



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Laurita Krisciunaite

Individualistisk inkomstbeskattning och kollektivistisk rätt till bistånd

Om rättsområdenas utveckling av synsättet på individen

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Anna Nilsson

Termin: HT 2017

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte	5
1.3 Frågeställningar	6
1.4 Metod	6
1.5 Material	7
1.6 Forskningsläge	7
1.7 Avgränsningar	8
1.8 Disposition	9
2 GÄLLANDE RÄTT	10
3 INKOMSTBESKATTNINGENS UTVECKLING	12
3.1 Sambeskattning	12
3.2 Tudelningsprincipen	14
3.3 Särbeskattning	16
3.3.1 Frivillig särbeskattning	16
3.3.2 Individuell beskattning av arbetsinkomst	16
3.3.3 Fullständig särbeskattning av inkomst	17
3.3.4 Slopad sambeskattning av förmögenheter	18
4 BISTÅNDETS UTVECKLING	19
4.1 Från fattigvård till socialhjälp	19
4.2 Från socialhjälp till socialtjänst	21
4.3 Rättspraxis	23
4.3.1 Sambors rätt till socialhjälp	23
4.3.2 Sambor under äktenskapsliknande förhållanden	23
4.3.3 Presumerad avsikt för stadigvarande samlevnad och ekonomisk försörjning	24
4.3.4 Par med separata boenden	25
4.4 Socialstyrelsens allmänna råd	26

5 ANALYS	28
5.1 Sammanfattning av utvecklingen	28
5.2 Orättvisan i dagens lagstiftning	30
5.3 Avslutande kommentar	32
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	33
BILAGA 1	37

Summary

When the right to financial aid is tried, The Social Services Act uses a household perspective. An individual is granted financial aid if he is unable to provide for himself in any other way. One possible way is, amongst others, by receiving help from relatives. Spouses and cohabiting unmarried couples are expected to contribute to each other's living. The Social Services Act treats a household as one economic unit with a shared income. The Income Tax Act has an individualistic perspective in which the taxes are calculated separately for each person. This essay intends to examine the legislator's reason for having different views on an individual's responsibilities for his or her family's living in these two laws.

Since the purpose of the essay is to study the reasons behind our current legislation, the essay has a historical perspective. Our current tax system was earlier based on the idea that a family was an economic entity with a shared tax ability. Spouses were jointly taxed, which meant that they had to pay more tax than individuals living alone. Eventually, another kind of family constellation – unmarried couples who lived and had children together – emerged. Unmarried couples could obtain tax cuts since they were regarded as sole taxpayers. Because of this the legislature chose to extend the concept of marriage to unmarried couples. Cohabiting partners were legally considered to be the same as spouses in these matters, and were taxed according to the same rules. As long as co-taxation existed, tax legislation treated people differently. When people began to demand a tax legislation which promoted equality, the legislator had to leave his collectivistic view and introduce individual taxation.

In the Middle Ages, citizens in need received help from the state in order to cope with their living. Poverty care went from being a mercy gift to becoming a preventative social aid. The legislator has made clear that social aid constitutes a final safety network and should be given as a last option. In the first place, the applicant should seek other means of aid, such as relatives. The

new Social Services Act is a framework, in which the municipalities have more control over their social services. Because of this, less regulation was needed concerning the conditions for granting aid. During the 1980s, it was determined by custom that cohabitants should assist each other's living as spouses, even though they did not have a statutory duty to support each other. This is now shown by the National Board of Health and Welfare's general advice.

The Social Services and the Income Tax Acts are characterized by social development. Tax laws have gone from a household perspective to an individualistic perspective. The Social Services Act has always considered the household income when trying right to financial aid. However, today the household perspective is outdated. The greatest difference is experienced by cohabiting partners, which have no civil obligation to support each other but are expected to provide for each other under the Social Services Act. Cohabitants build their social safety network by paying taxes individually, but when they are in need of the safety network, they can be refused if they are cohabiting with someone. The legislature has not taken a stand regarding the fact that the systems have different views on the individual's responsibility for his or her household's living. Historically, these views do not differ from one another, they have only been relevant during different periods of time. The problem is that the systems have been developed in parallel without being coordinated.

Sammanfattning

Socialtjänstlagen (SoL) utgår från hushållsgemenskap vid prövning av rätten till bistånd. En individ blir beviljad bistånd om denne inte kan försörja sig själv på annat sätt. Ett sådant sätt är bland annat hjälp från anhöriga. Makar och sambor förväntas bidra till varandras försörjning. SoL behandlar ett hushåll som en ekonomisk enhet med gemensamma inkomster. Inkomstskattelagen (IL) utgår från ett individualistiskt synsätt där skatten beräknas separat för varje fysisk person. Denna uppsats ämnar undersöka vilka skäl lagstiftaren angett för att ha ett differentierat synsätt av individens ansvar för sin och familjens försörjning i dessa två lagar.

Uppsatsen har ett historiskt perspektiv då syftet är att undersöka skälen till dagens lagstiftning. Vårt tidigare skattesystem byggde på idén om att familjen var en ekonomisk enhet med en gemensam skatteförmåga. Gifta sambeskattades och fick betala mer skatt än ensamstående. Så småningom uppmärksammades en annan sorts familjekonstellation, ogifta som bodde tillsammans och hade gemensamma barn. De ogifta kunde på så sätt uppnå skattelättnader eftersom att de betraktades som ensamstående i skattelagstiftningen. Lagstiftaren valde att utvidga det äktenskapsrättsliga begreppet till att omfatta ogifta samboende, så kallade sambor. Sambor likställdes med makar och beskattades enligt samma regler. Lagstiftningen behandlade människor olika så länge som sambeskattningen bestod. När människor började kräva jämlikhet i lagstiftningen var lagstiftaren tvungen att lämna den kollektivistiska synen och införa särbeskattning.

Redan under medeltiden fick medborgare som var i nöd fattigvård av staten för att klara sin försörjning. Fattigvården gick från att vara en nådegåva till att bli en förebyggande socialhjälp. Lagstiftaren har dock alltid varit tydlig med att poängtera att biståndet var ett yttersta skyddsnät, i första hand skulle man söka andra bidrag och få hjälp av sina anhöriga. Den nya SoL är en ramlag vilket innebär att kommunerna fick större utrymme att bestämma över sin egen socialtjänst och lagstiftaren blev mindre benägen att uttrycka sig om

förutsättningarna för biståndets lämnande. Under 1980-talet bestämdes genom praxis att sambor skulle bistå till varandras försörjning så som makar trots att de inte hade en lagstadgad försörjningsplikt. Detta framgår numera av Socialstyrelsens allmänna råd.

SoL och IL präglas av samhällsutvecklingen. Skatterätten har gått från ett hushållsperspektiv till ett individperspektiv. SoL har alltid beaktat hushållets gemensamma inkomster vid biståndsprövningen. Hushållsperspektivet är dock föråldrat i dagens samhälle. Den största orättvisan märks för sambor, de har ingen civilrättslig försörjningsplikt men förväntas försörja varandra enligt SoL. Sambor betalar skatt som enskilda individer och på detta sätt bygger de sitt sociala skydds nät, men när de behöver ta del av skydds nätet kan de få avslag om de är sambor med någon. Lagstiftaren har inte tagit ställning till att systemen har olika synsätt på individens ansvar för sin och hushållets försörjning. Historiskt sett skiljer sig inte dessa synsätt från varandra utan de har varit aktuella under olika tidsperioder. Problemet är att systemen har utvecklats parallellt utan samordning.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

En man och en kvinna som har bott tillsammans i en vecka, utan att vara gifta, betalar båda inkomstskatt om de förvärvsarbetar. Skatten beräknas enskilt för de båda samborna då Sverige har ett individbaserat skattesystem där skatten beräknas enskilt för varje person. Om en av samborna skulle hamna i en ekonomisk knipa och söka ekonomiskt bistånd, skulle socialtjänsten inom kommunen, troligtvis ha avslagit biståndet om den andra sambon haft inkomster. Socialtjänsten har i grund och botten ett hushållsbaserat system där hushållets totala inkomster och utgifter beaktas vid behovsprövningen. Om den biståndssökandes sambo har tillräckliga inkomster för att täcka den sökandes behov erhålls inget bistånd. Slutsatsen av detta är att sambor har en skyldighet, att som enskilda individer, betala skatt till staten, men har ingen motsvarande enskild rättighet att få ekonomiskt bistånd. I praktiken innebär detta även att sambor inom socialtjänstlagstiftningen förväntas försörja varandra utan att det föreligger en civilrättslig försörjningsplikt.

Denna diskrepans på lagstiftarens synsätt på individen och dennes ansvar för hushållets försörjning kan tyckas vara orättvis. I uppsatsen kommer jag att diskutera vilka skäl som ligger bakom utformningen av ovannämnda system.

1.2 Syfte

Lagstiftaren verkar utgå ifrån olika synsätt på individen och dennes ekonomiska angelägenheter i de skatterättsliga reglerna om inkomstbeskattning och de socialrättsliga reglerna om ekonomiskt bistånd. Med andra ord, synsättet på individen varierar beroende på om han eller hon ska bidra med pengar till staten eller om staten ska bidra med pengar till individen. Som antytts i bakgrundsavsnittet märks diskrepansen framför allt i situationer där två personer stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande

och har ett gemensamt hushåll (sambor¹). Syftet med uppsatsen är att undersöka huruvida och i så fall i vilken utsträckning dessa två synsätt strider mot varandra samt vilka skäl lagstiftaren anger för att motivera de olika synsätten.

1.3 Frågeställningar

Med hänsyn till uppsatsens syfte kommer jag att diskutera följande frågor:

- Vad har lagstiftaren angett för skäl för att utgå från olika synsätt på individen och dess ansvar för familjens försörjning inom den skatterättsliga regleringen om inkomstbeskattning respektive den socialrättsliga regleringen om rätten till bistånd?
- Hur förhåller sig dessa två synsätt till varandra?

1.4 Metod

Uppsatsen utgår från relevant gällande rätt inom inkomstskattelagen och socialtjänstlagen. Gällande rätt är inte fristående och grundat enbart i dagens lagstiftning så som den gäller här och nu, utan består av ett historiskt arv av tidigare tankemönster. Rätten bevarar den historiska kunskapen och som jurist måste man arbeta med historien.² Då uppsatsens syfte är att undersöka olika synsätt av individens ansvar som familjeförsörjare och skälen bakom de olika synsätten, räcker det inte att titta på de gällande rättskällorna. Rättsområdena har utvecklats under en lång tid och uppsatsens frågeställningar måste därmed besvaras med hjälp av äldre rättskällor. Rättshistoria används för att studera rättens historiska utveckling som en del av samhällets utveckling.³ Jag kommer att applicera ett rättshistoriskt perspektiv på uppsatsen och fokusera på äldre rättskällor för att undersöka de bakomliggande skälen till den nu gällande rätten.

¹ 1 § sambolag (2003:376).

² Modéer, Kjell Å, *Juristernas nära förflutna: rättskulturer i förändring*, s. 29.

³ Gräns, Minna, "Användningen av andra vetenskaper", i *Juridisk metodlära*, s. 425.

För att kunna besvara frågeställningarna kommer jag även beröra andra relevanta frågor såsom hur synen på individen ser ut i dagens lagstiftning, hur denna har förändrats över tid samt vilka skäl som anförts vid förändringen.

1.5 Material

Lagförarbeten är en erkänd rättskälla och anses utgöra ett uttryck för lagstiftarens vilja. Viktigt att beakta är att lagförarbeten utgör en dialog och kan innehålla olika åsikter från olika aktörer.⁴ Då uppsatsens syfte är att undersöka vilka skäl lagstiftaren har angett till utvecklingen av den gällande rätten kommer materialet i största del bestå av lagförarbeten. Fokus kommer att läggas på propositioner och departementschefens utlåtanden för att komma så nära lagstiftarens vilja som möjligt. Offentliga utredningar och doktrin kommer att beaktas för att få en allmän beskrivning av samhällsbilden under olika tidsperioder.

Då socialtjänstlagen är en ramlag kommer det finnas mindre vägledning att hämta i lagförarbeten om hur myndigheter ska agera i specifika fall. Av denna anledning kommer jag undersöka Socialstyrelsens rekommenderade myndighetspublikationer och praxis för att se hur sedvänjan har utvecklats.

1.6 Forskningsläge

Skatterätten och dess utveckling är ett område som främst sammanfattats av Gustaf Lindencrona. Litteratur angående rätten till bistånd erbjuder endast en beskrivning av den gällande rätten. Det finns dock lite litteratur som behandlar ämnena gemensamt. Åsa Gunnarsson har behandlat dessa ur ett kvinno- och barnfamiljeperspektiv i *Fördelningen av familjens skatter och sociala förmåner*. Mats Tjernberg har i "Frågan om kongruens mellan rätten att erhålla vissa sociala förmåner och skyldigheten att betala skatt" diskuterat ämnena gemensamt men framförallt ur de papperslösas synvinkel. Ingen av

⁴ Peczenik, Aleksander, *Juridikens teori och metod: en introduktion till allmän rättslära*, s. 35 och 41.

dessa har dock någon större relevans för förevarande uppsats då de tillämpat andra perspektiv än vad som avses att användas i denna framställning.

1.7 Avgränsningar

Uppsatsen avser att behandla specifika delar av skatte- respektive socialrätten. På skatterättens område läggs fokus på de reformer som medfört störst förändringar vad gäller inkomstbeskattning. De kommer därmed inte beröras i dess helhet. På socialrättens område begränsar jag mig till socialtjänstlagstiftningen, närmare bestämt rätten till ekonomiskt bistånd. Av utrymmesskäl kommer jag inte kunna undersöka samtliga bidragsformer i social- och socialförsäkringsrätten. Jag har valt att undersöka rätten till ekonomiskt bistånd då det är ett neutralt bistånd som inte tillfaller någon specifik grupp av individer till skillnad från exempelvis barnbidrag och studiebidrag.

Tidsmässigt kommer jag begränsa mig till tidsperioder under vilka de båda systemen utvecklats och fram till början av 2000-talet då de nu gällande lagarna infördes. Den moderna inkomstbeskattningen började utvecklas i början av 1900-talet och rätten till bistånd under 1800-talet. För att förstå dagens reglering av rätten till bistånd är det nödvändigt att börja med undersökningen något tidigare än för inkomstbeskattningen. Fokus för de båda systemen kommer att läggas på 1900-talets utveckling.

Till skillnad från sambor har makar en ömsesidig civilrättslig försörjningsplikt. Sambor åläggs dock en försörjningsplikt enligt socialtjänstlagen. Jag finner detta vara mycket intressant och kommer av denna anledning att fokusera på sambor. Makars beskattning kommer dock att undersökas då det är historiskt nödvändigt för att kunna förstå systemens utveckling.

1.8 Disposition

Uppsatsen påbörjas med ett inledande kapitel som beskriver bakgrunden till ämnesvalet, dess syfte och frågeställningar. Vidare kommer den gällande rätten att presenteras i kapitel 2. Då syftet är att undersöka två olika områden inom det svenska rättssystemet kommer jag dela upp dessa i två olika kapitel för enkelhetens skull. Kapitel 3 kommer beskriva den skatterättsliga historiska utvecklingen och kapitel 4 den socialrättsliga historiska utvecklingen av rätten till bistånd. Avslutningsvis, i kapitel 5, framställs en analys av det framförda materialet i syfte att besvara frågeställningarna som angetts ovan.

2 Gällande rätt

Skatterätten hänger ihop med socialrätten på så vis att de utgör två sidor av samma mynt. Skatter utgör inkomster till staten och socialrätt, närmare bestämt diverse bidrag, utgör utgifter för staten som finansieras med bland annat skattemedel.⁵

Det svenska skattesystemet är individbaserat. Ur 1 kap. 3 § inkomstskattelagen (SFS 1999:1229) kan utläsas att fysiska personer är skattskyldiga. Skatten beräknas baserat på den enskilda personens inkomst. Ur 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (SFS 2001:453) kan utläsas att, om en individ inte kan tillgodose sina behov själv eller *på annat sätt* så har han eller hon rätt till bistånd.

Bistånd lämnas för individens försörjning (försörjningsstöd) och livsföring i övrigt. Försörjningsstödet ska täcka regelbundet återkommande kostnader men kan även lämnas för andra skäliga kostnader till exempel boende och hushållsel. Man kan även få hjälp med andra behov utöver försörjningen såsom akut tandvård, hjälp i hemmet och särskilt boende.⁶ Individer kan således få både ekonomiskt bistånd men även bistånd i form av olika insatser (se bilaga 1). Bedömningen av rätten till bistånd sker genom en fri behovsprövning.⁷ Bistånd utgör ett yttersta skyddsnät för människor som utsätts för sociala och ekonomiska påfrestningar.⁸ Paragrafens formulering ser ut som den gör för att den bidragssökande först måste utnyttja alla möjligheter som står honom eller henne till buds innan han eller hon kan beviljas biståndet.⁹ Här ingår bland annat att människor som ingår i hushållsgemenskap, såsom makar och sambor, är skyldiga att försörja varandra.¹⁰

⁵ Dahlman, Christian, *Rätt och rättfärdigande: en tematisk introduktion i allmän rättslära*, s. 97.

⁶ Prop. 2000/01:80, s. 86-87.

⁷ Prop. 1979/80:1, s. 189.

⁸ Prop. 2000/01:80 s. 82.

⁹ Ibid, s. 93-94.

¹⁰ Mattsson, Titti, socialtjänstlag (2001:453) 4 kap. 1 §, Lexino 2017-01-01.

Makar har enligt 6 kap. 1 § äktenskapsbalken (SFS 1987:230) en lagstadgad ömsesidig försörjningsplikt. Att makar förväntas bidra till varandras försörjning i första hand är därmed inte särskilt anmärkningsvärt. Det finns dock ingen motsvarande, lagstadgad, försörjningsplikt för sambor.

Vid en första anblick kan man således tycka att det föreligger en motstridig syn på individen inom de olika rättsområdena.

3 Inkomstbeskattningens utveckling

3.1 Sambeskattning

Inkomstbeskattningens uppkomst präglas av 1900-talets samhälle. I början av 1900-talet arbetade de flesta inom jordbruk, fiske och skogsbruk. I takt med industrialiseringen ökade det kvinnliga förvärvsarbetet där kvinnan mottog lön. Det var dock fortfarande mest vanligt att mannen var den ensamförsörjande löntagaren i familjen. Mannen var generellt överordnad hustrun genom att vara förvaltaren av hustruns egendom.¹¹ Skatteplikten vilade på maken som även skulle beskattas för hustruns inkomster.¹² Då inkomsterna sammanräknades innebar den progressiva beskattningen en nackdel för familjerna som fick betala högre skatt än ensamstående. Lindencrona menar att denna syn på hustrun antagligen berodde på att lagstiftaren betraktade familjen som en ekonomisk enhet.¹³

I och med 1908 års reform började inkomsterna räknas varje make för sig och man skulle beskattas för den inkomst som man själv förvaltade över. Skatten beräknades dock fortfarande på makarnas sammanlagda inkomst, men fördelades sedan mellan dem båda i förhållande till deras enskilda inkomst. Anledningen till att systemet såg ut på detta sätt var att det byggde på skatteförmågeprincipen.¹⁴ Enligt denna princip ansågs ett hushåll vara ett naturligt skattesubjekt och att dennes konsumtionsförmåga var oberoende av vem inkomsten intjänats av.¹⁵ Reformen innebar dock ingen större skillnad för familjen. Två makar som förvärvsarbetade beskattades hårdare än om de hade varit ensamstående.¹⁶ Familjens skattebörda var alltså densamma och

¹¹ Lindencrona, Gustaf, "Från sam- till särbeskattning. En studie i skatterätt och jämställdhet.", 1989, s. 193.

¹² 10 § förordning (1902:84) om inkomstskatt.

¹³ Lindencrona, 1989, s. 194.

¹⁴ Prop. 1919:259, s. 29-30.

¹⁵ Lindencrona, 1989, s. 195.

¹⁶ Prop. 1919:259, s. 32.

den progressiva skatteskalen innebar att makar fick en ”straffskatt” i äktenskapet. Lindencronas förklaring till det orättvisa systemet var att jämställdhet mellan makar som var löntagare och makar som var jordbrukare – som också sambeskattades – var viktigare än jämställdhet mellan gifta och ogifta.¹⁷ Problemet angående vem som skulle beskattas bland gifta och ogifta uppmärksammades redan i 1919 års proposition. Det föreslogs att personer som sambodde liksom man och hustru skulle beskattas som om de var gifta. Kammarrätten avslag förslaget med motiveringen att sådan samlevnad ofta var av tillfällig art samt att det antagligen skulle tillämpas i få fall då ingen skulle ange i sin deklaration att de sambodde med någon annan. Det skulle även vara problematiskt att beskatta en gift person som inte bodde med sin maka eller make, men sambodde med en annan person, då alla tre personers inkomster, enligt då gällande regler och förslaget, skulle sammanräknats.¹⁸

År 1928 antogs en ny kommunalskattelag och en ny förordning om statlig inkomst- och förmögenhetsskatt. Båda följde samma princip om sambeskattning av makar. Samboende makar skulle beskattas var och en för sin inkomst och maken för boets gemensamma inkomster. Skatteplikten och den beskattningsbara inkomsten¹⁹ skulle dock som utgångspunkt beräknas på makarnas sammanlagda inkomst.²⁰ Makarna kunde dock begära att den beskattningsbara inkomsten skulle fördelas mellan dem i förhållande till deras vardera taxerade inkomst²¹.²²

Samtidigt infördes ett antal olika avdrag som skulle jämna ut skillnader i beskattningen mellan familjer som hade en respektive två löntagare. Samhället genomgick en betydande förändring under 1900-talet och trots att sambeskattningen hade negativ inverkan på äktenskapsfrekvensen, kvinnligt

¹⁷ Lindencrona, 1898, s. 195-196.

¹⁸ Prop. 1919:259, s. 41-42.

¹⁹ *Beskattningsbar inkomst* är summan av förvärvsinkomst minskad med lagstadgade avdrag det vill säga allmänna avdrag och grundavdrag.

²⁰ SOU 1949:47, s. 36.

²¹ *Taxerad inkomst* är summan av förvärvsinkomst minskad med allmänna avdrag. I inkomstskattelagen kallas det numera för *fastställd förvärvsinkomst*.

²² 52 § Kommunalskattelag (1928:370); 19 § förordning (1928:373) om statlig inkomst- och förmögenhetsskatt.

förvärvsarbete och gynnade ogift samlevnad så hade denne en stabil ställning under första hälften av 1900-talet.²³ Flera motioner fortsatte att väckas och utredningar tillsattes för att försöka anpassa sambeskattningen till samhället, framför allt avseende de negativa effekterna för gifta. Befolkningskommissionen som hade i uppgift att se över systemet år 1935 argumenterade för sambeskattningens bestående. De ansåg att det skulle vara olämpligt att göra skillnad mellan familjer som hade två förvärvsarbetande makar och familjer som hade en förvärvsarbetande make samt att otillbörliga förmögenhetsöverföringar makar emellan skulle göras om de särbeskattades.²⁴ Några år senare framförde skattekommittén liknande argument. De ansåg att skattebördan inte skulle överföras till familjer med endast en försörjare, då en familj med två respektive en försörjare och samma inkomst, hade samma skatteförmåga. Olägenheterna med sambeskattningen löstes istället med större avdrag.²⁵

3.2 Tudelningsprincipen

I början av 1950-talet infördes den så kallade tudelningsprincipen för att minska den progressiva skattens negativa verkningar. Två olika skatteskalor infördes, en för gifta och en för ogifta. Skatteskalorna avvägdes på så sätt att två makar som tillsammans hade en beskattningsbar inkomst upp till 10 000 kr per år skulle beskattas som två ensamstående som tjänade 5 000 kr per år. Detta första ”inkomstskikt” ansågs innefatta de flesta gifta och ensamstående skattskyldiga. De giftas inkomster räknades alltså fortfarande samman men delades i två lika delar vid beskattningen.²⁶ Tanken var att två gifta inte skulle hamna i en sämre skattesituation än två ensamstående, men reformen var främst till fördel för makar som hade olika stora inkomster. Dessutom kvarstod de negativa skatteverkningarna för höginkomsttagare som hamnade ovanför den första skiktgränsen. Lindencronas förklararing till detta var utjämningsprincipen som präglade skattesystemet och hade som syfte att

²³ Lindencrona, 1989, s. 196-199.

²⁴ SOU 1949:47, s. 42-43.

²⁵ Ibid, s. 48-49.

²⁶ Prop. 1952:213, s. 79-80.

fördela inkomsterna mellan hög- respektive låginkomsttagare.²⁷ I praktiken innebar tudelningsprincipen att högutbildade kvinnor med kvalificerade yrken drabbades hårt om de valde att gifta sig, då sambeskattningen kvarstod för höginkomsttagare. Antingen skulle man förbli ogift, om man ville ha ett kvalificerat yrke, eller så kunde man gifta sig och vara hemmafru. För många låginkomstfamiljer blev det mer lönsamt att vara gifta. En man som ingick äktenskap med en kvinna som var hemmafru kunde sänka sin beskattningsbara inkomst genom att denna delades mellan makarna.²⁸

Det dåvarande skattesystemet kritiserades även på andra grunder. Ogifta med minderåriga barn hävdade att samhällets stöd borde riktas till barnfamiljer och inte äktenskapet i sig. Det var inte äktenskapet som medförde en ekonomisk belastning utan det var barnen.²⁹ Denna fråga uppmärksammades i början av 1960-talet. De så kallade ofullständiga familjerna, där barnet hade en ensamstående förälder, fick inte ta del av samma skattelättnader som fullständiga familjer fick.³⁰ I och med den nya reformen fick ofullständiga familjer ta del av samma avdrag och skatteskala som gifta skattskyldiga.³¹ I samma reform diskuterades en annan familjekonstellation, de så kallade samvetsäktenskapen. Samvetsäktenskap förelåg när två personer som hade gemensamma barn, levde tillsammans utan att vara gifta. Paret kunde erhålla olika avdrag såsom ensamstående och på detta sätt få skattelättnader.³² För att åstadkomma ett rättvisare beskattningsresultat föreslog departementschefen att det äktenskapsrättsliga begreppet skulle utvidgas till att omfatta samboende med gemensamt barn och samboende som tidigare varit gifta eller haft gemensamma barn. Departementschefen angav att samlevnad med förekomsten av ett gemensamt barn skulle göra det berättigat att anta förekomsten av en gemenskap som var att likställa med äktenskap.³³ Dock

²⁷ Lindencrona, Gustaf, "Svensk familjebesättning 50 år", 2001, s. 42-43.

²⁸ Lindencrona, 1989, s. 200-201.

²⁹ Ibid, s. 201-202.

³⁰ Prop. 1960:76, s. 85.

³¹ Ibid, s. 91-92.

³² Ibid, s. 84.

³³ Ibid, s. 92.

kvarstod svårigheten att avgöra när två personer sambodde om de själva nekade det.³⁴

3.3 Särbeskattning

3.3.1 Frivillig särbeskattning

Under 1960-talet fick jämställdhetsdebatten ny kraft där man diskuterade och ifrågasatte synen som man hade på kvinnor.³⁵ Flera utredningar tillsattes för att reformera skattesystemet. Den Allmänna skatteberedningen föreslog i sitt betänkande från 1964 särbeskattning i vissa fall.³⁶ De utgick bland annat från synen på sambeskattningen som en kvarleva från det gamla samhället där man förväntade sig att kvinnan skulle sköta hemmet.³⁷ Som en tillfällig konstruktion, i väntan på den stora skattereformen, infördes frivillig särbeskattning av makar i vissa fall. Reformen hade ingen större verkan då den hade begränsad räckvidd. Frivillig särbeskattning kunde bara utnyttjas av makar som båda hade förvärvsarbete och var främst aktuellt för höginkomsttagare då det var dessa som upplevde den negativa sambeskattningseffekten. Lägre inkomsttagare kunde utnyttja den fördelaktiga skatteskalen för gifta. I praktiken var det ungefär 4 % av alla äktenskap som påverkades.³⁸

3.3.2 Individuell beskattning av arbetsinkomst

Kritiken mot skattesystemet fortsatte, vilket ledde till en större skattereform på 1970-talet. Det fanns många argument mot sambeskattningssystemet. Först och främst ansågs det orättvist att samlevnad i äktenskap eller under äktenskapsliknande förhållanden medförde skattelättnader. Man ansåg även att människors rättsliga och medborgerliga jämlikhet borde framkomma i

³⁴ Lindencrona, 1989, s. 202-203.

³⁵ Ibid, s. 204.

³⁶ SOU 1964:25, s. 296.

³⁷ Ibid, s. 272.

³⁸ Prop. 1965:84, s. 13-14.

skattelagstiftningen. Den kollektivistiska synen var föråldrad då enskildas trygghet i större utsträckning garanterades av socialförsäkringssystemet och människor inte längre var beroende av sina anhöriga i lika stor utsträckning. Sist men inte minst behövde arbetsmarknaden kvinnlig arbetskraft.³⁹ Det dåtida skattesystemet var alltså inte längre naturligt i 1970-talets samhälle. Med dessa tankar i bakgrunden föreslogs en individuell arbetsinkomstbeskattning. Sambeskattnig av kapitalinkomst kvarstod dock.⁴⁰ I praktiken innebar uppdelning av inkomsterna att endast arbetsinkomster var föremål för individuell beskattning.⁴¹ Då syftet med den nya reformen var att genomföra en individuell beskattning, oberoende av civilstånd, tog man bort skatteskalorna för gifta respektive ogifta och införde en ny, gemensam skatteskala.⁴²

3.3.3 Fullständig särbeskattning av inkomst

Skatterätten fortsatte att reformeras på andra områden, vilket till slut gjorde systemet komplicerat och svåröverskådligt. Avskaffning av sambeskattnig av kapitalinkomst föreslogs i en ny skattereform på 1980-talet.⁴³ Motiveringen till ändringen var förutsebarhet för de skattskyldiga och effektivitet för skattemyndigheterna.⁴⁴ Lindencrona var kritisk till motiveringen och menade att en sådan betydelsefull reform borde ha motiverats mer principiellt. Kritiken riktade sig även till att man inte motiverade fullständig särbeskattning med jämställdhetsargument och individers lika behandling. Troligtvis hade jämställdhetsdebatten och kvinnans förändrade ställning en avgörande betydelse för reformen menade Lindencrona, men eventuellt även ekonomiska faktorer.⁴⁵

³⁹ Fi 1969:4, s. 63-66.

⁴⁰ Prop. 1970:70, s. 71-72.

⁴¹ Ibid, s. 89.

⁴² Ibid, s. 92-93.

⁴³ Lindencrona, 1989, s. 207.

⁴⁴ Prop. 1985/86:130, s. 44-45.

⁴⁵ Lindencrona, 1989, s. 207-208.

3.3.4 Slopad sambeskattning av förmögenheter

Det som fanns kvar av sambeskattningen i skattesystemet var förmögenhetsbeskattningen.⁴⁶ Förmögenhetsskatten kritiserades på grund av att kapital flyttades till utlandet, näringslivet gick miste om riskkapital och systemet ansågs orättvist då landets rikaste kunde bli partiellt skattebefriade. Kritiken ledde till att frågan om avskaffning av förmögenhetsskatt undersöktes år 2006.⁴⁷ Samma år lades förslaget fram. En kort diskussion fördes om förslagets påverkan för jämställdheten. Män ansågs generellt gynnas i större utsträckning av en slopad förmögenhetsskatt än kvinnor. Å andra sidan menade departementschefen att kvinnor skulle gynnas genom att den avskaffade sambeskattningen skulle innebära att de slapp betala förmögenhetsskatt för sina makars förmögenheter.⁴⁸ Förslaget antogs till slut av riksdagen och förmögenhetsskatten avskaffades tillsammans med de sista spåren av sambeskattningen år 2007.⁴⁹

⁴⁶ Se t.ex. lag (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt. *Upphävd* genom SFS 2007:1403.

⁴⁷ Prop. 2006/07:01, s. 151.

⁴⁸ Prop. 2007/08:26, s. 59.

⁴⁹ Rskr. 2007/08:92.

4 Biståndets utveckling

4.1 Från fattigvård till socialhjälp

Rätten till bistånd är ingen ny konstruktion utan har djupa rötter i historien. Den medeltida beteckningen för bistånd är fattigvård och hade en religiös anknytning. Det var att betrakta som en nådegåva som samhället lämnade till den som var i nöd och inte kunde försörja sig själv.⁵⁰ Kring 1850-talet frigjordes fattigvården från kyrkan och blev en kommunal angelägenhet. Staten ansågs ha ett ansvar för medborgarnas överlevnad i nödsituationer men ansvaret placerades på kommunerna då de kunde ha bättre kontroll. Politiken hade dock en restriktiv syn på fattigvården då samhällsekonomin gick dåligt på grund av befolkningstillväxten och arbetsbristen.⁵¹ Under denna tid var människans intressen underställda samhällsnyttan. Det faktum att en människa var fattig ansågs bero på brister hos denne.⁵²

Efter tvåkammarriksdagens införande år 1866 förändrades det politiska klimatet något. Folkrättsliga rörelser bildades och medverkade till att flera reformer utarbetades. Självhjälpskassor såsom sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring m.m. inrättades för att ge skydd vid sjukdom och arbetslöshet.⁵³ Industrialiseringen ställde krav på rörlig arbetskraft vilket ledde till att äldre och handikappade fick svårt att försörja sig själva då de inte kunde uppfylla samhällets behov.⁵⁴ Fattigvården reformerades så småningom genom att minderåriga och arbetsoförmögna kunde få rätt till fattigvård om deras behov inte kunde tillgodoses på annat sätt. Samtidigt skärptes försörjningsplikten och en omfattande återbetalningsskyldighet infördes.⁵⁵ Även om de sociala insatserna ökade till följd av industrialiseringen, så

⁵⁰ Bramstång, Gunnar, *Sociallagstiftningen: en kommentar till socialtjänstlagen, lagen om vård av unga samt lagen om vård av missbrukare*, s. 21.

⁵¹ Prop. 1979/80:1, s. 88-89.

⁵² Ibid, s. 90.

⁵³ Ibid, s. 91.

⁵⁴ Ibid, s. 89-90.

⁵⁵ Ibid, s. 94.

grundades de ändå på den gamla synen på att individen hade sig själv att skylla på, om han eller hon råkade i besvär. I samband med den nya regeringen på 1930-talet fick den sociala reformpolitiken ny kraft.⁵⁶

Lagen om fattigvården blev till slut föråldrad i den ständigt utvecklande socialpolitiken. Socialvårdskommittén föreslog att man skulle anta en ny lag, socialhjälpslag⁵⁷, som till största del byggde på den tidigare lagstiftningen.⁵⁸ Lagens tillämpningsområde vidgades dock i ett avseende. Enligt fattigvårdslagstiftningen utgick hjälp när arbetsförmågan var helt förlorad. Lagreformen innebar att även personer som med hänsyn till sitt hälsotillstånd skulle avstå från arbete kunde få socialhjälp, det vill säga, kravet på arbetsförmågan ändrades.⁵⁹ Den här ändringen visade på intresset att socialhjälpen skulle vara en förebyggande åtgärd.⁶⁰

Som tidigare presenterats (kapitel 2) innehåller den nuvarande socialtjänstlagens 4 kap. 1 § satsen ”få sina behov tillgodosedda *på annat sätt*”. Denna konstruktion är heller ingen nyhet utan har funnits med sedan fattigvårdslagen, den har dock uttryckts på olika sätt.⁶¹ Här avsågs bland annat uppfyllande av enskild försörjningsplikt mot den behövande eller att annat understöd utgick.⁶² Anhöriga förväntades i första hand försörja varandra. På 1870-talet innebar detta att föräldrar och barn hade en ömsesidig försörjningsplikt och maken hade en försörjningsplikt mot sin hustru.⁶³ Så småningom kom det offentligrättsliga försörjningsplikten att anpassas till det civilrättsliga och makar fick en ömsesidig försörjningsplikt.⁶⁴ Det är ingen tvekan om att fattigvården och vidare socialhjälpen skulle vara kompletterande hjälp i förhållande till den enskildes primära ansvar för sin egen försörjning.⁶⁵

⁵⁶ Ibid, s. 97.

⁵⁷ SFS 1956:2. Upphävvd genom SFS 1980:620.

⁵⁸ Prop. 1955:177, s. 71-72.

⁵⁹ Ibid, s. 120.

⁶⁰ Prop. 1979/80:1, s. 107.

⁶¹ SFS 1871:33, § 1; SFS 1918:44, § 1; SFS 1956:2, § 12.

⁶² SOU 1950:11, s. 70.

⁶³ Ibid, s. 117.

⁶⁴ Prop. 1955:177, s. 231-232 och 254.

⁶⁵ SOU 1950:11, s. 99-100.

4.2 Från socialhjälp till socialtjänst

Under 1960-talet pågick en samhällsdebatt om hur man skulle lösa låginkomstproblemet och välfärdsfördelningen som följde av samhällsutvecklingen. Fler människor hamnade i sociala och ekonomiska svårigheter. Samhällsplaneringen ansågs vara bristande och det var framför allt socialvården som klandrades för det ökande socialhjälpberoendet. Utvecklingen ledde till att en socialutredning tillsattes för att anpassa socialpolitiken till dåtidens behov.⁶⁶ Utredningen ledde till att en ny, målinriktad ramlag antogs, socialtjänstlagen⁶⁷. Att lagen är en ramlag innebär att kommunerna får större utrymme att anpassa sina åtgärder till de enskildas behov och önskemål. Det ansågs vara till fördel att inte ha en allt för detaljerad lagstiftning för att främja ett individanpassat åtgärdsprogram samt ge utrymme för socialtjänsten att utvecklas.⁶⁸

Socialtjänstens övergripande mål reglerades och regleras fortfarande i 1 § socialtjänstlagen. I förarbetena till lagen fanns det åsikter om att det inte tillräckligt tydligt framgick vilket ansvar den enskilde hade för sitt liv. Socialtjänstens ansvar, menade propositionens föredragande, borde vara att förstärka och komplettera människans egna resurser och inte frånta denne dess personliga ansvar över sitt eget liv och handlande. Han menade att man annars riskerar passivitet och beroende.⁶⁹ Flera remissinstanser till propositionen påpekade också att enskilda och organisationer har ett ansvar att stödja och hjälpa sina medmänniskor.⁷⁰ Detta infördes i portalparagrafen genom satsen ”människans ansvar för sin och andras sociala situation” och finns fortfarande reglerat i 1 kap. 1 § 2 st. socialtjänstlagen.

Förutsättningarna för att få bistånd har sedan tidigare varit att en person befinner sig i en sådan situation att denne inte kan försörja sig genom eget arbete, egna medel eller på annat sätt. Utmärkande för det ekonomiska

⁶⁶ Prop. 1979/80:1, s. 109-111.

⁶⁷ SFS 1980:620. Upphävvd genom SFS 2001:453.

⁶⁸ Prop. 1979/80:1, s. 140-141.

⁶⁹ Ibid, s. 138-139.

⁷⁰ Ibid, s. 145.

biståndet har varit behovet av ekonomisk hjälp.⁷¹ Syftet med biståndet är alltså att samhället ska hjälpa en person som befinner i en sådan situation där samhällets hjälp är nödvändigt. Till skillnad från tidigare reglering valde man även att göra bestämmelsen mer generell genom att inte knyta denna till specifika situationer som arbetslöshet, sjukdom eller ålder. Förslaget möttes med kritik då utformningen av bestämmelsen blev allt för oklar och oförutsebar för enskilda om vilka rättigheter de hade. Både socialutredningen och departementschefen var av åsikten att en generell bestämmelse skulle vara i större överensstämmelse med lagens mål. Departementschefen anförde även att det skulle vara svårt att utforma lagstiftningen så att den omfattade alla situationer där en individ skulle ha rätt till bistånd. Ledning i hur bestämmelsen om rätten till bistånd skulle tillämpas skulle hämtas i de allmänna råden som Socialstyrelsen fick i uppgift att utforma.⁷² Bestämmelsen infördes med den generella karaktären i 6 § socialtjänstlagen⁷³.

2001 ersattes den gamla socialtjänstlagen med en ny, omarbetad, kapitelindelad och moderniserad socialtjänstlag. Syftet med omarbetningen var framför allt att göra lagen mer lättillgänglig, tydlig och enhetlig. Det genomfördes inga större materiella förändringar vad gäller rätten till bistånd mer än att det preciserades vilka kostnader biståndet skulle täcka.⁷⁴ Återigen påpekades att syftet med rättighetsbestämmelser är att tillförsäkra människor stöd när deras behov inte kan tillgodoses. Var och en har ett ansvar för sin egen försörjning.⁷⁵ Det tillkommer den enskilde att se till att göra allt man kan för att försörja sig själv, då försörjningsstödet är tänkt att vara ett yttersta skyddsnet. Vad som avses med att behoven ska tillgodoses på annat sätt diskuteras inte i propositionen mer än att man är skyldig att söka andra former av bidrag såsom studiebidrag, bostadsbidrag och arbetslöshetsersättning.⁷⁶

⁷¹ Prop. 1979/80:1, s. 180.

⁷² Ibid, s. 182-183.

⁷³ SFS 1980:620.

⁷⁴ Prop. 2000/01:80, s. 85-87.

⁷⁵ Ibid, s. 90.

⁷⁶ Ibid, s. 93-94.

4.3 Rättspraxis

Inledningsvis presenterades att makar och sambor förväntas försörja varandra enligt socialtjänstlagen. Makars skyldighet har framförts i lagförarbetena ett flertal gånger men inte sambors. Frågan ”om sambornas inkomster ska beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd” har prövats i ett antal rättsfall som kommer att presenteras kort nedan.

4.3.1 Sambors rätt till socialhjälp

I det första fallet fick en kvinna avslag på biståndsansökan för tandvårdsräkning då hennes inkomst ansågs kunna täcka denna kostnad som en del av hennes levnadskostnader. Hon överklagade beslutet och både länsrätten och kammarrätten dömde till hennes fördel med motiveringen att mannen hon bodde med, inte hade försörjningsplikt gentemot henne. Regeringsrätten menade däremot att kvinnans levnadskostnader har påverkats i förmånligare riktning då hon sammanlevt med en man under sex års tid. Kvinnan ansågs ha tillräckliga inkomster för att täcka sin tandvårdsräkning och blev nekad biståndet.⁷⁷

4.3.2 Sambor under äktenskapsliknande förhållanden

Nästa fall handlade om en man som fick avslag på ansökan om bistånd då han var sambo med en kvinna under två års tid och deras gemensamma inkomster översteg socialnämndens riksnorm. Socialstyrelsen menade att man kunde anta att två personer som sambodde, som makar i allmänhet, bidrog till bådars behov. Två personer som levde under äktenskapsliknande förhållanden kunde antas leva under sådana ordnade ekonomiska förhållanden som makar, i alla fall om de bott tillsammans under en längre tid eller hade gemensamma barn. Sex månader ansågs vara ett riktmärke efter vilket inbördes ekonomiskt ansvar kunde anses ha uppkommit. Kunde man däremot visa på att man inte

⁷⁷ RÅ 80 2:65.

hade gemensam ekonomi skulle prövningen endast utgå från den sökandes inkomster.⁷⁸

Regeringsrätten påpekade att det saknades en legal försörjningsplikt mellan sambor och frågan hade heller inte beaktats i socialtjänstlagens förarbeten. Däremot, menade de, att man i andra lagstiftningssammanhang hade likställt sambor, som bodde under äktenskapsliknande förhållanden, med makar. Skälet till detta var att sambor, i fråga om rätten till familjebidrag, inte skulle ha en mindre gynnad ställning. Domstolen menade att detsamma skulle gälla vid bedömningen enligt 6 § socialtjänstlagen⁷⁹. I det aktuella fallet ansågs den sökande inte ha rätt till bistånd då hans och den samboende kvinnans inkomster ansågs vara tillräckliga för deras försörjning.⁸⁰

Regeringsrådet Widmark var skiljaktig och menade att resonemanget i praktiken innebar att sambor föreskrevs en ömsesidig försörjningsplikt och att en sådan ekonomisk förpliktelse inte borde föreligga i samboförhållanden då det kan finnas civilrättsliga avtal om utgiftsfördelning.⁸¹

4.3.3 Presumerad avsikt för stadigvarande samlevnad och ekonomisk försörjning

Vidare fick en kvinna avslag på ansökan om bistånd då hon sedan en månads tid sambott med en man och deras sammanlagda inkomster översteg socialnämndens riksnorm. Hon överklagade beslutet som gick hela vägen till Regeringsrätten. I Socialstyrelsens allmänna råd angavs att man kunde jämställa samboende par med gifta om samboendets varaktighet översteg sex månader. Socialstyrelsen menade därmed att överklagandet skulle bifallas.⁸²

Regeringsrätten höll inte med. Domstolen anförde att tiden kunde ha betydelse i bedömningen av förhållandets stadigvarande art och ekonomiska

⁷⁸ RÅ 1985 2:1.

⁷⁹ SFS 1980:620.

⁸⁰ RÅ 1985 2:1.

⁸¹ Ibid.

⁸² RÅ 1995 ref. 48.

relation, men behövde inte ha det. De ansåg att utgångspunkten borde vara att en man och en kvinna som flyttade ihop och skapade ett gemensamt hem skulle anses ha som avsikt att stadigvarande leva tillsammans och stödja varandra ekonomiskt. I det fall samboskapet varit av tillfällig art borde det ha framgått av omständigheterna. Då så inte var fallet dömde domstolen till den biståndsökandes nackdel.⁸³

Regeringsrådet Tottie var skiljaktig. Hon var positiv till att ha en sexmånaders tidsgräns när frågan handlade om bidrag enligt socialtjänstlagen. Hon menade att lagstiftarens syfte att jämställa sambor med makar har varit att förhålla sig neutral till olika samlevnadsformer. Andra sociala bidrag var avsedda att tillgodose en individs grundläggande kostnader, såsom bostadsbidrag. Tottie menade att man antagligen hellre betalade en större del av bostadskostnaderna i de fallen, än riskerade att förlora bostaden. Bistånd enligt socialtjänstlagen avsåg även mer personliga behov varför det inte borde finnas skäl att jämställa sambor med makar från och med sammanflyttningsdagen i det hänseendet.⁸⁴

4.3.4 Par med separata boenden

I två senare fall avslag socialnämnden ansökan om bistånd för personer som haft ett eget boende men sovit över hos sin partner med motiveringen att de skulle betraktas som sambor.⁸⁵ I det ena fallet hade mannen ett eget boende men sov över hos kvinnan för att det var mer praktiskt för dem båda. De hade inga planer på att flytta ihop och leva stadigvarande.⁸⁶ I det andra fallet var samborna förlovade och hade ett gemensamt barn men kvinnan bodde och var folkbokförd på en annan adress än fästmannen.⁸⁷ I båda fallen saknades avsikt till ekonomisk gemenskap och stadigvarande samlevnad varför kammarrätterna biföll överklagandena och återförvisade målen.⁸⁸

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ KamR i Göteborg, mål nr. 2156-07, bilaga A; KamR i Sundsvall, mål nr. 1253-12, bilaga A.

⁸⁶ KamR i Göteborg, mål nr. 2156-07, s. 2-3.

⁸⁷ KamR i Sundsvall, mål nr. 1253-12, s. 3.

⁸⁸ KamR i Göteborg, mål nr. 2156-07; KamR i Sundsvall, mål nr. 1253-12.

4.4 Socialstyrelsens allmänna råd

Kommunerna svarar för socialtjänsten inom sitt område, vilket görs genom bland annat socialnämnderna.⁸⁹ Då socialtjänstlagen är en ramlag finns det stort utrymme för kommunerna att organisera verksamheten utefter egna förutsättningar. Socialstyrelsen är en förvaltningsmyndighet för socialtjänsten och ska bland annat ta fram rekommendationer om hur relevanta aktörer ska uppfylla lagens krav.⁹⁰ Viss samordning sker därmed genom Socialstyrelsens allmänna råd.

Ur de allmänna råden från 1981 kan man utläsa att biståndet skulle vara en kompletterande resurs och verka aktiverande. Ansvaret låg i främsta hand på den enskilde.⁹¹ Kunde man inte klara sin försörjning på egen hand då skulle denna tillgodoseas av någon annan, närstående person.⁹² Makars försörjningsplikt gick före den biståndssökandes rätt till bistånd. Socialnämnden skulle i första hand hjälpa den biståndssökande maken att få ut pengar från den andra maken som vägrade hjälpa till och i andra hand lämna bistånd. Även personer som inte var makar förväntades bistå varandra. Personer som bodde tillsammans ansågs dela inkomster och utgifter. Kunde man visa att så inte var fallet då betraktades man som ensamstående i biståndsprövningen.⁹³ Trots att biståndsprövningen var individbaserad utgick man från att två personer som var sambor och hade ett gemensamt hushåll levde billigare. Giftna och sambor som tidigare varit gifta eller som hade eller hade haft gemensamma barn ansågs ha ett gemensamt hushåll, men även personer som levde under äktenskapsliknande förhållanden utan att de ovanstående kraven var uppfyllda. Ogifta sambor skulle likställas med gifta om det inte fanns något formellt hinder för dem att ingå äktenskap och om de hade en hushållsgemenskap. För att hushållsgemenskap skulle anses ha uppstått, skulle samboendet ha bestått i sex månader.⁹⁴

⁸⁹ 2 kap. 1 och 4 §§ socialtjänstlag (2001:453).

⁹⁰ 1 och 7 §§ förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁹¹ Socialstyrelsens allmänna råd, 1981:1, s. 14-15.

⁹² Ibid, s. 20.

⁹³ Ibid, s. 23-24.

⁹⁴ Ibid, s. 57-58.

I de senare allmänna råden kan man utläsa att socialnämnderna skulle behandla sambor som gifta redan från sammanflyttningsdagen. Kunde man visa på att den andra parten vägrade att bistå den biståndssökande kunde undantag göras från denna regel.⁹⁵ Samma angavs i de allmänna råden från 2003, men gick längre och menade att en sambo, endast i undantagsfall, skulle beviljas enskilt bistånd. Denna huvudregel gällde dock inte om den biståndssökande blivit utsatt för hot eller misshandel av den andra parten.⁹⁶ De allmänna råden från 2013, som gäller än idag, har i princip samma lydelse med den skillnaden att bistånd enligt huvudregeln kan utgå till endast en av parterna, utan att beakta den andres ekonomiska förutsättningar, om den biståndssökande är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp.⁹⁷

⁹⁵ Socialstyrelsens allmänna råd, 1998:11, s. 7-8.

⁹⁶ Socialstyrelsens allmänna råd, 2003:5, s. 18-19.

⁹⁷ Socialstyrelsens allmänna råd, 2013:1, s. 18.

5 Analys

5.1 Sammanfattning av utvecklingen

Det har flera gånger påpekats att den gällande skatterätten och socialrätten bygger på olika synsätt av individens ansvar för familjens försörjning. Det har dock inte alltid varit så utan synsätten har haft en likartad utveckling inom de båda rättsområdena. Skälet till att det verkar finnas en olikhet nu är snarare att rättsområdena har haft en parallell utveckling utan samordning.

Socialrätten och skatterätten präglas av samhället och dess utveckling. Inkomstskattesystemet har växt fram i ett ojämlikt och kollektivistiskt samhälle. Familjen ansågs utgöra en ekonomisk enhet där mannen ansvarade för ekonomin och beskattningen. Enligt skatteförmågeprincipen spelade det ingen roll var inkomsterna kom ifrån, om det kom från en eller flera försörjare. Skatteförmågan var densamma varför skatten beräknades på hushållets gemensamma inkomster. Som konsekvens av detta fick makar betala högre skatt än ensamstående. Denna orättvisa präglade inkomstbeskattningens utveckling under större delen av 1900-talet. Genom olika avdrag och skatteskalor försökte man utjämna orättvisan, men skattesystemet behandlade människor olika så länge som sambeskattningen och synen på familjen som en ekonomisk enhet kvarstod. Som konsekvens av detta uppstod ett incitament att skilja sig för att uppnå skattelättnader vilket lagstiftaren försökte motarbeta. Det föreslogs väldigt tidigt att andra hushållsgemenskaper skulle sambeskattas då lagstiftaren ansåg att människor kunde göra besparingar genom att ha ett gemensamt hushåll. Man vågade dock inte likställa andra samboende med samtaxerade makar utan en lagstadgad försörjningsplikt. Skattesystemet förblev skevt fram tills att individbeskattning infördes. Det främsta skälet var att samhället under den senare delen av 1900-talet började ställa krav på lagstiftaren, att medborgarnas jämlikhet skulle komma till uttryck i skattelagstiftningen. Samhället var ett annat än vad det var i början av århundradet. Människor var

inte längre beroende av varandra i lika stor utsträckning utan det fanns institutioner som kunde trygga individens försörjning. Fokus flyttades från hushållet till individen.

Rätten till bistånd är äldre än vårt nuvarande skattesystem och har utvecklats under andra förutsättningar. Det har alltid framhävts att individen har ett ansvar över sitt eget och sina medmänniskors liv. Bistånd var som utgångspunkt en nådegåva till människor i nöd. Precis som skatterätten speglar den socialrättsliga utvecklingen samhällsutvecklingen. I takt med att socialrätts- och socialförsäkringsrättssystemen utvecklades minskade biståndets roll. Det fanns helt enkelt fler möjligheter att få hjälp med sin försörjning när man hamnade i svåra livssituationer. Det har dock alltid varit tydligt i lagförarbetena att biståndet skulle lämnas i sista hand. När socialtjänstlagen infördes på 1980-talet lades mer ansvar på kommunerna. Då lagen var en ramlag fanns det större utrymme för kommunerna att bestämma över sin socialtjänstverksamhet. Detta innebar också att lagstiftaren inte var lika benägen att uttrycka sig i lagförarbetena under vilka specifika förutsättningar biståndet skulle lämnas.

Industrialiseringen innebar att samhällsstrukturerna förändrades. Äktenskapets betydelse minskade och människor började leva tillsammans under friare former. För beskattningen innebar det att människor kunde leva tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden men inte uppleva de negativa skattekonsekvenser som makar gjorde. För socialtjänstsystemet innebar det att människor kunde få bidrag som ensamstående trots att de sambodde med någon och kunde göra besparingar som ökade hushållets inkomster. Lagstiftaren var tvungen att ta ställning till en ny samlevnadsform. Inom skattesystemet var lagstiftaren tydlig med detta och valde att jämställa sambor med makar redan under 1960-talet. Inom socialtjänstsystemet var detta inte lika tydligt utan fick ske genom rättspraxis under 1980-talet.

5.2 Orättvisan i dagens lagstiftning

Den historiska utvecklingen genomsyrar de båda systemen och jag kan därmed inte besvara min frågeställning med ett enkelt svar. Lagstiftaren har inte angett några skäl till att se på individens ansvar för familjens försörjning på olika sätt inom de båda rättsområdena just för att lagstiftaren inte tagit ställning till hur de olika rättsområdena förhåller sig till varandra. Systemen har utvecklats parallellt, utan samordning och lagstiftaren har inte beaktat att det finns en spänning mellan dessa. Faktum är att rätten till bistånd och inkomstbeskattning utgår från olika synsätt i dagens lagstiftning vilket kan tyckas orättvist. För att förstå denna olikheten måste man ha djupare kunskaper om båda systemens bakgrund och syften. Skattesystemet har flera syften, det främsta är att få in pengar för den offentliga verksamhetens finansiering men även motverka möjligheten att skapa oföretsedda skattelättnader och påverka individers beteenden. Biståndets syfte är ett annat. Det ska utgöra ett yttersta skyddsnät för landets medborgare, fånga upp individer som har en jobbig livssituation och stötta dem till att börja leva ett självständigt liv.

Biståndets syfte och krav för dess lämnande har alltid varit tydliga och har inte förändrats. Inte heller kravet på att man skulle bli försörjd av sina anhöriga var konstigt med hänsyn till att makar hade en lagstadgad försörjningsplikt. Det som kan tyckas kontroversiellt är att man enligt dagens lagstiftning ska sammanräkna sambors inkomster vid behovsprövningen. Denna förutsättning infördes inte genom lagförarbetena, tvärt om, inget nämns om att sambor förväntas bistå till varandras försörjning. Lagstiftaren var dock inte främmande för att likställa sambor med makar i andra lagar, som i skatterätten. Första gången som sambors hushållsgemenskap fick betydelse för biståndsprövningen var i 1980-års fall. Domstolen menade att sambor ansågs ha en hushållsgemenskap som medförde besparingar. Därefter fördes det in i de allmänna råden att sambor som hade ett gemensamt hushåll skulle likställas med makar vid behovsprövningen om de levit tillsammans i sex månader. I 1995-års fall gick domstolen så långt som att säga att sambor

skulle likställas med makar redan från sammanflyttningsdagen vilket numera också framgår av de allmänna råden.

Synsättet som socialtjänstsystemet bygger på idag påminner om synsättet som skattesystemet hade under första halvan av 1900-talet där hushållet ansågs vara en ekonomisk enhet med gemensam skatteförmåga. Slutsatsen som kan dras är att skattesystemet har moderniserats medan socialtjänstsystemet är kvar i det äldre synsättet på individen och dess ansvar för familjeförsörjningen. Anledningen till detta är troligtvis biståndets syfte. Biståndet utgör ett yttersta skyddsnät och den biståndssökande är skyldig att uttömma alla möjligheter för att trygga sin försörjning innan han eller hon kan få bistånd. Familjen är en sådan möjlighet. Det lagstiftaren inte besvarar på ett tydligt sätt är varför sambor likställs med makar. I skattelagstiftningen gjordes detta för att uppnå en mer rättvis beskattning samt för att undvika att människor skulle gifta eller skilja sig för att uppnå skattelättnader. Inget sägs om detta i socialtjänstlagstiftningen. Domstolens motivering kan dock tyckas vara logisk, samboende kan göra besparingar. Jag är dock kritisk till detta då jag anser att lagstiftaren borde ha avgjort denna viktiga fråga.

Det individbaserade skattesystemet har individen i fokus medan socialtjänstlagens utgångspunkt vid biståndsprövningen är hushållet. Historiskt sett skiljer sig de olika synsätten inte från varandra mer än att de varit aktuella vid olika tidsperioder. Skatterätten har också tidigare utgått från en kollektivistisk syn. Lagstiftningen är dock ett levande organ och lagstiftaren måste ta hänsyn till samhällsutvecklingen när denne ska stifta lagar. Då medborgarna krävde jämlikhet i skattelagstiftningen, var lagstiftaren tvungen att göra skattesystemet individualistiskt. Detta var inte så konstigt då kraven följde de värderingar som fick framfart i Sverige under senare delen av 1900-talet. Motsvarande ändringar har inte genomförts i socialtjänstlagen. Vi vet inte riktigt vad lagstiftaren hade sagt om man hade framfört denna ”problematiken”. Vi kan bara söka svaren indirekt genom att undersöka systemens utveckling och hur denna har motiverats.

5.3 Avslutande kommentar

Exemplet som jag valt att inleda uppsatsen med väcker frågor hos många. Det som kan kännas orättvist är förhållandet mellan stat och individ. Som enskilda individer måste vi betala skatt för att finansiera den offentliga verksamheten, men samtidigt bygger vi upp vårt sociala skyddsnät. När vi däremot behöver ta del av det sociala skyddsnätet så kan vi få avslag om vi väljer att leva tillsammans med en annan människa. Det är här orättvisan träder fram. Anledningen är att socialtjänstregleringen är fast i de gamla samhällsstrukturerna medan skatterätten har moderniserats och anpassats till samhället. Dessa två system har dessutom aldrig samordnats och därmed finns en olöst spänning än idag.

Det är egentligen svårt att avgöra om den kollektivistiska synen är oförenlig med samhället som vi lever i idag. Det är fortfarande många som väljer att bli sambor istället för att gifta sig och det finns röster som förespråkar sambeskattning. Jag tror dock att fler blir sambor idag utan att ha en avsikt till stadigvarande samlevnad och ekonomisk gemenskap och därför tycker jag att det är fel att presumera sådan samlevnad och gemenskap redan från sammanflyttningsdagen. Det skulle vara intressant att höra vad lagstiftaren hade att säga om denna diskrepans.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Bramstång, Gunnar, *Sociallagstiftningen: en kommentar till socialtjänstlagen, lagen om vård av unga samt lagen om vård av missbrukare*, Norstedt, Stockholm, 1985.

Dahlman, Christina, *Rätt och rättfärdigande: en tematisk introduktion i allmän rättslära*, 2 uppl., Studentlitteratur, Lund, 2010.

Gräns, Minna, "Användningen av andra vetenskaper", i: *Juridisk metodlära*, Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), Studentlitteratur, Lund, 2013.

Gunnarsson, Åsa, *Fördelningen av familjens skatter och sociala förmåner*, Iustus, Uppsala, 2003.

Lindencrona, Gustaf, "Svensk familjebeskattning 50 år", i: *Skattenytt – 50 år: 1951-2000*, Skattenytt, Uppsala, 2001, s. 42-46.

Modéer, Kjell Å, *Juristernas nära förflutna: rättskulturer i förändring*, Santérus, Stockholm, 2009.

Peczenik, Aleksander, *Juridikens teori och metod: en introduktion till allmän rättslära*, Fritze, Stockholm, 1995.

Artiklar

Lindencrona, Gustaf, "Från sam- till särbeskattning. En studie i skatterätt och jämställdhet.", *Skattenytt*, 1989:5, s. 193-209.

Tjernberg, Mats, "Frågan om kongruens mellan rätten att erhålla vissa sociala förmåner och skyldigheten att betala skatt", *Skattenytt*, 2009:4, s. 214-224.

Författningar

Lag (1871:33) om fattigvården.

Förordning (1902:84) om inkomstskatt.

Lag (1918:44) om fattigvården.
Kommunalskattelag (1928:370).
Förordning (1928:373) om statlig inkomst- och förmögenhetsskatt.
Lag (1956:2) om socialhjälp.
Socialtjänstlag (1980:620).
Lag (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt.
Inkomstskattelag (1999:1229).
Socialtjänstlag (2001:453).

Offentligt tryck

- Prop. 1919:259 *Kung. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till förordningar om ändring i vissa delar dels av förordningen den 28 oktober 1910 om inkomst- och förmögenhetsskatt, dels ock av förordningen samma dag om taxeringsmyndigheter och förfarandet vid taxering.*
- Prop. 1952:213 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr. 370), m.m.*
- Prop. 1955:177 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om socialhjälp, m.m.*
- Prop. 1960:76 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr. 370), m.m.*
- Prop. 1965:84 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till förordning om särskild skatteberäkning i vissa fall för makar.*

- Prop. 1970:70 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370), m.m.*
- Prop. 1979/80:1 *Regeringens proposition om socialtjänsten.*
- Prop. 1985/86:130 *Regeringens proposition om inkomstskatten för åren 1987 och 1988.*
- Prop. 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag.*
- Prop. 2006/07:01, vol. 1 *Budgetpropositionen för 2007.*
- Prop. 2007/08:26 *Slopad förmögenhetsskatt m.m.*
-
- SOU 1949:47 *Betänkande med förslag till ändrade bestämmelser rörande beskattningen av äkta makar.*
- SOU 1950:11 *Socialvårdskommitténs betänkande angående lag om socialhjälp m.m.*
- SOU 1964:25 *Nytt skattesystem.*
- Fi 1969:4 *Individuell beskattning.*
-
- Rskr. 2007/08:92.

Myndighetspublikationer

Socialstyrelsens allmänna råd, *Rätten till bistånd*, 1981:1, Modin-Tryck AB, 1984.

Socialstyrelsens allmänna råd, *Försörjningsstöd*, 1998:11.

Socialstyrelsens allmänna råd, *Ekonomiskt bistånd*, 2003:5.

Socialstyrelsens allmänna råd, *Ekonomiskt bistånd*, 2013:1.

Elektroniska källor

Mattsson, Titti, Socialtjänstlag (2001:453) 4 kap. 1 §, i Karnov, Lexino 2017-01-01, under rubriken ”2.2 Vem är behovsberättigad?”. Hämtad 2017-11-16, <https://pro-karnovgroup-se.ludwig.lub.lu.se/document/2240012/1.pdf>.

Praxis

RÅ 80 2:65.

(<https://pro-karnovgroup-se.ludwig.lub.lu.se/document/461438/1>).

RÅ 1985 2:1.

(<https://pro-karnovgroup-se.ludwig.lub.lu.se/document/459538/1>).

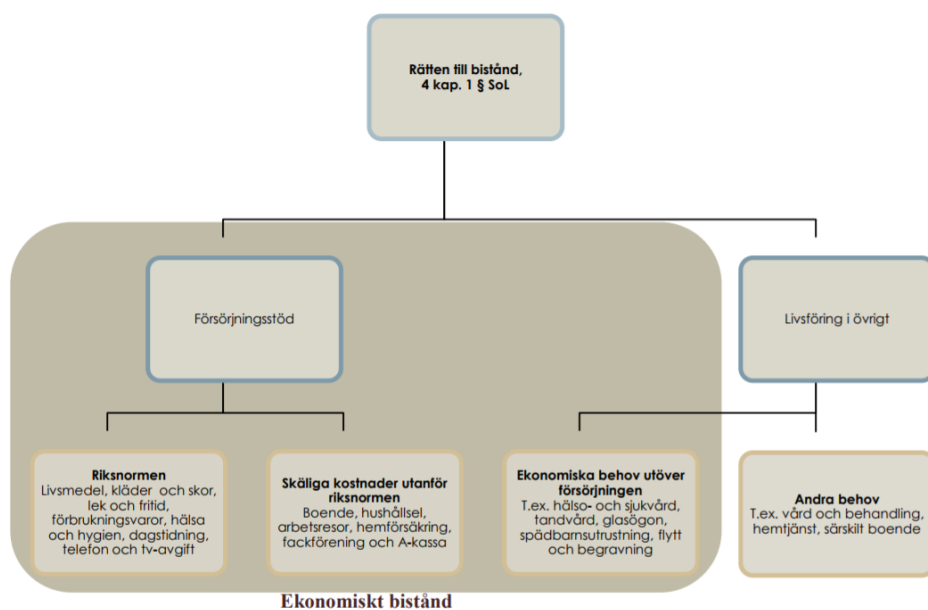
RÅ 1995 ref. 48.

(<https://pro-karnovgroup-se.ludwig.lub.lu.se/document/457022/1>).

Kammarrätten i Göteborg dom 2007-10-23 i mål nr. 2156-07.

Kammarrätten i Sundsvall dom 2013-07-18 i mål nr. 1253-12.

Bilaga 1



Hämtat ur Socialstyrelsens *Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten*, s. 20.

<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19306/2013-12-31.pdf>