



<http://www.diva-portal.org>

This is the published version of a chapter published in *Barn och föräldrar i socialförsäkringen: rapport från forskarseminariet i Umeå 17–18 januari 2018*.

Citation for the original published chapter:

Perry, E. (2018)

Samhällets respektive familjens ansvar för barnen: ett internationellt perspektiv

In: *Barn och föräldrar i socialförsäkringen: rapport från forskarseminariet i Umeå 17–18 januari 2018* (pp. 139-148). Taberg: Försäkringskassan Analys och prognos
Socialförsäkringsrapport

N.B. When citing this work, cite the original published chapter.

Permanent link to this version:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-148886>

Samhällets respektive familjens ansvar för barnen: ett internationellt perspektiv



Elizabeth Stuart Perry¹

Umeå universitet

Introduktion

Syftet med detta bidrag är att lyfta blicken i Sverige med hänsyn till det delade ansvaret över barn och barnfamiljer mellan samhället (som representeras av staten) och föräldrar. Det görs genom att se Sverige utifrån ett internationellt, komparativt perspektiv, specifikt med hänsyn till rätten från USA:s progressiva delstat Kalifornien.

Detta bidrag tar exemplet rättslig reglering av barnförsörjning, specifikt försörjning för barn till föräldrar som inte längre bor ihop eller aldrig har bott ihop [särlevande föräldrar]. Kalifornien representerar den amerikanska ”liberala” välfärdsmodellen för barns försörjning, där staten tar en mindre roll jämfört med den svenska och delvis nordiska ”social democratic”

¹ Elizabeth Stuart Perry är doktorand vid Juridiska institutionen, Umeå universitet och amerikansk advokat licensierad i Kalifornien. Hon forskar främst inom komparativ familjerätt; artikeln baseras till delar på hennes doktorsavhandlingsprojekt med arbetstiteln *Child Support Law in California and Sweden: A Functional, Critical Comparison*.

välfärdsmodellen, som båda beskrivs av Esping-Andersen (1990). Ändå spelar den kaliforniska staten en ganska viktig roll och det finns likheter mellan den ekonomiska familjerätten i Kalifornien och Sverige, med till exempel likadana syften med underhållsbidrag och delvis likadana system för att nå dessa syften. Skillnaderna blir samtidigt intressanta.

| CALIFORNIA (the liberal welfare state/minimal safety net) | SWEDEN (the capitalist welfare state/Folkhemmet) |
|---|--|
| Social supports at zero income level very low, but lower-income earners pay no income tax and get certain income additions (earned income credits)* | Social supports high at zero income and reduce with increasing income, but lower-income earners taxed relatively highly* |
| Social benefits are a safety net for very poor, plus senior citizens; seniors over children | Broad middle class included in social benefits; lower & higher incomes less so* |
| Has introduced more social protections than sister US states | Moved from a liberal to a social democratic model between 1937 & 1947** |

(*Bergh 2013, Den kapitalistiska välfärdsstaten)

(**Esping-Anderson 1990, The Three Worlds of Welfare Capitalism)

Syftena med underhållsbidrag är sammanfattningsvis i båda rättssystemen, samt i många andra, (1) att föräldrarna tar rättvist (dem emellan) och primärt (i förhållande till staten) ansvar för barnen och (2) att barnen har en tillräcklig bra standard även när båda föräldrarna inte bor i ett hem med barnen. Det finns också en princip att barnets ekonomiska standard inte bör skilja sig för mycket från föräldrarnas och samtidigt bör den föräldern som betalar underhåll få behålla en rimlig del av sin inkomst för att försörja sig själv (Ellman och Ellman 2008).

I USA inklusive Kalifornien är familjen ”privat”, vilket betyder att det finns en grundlagsskyddad rätt till familjeliv och föräldrarna har starka rättigheter; staten får inte komma in utan starka skäl, socialförsäkringssystemen är begränsade och individer vill undvika att använda systemen, enligt Esping-Anderson (1990, 26), på grund av en välfärdsmodell som innebär misstänksamhet mot för stora insatser från staten trots att samhället då behåller fattigdom i större utsträckning.² Föräldrarna förväntas klara att försörja sina barn själva. Samtidigt finns det större möjligheter än i Sverige till stöd från staten för att bestämma ett rimligt underhållsbidrag, genom en domstol eller en ansvarig myndighet, och för att samla in underhållsbidrag när så behövs.

² ”In this model, the progress of social reform has been severely circumscribed by traditional, liberal work-ethic norms: it is one where the limits of welfare equal the marginal propensity to opt for welfare instead of work. Entitlement rules are therefore strict and often associated with stigma; benefits are typically modest. In turn, the state encourages the market...”

Staten försöker stödja föräldrarna att fylla sina roll, även när en förälder inte har lust att göra det, och trots risken att de inte har råd.

Sverige i jämförelse drivs av tanken om folkhemmet och jämställdhetspolitikens mål under vilka barnets välfärd är avsiktligt mindre beroende av familjen och mer av staten. Å andra sidan ligger det rättsliga ansvaret för barnets försörjning i första hand på familjen trots att staten erbjuder jämförelsevis lite hjälp för att säkerställa att fördelningen mellan föräldrarna (och mellan föräldrarna och staten) verkligen fungerar, även med den nuvarande hjälpen från Försäkringskassan. Det anses inte förvånande om underhållsutbetalning inte fungerar utan problem.

Att tydliggöra likheter och skillnader mellan amerikansk (kalifornisk) och svensk rätt kring särlevande föräldrars försörjningsplikt kan leda till en fördjupad förståelse och ökad klarhet kring vad rättssystemen avser göra för barn till särlevande föräldrar och varför det ibland blir lite krångligt. Komparativrättsliga exempel fördjupar förståelsen av målen med offentliga försäkringar för barnfamiljer i förhållande till målen med civilrättsliga underhållsbidragsregler inklusive särlevande föräldrarnas primära ansvar enligt svensk rätt för försörjning av sina barn, och även familjepolitikens syften på ett generellt plan. Jämförelser kan vidare bidra till rättsutvecklingen.

Länder har olika syn på och nivåer av det statliga ansvaret

I tusentals år har mammor och pappor samt släktingar burit ansvaret för barnuppfostran inklusive barnförsörjning.³ I västvärlden idag är de som har det juridiska och praktiska finansiella ansvaret för barn oftast föräldrarna tillsammans, och staten är ett stöd eller försäkring för att hjälpa till när något behövs. Staten kommer in, i de flesta fall, när samhället har bestämt att ett stöd för barns utveckling är så viktigt att samhället ska erbjuda det till alla barn, utan kostnad för deras föräldrar. Barnkonventionens artikel 27(2) betonar dock att föräldrarna ”har, inom ramen för sin förmåga och sina

³ Det har gått fram och tillbaka vem av fadern respektive modern som har haft mer rättsligt ansvar för omsorg och försörjningen, över åren och även, i tidigare Sverige, över barnets liv. Hafström (1974, 86) beskriver historiskt moderns skyldighet att försörja det ”oäkta barnet” i ålder 0–3 år, sedan faderns mellan 4 och 6 år innan föräldrarna ”skulle både kontrahentera gemensamt ansvara för vårdsnaden”. Också i USA, som Mason (1994) beskriver, hade fäder ansvaret för barn som regel innan mödrar fick mer makt under en romantisering av barndom och mödrars roll cirka 1820–1860.

ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling.”⁴

Grundskolan är ett exempel där staten tar ett stort ansvar idag; skolplikt motsvaras av barnets rätt till utbildning enligt Skollag (SFS 2010:800) och motiveras delvis av statens intresse av välutbildade medborgare. Eftersom staten tillhandahåller grundskoleutbildning slipper föräldrarna finansieringsbördan, och risken för att barnen inte får tillräckligt bra utbildning om föräldrarna inte har råd minskar. Så ser dock situationen inte ut i alla länder idag; en del barn får fortfarande inte grundutbildning trots att Förenta nationerna fastslog ett mål att uppnå universell grundutbildning senast år 2015 (FN 2018).

Grundskolan är emellertid universell i Kalifornien och Sverige, finansierad av staten. I Sverige får barn dessutom högre utbildning finansierade av staten, ett av många tecken på att Sveriges ”social democratic” välfärdsmodell, som Esping-Anderson (1990, 27)⁵ beskrev, är baserad på Sveriges universalisering av sociala rättigheter till en bra standard, istället för en likhet mellan människor bara med deras minimala behov som är målet i Kalifornien. På det sättet återspeglar båda rättssystemen statens åtagande för att säkerställa barnens utveckling, men också deras olika syn på hur långt statens roll kan eller bör utsträckas.

Med andra ord är länder och rättssystem inte överens om balansen mellan föräldrarnas respektive statens ansvar för barn, specifikt försörjning av barn. I Sverige finns gott stöd för att staten skyddar barn och barnfamiljer relativt bra (Socialförsäkringsrapport 2017:9). Samtidigt visar utredningar och andra källor på vissa brister i det rättsliga ramverk som syftar till att stödja barn ekonomiskt. Så är fallet till exempel med underhållsstöd, delvis på grund av förvirringen över vem, familjen eller staten, som har eller borde ha det primära ansvaret (SOU 2011:51, 29),⁶ en situation som staten fortfarande försöker att lösa, men inte på sättet som särlevandeutredningen rekommenderade (prop. 2014/15:145). Kan det här vara delvis på grund av en offentlig-rättslig tendens i Sverige att föredra att staten betalar en lagom summa till varje barn som kvalificerar sig för ett stöd, utan hänsyn till att summan enligt föräldrarnas försörjningsförmåga bör varit större enligt civilrätten och barnet hade rätt till ett individualiserat underhåll av sina föräldrar, det vill säga en rätt för barnet att vara beroende av dem? I Kalifornien är viljan att använda

⁴ Barnkonventionen gäller inte i Kalifornien men lagen där (California Family Code § 4053) fastställer samma regel.

⁵ ”Rather than tolerate a dualism between state and market, between working and middle class, the social democrats pursued a welfare state that would promote an equality of the highest standards, not an equality of minimal needs as was pursued elsewhere”.

⁶ ”[Särlevandeutredningen] anser också att nuvarande utformning av underhållsstöds-systemet bör förändras och i stället ersättas med ett förskottsbidrag som baseras på föräldrarnas civilrättsliga avtal om underhållsbidrag.”

statliga resurser för att driva in individualiserade underhållsbidrag från familjen starkare.

Statens ansvar enligt Kaliforniens ekonomiska familjerätt

Kalifornien, liksom alla 50 delstater i USA, stödjer familjer på vissa sätt oavsett deras förmågor, med allmänna stödformer som kostnadsfria grundutbildningar, och delvis om särskilda skäl uppstår, med låginkomstbaserade stödformer. Det kan exempelvis avse sjukvårdsförsäkring till barn, en form av bostadsbidrag till barnfamiljer och ett ”TANF” (Temporary Aid to Needy Families) program, ”CalWORKS”, som är tidsbegränsade kontantförmåner för barnfamiljer (State of California 2018).⁷ Skolmat är gratis för barn till låginkomstföräldrar, ”CalFresh” (tidigare ”Food Stamps”) kan ge mat hemma och de kan få hjälp av olika andra program, offentliga och privata, till exempel dagis eller fritids, med reducerade kostnader.

I den situationen när föräldrarna inte bor ihop definierar kalifornisk och svensk rätt båda föräldrars fortsatta förpliktelse att bidra ekonomiskt till barnen och i vilken mån. Relaterat till detta definierar rätten statens ansvar för att försäkra att barnen får bidraget, genom att driva in eller i viss mån även förskottera medel som föräldrarna har ansvaret att betala till sina barn. Rätten i Kalifornien och Sverige skiljer sig åt i dessa hänseenden.

En särskild stödform till barn med särlevande föräldrar saknas i Kalifornien. Staten genom den offentliga rätten hjälper dock särlevande föräldrar i Kalifornien att fastställa och driva in underhåll som ska betalas mellan föräldrarna (California Family Code §§ 17000 ff.) Det syftar till att undvika fattigdom hos barn och deras familjer samt att återbetala samhället för stöd som betalas ut till barnfamiljer när en förälder inte betalar underhåll. Privaträtten och offentlighgrätten använder samma beräkningssystem för underhållsbidrag, California Family Code §§ 4050 ff., som baseras på en formel som tar hänsyn till barnens tid med vardera förälder, vardera förälders inkomst och skattesituation samt andra individualiserade faktorer som särskilda behov barnet (genom boföräldern) kan bevisa. Underhållsbidrag kan krävas även vid växelvis boende, av föräldern som tjänar mer än den andra föräldern.

⁷ Genom namnen på stödformerna betonas att dessa endast avser tidsbegränsad assistens från staten och uppmuntrar alla som tar stöd att arbeta istället.

Målen med underhåll till barn i Sverige och Kalifornien

Som redan beskrivits har underhållsbidrag samma syften i Kalifornien och Sverige; man kan säga att de fyller ungefär samma funktioner, fast i olika kontexter beroende på skillnader i välfärdsmodell. Syftet med underhållsbidragsförpliktelsen är att föräldrarna ska ta rättvist (dem emellan) och primärt (i förhållande till staten) ansvar för barnen samt att barnen har en tillräcklig bra standard, fast det syns i lagen att lagstiftarna har delvis olika syn vad en bra standard betyder.

I Kalifornien syftar den rättsliga regleringen av underhållsnivå till att ge barn samma andel av föräldrarnas inkomster som de skulle ha haft om föräldrarna bodde tillsammans. California Family Code § 4054(g) betonar till exempel ”legislative intent that children share in the standard of living of both of their parents”. De tolv principerna i Kaliforniens underhållsbidragsregelverk som domare ska följa (California Family Code § 4053) innehåller principen att ”a parent’s first and primary obligation is to support his or her minor children according to the parent’s circumstances and station in life” och inte till en minimal nivå.

I Sverige menar lagstiftaren att underhållsbidraget enligt förädrabalken (7 kap.) ska täcka en förälders andel av barnets *faktiska kostnader* utifrån förälderns andel av föräldrarnas samlade inkomster. Det syftar till att ekonomiskt likställa barn med särlevande och sammanlevande föräldrar, med hänsyn tagen till de resurser som ett barn skulle ha haft tillgång till i hushållen om både föräldrar bodde tillsammans med barnet. Det undviker samtidigt att barnet och ensamstående boföräldern kräver mer stöd av staten.⁸

En förälder som tjänar 70 % av inkomsterna betalar då som underhållsbidrag 70 % av kostnader direkt relaterade till barnet utöver vad staten redan täcker. Samtidigt finns en offentlig stödform som betalas ut till boföräldern om hen inte kan komma överens med den andra föräldern om underhållsbidrag. Denna form av underhåll till barn med särlevande föräldrar, underhållsstödet (18 kap. socialförsäkringsbalken), syftar till att betala hälften av genomsnittliga eller rimliga kostnader för ett barn med ungefär samma ålder, men inte med hänsyn till barnets föräldrars förmågor.

Så måste en förälder sträva efter att få barnets underhållsbidrag från den andra föräldern, på grund av barnens rätt att få del i standarden hos andra föräldern? Nej, i Kalifornien, förutsatt att man inte använt vissa statliga stödformer så att staten kan kräva återbetalning. Nej i Sverige också; att

⁸ ”Det är dock viktigt att betona att det inte finns någon målsättning i sig att göra besparingar inom underhållssystemet. Det primära syftet är i stället att sätta fokus på att ansvaret för barns försörjning ligger i första hand hos föräldrarna, inte staten.” (Ds 2014:27, 8).

använda domstolen och fastställa ett underhållsbidrag behövs inte för att få ut underhållsstöd, och inte heller på grund av barnets rätt. Om underhållsstödet betalas ut kräver staten återbetalning om skyldiga föräldern anses ha råd, men det finns inget krav att boföräldern i första hand söker underhåll från föräldern som inte bor med barnet. Statens mål med underhåll når inte så långt in i familjens frihet att bestämma själv vad barnen behöver. Barnets ekonomiska rättigheter blir avhängiga av en förälders förmåga att driva en civilrättslig process (Schiratzki 2005).

Båda systemen tillåter i praktiken att en förälder som bör betala inte fullgör sin plikt och att den andra föräldern inte heller tvinga honom eller henne att betala. Kalifornien kräver dock att boföräldrar som behöver bidrag från samhället samarbetar med staten, som då fastställer ett underhållsbidrag och driver in det. Staten används men familjen (oftast pappan) betalar, om den kan. Jämförelsevis, staten i Sverige betalar ut ett underhållsstöd när boföräldern ansöker om det, och driver in den summan eller en del av den, om familjen (pappan) har råd att återbetala. Staten används och staten (samhället) betalar. Båda länder uppmuntrar föräldrarna att lösa underhåll dem emellan istället. Det finns dock konsekvenser för barnen och även genusrelaterade konsekvenser när en förälder inte betala och staten inte heller kräver det.

Mammors respektive pappors ansvar under de två välfärdsmodellerna

I västvärlden är det idag fortfarande oftast mamman som bor tillsammans med och tar det dagliga ansvaret för barnen, inklusive finansiellt. Samtidigt ökar andelen pappor som delar vårdnaden. Statistik visar att i Sverige har ungefär 25 % av barn 0–18 år särlevande föräldrar (SCB Demografiska rapporter 2014:1). Något över 35 % av barnen till särlevande föräldrar bor växelvis med föräldrar som delar det fysiska ansvaret lika, enligt samma statistik samlade 2012–2013. Fortfarande bor flest, nämligen drygt 50 % av barnen med särlevande föräldrar, mest eller exklusiv med sina mammor; något färre än 10 % lever mest eller exklusiv med sina pappor. När barnet inte får tillräckligt pengar som underhållsbidrag är det mammorna som tvingas försöka betala för en större del av barnets behov.

Förhållandena i USA är jämförbara, med delad vårdnad verkar vara något mindre vanligt än i Sverige (23 mot 35 %, ungefär). Enligt U.S. Census Bureau statistik hade 26,6 % av barn 0–21 år i USA särlevande föräldrar under 2013, och 82,5 % av dem bor mest eller exklusiv med sina mammor medan 17,5 % bor mest eller exklusiv med sina pappor (Grall 2016). Statistik om hur många särlevande föräldrar som delar ansvaret lika samlas inte in offentligt. Men forskning på delstatsnivå (Wisconsin och Arizona för 2008 och Wisconsin för 2003) visar att jämlik tid mellan föräldrarna (som med växelvis boende) har blivit vanligare: ungefär 22–24 % av studerade fall innebar 50 % tid med vardera föräldern och 29–46 % innebar 35 % eller mer

av barnens tid med den föräldern med mindre tid, oftast pappan (Fabricius m.fl. 2010). Eftersom staten inte lämnar bidrag på samma nivå som i Sverige drabbas särskilt mammor hårdare om barnen inte får underhållsbidrag av den andra föräldern.

Avslutande kommentarer

När barn har särlevande föräldrar och det svenska samhället betalar underhållsstöd som en del av socialförsäkringssystemet, vad försäkras? Barnens rätt? Föräldrar som drabbas av oväntade livshändelser? Vad blir samhällets förpliktelse då, vilket ansvar tas för barn till särlevande föräldrar? Räcker det att barnet får pengar även om de kommer från samhället, eller är det barnets rättighet att få sin försörjning från sina egna föräldrar? Till stöd från föräldrarna, både två? Sådana frågor får funderas över och diskuteras, med tanke på hur världens olika rättssystem löser likadana utmaningar med samhällets respektive familjens roll, och vad som blir bäst för Sverige. Mina preliminära slutsatser från mitt arbete är att det kunde vara möjligt att förbättra hur den svenska staten hjälper familjen att uppfylla sin fortsatta funktion som det primära ekonomiska stödet för barn om staten och dess representanter tänker på familjen på ett (delvist) annorlunda sätt. Specifikt kunde staten hjälpa till att fastställa och driva in underhållsbidrag.

Referenser

- Barnkonventionen: FN:s konvention om barnets rättigheter. 2009. Stockholm: UNICEF Sverige. <http://unicef-porthos-production.s3.amazonaws.com/barnkonventionen-i-sin-helhet.pdf> (Hämtad 2018-02-14).
- Bergh, Andreas. 2013. *Den kapitalistiska välfärdsstaten*. 3. uppl. Lund: Studentlitteratur AB.
- California Family Code §§ 4050 ff. (1993). *Statewide Uniform Guideline*. http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=FAM&division=9.&title=&part=2.&chapter=2.&article=2. (Hämtad 2018-02-15).
- California Family Code §§ 17000 ff. (1999). *Department of Child Support Services*. http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displaySection.xhtml?lawCode=FAM§ionNum=17000 (Hämtad 2018-02-15).
- Ellman, Ira Mark och Ellman, Tara. 2008. The Theory of Child Support. *Harvard Journal on Legislation* 45(1): 107-163.
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Fabricius, William V., Braver, Sanford L., Diaz, Priscila och Velez, Clorinda E. 2010. Custody and Parenting Time Links to Family Relationships and Wellbeing after Divorce. I Lamb, Michael E. (red.). *The Role of the Father in Child Development*. 5. uppl. Hoboken: John Wiley & Sons, 201-240.

Förenta nationerna (FN). 2018. *Goal 2: Achieve Universal Primary Education*. <http://www.un.org/millenniumgoals/education.shtml> (Hämtad 2018-02-14).

Grall, Timothy. 2016. *Custodial Mothers and Fathers and Their Child Support: 2013*. The United States Census Bureau. <https://www.census.gov/library/publications/2016/demo/p60-255.html> (Hämtad 2018-02-18).

Hafström, Gerhard. 1974. *Den svenska familjerättens historia*. 9. uppl. Lund: Juridiska Föreningen.

Mason, Mary Ann. 1994. *From Father's Property to Children's Rights: The History of Child Custody in The United States*. New York: Columbia University Press.

Proposition 2014/15:145. *Ökad reglering av barns underhåll utanför underhållsstödet*.

SCB Demografiska rapporter 2014:1. *Olika familjer lever på olika sätt – om barns boende och försörjning efter en separation*.

Schiratzki, Johanna. 2005. *Rättvist underhållsbidrag till barn*. Uppsala: Iustus förlag.

SFS 1949:381. 7 kap. föräldrabalken. *Om underhållsskyldighet*.

SFS 2010:800. *Skollag*.

SFS 2010:110. 18 kap. socialförsäkringsbalken. *Underhållsstödet*.

Socialförsäkringsrapport 2017:9. *Barnhushållens ekonomi: Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2017*. <https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/c75e6803-5104-48e1-b562-2ec8c32075e4/socialforsakringsrapport-2017-09.pdf?MOD=AJPERES&CVID=&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE> (Hämtad 2018-02-18).

State of California. 2018. *Your Online Resource for California Benefits*. <https://www.benefits.gov/benefits/browse-by-state/state/146/> (Hämtad 2018-02-13).