

Nr 19

Lagutskottets betänkande i anledning av motion om översyn av bestämmelserna om existensminimum.

I motionen 1971:655 av fru Gradin och herr Jadestig (båda s) hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär en översyn av

a) reglerna om existensminimum i uppbörds- och utskökningsförfattningarna i syfte att få till stånd en sådan samordning av reglerna, att de i motionen påtalade konsekvenserna av nuvarande regler inte uppstår;

b) de bestämmelser som gäller för riksskatteverkets verksamhet så att större hänsyn än hittills kommer att tas till de sociala aspekterna vid bestämmande av beloppen och reglerna för existensminimum vid införsel i lön.

Utskottet har inhämtat utlåtande över motionen från socialstyrelsen, riksskatteverket, länsstyrelsen i Stockholms län och exekutionsväsendets organisationsnämnd. På begäran av utskottet har yttranden därjämte avgivits av Föreningen Sveriges fögderichefer, Föreningen Sveriges kronofogdar och Sveriges socialtjänstemannaförbund.

Länsstyrelsen i Stockholms län har bifogat yttranden från de lokala skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna i länet.

Gällande bestämmelser

Bestämmelser om förbehållsbelopp finns dels i skattelagstiftningen, dels i utskökningslagstiftningen.

Bestämmelser om existensminimum i *skattelagstiftningen* finns intagna i 50 § 2 mom. *kommunalskattelagen* (1928:370), KL, 9 § 2 mom. *förordningen om statlig inkomstskatt* (1947:576) och 41 § 2 mom. *uppbördsförordningen* (1953:272), UF, samt i anvisningarna till 50 § KL och 41 § UF. Vid taxering beslutar taxeringsmyndigheterna enligt bestämmelserna i KL om extra avdrag i existensminimumfallen. Bestämmelserna i UF tillämpas vid skatteavdrag för preliminär A-skatt och kvarstående skatt och det är den lokala skattemyndigheten som beslutar i frågan om vad som skall förbehållas den skattskyldige och som således inte får drabbas av skatteavdrag. Detta beslut överlämnas till taxeringsnämnden, som enligt 1. sjunde stycket av anvisningarna till 50 § KL har att följa beslutet, såvida icke nya omständigheter framkommit.

Den grundläggande regeln om extra avdrag för nedsatt skatteförmåga vid inkomsttaxeringen är intagen i 50 § 2 mom. KL. Enligt 9 § 2 mom.

förordningen om statlig inkomstskatt gäller motsvarande regler även vid taxering till sådan skatt.

Enligt 50 § 2 mom. andra stycket KL äger taxeringsnämnd eller, om bl. a. besvär anförts, skatterätt medge ett -- utöver kommunalt grundavdrag -- extra avdrag med högst 6 000 kr. i fråga om skattskyldig vars skatteförmåga under beskattningsåret varit "väsentligen nedsatt till följd av långvarig sjukdom, olyckshändelse, ålderdom, underhåll av andra närstående än barn, för vilka den skattskyldige ägt tillgodonjuta allmänt barnbidrag, eller annan därmed jämförlig omständighet". I regel avvägs avdraget i dessa fall med utgångspunkt i de särskilda kostnader som varit förenade med den omständighet som föranlett nedsättningen av skatteförmågan.

Enligt 50 § 2 mom. tredje stycket kan extra avdrag med högst samma belopp, 6 000 kr., också beviljas skattskyldig, vars "inkomst, efter avdrag av därå belöpande skatt, på grund av nedsatt arbetsförmåga, långvarig oförvillad arbetslöshet, stor försörjningsbörda eller annan därmed jämförlig omständighet understigit vad han kan anses hava behövt till underhåll för sig själv och för make och oförsörjda barn (existensminimum)". Beträffande skattskyldig med oförsörjda barn må dock avdraget för varje sådant barn ökas med högst 1 500 kr.

Beträffande folkpensionärer gäller en särskild presumtionsregel. Om pensionärens inkomst helt eller till huvudsaklig del utgjorts av folkpension, skall han enligt uttrycklig regel i 50 § 2 mom. fjärde stycket -- därest särskilda omständigheter inte till annat föranleder -- anses ha haft sådan nedsatt skatteförmåga som berättigar till extra avdrag enligt andra stycket. Avsikten med denna regel är bl. a. att den som för sin försörjning varit helt beroende av folkpension inte skall behöva betala skatt. Riksskatteverket fastställer grunder för beräkning av avdrag för nedsatt skatteförmåga enligt detta stycke.

Anvisningarna till 50 § KL innehåller närmare föreskrifter angående avdragets bestämmande i vissa fall, varvid detaljreglerna om existensminimum tar det största utrymmet. I åttonde stycket i punkt 1 av nämnda anvisningar föreskrives att om den skattskyldige inte haft högre inkomst än det för honom beräknade existensminimibeloppet och detta befunnits bero av förhållande, som sägs i 50 § 2 mom. tredje stycket, avdrag för nedsatt skatteförmåga bör medges med så stort belopp, dock högst med belopp som i nämnda lagrum sägs, att den skattskyldige inte påförs beskattningsbar inkomst. Genom lag (1971:256) om ändring i KL har i nämnda stycke tillagts en bestämmelse som avser att lösa det tekniska tillvägagångssättet vid beräkningen av det extra avdraget, om den skattskyldige samtidigt är berättigad till skattereduktion -- högst 1 800 kronor -- enligt 2 § 4 mom. UF. I sådant fall skall det extra avdraget beräknas med beaktande härav. Detta innebär alltså att det extra avdraget för skattskyldig som är berättigad till skattereduktion inte i något fall

skall beräknas till större belopp än att rätten till skattereduktion kan utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt.

För att befrielse från eller nedsättning av skatteavdrag för preliminär skatt skall kunna beviljas kräves jämlikt 41 § 2 mom. UF att den skattskyldiges inkomst understiger existensminimum. Nedsättning av skatteavdrag må dock icke beviljas annat än vid nedsatt arbetsförmåga, långvarig oförvållad arbetslöshet, stor försörjningsbörda eller annan därmed jämförlig omständighet. Befrielse från skatteavdrag kan således icke medgivas enbart av den anledningen att inkomsten är låg. Enligt 41 § 2 mom. andra stycket skall det belopp, som motsvarar den skattskyldiges existensminimum, beräknas med ledning dels av bestämmelserna i 50 § 2 mom. kommunalskattelagen och anvisningarna till nämnda paragraf om avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga vid existensminimum, dels ock av de normalbelopp för existensminimum, som fastställs jämlikt nämnda lagrum (se nedan).

Beträffande kvarstående skatt gäller att befrielse från eller nedsättning av skatteavdrag för sådan skatt kan medges även om nedsatt arbetsförmåga, långvarig oförvållad arbetslöshet, stor försörjningsbörda eller annan därmed jämförlig omständighet icke föreligger (se andra stycket av anvisningarna till 41 § UF).

Enligt 30 § uppbördskungörelsen (1967:626) skall lokala skattemyndigheten då ansökan om existensminimum helt eller delvis bifallits underrätta kronofogdemyndigheten om beslutet. Denna bestämmelse har tillkommit för att uppnå viss samordning i fråga om förbehållsbelopp. Har skattemyndigheten beviljat förbehållsbelopp är arbetsgivaren enligt 35 § i nämnda kungörelse skyldig att betala till den skattskyldige vad som innehållits för mycket, om beloppet ej redan betalats in till statsverket.

Riksskatteverket (tidigare centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden, CFU) fastställer årligen normalbelopp för olika delar av landet att i det särskilda fallet tjäna till ledning vid bestämmandet av existensminimum enligt 50 § 2 mom. KL och 41 § 2 mom UF. (Jfr 1. andra stycket av anvisningarna till 50 § KL samt instruktionen för riksskatteverket, 1970:752). Summan av grundavdrag och gällande maximibelopp för avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga utgör den ram, inom vilket verket har att fastställa normalbeloppen.

Vid avdrag för preliminär A-skatt är de lokala skattemyndigheterna inte bundna av normalbeloppen utan dessa kan efter utredning i det enskilda fallet överskridas. Existensminimibeloppet får dock inte överstiga det s. k. taket, dvs. i regel summan av grundavdrag och det högsta extra avdrag som kan beviljas vid taxering. Som exempel kan nämnas att för ensamstående utan barn är "taket" 10 500 kr. (grundavdrag 4 500 kr. + högsta extra avdrag 6 000 kr.). "Taket" höjdes väsentligt genom 1970 års skattereform och utgjorde tidigare för ensamstående utan barn 8 250

kr. (2 250 + 6 000). Gränsen för extra avdrag höjdes år 1968 efter förslag av CFU från 4 500 till 6 000 kr. Därvid gjordes det uttalandet att höjningen fick anses tillräcklig för att under de närmaste åren tillgodose CFU:s behov av höjning av normalbeloppen för existensminimum (prop. 1968:144 s. 15). Som nämnts må det extra avdraget ökas med 1 500 kr. för varje barn (före år 1971 var beloppet 1 000 kr.). I prop. 1970:70 s. 89 uttalades att höjningen fick ses som ett led i stärkandet av barnfamiljernas ställning. Det må i sammanhanget nämnas att Kommunförbundets rekommendation vid interkommunal socialhjälp lyder på 150 kr. för varje barn och månad, dvs. 1 800 kr. för år.

Fastställandet av normalbeloppen föregås regelmässigt av att uppgifter inhämtas från statistiska centralbyrån om kostnadsutvecklingen och från sociala myndigheter om socialvårdspraxis. Från Svenska kommunförbundet inhämtas uppgifter om dess rekommendation angående interkommunal ersättning för utgiven socialhjälp. Remissyttranden inhämtas vidare från socialstyrelsen och samtliga länsstyrelser, vilka i sin tur inhämtar yttranden från de lokala skattemyndigheterna.

Enligt vad riksskatteverket uppgivit uppgick antalet beslut om existensminimum i riket år 1970 till cirka 1 800 i vad avser preliminär skatt och cirka 13 800 i vad avser kvarstående skatt.

I *utsökningslagstiftningen* finns bestämmelser om existensminimum (beneficium) i införsellagen (1968:621), utsökningslagen (1877:31 s. 1) och lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt.

Enligt 10 § införsellagen bestämmer utmätningsmannen dels hur mycket som högst får innehållas vid varje avlöningstillfälle (införselbelopp), dels ett belopp som skall förbehållas gäldenären för eget underhåll och familjens behov samt till fullgörande av betalningsskyldighet till annan, vilken vid införsel njuter lika rätt som sökanden eller bättre rätt än denne (förbehållsbelopp). Enligt förarbetena till bestämmelsen (lagberedningens betänkande Utsökningsrätt III, SOU 1964:57 s. 138 och prop. 1968:130 s. 100) bör förbehållsbelopp fastställas i varje införselmål efter erforderlig utredning i fråga om gäldenärens behov. Beloppet bör bestämmas "på ett tidsenligt sätt men kan naturligtvis inte sättas så högt". Enligt 12 § första stycket skall beslut om införsel ändras om anledning förekommer till det. I 14 § föreskrivs att införsel för underhållsbidrag har företräde framför skatteavdrag. Vid annan införsel har skatteavdraget företräde. Är fråga om införsel för olika slags fordringar, har de enligt 15 § gruppvis företräde i den ordning vari de upptagits i 1 §, nämligen 1. underhållsbidrag enligt giftermålsbalken eller föräldrabalken, 2. kommunala bidragsfordringar, 3. skatter och allmänna avgifter samt 4. böter och viten.

För utmätning i inestående avlöning finns bestämmelser i 67 b § utsökningslagen (tillagd genom 1968:623). Löneutmätning får ej mot gäldenärens bestridande ske längre tid än tre - undantagsvis sex

månader under ett och samma kalenderår. Enligt 67 b § får endast utmätas belopp som uppenbart överstiger vad som åtgår för gäldenärens och hans familjs försörjning samt till fullgörande av underhållsskyldighet som i övrigt åvilar honom. Innebörden härav sägs i förarbetena (prop. 1968:130 s. 107) vara att gäldenären vid löneutmätning skall förbehållas ett beneficium som är avsevärt större än motsvarande vid införsel. I samma paragraf punkt 7 föreskrivs att skatteavdrag har företräde framför utmätning. Enligt 17 § införsellagen går vidare införsel före utmätning. Införsel för fordran på böter och viten skall dock ändras eller hävas, om utmätning därigenom kan äga rum för annan fordran.

Av de angivna bestämmelserna om företräde mellan olika avdrag framgår att följande översiktliga företrädesordning gäller mellan införsel, skatteavdrag och utmätning.

- 1 införsel för underhållsbidrag,
- 2 skatteavdrag (preliminär A-skatt, sjömansskatt och kvarstående skatt),
- 3 införsel för kommunala bidragsfordringar,
- 4 införsel för restskatter och allmänna avgifter,
- 5 införsel för böter och viten samt
- 6 utmätning.

Vid kvittning av arbetsgivares fordran på arbetstagare mot arbetstagares lönefordran får enligt 4 § lagen om arbetsgivarens kvittningsrätt kvittning ske endast mot den del av lönefordringen som uppenbart överstiger vad som åtgår för arbetstagaren och hans familjs försörjning samt till fullgörande av underhållsskyldighet som i övrigt åvilar honom. Innan kvittning får ske, skall arbetsgivaren från utmätningssman inhämta besked om hur stor del av lönefordringen som skall vara skyddad mot kvittning (6 §). I princip gäller här samma regler som vid löneutmätning, men vissa avvikelser kan förekomma. Sålunda anför departementschefen i prop. 1970:94 s. 46 att eftersom kvittningsavdrag i motsats till löneutmätning kan ske under obegränsad tid, det kan vara befogat att fastställa ett något större beneficium än vid löneutmätning, som ju bara kan pågå under viss tid.

Av det anförda framgår att olika regler gäller för fastställande av förbehållsbelopp enligt olika lagstiftning. Vid utformningen av bestämmelserna om existensminimum vid taxering och skatteavdrag har hänsyn tagits till skattelagstiftningen i stort. I införsellagen, utskökningslagen och lagen om arbetsgivares kvittningsrätt har reglerna kunnat utformas något friare. Men inte ens här gäller inbördes samma regler. Utskökningslagens bestämmelser om beneficium är betydligt frikostigare än införsellagens (jfr prop. 1968:130 s. 107–115). Så t. ex. har utmätningssmannen – såsom ovan nämnts – att fastställa ett högre förbehållsbelopp vid löneutmätning än vid införsel. Det må också framhållas att utmätningssmannen över huvud taget inte är bunden av normalbelopp som

riksskatteverket har att fastställa. Inte heller gäller – såsom för skattemyndigheterna – någon begränsning uppåt då utmätningsman fastställer förbehållsbelopp.

Avslutningsvis må anföras att blanketten för ansökan om existensminimum vid skatteavdrag innehåller utrymme för uppgift huruvida införsel för underhållsbidrag i sökandens lön beslutats. Den lokala skattemyndighetens beslut om nedsättning av skatteavdrag med hänsyn till existensminimum innehåller bl. a. följande information:

Detta beslut upphör att gälla omedelbart om i den skattskyldiges avlöning beviljas införsel för underhållsbidrag. Den skattskyldige äger därvid göra ny framställning hos den lokala skattemyndigheten.

Kronofogdemyndighetens beslut om införsel i lön innehåller följande text:

Beslut om existensminimum vid arbetsgivarens avdrag för preliminär A-skatt och kvarstående skatt meddelas av lokal skattemyndighet efter ansökan av gäldenären.

Motionen

Motionärerna anför att syftet med existensminimum bl. a. är att i princip ge den enskilde en förmån, det vill säga ett bottenbelopp som vederbörande skall få behålla för egen del i samband med införsel i lönen. Tyvärr, fortsätter motionärerna, är bestämmelserna om existensminimum så utformade, att skilda myndigheter fastställer existensminimum i samband med uttagande av underhållsbidrag och av skatt, vilket ibland får den praktiska konsekvensen att den enskilde inte erhåller något bottenbelopp för sin existens. Visserligen sätts först undan ett belopp för underhållsbidrag, men samtidigt visar det sig kanske att vederbörande också skall betala kvarskatt. Det kan då inträffa att vederbörande inte får ut ett öre av sin lön, utan hela summan dras av arbetsgivaren för olika ändamål. Att så sker beror enligt motionärerna på att flertalet löntagare föreställer sig att om de fått ett existensminimum fastställt av kronofogdemyndighet, så gäller detta för hans lön över huvud taget. De känner nämligen i regel inte till att de måste gå till lokala skattemyndigheten för att få fastställt ett särskilt existensminimum som gäller skatten. En möjlighet att lösa problemet synes motionärerna vara att man inför ett existensminimum en gång för alla, så att arbetstagaren alltid garanteras ett bottenbelopp för att kunna klara sin existens. Även andra lösningar än att fastställa ett enhetligt existensminimum är enligt motionärerna tänkbara. Det väsentliga är enligt motionärernas mening att reglerna i uppbördsförfattningarna och de regler som finns i utsökningsrätten samordnas, så att en arbetstagare när existensminimum fastställts för honom då det gäller en skuld, exempelvis underhållsbidrag, inte skall

riskera att på grund av en annan skuld, exempelvis kvarskatt, få avdrag på sin lön utan att hänsyn tas till existensminimum.

Motionärerna anser vidare att det också finns skäl pröva frågan om storleken av och metoderna för fastställandet av existensminimum. De av riksskatteverket (tidigare CFU) fastställda beloppen och reglerna för fastställande av existensminimum är mycket stränga och har i många fall förödande inverkan på personer med svår social anpassning, anför motionärerna. Även för den välanpassade sägs de stränga reglerna kunna vara förkrossande. Tristessen för den som lever på existensminimum är mångomvitnad framhåller motionärerna och pekar på att den som har att leva på existensminimum inte kan unna sig mycket av det som andra betraktar som självklarheter, t. ex. en daglig tidning, biobesök, fritidsaktiviteter. Motionärerna framhåller att denna låga levnadsstandard också verkar som en spiral nedåt för många; man resignerar, mister motivationen för att arbeta och alkoholen blir kanske ett kärt tröstemedel.

Starka skäl talar enligt motionärerna för en icke oväsentlig uppräknings av normalbeloppen för existensminimum. Utgångspunkten för beslut om normalbelopp bör därför vara att uttag av skatt och underhållsbidrag inte sker i inkomster som motsvarar eller ligger under de normalbelopp som tillämpas för socialhjälp. Motionärerna påpekar att centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden vid beslut om normalbelopp för existensminimum visserligen hittills tycks ha tagit viss hänsyn till socialhjälpnivån genom att utgå från Svenska kommunförbundets aktuella rekommendation angående interkommunal ersättning för utgiven socialhjälp. De framhåller dock att nämndens beslut långt ifrån överensstämmer med Kommunförbundets rekommendationer. För år 1970 överstiger sålunda ersättningsbeloppen för existensminimum fastställda normalbeloppen för samtliga kategorier. Motionärerna anför att skillnaderna för exempelvis makar utgör respektive 1 660, 1 460 och 960 kr. i ortsgrupperna 3, 4 och 5 samt för barn 900 kr. i ortsgrupperna 3 och 4 samt 840 kr. i ortsgrupp 5. Motionärerna anser med hänsyn härtill att större hänsyn än hittills bör tas till de sociala aspekterna vid bestämmande av beloppen och reglerna för existensminimum vid införsel i lön.

Förslag om samordning av beslut om existensminimum och förbehållsbelopp

I betänkandet "Utsökningsrätt III, Exekution i lön, beneficium m. m." (SOU 1964:57), s. 140 f., anförde lagberedningen följande:

I motsats till vad som är fallet vid införsel beaktas gäldenärens behov av existensminimum icke vid skatteavdrag utan att gäldenären gör ansökan härom. Detta sammanhänger bl. a. med att skatteavdrag förekommer i alla fall då preliminär A-skatt betalas och att det med hänsyn till skattetabellernas konstruktion m. m. normalt icke erfordras att

särskilt förbehåll görs för att tillgodose gäldenärens behov av medel för eget och familjens uppehälle. Om emellertid gäldenären har att samtidigt vidkännas skatteavdrag och införsel, blir han stundom mycket hårt betungad. Det i införselbeslutet förbehållna beloppet skyddas, såsom nämnts, icke utan vidare mot skatteavdrag, och gäldenären har icke alltid förstånd att i tid tillvarataga sin rätt genom hänvändelse till lokal skattemyndighet. Missförhållandet bör kunna rättas med jämförelsevis enkla medel. Utmättningsman synes sålunda böra åläggas att sända ett exemplar av sitt införselbeslut till lokal skattemyndighet så snart anledning därtill förekommer, och skattemyndigheten bör i sin tur, när sådant beslut inkommer, ex officio pröva om skatteavdraget bör minskas. För ändamålet erfordras att en instruktörsk föreskrift meddelas för utmättningsmännen och ändring sker i UppbF. Beredningen förordar, att så sker.

Vad beredningen förordat har inte föranlett lagändring eller annan åtgärd.

Riksskatteverket har i sitt remissvar kommenterat lagberedningens uttalande (se s. 15).

Tidigare riksdagsbehandling angående bestämmelserna om existensminimum

a. Höjning av beloppen för existensminimum

Frågan om höjning av normalbeloppen har tidigare prövats av riksdagen. I motion 1966:II:23 av herrar Sjöholm och Rubin hemställdes således att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t begära en översyn av bestämmelserna om existensminimum i det särskilda fallet för att tillgodose det enligt motionärerna föreliggande behovet av en höjning av normalbeloppen för existensminimum. Bevillningsutskottet anförde här- om bl. a. följande (BeU 1966:17 s. 16):

Utskottet vill särskilt framhålla att de av centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden fastställda normalbeloppen för existensminimum är avsedda att tjäna till ledning vid bestämmande av existensminimum i varje enskilt fall. I praktiken har den lokala skattemyndigheten med beaktande av nämndens anvisningar rörande avvikelser från normalbeloppen möjlighet att fastställa ett existensminimibelopp, som ligger högre än normalbeloppet men som dock aldrig får överstiga summan av gällande ortsavdrag och maximibelopp för avdrag för nedsatt skatteförmåga. Vid införsel i lön för uttagande av underhållsbidrag är utmättningsmannen över huvud taget inte bunden av centrala folkbokförings- och uppbördsnämndens anvisningar utan har vidsträckt befogenheter att från fall till fall pröva hur stort belopp, som skall förbehållas den underhållsskyldige. Under hänvisning till det ovan anförda avstyrker utskottet bifall till motionen II:23.

Utskottet hemställde att motionen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Förslag om att förbehållsbelopp vid införsel skall sammanfalla med socialhjälsbeloppen behandlades vid 1968 års riksdag. I motionen 1968:II:1244 av herr Svensson i Kungälv m. fl. i anledning av prop. 1968:130 med förslag till införsellag m. m. uttalade motionärerna att svåra problem orsakats av att förbehållsbeloppet i den dittillsvarande tillämpningen vida understigit socialhjälsens obligatoriska del, d.v.s. den hjälp som alla har rätt till och som skall täcka uppehälle och eventuella vårdbehov. Motionärerna ansåg att införsellagens förbehållsbelopp och nämnda socialhjälp bör sammanfalla, lämpligen på det sättet att utmätningsmännen följer den socialhjälpstaxa som antagits som norm för socialnämnderna. Motionsyrkandet innehöll att riksdagen skulle uttala att förbehållsbeloppet i görligaste mån skall sammanfalla med gällande socialhjälsnormer.

Första lagutskottet anförde i sitt av riksdagen godkända utlåtande 1968:48.

Som framgår av det föregående är bestämmelsen om förbehållsbeloppet allmänt avfattad. Detta är också nödvändigt eftersom vid prövningen hänsyn måste tas till omständigheterna i varje särskilt fall. Avsikten är att förbehållsbelopp skall fastställas i varje införselmål, varvid gäldenärens fasta utgifter för hyra och kostnader som är förenade med arbetet, såsom för arbetsredskap och för resor, skall beaktas. Vidare bör sjuklighet och invaliditet inom familjen inverka på bedömningen. Av betydelse kan också vara hur länge införseln kan beräknas pågå. Principen om individuell prövning skall enligt förarbetena till socialhjälslagen också gälla vid meddelandet av socialhjälp. Tillämpningen av den nämnda principen utesluter naturligtvis inte att det kan vara lämpligt att, såsom sker på många håll hos indrivningsmyndigheterna och socialnämnderna, utnyttja tabeller med normalbelopp för olika familjesituationer till ledning för bedömandet i de särskilda fallen, förutsatt att vederbörande tjänsteman inte känner sig alltför bunden av tabellerna. Vad ovan sagts visar emellertid att det inte är möjligt att uppnå full överensstämmelse mellan förbehållsbelopp och socialhjälsens obligatoriska del. – Det kan tilläggas att den taxa motionärerna åsyftar torde vara en av Svenska kommunförbundets socialsektion utarbetad ersättningstaxa i fråga om kommunernas inbördes ersättningskyldighet, vilken inte är avsedd att användas som norm för utgivande av understöd.

Som motionärerna framhåller är det givetvis önskvärt att ifrågavarande belopp i huvudsak överensstämmer. Avvikelse syns också, att döma av det material utskottet haft till sitt förfogande, i allmänhet vara ganska små, varför de påtalade olägenheterna inte torde vara av större betydelse. Socialhjälsens belopp synes emellertid f. n., framför allt då underhålls- bördan är stor, ligga något över förbehållsbeloppet. I sådana fall kan alltså gäldenären, då införsel meddelas, tvingas att leva på en lägre standard än socialhjälpstagare i allmänhet. Frekvensen av dessa fall torde emellertid komma att bli mindre, om den proposition, nr 144, om höjning av maximibeloppet för extra avdrag för nedsatt skatteförmåga vid inkomstbeskattningen, som nyligen förelagts riksdagen, blir bifallen. Härigenom möjliggörs nämligen höjningar av de normalbelopp för existensminimum, som enligt vad ovan sagts allmänt tjänar till ledning vid utmätningsmännens bestämmande av förbehållsbeloppet. En höjning av normalbeloppen kan därför förväntas i motsvarande mån leda till en

enligt utskottets mening synnerligen välmotiverad höjning av gäldenärens förbehållsbelopp. Därmed torde motionärernas önskemål i huvudsak bli tillgodosedda.

Som framgår av det ovan anförda (s. 4) genomfördes år 1968 den i prop. 1968:144 föreslagna höjningen av det extra avdraget från 4 500 kronor till 6 000 kronor.

Den 20 november 1969 besvarade finansministern i andra kammaren en fråga av fru Gradin, om han avsåg att företa en sådan ändring av normalbeloppen för existensminimum, att dessa kan komma att överstiga kommunernas normer för socialhjälp och därmed medge ökat hänsynstagande till vederbörandes faktiska kostnader för uppehälle jämte obligatoriska utgifter såsom underhållsbidrag till minderåriga barn. Finansministern erinrade om att normalbeloppen för existensminimum årligen fastställs av centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden, varvid nämnden beaktade såväl ökningen i levnadskostnaderna som Svenska kommunförbundets senaste interkommunala ersättningstaxa för socialhjälp. Han erinrade vidare om att den ram inom vilken normalbeloppen kan bestämmas vidgats genom beslut av riksdagen år 1968 samt betonade att normalbeloppen kan frångås av olika skäl, t. ex. vid höga bostadskostnader, dietkost, underhåll till make och barn som ej bor hemma. Även i annat fall får existensminimum bestämmas högre än normalbeloppet, om särskilda skäl föreligger, framhöll han.

Finansministern pekade också på att beloppet omprövas varje år, varvid man tar hänsyn till kostnadsändringar enligt konsumentprisindex. Man kan naturligtvis även ta vissa andra hänsyn, anförde han och tillade att detta ju inte är en vetenskap som är för evigt fastspikad. Men, fortsatte finansministern, man har haft ett intresse av att få hygglig korrespondens mellan kommunernas normer för socialhjälp och de normer för existensminimum som skattemyndigheterna och i sista hand kronofogdemyndigheterna konfronteras med.

Finansministern anförde vidare att, när han gjort jämförelser mellan den interkommunala socialhjälpstaxans normer och normerna för existensminimum, han har lagt märke till att i de allra flesta fall är existensminimum högre än de interkommunala clearingnormerna.

Finansministern förklarade sig vara medveten om att det är mycket svårt att uppställa normer för socialhjälp för kommunerna. De har friare möjligheter att bedöma det enskilda fallet, och följaktligen finns det säkerligen åtskilliga fall där man bedömer socialhjälpens generösare än vad normerna för existensminimum representerar, men det finns också exempel på motsatsen. Finansministern anförde att man inte haft något annat att rätta sig efter än de av kommunerna själva uppgjorda interkommunala normerna för socialhjälp, och existensminimum har anpassats efter dessa. Men, tillade han, normerna revideras varje år, och i finansdepartementet och bland skattemyndigheterna har man en ambi-

tion att försöka anpassa reglerna efter verkligheten som den utvecklar sig.

I motionerna 1970:I:220 av fru Lilly Ohlsson och herr Mårtensson samt II:262 av herr Jadestig och fru Gradin anhölls att riksdagen skulle hemställa att Kungl. Maj:t föranstaltar om en översyn av instruktionen till centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden så att ett större hänsynstagande till de sociala aspekterna vid bestämmande av beloppen och reglerna för existensminimum vid införsel i lön kan göras.

Motionerna behandlades av bevillingsutskottet i dess betänkande 1970:31. På utskottets hemställan avslogs motionerna. I sin motivering erinrade utskottet – efter att ha redogjort för CFU:s tillvägagångssätt vid fastställande av normalbeloppen – om vad utskottet yttrat i sitt utlåtande 1966:17 (se s. 8) samt anförde med hänvisning därtill att det av motionärerna aktualiserade problemet i regel torde kunna lösas inom ramen för gällande lagstiftning genom en generös tolkning av begreppet existensminimum, där sociala och andra förhållanden motiverar detta.

b. Generellt verkande existensminimum

Finansministern besvarade den 6 april 1965 i andra kammaren en fråga av herr Sjöholm angående existensminimum vid avdrag för skatt. Frågeställaren hade ansett att det borde finnas generella bestämmelser om att arbetsgivare skall tillse att arbetstagaren får behålla ett belopp som svarar mot existensminimum. Finansministern framhöll för sin del att arbetsgivaren inte alltid känner till de relevanta omständigheterna i det enskilda fallet. Han vet således inte om arbetstagaren har sidoinkomst, kapitalinkomst, förmögenhet m. m. och inte heller hur stor försörjningsböroda arbetstagaren har. Det torde därför, anförde finansministern vara nödvändigt att bibehålla det i uppbördsförordningen angivna förfarandet, varigenom den lokala skattemyndigheten efter ansökan meddelar beslut om att – med hänsyn till existensminimum – skatteavdrag inte skall ske eller ske med lägre belopp än eljest.

Skatteutskottet behandlade under vårsessionen av årets riksdag en motion 1971:10 av herr Sjöholm (fp), vari yrkades att reglerna om existensminimum utformas så att arbetsgivaren alltid automatiskt skall förbehålla arbetstagaren ett visst minimibelopp av lönen. Liksom i förevarande till lagutskottet remitterade motion grundades yrkandet på att de skattskyldiga – av okunnighet eller missförstånd – i vissa fall underlåter att hos den lokala skattemyndigheten ansöka om existensminimum, vilket kan ha till följd att arbetsgivaren gör avdrag för preliminär och slutlig skatt med belopp motsvarande hela eller i det närmaste hela lönen. Underlåtenheten att göra sådan ansökan kunde enligt motionären t. ex. bero på att den skattskyldige felaktigt ansett ett av kronofogde-myndigheten i samband med införsel fastställt existensminimum gälla även för skatteavdrag.

Motionen behandlades i samband med att utskottet behandlade prop. 1971:104 med bl. a. förslag om att hänsyn skall tas till skattereduktion vid beräkning av existensminimum vid beskattningen. Utskottet anförde bl. a. (SkU 1971:36) att det inte ville bestrida, att sådana situationer som motionären angett i vissa undantagsfall kan uppkomma. Utskottet anförde vidare att avdrag för kvarstående skatt i många fall givetvis medför att den skattskyldige tvingas leva på en väsentligt lägre standard än eljest. Detta är emellertid ett problem, som inte kan lösas på det sätt som motionären föreslår, framhöll utskottet. Inte heller om hela lönen skulle gå åt till avdrag för preliminär och kvarstående skatt m. m. kunde enligt utskottets uppfattning ett ansökningsförfarande undvaras i existensminimifallen. Det kan nämligen inte antas, fortsatte utskottet, att en arbetsgivare i allmänhet känner till arbetstagarens sidoinkomst, förmögenhet, försörjningsbörd, makes inkomst m. m. Avslutningsvis anförde utskottet att det givetvis i och för sig är beklagligt att förbiseende av ifrågavarande slag kan förekomma. Utskottet förutsatte emellertid att riksskatteverket i sin informationsverksamhet ägnar uppmärksamhet även åt denna fråga. Med det anförda avstyrkte utskottet bifall till motionen. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Remissvaren

a. Sammanfattning

Vad först beträffar motionärernas förslag om samordning mellan utmätningsmännens och de lokala skattemyndigheternas beslut om existensminimum anför riksskatteverket att verket inte vill motsätta sig en översyn av reglerna om existensminimum i uppbörs- och utsökningsförfattningarna även om det torde vara svårt att åstadkomma särskilt mycket utan att i väsentlig grad rubba principerna och reglerna för beskattningen. Mot bakgrunden av vad motionärerna anförde om det önskvärda i en samordning av olika förbehållsbelopp erinrar verket om att lagstiftarens avsikt varit att åstadkomma olika sådana belopp för olika situationer. Verket säger sig ha för avsikt att i samråd med exekutionsväsendets organisationsnämnd undersöka huruvida med gällande lagstiftning en längre gående samordning kan ske mellan myndigheterna vid beslut om existensminimum och förbehållsbelopp.

Socialstyrelsen tillstyrker på det livligaste motionärernas förslag om en översyn av reglerna om existensminimum i uppbörs- och utsökningsförfattningarna i syfte att få till stånd en samordning av reglerna. *Exekutionsväsendets organisationsnämnd, de lokala skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna i Stockholms län, Föreningen Sveriges fögderichefer, Föreningen Sveriges kronofogdar samt Sveriges socialtjänstemannaförbund* tillstyrker också motionärernas förslag om en

utredning om samordning av reglerna om existensminimum, bl. a. med hänsyn till att de olägenheter som vid tillämpning av reglerna kan uppkomma för den enskilde kan vara mycket allvarliga. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att ett samråd mellan myndigheterna i alla beslut om existensminimum är vida överlägset ett system där den ena myndigheten skulle komma att fastställa ett existensminimum för bägge. Länsstyrelsen anser vidare att översyn av bestämmelserna om existensminimum bör ske genom riksskatteverkets försorg. Sistnämnda uppfattning delas av *Föreningen Sveriges fögderichefer*.

Riksskatteverket tar avstånd från förslaget att införa ett existensminimum en gång för alla och återoppar härvid finansministerns den 6 april 1965 avgivna svar på en enkel fråga, vari en liknande tanke framförts. Såsom framgår av den föregående redogörelsen (s. 11) främhöll finansministern, att arbetsgivaren, som skulle ha att tillse att arbetstagaren får behålla ett belopp som svarar mot existensminimum, inte alltid känner till de relevanta omständigheterna i det enskilda fallet, exempelvis förmögenhet, kapitalinkomst, försörjningsbörda, varför det torde vara nödvändigt att bibehålla det i uppborrdförordningen angivna förfarandet. I flera av svaren från de *lokala skattemyndigheterna* och *kronofogdemyndigheterna i Stockholms län* berörs förevarande förslag. Flertalet anser det -- på samma skäl som finansministern anfört -- dock vara praktiskt ogenomförbart att en arbetstagare alltid skall garanteras ett bottenbelopp för att kunna klara sin existens. Motsvarande uppfattning har *Föreningen Sveriges fögderichefer*. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser också att införandet av ett bottenbelopp inte är önskvärt eller ändamålsenligt. *Exekutionsväsendets organisationsnämnd* erinrar om att både departementschefen och lagberedningen avvisat tanken på att helt följa en schablon vid bestämmande av förbehållsbeloppet vid införsel utan ansett det nödvändigt att av hänsyn till den enskilde uppställa vissa krav på individuell handläggning av varje mål. Nämnden delar denna uppfattning samtidigt som nämnden biträder motionärernas mening att de i motionen påtalade konsekvenserna av nuvarande regler bör elimineras. Också *Föreningen Sveriges kronofogdar* anser att, om införselinstitutet skall kunna tillämpas på ett riktigt sätt, individuell prövning måste tillgripas vid fastställande av existensminimum.

Kronofogdemyndigheten i Södertälje samt de *lokala skattemyndigheterna i Norrtälje och Täby fögderier* är inte främmande för tanken att existensminimum skall bestämmas en gång för alla, även om de förklarar sig vara medvetna om att vissa nackdelar är förenade med ett sådant system. *Kronofogdemyndigheten i Danderyd* anser att det är önskvärt att det belopp som gäldenären under alla förhållanden skall erhålla av sin lön bestämmas med utgångspunkt från en och samma schablon oavsett vilken

myndighet som har att fastställa det och vilken typ av mål eller ärende det gäller.

Socialstyrelsen anser i likhet med motionärerna att löntagaren alltid skall garanteras ett bottenbelopp som möjliggör för honom att klara sin existens.

Socialstyrelsen tillstyrker bifall till motionsyrkandet att större hänsyn än hittills bör tas till de sociala aspekterna vid bestämmande av normalbeloppen för existensminimum i lön. Styrelsen förordar att normalbeloppen anknyts till basbeloppet i ATP eller på annat sätt görs värdebeständigt. *De lokala skattemyndigheterna i Nacka och Sollentuna fögderier* anser att man bör överväga möjligheten att göra normalbeloppen indexreglerade med hänsyn till en mera påtaglig ökning av konsumentprisindex. *Sveriges socialtjänstemannaförbund* anser att normalbeloppen bör fastställas till samma belopp som socialhjälpstaxan i den kommun där vederbörande är bosatt. I flera av remissvaren från *de lokala skattemyndigheterna* och *kronofogdemyndigheterna i Stockholms län* framhålls att normalbeloppen är otillräckliga. *De lokala skattemyndigheterna i Danderyds, Nacka, Sollentuna och Solna fögderier* samt *kronofogdemyndigheten i Nacka distrikt* tillstyrker översyn av bestämmelserna så att bättre samstämmighet mellan normalbelopp för existensminimum och socialhjälp kan åstadkommas. *Riksskatteverket* framhåller att normalbeloppen inte är avsedda att schablonmässigt gälla som existensminimum. Efter att ha hänvisat till bestämmelserna i 50 § 2 mom. tredje stycket KL om det s. k. taket för existensminimum framhåller verket vidare att det utrymme som finns mellan "taket" och normalbeloppen behövs för beaktande av individuella faktorer såsom bostadskostnad och andra särskilda kostnader. I remissvaren från *de lokala skattemyndigheterna i Jakobsbergs, Stockholms och Södertälje fögderier*, *länsstyrelsen i Stockholms län* och *Föreningen Sveriges fögderichefer* framhålls att ändring av normalbeloppen för existensminimum vid avdrag för preliminär skatt förutsätter ändring av bestämmelsen i 50 § 2 mom. tredje stycket KL rörande maximibeloppet för extra avdrag.

Exekutionsväsendets organisationsnämnd erinrar om att förbehållsbeloppet vid införsel inte är avsett att utgöra ett rent existensminimum utan att det synes böra bestämmas så, att det i varje enskilt fall faktiskt täcker rimliga anspråk på en enligt allmän uppfattning dräglig levnadsstandard. Nämnden framhåller under hänvisning till bevillningsutskottets ovan angivna betänkande 1970:31 att förekomsten av de av CFU (i fortsättningen riksskatteverket) fastställda normalbeloppen inte befriar kronofogdemyndigheterna från den prövningsskyldighet som enligt det sagda åligger dem enligt införsellagen. Vad nämnden sålunda anfört betonas också i flera av remissvaren från *kronofogdemyndigheterna i*

Stockholms län liksom i remissvaret från *Föreningen Sveriges kronofogdar*. Nämnda förening framhåller vidare att kronofogdemyndighetens existensminimum i praxis inte obetydligt torde överstiga existensminimum enligt uppbördsförordningen.

b. Synpunkter och förslag

Beträffande frågan om samordning mellan de lokala skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna anför riksskatteverket bl. a. följande. Till följd av att olika myndigheter har att fastställa förbehållsbelopp och eftersom olika regler gäller för fastställande av sådant belopp kan förbehållsbeloppet för samme person bli olika vid olika avdrag. Sådant bör i möjlig mån undvikas. Det har emellertid varit lagstiftarens mening att olika förbehållsbelopp skall fastställas, exempelvis vid införsel och löneutmätning framhåller verket.

Verket erinrar om att kronofogdemyndighetens beslut om införsel i lön innehåller upplysning om att "beslut om existensminimum vid arbetsgivarens avdrag för preliminär A-skatt och kvarstående skatt meddelas av lokal skattemyndighet efter ansökan av gäldenären". Verket föreslår att kronofogdemyndigheten, för att ytterligare markera upplysningstexten på blanketten, då beslutet sändes till den skattskyldige, bifogar en blankett för ansökan om förbehållsbelopp vid skatteavdrag. På denna blankett kunde lämpligen den lokala skattemyndighetens namn och adress anges. Därvid bör givetvis observeras att ansökan skall inges till den lokala skattemyndigheten i den ort där den skattskyldige är mantalsskriven för inkomståret. Risker med ett sådant förfarande är att antalet obefogade ansökningar växer. Denna risk torde man dock få ta, anser verket.

Lagberedningen har som ovan (s. 7) nämnts föreslagit att utmätningsman genom en instruktörisk föreskrift i uppbördsförordningen bör åläggas att sända ett exemplar av sitt införselbeslut till lokal skattemyndighet så snart anledning därtill förekommer, varjämte skattemyndigheten i sin tur, när sådant beslut inkommer, ex officio bör pröva om skatteavdraget bör minskas. Riksskatteverket kommenterar detta förslag enligt följande.

Kronofogdemyndighetens fastställande av förbehållsbelopp sker relativt summariskt och på ett underlag som inte är tillräckligt för beslut om förbehållsbelopp vid skatteavdrag. För sådant beslut krävs ansökan av den skattskyldige med uppgift om bostadshyra och andra omständigheter, som i det enskilda fallet skall beaktas vid beslut om förbehållsbelopp vid skatteavdrag och extra avdrag vid taxering. Ett förfarande med prövning ex officio är således inte möjligt. Den skattskyldiges ansökningsförfarande skulle underlättas om – som ovan föreslagits – kronofogdemyndigheten tillställde honom ansökningsblankett.

Avslutningsvis anför riksskatteverket att bestämmelserna om existensminimum enligt verkets mening är besvärliga och svårtillämpade. Regler-

na om existensminimum vid beskattning ingår emellertid i vårt beskattningssystem. Mot bakgrund härav synes det enligt verket inte vara möjligt att på ett radikalt sätt förenkla bestämmelserna, vilket sägs framgå av de under senare år förda debatterna i riksdagen. Vad beträffar de i motionen påtalade olägenheterna kan en bättre samordning ske mellan de lokala skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna för att eliminera en del av olägenheterna, framhåller verket.

Socialstyrelsen framhåller att de av motionärerna relaterade olägenheterna med nuvarande bestämmelser och tillämpning av existensminimum helt överensstämmer med vad socialstyrelsen i andra sammanhang tidigare framfört. Hela systemet är enligt styrelsens mening alltför komplicerat för att de enskilda som berörs skall kunna bevaka sin rätt eller ens i efterhand förstå hur bestämmelserna tillämpats för dem själva.

Exekutionsväsendets organisationsnämnd erinrar om den översiktliga företrädesordning som gäller mellan införsel och skatteavdrag (se ovan s. 5) samt anför härefter följande.

Har exempelvis utmätningsman på grund av gäldenärens omfattande underhållsskyldighet i införselärende måst föreskriva innehållande av huvudparten av den del av gäldenärs lön som överstiger förbehållsbeloppet och har arbetstagaren inte ansökt om existensminimum för skatteavdrag hos lokal skattemyndighet, skall arbetsgivaren vid lörens utbetalande även verkställa på gäldenärens bruttolön beräknat skatteavdrag. Konsekvensen härav kan bli den som motionärerna har påtalat, nämligen att gäldenären knappast erhåller någon nettolön alls. I det exemplar av införselbeslutet som tillställs gäldenären finns bl.a. upplysning om var beslut om existensminimum skall sökas. Är i det anförda exemplet underhållsbidraget så stort eller lönen så låg att bidraget inte helt eller inte alls kan uttas, kommer skatteavdrag att ske i strid med den lagstadgade företrädesordningen. Samma icke önskvärda effekt kan uppkomma om i ett ärende förbehållsbeloppet är högre än fastställt existensminimum för skatteavdrag. Ehuru förbehållsbeloppet i införselmål i regel är något högre än existensminimum vid skatteavdrag har förhållandet ansetts spela liten roll i praktiken.

Också i remissvaren från *kronofogdemyndigheterna i Solna och Stockholm* berörs det förhållandet att skatteavdrag kan komma att ske i strid med den lagstadgade företrädesordningen.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm anför att även om arbetstagaren tillerkännes det högsta belopp, som lokal skattemyndighet med hänsyn till givna direktiv kan ge honom, detta belopp ligger ändå regelmässigt lägre än det förbehållsbelopp som utmätningsmannen framräknat. Konsekvensen härav blir att arbetstagaren för sin försörjning tvingas söka socialhjälp, vilken då i regel utgår i form av hyresbidrag. Vidare kan reglerna om företrädesordningen komma att sättas ur spel. Enligt myndigheten skulle en omkastning av turordningen vid löneavdrag så att preliminär skatt utgår i första hand säkerligen lösa en hel del problem. Risken för att de underhållsberättigade genom en dylik åtgärd skulle bli

lidande är liten i varje fall då det är fråga om underhållsbidrag till barn. Myndigheten pekar härvid på att den nya lagstiftningen då det gäller bidragsförskott är så avfattad att flertalet kompenseras om möjlighet inte finns att exempelvis på grund av tillfällig inkomstminskning uttaga underhållsbidraget genom införsel efter skatteavdrag. Denna säkerhet finns emellertid ej då det är fråga om bidrag till hemskild eller frånskild hustru, framhåller myndigheten.

Sveriges socialtjänstemannaförbund anför att i fråga om införsel av lön ned till fastställt existensminimum prioriteras till exempel införsel av underhållsbidrag samt eventuell uppkommen skuld av tidigare ej betalt underhållsbidrag. Detta innebär enligt förbundet i vissa fall att tillräcklig skatt ej drages utan vederbörande blir så småningom påförd restskatt, vilken, om vederbörandes ekonomiska situation ej förändras, ökar år från år. Förbundet anför att detta i många fall kan få förödande inverkan på personer med svår social anpassning. Detta kan gälla alkoholskadade, personer med andra sociala störningar, som av angivna orsaker mister motivationen för att arbeta, anför förbundet. Förbundet anser att man för att undvika angivna följdverkningar bör göra avdrag för preliminär skatt innan införsel i lönen sker. För undvikande av blivande skatteskulder bör enligt förbundet undantag här ske så att arbetsgivaren äger rätt att dra fastställd skatt även om bibehållen lön understiger existensminimum. I de fall detta inträffar bör det vara samhällets skyldighet att genom socialhjälp bistå vederbörande, framhåller förbundet. Därefter säges prioriteringar av införselbara skulder kunna ske, till exempel i första hand underhållsbidrag. Uppstår då sådana fall där mellanskillnaden ned till fastställt existensminimum ej täcker underhållsbidraget uppstår en skuld till barnavårdsnämnden. Mottagaren av underhållsbidraget tillförsäkras ändå ett visst belopp genom utgående bidragsförskott. Visar den underhållsskyldiges svåra ekonomiska belägenhet tendens att av skilda anledningar bli bestående finns möjlighet för honom att hos länsstyrelsen söka eftergift av uppkommen skuld, anför förbundet avslutningsvis.

Kronofogdemyndigheten i Danderyd föreslår bl. a. att av utmätningsman fastställt införselfritt belopp också skall gälla vid preliminär skatt.

De lokala skattemyndigheterna i Handens och Solna fögderier tar däremot avstånd från tanken att beslutanderätten i fråga om fastställande av existensminimum överförs från en myndighet till en annan. Också *den lokala skattemyndigheten i Sollentuna fögderi* anser att nuvarande beslutsordning bör bibehållas. Skattemyndigheten anser dock lämpligt att i tillämpningsföreskrifterna anbefalla den lokala skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten att samråda med varandra i vissa fall, då ett sådant förfarande kan anses vara påkallat innan beslut om existensminimum fattas. Speciellt när det gäller frågan om beslut om nedsättning av eller befrielse från skatteavdrag för gäldande av preliminär skatt vid

existensminimum kan det enligt myndigheten synas angeläget att lokal skattemyndighet inhämtar yttrande från kronofogdemyndigheten, som i allmänhet i sådana fall redan har kännedom om vederbörande skattskyldig och haft att meddela beslut om existensminimum för denne i samband med införsel. Motsvarande uppfattning kommer till uttryck i yttrandet från den *lokala skattemyndigheten i Nacka fögderi*. Också den *lokala skattemyndigheten i Norrtälje fögderi* trycker på behovet av samråd. *Länsstyrelsen i Stockholms län* – som enligt vad ovan (s. 13) anförts anser att samråd mellan myndigheterna är vida överlägset ett system där den ena myndigheten skulle komma att fastställa ett existensminimum för bägge – anför att det relativt ringa antalet besvär över lokal skattemyndighets beslut i ärenden rörande existensminimum synes ge vid handen nu gällande regler fungerar tillfredsställande på källskatteområdet. Däremot kan bristen på tillräcklig samordning mellan lokal skattemyndighet och kronofogdemyndighet ge till resultat att person på grund av skatteavdrag och tillika införsel inte får ut någon lön vid ett avlöningstillfälle. Denna brist bör enligt länsstyrelsen lämpligen rättas till genom att kronofogdemyndigheterna i princip kommunicerar med vederbörande lokala skattemyndighet i alla beslut om existensminimum.

Föreningen Sveriges fögderichefer anser sig med bestämdhet kunna konstatera att det endast i undantagsfall inträffar att löntagare föreställer sig att om de fått ett existensminimum fastställt av kronofogden detta gäller för hans lön över huvud taget samt att de inte känner till att de måste gå till lokala skattemyndigheten för att få fastställt ett existensminimum som gäller skatt.

Föreningen framhåller vidare att kronofogdemyndigheten vid bestämmandet av förbehållsbelopp i anledning av införsel för underhållsbidrag utgår från helt andra förutsättningar än lokal skattemyndighet vid fastställande av existensminimum för preliminär eller kvarstående skatt. Kronofogdens beslut kan också ske relativt summariskt och beslutet är ej heller tidsbegränsat på samma sätt som den lokala skattemyndighetens.

De anförda omständigheterna medför enligt föreningen betydande svårigheter vid en eventuell samordning av besluten, men föreningen anser likväl att en översyn av gällande bestämmelser är önskvärd. En samordning – även om den inte skulle bli fullständig – vore utan tvivel till fördel inte bara för allmänheten utan även för myndigheterna, som därigenom skulle kunna undvika ett visst dubbelarbete, framhåller föreningen.

Kronofogdemyndigheten i Solna delar uppfattningen att det är mycket ovanligt att den anställde inte erhåller någon del av sin lön. Detta säges kanske främst bero på att arbetsgivare och arbetstagare gemensamt eller var för sig i allmänhet brukar påtala förhållandet för kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten framhåller att den av motionärerna påpekade konsekvensen att en arbetstagare får ut en alltför liten del av sin lön eller kanske ingen del alls kan inträffa även i fall där kronofogdemyndigheten över huvud taget inte är inblandad, nämligen om den skattskyldige i fall av stort avdrag för kvarstående skatt underlåter att söka nedsatt skatteavdrag.

Också de *lokala skattemyndigheterna i Stockholm och Södertälje fögderier* anser att det hör till undantagen att arbetstagaren genom obekantskap med gällande förhållanden inte "får ut ett öre av sin lön utan hela summan dras av arbetsgivaren för olika ändamål".

Den *lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi* anför att även om en arbetstagare genom att införskaffa beslut från två olika myndigheter kan undvika att han står helt utan lön, kan dock det förhållandet att de olika myndigheternas beslut upptar olika stora existensminimibelopp vålla irritation och tveksamhet vid tillämpning av besluten. Skattemyndigheten anför att det självfallet är önskvärt med en samordning så att denna situation icke uppstår. Myndigheten pekar på att sådan samordning enligt nu gällande bestämmelser dock endast torde kunna avse förbehållsbelopp vid införsel för underhållsbidrag och restförda skatter samt vid skatteavdrag för kvarstående skatt. För kvarstående skatt gäller nämligen inte det "tak" som gäller vid fastställande av existensminimum och förbehållsbelopp vid skatteavdrag för preliminär skatt. För att samordningen skall kunna gälla även den preliminära skatten måste "taket" kunna genombrytas, och för att detta skall kunna ske måste maximeringen av det extra avdraget slopas i existensminimifallen. Den lokala skattemyndigheten i Stockholm framhåller att myndigheten tidigare i annat sammanhang förordat att så sker.

Såsom framgår av vad ovan (s. 13) anförts tar de flesta remissinstanserna avstånd från förslaget att införa e t t e x i s t e n s m i n i m u m e n g å n g f ö r a l l a . I några remissvar ställer man sig dock positiv till tanken. *Kronofogdemyndigheten i Södertälje* anför att det torde vara svårt om ens praktiskt möjligt att nå det ideala förhållandet där gäldenär, utan att själv behöva medverka, skall kunna förlita sig på att ett av myndighet fastställt belopp för existensminimum i varje läge skall gälla. Myndigheten framhåller bl. a. ett förslag till lösning som innebär att man på skattskyldigs debetsedel anger ett visst belopp för vederbörandes existensminimum. Detta belopp skulle fastställas av lokala skattemyndigheten med ledning av grunduppgifter om den skattskyldige som nämnda myndighet alltid har. Skattskyldig/gäldenär, som icke åtnöjdes med beloppet, fick söka ändring hos lokala skattemyndigheten. Av lokala skattemyndigheten fastställt belopp skulle utan omprövning av kronofogdemyndigheten gälla som förbehållsbelopp i införselmål. Det skulle åläggas kronofogdemyndigheten att i införselmål alltid förhöra sig hos

lokala skattemyndigheten eller arbetsgivaren om beloppets storlek.

Den *lokala skattemyndigheten i Norrtälje fögderi* framför också förslag om att ett schablonmässigt beräknat förbehållsbelopp anges på debetsedlarna. Härigenom skulle enligt myndigheten ernås att den skattskyldige får åtminstone något andrum för att överväga sin ekonomiska ställning och för att till skattemyndigheterna inge eventuellt försummad ansökan om existensminimum.

Kronofogdemyndigheten i Danderyd framhåller att det är en svår uppgift att fastställa existensminimum för en gäldenär, varför behov föreligger av en schablon. Enligt myndigheten är det också behövt med fastare regler för avvikelser från schablonen. Som läget är nu tillämpas schablonen strikt vid en del myndigheter under det att andra tillåter avvikelser i större omfattning. Schablonreglerna bör vara gemensamma för lokal skattemyndighet respektive kronofogdemyndighet, som har att bestämma existensminimum i införelsmål. Men, fortsätter myndigheten, samordningen bör gå ett steg längre. Kronofogdemyndigheten har att besluta om utmätning i gäldenärs avlöning på grund av ansökan från borgenär. I sådana utökningsmål skall också en form av existensminimum fastställas, det utmätningfria beloppet. Beträffande dessa förbehåll föreligger enligt myndigheten än större variationer mellan de olika myndigheterna i avsaknad av fasta regler. Vissa myndigheter sägs i princip tillämpa samma schablonregler som vid införelsel, andra har en mera frikostig inställning till gäldenären. Resultatet av detta blir att i vissa distrikt drivs stora belopp in genom utmätning i lön, i andra är det en praktiskt taget omöjlig exekutionsform. Enligt myndigheten är det alltså önskvärt att det belopp som gäldenären under alla förhållanden skall erhålla av sin lön bestämmas med utgångspunkt från en och samma schablon oavsett vilken myndighet som har att fastställa det och vilken typ av mål eller ärende det gäller. Därefter skall i förekommande fall tillägg göras för exempelvis preliminär skatt med hänsyn till prioriteringsordningen i uppbördsförfattningarna, införelselagen och utökningslagen, anför myndigheten avslutningsvis.

I fråga om önskemålet att större hänsyn bör tas till de sociala aspekterna vid bestämmande av normalbeloppet anför *socialstyrelsen* att centrala folkbokförings- och uppbördsverket sedan flera år tillbaka alltid inhämtat socialstyrelsens yttrande innan nytt existensminimum fastställts. I avgivna yttrande har styrelsen framfört olika synpunkter och förslag för att få normalbeloppet för existensminimum anpassade till det faktiska prisläget och den successivt förbättrade levnadsstandarden. Någon större reell förändring har emellertid inte skett. Socialstyrelsen säger sig även i andra sammanhang ha haft anledning att beröra frågan om existensminimum. I yttrande över förslaget till nytt skattesystem (SOU 1964:25) framhöll styrelsen

sålunda att normalbeloppen ligger så lågt att den sociala hjälpverksamheten inte sällan måste träda emellan. Styrelsen hävdade då och har alltfört den uppfattningen att socialvårdsmedel varken direkt eller indirekt får användas för betalning av skatt. En dylik tillämpning utgör, enligt socialstyrelsens uppfattning, ett tecken på bristande samordning mellan samhällets olika organ. Styrelsen anser i likhet med motionärerna, att löntagaren alltid skall garanteras ett bottenbelopp som möjliggör för honom att klara sin existens. Enligt styrelsen bör beloppet för övrigt – liksom allmänna bidrag, socialhjälp etc. – anpassas inte bara efter penningvärdets förändringar utan även till den allmänna standardhöjningen i det svenska samhället.

Sveriges socialtjänstemannaförbund framhåller att den person, som för närvarande erhåller beslut om existensminimum, tvingas att för sitt och familjens uppehälle söka socialhjälp. Detta är enligt förbundet högst otillfredsställande med hänsyn till att vederbörande inför två skilda myndigheter skall behöva deklarerat sina ekonomiska förhållanden. Förbundet pekar vidare på att ett sådant förfarande även samhällsekonomiskt sett är oekonomiskt genom att skilda myndigheters utredningspersonal i princip gör samma ekonomiska utredningar. Det sagda talar enligt förbundet för att normalbeloppen före existensminimum bör fastställas till samma belopp som socialhjälpstaxan i den kommun där vederbörande är bosatt. Ett sådant förfarande säges ej behöva innebära oöverkomliga problem enär antalet kommuner reducerats genom genomförda kommunsammanslagningar. Här kan man också förutsätta att kommuner regionsvis strävar efter likartade normer och taxor. Detta sker för närvarande i Storstockholmsområdets kommuner, framhåller förbundet.

Kronofogdemyndigheten i Nacka distrikt anser att en samordning av principerna för fastställande av existensminimum med principerna för utbetalning av socialhjälp vore från kronofogdemyndighetens synpunkt önskvärd. Enligt myndigheten förekommer socialbyråerna i övervägande antalet enskilda införselmål antingen som sökande eller ombud för sökanden. På grund av kronofogdemyndighetens och socialbyråernas olika uppfattning om vad som bör förbehållas gäldenären för eget underhåll och familjens behov, föranleds enligt myndigheten ett ganska stort antal ändringar i införselbeslut av sökandens begäran om en sänkning av införselbeloppet.

Den *lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi* anför att de av centralmyndigheten fastställda normalbeloppens otillräcklighet för att utgöra ett dragligt existensminimum vid åtskilliga tillfällen påtalats av myndigheten. Likaså sägs oklarheten om vad som skall anses ingå i normalbeloppen ha påtalats. Enligt anvisningarna ingår förutom bostad (värdet härav fastställs för varje år), kost, kläder, tvätt, hygien, gas,

elektricitet, fackföreningsavgifter, andra nödvändiga medlemsavgifter samt "smärre utgifter för tillfälliga behov". Emellertid räcker det förbehållna beloppet säkerligen inte till härför med hänsyn bl. a. till de höga bostadskostnader som råder i Stockholm, anför myndigheten. Myndigheten påverkar i sammanhanget att en uppräknig av normalbeloppen inte torde kunna ske med mindre än att maximibeloppet för extra avdrag höjes eller helt slopas.

Den lokala skattemyndigheten i Stockholm upplyser om att den har att handlägga mycket få ansökningar om existensminimum vid skatteavdrag för preliminär skatt. Under år 1970 förekom endast 80 fall. De flesta fallen torde hänföra sig till "stor försörjningsbörda". Ansökningarna från personer "med svår social anpassning" är numera inte så många men "taket" gör det svårt för skattemyndigheten att fastställa det belopp den skattskyldige i ansökan om existensminimum anser sig behöva för att finna det meningsfullt att arbeta. Redan de höga bostadskostnaderna gör att det sällan blir något utrymme för andra tilläggsposter även om dessa är aldrig så "ofrånkomliga", framhåller myndigheten.

Föreningen Sveriges fögderichefer anför att normalbeloppen för existensminimum visserligen i många fall är otillräckliga – i synnerhet i storstadsområdena. De största svårigheterna säges dock vara orsakade av att högsta existensminimibelopp ofta är för lågt med hänsyn till framför allt boendekostnaderna. Enligt föreningen måste emellertid denna fråga lösas i annat sammanhang, då det s.k. "taket" i detta fall regleras genom föreskrifterna i 50§ 2 mom. kommunalskattelagen om avdrag för nedsatt skatteförmåga vid inkomsttaxeringen.

Den lokala skattemyndigheten i Norrtälje framhåller att generella höjningar av existensminimum har vittgående konsekvenser bl. a. ur uppördssynpunkt, varför enbart sociala aspekter inte bör tillmätas utslagsgivande betydelse. Mera betydande höjningar av beloppen för existensminimum aktualiserar uppenbarligen bl. a. problemet om var gränserna för skattefrihet i fråga om de direkta skatterna skall dragas och blir därigenom en beskattningsfråga i det stora sammanhanget, anför myndigheten avslutningsvis.

Utskottet

Bestämmelserna om existensminimum finns dels i skattelagstiftningen, dels i utsökningslagstiftningen.

Avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga med högst 6 000 kr. kan av taxeringsmyndigheterna enligt 50 § 2 mom. tredje stycket kommunalskattelagen medges sådan skattskyldig vars inkomst efter skatteavdrag på grund av nedsatt arbetsförmåga, långvarig oförvårdad arbetslöshet, stor

försörjningsbörda eller annan liknande omständighet understigit vad han kan anses ha behövt till underhåll för sig själv, make och oförsörjda barn (existensminimum). För skattskyldig med oförsörjda barn får avdraget för varje sådant barn ökas med högst 1 500 kr. Är den skattskyldige samtidigt berättigad till skattereduktion enligt 2 § 4 mom. uppbördsförordningen skall det extra avdraget beräknas med beaktande härav.

Enligt 41 § 2 mom. uppbördsförordningen (1953:272) krävs för befrielse från eller nedsättning av skatteavdrag för preliminär skatt att den skattskyldiges inkomst understiger existensminimum. Befrielse från eller nedsättning av skatteavdrag för kvarstående skatt kan dock medges även om inkomsten överstiger existensminimum. Beslut om vad som skall förbehållas den skattskyldige enligt bestämmelserna i uppbördsförordningen meddelas av den lokala skattemyndigheten.

Enligt 10 § införsellagen (1968:621) åligger det utmätningsmannen att vid beslut om införsel bestämna ett belopp, som vid varje avlöningstillfälle skall förbehållas gäldenären för eget underhåll och familjens behov samt till fullgörande av betalningsskyldighet till annan, som vid införsel njuter lika rätt som sökanden eller bättre rätt än denna (förbehållsbelopp).

Vid utmätning i inestående avlöning får enligt 67 b § utsökningslagen utmätas endast belopp som uppenbart överstiger vad som åtgår för gäldenärens och hans familjs försörjning samt till fullgörande av underhållsskyldighet som i övrigt åvilar honom.

Vid kvittning av arbetsgivares fordran på arbetstagare mot arbetstagares lönefordran får enligt 4 § lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt kvittning ske endast mot den del av lönefordringen som uppenbart överstiger vad som åtgår för arbetstagarens och hans familjs försörjning samt till fullgörande av underhållsskyldighet som i övrigt åvilar honom. Innan kvittning får ske, skall arbetsgivaren enligt 6 § från utmätningsmannen inhämta besked om hur stor del av lönefordringen som skall vara skyddad mot kvittning.

Av förarbetena till sistnämnda bestämmelser framgår att utmätningsmannen har att fastställa ett högre förbehållsbelopp vid löneutmätning än vid införsel samt att det vid kvittningsavdrag kan vara befogat att fastställa ett något större förbehållsbelopp än vid löneutmätning.

Riksskatteverket (tidigare Centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden) fastställer årligen normalbelopp att tjäna till ledning för taxeringsmyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna vid bestämmande av existensminimum i det särskilda fallet. Summan av kommunalt grundavdrag och gällande maximibelopp för avdrag för nedsatt skatteförmåga utgör den ram, inom vilken riksskatteverket har att fastställa de skattefria normalbeloppen för existensminimum.

De lokala skattemyndigheterna är inte bundna av normalbeloppen utan dessa kan överskridas efter utredning i det enskilda fallet. Existensminimibeloppet får dock inte överstiga summan av grundavdraget och maximibeloppet för väsentligen nedsatt skatteförmåga. För utmätningsmannen gäller inte någon begränsning uppåt då han fastställer förbehållsbelopp enligt ovan nämnda lagar.

I motionen framhålls att det förhållandet att olika myndigheter fastställer förbehållsbelopp vid t. ex. införsel och vid avdrag för skatt ibland får den konsekvensen att den enskilde inte erhåller något bottenbelopp för sin existens. Att detta kan inträffa beror enligt motionärerna på att åtskilliga löntagare felaktigt föreställer sig att ett av utmätningsmannen vid införsel fastställt förbehållsbelopp också gäller för skatteavdrag, varför de underlåter att ansöka om existensminimum hos den lokala skattemyndigheten. Motionärerna pekar bl. a. på att man genom att införa ett enhetligt existensminimum skulle säkerställa att arbetstagaren alltid erhåller ett bottenbelopp för sin existens. Det väsentliga är dock enligt motionärerna att reglerna i uppbörds- och utökningsförfattningarna samordnas så att en arbetstagare, när existensminimum fastställts t. ex. vid införsel för underhållsbidrag, inte behöver riskera att på grund av exempelvis kvarskatt få avdrag på sin lön utan att hänsyn tas till det belopp han behöver för sin existens. Motionärerna hemställer därför att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller om översyn av ifrågavarande bestämmelser i syfte att få till stånd en sådan samordning. Vidare hemställer motionärerna att de bestämmelser, enligt vilka riksskatteverket fastställer normalbelopp att tjäna till ledning vid bestämmande av existensminimum, överses i syfte att möjliggöra att större hänsyn än hittills kan tas till de sociala aspekterna vid fastställande av beloppen.

Såsom riksskatteverket framhåller i sitt remissvar torde det vara svårt att genomföra ändringar i gällande bestämmelser om existensminimum utan att rubba principerna och reglerna för beskattningen. Vidare har det på utökningsrättens område varit lagstiftarens mening att olika förbehållsbelopp skall fastställas exempelvis vid införsel och löneutmätning. Av remissvaren framgår emellertid att tillämpningen av nuvarande bestämmelser i uppbörds- och utökningsförfattningarna kan medföra mycket allvarliga olägenheter för den enskilde. Sålunda har socialstyrelsen framhållit att hela systemet enligt styrelsens mening är alltför komplicerat för att de enskilda som berörs skall kunna bevaka sin rätt eller ens i efterhand förstå hur bestämmelserna tillämpats för dem själva. Med hänsyn till det anförda vill utskottet i likhet med en praktiskt taget enhällig remissopinion ansluta sig till motionärernas uppfattning att bestämmelserna om existensminimum på ifrågavarande rättsområden bör överses i syfte att åstadkomma en samordning.

Förslag att införa ett enhetligt existensminimum, innebärande att

arbetstagaren alltid erhåller ett bottenbelopp för sin existens, har behandlats under vårsessionen av årets riksdag. Med hänsyn till att arbetsgivare i allmänhet inte känner till arbetstagarens sidoinkomst, förmögenhet, försörjningsbörd, makes inkomst m. m. ansågs det (SkU 1971:36) nödvändigt med ett ansökningsförfarande i existensminimifallen. Förslaget avvisades därför. Också i flertalet av remissyttrandena över förevarande motion tar man avstånd från tanken på ett enhetligt existensminimum. Inte heller utskottet är berett att förorda en dylik lösning. Vid den översyn av bestämmelserna om existensminimum i uppbörds- och utsökningsförfattningarna som enligt det ovan sagda bör komma till stånd, synes dock förslaget värt att uppmärksammas. Utskottet vill i sammanhanget påpeka att det förhållandet att en arbetstagare kan komma att få ut en alltför liten del av sin lön eller kanske ingen del alls också kan inträffa i fall där beslut enligt ifrågavarande utsökningsförfattningar inte meddelats, nämligen om den skattskyldige i fall av stort avdrag för kvarstående skatt underlåter att söka nedsatt skatteavdrag.

Flera remissinstanser, bl. a. socialstyrelsen, tillstyrker motionsförslaget att större hänsyn än hittills bör tas till de sociala aspekterna vid bestämmande av normalbeloppen. Säsom påpekats av några remissorgan förutsätter emellertid en större höjning av normalbeloppen för existensminimum vid avdrag för preliminär skatt att bestämmelsen i 50 § 2 mom. tredje stycket kommunalskattelagen om maximibeloppet för extra avdrag ändras. Trots de svårigheter som således är förenade med ett större hänsynstagande än hittills till de sociala aspekterna vid bestämmande av normalbeloppen anser dock utskottet att motionärernas förslag i detta hänseende också bör undersökas vid den översyn av gällande bestämmelser som utskottet uttalat sig för.

På grund av vad sålunda anförts hemställer utskottet

att riksdagen med bifall till motionen 1971:655 hos Kungl. Maj:t anhåller att bestämmelserna om existensminimum i uppbörds- och utsökningsförfattningarna överses i syfte att få till stånd en samordning mellan skattemyndigheternas och utmätningsmännens beslut om existensminimum samt att möjligheterna att ta större hänsyn än hittills till de sociala aspekterna vid fastställande av normalbeloppen för existensminimum undersöks i samband därmed.

Stockholm den 10 november 1971

På lagutskottets vägnar

DANIEL WIKLUND

Närvarande: herrar Wiklund i Stockholm (fp), Svedberg (s), fröken Anderson i Lerum (s), herrar Lidgard (m), Hammarberg (s), Sjöholm (fp), fru Lundblad (s), herrar Winberg (m), Andersson i Södertälje (s), fru Jonäng (c), herrar Israelsson (vpk), Olsson i Timrå (s), fru Nilsson i Sunne (s) och herr Olsson i Sundsvall (c).