 24 §§ SFB påverkas den bidragsskyldige föräldern inte av beslutet i samma utsträckning som i ärenden om fullt underhållsstöd.

Den bidragsskyldige föräldern anses vara part i omprövningsärendet. Förvaltningsrätterna förefaller även godta att den bidragsskyldiga föräldern överklagar beslut om utfyllnadsbidrag, vilket får tolkas som att beslutet angår den bidragsskyldiga föräldern. Det finns emellertid inga avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen som rör frågan om den bidragsskyldiga föräldern har talerätt i dessa ärenden. Det saknas även avgöranden från kammarrätterna i frågan.

Ett beslut om utfyllnadsbidrag medför emellertid ingen betalningsskyldighet vare sig gentemot Försäkringskassan eller gentemot barnet.

Försäkringskassan gör i och för sig en beräkning av vilket belopp den bidragsskyldige föräldern skulle vara skyldig att återbetala till Försäkringskassan om fullt underhållsstöd lämnades till barnet, ett så kallat fiktivt betalningsbelopp. Det fiktiva betalningsbeloppet utgör dock endast ett led i beräkningen av utfyllnadsbidragets storlek. 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). Det ankommer inte på Försäkringskassan att ange vilket belopp som den bidragsskyldige ska betala i underhåll (prop. 2004/05:116 s 52 f och 83).

Mot bakgrund av att den bidragsskyldige föräldern inte berörs ekonomiskt eller på annat sätt av beslutet om utfyllnadsbidrag bedömer Försäkringskassan att den bidragsskyldige föräldern inte kan anses ha en sådan anknytning till ärendet om utfyllnadsbidrag att hen ska anses vara part i ärendet.

Är boföräldern part i ärende om avdrag för återkommande umgänge?

I ärenden om avdrag för återkommande umgänge enligt 19 kap. 22-25 §§ SFB är det den bidragsskyldiga föräldern som begär avdrag och hen är därför part i det ärendet.

Om avdrag medges får det en direkt påverkan på det underhållsstöd som betalas till boföräldern. Både den bidragsskyldiga föräldern och boföräldern har rätt att begära omprövning av och överklaga beslutet (jfr. prop. 2004/05:116 sid. 85).

Mot bakgrund av att boföräldern är delaktig i handläggningen av ärendet, att hen berörs ekonomiskt av beslutet och att hen har rätt att begära omprövning av och överklaga beslutet måste boföräldern anses vara part i ärende om avdrag för återkommande umgänge.

Aktuella bestämmelser, rättspraxis m.m.

Prop. 2004/05:116

Prop. 2014/15:145

Kammarrätten i Stockholms dom den 3 juli 1997 i mål nr 3053-1997

Kammarrätten i Stockholms dom den 17 september 2010 i mål nr 4283-10

Kammarrätten i Göteborgs dom den 5 juni 2014 i mål nr 2188-14

Kammarrätten i Stockholms dom den 7 maj 2020 i mål nr 2001-20

JO beslut den 18 april 2013, dnr. 6160-2011

JO beslut den 9 oktober 2020, dnr. 3836-2019

Mikael Westberg

Helene Widlund Borryd