



Fastsættelse af børnebidrag lavere end normalbidraget

FOB nr. 80.375

Henstillet til justitsministeriets overvejelse, at der skete en lempelse af den gældende praksis i sager om fastsættelse af børnebidrag, således at der blev åbnet en vis mulighed for, at der på grundlag af en overvejelse af forholdet mellem den bidragspligtiges og den bidragsberettigedes økonomiske forhold kan fastsættes underholdsbidrag, der er lavere end normalbidraget.

(J. nr. 1979-609-62).

Over for justitsministeriet rejste jeg den 25. maj 1979 med udgangspunkt i en konkret sag det spørgsmål - som også var illustreret af andre sager, jeg havde behandlet - om der ikke burde ske en vis ændring af praksis med hensyn til fastsættelse af børnebidrag, således at der i videre omfang åbnedes mulighed for fastsættelse af bidrag, der er lavere end normalbidraget.

Jeg anførte i skrivelsen til justitsministeriet:

»...

Som bekendt indeholder loven om børns retsstilling i § 14, stk. 1, 1. punktum, det almindelige princip, at bidrag »fastsættes under hensyn til barnets tarv og forældrenes økonomiske kår, herunder deres erhvervs-evne«. Efter ordlyden af denne bestemmelse skal børnebidragets størrelse fastsættes bl. a. på grundlag af en afvejning af de to forældres økonomiske forhold.

Bestemmelsen i § 14, stk. 1, 2. punktum, fastslår, at bidraget i tilfælde, hvor »begge forældre (er) ubemidlede ... i almindelighed (fastsættes) til det for barnets opholdssted til enhver tid gældende normalbidrag«. Sammenholdes de 2 regler, synes det efter en sproglig fortolkning af bestemmelsen ret klart,

at der i tilfælde, hvor begge forældre er ubemidlede, i almindelighed skal fastsættes et bidrag af normalbidragets størrelse, men at der, jfr. udtrykket »i almindelighed«, er åbnet mulighed for, at bidraget kan fastsættes lavere, f. eks. under hensyn til, at den bidragspligtige er - ikke alene »ubemidlet« - men særlig dårligt stillet.

at reglen i § 14, stk. 1, 2. punktum, ikke gælder i tilfælde, hvor kun den bidragspligtige er ubemidlet, og at der derfor i disse tilfælde skal ske en

bidragsudmåling efter princippet i § 14, stk. 1, 1. punktum - en bidragsudmåling, der naturligvis (i almindelighed) ikke kan føre til, at den ubemidlede skal betale mere end normalbidraget, men som i kraft af den ovenfor omtalte afvejning af de to forældres økonomiske forhold kan føre til et mindre bidrag, eventuelt til fritagelse for betaling af bidrag.

Uanset denne efter min opfattelse nærmestliggende fortolkning af bidragsbestemmelserne har der, så vidt jeg forstår, udviklet sig en praksis, hvorefter selve det forhold, at den bidragspligtige er økonomisk dårligere stillet, end ubemidlede i almindelighed er, ikke fører til bidragsnedsættelse under normalbidraget eller til bidragsbortfald, jfr. herved bl. a. s. 63-64 i beretningen fra amtsjuristkurset i 1972.

Jeg har endvidere forstået, at praksis er således, at der heller ikke sker nedsættelse af bidraget til under normalbidraget i de tilfælde, hvor den bidragspligtiges dårlige økonomiske forhold er kombineret med særlig gode økonomiske forhold hos den bidragsberettigede. Jeg henviser herved til beretningen fra amtsjuristkurset i 1971, s. 50, hvor det fremhæves, at »ved udmåling af bidragets størrelse lægges hovedvægten på bidragspligtiges bruttoindtægt«. Denne opfattelse synes også forudsat i de vejledende cirkulærer om udmåling af børnebidrag, som justitsministeriet jævnlige udsender. Det er vel i disse cirkulærer og i den nævnte beretning fra amtsjuristkurset i 1971 flere gange fremhævet, at bidragsudmåling principielt er baseret på et konkret skøn, og i den lige nævnte beretning er det s. 52 anført, at »hovedvægten (lægges) på *parternes* indtægtsforhold« (fremhævet af mig). Så vidt jeg forstår, er forholdet dog det, at den bidragsberettigedes økonomiske forhold praktisk taget ingen rolle spiller ved bidragsudmålingen og specielt ikke tillægges den vægt, at den bidragspligtiges betalingsforpligtigelse reduceres under normalbidraget. I denne forbindelse henviser jeg også til brevvekslingen i ministeriets sag familieretskoret j. nr. 1976-4143-3098, jfr. min beretning for 1976, s. 339 ff.; jeg henviser specielt til justitsministeriets skrivelse af 31. januar 1977 (omtalt i min beretning s. 342, højre spalte), hvor der tales om »sædvanlig praksis, hvorefter bidraget som udgangspunkt fastsættes på grundlag af *bidragspligtiges* egne økonomiske forhold« (fremhævet af mig).

Jeg henviser endvidere til oplysningerne og de kritiske bemærkninger i H. Andrup: Om Ægteskab og underhold (1971), s. 109 ff (navnlig s. 113 og 115 ff), samt Morten Wegener: Familieret (1. udgave, 1974), s. 237 ff (navnlig s 241-43), og Morten Wegener: Familieret (2. udgave 1977), s. 172 ff.

Så vidt det ses, har den omtalte praksis, der vanskeligt lader sig forene med bidragsreglernes ordlyd, ikke støtte i lovforarbejderne.

Jeg er naturligvis opmærksom på de bemærkninger, som justitsministeriet har anført i beretningen fra amtsjuristkurset i 1972, s 64, til støtte for, at bidraget ikke bør fastsættes lavere end normalbidraget, nemlig hensynet til at sikre forskudsvis udbetaling fra det offentlige af et bidrag, der ikke er lavere end normalbidraget. Rigtigheden af at lægge vægt på dette hensyn kan imidlertid diskuteres, jfr. navnlig fremstillingerne hos Andrup og Wegener, og hensynet synes i hvert fald at miste sin betydning i det omfang, den bidragsberettigedes økonomiske forhold er gode.

Om vurderingen af praksis henviser jeg - udover de ovenfor nævnte fremstillinger af Andrup og Wegener - til s. 49 ff i beretningen (1973) fra udvalget vedrørende de sociale forhold (udvalg under kvindekommisjonen) (jfr. kvindekommisjonen betænkning nr. 715/1974 vedrørende kvindernes stilling i samfundet, s. 83), betænkning nr. 4 (nr. 719/1974) fra justitsministeriets ægteskabsudvalg af 1969, s. 27 f, H. Andrup: Dansk Underholdsret (1978), s. 120 ff, 181 ff og 191 ff. og Inger Margrethe Pedersens anmeldelse heraf i Ugeskrift for Retsvæsen 1979, s. 168.

Under henvisning til det ovenfor anførte har jeg fundet det rigtigst under henvisning til ombudsmandslovens § 6, stk. 5, og ombudsmandsinstruksens § 10 at anmode justitsministeriet om at afgive en udtalelse vedrørende de her omtalte spørgsmål. Jeg beder justitsministeriet oplyse om, hvor fast praksis med hensyn til at afslå bidrag lavere end normalbidraget er; jeg udbeder mig herunder navnlig oplysninger om, hvorvidt det i enkelt-tilfælde måtte være forekommet, at et bidrag er fastsat lavere ud fra en afvejning af forældrenes økonomiske forhold, altså i tilfælde, hvor der har været en meget betydelig forskel imellem den bidragspligtiges økonomiske forhold og den bidragsberettigedes.

Endvidere udbeder jeg mig en udtalelse vedrørende spørgsmålet, om ikke der bør ske en ændring af praksis således, at der i videre omfang åbnes mulighed for fastsættelse af bidrag, der er lavere end normalbidraget, dels under hensyntagen til særligt dårlige økonomiske forhold hos den bidragspligtige, dels og navnlig under hensyn til en meget betydelig forskel i de økonomiske vilkår for den bidragsberettigede og den bidragspligtige (jeg sigter herved navnlig til tilfælde, hvor den bidragspligtige hører til de dårligere stillede ubemidlede, medens den bidragsberettigede har gode økonomiske kår).

I anledning af min skrivelse anmodede justitsministeriet i skrivelse af 10. juli 1979 socialministeriet om en udtalelse, og i skrivelse af 30. august 1979 afgav socialministeriet følgende udtalelse:

»... efter reglerne i lov om børnetilskud og andre familieydelse angiver normalbidraget alene grænsen for, hvilket beløb der kan udbetales forskudsvis.

Efter lovens § 24 kan bidrag således udbetales forskudsvis af det offentlige med det beløb, der er fastsat i medfør af loven om børns retsstilling, dog højst normalbidraget.

Der er ved forskudsvis udbetaling principielt kun tale om et udlæg fra det offentlige, idet det efter udbetalingen påhviler den udbetalende myndighed at opkræve hele det udlagte beløb hos den bidragspligtige.

Størrelsen af det gældende normalbidrag kan føres tilbage til forsorgsloven af 1961, hvorefter normalbidraget skulle være for faderen $\frac{3}{5}$ og for moderen $\frac{2}{5}$ af de udgifter, som et barns underhold måtte antages at medføre. Bidraget var dog ikke fastsat ud fra nogen beregning heraf.

Ved børnetilskudslovens ikrafttræden 1. januar 1970 indgik størrelsen af de dagældende normalbidrag for faderen og moderen i lovtæksten som grænse for, hvad der kunne udbetales forskudsvis, uden angivelse af beregningsgrundlag.

De nugældende normalbidrag er således ikke fastsat ud fra nogen beregning af udgifterne ved et barns forsørgelse, og et beløb svarende til summen af faderens og moderens normalbidrag kan næppe antages at være et realistisk mål for de samlede faktiske udgifter ved et barns forsørgelse. Den af forældrene, der har barnet hos sig, vil under alle omstændigheder komme til at dække alle udgifter vedrørende barnet ud over det fulde normalbidrag.«

Herefter afgav justitsministeriet i skrivelse af 13. februar 1980 følgende udtalelse til mig:

»... således som praksis har udviklet sig, må normalbidraget opfattes som det minimum, den af forældrene, der ikke har barnet hos sig, som altovervejende hovedregel må betale til dets underhold.

Denne praksis skal ses i sammenhæng med den historiske baggrund for det senere standardiserede normalbidrag. Siden 1700tallet har faderen til et barn uden for ægteskab skullet betale et beløb svarende til mindst halvdelen - senere ændret til $\frac{3}{5}$ - af de omkostninger, der var forbundet med barnets forsørgelse. Senere gik man over til at fastsætte et bestemt beløb som udtryk for forsørgerbyrden, det såkaldte normalbidrag. Det beløb, der blev fastsat herved, har oprindeligt været tænkt som et beløb svarende til den faktiske forsørgerbyrde fordelt med $\frac{3}{5}$ og $\frac{2}{5}$ til henholdsvis faderen og moderen. I dag kan summen af faderens og moderens normalbidrag dog ikke antages at dække de faktiske udgifter til et barns forsørgelse, jfr. socialministeriets foranstående udtalelse af 30. august 1979.

De faktiske udgifter, der anvendes til et barns forsørgelse, er således i langt højere grad afhængig af den bidragsberettigedes end den bidragspligtiges økonomiske forhold. Den del af forsørgerbyrden, som den bidragsberettigede kommer til at bære, bliver, som også antydtes i socialministeriets foranstående udtalelse, relativt afhængig af den pågældendes økonomiske forhold, medens bidragspligtiges byrde i langt den overvejende del af tilfældene fastholdes på normalbidraget. Der sker altså herigennem en relativ fordeling af forsørgerbyrden, således at bidragsberettigede i gode økonomiske kår kommer til at bære en langt større del af udgifterne til barnets forsørgelse end i tilfælde, hvor begge parter er ubemidlede.

Nugældende praksis har endvidere sammenhæng med muligheden for at få normalbidraget forskudsvis udbetalt. Efter at børnetilskudsloven i 1964 var blevet ændret, således at adgangen til forskudsvis udbetaling af normalbidraget ikke længere var indtægtsbestemt, og efter senere forhandling med socialministeriet, udsendte justitsministeriet i foråret 1972 en cirkulærskrivelse til overøvrigheden, hvorefter der kunne pålægges hver af forældrene at betale

underholdsbidrag til børn hos den anden, således at hver af parterne herved fik adgang til forskudsvis udbetaling af bidrag.

At normalbidrag i praksis opfattes som et minimumsbeløb, kan endvidere udledes af f. eks. tilfælde, hvor der i en udenlandsk afgørelse er fastsat lavere bidrag end et dansk normalbidrag. I et sådant tilfælde vil der, når barnet opholder sig her i landet, kunne udfærdiges en dansk resolution på normalbidraget. Dette hænger sammen med, at man gennem forskudsvis udbetaling sikrer barnet et vist minimums-beløb.

Den nævnte praksis er dog ikke udtryk for, at der aldrig kan fastsættes et lavere børnebidrag end normalbidraget. Således kan børnebidraget nedsættes eller helt bortfalde, hvis barnet har egenindtægt af en vis størrelse. I disse tilfælde skønnes der ikke længere at være behov for udredelse af det minimale forsørgelsestilskud, uanset at den faktiske økonomiske byrde for den af forældrene, barnet opholder sig hos, ikke altid kan siges at blive opvejet af barnets egenindtægt.

Som eksempel på andre tilfælde, hvor der kan blive tale om at fastsætte et lavere beløb end normalbidraget, kan nævnes tilfælde, hvor bidragsberettigede og barnet opholder sig i et land, hvor leveomkostningerne er væsentlig lavere end i Danmark.

Justitsministeriet har ikke noteret, at der siden slutningen af 1960'erne skulle have været forelagt sager, hvor der til et barn under 18 år er fastsat et lavere børnebidrag end normalbidraget ud fra en isoleret bedømmelse af forældrenes økonomiske forhold.

Da der ikke er hjemmel til forskudsvis udbetaling af børnebidrag, medmindre der foreligger en privatretlig resolution, og da der ikke i alle tilfælde vil kunne udbetales sociale tilskud med et tilsvarende beløb, ville justitsministeriet finde en ændring af praksis, hvorefter der i videre omfang skulle fastsættes lavere bidrag end normalbidraget, betænkelig.

...«

Efter yderligere overvejelser af spørgsmålet udtalte jeg herefter i skrivelse af 17. februar 1981 til justitsministeriet følgende:

»I min skrivelse af 25. maj 1979, jfr. ovenfor, præciserede jeg den - efter min mening - nærmest liggende sproglige fortolkning af børnelovens regler om bidragsstørrelse (§ 14, stk. 1) således:

»...

at der i tilfælde, hvor begge forældre er ubemidlede, i almindelighed fastsættes et bidrag af normalbidragets størrelse, men at der, jfr. udtrykket »i almindelighed«, er åbnet mulighed for, at bidraget kan fastsættes lavere, f. eks. under hensyn til, at den bidragspligtige er - ikke alene »ubemidlet« - men særlig dårligt økonomisk stillet.

at reglen i § 14, stk. 1, 2. punktum, ikke gælder i tilfælde, hvor kun den bidragspligtige er ubemidlet, og at der derfor i disse tilfælde skal ske bidragsudmåling efter princippet i § 14, stk. 1, 1. punktum - en bidragsudmåling, der naturligtvis (i almindelighed) ikke kan føre til, at den ubemid-

lede skal betale mere end normalbidraget, men som i kraft af den ovenfor omtalte afvejning af de to forældres økonomiske forhold kan føre til et mindre bidrag, eventuelt til fritagelse for betaling af bidrag.

...«

Jeg finder ikke, at lovforarbejderne (eller bestemmelseernes historiske baggrund) i sig selv begrunder en anden fortolkning af bestemmelserne. I forbindelse hermed henviser jeg til det, jeg anførte i min beretning for 1976, s. 343 (venstre spalte, 4. stk.), om de historiske forudsætninger, hvorefter »fordelingen $\frac{3}{5}$ - $\frac{2}{5}$ skulle forlades, hvis faderens og/eller moderens økonomiske forhold afveg fra det gennemsnitlige«.

Jeg går da også ud fra, at den nuværende ordning - hvorefter den bidragspligtige pålægges normalbidrag uden overvejelse af, hvorvidt hans (særlig) dårlige økonomiske forhold og/eller forskellen mellem hans og den bidragsberettigedes (gode) økonomiske forhold burde føre til fastsættelse af et lavere bidrag, eventuelt fritagelse for bidragsbetaling - helt overvejende må betragtes som resultat dels af en praksisudvikling, dels af overvejelser vedrørende bidragsfastsættelsens betydning for den bidragsberettigedes muligheder for at opnå forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag, jfr. børnetilskudslovens § 24.

Selv om der efter min opfattelse knytter sig væsentlige betænkeligheder til den nuværende ordning, når den ses i forhold til lovbestemmelsernes affattelse, mener jeg nok, at der ud fra retligt orienterede synspunkter kan argumenteres med vægt for, at der udvises en betragtelig tilbageholdenhed med hensyn til at sætte den bidragspligtiges bidrag lavere end et vist normalminimum. Jeg sigter herved - foruden til den af justitsministeriet omtalte sammenhæng mellem den privatretlige bidragspligt og adgangen efter børnetilskudsloven til forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag - dels til princippet i børnelovens § 13, stk. 1, hvorefter begge forældre er forpligtet til at bidrage til deres barns forsørgelse, dels til de synspunkter, som justitsministeriet har givet udtryk for i 3. stk. i ministeriets foranstående udtalelse af 13. februar 1980. Ministeriets synspunkter er på linie med det, der anføres i Jørgen Graversen m. fl., Familieret (1980), s. 109. Betragtningen er den, at der i de tilfælde, hvor den bidragsberettigede er relativt velstillet, typisk af denne vil blive anvendt så forholdsvis store beløb til barnets forsørgelse, at den bidragspligtiges normalbidrag udgør en relativt lille del af de samlede forsørgelsesudgifter. Det forekommer dog på den anden side klart, at dette synspunkt ikke kan begrunde en fuldstændig tilsidesættelse af den fortolkning af § 14, stk. 1, i børneloven, som jeg ovenfor har givet udtryk for.

Det afgørende argument imod den ordning, der nu praktiseres, og for en smidigere ordning i overensstemmelse med den mest nærliggende fortolkning af de omtalte lovbestemmelser, er naturligvis, at den nuværende ordning jævnligt fører til, at der pålægges bidrag, der - forståeligt - af den bidragspligtige opleves som uretfærdige under hensyn til hans økonomiske forhold (sammenlignet med den bidragsberettigedes), og som der ikke er nogen realistisk mulighed for at inddrive, eller som ikke kan inddrives uden en meget alvorlig belastning af den bidragspligtiges situation; konsekvenserne heraf er naturligvis to: Ordningen kan medføre nogle sociale skadevirkninger og dermed efter omstændighederne virke som en modarbejdelse af sociale myndigheders bestræbelser på grundlag af bistandsloven, og den kan give anledning til administrativt arbejde, der er unyttigt, efter omstændighederne skadeligt.

Det er, som berørt ovenfor, klart, at børnetilskudslovens nuværende regel, hvorefter den bidragsberettigedes mulighed for fra det offentlige at få udbetalt et beløb svarende til normalbidraget er gjort afhængig af en tilsvarende underliggende privatretlig bidragspligt, med betydelig vægt taler imod at fastsætte underholdsbidraget lavere end normalbidraget.

Der synes således at være en væsentlig baggrund for en overvejelse af spørgsmålet om en lovændring, der frigør det offentliges udbetaling af et beløb svarende til normalbidraget fra eksistensen af en underliggende privatretlig bidragspligt af samme størrelse, jfr. da også i denne retning H. Andrup: Om ægteskab og underhold (1971), (navnlig) s. 119, kvindekommissionens betænkning nr. 715/1974 vedrørende kvindernes stilling i samfundet, s 83, og børnekommissionens indstillingen af 29. januar og 28. juni 1979 til socialministeriet (der i øvrigt primært vedrører spørgsmålet om en lovændring, hvorved fædres og mødres normalbidrag får samme størrelse, jfr. min beretning for 1976, s. 339 ff, jfr. 1977, s. 79), samt den i Sverige gældende ordning (omtalt i bemærkninger til § 1, nr. 3, i det forslag til ændring af børnetilskudsloven, som socialministeren fremsatte den 27. november 1980). Jeg går ud fra, at dette spørgsmål bliver behandlet i justitsministeriets ægteskabsudvalg eller - vel snarere - i tilslutning til dette udvalgs arbejde. Jeg har gjort socialministeriet bekendt med denne skrivelse.

Selv om en sådan lovændring ikke er gennemført, og hensynet til den forskudsvisse udbetaling således typisk taler med betydelig vægt for ikke at fastsætte bidrag, der er lavere end normalbidraget, forekommer det mig dog fortsat, at der er tilfælde, hvor det er - ikke alene bedst stemmende med den nærmestliggende sproglige fortolkning af børnelovens §§ 13 og 14, jfr. ovenfor - men også reelt forsvarligt og rimeligt at undlade at fastsætte et bidrag af normalbidragets størrelse. Jeg sigter herved til tilfælde, hvor den bidragsberettigedes økonomiske forhold er så gode,

at der ikke reelt eksisterer noget behov for forskudsvis udbetaling af normalbidrag, og hvor den bidragsforpligtiges forhold omvendt er så dårlige, at det er urealistisk at forestille sig, at han kan betale et normalbidrag, - og hvor en inddrivelse af et normalbidrag derfor vil være problematisk, i bedste fald unyttig.

Idet jeg henviser til det ovenfor anførte, finder jeg således at burde henstille til justitsministeriets overvejelse, at der med henblik på sådanne tilfælde sker en lempelse af den nuværende praksis, således at der åbnes en vis mulighed for, at der på grundlag af en overvejelse af forholdet mellem bidragspligtiges og bidragsberettigedes økonomiske forhold, kan fastsættes underholdsbidrag, der er lavere end normalbidraget.

Jeg har gjort folketingets retsudvalg bekendt med denne henstilling.

Som nævnt har jeg - under henvisning til det foreliggende problems sammenhæng med bistandsloven - også gjort socialministeriet bekendt med skrivelsen.«

I skrivelse af 25. februar 1981 meddelte socialministeriet mig, at ministeriet samtidig havde anmodet om en udtalelse fra sikringsstyrelsen vedrørende den ovenfor s. 379 omtalte eventuelle ændring af børnetilskudsloven, således at det offentliges udbetaling af et beløb svarende til normalbidraget, frigøres fra eksistensen af en underliggende privatretlig bidragspligt af samme størrelse.

Supplerende oplysninger om sagen

I skrivelse af 19. april 1982 underrettede justitsministeriet mig om, at ministeriet - efter at have modtaget en udtalelse fra socialministeriet - på det årlige møde med statsamtsjuristerne i efteråret 1981 havde tilkendegivet, at man for fremtiden ville ændre praksis vedrørende fastsættelse af underholdsbidrag til børn i det af ombudsmanden beskrevne omfang, og at ministeriet i en cirkulærskrivelse af 19. april 1982 til bl.a. statsamterne havde givet en orientering om den nye praksis.

Jeg meddelte herefter justitsministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.