

Nr 47

Utlåtande i anledning av motioner om barnbidrag till svenskar i u-landstjänst.

Andra lagutskottet har behandlat två till lagutskott hänvisade motioner, I:785 av herr *Pettersson, Karl*, samt II:894 av herr *Nilsson* i Agnäs.

I motionerna, vilka är likalydande, hemställs »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om sådan ändring i bestämmelserna om barnbidrag att dessa må utgå även till barn åt svenskar, som är anställda i svensk u-hjälp utomlands».

Bosättningsbegreppet enligt lagen om allmänna barnbidrag

Enligt 1 § barnbidragslagen skall för barn som är svensk medborgare och bosatt i riket utgå allmänt barnbidrag. För utländska barn utgår barnbidrag om barnet fostras av någon som är bosatt och mantalsskriven i riket eller om barnet eller endera av dess föräldrar sedan minst sex månader vistas i riket.

Socialstyrelsen är högsta instans i mål om utbekommande av barnbidrag. Föreskrifter för tillämpningen av barnbidragslagen skall vidare meddelas av styrelsen. Så har skett genom Råd och anvisningar i socialvårdsfrågor nr 202 nov. 1967. I förhållande till tidigare utfärdade anvisningar innehåller nämnda Råd och anvisningar framför allt väsentliga ändringar i fråga om tolkningen av bosättningsbegreppet.

Om bosättningsbegreppet har föredragande departementschefen i prop. 1947:220 sid. 101 uttalat följande:

Vid tolkningen av begreppet bosättning bör man följa samma praxis som vid tillämpningen av folkbokföringsförordningen. I princip torde härigenom barnbidrag komma att utgå endast för här kyrkobokförda barn. I detta sammanhang må anmärkas, att den som är i rikets tjänst å utländsk ort anställd skall med sin familj och svenska betjäning kyrkobokföras i Storkyrkoförsamlingen i Stockholm. Här avsedda personer böra följaktligen vid tillämpningen av lagen om allmänna barnbidrag anses som bosatta i Sverige.

Folkbokföringsförordningens (SFS 1967:198) huvudregel om bosättning återfinns i 12 §. Där stadgas att en person skall — med vissa undantag — anses bosatt på den fastighet där han regelmässigt vistas eller — vid ombyte av bostad — kan antagas komma att regelmässigt vistas under »dygnsvilan».

Enligt 8 och 9 §§ barnbidragslagen skall barnbidraget utbetalas av barnavårdsnämnden i den kommun, där barnet är kyrkobokfört.

Med stöd av här nämnda förhållanden har socialstyrelsen i nämnda Råd och anvisningar ansett det motiverat att vid tillämpningen av barnbidragslagen utforma den *huvudregeln* att *barnet skall vara kyrkobokfört i svensk församling för att anses vara bosatt i riket*.

I det följande anför socialstyrelsen.

I det övervägande antalet fall sammanfaller begreppen kyrkobokföring och bosättning så att barn som är bosatta här i riket också är här kyrkobokförda och vice versa.

Undantag kan dock förekomma. En person kan sålunda vara här i riket bosatt utan att samtidigt vara här kyrkobokförd och han kan likaledes vara här i riket kyrkobokförd utan att vara här bosatt. Som exempel på sistnämnda fall må nämnas missionärer och sjömän m. fl. som enligt 28 § FBF har rätt att stå kvarskrivna i sin hemförsamling trots att de är stadigvarande bosatta utomlands. Vid bristande överensstämmelse mellan bosättningen och kyrkobokföringen är det i enlighet med 1 § *bosättningen* som är avgörande för rätten till barnbidrag. Barn till missionärer och sjöfartspersonal vilka tillsammans med föräldrarna stadigvarande vistas utomlands anses ej som bosatta här och är sålunda inte barnbidragsberättigade.

Tidigare har socialstyrelsen inte tillåtit några som helst undantag från huvudregeln om kyrkobokföring som villkor för rätt till barnbidrag bortsett från de fall där i mantalslängd förda barn av någon anledning ej blivit kyrkobokförda vid mantalsårets ingång. Med denna tillämpning har sålunda barnbidrag som regel vägrats här bosatta barn för tid då deras kyrkobokföring ej varit klar.

Socialstyrelsen har emellertid under mars månad 1966 beslutat rekommendera en mera modifierad tolkning av bosättningsbegreppet än vad som följer av en direkt anknytning till kyrkobokföringen.

I anslutning till det sist sagda lämnar socialstyrelsen en redogörelse för undantag från kravet på kyrkobokföring. Undantagen avser i främsta rummet fall då en svensk barnfamilj flyttar in från utlandet. Redogörelsen för åsyftade undantag utelämnas här.

I ett följande avsnitt går socialstyrelsen närmare in på frågan om *barnbidrag under barns utlandsvistelse* och delar därvid upp de olika fallen på följande underavsnitt, nämligen *stadigvarande bosättning utomlands*, *barn till i svenska statens tjänst på utländsk ort anställda*, *barnbidrag till barn som fullgör sin skolgång i utlandet* och *tillfällig utlandsvistelse*.

Vid *stadigvarande bosättning utomlands* skall personerna i fråga i princip avföras ur kyrkoböckerna. Så sker emellertid inte alltid av en eller annan anledning. Vissa kategorier utlandssvenskar — missionärer och sjömän — kan enligt FBF kvarstå kyrkobokförda i sina hemförsamlingar, trots att de är stadigvarande bosatta utomlands. I fråga om denna grupp anför socialstyrelsen:

I dessa fall skall barnen trots kyrkobokföringen ej anses bosatta i Sverige och därför inte heller vara berättigade till barnbidrag. Det förekommer ej sällan att utrikes bosatta barnfamiljer tillbringar sin årliga semester ofta omfattande flera månader i Sverige. Trots sådana årligen återkommande vistelser i hemlandet kan barnen inte anses bosatta här i barnbidragslagens mening, när de tillsammans med föräldrarna är stadigvarande bosatta på utrikes ort. Barnbidrag skall därför inte heller utgå för tid då de tillfälligt vistas i Sverige.

I fråga om *barn till i svenska statens tjänst på utländsk ort anställda* gäller, att barnen skall anses bosatta i Sverige hur långvarig deras utlandsvistelse än är. Särskilda folkbokföringsregler gäller för denna grupp (20 § FBF). Reglerna avser i första hand *diplomatisk personal*. Numera tillämpas stadgandet enligt praxis även på svensk personal vid SJ:s resebyråer utomlands, svenskar tillhörande svenska representationerna vid EFTA och liknande organisationer samt *fältpersonal hos SIDA*. Stadgandet tillämpas däremot ej på FN-personal.

Barn, som fullgör sin skolgång i utlandet och av denna anledning är kvarskrivna hos här bosatta föräldrar eller andra anhöriga, skall anses bosatta i riket under tiden för skolgången och alltså vara berättigade till löpande barnbidrag för denna tid.

Bortsett från här nämnda undantag — barn till i statens tjänst anställda och barn, som fullgör sin skolgång i utlandet — gäller i allmänhet vid tillämpningen av 1 § barnbidragslagen att ett barn för att anses bosatt i Sverige måste vara kyrkoskrivet här och vistas här.

I fråga om *tillfällig utlandsvistelse* anför socialstyrelsen i huvudsak följande.

En *tillfällig utlandsvistelse* skall vanligtvis inte anses innebära att bosättningen i riket avbryts och skall således inte heller inverka på rätten till barnbidrag.

För att uppnå likformighet vid bedömningen av rätten till bidrag under utlandsvistelse skall följande allmänna regler tillämpas.

Rätten till barnbidrag kvarstår under utlandsvistelse, som varar högst fyra kalenderkvartal efter det kvartal, varunder utresan ägt rum.

Under utlandsvistelse som beräknas vara mer än 6 månader får bidraget — utom för »i statens tjänst» anställda — *inte utbetalas löpande utan skall indragas* till dess barnet återkommer till riket. Efter barnets återkomst får barnavårdsnämnden återuppta ärendet för prövning av bidragsrätten under hela den tid, för vilken bidrag inte utgått.

Konstateras vid denna prövning att barnets bosättning i Sverige är avsedd att bli stadigvarande och att utlandsvistelsen varit av sådan tillfällig natur att bortovaron inte skall inverka på bidragsrätten har barnavårdsnämnden att utbetala förfallna kvartalsbelopp retroaktivt.

Schablonregeln om fyra kvartal efter utresekvartalet har tidigare tillämpats nära nog undantagslöst. Socialstyrelsen beslutade i mars 1966 att ändra gällande praxis i syfte att åstadkomma en mer modifierad tolkning än tidigare av barnbidragslagens bosättningsbegrepp.

Bosättningsbegreppet är vare sig i praxis eller i författningsbestämmelser

omgärdat av några enhetliga, för alla situationer gällande tidsgränser. Avgörandet huruvida någon skall anses bosatt i riket trots utlandsvistelse måste bedömas med hänsyn till samtliga relevanta omständigheter.

Den praxis som f. n. finns att tillgå för bedömningen av bosättningsbegreppet har närmast utvecklats då det gällt tillämpningen av skattelagstiftningen (53 § kommunalskattelagen och anvisningarna till samma paragraf). Huvudregeln är här att anställning i enskild tjänst utomlands under mer än ett år medför, att bosättning här i riket inte längre anses föreligga. Den i barnbidragsärenden hittills tillämpade schablonregeln (fyra kvartal efter utresekvartalet eller 12—15 månader) har i huvudsak haft samma innebörd. I skattepraxis fästes emellertid stor vikt vid anledningen till vistelsen utom riket. Praxis har därför i vissa fall inneburit att bosättning här i riket ansetts föreligga även om utlandsvistelsen överstigit ett år. Då vistelsen utom riket föranletts av sjukdom eller huvudsakligen haft sin orsak i studier, har bosättning i Sverige ansetts föreligga även vid utlandsvistelser som varat längre tid än ett år.

Det är väsentligt att bosättningsbegreppet så långt möjligt tolkas enhetligt inom olika rättsområden. Mest genomarbetat har bosättningsbegreppet blivit under tillämpningen av skattelagstiftningen (se t. ex. prop. 1966: 127 s. 22 ff). Vid tillämpningen av lagen om allmänna barnbidrag bör så långt möjligt bosättningsbegreppet ha samma innehåll som i skattelagstiftningen.

Den ändrade tolkningen innebär att allmänt barnbidrag kan utgå även vid längre utlandsvistelser än 12—15 månader under förutsättning att vederbörande barn alltjämt kan anses bosatt i Sverige. Som förut nämnts skall vid bedömningen härav hänsyn tas till samtliga relevanta omständigheter. Till dessa hör i första hand ändamålet med utlandsvistelsen men även sådana förhållanden som att någon i familjen fortfarande har tjänst i Sverige eller att bostad eller möbler finns kvar här i landet. Särskild anledning att anta fortsatt bosättning i Sverige föreligger om vederbörande som skäl för utlandsvistelsen anger studier, vård av hälsa eller dylikt.

Det skatterättsliga bosättningsbegreppet

Såsom framgår av föregående avsnitt bör så långt möjligt bosättningsbegreppet vid tillämpning av barnbidragslagen ha samma innehåll som i skattelagstiftningen.

Frågan om en fysisk person är bosatt i Sverige eller ej är enligt den nu gällande svenska skattelagstiftningen av grundläggande betydelse för hans skattskyldighet här i riket. Den som anses bosatt i Sverige skall i princip skatta för all inkomst, oavsett var den förvärvats, och för all den förmögenhet han vid beskattningsårets utgång ägt här i riket eller å utländsk ort. Den som inte anses bosatt i Sverige är däremot skyldig erlægga skatt endast för vissa slag av inkomst.

Enligt punkt 1 av anvisningarna till 53 § kommunalskattelagen skall fysisk person anses bosatt i Sverige, när han här har sitt egentliga bo och hemvist. Med sådan person skall enligt 68 § kommunalskattelagen likställas den som, utan att vara här i riket bosatt, stadigvarande vistas i Sverige.

År 1966 kompletterades anvisningarna rörande det skatterättsliga bosätt-

ningsbegreppet. En bevisbörderegeln infördes för de fall då en här bosatt svensk medborgare avreser från Sverige och det inte från början är uppenbart att det är fråga om definitiv utflyttning. Den skattskyldige skall i så fall anses fortfarande bosatt här i landet intill tre år från avresan, om han inte visar att han saknar från beskattningssynpunkt väsentliga anknytningar till Sverige. Efter treårstidens utgång anses han bosatt i Sverige endast om taxeringsmyndigheten kan visa att han fortfarande har så starka band med Sverige att han trots utflyttningen bör anses ha sitt egentliga bo och hemvist här. I anslutning härtill infördes skattebefrielse i Sverige för löneinkomster, som i enskild tjänst förvärvas utomlands, under förutsättning att anställningen där varar minst ett år.

Utomlands bosatta personer som uppbär lön eller pension från svenska staten eller svensk kommun samt pension enligt lagen om allmän försäkring är enligt lagändring vid samma tillfälle år 1966 skyldiga erlägga skatt i Sverige för sådan inkomst.

Med den år 1966 genomförda lagstiftningen har — som JO konstaterat i den framställning som anges i följande avsnitt — skattelagstiftningen lösgjort sig från bosättningen som avgörande faktor för skattskyldigheten i fråga om inkomst av tjänst. Den som är i svenska statens tjänst är skattskyldig var han än bor, medan den som är i enskild tjänst utomlands under minst ett år går fri från skattskyldighet med vissa undantag, också utan avseende på var han har sitt egentliga bo och hemvist. Vid beskattningsreglernas utformning har man tagit sikte på att få till stånd en samordning med den internationella skatterätten.

I fråga om den närmare utformningen av skattelagstiftningen på det här aktuella området hänvisar utskottet till prop. 1966: 127 och BeU 1966: 54.

Framställning från justitieombudsmannen m. m.

Riksdagens justitieombudsman har den 14 oktober 1966 hos Kungl. Maj:t gjort en framställning om revision av bestämmelserna om bosättning i riket såsom villkor för rätt till samhällsförmåner i syfte att åstadkomma en rättvis avvägning mellan förefintlig skyldighet att gälda skatt för lön under tjänstgöring utomlands och rätt till olika samhällsförmåner under utlandsvistelse (se JO:s ämbetsberättelse 1967 s. 422).

JO framhöll bl. a., att socialstyrelsen ändrat sin praxis så att ingen som funnits skattskyldig på grund av bosättning i riket behöver gå miste om allmänt barnbidrag därför att han inte kan anses bosatt i riket i den mening lagen om allmänna barnbidrag åsyftar. I fråga om samordning av de legala bosättningsbegreppen i andra än skatterättsliga författningar anförde JO.

En betydande del av skattemedlen används i våra dagar för att bestrida utgifter för särskilda samhällsförmåner som tillhandahålls medborgarna. Det blir då ett rättvisekrav, som svårligen kan avvisas, att den som deltar i

kostnaderna för denna samhällsservice i princip också får rätt att ta del av de förmåner som denna ger medborgarna. I synnerhet gäller detta naturligtvis sådana individuella förmåner som barnbidrag och den allmänna försäkringens olika förmåner. Vidare synes rimligt att skattebetalare, som är svensk medborgare, också genom rösträtt vid allmänna val har möjlighet att påverka samhällsengagemangen och därmed beskattningens omfattning. Att den som vistas utomlands går miste om en del av samhällsservicen inom riket, t. ex. i fråga om allmänna kommunikationer och undervisning, kan däremot enligt sakens natur inte göras något åt.

Redan enligt gällande rätt saknas korrespondens mellan de regler som grundlägger skattskyldighet vid tjänstgöring utomlands och de bestämmelser som reglerar rätten till olika samhällsförmåner under sådan tjänstgöring. Den bristande överensstämmelsen kommer uppenbarligen att bli än mera påtaglig, om de föreslagna författningsändringarna på beskattningens område genomförs. Inkongruensen kommer att skärpas med risk för stötande resultat i många enskilda fall.

För mig framstår det mot bakgrund av alla hos mig anförda klagomål om beskattning och förlust av samhällsförmåner som alldeles nödvändigt att en allmän översyn kommer till stånd av de bosättningsregler i skilda författningar som bestämmer svenska medborgares samhällsförmåner under anställning utomlands med syfte att bringa dem i samklang med skattskyldighetsreglerna. Som mål bör uppställas att kongruens så långt det över huvud taget är möjligt bör råda mellan skyldigheter och rättigheter i förhållande till svenska staten för den som har anställning utomlands med skattskyldighet för inkomsten i Sverige.

Frågan om en översyn av bosättningsbegreppen i skilda författningar i enlighet med vad här anförts synes mig vara av sådan vikt att den bör skyndsamt utredas.

I detta sammanhang må även hänvisas till *riksdagsbehandlingen* av två år 1966 väckta motioner, i vilka begärdes att åtgärder skulle vidtagas för att samstämmighet skulle uppnås mellan skattelagstiftningens och barnbidragslagens gällande begrepp. Andra lagutskottet hänvisade i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 69 till den ändring av praxis som skett efter motionernas väckande och som i princip syntes innebära, att den som funnits skatteskyldig på grund av bosättning här i riket icke behövde gå miste om allmänt barnbidrag. Efter att därjämte ha hänvisat till JO:s ovan nämnda framställning, anförde utskottet följande.

Utskottet vill för sin del instämma i önskemålet att bosättningsbegreppet i skilda författningar i möjligaste mån samordnas. Med hänsyn till de åtgärder socialstyrelsen vidtagit och till att frågan, sedd i ett vidare sammanhang, genom JO:s framställning redan aktualiserats hos Kungl. Maj:t saknas anledning för riksdagen att ta något initiativ i anledning av förevarande motionsyrkande.

Utskottet

I motionerna framhålls, att svenska medborgare som är anställda utomlands i missionssällskap och andra organisationer som driver u-hjälp för närvarande inte har rätt till allmänt barnbidrag för sina barn. Motionärerna vill att bestämmelserna skall ändras så att barnbidrag kan utgå i dessa fall.

Enligt lagen om allmänna barnbidrag är rätten till bidrag knuten till bosättning i riket. I fråga om tolkningen av bosättningsbegreppet har socialstyrelsen, som är högsta instans vid prövning av frågan om rätt till barnbidrag, lämnat utförliga anvisningar. I dessa anknyts till den tillämpning av bosättningsbegreppet som finns inom skattelagstiftningen och som där i princip är avgörande för skyldigheten att gälda inkomst- och förmögenhetsskatt. Anvisningarna innebär i huvudsak, att den som funnits skattskyldig på grund av bosättning här i riket inte behöver gå miste om allmänt barnbidrag.

Utskottet är inte berett att biträda motionerna i den mån de syftar till att ge barnbidrag åt vissa grupper oavsett om de är bosatta i riket och här betalar skatt för sina inkomster. I sammanhanget må emellertid påpekas att vissa problem uppstått vid tolkningen av bosättningsbegreppet. Utskottet har tidigare uttalat att det är önskvärt att bosättningsbegreppet i skilda författningar i möjligaste mån samordnas. Denna fråga är, enligt vad utskottet inhämtat, föremål för uppmärksamhet inom Kungl. Maj:ts kansli.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet,

att motionerna I: 785 och II: 894 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 6 maj 1969

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Lars Larsson (s), Dahlberg (s), Andreasson (cp), fru Grethe Lundblad (s) och herr Blomquist (m);

från andra kammaren: fröken Wetterström (m), fröken Sandell (s), herrar Fredriksson (s), Svensson i Kungälv (s), fru Skantz (s), fru Fränkel (fp) och fru Håvik (s).