

## Frumvarp til laga

um framkvæmd meðlagsgreiðslna umfram lögboðið lágmarksmeðlag og skattalega meðferð þeirra.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Margrét Frímansdóttir,  
Ásta R. Jóhannesdóttir, Sigríður Jóhannesdóttir,  
Guðrún Ögmundsdóttir.

### I. KAFLI

#### **Breyting á lögum um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981, með síðari breytingum.**

##### 1. gr.

Orðin „þó aldrei hærra en sem nemur fjárhæð tvöfalda barnalífeyris skv. 14. gr. laga um almannatryggingar“ í 3. másl. 2. tölul. A-liðar 7. gr. laganna falla brott.

### II. KAFLI

#### **Breyting á lögum um almannatryggingar, nr. 117/1993, með síðari breytingum.**

##### 2. gr.

1. mgr. 59. gr. laganna orðast svo:

Foreldri, sem fær úrskurð stjórnvalds um meðlag með börnum sínum, um menntunar-meðlag skv. 13. gr. barnalaga, nr. 20/1992, eða um sérstök framlög skv. 15. gr. sömu laga, getur snúið sér til Tryggingastofnunar ríkisins og fengið greiðslur samkvæmt úrskurði innan þeirra marka er 14. gr. þessara laga setur um aldur barna. Sama skal gilda um foreldri sem leggur fram staðfest samkomulag um meðlagsgreiðslur og aðrar greiðslur skv. III. kafla barnalaga.

### III. KAFLI

#### **Breyting á lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga, nr. 54/1971, með síðari breytingum.**

##### 3. gr.

3. mgr. 3. gr. laganna orðast svo:

Innheimtustofnun sveitarfélaga skal einnig innheimta, sé þess óskað, þann hluta barns-meðlags sem er hærri en lögmaeltur barnalífeyrir, svo og aðrar kröfur sem framfærslumaður barns kann að eiga á barnsföður eða barnsmóður, þar með talinn framfærslueyri hjóna vegna skilnaðar samkvæmt yfirvaldsúrskurði, skilnaðarbréfi, skilnaðarsamningi eða lögum.

IV. KAFLI  
**Breyting á barnalögum, nr. 20/1992,  
 með síðari breytingum.**

4. gr.

1. mgr. 25. gr. laganna orðast svo:

Tryggingastofnun ríkisins er skylt að greiða foreldri barns, sem á framfærslurétt hér á landi, og öðrum þeim aðilum er greinir í 27. gr., framfærslueyri (meðlag) með barni samkvæmt lögsmætum úrskurði eða staðfestum samningi, þó innan þeirra marka um aldur barns er greinir í almannatryggingalögum svo sem þau mæla fyrir um þetta atriði á hverjum tíma.

V. KAFLI  
**Gildistaka.**

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Markmið þessa frumvarps er tvíþætt:

- að afnema skattlagningu á öllum meðlagsgreiðslum, hvort sem um er að ræða einfalt, tvöfalt eða jafnvel margfalt meðlag,
- að fela Innheimtustofnun sveitarfélaga innheimtu á meðlagsgreiðslum umfram lágmarksmeðlag líkt og nú er gert varðandi lágmarksmeðlag, sem og innheimtu á menntunarframlögum og sérstökum framlögum sem foreldri fær úrskurð um.

Í þessu skyni eru lagðar til breytingar á fernum lögum. Í fyrsta lagi er lagt til að breytt verði lögum um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981, þannig að allar meðlagsgreiðslur verði skattfrjálstar. Í öðru lagi er lögð til breyting á lögum um almannatryggingar, nr. 117/1993, sem felur í sér að Tryggingastofnun ríkisins verði heimilt að greiða einnig meðlag umfram lágmarksmeðlag, þ.e. aukameðlag, sem úrskurðað er af sýslumanni eða aðilar semja um. Í þriðja lagi er lagt til að sú breyting verði á lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga, nr. 54/1971, að stofnuninni verði gert skylt, sé þess óskað, að innheimta aukameðlagsgreiðslur. Að lokum er lagt til að barnalögum verði breytt eins og lögum um almannatryggingar.

**Innheimta meðlagsgreiðslna.**

Samkvæmt 25. gr. barnalaga er Tryggingastofnun ríkisins skylt að greiða foreldri barns sem á framfærslurétt hér á landi og öðrum sem eru nefndir í 27. gr. laganna framfærslueyri (meðlag) með barni samkvæmt lögsmætum úrskurði eða staðfestum samningi, þó innan þeirra marka um fjárhæð og aldur barns sem greinir í almannatryggingalögum, svo sem þau mæla fyrir um á hverjum tíma.

Í 2. mgr. 11. gr. og 17. gr. barnalaga er gengið út frá því að óheimilt sé að ákveða lægri meðlagsgreiðslu en barnalífeyri eins og hann er ákveðinn á hverjum tíma í almannatryggingalögum. Hvergi er að finna ákvæði sem kveður á um hámark meðlagsgreiðslna.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga um Innheimtustofnun sveitarfélaga er það hlutverk stofnunarinnar að innheimta hjá meðlagsskyldum foreldrum meðlag sem Tryggingastofnun ríkisins hefur greitt forráðamönnum barna þeirra samkvæmt almannatryggingalögum. Heimild er fyrir því í 3. mgr. 3. gr. laganna að stofnunin taki að sér innheimtu á aukameðlögum. Þessa heimild hefur stofnunin aldrei nýtt, þrátt fyrir að ítrekað hafi verið eftir því leitað. Sé samið

um hærra meðlag en lágmarksmeðlag eða sýslumaður úrskurðar slíkt þarf foreldrið sjálft að innheimta það sem er umfram lágmarksmeðlag eftir öðrum leiðum. Í frumvarpinu er þessi innheimta gerð að skyldu Innheimtustofnunar ásamt því að felld er brott heimild stofnunarinnar til að taka greiðslu fyrir innheimtuna.

Algengast er að meðlagsgreiðendur, sem í flestum tilvikum eru feður, séu aðeins krafðir um lágmarksmeðlag, þótt heimild sé fyrir aukameðlagi miðað við að mánaðartekjur greiðenda fari yfir 200 þús. kr. Að vísu hefur færst í vöxt að í samningum um skilnaðarkjör og forsjá barna sé kveðið á um greiðslu hærra meðlags en sem nemur fjárhæð barnalífeyris. Þannig hefur þeim samningum fjölgað nokkuð sem kveða á um greiðslu tvöfalds meðlags. Dómsmálaráðuneytið gefur út viðmiðunarreglur til leiðbeiningar við ákvarðanatöku í málum vegna krafna um hærra meðlag með börnum. Ástæða þess að meðlög umfram lágmarksmeðlag eru þó ekki algengari en raun ber vitni er einkum sú að viðtakendur aukameðlaganna, oftast mæður, verða að sjá um innheimtu þeirra.

Komið hefur fram að sérfræðingar telja þessa tilhögun eina helstu ástæðu þess að margir einstæðir foreldrar sem fara með forræði barna treysti sér ekki til þess að krefjast aukameðlags þótt meðlagsgreiðandi hafi háar tekjur. Meðlag með einu barni er um 15 þús. kr. á mánuði. Það segir sig sjálft að það er ekki stór hluti af framfærslukostnaði hvers barns og því í litlu samræmi við raunveruleikann eða þarfir barnsins.

Í bók Davíðs Þórs Björgvinssonar, lagaprófessors við Háskóla Íslands, Barnarétti, sem kom út árið 1995, segir að í framkvæmd sé þeirri reglu fylgt að úrskurða aðeins aukið meðlag sé þess sérstaklega krafist. Þar af leiðandi er ekki aflað sérstakra gagna um fjárhagslegar og félagslegar aðstæður aðila nema beinlínis sé gerð krafa um hærri framfærslueyri en nemur lágmarksmeðlagi. Þá er bent á að skv. 1. mgr. 25. gr. barnalaga eru greiðslur Tryggingastofnunar ríkisins á grundvelli stjórnvaldsúrskurðar háðar þeim takmörkunum um fjárhæð og aldur barns sem greinir í almannatryggingalögum. Þetta þýðir að Tryggingastofnun ríkisins greiðir aldrei meira samkvæmt úrskurði en sem nemur fjárhæð barnalífeyris, eins og hann er ákveðinn á hverjum tíma, þ.e. lágmarksmeðlag, óháð því hvort úrskurður sýslumanns eða dómsmálaráðuneytis kveður á um hærri greiðslur. Orðrétt segir Davíð Þór Björgvinsson í bók sinni: „Er þess tæplega að vænta að tilgangur 2. mgr. 10. gr. barnalaga náist að öllu leyti nema kveðið sé nánar á um hlutverk sýslumanns eða ráðuneytis varðandi öflun upplýsinga um framangreind atriði eða sú skylda lögð á herðar úrskurðaraðila að leiðbeina krefjanda í þessu efni, og/eða að reglur verði settar um rýmri aðgang að Tryggingastofnun en nú gilda.“ Ljóst er að þetta styður mjög þær breytingar sem hér eru lagðar til.

### **Skattfrelsi meðlagsgreiðslna.**

Annað meginefnisatriði frumvarpsins er að leggja til breytingar á lögum um tekjuskatt og eignarskatt. Fram til ársins 2000 var litið svo á að meðlag umfram barnalífeyri almannatryggingakerfisins væri skattskyldt, en þá var ákvæði 3. másl. 2. tölul. A-liðar 7. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981, breytt þannig að tvöfalt meðlag var gert skattfrjálst, en skattlagt eftir það. Í hugum flestra er meðlag foreldris með barni ekki tekjur móttakanda heldur fremur ráðstöfun tekna meðlagsgreiðanda í þágu barnsins. Má í því sambandi benda á að í 19. gr. barnalaga kemur fram að þessi framfærslueyri tilheyri barni. Illskiljanlegt er því að takmarka undanþágu frá tekjuskatti við tvöfalt meðlag, en gera meðlagsgreiðslur umfram það skattskyldar. Reyndar má segja að í slíkum tilvikum sé um tvísköttun að ræða, þ.e. fyrst er greiddur skattur af tekjum meðlagsgreiðanda og síðan af meðlaginu þegar það er komið í hendur þess sem hefur forræði yfir barninu. Það verður því að teljast í hæsta máta

ósanngjarnnt að meðlag umfram tvöfaldan barnalífeyri almannatryggingakerfisins myndi skattskyldar tekjur.

Við mat á því hvort líta eigi á meðlagsgreiðslur sem eðlilegt andlag skattlagningar verður að líta á eðli greiðslunnar og sífjaréttarleg tengsl foreldris og barns. Í þessu samhengi verður að hafa í huga að meðlag er eign barns og er byggt á lögbundinni skyldu foreldris til framfærslu barns síns. Breytingin sem hér er lögð til á lögum um tekjuskatt og eignarskatt felur í sér að barnsmeðlag á grundvelli meðlagsúrskurðar sýslumanns eða samkomulags um framfærslu barns sem staðfest hefur verið af sýslumanni teljist ekki til tekna.

### **Staða einstæðra foreldra.**

Breyttar þjóðfélagsaðstæður sem felast m.a. í auknum menntunarkröfum leiða til þess að börn dveljast lengur í foreldrahúsum en áður og þurfa lengur á framfærslu foreldra sinna að halda. Reyndar er það svo að framfærsla foreldranna er oftast forsenda þess að ungmenni fái tækifæri til að mennta sig. Núna búa 80–90% ungmenna á aldrinum 16–18 ára í foreldrahúsum.

Félag einstæðra foreldra gerði fyrir nokkrum árum könnun á framfærslukostnaði barna á aldrinum 13–15 ára og var hann áætlaður um 500 þús. kr. árlega. Þetta eru mjög mikil útgjöld, ekki síst í ljósi þess að ætla má að stór hluti einstæðra foreldra þurfi að framfleyta sér á lágmarkslaunum og þurfi að verulegu leyti einnig að sjá um kostnað af menntun og uppeldi barna. Í sömu könnun kom fram að hlutfall meðlags í þeim kostnaði er aðeins um  $\frac{1}{8}$ . Í skýrslu félagsmálaráðuneytisins frá 1995, um rannsókn á högum foreldra og barna á Íslandi, kemur fram að konur fara með forsjá barna sinna í yfir 90% skilnaðartilvika og eru einar um umönnun og framfærslu þeirra. Fastar meðlagsgreiðslur miðast við leikskólakostnað og eru því lítill hluti heildarframfærslunnar. Niðurstaða rannsóknarinnar er sú að börn einstæðra foreldra standi félagslega og efnalega verr að vígi en börn í fjölskyldum þar sem báðir foreldrar sjá um framfærsluna. Konur vinni mikið eftir skilnað, bæði heima og heiman, og veik fjárhagsstaða kvenna bitni á lífsskilyrðum barnanna.

Á ráðstefnu sem Félag einstæðra foreldra hélt fyrir nokkrum árum komu fram upplýsingar um mjög slæma stöðu einstæðra foreldra og barna þeirra, bæði fjárhagslega og félagslega. Virðist svo vera að á margan hátt hafi einstæðir foreldrar dregist aftur úr öðrum og má í því sambandi geta þess að einstæðum foreldrum sem leita fjárhagsaðstoðar hjá sveitarfélögum hefur fjölgað verulega. Auk þess eru einstæðir foreldrar mjög margir í hópi láglaunafólks og þeirra sem þurfa á leiguhúsnaði og félagslegu húsnaði að halda. Einnig má benda á að komið hefur fram hjá landlæknisembættinu að samhengi sé milli heilsufars barna og félagslegrar stöðu foreldra.

Skýrsla sem félagsmálaráðherra lagði fram á 125. löggjafarþingi um kjör einstæðra foreldra, að beiðni þingmanna Samfylkingarinnar, staðfestir framangreinda lýsingu á kjörum einstæðra foreldra. Ljóst má því vera að brýnt er að bregðast við og bæta kjör þeirra. Sú leið sem hér er lögð til er skref í þá átt.

Frumvarp þetta var fyrst flutt á 125. löggjafarþingi en náði þá ekki fram að ganga. Það var endurflutt á síðasta þingi með lítills háttar breytingum. Þegar frumvarpið var fyrst flutt hafði það að geyma ákvæði til breytinga á lögum um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981, með síðari breytingum, þess efnis að meðlagsgreiðslur á grundvelli meðlagsúrskurðar eða staðfests samnings milli aðila umfram lögboðið lágmarksmeðlag yrðu skattfrjálsar með öllu. Efni frumvarpsins var tekið upp að hluta í meðferð efnahags- og viðskiptanefndar á 547. máli á 125. löggjafarþingi, frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og

eignarskatt, með síðari breytingum. Þar var sú breytingartillaga gerð og samþykkt að meðlagsgreiðslur samkvæmt meðlagsúrskurði sýslumanns eða samkomulagi um framfærslu barns sem staðfest hafði verið af sýslumanni væru skattfrjálsar, en þó aldrei umfram það sem næmi fjárhæð tvöfalda barnalífeyris skv. 14. gr. laga um almannatryggingar

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Hér lagt til að allar meðlagsgreiðslur á grundvelli meðlagsúrskurðar eða staðfests samnings milli aðila umfram lögboðið lágmarksmeðlag verði skattfrjálsar.

Um 2. gr.

Hér er lögð til sambærileg breyting á almannatryggingalögum og á lögum um tekjuskatt og eignarskatt þannig að meðlagsgreiðslur umfram lögboðið lágmarksmeðlag verði skattfrjálsar og að Tryggingastofnun ríkisins verði heimilt að greiða meðlag sem er umfram lágmarksmeðlag á grundvelli meðlagsúrskurðar eða staðfests samnings aðila.

Um 3. gr.

Hér er lögð til sú breyting að Innheimtustofnun sveitarfélaga verði gert skylt að innheimta, sé þess óskað, þann hluta barnsmeðlags sem er hærrí en lögmæltur barnalífeyrir, þ.e. greiðslur umfram lágmarksmeðlag. Þá verði stofnuninni ekki heimilt að taka greiðslu fyrir innheimtuna. Samkvæmt núgildandi lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga er stofnuninni heimilt, gegn gjaldi, að innheimta þessar kröfur, sé þess óskað.

Um 4. gr.

Hér er lögð til sambærileg breyting og á lögum um almannatryggingar, sbr. 2. gr., sem miðar að því að Tryggingastofnun ríkisins verði heimilt að greiða meðlag sem er umfram lágmarksmeðlag á grundvelli meðlagsúrskurðar eða staðfests samnings aðila.

Um 5. gr.

Lagt er til að frumvarpið öðlist þegar gildi.