

Lagutskottets yttrande

1980/81: 3 y

över proposition 1980/81: 20 om besparingar i statsverksamheten, m. m., såvitt avser ett i bilaga 4 framlagt förslag till lag om ändring i lagen (1962: 381) om allmän försäkring, jämte motioner

Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet har beslutat inhämta lagutskottets yttrande över proposition 1980/81: 20 om besparingar i statsverksamheten, m. m., såvitt avser ett i bilaga 4 (socialdepartementet) framlagt förslag till lag om ändring i lagen (1962: 381) om allmän försäkring jämte eventuella motionsyrkanden i anslutning härtil.

Med anledning av propositionen har väckts bl. a. motion 1980/81: 75 av Sven Aspling m. fl. (s) och motion 1980/81: 103 av Lars Werner m. fl. (vpk). I båda motionerna yrkas, såvitt nu är i fråga, avslag på förslaget till ändring i lagen om allmän försäkring (yrkande I i båda motionerna).

Lagutskottet får anföra följande.

I 1 kap. 6 § lagen om allmän försäkring föreskrivs att pensioner och andra sociala förmåner som utgår enligt lagen skall beräknas med ledning av ett basbelopp. Basbeloppet fastställs av regeringen för varje månad på grundval av konsumentprisindex två månader före den månad basbeloppet skall gälla. Basbeloppet utgör 4 000 kr. multiplicerat med det tal som anger förhållandet mellan å ena sidan det allmänna prisläget (konsumentprisindex) under andra månaden före den som basbeloppet skall avse, och å andra sidan prisläget i september 1957. Basbeloppet ändras när jämförelsetalet ökat eller minskat med minst tre procent sedan närmast föregående förändring av basbeloppet skedde.

I propositionen föreslås att beräkningsunderlaget för basbeloppet skall ändras. Förslaget innebär följande. Liksom f. n. skall jämförelsetalet följa förändringarna i det allmänna prisläget. Vid beräkningen skall dock bortses från indirekta skatter, tullar och avgifter men tillägg göras för subventioner. Dessutom skall bortses från direkt inverkan på prisläget av ändrade priser på fjärrvärme, eldningsolja, hushållsgas, elström och bensin. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 1981 och skall tillämpas första gången vid fastställande av basbeloppet för januari 1981.

Som motiv för förslaget anges i propositionen (bilaga 6) att det är angeläget att indexuppräknningen av pensioner och andra sociala förmåner begränsas av statsfinansiella skäl. Det framhålls att de föreslagna förändringarna i första hand torde påverka folkpensioner, ATP-pensioner, del-pensioner, studiemedel och bidragsförskott men att även en del mera begränsade utgiftsområden påverkas. I propositionen nämns däremot inte om och i vad mån förslaget får konsekvenser även i andra avseenden.

Lagutskottet konstaterar att den föreslagna ändringen får effekter även på det civilrättsliga området. Under senare år har olika regler på civilrättens område utformats så att de rättigheter och skyldigheter som reglerna innebär inte skall urholkas genom förändringar av penningvärdet. Man har därvid valt lösningen att anknyta till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Inom familjerätten finns ett flertal sådana bestämmelser. Enligt 13 kap. 12 § giftermålsbalken gäller sålunda att vid bodelning efter makes död har den efterlevande maken alltid rätt att få egendom ur boet till ett värde som motsvarar fyra basbelopp. Genom lagen (1966: 680) om ändring av vissa underhållsbidrag har underhållsbidrag till fränskild make och barn indexreglerats. Bidragen ändras den 1 april varje år i förhållande till förändringar i basbeloppet under föregående kalenderår. Ändringen av underhållsbidrag till barn sker dock med endast 7/10 av basbeloppsförändringen. Även vid fastställande av underhållsbidrag till barn är basbeloppet av betydelse. Av 7 kap. 3 § föräldrabalken (FB) följer att när den underhållsskyldiges förmåga att utge underhållsbidrag skall bedömas får han eller hon förbehållas dels ett belopp motsvarande 120 % av basbeloppet för egna levnadsomkostnader, dels under vissa förutsättningar ett belopp som motsvarar 60 % av basbeloppet för makes eller samboendes underhåll, dels ock ett belopp motsvarande 40 % av basbeloppet för underhåll av hemmavarande barn. Även vissa av FB:s regler om förmynderskap innehåller hänvisningar till basbeloppet. Bl. a. gäller enligt 12 kap. 1 § att förmynderskap skall inskrivas när underårig får tillgångar värda mer än två basbelopp.

Inom skadeståndsrätten gäller att utgående skadeståndslivräntor höjs i förhållande till förändringar av basbeloppet. Närmare bestämmelser här om finns i lagen (1973: 213) om ändring av skadeståndslivräntor och vissa andra författningar. Av skadeståndslagen (1972: 207) följer att förändringar av basbeloppet indirekt påverkar skadeståndsskyldighetens omfattning. När skadestånd skall fastställas gäller nämligen att avdrag skall ske för vad som utgår enligt bl. a. lagen om allmän försäkring. Förändras dessa förmåner påverkar det skadeståndsbeloppet i motsvarande mån.

Också inom associationsrätten finns regler med anknytning till basbeloppet. Sålunda är aktiebolag skyldigt att ha kvalificerad revisor om bl. a. bolagets tillgångar överstiger ett visst värde uttryckt i basbelopp (10 kap. 3 § aktiebolagslagen). I den av utskottet nyligen behandlade propositionen 1979/80: 144 med förslag till nya redovisningsregler för ekonomiska föreningar föreslås en liknande regel för ekonomiska föreningar (se LU 1980/81: 4). I proposition 1979/80: 143 med förslag till ny lagstiftning om handelsbolag m. m. vilken också behandlats i betänkandet LU 1980/81: 4 föreslås en ny lag om årsredovisning m. m. i vissa företag. Enligt förslaget beror årsredovisningsskyldigheten bl. a. på om företagets omsättning överstiger 1 000 basbelopp. Vidare gäller enligt bokföringslagen (1976: 141) och jordbruksbokföringslagen (1979: 141) att skyldighet att upprätta årsbokslut inte

föreligger för enskild näringsidkare när omsättningen understiger 20 basbelopp.

Slutligen finns, såvitt utskottet kunnat utröna, regler med anknytning till basbeloppet i konkurslagen (1921: 225) och trafikskadelagen (1975: 141).

I anslutning till den lämnade redogörelsen vill utskottet också peka på att det inte torde vara helt ovanligt att i olika civilrättsliga avtal tas in villkor med anknytning till basbeloppet. Enligt vad utskottet inhämtat används sålunda inom försäkringsbranschen en mängd olika standardavtalsvillkor som bygger på basbeloppet. Ofta föreskriver villkoren att ersättningar ur försäkringar utgår i viss närmare angiven relation till basbeloppet. Detta gäller vissa kollektiva försäkringar som industrins och handelns tilläggspension (ITP) samt avtalsgruppsjukförsäkring och tjänstegrupplivförsäkring men också en mängd privata försäkringar som trafikförsäkring, barn- och ungdomsförsäkring och privata olycksfallsförsäkringar. Beträffande hemförsäkringen använder flera bolag villkor om försäkringsbeloppens storlek som är anknutna till basbeloppet. Ibland är den självrisk som försäkringstagaren skall stå för bestämd i relation till basbeloppet. Så är exempelvis i allmänhet fallet med företagsförsäkringar. I vissa försäkringsbolag förekommer det vidare att premierna för livförsäkringar bestäms i förhållande till basbeloppet.

Enligt utskottets mening borde effekterna på det civilrättsliga området av det nya beräkningsunderlaget för basbeloppet närmare ha kartlagts och analyserats i propositionen. I avsaknad av en sådan genomgång anser sig utskottet ändå kunna förmoda att följderna på kort sikt, såvitt avser lagutskottets beredningsområde, blir förhållandevis obetydliga. Först i ett längre tidsperspektiv kan det antas att förslaget i propositionen mera påtagligt kommer att påverka civilrättsliga förhållanden. Sådana antaganden är dock givetvis mycket osäkra. Utskottet vill vidare framhålla att – i den mån ekonomiska konsekvenser uppkommer för enskilda – det ter sig rimligt att även vissa andra grupper i samhället än pensionärer m. fl. får finna sig i att en kompensation uteblir för förändringar av energipriser och indirekta skatter m. m. Vad särskilt gäller förslagets effekter på ingångna avtal och andra bestående rättsförhållanden vill utskottet peka på att det först efter en tolkning av villkoren i varje enskilt fall kan avgöras huruvida det nya basbeloppet kommer att slå igenom.

Det ankommer inte på lagutskottet att ta ställning till huruvida indexuppräkningen av pensioner m. m. bör begränsas och vilken lösning som i så fall bör väljas. Vad utskottet ovan anfört innebär att det från civilrättsliga utgångspunkter inte finns några hinder mot att förslaget i propositionen genomförs. Utskottet vill också peka på att praktiska skäl kan tala för att basbeloppet är enhetligt och inte varierar mellan olika rättsområden. I anslutning härtill vill utskottet dock framhålla att när det gäller vissa civilrättsliga regler kan det – med hänsyn till de intressen som bär upp reglerna – finnas skäl som talar för att gällande ordning inte bör rubbas. I

förevarande lagstiftningsärendet saknas underlag för en bedömning av frågan om en särreglering bör ske i vissa fall. Det får ankomma på regeringen att följa utvecklingen och göra en närmare genomgång av i vilka fall det kan anses motiverat att det nya basbeloppet inte skall användas. Enligt vad utskottet inhämtat har en sådan kartläggning påbörjats inom bl. a. justitiedepartementet.

Utskottet vill också peka på att såväl inom justitiedepartementet som i olika utredningar pågår f. n. översyn av flera av de ovan redovisade författningarna från andra utgångspunkter. Detta gäller bl. a. bestämmelsen i 13 kap. 12 § giftermålsbalken. Beträffande reglerna om uppräknings av skadeståndslivräntor finns det vidare skäl att erinra om att riksdagen hos regeringen hemställt att möjligheterna till en förbättring av livräntetagarernas ställning skall utredas (se LU 1979/80: 29). Utskottet förutsätter att regeringen i samband med ställningstagandena till resultaten av det pågående och begärda utredningsarbetet överväger frågan om de aktuella reglerna även fortsättningsvis bör vara knutna till basbeloppet.

Ställningstagandet innebär att lagutskottet med utgångspunkt i de intressen utskottet har att bevaka inte kan tillstyrka de i motionerna 75 och 103 framställda yrkandena om avslag på propositionen i förevarande del.

Stockholm den 20 november 1980

På lagutskottets vägnar

LENNART ANDERSSON

Närvarande: Lennart Andersson (s), Bernt Ekinge (fp), Ivan Svanström (c)*, Stig Olsson (s), Elvy Nilsson (s), Joakim Ollén (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Martin Olsson (c), Ingemar Konradsson (s), Owe Andréasson (s), Marianne Karlsson (c), Bengt Silfverstrand (s), Margot Håkansson (fp), Margareta Gard (m)* och Göran Allmér (m).

* Ej närvarande vid yttrandets justering.

Avvikande mening

Lennart Andersson, Stig Olsson, Elvy Nilsson, Arne Andersson i Gamleby, Ingemar Konradsson, Owe Andréasson och Bengt Silfverstrand (samtliga s) anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 3 med "Enligt utskottets" och slutar på s. 4 med "förevarande del" bort ha följande lydelse.

Som berörs i motion 75 och som närmare utvecklas i en med anledning av propositionen väckt motion 1980/81: 71 av Olof Palme m. fl. (s) måste det anses djupt otillfredsställande att konsekvenserna i olika avseenden av den nya beräkningsgrunden för basbeloppet inte närmare kartlagts och

analyserats i propositionen. Inte heller har förslaget i propositionen blivit föremål för remissbehandling eller granskats av lagrådet. Dessa brister i handläggningen av lagstiftningsärendet medför att riksdagen helt saknar underlag för en bedömning av förslaget. Redan på grund av det anförda kan utskottet dela uppfattningen i motion 71 att propositionen i aktuell del bör avslås.

Enligt utskottets mening talar emellertid också andra omständigheter för att förslaget inte bör genomföras. Trots bristerna i propositionen kan utskottet sålunda med ledning av redogörelsen ovan konstatera att den föreslagna ändringen av basbeloppsberäkningen får allvarliga konsekvenser vid tillämpningen av en mängd olika civilrättsliga regler och avtal. Att basbeloppet fått ett vidsträckt användningsområde sammanhänger självfallet med att det är den enda lagreglerade metoden för värdesäkring men också med att det ansetts ge en i allt väsentligt korrekt bild av det allmänna kostnadsläget i samhället. Enligt utskottets mening innebär propositionen ett första steg i riktning mot en rasering av nuvarande metod för värdesäkring. Risken för att nya omständigheter i framtiden skall återopas till stöd för justeringar i beräkningsunderlaget för basbeloppet kan inte uteslutas. Med hänsyn till de intressen som bär upp lagbestämmelserna med anknytning till basbeloppet anser sig utskottet kunna utgå från att en annan metod för värdesäkring skulle ha valts på det civilrättsliga området om man kunnat förutse att beräkningen av basbeloppet skulle komma att ändras i betydelsefulla avseenden.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att förslaget i propositionen inger starka betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt. Härtill kommer att det ingriper i bestående avtalsförhållanden och andra rättsförhållanden och därmed i praktiken kan leda till rättsförluster och i vart fall kommer att medföra en betydande osäkerhet för den enskilde om hur avtal och överenskommelser skall tolkas och tillämpas. När det gäller lagstiftning som på detta sätt påverkar bestående rättsförhållanden på förmögenhetsrättens område vill utskottet erinra om vad som uttalats under förarbetena till regeringsformen, nämligen att stor vikt måste fästas vid den enskildes möjligheter att vid en rättshandlings ingående kunna överblicka konsekvenserna av denna (se KU 1975/76: 56 s. 36 och 37). Endast tungt vägande sociala hänsyn kan enligt förarbetena föranleda att lagstiftning ges retroaktiv verkan på förmögenhetsrättens område. Några sådana skäl föreligger inte i det nu aktuella lagstiftningsärendet. Enligt utskottets mening står således förslaget i propositionen klart i strid med förarbetena till regeringsformen.

Även från andra utgångspunkter kan kritik riktas mot propositionen i aktuell del. Enligt utskottets mening kommer förslaget sålunda att medföra försämringar för olika utsatta grupper, bl.a. de underhållsskyldiga och dem som är berättigade till underhållsbidrag. Sådana konsekvenser kan över huvud taget inte anses motiverade med hänsyn till de statsfinansiella

skälen som åberopas i propositionen. Detsamma gäller de ekonomiska följder som kan uppstå inom försäkringsbranschen och för andra näringsidkare.

Det ankommer inte på lagutskottet att ta ställning till huruvida indexuppräkningen av pensioner m. m. bör begränsas och vilken lösning som i så fall bör väljas. På grund av vad ovan anförts kan emellertid lagutskottet med utgångspunkt i de intressen utskottet har att bevaka inte förorda att förslaget i propositionen genomförs. Utskottet föreslår således att propositionen i aktuell del avslås och tillstyrker därmed bifall till yrkandena i motionerna 75 och 103.