

## Socialutskottets yttrande

1982/83: 2 y

om samordningsfrågor inom det socialpolitiska bidragssystemet

### *Till socialförsäkringsutskottet*

Socialförsäkringsutskottet har berett socialutskottet tillfälle att avge yttrande över *dels* de i proposition 1982/83:3 framlagda förslagen om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag och i lagen (1964:143) om bidragsförskott, *dels* motionerna 1981/82:929 av Görel Bohlin (m) och 1982/83:42 av Sven Aspling m. fl. (s).

### Utskottet

I propositionen hemställs att riksdagen skall godkänna de av dåvarande socialministern förordade riktlinjerna för det fortsatta utredningsarbetet med en samordning inom det socialpolitiska bidragssystemet (mom. 1 i hemställan). I *motion 1982/83:42* (s) yrkas avslag på propositionen i denna del (*yrkande 1*). Motionärerna vänder sig bl. a. mot vissa uttalanden i propositionen om att bidragssystemet bör vara differentierat med möjlighet för samhället att styra stödet till dem som bäst behöver det. Socialpolitiken bör enligt motionärerna utvecklas som ett generellt välfärdssystem för hela befolkningen. Motionärerna anför vidare att det i propositionen tas upp en rad viktiga principfrågor, men att i avvaktan på fortsatt utredningsarbete några konkreta förslag inte läggs fram. Enligt motionärerna är det mot denna bakgrund föga meningsfullt att ta ställning till allmänt hållna riktlinjer vars inriktning och utformning kan komma att i väsentlig grad påverkas av det kommande utredningsarbetet.

Socialutskottet konstaterar i likhet med motionärerna att propositionen tar upp en rad väsentliga frågor. Den förda diskussionen leder emellertid inte till några konkreta förslag eller principiella ställningstaganden. Man måste därför med motionärerna ifrågasätta värdet av att riksdagen nu fattar ett allmänt hållet beslut om godkännande av riktlinjer vars exakta innebörd kan ge utrymme för olika tolkningar. Propositionsförslaget bör alltså avslås i denna del. Med hänsyn till det fortsatta utredningsarbetet finns emellertid behov av vissa klarläggande uttalanden från riksdagens sida. Vissa propositionsuttalanden, som särskilt ifrågasatts i motionen, bör sålunda kommenteras.

Utskottet vänder sig i den delen framför allt mot propositionens alltför kategoriska uttalanden om en utveckling av socialförsäkringen mot allt fler inkomst- och behovsprövade bidrag eller andra selektiva insatser. Som motionärerna framhåller bör inriktningen vara ett generellt välfärdssystem

för hela befolkningen. I ett vidare perspektiv är det emellertid svårt att dra någon skarp gräns mellan selektiva och generella socialpolitiska insatser. Enligt socialutskottets mening bör en progressiv socialpolitik utformas så, att den tillsammans och i förening med skattepolitiken skapar ökad jämlikhet och därmed större trygghet för de sämst ställda. Detta övergripande mål bör vara vägledande för valet av åtgärder.

Socialutskottet vill också beröra det i motion 1982/83:42 kritiserade propositionsuttalandet angående lösningen av vissa *samordningsproblem* (prop. s. 62). I propositionen anförs sålunda att orimliga konsekvenser av att en samordningsregel saknas i en speciell situation bör kunna undvikas genom att de tillämpande myndigheterna ser till syftet med olika bidrag och förhindrar samtidig utbetalning av flera bidrag när detta uppenbarligen inte kan ha varit avsett av lagstiftaren. I likhet med motionärerna anser utskottet att det inger starka betänkligheter att de tillämpande myndigheterna på detta sätt uppmanas att göra en skälighetsprövning snarare än en lagprövning. Utskottet vill erinra om att ett sådant uttalande i efterhand inte är förbindande för tillämpningen av redan antagen lagstiftning. Uttalandet är därför ägnat att skapa förvirring hos de tillämpande myndigheterna. Rent allmänt vill utskottet dessutom starkt ifrågasätta lämpligheten av en sådan individuell skälighetsprövning, vilken lätt skulle kunna leda till olikformiga bedömningar och minskad rättssäkerhet. Det bör därför enligt utskottets mening inte överlämnas åt de tillämpande myndigheterna att från fall till fall bedöma om en förmån skall utgå eller inte. Undantag från vad som föreskrivits i olika bidragsförfattningar bör i princip inte få göras annat än då så är särskilt stadgat. I detta avseende behövs ett klarläggande från riksdagens sida.

I motion 1982/83:42 påtalas vidare vissa oklarheter som enligt motionärerna vidlåder bl. a. de för socialutskottets yttrande remitterade lagförslagen (*yrkande 2*). I motion 1981/82:929 (m) begärs ökade möjligheter till kvittning mellan olika förmåner inom socialförsäkringen, en fråga som berörs av de föreslagna lagändringarna. Socialutskottet får i denna del anföra följande.

I såväl lagen om allmänna barnbidrag som bidragsförskottslagen föreslås nya regler om kvittning, dvs. om ökade möjligheter att vid utbetalning räkna av vad den enskilde kan vara skyldig att återbetala av tidigare felaktigt erhållna sociala förmåner. De föreslagna reglerna är utformade så att de knyter an till den person till vilken utbetalning skall ske. Detta är givetvis i de flesta fall samma person som den bidraget avser. Så behöver dock inte alltid vara fallet. Socialutskottet vill vidare erinra om att enligt allmänna juridiska principer kvittning mellan ömsesidiga skulder förutsätter att det är samma rättssubjekt i båda skuldförhållandena. Avräkning mot en befintlig skuld torde således – om inte annat uttryckligen stadgats – bara kunna ske om det är samma person som både har en skuld och som senare får rätt till en betalning. Enligt socialutskottets mening bör man inte utan vägande skäl införa

särskilda undantag från denna huvudregel. Sådana undantag blir juridiskt komplicerade och leder lätt till oförutsedda konsekvenser. Kvittning bör således normalt inte få ske mot t. ex. en skuld som åvilar en annan familjemedlem. Vem som i det konkreta fallet tar emot en utbetalning bör ses som irrelevant.

Den grundsyn som socialutskottet här gett uttryck åt återfinns även i motiveringen till den föreslagna lagtexten (prop. s. 72). Lagtexten som sådan har emellertid fått en betydligt vidare utformning än som möjligen varit avsett. Den oklarhet som detta medför blir särskilt påtaglig när det gäller olika förmåner till barn eller barnfamiljer.

Bidragsförskott är avsett att utgå som ersättning för underhållsbidrag till barn eller som utfyllnad till ett utgående underhållsbidrag. Enligt 1 § i lagen lämnas det "till barnet". På grund av anknytningen till den familjerättsliga underhållsskyldigheten följer förutsättningarna för bidragsförskott i stor utsträckning reglerna för underhållsbidrag.

Enligt utskottets mening bör man därför närmast se barnet som berättigat till ifrågavarande bidrag, på samma sätt som barnet är berättigat till underhållsbidrag. Detta innebär att barnet är att anse som rättssubjekt. Med ett sådant synsätt bör en fordran på bidragsförskott bara kunna kvittas mot en skuld som avser en förmån till samma barn som är berättigat till bidragsförskott, oavsett vilken vuxen som vid den tidpunkten skall uppbära beloppet. Utskottet vill i det sammanhanget peka på att såväl bidragsförskottslagen som lagen om allmänna barnbidrag medger flera möjliga betalningsmottagare för bidraget. Det kan vara endera av föräldrarna, en särskilt förordnad vårdnadshavare, fosterföräldrar m. fl. Det kan även inträffa att betalningsmottagaren ändras genom avtal mellan föräldrarna eller i samband med att barnet flyttar m. m. Att utsträcka rätten till kvittning till andra förmåner än sådana som tillkommer barnet självt kan därför leda till egendomliga konsekvenser. Det föreslagna tillägget till 13 § bidragsförskottslagen öppnar möjlighet att kvitta bidragsförskott mot flera personers skulder och det oavsett om det i det konkreta fallet föreligger någon ekonomisk gemenskap med barnet. En så vidsträckt regel bör inte införas utan ingående analys av de olika situationer som kan uppstå. Av rättssäkerhetsskäl måste dessutom förutsättningarna för att icke betala ut ett i lag föreskrivet bidrag preciseras nog.

Socialutskottet anser således att om regler om kvittning av bidragsförskott skall införas nu, dessa måste utformas så att kvittningsmöjligheten begränsas till fall när fordran och skuld tillkommer samma barn. För detta krävs en genomgripande omarbetning av lagförslaget.

Allmänt barnbidrag är inte på samma sätt som bidragsförskottet knutet till barnet personligen. Det är en form av allmänt ekonomiskt stöd till barnfamiljer. Socialutskottet anser emellertid övervägande skäl tala för att man i detta hänseende betraktar barnbidrag på samma sätt som bidragsförskott, dvs. att kvittning bara bör få ske mellan fordringar och skulder som

avser samma barn. Även detta lagförslag bör således omarbetas. I sammanhanget kan erinras om att det utredningsförslag, vilket ligger till grund för propositionen, utgått från en enhetlig regel om att rätten till s. k. barnstöd skall tillkomma barnet (prop. s. 49). De tolkningssvårigheter som de framlagda lagförslagen om kvittning och avräkning ger upphov till visar enligt socialutskottets mening att det är angeläget att mera generellt klarlägga vem som skall anses vara rättssubjekt för olika förmåner. Detta bör markeras av riksdagen.

Socialutskottet vill slutligen beröra den i 22 § bidragsförskottslagen föreslagna regeln om avräkning i vissa fall vid utbetalning av retroaktiva belopp. Av specialmotiveringen härtill synes framgå att man med den föreslagna regeln närmast åsyftat vissa troligtvis sällsynta fall av tidigare barnpension. Mot detta har utskottet i och för sig ingen invändning. Hänvisningen till 17 kap. 1 § lagen om allmän försäkring täcker emellertid även andra fall, bl. a. sådana där socialbidrag tidigare utgått. Även detta synes kunna orsaka tillämpningssvårigheter. Socialbidrag torde t. ex. i de flesta fall inte direkt avse barnet utan familjen. Ett särskilt problem i det sammanhanget är om familjens sammansättning hunnit ändras, t. ex. vid en separation. Enligt socialutskottets uppfattning bör även avräkningsregeln i 22 § bidragsförskottslagen begränsas till fall där det för samma barn tidigare utgått en annan social förmån, belöpande på samma tid som retroaktivutbetalningen. Man kan dock ifrågasätta om en så begränsad regel fyller något större praktiskt behov. Socialutskottet vill vidare peka på att den föreslagna 17 kap. 1 § i lagen om allmän försäkring, vartill regeln i bidragsförskottslagen hänvisar, är oklar i fråga om på vilken tid resp. belopp skall belöpa för att avräkning skall få ske. Enligt specialmotiveringen skall avräkning kunna ske med hela retroaktivbeloppet även om det tidigare beloppet bara utgått under en del av retroaktivtiden. Detta följer inte utan vidare av lagtexten och torde även kunna diskuteras från materiella utgångspunkter.

Sammanfattningsvis anser socialutskottet att de remitterade lagförslagen under alla omständigheter måste ses över från juridisk och lagteknisk synpunkt. Det får ankomma på socialförsäkringsutskottet att bedöma om erforderlig omarbetning kan göras i samband med dess behandling av propositionen eller om ett nytt lagförslag från regeringen måste begäras. Från de synpunkter socialutskottet har att beakta torde övervägande skäl tala för en mera allmän översyn av vilka förutsättningar som bör gälla för kvittning och annan avräkning på förmåner, inbegripet den allmänna frågan om vem som skall anses som rättssubjekt för de olika formerna av bidrag. Det synes svårt att konstruera generella lösningar för sammanträffande av förmåner m. m. utan att ta ställning till denna grundläggande fråga. En sådan översyn skulle tillgodose såväl motion 1981/82:929 (m) som motion 1982/83:42 yrkande 2 (s).

Stockholm den 18 november 1982

På socialutskottets vägnar

INGEMAR ELIASSON

*Närvarande:* Ingemar Eliasson (fp), Evert Svensson (s), Göte Jonsson (m), John Johnsson (s), Rune Gustavsson (c), Blenda Littmarck (m), Stig Alftin (s), Maria Lagergren (s), Anita Persson (s), Ingvar Eriksson (m), Inga Lantz (vpk), Göran Ericsson (m), Gunnar Ström (s), Bengt Lindqvist (s) och Karin Israelsson (c).

### **Avvikande mening**

beträffande *riktlinjer för det fortsatta utredningsarbetet* av Ingemar Eliasson (fp), Göte Jonsson (m), Rune Gustavsson (c), Blenda Littmarck (m), Ingvar Eriksson (m), Göran Ericsson (m) och Karin Israelsson (c), som anser att det avsnitt i utskottets yttrande som börjar på s. 1 med "Socialutskottet konstaterar" och slutar på s. 2 med "valet av åtgärder" bort ha följande lydelse:

Enighet råder om att det är angeläget att fortsätta arbetet med att samordna och förenkla det komplicerade socialförsäkringssystemet. De allmänt hållna riktlinjer som angivits i propositionen bör kunna ligga till grund för detta utredningsarbete. Utskottet tillstyrker därför propositionen såvitt nu är i fråga och avstyrker motion 1982/83:42 yrkande 1.

