

*Vänbok till
Sverker Scheutz*

Om rätt och att undervisa rätt

Redaktörer

Hans Eklund
Lotta Lerwall
Anna-Sara Lind

© Författarna och Iustus Förlag AB, Uppsala 2020

Upplaga 1:1

ISBN 978-91-7737-110-6

Produktion: eddy.se ab, Visby 2020

Omslag: John Persson

Foto: Mikael Wallerstedt

Förlagets adress: Box 1994, 751 49 Uppsala

Tfn: 018-65 03 30

Webbadress: www.iustus.se, e-post: kundtjanst@iustus.se

Printed by Dimograf, Poland 2020

Innehåll

Förord	5
Anders Arnqvist <i>Rektorsutbildningen och juridiken. Om rektorer och förskolechefer och effekten av utbildning</i>	11
Petter Asp <i>Anteckningar om tilltrosbestämmelsen i 55 kap. 14 § rättegångsbalken</i>	25
Lars Beijstam <i>Nya möjligheter att överklaga beslut?</i>	41
Carl Fredrik Bergström <i>Den svenska offentlighetsprincipen i Europa – en särpräglad konstitutionell tradition?</i>	55
Patrik Bremdal <i>Den statliga värdegrunden och universitetsläraren</i>	71
Thomas Bull <i>Publicera eller parafrasera? Ett yttrandefrihetsrättsligt dilemma</i>	91

Innehåll

Iain Cameron	
<i>Konstitutionella rättigheter utövas gentemot det allmänna</i>	101
Marianne Dahlén	
<i>Barnarbetsförbudets århundrade</i>	119
Hans Eklund	
<i>JO om domstolarna</i>	135
Victoria Enkvist	
<i>Ordningsregler i skolan – en rättslig figur med många bottnar</i>	161
Thomas Erhag	
<i>Lagstiftarens dilemma vid tolkning av ett rättsfall – retroaktiv undantagslagstiftning med anledning av en dom om garantipension</i>	173
Therése Fridström Montoya	
<i>Grundläggande hjälpbehov som krav för rätt till personlig assistans</i>	191
Magdalena Giertz	
<i>Medlems rätt till information och insyn i ideell förening</i>	209
Görel Granström	
<i>”Jag skall tala något om den antisemitiska galenskap, som har spritt sig över en stor del av världen.” 1940-talets riksdagsdebatt om lagstiftning mot hetspropaganda</i>	221
Leif Gäverth	
<i>Att ändra sin ålder, t.ex. inför pensioneringen. Bevisbörda och beviskrav vid ändring av identitetsuppgifter i folkbokföringen</i>	237
Ulf Göranson	
<i>Självständighet eller maktbeskydd. Inledande trevanden hos Sveriges äldsta akademi</i>	255
Lena Holmqvist	
<i>Fusk</i>	273

Innehåll

Johan Höök <i>Samtycke och sekretess</i>	293
Torbjörn Ingvarsson <i>Förmedlingsmedel i socialtjänsten</i>	307
Anna Jonsson Cornell <i>Rättskliniken som pedagogisk metod</i>	327
Jan Kellgren <i>Proaktiva perspektiv i juridisk undervisning – några utmaningar och möjligheter</i>	337
Moa Kindström Dahlin och Marie Linton <i>Omedelbara omhändertaganden av barn i vissa europeiska situationer</i>	351
Eleonor Kristoffersson <i>Pensionen och skatten</i>	369
Magnus Kristoffersson <i>Utbildningen av framtidens jurister</i>	379
Göran Lambertz <i>Fattigdom och juridik</i>	403
Germund Larsson <i>Prygel, skamstraff, skolfångelse och relegering – bestraffningar i Den lärda skolan</i>	425
Lotta Lerwall <i>Vad har du i skåpet lilla vän? Gränser för skolans kontroll av elevskåp</i>	439
Anna-Sara Lind <i>En etisk förvaltning? Om etiska råd i svensk statsförvaltning</i>	455
Yana Litins'ka <i>To force or not to force: protecting the lives of persons with dementia who refuse care</i>	465
Olle Lundin <i>2018 års förvaltningslag, några observationer av det mer ovanliga slaget</i>	487

Innehåll

Lena Marcusson <i>Myndighetsutövning utanför myndighetsområdet – några randanmärkningar</i>	499
Elisabet Nihlfors och Judit Novak <i>Institutet för utbildningsrätt och dess föreståndare</i>	511
Lena Olsen <i>eIDAS-förordningen och civilrätten</i>	515
Annika Rejmer <i>Rättsvetarens värn utifrån ett rättssociologiskt perspektiv – konsekvenser av bristande rättsvalidering</i>	529
Harry Schüssler <i>Bisysslor – en bifråga?</i>	547
Carl Gustaf Spangenberg <i>”Gula faran”. När hädelsebrottet blev ett politiskt slagträ. En hädelsedebatt i riksdagen 1906</i>	557
Daniel Stattin <i>Föreningsfrihet och förenings tillåtlighet</i>	581
Gustaf Wall <i>Påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt – Perspektiv på överklagbarhet i praxis under 2000-talet</i>	597
Per Westman <i>Och den ljusnande framtid är vår. Något om ett nytt svenskt rättsinstitut</i>	611
Författarpresentationer	631

Fattigdom och juridik

1 Inledning

Så och så många människor i världen är fattiga. Så och så många i Sverige. Men siffror är bara siffror, och vi håller gärna verkligheten ifrån oss tills vi av någon anledning får känna av vad siffrorna betyder på riktigt.

Jag har några gånger på senare tid blivit påmind, om än på avstånd, om utsattheten i att vara fattig. Sveriges television sände en dokumentär om hemlösa i Stockholm som levde på att tigga och av hjälpverksamhet, ibland på brott. Och en av mina vänner, en pensionerad f.d. missbrukare, berättade en dag om hur han bär sig åt för att klara livhanken när de sista kronorna av den lilla pensionen har tagit slut några dagar för tidigt.

Den effektivaste påminnelsen om utsattheten fick jag av teaterpjäsen *Fattigfällan*, som bygger på boken med samma namn av Charlotta von Zweigbergk. Den ger ett verklighetsbaserat och starkt berörande exempel på hur det kan bli. En annars välfungerande kvinnlig företagare drabbas av sjukdom och kan plötsligt inte arbeta.

Frågorna känns angelägna. Måste det gå som det gör för kvinnan i *Fattigfällan*? Kan man komma bort från den kontrollapparat som följer med försörjningsstödet? Vilken betydelse har människors värdighet? Deras känsla av skam? Vilken roll spelar juridiken för hur stödet till fattiga utformas? Att jag bestämde mig för att något utforska dessa frågor i *Vänboken till Sverker*

Scheutz beror på att jag tyckte mig se tydliga brister i vårt system. Brister som någon borde ta sig an.¹

Problemen med fattigdom är naturligtvis inte juridiska i första hand utan politiska, samhällsekonomiska och humanitära. Och det finns ingen anledning att som jurist ha synpunkter på nivån och kostnaderna för samhällets stöd till fattiga. Men en fråga för oss jurister är om myndigheterna har tillgång till de rätta instrumenten för att ge ekonomiskt utsatta människor ett grundskydd, och om instrumenten används på rätt sätt. Vi jurister är ju vana vid att identifiera intressen och effekter, och att väga skälen för och emot olika lösningar. Kanske borde vi kunna tänka fram ett bättre sätt för samhället att ge stöd till fattiga människor?

Diskuterar vi fattigdom kan det vara svårt att undgå de frågor som de tiggande "EU-migranterna" väcker. De frågorna har vi diskuterat i ganska många år nu. Borde vi förbjuda tiggeri? Är det en mänsklig rättighet att be om hjälp? Ska vi hänvisa problemen till hemländerna eller känna oss förpliktade att göra något här? Ska man som enskild ge pengar eller inte? Dessa frågor skiljer sig dock påtagligt från de spörsmål som rör fattigdom och juridik i allmänhet. Jag håller dem därför utanför denna uppsats.

Frågan om samhällets skydd vid fattigdom har naturligtvis behandlats i åtskilliga sammanhang tidigare.² 1800-talets fattigvårdsförordningar ersattes 1918 med en fattigvårdslag, som i sin tur ersattes 1956 med en socialhjälpslag och 1982 med en socialtjänstlag. I dag behandlas det grundläggande samhällsskyddet i en "ny" socialtjänstlag (2001:453). Alla förändringar har föregåtts av utredningar och åtskillig debatt.³

¹ Jag tackar Charlotta von Zweigbergk för värdefull diskussion om hennes bok, om fattigdomsproblemen i allmänhet och om innehållet i denna uppsats. Jag tackar henne också för inspiration och viktiga synpunkter, och för att hon låter mig citera så mycket ur boken *Fattigfällan* som jag gör i avsnitt 4.1.

² En genomgång av den utveckling som skett på området i vårt land finns i antologin *Bedöma och åtgärda fattigdom – Om välfärdens skiljelinjer och samhällets yttersta skyddsnät* (2018, Hans Swärd redaktör). I de olika bidragens källförteckningar redovisas en omfattande litteratur och andra källor, se särskilt s. 50 f. och 81 f.

³ År 2017 tillsattes en utredning för att se över socialtjänstlagen (dir. 2017:39 med tilläggsdirektiv 2018:69). Den ska vara slutförd den 1 juni 2020. Utredningen ska dock inte enligt sina direktiv behandla frågan om utformningen av det grundläggande ekonomiska stödet.

2 Några mått, siffror och uttryck

I hela världen lever mer än en miljard människor under FN:s fattigdomsgräns.⁴ Det innebär att de har mindre än en dollar om dagen att leva på. I Sverige är det inte så, men ungefär 100 000 människor här lever i det som benämns allvarlig fattigdom. Det är en procent av Sveriges befolkning, den lägsta andelen i Europa. Genomsnittet i vår världsdel är drygt sex procent, och den högsta andelen allvarligt fattiga finns i Bulgarien, ca 30 %. Det mått som används – ”allvarlig fattigdom” – är ett EU-mått som handlar om i vilken mån människor har råd med vissa mer eller mindre nödvändiga saker, som att ha telefon eller att betala oförutsedda utgifter. Man anses allvarligt fattig om man har råd med mindre än fem av nio sådana nödvändigheter.

Ca 600 000 människor i vårt land har ”låg inkomststandard”. Också detta mått beskriver hur väl hushållets inkomster räcker för att betala nödvändiga omkostnader, men den som ”bara” har låg inkomststandard har råd med betydligt mer än den som är allvarligt fattig.

Ett annat mått är ”låg ekonomisk standard” som också betecknas ”i risk för fattigdom”. I detta mått – till skillnad från de båda tidigare – relateras människors inkomster till median-inkomsten i landet. Man anses ha låg ekonomisk standard om man har en disponibel inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten. Enligt EU:s beräkningar är det 16 procent av befolkningen i Sverige – ca 1,6 miljoner människor – som har låg ekonomisk standard. För hela EU är siffran ungefär 17 procent.

Sedan 1980-talet har de ekonomiska klyftorna i Sverige växt. Inkomstskillnaderna har ökat, och de som uppbär bidrag har halkat efter i utvecklingen. De som är fattiga har alltså blivit relativt sett fattigare.⁵ Och antalet personer i hemlöshet har ökat under de senaste två decennierna. Enligt Socialstyrelsens kartläggning 2017 var det drygt 33 000 personer som levde i hemlöshet enligt myndighetens definition av detta begrepp.⁶

Fattigdomen i Sverige varierar med ålder och etnicitet, men också med kön. Bland både yngre och äldre är kvinnorna fattigare än männen. Det har att göra med löner, förvärvsintensitet, pensionssystem och en del annat.⁷

⁴ Andelen människor i världen som lever i extrem fattigdom minskade dock från ca 36 % till ca 10 % från 1990 till 2015 och beräknas gå ner till ca 6 % 2030.

⁵ Se Gabriella Sjögren Lindquist, *Inkomstolikhet och grupper som halkar efter i det svenska välfärdssambället*, i Hans Swärd (red.), *Den kantstötta välfärden*, 2017.

⁶ Se Socialstyrelsen, *Hemlöshet 2017: Omfattning och karaktär*, 2017.

⁷ Se Danuta Bittermann och Eva Franzén, *Vem är fattig i Sverige i dag?*, i Hans Swärd & Marie-Anne Egerö (red.), *Villkorandets politik: Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu*, 2008.

I uppsatsen använder jag uttrycket ”fattig”, fastän det kan hävdas att detta är stigmatiserande och skamfyllt, möjligen konserverande. I lagstiftning och offentliga texter i övrigt kanske man inte ska göra det, men här föredrar jag att använda det ord som enligt min mening ger det tydligaste och även i övrigt bästa uttrycket för vad det verkligen är frågan om.⁸

3 Samhällets skydd vid ekonomisk utsatthet

3.1 Något om utvecklingen

Nationella lagar till skydd för fattiga människor har funnits sedan mitten av 1800-talet. Därifrån har utvecklingen i huvudsak gått mot bättre villkor, men förändringen har inte varit entydig. Ibland har det gått i motsatt riktning, och 1871 års fattigvårdsförordning är ett exempel på det. Den var i flera hänseenden ett bakslag för de ekonomiskt utsatta med bl.a. förbud mot att överklaga kommunala beslut i frågor om hjälp och mycket restriktiva regler om rätt till bistånd. Det klargjordes bl.a. att samhället hade skyldigheter enbart gentemot barn, gamla, sjuka, kvinnor med barn och vanföra som saknade anhöriga.⁹ Mycket talar för att utvecklingen på senare år också innebär ett eller ett par steg i riktning mot sämre villkor för de fattiga.

Vi fick vår första fattigvårdslag 1918. I den skedde några viktiga framsteg. Det infördes bl.a. ett förbud mot de s.k. fattigauktionerna, där man auktionerade bort ”fattighjon” till lägstbjudande, dvs. den som krävde minst ersättning från socknens eller kommunens fattigvårdsstyrelse för att ta hand om personen. En annan viktig förändring hade skett några år tidigare, 1913, då införandet av en allmän pensionsförsäkring förvandlade många fattighjon till folkpensionärer.

Av tradition har det legat på kommunerna att hantera skyddet för ekonomiskt utsatta. Det har inneburit stora skillnader i ekonomisk standard mellan generösa och snåla kommuner. Dessa skillnader finns i viss mån kvar än i dag, även om själva regelsystemet är centraliserat genom socialtjänstlagen.

⁸ Sedan 2014 har det skett en påtaglig ökning av användningen av ord som ”fattig”, ”fattigdom” och ”fattigvård” i de svenska dagstidningarna, se Hans Swärd (red.), *Bedöma och åtgärda fattigdom – Om välfärdens skiljelinjer och samhällets yttersta skydds nät*, 2018, s. 81.

⁹ Dessa betraktades som ”rätta” fattiga till skillnad från ”orätta”. Se härom Birgitta Jordansson, *Vem var fattig och varför? Svensk fattigvårdspolitik i ett historiskt perspektiv*, i Hans Swärd (red.), *Bedöma och åtgärda fattigdom*, 2018, s. 140 ff.

3.2 Skyddsnetet

Samhället har flera olika sätt att hjälpa personer med ekonomiska svårigheter. Det sociala skyddsnetet i den svenska välfärdsstaten består främst i ett ekonomiskt skydd vid sjukdom, arbetslöshet och hög ålder, vissa generella stödinsatser samt ett grundskydd som i princip ger en ekonomisk lägstanivå, ett existensminimum. Förenklat ser skyddsnetet ut som följer.

Den som blir *sjuk* och inte kan arbeta har ett skydd i den statliga sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Försäkringskassan betalar ut en daglig sjukpenning efter att sjukdomen har konstaterats. Den första sjukdagen får man inte någon ersättning, den är en s.k. karensdag. Och är man näringsidkare har man i stället sju karensdagar. Sjukpenningen baseras på den s.k. sjukpenninggrundande inkomsten och är 80 %. Så hög är den om man är sjuk i ett år, och därefter är den 75 % i ett och ett halvt år. Längre än så lämnas inte sjukpenning.

Det nu sagda är en stark förenkling av regelsystemet. Bestämmelserna om sjukpenning är komplicerade. Det gäller exempelvis beräkningen av sjukpenninggrundande inkomst och förhållandet till sådan sjuklön som man får av arbetsgivaren. Också reglerna om förhållandet till arbetslöshetsersättning är komplicerade.

Vid långvarig sjukdom kan man få s.k. sjukersättning, det som tidigare kallades förtidspension. Man har rätt till sjukersättning om arbetsförmågan kan anses stadigvarande nedsatt och man inte bedöms kunna återgå i arbete. Sjukersättningen motsvarar 64 % av personens s.k. antagandeinkomst, som beräknas enligt ett system som tar hänsyn bl.a. till vad man har tjänat och den ålder från vilken ersättningen ska utgå. Även det nu sagda är starkt förenklat. Regelsystemet är komplicerat och innebär bl.a. att inte all sjukersättning är inkomstrelaterad samt att vissa personer i stället för sjukersättning kan ha rätt till s.k. aktivitetsersättning.

Den som blir *arbetslös* har rätt till arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Om man är medlem i en arbetslöshetskassa har man i princip rätt till ersättning enligt en s.k. inkomstbortfallsförsäkring, och annars till en lägre ersättning enligt en s.k. grundförsäkring. För att få arbetslöshetsersättning måste man stå till arbetsmarknadens förfogande, dvs. vara beredd att ta arbeten som erbjuds. Ersättning lämnas i form av en dagpenning och under en tid av högst 300 dagar (ersättningsperioden).

Även systemet för arbetslöshetsersättning är invecklat. Det gäller t.ex. reglerna om hur länge man ska ha arbetat för att ha rätt till inkomstrela-

terad ersättning och reglerna om karens, liksom reglerna om beräkning av ersättningsperioden och dagpenningens storlek.

Den som har uppnått en viss *ålder* har rätt till ålderspension från staten. Många får dessutom särskilda pensionsförmåner på grund av de anställningar de har haft. Bestämmelserna om ålderspension från staten finns i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

Barnfamiljer får ett särskilt stöd genom det allmänna barnbidraget. Ett särskilt flerbarnstillägg lämnas om någon får allmänt barnbidrag för två eller flera barn. Barnbidraget är en s.k. generell förmån, dvs. en som ges till alla i en viss kategori utan ekonomisk prövning. Reglerna finns i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag.

För *bostadskostnader* ger staten bostadsbidrag till personer med relativt låg inkomst. Bestämmelserna finns i lagen (1993:737) om bostadsbidrag.

Alla har rätt till en ekonomisk *basnivå* i form av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Detta bistånd kallas i dagligt tal för socialbidrag. Det s.k. *försörjningsstödet* är en del av socialbidraget, som också består av s.k. stöd för livsföringen i övrigt. Försörjningsstöd kan man få om man t.ex. blir utförsäkrad från sjukförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen. Försörjningsstödet betalas ut av kommunens socialtjänst. Så här ser de mest grundläggande bestämmelserna om försörjningsstöd ut (4 kap. 1 och 3 §§ socialtjänstlagen):

1 § Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd enligt första stycket om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

[---]

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

3 § Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäliga kostnader enligt första stycket 1 ska i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock

beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

Systemet med försörjningsstöd innebär att socialtjänsten behöver hålla noggrann ordning på den enskildes ekonomi. I den mån personen har andra inkomster ska dessa i princip beaktas när det beräknas hur mycket han eller hon behöver för att komma upp till sin skäliga levnadsnivå. Det innebär ofta omfattande kontroller. Socialbidragssystemet är detaljerat och komplicerat, närmast oöverblickbart för åtminstone den som inte arbetar med det.

Den som är *skuldsatt* och inte kan betala sina skulder i tid råkar i regel ut för indrivning enligt inkassolagen (1974:182). Om inte betalning sker då heller, kan borgenärerna agera för att få betalt genom att ansöka om utmätning hos Kronofogden. Den enskilde är dock tillförsäkrad existensminimum genom regler om förbud mot utmätning av det som gäldenären verkligen behöver (det s.k. *beneficet*). I sista hand kan den skuldsatte bli försatt i konkurs och tillgångarna fördelas mellan borgenärerna. Men även då finns regler som tillförsäkrar gäldenären en ekonomisk miniminivå genom en rätt att behålla *beneficie*egendom.

Den som har stora skulder kan i vissa fall få s.k. *skuldsanering* enligt *skuldsaneringslagen* (2016:675). Det innebär att domstolen beslutar att en del av skulderna försvinner. Den enskilde får betala delar av dem och leva på existensminimum under ett antal år.

Det hittills sagda har avsett det ekonomiska skyddsnät som det allmänna tillhandahåller. För att bilden ska bli fullständig bör det också nämnas att vissa religiösa och icke-religiösa organisationer har en omfattande hjälperksamhet för att stötta människor som lever i fattigdom. Exempel är Svenska kyrkan, Frälsningsarmén, Stadsmissionen och Röda Korset. Vidare förekommer naturligtvis att personer som är fattiga får hjälp av anhöriga och andra privatpersoner. Ett fåtal ber om pengar eller annat för sitt uppehälle genom att titta på allmänna platser.

I den fortsatta diskussionen kommer fokus att ligga på försörjningsstödet. Det beror på att det är detta stöd som s.a.s. ligger i botten och ska tillgodose de mest grundläggande behoven. Men det beror också på att det är i detta stödsystem som de största problemen tycks finnas.

4 När privatekonomin rasar ihop

4.1 Fattigfällan

I boken Fattigfällan av Charlotta von Zweigbergk blir huvudpersonen Beata sjuk. Hon är ensamföretagare och har tidigare klarat sig bra med en relativt god ekonomi. Men när hon blir sjuk kan hon inte arbeta. Det kommer inte in några inkomster, och hon får plötsligt betalningsproblem. Hon har alltid kunnat hålla i pengarna och inte haft några skulder. Men nu byggs de upp, för hon har inget att betala med. Det dröjer innan hon får någon sjukpenning, och arbetslöshetsersättning kan hon som egenföretagare få först då det inte längre vidtas några åtgärder i näringsverksamheten. När sjukpenningen kommer är den mycket mindre än hon hade hoppats. Hon kan inte betala de skulder som nu tornar upp sig och får inkassokrav och betalningsanmärkningar. Hon försöker få hjälp av sina vänner, men hon får mer av ”goda råd” än verklig hjälp. Vänner och släktingar håller hennes ekonomiska problem ifrån sig. En av vännerna hjälper henne dock med en del praktiskt. Själv känner hon sig ofta orkeslös på grund av sjukdomen och den nya situationen.

Så småningom tvingas hon vända sig till socialtjänsten för att få försörjningsstöd. Men då får hon problem av ett nytt slag. Här följer några korta utdrag ur de delar av boken som handlar om mötena med socialtjänsten. Beata kallar sin socialsekreterare för Mumin.

Bara jag får hjälp nu.

Mumin blåddrar åter i luntan jag skickat med. Plötsligt hajar hon till.

– Men, titta här, du fick tillbaka på skatten för tre månader sedan.

– Ja, det stämmer. Fast jag fick betala in de pengarna direkt till Kronofogden, det står väl där någonstans ...

Jag pekar på kontoutdragen och alla verifikationer. Mumin får ett strängt drag runt munnen.

– Så kan du inte göra. De pengarna hade du kunnat betala mat och hyra för.

– Jo, men jag fick brev om utmätning och då betalade jag in direkt.

– Och vad tänkte du leva av sedan då? suckar Mumin.

– ... Alltså, jag trodde att jag skulle kunna börja jobba och sedan hade jag kontaktat er också ... jag tänkte ...

Jag tycker att hon idiotförklarar mig och kanske har hon dessutom rätt. Det är förstås – i den här underliga fattigfällevärlden – helt fel att betala sina kronofogdeskulder när man istället hade kunnat köpa mat för pengarna om två månader. Det nya sättet att se på ekonomi har inte klarnat för mig, jag trodde att jag varit duktig som ändå mitt i misären försökt göra rätt för mig. I sanningens namn blev jag också rädd – KRONOFOGDEN som dessutom till sist hotade med utmätning.

[---]

Både Mumin och hennes kollega verkar ha bestämt sig för att jag säkert myglat på ett eller annat vis, i alla fall är det så de ser ut. Den försiktiga värme de visat mig från början – FEL, inte värme men en sorts mild likgiltighet – har gått över i bister misstänksamhet.

– Vi får diskutera det i gruppen, säger kollegan.

Mumin fortsätter att titta i högen med papper jag haft med mig. Det är mina skattepapper hon synar mest nitiskt.

– För att få försörjningsstöd måste du avveckla firman direkt, säger hon.

Först tänker jag att hon kanske säger fel, eller kan det vara att jag hört fel? Firman, det låter märkligt stort, det kanske inte gäller mig? Jag har ju bara f-skatt för att det krävs inom mitt yrke.

– Det går inte, säger jag med min mest bestämda röst. Jag hoppas på att snart börja jobba igen och då behöver jag ha min f-skatt. Det måste väl funka att låta allt bara vila några månader? Jag har uppgett för Skatteverket att jag just nu inte tjänar några pengar alls. Men snart borde jag komma igång och då är det här min försörjning.

– Nej, det går inte, säger Mumin.

[---]

Att aldrig någonsin få något extra urholkar psyket på sikt och det gör det ännu svårare att börja resa sig och försöka kravla sig upp i självförsörjande igen. Hela situationen blir så uppgiven och ingenting spelar längre någon roll. Om du lyckas tjäna en slant dras det alltid av från nästa månads utbetalning och genom att plötsligt tjäna något blir bidragsansökan per automatik försenad och du riskerar att pengarna för nästa månad blir så pass sena att du får förseningsavgifter på dina räkningar. Det finns inget du kan göra för att förbättra din ekonomi och inget du kan göra för att din tillvaro ska bli något dragligare. Det spelar ingen roll om det är semestertider eller jul, du kommer aldrig att få mer pengar än till ren och skär överlevnad, ibland får du mindre pengar eftersom bidraget nyckfullt dras in vissa månader, men du får aldrig någonsin mer.

[---]

– Din hemförsäkring är femtio kronor för hög i månaden säger hon allvarligt.

– För hög för vad?

– Ja, den är femtio kronor högre än vår norm. [---] Vi kan inte godta att den är för hög.

Nu är det kört igen. Det vet jag. Det här kommer att innebära att kommande månads bidrag – ja, hela den där livsviktiga tusenlappen – kommer att betalas ut en månad för sent. Igen. Säkert gör Mumin bara sitt jobb och säkert har hon påtryckningar från högre chefer men jag uppfattar det som en sorts terror i alla fall. Återigen kommer räkningar bli försenade för det här transaktions skuld. [---]

Det är något med just det här tjaftet om femtiolappen som får mig att bestämma mig. Jag vill bli fri. Det grämer mig lite att soc lyckas med det som verkar vara deras drivkraft – att göra handläggandet så plågsamt att man ger upp och försvinner ur statistiken – men jag bestämmer mig för att aldrig mer ha med dem att göra.

Det innebär att jag blir fattigare än fattig, det innebär fortsatt matkasse från Frälsningsarmén, det innebär fortsatt fattigbidrag från kyrkan, det innebär fortsatt sopptallrik från gratisbespisningen för hemlösa och det innebär att jag vissa

dagar bara kan äta härska kakor, men jag orkar inte längre. Om jag fortsätter att söka socialbidrag varje månad kommer min själ att dö, jag kommer helt enkelt aldrig att få kraft att resa mig igen och börja jobba.¹⁰

Att jag fäster sådan vikt vid Charlotta von Zweigbergks bok och den teaterpjäs som bygger på den beror på två saker. För det första var det pjäsen och boken som fick mig att börja fundera på frågorna och välja ämnet för denna uppsats. Och för det andra visar Fattigfällan tydligt hur lätt det är att hamna i fattigdom för nästan vem som helst och hur svårt det är att hantera utsattheten. Om man försöker leva sig in i Beatas situation kan man känna hur man nästan kvävs av alla svårigheter, och av maktlösheten. Jag tycker att den upplevelsen förpliktar. Det går inte att utan starka skäl avfärda de krav som reser sig på en annan och värdigare lösning för dem som drabbas på det sätt Beata gjorde.

4.2 Något om orsakerna till fattigdom

Sjukdom kan vara en orsak till att vuxna människor i Sverige hamnar i fattigdom. Och uppenbarligen finns många andra möjliga orsaker. Det kan handla om dålig utbildning, språksvårigheter, låg efterfrågan på arbetskraft på orten, personliga problem som gör det svårt att få arbete eller annat som i grunden utgör *svårigheter i de personliga förutsättningarna*. Men den ekonomiska utsattheten kan också bero på att den som har i grunden goda förutsättningar drabbas av något *ekonomiskt bakslag*, som stora förluster i en näringsverksamhet eller plötsliga oförutsedda skulder. Självklart kan orsakerna samverka, och andra riskfaktorer finns.

Boken Fattigfällan visar att *nästan vem som helst kan bli fattig, och utan att ha gjort något fel*.

Jag ska inte närmare beröra orsakerna till ekonomisk utsatthet. Visserligen är det nog så att det bästa sättet för människor att hantera fattigdom är att försöka undgå den. Men i det följande utgår jag från personer som av ett eller annat skäl har hamnat i allvarlig ekonomisk utsatthet. Och jag fokuserar på frågan hur samhället bör ge sådana personer stöd.

¹⁰ Charlotta von Zweigbergk, *Fattigfällan*, 2016, s. 47 f., 137 f., 226 f. och 228.

4.3 Verkligheten för den som har dålig ekonomi

Den som har riktigt dålig ekonomi är mycket begränsad i sitt liv. Han eller hon kan inte mer än i undantagsfall åka på semester, gå på bio eller restaurang, köpa ett medeldyrt klädesplagg eller prenumerera på en tidning. Och utan särskild hjälp från socialtjänsten kan personen normalt inte heller skaffa sig hemförsäkring, gå till tandläkaren, köpa bil, äga en bra telefon eller betala en oförutsedd skuld. Det är inte tal om att resa utomlands eller bjuda på fest. Och det ser sällan ljusst ut framöver, inget att hoppas på.

De flesta av oss som har god lön eller pension har svårt att sätta oss in i vad det innebär att vara fattig. Vardagen för den som inte kan planera för en trevlig resa eller ett par nya skor är svår för oss att greppa. Vi har kanske levt så under någon period av våra liv, men vi har kunnat tro på en förbättring. Den som inte kan hoppas på någon ljusning har en annan sorts verklighet. Kontinuerliga och långvariga ekonomiska bekymmer är en tung belastning som rymmer mycket oro.

Inte sällan är problemen akuta. Det finns inga pengar ens till det allra nödvändigaste. För den som har barn blir en sådan situation desperat, och för många återkommer den månad efter månad.

Parallellt med oron och de akuta problemen finns skammen. Den som inte har råd med det som andra kan kosta på sig kan lätt känna sig misslyckad, sämre än andra. I Fattigfällan blir Beatas vänner plötsligt ”klokare” än hon, de ger ”goda råd” som svider mer än de hjälper. För henne är det som om hon plötsligt har blivit dum i huvudet. Allra värst är det kanske för föräldrar som måste blotta sin ekonomiska utsatthet inför barnen. Att tvingas säga till sitt barn att skolresan eller tröjan är för dyr, och att barnet måste föra det skamfyllda budskapet vidare, det är tungt för vem som helst. Att barnet tvingas skämmas ger extra starka skamkänslor hos föräldrarna, en upplevelse av underlägsenhet och ovärdighet.¹¹

För den som är beroende av försörjningsstöd tillkommer den utsatthet som ligger i att jämt få sin vardagsekonomi kontrollerad. Socialsekreteraren ska se till att man inte får för mycket bidrag, och det innebär i princip stän-

¹¹ I kapitlet *Är det skamligt att vara fattig?* i den tidigare nämnda boken *Bedöma och åtgärda fattigdom* (Hans Swärd red.), 2018, gör Bengt Starrin en genomgång av skambegreppet, synen på de fattiga, den fattiges skamkänslor och ”fattigskammens dynamik”. Han avslutar sin text så här (s. 262): ”Fattigskammen är plågsam, ihållande och obarmhärtig och kan leda till allvarliga psykiska hälsoproblem, sociala konflikter och sociala problem. En viktig orsak till detta är att den fattige inte åtnjuter det erkännande och den respekt som är nödvändig för att leva ett värdigt liv. Den brist på erkännande som den fattige känner är lika förödande för identiteten som brist på mat är för kroppen.”

diga kontroller av inkomster, utgifter, tillgångar och skulder. Här finns en stress och en ofrihet som för många blir till ett ekonomiskt fängelse.

Det känns hopplöst, många upplever att de inte ses som fullvärdiga människor. Och inte sällan ställs det krav om att man ska göra sin situation värre än den redan är. Av Beata begärdes det bl.a. att hon skulle avregistrera sitt företag, byta till en mindre bostad (hur lätt är det när man har betalningsanmärkningar?) och skaffa en billigare hemförsäkring. Flera vittnar om att de som söker och får försörjningsstöd misstänkliggörs, och att situationen medför en ökad misstro mellan socialtjänstens handläggare och deras klienter.¹²

5 Hur bör det vara?

5.1 Frågor och principiella utgångspunkter

Min avsikt är naturligtvis inte att försöka hitta lösningar på problemet med att människor är fattiga. Som tidigare sagts berör jag i princip inte heller nivån på det samhällsskydd som ges till ekonomiskt utsatta, alltså samhällets kostnader för den delen av välfärden. Jag vill i stället undersöka om det går att åstadkomma förbättringar som bygger på juridiska överväganden kring systemets utformning.

Vad som finns anledning att diskutera någorlunda förutsättningslöst när man överväger ett skyddssystem är vilka *villkor* som ska gälla för rätten att uppbära samhällets hjälp, hur omfattande *kontroller* som ska finnas och vilka *sanktioner* som eventuellt ska gälla för den som försöker fuska. Vidare måste övervägas vilka möjligheter som bör finnas för den som lever på bidrag att förbättra sin ekonomi genom *extrainkomster*, och vilken betydelse som bör tillmätas faktorer som *rättvisa* och *enkelhet*. Vad ett system *kostar* har självfallet också stor betydelse.

En grundfråga när det gäller samhällets stöd åt ekonomiskt utsatta människor är vilken syn man ska ha på fattigdom och ansvar. Är det främst den enskilde själv som är skuld till att ha råkat i ekonomiskt trångmål, eller ska den fattige ses som ett offer för omständigheterna? Oftast är det väl en kombination av de två, men här är frågan närmast hur synen på personen och svårigheterna eventuellt påverkar det stöd som samhället är berett att ge.

En annan grundfråga gäller enskildas värdighet och de skamkänslor som ofta följer med att inte ha råd. Hur bör vi ta hänsyn till sådana aspekter när vi utformar ett system för stöd åt fattiga?

¹² Se Ingrid Sahlin, *Misstänkliggörande av socialbidragstagare*, i Magnus Dahlstedt & Philip Lalander (red.), *Manifest: För ett socialt arbete i tiden*, 2018, s. 83.

Någon säger kanske att man inte bör diskutera frågan om stöd åt fattiga utan att ta upp en annan sidan av saken, nämligen skapandet av välstånd i samhället för att på så sätt se till att de flesta klarar sig undan fattigdom. Men även detta är en sak som jag håller utanför uppsatsen. Resurserna är s.a.s. givna när jag diskuterar stödsystemet.

Jag föreställer mig att vi kan vara ganska överens om bl.a. följande utgångspunkter, och jag väljer därför att fortsättningsvis bygga på dem utan vidare diskussion:

1. Systemet bör vara rimligt rättvist men också någorlunda enkelt.
2. Vi ska inte ha en kontrollapparat som kostar betydligt mer än den ger i utbyte. Systemet bör även i övrigt vara rimligt kostnadseffektivt.
3. Det betyder mycket om människor kan slippa känna skam och överdighet.
4. Det bör finnas incitament för den som har ett ekonomiskt grundskydd att om möjligt åstadkomma förbättringar i den egna ekonomiska situationen.

5.2 Problem

De problem som jag tycker mig se med det nuvarande regelsystemet handlar framför allt om tre saker:

1. att kontrollerna tycks ge för litet ekonomiskt utbyte,
2. att många fattiga känner stor skam för sig och sina barn,
3. att det är svårt både att överblicka och att påverka den egna ekonomin.

Problematiken är enligt min mening så betydande att det finns anledning att överväga själva konstruktionen av det ekonomiska grundskyddet. Det är naturligtvis fullt möjligt att inget sådant skyddssystem kan bli ens rimligt problemfritt. Men saken bör prövas.

5.3 Rättvisa och enkelhet

Ett skyddssystem måste vara rimligt rättvist. Kravet på rättvisa innebär att människor ska behandlas i princip lika och att systemet ska vara motståndskraftigt mot oärlighet och manipulationer.

Systemet får dock inte vara för krångligt. Det bör gå att överblicka och förstå rimligt väl för de personer som berörs. Kravet på enkelhet kan inne-

bära att önskemålet om full rättvisa ibland får vika. Det blir helt enkelt för komplicerat annars.

Nästan all lagstiftning innefattar en balansgång mellan rättvisa och enkelhet, och det finns ingen anledning att räkna med att lagar som handlar om stöd till fattiga skulle vara ett undantag.

5.4 Kontroll

Systemet med försörjningsstöd innefattar detaljerade regler och omfattande kontroller. Det kan diskuteras om kostnaderna för detta motsvarar vinsterna. Utan att jag nu har möjlighet att gå närmare in på saken – det fordrar en rejäl utredning – bör det enligt min mening vara en ambition att minska kontrollsystemet väsentligt jämfört med i dag. Anledningen är främst det obehag som kontrollerna skapar, men också kostnaderna för systemet. En grundläggande fråga är i vad mån man kan välja den utgångspunkten att samhället i princip litar på den som lever under mycket svåra ekonomiska förhållanden. Detta är uppenbarligen kontroversiellt i en tid där bedrägerierna mot välfärdssystemen tycks öka, men även den frågan bör övervägas.

Helt utan kontroller kan nog systemet inte fungera. Men i Fattigfällan upplevdes övervakningen som omänsklig och orimlig. Jag har förstått att många ekonomiskt utsatta känner så.

Kan man möjligen skapa ett system med en bastrygghet där kontrollerna minimeras? Går det att utforma regleringen så att den fattige får en viss summa pengar utan krav på motprestationer och utan att ekonomin finansieras? Det blir i så fall i grunden ett system med s.k. basinkomst (det som ibland kallas medborgarlön). I nästa kapitel ska jag diskutera hur ett sådant system skulle kunna utformas.

Men man behöver naturligtvis inte gå så långt som till en ordning helt utan motprestationer eller kontroller. En kanske mer realistisk möjlighet är att dra ner en del på rättvisekraven och pretentionerna på att ingen får komma undan med något extra. Man kan välja att lita mer på människorna helt enkelt.

5.5 Kostnader

När vi överväger frågan om ett nytt stödsystem bör naturligtvis kostnaderna med ett sådant beaktas. Det handlar då om både kostnaderna för bidragen som sådana och kostnaderna för administration och kontroll. Självfallet är det i sig positivt ju billigare en ordning kan göras.

5.6 Incitament

En önskan om att människor ska känna incitament att försöka förbättra sin situation innebär att man i en fattigdomsordning bör bygga in möjligheter att få behålla det man tjänar extra. Men ska man då också få behålla t.ex. det som man ärver, får i gåva eller vinner på lotto? Hur mycket ska man tjäna på att vara påfallande sparsam? Dessa och andra avgränsningsproblem måste övervägas innan ett nytt system kan sättas i sjön.

5.7 Skam och värdighet

Jag har angett som en utgångspunkt att en viktig faktor vid utformningen av ett stödsystem bör vara vad det innebär för människors känsla av värdighet. Den skam som det för de flesta innebär att inte ha råd med mer än det allra mest grundläggande, och ibland inte ens det, bör då spela in. Om möjligt bör ett system utformas så att det ökar känslan av frihet och egenbestämmande. En fråga när vi överväger ett system med basinkomst är då om det är mindre skamfyllt att uppbära en sådan inkomst än att få försörjningsstöd.

5.8 Slutsatser

Mina slutsatser så här långt är att ett system med stöd åt fattiga bör ta hänsyn till bl.a. sådana aspekter som kostnader, incitament, värdighet, skam, rättvisa och enkelhet. Därmed har vi förvisso inte kommit särskilt långt. Men de problem som man kan observera med det nuvarande systemet är sådana att det enligt min mening finns skäl att utreda om man kan skapa en enklare, billigare och mer sympatisk ordning.

Kanske skulle det också finnas anledning att se över de andra stödssystemen, t.ex. sjukersättningen och arbetslöshetsersättningen. Berättelsen om Beata i Fattigfällan visar bl.a. hur lätt det är att hamna i akuta betalningsproblem som delvis tycks bero på att dessa system är komplicerade och ibland ganska långsamma. En sådan genomgång fordrar dock en omfattande analys som inte får plats här. Jag nöjer mig sålunda med att överväga om det nuvarande systemet med försörjningsstöd skulle kunna ersättas med något mindre detaljreglerat.

Ett enklare system kan åstadkommas med mindre förändringar (jfr sist i avsnitt 5.4). En tänkbar reform inom ramen för den nuvarande ordningen är också att ansvaret för socialbidragssystemet centraliseras till undvikande av skillnader och därmed orättvisor kommuner emellan.

Men principiellt intressantare är förstås om den nuvarande ordningen kan ersättas med något radikalt annorlunda, t.ex. en rätt till basinkomst (ibland benämnd medborgarlön). Denna fråga ska jag nu behandla kort.

6 Ett system med basinkomst?

6.1 Inledning

Hur skulle ett system med basinkomst kunna utformas? Om det ska ersätta försörjningsstödet, bör det till att börja med innebära att mottagaren får ett belopp varje månad som motsvarar en *skälig levnadsnivå men inte mer*.

I övrigt finns det anledning att återkomma till de utgångspunkter som angavs och diskuterades i avsnitt 5. Dessa kan nu formuleras så här.

1. Systemet bör vara rimligt *rättvist* och någorlunda *enkelt*.
2. Det bör vara så *fritt från kontroller* som möjligt och i övrigt *kostnadseffektivt*.
3. Systemet bör utformas så att det *stärker människor* som omfattas.
4. Det bör finnas *incitament* för dem som berörs att förbättra sin ekonomiska situation.

Frågan om införande av ett system med basinkomst har då och då aktualiserats i Sverige.¹³ Vid den senaste riksdagen, 2018/19, förekom en enda motion i frågan. Det var en riksdagsledamot från Miljöpartiet som föreslog en utredning och därvid hänvisade till att partikongressen år 2015 beslutade att partiet ska verka för en utredning om basinkomst.¹⁴

Innan vi går vidare med frågan om hur systemet skulle kunna utformas finns det anledning att kort studera vad som har gjorts i några andra länder.

6.2 Internationellt

Mycket få länder har system med basinkomst. Men i England finns en sådan ordning sedan 2013. Där kallas inkomsten för ”universal credit”. Tanken var från början att denna inkomst skulle ersätta sex andra stöd: arbetslöshetsstöd, bostadsbidrag, lönebidrag till lågavlönade, behovsprövat barnbi-

¹³ En företeelse som liknar basinkomst är s.k. negativ inkomstskatt. Det innebär att den som har låg arbetsinkomst får ett bidrag (negativ skatt) i stället för det avdrag som skatten normalt utgör. I systemet finns en brytpunktsinkomst. Bidrag ges endast till personer vars inkomst ligger under brytpunkten.

¹⁴ Motion 2018/19:2751 av Rebecka Le Moine (MP).

drag, bidrag till funktionshindrade och försörjningsstöd. Men det visade sig att detta var ogörligt eller åtminstone kostsamt och dessutom upplevdes som orättvist. I ett reformerat system har kostnaderna bantats och de övriga bidragen delvis blivit kvar. Det har funnits en omfattande kritik mot systemet som framför allt har gått ut på att den nya ordningen missgynnar vissa grupper, såsom ensamstående föräldrar, barnfamiljer och egenföretagare.

Även i andra europeiska länder har basinkomst debatterats och i några fall prövats. En debatt har förekommit sedan 1970-talet, och politiskt är det oftast de gröna partierna som har förespråkat system med basinkomst. Argument för ett sådant system har varit bl.a. att teknikutvecklingen medför att jobben kan förväntas räcka åt allt färre människor, att socialförsäkringar som knyts till arbete inte är tillräckliga, att den samlade inkomsten i länderna ökar och därför borde räcka till för en mer omfattande fördelning och att ett basinkomstsystem kan göras enkelt och därmed lättbegripligt och förhållandevis lättadministrerat.

Försök har förekommit i bl.a. Tyskland, Nederländerna och Frankrike. Sedan mitten av 2010-talet pågår i Tyskland ett projekt med s.k. Grundinkommen som går ut på att människor får ansöka om basinkomst ur en fond som skapas genom s.k. crowdfunding. De som beviljas basinkomsten får 1 000 euro per månad. Systemet har dock fått begränsad omfattning, mest beroende på att crowdfundingen inte har dragit in så mycket pengar som man hoppats.

Även i bl.a. Australien, Nya Zeeland och Kanada har förekommit försök med basinkomstsystem av delvis olika slag. Inget av dessa försök har dock permanentats. I USA har bl.a. Martin Luther King förespråkat ett system med lägsta garanterad inkomst.

I Finland har man nyligen genomfört ett försök med basinkomst för ett begränsat antal personer. Under åren 2017 och 2018 ansökte ungefär 2 000 personer och beviljades en inkomst om knappt 6 000 svenska kronor, närmare bestämt 560 euro i månaden. Försöket har genomgått en preliminär utvärdering men ska också analyseras grundligt. I den preliminära utvärderingen konstateras att målet att få fler människor i arbete inte kunde uppnås men att många av de personer som fick basinkomst upplevde större lycka och harmoni.

År 2010 uppmanade EU-parlamentet i en resolution medlemsländerna att pröva ett system med basinkomst utan villkor som ett sätt att bekämpa fattigdom och social utslagning. I resolutionen uttalades bl.a. att en basinkomst är icke-stigmatiserande och ett sätt att fånga upp dold fattigdom.

6.3 Den närmare utformningen

I ett system med basinkomst skulle den som ansöker om sådan inkomst få ett visst bestämt belopp som kan sägas motsvara en skälig levnadsnivå. Beloppet torde i dagens penningvärde, om man i princip bortser från bostadskostnaden, böra ligga mellan 5 000 och 6 000 kr i månaden netto (alltså utan skatteavdrag). Inkomsten torde böra räknas upp kontinuerligt med medianinkomsten i landet. En utredning kan utan större problem lägga fast ett rimligt belopp med utgångspunkt från kostnadsnivån och det som pengarna avses täcka. Jag väljer att nu, utan närmare beräkningar eller överväganden, utgå från ett belopp motsvarande 1/8 av prisbasbeloppet 47 300 kr, alltså 5 912 kr/mån.¹⁵

Vi har sagt att systemet bör vara rimligt rättvist och någorlunda enkelt. Dessa kriterier får anses uppfyllda om alla som utgångspunkt får samma belopp och basinkomsten ges bara till den som i princip inte har någon annan inkomst alls. En fråga blir dock i vilken utsträckning extrainkomster bör föranleda en minskning av basinkomsten, se nedan.

Vidare har vi sagt att systemet bör vara så fritt från kontroller som möjligt och kostnadseffektivt. Vilka kontroller som behövs beror naturligtvis på vilka kriterier som gäller för rätt till basinkomst. Men om vi utgår från att sådan inkomst ges enbart till personer som i princip inte har någon annan inkomst, bör kontrollerna kunna bli relativt enkla. Detsamma gäller om mindre extrainkomster inte påverkar rätten till basinkomst eller dess nivå.

Att ett system med basinkomst bör utformas så att det stärker de människor som omfattas av det leder också till slutsatsen att det bör vara i princip fritt från såväl kontroller som krav på motprestationer. Den som vet att en viss inkomst flyter in varje månad kan känna ett lugn som Beata i Fattigfålan aldrig kunde känna.

Beslut om basinkomst lär behöva vara av den karaktären att man knappast kan räkna med en så snabb handläggning att akuta betalningskriser kan avhjälpas genom ett kvickt sådant beslut.

Den svåraste frågan tycks vara den som följer av önskemålet att det bör finnas möjlighet för dem som berörs att förbättra sin ekonomiska situation. Vad man framför allt önskar är att de som kan klara ett arbete söker sig till arbetsmarknaden. Många kommer att avstå om vinsterna av att ta ett lågbetalt arbete blir små. Andra kommer att se fördelarna av att komma ut i arbete. Avgörande blir många gånger vad det ger ekonomiskt att arbeta.

¹⁵ Möjligen är det riktigare att beräkna basinkomsten utifrån inkomstbasbeloppet, som speglar inkomstutvecklingen, i stället för prisbasbeloppet, som speglar prisutvecklingen. Jag avstår från att penetrera den frågan här.

Enklast är utan tvekan att en extrainkomst får behållas ograverad, men är det rimligt? Här måste man nog hitta en kompromiss mellan å ena sidan incitamentet och å andra sidan den ekonomiska rimligheten. Möjligen kan det duga som en sådan kompromiss att basinkomsten är skattefri medan extrainkomsten beskattas. Jag utgår i det följande från det.

Särskilda svårigheter uppkommer om en kontinuerlig extrainkomst medför att den sammantagna inkomsten blir högre än för den som arbetar ”på riktigt”. Om basinkomsten är 5 900 kr/mån skattefritt, ska man då kunna kontinuerligt tjäna t.ex. 10 000 kr i månaden före skatt på annat? Nej, det blir orimligt. Men här måste ändå systemet utformas så att det alltid – i varje fall på medellång och lång sikt – lönar sig att arbeta.

Inkomster i form av gåvor, arv m.m. bör personen få behålla utan att det påverkar basinkomsten.

Vid oförutsedda större utgifter bör det finnas en möjlighet till socialbidrag e.d. till hjälp för betalningen. Detsamma gäller vid akuta betalningsproblem av annan anledning. Det innebär att en del av socialbidragssystemet måste finnas kvar även om försörjningsstödet slopas.

Beslut om basinkomst bör fattas av någon nationell myndighet, lämpligen Försäkringskassan.

6.4 Fördelar och nackdelar jämfört med dagens försörjningsstöd

En tydlig fördel med ett system med basinkomst är att de kontroller som nu görs inom ramen för försörjningsstödet i allt väsentligt kan slopas. Det är en stor vinst, inte bara för de kostnader som sparas in utan kanske framför allt för att fattiga människor slipper att vända ut och in på sin ekonomi inför myndighetspersoner. Det minskar skammen och inlåsningskänslan.

En annan fördel med basinkomsten är det lugn och den säkerhet som den ger. Den som har fått rätt till basinkomst vet att pengarna kommer varje månad.

En nackdel är att basinkomsten medför att det för många kommer att löna sig dåligt att arbeta. Detta kan driva bort en del människor från arbetsmarknaden och minska viljan att ”göra rätt för sig”. Det kan också bli en ”kvinnofälla” genom att det minskar attraktionen för kvinnor i barnfamiljer med dålig ekonomi att göra något annat än att stanna hemma med barnen. Men om systemet i princip siktar in sig på de personer som i dag får försörjningsstöd, och om det byggs in ett relativt starkt incitament att skaffa extrainkomster, kommer sannolikt denna nackdel att bli ganska liten. Många kommer dock att säga att den som får basinkomst är privilegierad

utan att ha gjort skäl för det. I en del fall kommer detta säkert också att stämma. Det finns en risk att systemet utnyttjas.

En annan nackdel med basinkomsten är att den blir lite dyrare än försörjningsstödet om extrainkomster i princip inte ska påverka basinkomsten. Denna fördyring kan dock förmodligen kompenseras genom de vinster som det innebär att stora delar av kontrollsystemet slopas.

6.5 Slutsatser

Frågan blir om fördelarna överväger nackdelarna. Om vi för kalkylens skull utgår från att systemen sammantaget blir ungefär lika dyra, då kan frågan förenklat formuleras så här:

Är den samlade positiva effekten av *mindre kontroller* och *stärkt människovärde* större än den samlade negativa effekten av *visst minskat incitament till arbete* och *risk för missbruk*?

Självfallet måste saken utredas noggrant innan ett system kan införas. Det är omöjligt att förutse alla effekter av en omläggning från försörjningsstöd till basinkomst. Men enligt min mening har man anledning att anta att fördelarna med en omläggning kan bli större än nackdelarna. Och det finns alltid en viss tendens när ett nytt system diskuteras att fokusera på nackdelarna. Här finns det all anledning att ta nackdelarna med det nuvarande systemet på stort allvar.

Det talar för att saken åtminstone utreds. En utredning kanske visar att systemet inte alls är lämpligt, men då vet vi i så fall det.

7 Lagförslag

Utifrån det som har sagts i föregående avsnitt skulle en lag om basinkomst kunna utformas i huvudsak enligt följande.

Lag om basinkomst

1 § Den som är myndig svensk medborgare och inte själv kan tillgodose sina ekonomiska behov har rätt till en skattefri basinkomst varje månad. Inkomsten uppgår till en åttondel av prisbasbeloppet.¹⁶

2 § Den som har beviljats basinkomst får ha andra inkomster. Men om de sammanlagda extrainkomsterna före skatt under en period av sex månader eller

¹⁶ Beloppet blir för närvarande (2020) $1/8 \times 47\,300 = 5\,912$ kr. – Det är möjligt att det inte ska fordras medborgarskap utan räcka med permanent uppehållstillstånd.

mer överstiger basinkomstbeloppet för samma tid, går rätten till basinkomst förlorad.¹⁷

3 § Den som får basinkomst har inte rätt till arbetslöshetsersättning, sjukersättning eller allmän pension. Reglerna om barnbidrag och bostadsbidrag gäller däremot även för den som har basinkomst.¹⁸

4 § Ansökan om basinkomst ska göras hos Försäkringskassan.

5 § Närmare föreskrifter om ansökan och utbetalning finns i förordningen (2025:000) om basinkomst.

Kommentarer

Den föreslagna ”lagen” är naturligtvis bara en skiss. Vid en ordentlig utredning kommer man att kunna lägga fast på ett mycket säkrare sätt hur lagen bör avgränsas, vilka som bör omfattas, hur incitamenten att skaffa sig en annan inkomst bör utformas, vilken nivå basinkomsten bör ha osv.

8 Avslutning

Syftet med den här uppsatsen är att peka på några problem som finns med dagens system för skydd åt personer som är fattiga. Systemet är förenat med så omfattande kontroller att det uppfattas som fientligt och orimligt. Det förstärker den skam och hopplöshetskänsla som fattiga människor ofta upplever. Frågan är om det måste vara så. Skulle man inte kunna lita betydligt mer på de personer som berörs och avstå från en del kontroller? Det medför risker för utnyttjande och fusk. Men de allra flesta fuskar inte, och i dag är situationen oerhört påfrestande för dem.

Skulle man kunna införa ett system med basinkomst, där den fattige får ett grundbelopp varje månad utan krav på motprestation och i princip utan kontroller? Då skulle personer med mycket dålig ekonomi få en säker inkomst och kanske kunna känna en frihet och värdighet som ofta är svår att uppleva för den som uppbär försörjningsstöd och är föremål för omfattande granskning. Ett system med basinkomst skulle kanske också kunna tillgodose de krav som många anser att teknikutvecklingen ställer på en framtid där många jobb kommer att försvinna och ersättas av tekniska lösningar.

¹⁷ Denna bestämmelse är känslig och komplicerad. Somliga lär se den så att den driver bort människor från arbete, andra så att den undergräver förtroendet för basinkomsten genom att den ger alltför goda möjligheter till extrainkomster. Den behöver övervägas noga.

¹⁸ Fler typer av inkomster och bidrag kan behöva tas upp i en regel som denna.

I uppsatsen har jag skissat på ett möjligt sådant system. Det innehåller åtskilliga nackdelar jämfört med i dag, men också flera fördelar. Min bedömning är att det är fullt möjligt att fördelarna överväger nackdelarna. Jag anser därför att vi bör utreda frågan om en ordning med basinkomst bör införas. Många länder har gjort det tidigare, men ingenstans tycks det finnas ett permanent välfungerande system. Kan vi i Sverige kanske skapa ett sådant system, som gör det enklare för fattiga människor att leva och som minimerar nackdelarna?

Min slutsats är alltså att en ordning med basinkomst bör utredas. Liksom i bl.a. Finland bör ordningen prövas och utvärderas innan den eventuellt införs som en integrerad del av vårt välfärdssystem.