

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2013-01-29

Närvarande: F.d. justitieråden Susanne Billum och Dag Victor samt justitierådet Annika Brickman.

Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet

Enligt en lagrådsremiss den 17 januari 2013 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Marcus Edelgård, biträdd av kanslirådet Karin Stillerud.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

I lagrådsremissen föreslås ändringar i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i syfte bl.a. att stärka möjligheterna för personer med långvarigt ekonomiskt bistånd att försörja sig genom eget arbete. Ändringen innebär att en viss del av arbetsinkomsten – 25 procent – inte ska beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd. Den föreslagna regeln, vars närmare innehåll Lagrådet återkommer till i det följande, avviker från en grundläggande princip för rätten till ekonomiskt bistånd, enligt vilken

det inte har ansetts möjligt att generellt bortse från vissa tillgångar vid bedömningen av biståndsbehovet (se prop. 2000/01:80 s. 93 ff). Vissa statliga ersättningar till begränsade grupper har emellertid undantagits (se SFS 1999:332, 2005:466 och 2012:663). Ett generellt steg i samma riktning togs genom att hemmavarande barns och skolungdomars inkomster upp till ett halvt prisbasbelopp undantogs vid bestämningen av familjeinkomsten (prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 9 s. 145 ff), ett lagförslag som inte underkastades Lagrådets granskning. Det nu remitterade förslaget innebär att gränsen för det sist nämnda undantaget ska höjas till ett helt prisbasbelopp.

Enligt 4 kap. 1 § SoL ska den enskilde genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Den nu föreslagna ordningen kommer, oavsett att den kan vara motiverad av arbetsmarknadspolitiska eller andra skäl, att medföra att den som har arbete tillförsäkras en högre levnadsnivå genom försörjningsstödet än andra i behov av bistånd (jfr Socialstyrelsens remissvar).

Bistånd enligt SoL är vidare avsett att utgöra samhällets yttersta skyddsnät. Denna princip riskerar att urholkas när olika undantag införs. Även om syftet med lagförslaget är vällovligt inger den föreslagna lösningen tveksamhet i det avseendet. Det kan inte uteslutas att utvecklingen kan visa på behov av fler liknande undantag i syfte att minska beroendet av försörjningsstöd. I förlängningen kan detta medföra att försörjningsstödet ändrar karaktär. En fördjupad diskussion av dessa frågor är önskvärd.

Mot bakgrund av vad som har anförts om behovet av jobbstimulans för personer med långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd vill Lagrådet emellertid inte motsätta sig en lagstiftning med den föreslagna inriktningen.

4 kap. 1 a och 1 b §§

Ekonomiskt bistånd beräknas i princip per månad med hänsyn till den enskildes samlade inkomster efter skatt.

För den som har försörjningsstöd innebär detta att varje inkomstökning för närvarande resulterar i en lika stor sänkning av biståndet. En ökad arbetsinsats har således ingen effekt på den disponibla inkomsten förrän arbetsinkomsten passerat den nivå där rätten till bistånd upphör. Det har förutsatts att en så påtaglig marginaleffekt kan minska en biståndsmottagares intresse för att söka och ta arbete – framför allt tillfälliga arbeten eller deltidsarbeten – och på så sätt öka risken för en inlåsning i biståndsberoende.

Den i 1 b § föreslagna bestämmelsen syftar till att minska tröskeleffekten genom att en del av arbetsinkomsten inte tillåts påverka biståndet. När socialnämnden bedömer om någon har rätt till bistånd ska den under vissa förutsättningar bortse från 25 procent av den sökandes inkomst av eget arbete. Den delen av inkomsten får den sökande alltså behålla utöver biståndet.

Bestämmelsen ska tillämpas när någon har fått försörjningsstöd sex månader i följd. Den ska sedan gälla under de närmaste två åren, oavsett om sökanden får försörjningsstöd under hela eller delar av den tiden eller inte. Därefter krävs en ny kvalificerings-

tid med oavbrutet försörjningsstöd i sex månader innan undantag för viss del av inkomsten ska göras igen.

I den departementspromemoria som ligger till grund för lagrådsremissen föreslogs att – i motsvarande situation – 25 procent av inkomsterna av anställning inte skulle beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd. Ett par remissinstanser ifrågasatte detta begrepp, som ansågs kunna bli svårt att tillämpa. I lagrådsremissen föreslås istället begreppet 'inkomst av eget arbete', som ska omfatta såväl anställningsinkomst som inkomst av näringsverksamhet. Något beredningsunderlag som belyser konsekvenserna av det ändrade förslaget redovisas dock inte i remissen. Vid föredragningen har, med hänvisning till RÅ 2000 ref. 37, framhållits att det har förutsatts att näringsidkare ofta inte anses ha rätt till försörjningsstöd. Det har också anförts att begreppet 'inkomst av eget arbete', redan nu används i SoL, nämligen i 1 a §, och att det finns fördelar med att använda samma begrepp.

Förslaget att utsträcka den privilegierade inkomsten till inte endast anställningsinkomst utan även inkomst av näringsverksamhet kan enligt Lagrådets mening medföra betydande tillämpningsproblem och hade motiverat en noggrann analys.

Det ska inledningsvis påpekas att det saknas lagstöd för att generellt utesluta näringsidkare från försörjningsstöd (se t.ex. RÅ 1995 ref. 85 liksom Socialstyrelsens yttrande i RÅ 2000 ref. 37). Det kan tilläggas att förslaget inte endast utgör en beräkningsregel, eftersom bestämmelsen anknyter till själva rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Det synes därmed, trots vad som anförts i remissen (s. 25 och 38), knappast kunna undvikas att

den nya bestämmelsen kommer att påverka själva biståndsbedömningen.

I flera avseenden som har betydelse för beräkningen av försörjningsstöd finns det vidare väsentliga skillnader mellan löntagare och näringsidkare. Till skillnad från flertalet löntagare kan en näringsidkare, bl.a. genom sin fakturering, förskjuta tidpunkten för olika inkomster, t.ex. från de sex kvalificeringsmånaderna till den senare period då en viss del av inkomsten ska undantas. Tidpunkt för och storlek av skatte- och avgiftsbetalningar kan också i viss mån styras av en näringsidkare. Härtill kommer att en näringsidkare har olika möjligheter till avdrag som inte står öppna för en löntagare.

Eftersom det således finns avgörande skillnader mellan de olika inkomstlagen när det gäller att utreda hur stora inkomster som den enskilde faktiskt kan disponera över och när inkomsterna kan tas ut, kan konsekvenserna av det remitterade förslaget inte överblickas. På det befintliga beredningsunderlaget avstyrker därför Lagrådet att förslaget, i den del det avser inkomst av näringsverksamhet, läggs till grund för lagstiftning. Om en förändring som innebär att viss del av inkomsten undantas ska genomföras nu bör den enligt Lagrådets mening begränsas till arbetsinkomster som beskattas i inkomstlagen tjänst. 1 b § första stycket skulle i sådant fall kunna utformas enligt följande.

För den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av arbetsinkomster i inkomstlagen tjänst inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 1 § (särskild beräkningsregel).

En alternativ lösning som möjligen kan övervägas är att, trots remissynpunkterna, återgå till det ursprungliga förslaget, dvs. "inkomster av anställning". Detta förutsätter dock att man i författningskommentaren tydligt markerar hur inkomstberäkningen ska gå till (nettoinkomster).

Lagrådet förordar att en motsvarande ändring görs i 1 a §.

Det tredje stycket i 1 b § är enligt Lagrådets mening överflödigt och kan utgå.