

**RUTH
MANNELQVIST**

**SAMBAND I
SOCIALFÖRSÄKRINGEN**

**EN RÄTTSVETENSKAPLIG STUDIE AV
SAMBANDET MELLAN FÖRMÅNER OCH
AVGIFTER I SOCIALFÖRSÄKRINGEN**

IUSTUS FÖRLAG

Samband i socialförsäkringen

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

Samband i socialförsäkringen

**En rättsvetenskaplig studie av sambandet mellan
förmåner och avgifter i socialförsäkringen.**



AKADEMISK AVHANDLING

som för avläggande av juris doktorsexamen
vid Umeå universitet framlägges till
offentlig granskning i universitetets
hörsal C, samhällsvetarhuset,
fredagen den 19 september 2003 kl 10.15

av

Ruth Mannelqvist

UMEÅ UNIVERSITET

Juridiska institutionen

Abstract

Mannelqvist, Ruth. Samband i socialförsäkringen. En rättsvetenskaplig studie av sambandet mellan förmåner och avgifter i socialförsäkringen. (Connections in social insurance. A legal study of the link between benefits and contributions in social insurance.) Iustus Förlag AB, 270 pp. Uppsala 2003. ISBN 91-7678-539-4.

In Sweden, the concept of a connection between benefits and contributions in social insurance is strong. The opinion is based on an understanding that social security law is constructed upon the same principles as private insurance. This concept of links between benefits and contributions makes it important to review the legal systems of social security.

The purpose of this study is to analyse the legal principles behind social insurance law. The legal definition of social insurance in Sweden does not include legal principles but rests instead on an enumeration of the public authorities that administer various benefits. The definition is pragmatic and adapted to European Community law. Legal principles can be revealed by studying the variety of different values underlying the legal system of social security. The principles behind social security law are based on just distribution and effectiveness and social security legislation is often constructed as a social right. Social insurance exhibits a number of characteristic legal features or principles which differ from private insurances. Social insurance is a public and compulsory scheme, based on redistribution. Different benefits within the insurance system are designed to cover income loss and, in general, there is no individual means testing. This can also be described as the principle of compensation for lost income. Furthermore there are benefits that are not related to risks and the legislation is based on formal legal sex neutrality. The social security scheme is primarily financed by taxes and mandatory contributions. Social insurance contributions exhibit the same or similar criteria as fiscal policies and tax law. Thus the link between contributions and benefits in the social security system is very weak.

The insurance system can be restructured on the basis of social insurance legal principles. In this thesis various benefits have been systematized from a life-cycle perspective. Income is an important concept in social security law and common to these benefits is that they are based on the principle of compensation for lost income. Gender issue becomes easily visible and possible to analyse and within the life-cycle context unemployment, parental and pension insurances are analysed from the perspective of sex equality.

To achieve a connection in social security, both benefits and contributions have to be based on the same calculation of income. The concept of income, however, has different meanings in social security legislation. Concepts of income vary both within and between benefits and contributions. The analysis shows that legal norms and principles differ between benefits and contributions within the social security system and it is therefore hard to find a connection between them.

Keyword: social insurance, benefits and contributions, social rights, sex equality, legal principles and income.

Samband i socialförsäkringen

En rättsvetenskaplig studie av sambandet mellan
förmåner och avgifter i socialförsäkringen

Ruth Mannelqvist

IUSTUS FÖRLAG

Abstract

Mannellqvist, Ruth. Samband i socialförsäkringen. En rättsvetenskaplig studie av sambandet mellan förmåner och avgifter i socialförsäkringen. (Connections in social insurance. A legal study of the link between benefits and contributions in social insurance.) Iustus Förlag AB, 270 pp. Uppsala 2003. ISBN 91-7678-539-4.

In Sweden, the concept of a connection between benefits and contributions in social insurance is strong. The opinion is based on an understanding that social security law is constructed upon the same principles as private insurance. This concept of links between benefits and contributions makes it important to review the legal systems of social security.

The purpose of this study is to analyse the legal principles behind social insurance law. The legal definition of social insurance in Sweden does not include legal principles but rests instead on an enumeration of the public authorities that administer various benefits. The definition is pragmatic and adapted to European Community law. Legal principles can be revealed by studying the variety of different values underlying the legal system of social security. The principles behind social security law are based on just distribution and effectiveness and social security legislation is often constructed as a social right. Social insurance exhibits a number of characteristic legal features or principles which differ from private insurances. Social insurance is a public and compulsory scheme, based on redistribution. Different benefits within the insurance system are designed to cover income loss and, in general, there is no individual means testing. This can also be described as the principle of compensation for lost income. Furthermore there are benefits that are not related to risks and the legislation is based on formal legal sex neutrality. The social security scheme is primarily financed by taxes and mandatory contributions. Social insurance contributions exhibit the same or similar criteria as fiscal policies and tax law. Thus the link between contributions and benefits in the social security system is very weak.

The insurance system can be restructured on the basis of social insurance legal principles. In this thesis various benefits have been systematized from a life-cycle perspective. Income is an important concept in social security law and common to these benefits is that they are based on the principle of compensation for lost income. Gender issue becomes easily visible and possible to analyse and within the life-cycle context unemployment, parental and pension insurances are analysed from the perspective of sex equality.

To achieve a connection in social security, both benefits and contributions have to be based on the same calculation of income. The concept of income, however, has different meanings in social security legislation. Concepts of income vary both within and between benefits and contributions. The analysis shows that legal norms and principles differ between benefits and contributions within the social security system and it is therefore hard to find a connection between them.

Keyword: social insurance, benefits and contributions, social rights, sex equality, legal principles and income

© Författaren och Iustus Förlag AB, Uppsala 2003

ISBN 91-7678-539-4

Omslag: Förlaget

Sättning: Harnäs Text & Grafisk Form

Tryck: Almqvist & Wiksell Tryckeri, Uppsala 2003

Förlagets adress: Östra Ågatan 9, 753 22 Uppsala

Tfn: 018-69 30 91, fax: 018-69 30 99

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

Förord

I Maria Gripes ungdomsroman "Glasblåsarns barn" berättas det om korpen Kloke som förlorade sitt ena öga när han tittade för djupt i vishetens brunn. Jag har ännu kvar båda mina ögon och för det vill jag framförallt tacka min handledare docent Åsa Gunnarsson. Åsa har varit mycket inspirerande, uppmuntrande, bestämd, vägledande, bistående, övertalande, kamratlig och rolig.Handledningar vid stranden i Lissabon, på den soliga balkongen i Provence och under en försommardag i Keele har varit särskilt uppskattade. Tack Åsa!

Jag anställdes vid institutionen som adjunkt sommaren 1994 efter det att jag först blivit kontaktad av dåvarande studierektor Karin Ågren. Karin har sedan dess ständigt uppmuntrat och stöttat mig, bl.a. som lärare, forskare och hundägare. Även Karin har varit starkt bidragande till att jag behållit mina ögon.

Som en del av projektet "Social skatterätt och fiskal socialrätt – en fråga om effektivitet och rättvisa" påbörjade jag mitt avhandlingsarbete i augusti 1999. Förutom min handledare och tillika projektledare Åsa Gunnarsson knöts även Barbro Widerstedt och Chris Stattin till projektet. Tillsammans med Åsa, Barbro och Chris har många intressanta diskussioner förts. Projektet har till största delen finansierats av Riksförsäkringsverket. Utöver projektmedlen har min forskning erhållit finansiellt stöd av Handelshögskolan vid Umeå universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet, Nordeas Norrlandsstiftelse och Emil Heijnes Stiftelse för rättsvetenskaplig forskning.

Jag har under arbetets gång diskuterat hela eller delar av min avhandling i det "Genusrättsliga seminariet" vid institutionen. Seminariets deltagare har bistått med uppmuntran, konstruktiv kritik och många skratt. Ni är – som alltid – guld värda. Jag vill särskilt tacka Monica Burman, Görel Granström, Åsa Persson och Lena Wennberg för att ni i omgångar kommenterat mitt manus. Genusrättsliga seminariet är och har varit en stor tillgång, med många vetenskapliga samtal, under min forskarutbildning.

En bra arbetsmiljö och trevliga kollegor vid institutionen har varit upplyftande. Många har visat stort intresse i mitt avhandlingsarbete, även

om det säkert finns dem som är trötta på att höra om socialförsäkringens principiella uppbyggnad. Tom Madell, Asbjörn Eriksson och Örjan Edström är några av dem som höll ut och lämnade viktiga synpunkter. Dessutom har Lotta Wendel i Lund och Thomas Erhag i Göteborg särskilt granskat mitt arbete och för det är jag mycket tacksam. Ett varmt tack vill jag också rikta till min vän Helena Fällman, CSN, som läst och kommenterat och till Pat Shrimpton, institutionen för moderna språk vid Umeå universitet, för den engelska språkgranskningen.

Arbete är dock endast en del av livet. Härliga skoterturer med solen i ansiktet, en hjortronmyr som översvämmas av bär, lördagskvällar med familjen smaskandes på popcorn och godis, sommarkvällar med vännerna på altanen när grillen glöder, politiska diskussioner med mamma – det är andra viktiga delar av livet. Min mamma Anna-Lisa, mina närmaste vänner Christina och Lena samt min man Roger och mina barn Niklas och Alice gör att mina ögon är i behåll.

Avslutningsvis instämmer jag med Maria Gripe när hon säger att; ”den vises sinne är sällan glatt. Måttligt vis ska man vara.”

Umeå den 29 april 2003

Ruth Mannelqvist

Innehåll

AVDELNING I · VÄLFÄRD OCH RÄTT 13

1 Inledning 14

- 1.1.1 Velfärden i rättslig kontext 16
- 1.1.2 Socialförsäkringsrättslig forskning 16
- 1.2 Avhandlingen syfte 17
 - 1.2.1 Teori och metod 19
- 1.3 Normer och strukturer i rätten 22
 - 1.3.1 Rättsprinciper 23
 - 1.3.2 Normativa grundmönster 26
 - 1.3.3 Jämställdheten som norm 27
 - 1.3.4 Vägledande för metoden 28
- 1.4 Disposition 28

2 Velfärd och socialförsäkring 30

- 2.1 Velfärdsstater 31
 - 2.1.1 Den svenska velfärdsstaten 35
- 2.2 Velfärd och rätt 39
 - 2.2.1 Velfärdsstat ur rättsligt perspektiv 41
 - 2.2.2 Sociala rättigheter 41
 - 2.2.3 Sociala förmåner 44
 - 2.2.4 Formell och materiell jämställdhet 46
- 2.3 Rättvis och effektiv velfärd 49
 - 2.3.1 Rättvis fördelning 50
 - 2.3.2 Ekonomisk effektivitet 54
- 2.4 Socialförsäkringens kontext 56

3 Sociala försäkringars framväxt 64

- 3.1 Socialförsäkringens fem utvecklingsfaser 65
 - 3.1.1 Den inledande fasen 66
 - 3.1.2 Stabiliseringsfasen 68
 - 3.1.3 Efterkrigsfasen 70
 - 3.1.4 Reformeringsfasen 73
 - 3.1.5 Besparingsfasen 77
- 3.2 Socialförsäkringen EU-anpassas 80
 - 3.2.1 Bosättningsbaserade försäkringar 82
 - 3.2.2 Arbetsbaserade försäkringar 85
- 3.3 Sociala avgifter 87
 - 3.3.1 Socialavgifter 88
 - 3.3.2 Pensionsavgifter 89
- 3.4 Allmänna utvecklingslinjer 90

4 Socialförsäkringens principer 93

- 4.1 Samband i socialförsäkringen 94
- 4.2 Socialförsäkringsförmåners rättsliga principer 96
 - 4.2.1 Försäkringsmässighet 98
 - 4.2.2 Obligatorisk och allmän försäkring 105
 - 4.2.3 Ersättning av grundtrygghet eller inkomst 107
 - 4.2.4 Inkomstbortfallsprincipen 108
 - 4.2.5 Könneutral socialförsäkring 110
 - 4.2.6 Fördelnings- och effektivitetsprinciper i socialförsäkringen 111
- 4.3 Finansiering av socialförsäkringen 114
 - 4.3.1 Arbetsgivaravgifter 115
 - 4.3.2 Pensionsavgifter 117
- 4.4 Rättsliga principer i sociala avgifter 119
 - 4.4.1 Kollektiva avgifter 121
 - 4.4.2 Ändamålsbestämda avgifter men ändå inte 122
 - 4.4.3 Avgift eller skatt 123
 - 4.4.4 Lagstiftningens ambivalens 126

4.5	Principanalys	129
4.5.1	Effektivitets- och rättviseargumenten i rättsnormerna	131
4.5.2	Socialförsäkringens normativa grundmönster	134
4.5.3	Samband mellan förmån och avgift?	135
5	En socialförsäkring genom livet	140
5.1	Livscykelperspektivet	141
5.2	Familj och studier	143
5.2.1	Föräldraförsäkringen	145
5.2.2	Försäkring vid studier	146
5.3	Ohälsa och arbetslöshet	150
5.3.1	Sjukförsäkringen	152
5.3.2	Sjuk- och aktivitetsersättning	153
5.3.3	Arbetsskadeförsäkringen	154
5.3.4	Arbetslöshetsförsäkringen	155
5.4	Ålderdom	159
5.4.1	Det gamla pensionssystemet	161
5.4.2	Det nya pensionssystemet – inkomstgrundade ålderspension	161
5.4.3	Efterlevandepension	165
5.5	Socialförsäkringen i livscykeln	166
5.5.1	Arbetslöshetsförsäkring i socialförsäkringen	166
5.5.2	Socialförsäkringen ur ett jämställdhets- perspektiv	169

AVDELNING III · INKOMSTBEGREPPEN 175

6	Inkomstbegreppens relevans	176
6.1	Olika inkomstbegrepp	177
6.2	Skatterättsliga inkomstbegrepp	177
6.3	Möjligt samband utifrån inkomstbegreppen?	181
7	Sociala avgifters inkomstbegrepp	183
7.1	Arbetsgivaravgifter	183
7.1.1	Arbetsgivar- och arbetstagarbegreppet	184

- 7.1.2 Åldersgräns för uttag av avgifter 186
- 7.1.3 Avgiftspliktig ersättning 187
- 7.1.4 Skattefri ersättning 188
- 7.1.5 Avgiftsfri ersättning 190
- 7.1.6 Ersättning till utomlands boende personer 191
- 7.1.7 Avgifternas fördelning 192
- 7.1.8 Inkomstbegreppet inom arbetsgivaravgifterna 193
- 7.2 Ålderspensionsavgifter 194
 - 7.2.1 Den allmänna pensionsavgiften 195
 - 7.2.2 Statlig ålderspensionsavgift 196
 - 7.2.3 Den allmänna pensionsavgiftens inkomstbegrepp 197
- 7.3 Arbetslöshetsförsäkringens finansiering 198
- 7.4 Studiemedlens finansiering 199
 - 7.4.1 Återbetalning och nedsättning av årsbelopp 199

8 Förmåners inkomstbegrepp 202

- 8.1 Sjukpenninggrundande inkomst – SGI 202
 - 8.1.1 Arbetstagarbegreppet 203
 - 8.1.2 Inkomst i pengar 205
 - 8.1.3 Uppskattade varaktig inkomst 207
 - 8.1.4 Ändring av sjukpenninggrundad inkomst 209
 - 8.1.5 Inkomstbegreppet för sjukpenninggrundande inkomst 210
- 8.2 Pensionsgrundande inkomst – PGI 211
 - 8.2.1 Livsinkomstprincipen 213
 - 8.2.2 Inkomst i pengar och annan skattepliktig förmån 213
 - 8.2.3 Pensionsgrundande belopp – PGB 217
 - 8.2.4 Inkomstbegreppet för pensionsgrundande inkomst 220
- 8.3 Sjukersättningens antagandeinkomst 221
 - 8.3.1 Bruttoårsinkomst som antagandeinkomst 221
 - 8.3.2 Inkomstbegreppet för antagandeinkomst 222
- 8.4 Inkomst inom studiemedel 223
 - 8.4.1 Inkomstprövning 223
 - 8.4.2 Inkomstbegreppet inom studiemedel 224
- 8.5 Inkomst inom arbetslöshetsförsäkring 225
 - 8.5.1 Arbetstagare eller företagare 225

8.5.2	Bisyssla	226
8.5.3	Dagsförtjänst och normal arbetstid	227
8.5.4	Ersättningen	229
8.5.5	Inkomstbegreppet i arbetslöshetsförsäkringen	230
8.6	Skilda inkomstbegrepp	231

AVDELNING IV · SAMMANFATTANDE ANALYS OCH DISKUSSION 235

9 En social försäkring eller socialförsäkring? 236

9.1	Välfärden i rättslig kontext	237
9.2	Socialförsäkringens rättsliga särdrag	238
9.3	Legaldefinitioners alternativ	242
9.4	Från samordning till samband	245

Summary 251

Källförteckning 255

AVDELNING I

VÄLFÄRD OCH RÄTT

"Välfärdsstaten har enligt min mening kommit för att stanna, inte bara i Sverige utan i hela den Europeiska Gemenskapen. Det gäller nu att utifrån välfärdsstatens grundläggande värdepremisser bygga upp en juridisk tradition, som inte bara omfattar de rättsliga formerna utan också det materiella innehållet i välfärdsrätten, de nya grundbegreppen, värdena och värdekonflikterna och koherensen i systemet."

(Anna Christensen)

1 Inledning

Den svenska välfärdsstaten har vuxit fram sedan början av 1900-talet och välfärdspolitikerna har framförallt formats utifrån fördelningspolitiska motiv. Befolkningsfrämjande åtgärder och ekonomisk tillväxt har utgjort andra drivkrafter vid utformningen av välfärdssamhället. Centrala mål för den ekonomiska politiken har varit rättvisa och jämställdhet. Sammantaget utmynnar dessa politiska utgångspunkter i olika rättvis- och effektivitetsprinciper. Socialpolitiken har utgått från rättvis fördelning av medborgarnas tillgång till välfärden och hur det materiella välståndet fördelas. Den välfärdspolitiska rättvisemålsättningen har därvid kombinerats med olika effektivitetsargument för att uppnå en rättvis fördelning.

Jämställdhetsaspekten har varit en annan viktig politisk utgångspunkt i välfärdssamhället de senaste trettio åren. Välfärd och jämställdhet anses vara intimt förknippade med varandra och delar av de fördelningspolitiska argumenten grundas just på jämställdhet. Svensk jämställdhetspolitik baseras huvudsakligen på en likhetsideologi och formell likabehandling. Den välfärdspolitiska retoriken har ofta hävdats att välfärdsstaten och socialförsäkringen möjliggör för både män och kvinnor att förvärvsarbeta och vårda sina barn. Feministisk välfärdsforskning har emellertid visat att kvinnor är mer beroende av välfärdsstaten än män. Det kan förklaras med att kvinnor i högre utsträckning än män behöver olika transfereringar för att klara sin försörjning samt arbetar inom den offentliga sektorn.

Välfärd och välfärdsstat är mångfacetterade begrepp. I socialpolitisk kontext definieras välfärdsstater genom olika klassificeringar och Gösta Esping-Andersens typologisering, som utgår från politiska ideologier, är mycket välkänd. Välfärdssystemen grupperas här i kategorier av generell eller selektiv välfärd, som i stor utsträckning baseras på de sociala förmåner som välfärdssamhället utger. Med generella välfärdssystem avses att förmåner utges till alla, medan selektiva förmåner utfaller efter behov. Den svenska eller nordiska välfärdsmodellen har uppkommit i en socialdemokratisk förvaltning och uppvisar flera karakteristiska drag. Den beskrivs sammanfattningsvis som ett generellt system där staten tillhandahåller ekonomiska förmåner till olika grupper eller kategorier av människor. Därutöver tillgodoses särskilda behov i annat än pengar, t.ex. sjukvård,

skola eller barnomsorg. Slutligen har staten rätt att utkräva tvångsmässiga bidrag i form av skatter utan koppling till förmånerna. Trots att ett karakteristiskt drag för välfärdsstaten är rätten att utta skatter, tas liten hänsyn till välfärdens finansiering vid typologiseringen av välfärdsstater. Klassificeringen blir därför sällan fullständig eftersom systemens karaktär också sammanhänger med hur de finansieras.

Under senare år har välfärdsforskningen analyserat trygghetssystemen även ur ett individperspektiv. Det innebär att utöver det offentliga systemet beaktas även kollektiva icke-offentliga och privata trygghetssystem. I den svenska välfärdsmodellen har det offentliga systemet länge varit dominerande. Inom pensionssystemet samverkar dock de olika trygghetssystemen och generellt kan den enskildes pensionsutfall beskrivas utifrån tre nivåer. Först utgår den allmänna pensionen från det offentliga systemet. För den som förvärvsarbetat utfaller dessutom vanligen en avtalspension. Den utgör en del av arbetsgivarnas trygghetsåtaganden och tecknas kollektivt. Slutligen kan den enskilda omfattas av en individuell och privat pensionsförsäkring, som den enskilde själv bekostat.

En grundval för den svenska välfärdsmodellen är arbete. Skatt på arbete är den viktigaste källan för att finansiera det svenska välfärdssystemet och stora delar av välfärden grundas på att den enskilde ska försörja sig själv. Förlorar individen möjligheten att försörja sig träder socialförsäkringen in och täcker inkomstbortfallet eller försörjningshindret. En viktig del av det svenska välfärdssystemet är därför socialförsäkringen. Framväxten av den kan förklaras med arbetarrörelsens kamp för ett mer jämlikt samhälle samt en strävan mot modernisering och industrialisering. Socialförsäkringen beskrivs vanligen som transfereringar från välfärdsstaten, vilka består av olika ekonomiska förmåner. Förmånerna utfaller bl.a. vid sjukdom, ålderdom, vård av barn eller arbetslöshet. Försäkringen finansieras huvudsakligen genom allmänna skatter, socialavgifter och avkastning på fonderade medel.

Under de sista tio åren har de socialpolitiska diskussionerna avseende socialförsäkringen i första hand avsett försäkringens effektivitet. Debatten har framförallt rört ett ökat ekonomiskt samband mellan förmåner och avgifter i försäkringen. Argumentationen vilar på ett antagande om att det bör vara ett tydligt samband mellan försäkringsavgift och försäkringsförmån. Resonemang förutsätter att avgiften bestäms utifrån den försäkrade risken. Sambandskravet gör att socialförsäkringens båda delar – förmåner och avgifter – måste analyseras närmare. Socialförsäkringen utgör en grundbult i den svenska välfärdsstaten och den rättsliga analysen tar därför sin början i välfärden.

1.1.1 Velfärden i rättslig kontext

Den välfärdsstat som vuxit fram har enligt Anna Christensen inte någon klar och genomtänkt rättslig form. Velfärdsrätten har inte utvecklat någon rättslig tradition utifrån rättsliga strukturer. Stig Jägerskiöld konstaterade redan i mitten av 1970-talet att "[s]ocial hänsyn och social omvårdnad är idag en väsentlig del av vår rättsordning."¹ Inte desto mindre styrs lagstiftningen helt av ekonomiska och andra politiska beslut i stället för rättsliga principer eller en koherent systematik. Även jämställdhetsideologin har präglat rättsutvecklingen i den svenska välfärdsmodellen. Det främsta medlet för att uppnå jämställdhet är den formella likabehandlingen i lagstiftningen. Den uttrycks genom en könsneutral lagstiftning.

I den rättsliga kontexten utgör socialförsäkringen en del av den offentligrättsliga lagstiftningen. Regleringen av socialförsäkringen klassificeras som socialrätt, inom ramen för förvaltningsrätten. Finansieringen betraktas huvudsakligen som en del av skatterätten. Inom den rättvetenskapliga forskningen har fokus i huvudsak legat på enskilda förmånssystem och den rättsliga systematiseringen vilar på andra samhällsvetenskapliga typologiseringar. En närmare analys av socialförsäkringens rättsliga struktur visar att försäkringen inte är ett system baserat på rättsliga normer och principer. Regelsystemets uppbyggnad kännetecknas av förmåner som tillkommit vid olika tidpunkter, utifrån varierande orsaker och med skilda syften. Försäkringen består av en brokig skara förmåner och avgifter som sinsemellan varierar högst betydligt och delvis uppvisar få likheter. Rättsreglerna är utspridda i en mängd författningar med olika särregleringar som präglar innehållen i desamma. I motiven till socialförsäkringslagen diskuteras frånvaron av enhetliga definitioner av begrepp som socialförsäkring, social trygghet och socialhjälp. Det konstaterades att det som är sammanhållande för socialförsäkringen är de myndigheter som handhar försäkringen. Någon teoretisk eller principiell definition av socialförsäkringsbegreppet ansågs inte ändamålsenlig.² Enligt socialförsäkringslagens legaldefinition är socialförsäkringen de sociala försäkringar och andra bidrag som administreras av de allmänna försäkringskassorna, Riksförsäkringsverket och Premiepensionsmyndigheten.³

De socialpolitiska diskussionerna om samband mellan avgifter och förmåner tar utgångspunkten i olika antaganden om socialförsäkringens karaktär. Ett samband förutsätter att förmåner och avgifter är jämförbara. Om det förhåller sig så och om antagandena överensstämmer med socialförsäkringens rättsliga system och rättsnormer blir därför en mycket viktig fråga att besvara.

¹ Jägerskiöld, 1977, s. 5.

² Se prop. 1998/1999:119, s. 74 ff.

³ Se 1 kap. 1 och 3 §§ socialförsäkringslagen (1999:799), förkortade SoFL.

1.1.2 Socialförsäkringsrättslig forskning

En viktig del av rättsvetenskapen är bl.a. att studera olika rättsliga begrepp och termer. För att ge begreppen en innebörd och synliggöra deras principiella och normativa innehåll måste de studeras i det rättsfält de befinner sig i. Den samhällsvetenskapliga välfärdsforskningen har i huvudsak bedrivits av ekonomer och sociologer. Intresset har inriktats på övergripande ekonomiska och politiska faktorerers inverkan på välfärdens utformning.⁴ Sociologers forskning om socialförsäkringen har i första hand avsett olika förmåner i försäkringen. Finansieringen av försäkringen har ofta intagit en undanskymd position och mycket sällan satts i samband med förmånerna. Inom den ekonomiska forskningen har finansieringen däremot stått i förgrunden utan närmare koppling till förmånerna.⁵

Svensk forskning inom det rättsvetenskapliga välfärdsområdet eller välfärdsrätten har framförallt genomförts inom det socialrättsliga området. Anna Christensen och Lotta Vahlne Westerhäll har varit särskilt framträdande inom den socialförsäkringsrättsliga forskningen. I det s.k. NORMA-projektet har Christensen och Vahlne Westerhäll, tillsammans med Ann Numhauser-Henning, studerat sociala trygghetssystem i Europa. Lars Bejstam och Thomas Erhag är andra rättsvetenskapliga forskare som analyserat socialförsäkringen. Erhags forskning innehåller viktiga analyser av socialavgiftssystemet, ett system som i övrigt är belyst i ringa omfattning i den rättsvetenskapliga forskningen.⁶ Christer Silfverbergs och Åsa Gunnarssons forskning utgör dock några exempel. Problematisering av välfärdsstatens rättsliga reglering har särskilt gjorts av Anna Christensen, Håkan Gustafsson, Anna Hollander, Håkan Hydén, Lotta Vahlne Westerhäll och Karsten Åström.

1.2 Avhandlingen syfte

I de socialpolitiska diskussionerna eftersträvas ett ökat samband mellan förmåner och avgifter i socialförsäkringen. Kravet på samband utgår från att socialförsäkringsförmånerna och socialavgifterna är jämförbara med en privaträttslig försäkring.⁷ Detta väcker frågor om förmånernas och avgifternas rättsliga karaktär.

⁴ Johansson, 1998, s. 27.

⁵ Det kan finnas skäl att kritisera den "revirmarkerade" hållningen som kan finnas mellan olika vetenskaper och därmed avsaknaden av tvärvetenskapliga analyser. Jag vill dock inte gå så långt i min kritik som Uddhammar gör. (Uddhammar, 1997, s. 128 ff.)

⁶ Se även lagkommentaren av Nils-Fredrik Carlsson, Christer Silfverberg och Yvonne Svenström.

⁷ Se bl.a. diskussionen om försäkringsmässighet i SOU 2000:121, s. 127 ff.

Avhandlingens övergripande syfte är att problematisera föreställningen om samband mellan avgifter och förmåner i socialförsäkringen. Kravet på samband gör att socialförsäkringens båda delar – förmåner och avgifter – måste analyseras närmare. I avhandlingen identifieras socialförsäkringens utmärkande kännetecken genom en analys av social förmåners historiska, teoretiska, välfärdsstatliga och rättssystematiska grunder. Härigenom kan försäkringens rättsprinciper urskiljas. Dessa bildar tillsammans med rättsreglerna de rättsnormer som är styrande för socialförsäkringen.

Identifieringen av socialförsäkringens rättsliga struktur syftar till att ifrågasätta och omdefiniera den pragmatiska legaldefinition som återfinns i socialförsäkringslagen. Socialförsäkringen struktureras därför i en ny rättslig systematik som baseras på socialförsäkringens rättsnormer. Försäkringens principer om rättvisa och effektivitet blir därför särskilt vägledande. Den försäkringsmässighet som i synnerhet är relevant för den enskilde är försäkringens fördelning inom individens liv. I den omdefinierade rättsliga systematiken indelas därför förmånerna i ett livscykelperspektiv. Grupperingen av förmånerna utifrån individens livscykel tydliggör försäkringens omfördelning både inom individens liv och mellan individer.

Ett övergripande politiskt mål, även inom välfärdssystemen, är ju en ökad jämställdhet. Normen om jämställdhet har präglat socialförsäkringen och på samma sätt som annan lagstiftning är socialförsäkringen huvudsakligen könsneutralt utformad. Utifrån ett antal socialförsäkringsförmåner problematiserar jag därför jämställdhetsaspekten i den könsneutrala socialförsäkringen.

Arbetslinjen är en förutsättning för socialförsäkringen. Inkomstbortfall eller annat försörjningshinder ersätts först när den enskilde inte längre kan tillgodose sin egen försörjning. Det medför att inkomsten är viktigt i flera avseenden. Den utgör många gånger en förutsättning för att rätten till socialförsäkringen ska uppstå. Vidare används den som beräkningsunderlag för att avgöra ersättningsens storlek. Slutligen fastställs socialavgifterna på grundval av inkomsten. Jag menar därför att inkomsten kan beskrivas som en sammanhållande länk mellan förmåner och avgifter och är därmed avgörande för sambandet mellan dem. I avhandlingen studeras och jämförs därför inkomstbegreppen, både inom och mellan förmåner och avgifter. Eftersom socialavgiftsrätten utgår från ett samband mellan avgifter och skatter relateras inkomstbegreppen till de skatterättsliga inkomstbegreppen. Både anställda och de som bedriver näringsverksamhet omfattas av socialförsäkringsförmåner och skyldigheten att erlägga socialavgifter, men för att materialet ska vara hanterbart har jag valt att avgränsa studien att endast avse arbetstagare.

Den sociala dimensionen har under senare år varit föremål för en omfattande diskussion inom EU. Utifrån principen om fri rörlighet mellan EU:s stater, har rätten för medlemsstaternas innevånare att omfattas av sociala skyddsnät varit viktig och genom införandet av socialförsäkringslagen har den svenska socialförsäkringen delvis EU-anpassats. Eftersom syftet är att systematisera den nationella regleringen av socialförsäkringen utelämnas de internationella aspekterna på socialförsäkringen i arbetet. Det EG-rättsliga inflytandet bjuder på både komplexitet och omfattning, vilket Erhag behandlar på ett värdefullt sätt i sin avhandling.⁸

1.2.1 Teori och metod

Utgångspunkten för mitt arbete är det socialpolitiska kravet på ett ökat samband mellan förmåner och avgifter i socialförsäkringen. Ansatsen är problemorienterad med avsikten att göra en rättslig analys av socialförsäkringens struktur och rättsnormer.⁹ Föreställningen om samband mellan olika förmåner samt mellan förmåner och avgifter styr analysen av det rättsliga systemet. Istället för att följa regelverkets innehåll och ge en bild av rättsordningen är arbetet fokuserat på en systematisering av rätten utifrån de rättsnormer som karakteriserar socialförsäkringen. Problemställningen har huvudsakligen varit avgörande för mitt metodval. I analysen av socialförsäkringsrättens principiella innehåll har jag hämtat stor inspiration från Christensens teori om normativa grundmönster och i efterhand funnit stöd i Håkan Gustafssons nivåindelning av rätten. De teoretiska aspekterna utvecklas närmare i avsnitt 1.3. Jag har utifrån rättens nivåer och normativa mönster betraktat socialförsäkringen i ett internt och ett externa rättsligt perspektiv. De interna och externa perspektiven är en metodaspekt på hur jag analyserar rätten. Med internt perspektiv avses rättsreglerna och rättsprinciperna. Dessa bildar rättsnormer som med ett externt synsätt infogar den rättsliga normeringen i ett samhällsligt perspektiv. På en strukturell nivå bildar dessa rättsnormer olika rättsliga fält. Förändrade rättsnormer kan orsaka förskjutningar i rättsfältet. Dessa förskjutningar studeras med hjälp av normativa grundmönster och de kan i förlängningen medföra förändringar i rättsnormerna. Liksom Lotta Vahlne Westerhäll menar jag att rättens nivåer bör betraktas som en cirkel där regler, principer och normer ständigt påverkar varandra och

”[...] där man inte har att utgå från att påverkansriktningen ständigt är en och densamma, utan där regler kan skapa principer som i sin tur kan påverka skapandet av nya regler samtidigt som konturerna av samhällliga

⁸ Erhag, 2002.

⁹ För en diskussion om problemorienterad ansats se Westberg, 1992, s. 436 ff.

handlingsprogram eller basvärden utkristalliseras, vilka kan interagera med principer och regler.”¹⁰

Juridiken påverkas av rätten och samhället. Genom en rättshistorisk analys av socialförsäkringen tydliggörs de samhälleliga normer som omvandlats till rättsregler och principer i socialförsäkringen. Försäkringen styrs dessutom av den samhällskontext i vilken den befinner sig och därför blir välfärdsmodellen betydelsefull för socialförsäkringens rättsnormer. Härigenom kan en teoretisk ram, där rätten betraktas som rättsstatsrättlig eller välfärdsstatsrättlig, utformas. Den teoretiska aspekten möjliggör en jämförelse, i den välfärdsstatsrättsliga kontexten, av socialförsäkringens principer med andra rättsliga principer. En rättslig princip i rättsstatligt perspektiv kan få en annan tolkning eller betydelse utifrån en välfärdsrättlig syn. På liknande sätt påverkar rättens systematik socialförsäkringen. Analyser av den rättsliga systematiken är därför viktigt för att klargöra socialförsäkringens rättsnormer.

I socialförsäkringslagen finns försäkringens legaldefinition, som utgår från vilka myndigheter som handhar de uppräknade förmånerna.¹¹ Förmånernas materiella innehåll återfinns emellertid inte i socialförsäkringslagen utan lagen hänvisar endast till andra regleringar av förmånerna. Socialförsäkringen regleras därmed av en stor mängd författningar och regler. Dessa bildar inget enhetligt system och det saknas vanligen något samband mellan dem. Reglerna vilar på olika normer och principer och rättsreglerna ändras ofta av ekonomiska eller andra politiska skäl. Detta kan ses som ett hinder mot att uttala sig principiellt om socialförsäkringen. Jag betraktar det däremot som en rättsvetenskaplig utmaning och uppgift att försöka identifiera en rättslig systematik i socialförsäkringen. Genom att använda mig av begreppet välfärdsrätt öppnas en möjlighet att förändra den rättsliga systematiseringen eller tematiseringen av rätten. Härigenom kan socialförsäkringsförmånerna analyseras och systematiseras utifrån en finansrättslig dimension, på så sätt att den rättsliga kopplingen mellan socialförsäkringens innehåll och finansiering kan beaktas.

Jag inleder arbetet med att placera socialförsäkringen i en välfärdstatlig kontext med hjälp av en genomgång av den karaktäristiska för den välfärdsstatliga rätten och en rättshistorisk genomgång av sociala reformers tillkomst. Socialförsäkringens olika principer baseras på att försäkringen ska vara både rättvis och effektivt. Jag analyserar därför vad som avses med rättvisa och effektivitet i socialförsäkringen. Socialförsäkringsrättsliga principer och normer urskiljs genom en inventering av motiven till social-

¹⁰ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 63.

¹¹ Se återigen 1 kap. 1 § och 3 § SoFL.

försäkringslagstiftningen. Här återfinns de samhälleliga värden och normer som sedan transformeras till rättsnormer. Med hjälp av rättsnormerna kan de kriterier som är typiska för socialförsäkringen tydliggöras. Utgångspunkten för analysen av rättsnormerna tas i de förmåner som uppräknas i socialförsäkringslagen samt arbetslöshetsförsäkringen och studiestödssystemet.

Utifrån en både extern och intern syn på socialförsäkringsrätten i rättsvetenskapen används rättsnormerna för att omsystematisera socialförsäkringen i ett livscykelperspektiv. Den faktiska indelningen av förmånerna i livscykelperspektivet har jag i huvudsak hämtat från Riksförsäkringsverkets indelning av det ekonomiska trygghetssystemet. Perspektivet möjliggör en analys av försäkringens omfördelning mellan individer och inom en individs livscykel. Beskrivningen av förmånerna i socialförsäkringen genom livet är till stor del deskriptiv.

Genusperspektivet är en viktig aspekt i analysen av socialförsäkringen p.g.a. den tydligt rådande jämställdhetsnormen. Jag har i huvudsak valt att använda genus som ett analytiskt verktyg för att närmare granska ett antal socialförsäkringsförmåner utifrån likabehandling och reproducering av manliga eller kvinnliga normer i försäkringen.

Avhandlingen innehåller en analys av inkomstbegreppen i socialförsäkringen. Inkomstbegreppen beskrivs huvudsakligen deskriptivt och jag har utgått från den traditionella rättsvetenskapliga metoden. Generellt sett har rättspraxis använts i en begränsad omfattning i avhandlingen. Det beror framförallt på att principiella diskussioner om socialförsäkringens bestämning eller kriterier är i det närmaste obefintliga i domarna.¹² Praxis har därför endast använts vid analyser och jämförelser av olika försäkrings- och inkomstbegrepp inom skatterätten, privaträtten och socialrätten.

¹² Den rättspraxis som berörs utgörs av domar från Regeringsrätten, kammarrätterna, Försäkringsöverdomstolen och opublicerade domar före 1986. Instansordningen har varierat genom åren. Försäkringsdomstolen (FD) inrättades år 1961 som högsta instans i socialförsäkringsmål. Ärenden överklagades direkt från RFV till FD. År 1979 infördes försäkringsrätterna som en ny instans för socialavgiftsfrågor och FD döptes om till försäkringsöverdomstol (FÖD). RFV:s ärenden överklagades till försäkringsrätterna som blev underinstans till FÖD. Sedermera ändrades instansordningen och ärenden avseende socialavgifter skulle gå från RFV till Kammarrätten och slutligen Regeringsrätten. År 1985 överflyttades uppbörden av socialavgifter till skatteförvaltningen med RSV som tillsynsmyndighet. Ärenden överklagades från skatteförvaltningen, till länsrätterna och Kammarrätten i Stockholm, medan Regeringsrätten fortfarande var besvärinstans. Så småningom kunde länsrätternas domar överklagas till alla kammarrätter. FÖD:s verksamhet avslutades helt år 1995. FD/FÖD var högsta instans i socialavgiftsfrågor fram till år 1982. Vissa domar har sedan 1962 publicerats i Tidskrift för allmän försäkring (TAF) som 1971 bytte namn till Socialförsäkringen (Sof). Den utges av Försäkringskassaförbundet. Se vidare om instansordningen i Ds S 1985:2.

Inledningsvis påpekade jag att socialförsäkringen enligt legaldefinitionen inte utgör ett sammanhållet system utan består av ett flertal förmåner med olika rättsliga konstruktioner. Med detta i beaktande använder jag emellanåt begrepp som antyder ett systemtänkande eller systemsammansättning av socialförsäkringen utifrån legaldefinitionen. Avsikten är dock inte att påstå att försäkringens legaldefinition baseras på ett rättssystem som systematiserats utifrån regler och principer. Begreppet system används endast för att beskriva en typ av förmån eller avgift. Det bör vidare understrykas att med begreppet socialförsäkringen avser jag ett flertal förmåner.

Socialförsäkringsrätten är ett föränderligt rättsområde. Det sker ständigt lagändringar, på mer eller mindre detaljnivå. I avhandlingen har jag inte beaktat ändringar efter den 1 januari 2003.

1.3 Normer och strukturer i rätten

Rätten är ett medvetet skapat normsystem som formellt antas i det politiska systemet. Det gör att rätten också deltar i genomförandet av politiken.¹³ De underliggande normerna som uttrycks genom rätten ger också det rättsliga systemet dess principiella karaktär. När principer lyfts fram synliggörs de normer som styr rätten och vilka förändringar som uppstår när lagstiftningen förändras. Gustafsson menar därför att ur ett samhällsperspektiv är rätten härigenom ett av de mest ideologiskapande och ideologibärande företeelserna i samhället.¹⁴

Rättens systembyggnad påverkar starkt vår uppfattning om rättsliga fenomen och rätten betraktas gärna som systematisk, schematisk och förenklad. Den rättsliga kartan delas i offentlig och privat rätt. Dessa indelas vidare i skilda rättsområden som har olika begreppssystem med varierande principer och rättigheter. Disciplinerna har även olika systematiska lösningar, specifika utgångspunkter samt skilda rättskällor och tankesätt.

Rätten kan betraktas på olika nivåer.¹⁵ Gustafsson menar att den rättsliga strukturen innehåller en rättsordning och ett rättssystem. Med rättsordning avser han en ordnad och systematiserad nivå av rättsregler. Genom att tillföra rättsprinciper, olika rättsliga argumentationsmodeller och skilda rationalitetskriterier, bildar rättsordningen ett rättssystem. Här-

¹³ Hydén, 2002(a), s. 134 ff.

¹⁴ Gustafsson, 2002, s. 65.

¹⁵ Se bl.a. Gustafsson, 2002, Hydén, 2002(a), och Vahlne Westerhäll, 2002. Gustafsson har i sin avhandling diskuterat rättens nivåer utifrån Juha Pöyhönen, Kaarlo Tuori och Thomas Wilhelmssons olika teorier om rättens nivåer eller strukturer. Vahlne Westerhäll menar dock att rätten inte ska betraktas i nivåer utan i generaliseringskategorier, se Vahlne Westerhäll, 2002, s. 63.

igenom utfylls vagheter och oklarheter i rättsordningen. Rättsystemet har en tolkningsfunktion och en systematiserande egenskap och bildar, tillsammans med bl.a. principerna, en systematisering av de faktiska rättsreglernas mångfald. Gustafsson påpekar att både rättsordningen och rättsystemet är nödvändiga för rättsförståelsen. Motivet till uppdelningen mellan rättsordning och rättssystem på strukturnivå är enligt Gustafsson synliggörandet av rättsprincipernas värdeförankring och rättssystemets beroende av den samhälleliga kontexten.¹⁶

På samma sätt som den rättsliga systematiken kan indelas i rättsordning och rättssystem kan normerna inom rätten indelas i rättsregler och rättsprinciper. Gustafsson kallar strukturnivån för rättsfält och normnivån för rättsnormer. Rättsordningen innehåller rättsregler och i rättssystemet återfinns rättsprinciper. Nivåuppdelningen är inte hierarkisk utan görs för att kunna beskriva och analysera rättens olika funktioner. Det finns olika rättsvetenskapliga förhållningssätt till nivåerna, där den traditionella rättsdogmatiken utgår från rättsreglerna och deras sammanhang. Genom ett rättsteoretiskt förhållningssätt rättfärdigas reglerna av principer. Principerna betraktas här som värdeprinciper som måste stå i överensstämmelse med rättsreglerna. En extern förklaring av rätten synliggör en normförskjutning från sociala normer till rättsnormer, vidare till en intern systematisering i rättsprinciper och rättsregler. Gustafsson anser att en rättsprincip är en översättning av en social värdeprincip till det juridiska området. Rättsprinciper är bestämmande för vilka rättsregler som faller inom det som är juridiskt möjligt. Därför kan inte rättsregler som strider mot vissa grundläggande rättsprinciper och antagande i den rättsliga strukturen, införas i rättsordningen.¹⁷

Hydén menar att välfärdsrätten kan betraktas i både ett internt och ett externt perspektiv. Den rättsliga regleringen inom välfärden är beroende av den politiska kontexten som möjliggör välfärden. Hydén beskriver det som en kompromiss mellan ena sidan regler och principer och andra sidan kravet på funktion.¹⁸

1.3.1 Rättsprinciper

Rätten består således inte bara av rättsregler utan innehåller även generella och vaga rättsprinciper. Principerna utgörs av bl.a. allmänna rättsgrundsatser, vägledande normer, generalklausuler eller riktlinjer. Åsa Gunnarsson anser att det är viktigt att betona förhållandet mellan rättsregler och rättsprinciper eftersom en rättspositivistisk tolkning av rätten

¹⁶ Gustafsson, 2002, s. 47 ff.

¹⁷ Gustafsson, 2002, s. 65 ff.

¹⁸ Se Hydén, 2002a, s. 68 ff. och Hydén 2002(b), s. 129 ff. och 161.

tenderar att endast avse rättsregler.¹⁹ Gustafsson påpekar vikten av att studera sambandet mellan regler och principer eftersom frågan om principernas värdering är ett rättssteoretiskt problem.²⁰ Rättsfilosofen Ronald Dworkins välkända teori om rättsregler och rättsprinciper visar på vissa särskiljande drag mellan begreppen. Han menar att rättsregler är antingen applicerbar eller inte i en viss situation. Rättsprinciper däremot kan tas under övervägande och fungerar som grundläggande eller vägledande ideal. Det innebär att rättsprinciper kan strida mot varandra men ändå vara giltiga, eftersom principerna kan vägas mot varandra.²¹ Även Martti Kairinen anser att rättsprinciper kan, i motsats till rättsregler, kollidera med varandra utan att bli upphävda. Med hjälp av principer får vi kännedom om huvudregler och undantag och kan med dem lösa kollisioner mellan enskilda normer. Principerna återspeglar även rådande åskådningar beträffande uppskattade värden och fyller luckor i den positiva rätten.²²

Rättsprinciperna framträder inom rätten på olika sätt. Vissa uttrycks direkt i lagen. Andra principer ligger till grund för vissa rättsregler och återfinns som rekommendationer eller skäl i juridisk argumentation. Rättsprinciper hämtas också ur motiven till lagstiftningen.²³ Rättsprinciperna har olika roller i rätten. De kan ingå i den rättsliga värdebasen och utgöras av exempelvis rättssäkerhet eller äganderätt. Principerna kan även fungera som grunder för enskilda rättsregler. Det finns därmed olika typer av principer inom sfären av principer. Aleksander Peczenik exemplifierar detta bl.a. med principer om offentlig maktutövning och olika privaträttsliga, straffrättsliga och skatterättsliga principer. Härutöver finns olika rättskälle-, lagtolknings- och rättsfallstolkningsprinciper att beakta.²⁴ Som tidigare påvisats anser Gustafsson att principer därför både genererar regler och rättfärdigar rättsliga beslut.²⁵

Rättsordningen har systematiserats utifrån olika grunder beroende av den historiskt betingande sammansättningen av rättssystemet. Principer, som är beroende av samhällelig kontext och som uppkommit vid olika tidpunkter, blandas i rättsfältet. Det medför att det uppstår motsättningar såväl inom rättens nivåer som mellan dem. Gustafsson beskriver konflikterna som horisontella eller vertikala. Olika horisontella konflikter finns på varje nivå. Vertikala konflikter uppstår t.ex. när rättsprinciper

¹⁹ Gunnarsson, 1995, s. 37.

²⁰ Gustafsson, 2002, s. 39.

²¹ Dworkin, 1977, s. 23 ff.

²² Kairinen, 1989, s. 68.

²³ Se Gustafsson, 2002, s. 42 f. och Peczenik, 1995, s. 447 ff.

²⁴ Peczenik, 1995, s. 448 f.

²⁵ Gustafsson, 2002, s. 43 ff.

inom rättssystemet inte korrelerar med vissa rättsregler i rättsordningen. Motsättningarna kan lösas antingen genom att betrakta principerna som konkurrerande och inte med varandra uteslutande. Ett annat synsätt är att inta motsatt ståndpunkt och anse att principerna är motsägande och utesluter varandra. Den uppfattningen visar på en misstro mot försöket att konstruera en heltäckande och tolkningsmässigt övergripande meta-teori. Istället kan begränsade delar av rättssystemet teoretiskt renodlas utifrån principer och juridiska argumentationsmodeller.²⁶

Både rättsregler och rättsprinciper uttrycks i stor utsträckning genom olika begrepp och termer. Begrepp och termer som initialt används kan med tiden få andra betydelser och innebörder. Ibland kan begreppen omdefinieras och förnyas och tidigare argument och förklaringar till begreppen beaktas inte längre. Samma termer används dessutom inom olika delar av rättsordningen eller rättssystemet. Det är exempelvis vanligt med civilrättsliga termer i offentligrättslig lagstiftning.

Inom skatterätten fyller civilrättsliga termer enligt Sture Bergström vanligtvis funktionen att definiera vilka civilrättsliga aktiviteter som beskattas. Avtalsrätten och familjerätten styr delar av det ekonomiska livet som sedermera är föremål för beskattning. Bergström menar att det inte är meningsfullt att ersätta den civilrättsliga terminologin med en skatterättslig. Det medför endast att tillämparen ändå måste utgå från den civilrättsliga terminologin eftersom de civilrättsliga transaktionerna grundas på den. Samtidigt påpekar Bergström att civilrättslig terminologi och begreppsbildning är anpassade efter de syften som ligger till grund för civilrättslig lagstiftning. Skatterättslig lagstiftningen har ändamål som inte överensstämmer eller är relevanta i civilrättsligt hänseende.²⁷ Även i annan offentligrättslig lagstiftning förekommer civilrättsliga termer. En del av avhandlingens studieobjekt är just termen försäkring som förekommer inom socialförsäkringen. I civilrättsliga sammanhang har termen vissa innebörder och i en offentligrättslig kontext är betydelsen någon annan.

Ett begrepp uppstår genom att termen får en innebörd och en förståelse. Termen kan ges olika innebörd inom skilda rättsområden, vilket medför att det uppstår skilda rättsliga begrepp med samma term. När begreppen ändrar rättslig innebörd utan stöd i lagstiftningsreformer kan rättsutvecklingen beskrivas som en intern process, d.v.s. en förändrig av rätten som tar sin utgångspunkt i rätten.

²⁶ Gustafsson, 2002, s. 69 ff.

²⁷ Bergström, 1978, s. 13 ff.

1.3.2 Normativa grundmönster

Hur rättsliga begrepp ges olika innebörder bör nyanseras med att samhällsnormernas förändringar ställer nya normativa krav som rättssystemet successivt anpassas till. I sin teori om normativa grundmönster menar Christensen att juridiken är en kodifiering av moraliska sedvänjor och grundhållningar som bildas i ett samhälle.²⁸

”Här kan man urskilja vissa mönster, som går igen i olika sammanhang och som har en viss konstans.”²⁹

Dessa mönster kallar hon för normativa grundmönster och varje mönster har sitt kärnområde eller ursprungsområde. Det finns olika normativa grundmönster och de återspeglas i det sociala fält som juridiken rör sig i. Christensen har definierat detta fält som den sociala dimensionen och menar att reglerna omfattar förhållanden som på ett direkt sätt berör i stort sett alla människor i det dagliga livet. Reglernas funktion är att bevara, säkra och utveckla detta dagliga liv.

De normativa grundmönstren växer fram kring olika poler som fungerar som dragningskraft för rätten. Rättsliga regleringar av ett visst samhällsfenomen kan skifta med tiden beroende av de olika polernas dragningskraft. Normativa grundmönster kan bl.a. bildas kring poler om formell rättvisa. Andra grundmönster kan uppstå kring principer om likafördelning eller behovsfördelning.

Christensen har definierat tre generella grundmönster som hon kallar det marknadsfunktionella grundmönstret, skydd för etablerad position respektive rättvis fördelning. Det marknadsfunktionella mönstret främjar förändring och införandet av nya verksamheter. Mönstret innebär en ständig omfördelning av värden och därigenom uppnås en förändring av redan uppnådda positioner. I mönstret ingår exempelvis avtalsfriheten och delar av äganderätten. Funktionen hos mönstret är att öka den ekonomiska effektiviteten och därmed hela samhällets välbefinnande. Andra sociala hänsyn ryms inte i detta mönster.

Det andra grundmönstret kallas skydd för etablerad position. Christensen menar att mönstret återfinns inom alla rättsområden i det hon kallar för den sociala dimensionen. Grundmönstret skyddar bara den som redan har en viss etablerad position. Hur positionen har uppnåtts saknar betydelse och grundmönstret kan därför mycket väl kombineras

²⁸ Teorin utvecklades tillsammans med Ann Numhauser-Henning, inom ramen för forskningsprogrammet NORMA Normativ Utveckling i Den Sociala Dimensionen. Se även Vahlne Westerhalls forskning, Norma 1996:1. Se beskrivning av teorin i Christensen, 1996. Se även Norberg, 2002, s. 20 ff.

²⁹ Christensen, 1996, s. 527.

med poler av fördelningsrättvisa. Besittningsskydd för hyresgäster och anställningsskyddet kan nämnas som exempel på grundmönstret skydd för etablerad position.

Rättvis fördelning är det tredje grundmönstret som Christensen identifierar. De två andra mönstren bygger också på rättvis fördelning men utgår endast från formella rättvisekriterier. Varje fördelning som görs i en fungerande marknad enligt det marknadsfunktionella mönstret är rättvist ur marknadsperspektivet. Skydd för etablerad position förutsätter att den sociala ordningen som ska skyddas är mer eller mindre rättvis. Rättvis fördelning bygger emellertid på materiell rättvisa där den fördelande funktionen är viktig.

Det kan uppstå konflikter mellan mönster med olika innehåll och Christensen betonar att grundmönstren inte bildar något system eller någon hierarki. Christensen har använt teorin på ett flertal rättsområden i den sociala dimensionen och hon menar att det normativt grundmönster skydd för etablerad position märks tydligt inom socialförsäkringen genom dess inkomstbortfallsprincip. Den sociala dimensionen omfattar familjerätten, arbetsrätten, hyresrätten och socialrätten. Fyra rättsliga områden som i tidigare ordningar hamnat långt från varandra.³⁰

1.3.3 Jämställdheten som norm

Både Gustafssons och Christensens teser om normers omvandling från sociala normer till rättsnormer underbygger också att jämställdhetsaspekten i rätten är viktig. Jämställdhetspolitiken har starkt präglat rättens könsneutrala utformning. Jämställdhetsnormen baseras på en likhetsideologi, där formell likabehandling är ett mål som samtidigt används som ett medel. Genom att problematisera juridiken utifrån kön eller genus kan jämställdhetsnormen i rätten analyseras. Med begreppet genus avses inte endast biologiska kön, utan en markering att kön är historiskt, socialt och kulturellt betingade. Begreppen kön och genus används ofta tillsammans. Genus används då som ett socialt kön, i motsats till biologiskt kön.³¹ Den rättsvetenskapliga genusforskningen är gränsöverskridande, med flera olika riktningar och det kritiska förhållningssättet med starka normativa drag är en gemensam nämnare.³² Rätten problematiseras utifrån genus på flera sätt som förändras över tid och är kopplad till lagstiftningens utformning. Ett sätt är att utgå från lagens formella likabehandling. Analyser av hur rätten reproducerar manliga normer som

³⁰ Christensen, 1996, s. 550 ff.

³¹ Gothlin, 1999, s. 4.

³² Svensson, 2001(b), s. 7 f. Ketscher, 2000, s. 176 ff.

därmed missgynnar kvinnor trots rättsens könsneutrala utformning är ett annat sätt att problematisera rätten. Eva-Maria Svensson menar att genusforskningen försöker omdefiniera de grundläggande strukturerna och sätten att tänka och förstå rätten utifrån kön/genus.³³

”Rätten måste vara verkligt könsneutral, d.v.s. passa lika bra och vara lika användbar för kvinnor som för män.”³⁴

Genom att använda genus som ett analytiskt begrepp kan forskaren frigöra sig från den egna förståelsen av kön. Trots att målsättningen om jämställdhet syftar till att alla behandlas lika och därmed frånta könsuppdelningen sin relevans, utgår lagstiftaren från de olika könskategorierna. Härigenom kan lagstiftningen bidra till en reproduktion av kön istället för att upphäva dem.³⁵

1.3.4 Vägledande för metoden

Regler inom socialförsäkringen förändras ständigt. Men det innebär inte att rättsprinciperna i försäkringen ändras. I arbetet utgår jag från att socialförsäkringens rättsliga karaktär bestäms av de rättsnormer som är typiska för försäkringen. Föreställningen om samband mellan förmåner och avgifter har varit vägledande i mitt arbete och avgörande för valet av metod. Sammantaget ligger synen på rättsprinciper som vägledande normer i rättssystemet till grund för mitt metodval som redovisats i avsnitt 1.2.1.

”[...] we should understand social security law as legislation which is constantly changing, not as a consequence of transition in the surrounding society but as an active participant in the transition.”³⁶

1.4 Disposition

Avhandlingen är indelad i fyra avdelningar. Den första delen heter ”Välfärd och rätt” och består av kapitlen ett och två. Det första kapitlet innehåller en inledning med problemställning och metodfrågor. Det andra kapitlet fungerar som ett kontextavsnitt, där avsikten är att placera in avhandlingens tema i en samhällelig kontext. Välfärdsstaters typologisering

³³ Svensson, 2001(b), s. 12.

³⁴ Svensson, 2001(b), s. 12.

³⁵ Lundström, 1999, s. 43. Lundström diskuterar här EG-rättens jämlikhetslagstiftning. Se även Svensson, 2001(b), s. 21 f.

³⁶ Sakslin, 1998, s. 153.

och dess rättsliga reglering berörs. Socialförsäkringen utgör en betydelsefull del av välfärdssamhället och en viktig utgångspunkt är att försäkringen bör vara både effektiv och rättvis.

Den andra delen, som innehåller kapitlen tre till och med fem heter "Struktur- och principanalys av socialförsäkringen". Kapitel tre beskriver framväxten av förmåner och avgifter i socialförsäkringen medan försäkringens principiella ståndpunkter lyfts fram i kapitel fyra. Kapitlet inleds med att avhandlingens problemställning presenteras närmare. Därefter analyseras försäkringsmässighet genom en jämförelse mellan socialrättslig och privaträttslig försäkring. Den för socialförsäkringen grundläggande inkomstbortfallsprincipen och försäkringens obligatorium analyseras. En granskning av avgifterna ur ett skatterättsligt perspektiv leder vidare till en principiell analys av socialavgifterna. I påföljande kapitel fem systematiserar jag om socialförsäkringen utifrån de rättsprinciper som beskrivits i kapitel fyra. Förmåner som innehåller socialförsäkringsrättsliga kriterier bildar innehållet i vad jag bedömer som en renodlad socialförsäkring. Detta görs med utgångspunkt från de förmåner som ingår i socialförsäkringens legaldefinition. Dessutom inkluderas ett par förmåner som idag inte ingår i försäkringen. Förmånerna delas in i livscykelperioder hos enskilda individer och de materiella förmånsreglerna beskrivs översiktligt.

Den tredje delen av avhandlingen heter "Inkomstbegreppen" och innehåller kapitlen sex, sju och åtta. Här diskuteras inkomstbegreppen i de sociala förmåner som jag hänfört till en renodlad socialförsäkring och begreppens relevans. Inkomstbegreppen i socialförsäkringssystemet styr både förmåner och avgifterna. Dessa inkomstbegrepp vilar i sin tur delvis på det skatterättsliga inkomstbegreppet. I kapitel sex diskuteras inkomstbegreppets betydelse för både förmåner och avgifter. Kapitel sju innehåller en genomgång av inkomstbegreppen i socialavgifterna och i kapitel åtta studeras inkomstbegreppen inom socialförsäkringen.

Avhandlingens fjärde och sista del heter "Analys och diskussion" och innehåller kapitel nio. Här diskuteras socialförsäkringsrättsliga principer och normer med utgångspunkt i sambandssträvandena mellan förmåner och avgifter.

2 Välfärd och socialförsäkring

”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.”¹

Välfärd är ett omfattande begrepp med skiftande innebörder. En bred definition inkluderar allt som har ett värde för individen och kan avse fritid, hälsa, mat o.s.v.

”I den dominerande svenska forskningstraditionen har välfärd ofta definierats som förfogande över resurser i pengar, ägodelar, kunskaper, psykisk och fysisk energi, sociala relationer, säkerhet m.m. med vars hjälp individen kan kontrollera och medvetet styra sina livsvillkor.”²

Från ett ekonomiskt perspektiv är välfärd inkomster och konsumtionsutrymme och därmed välstånd. Välfärd avser även icke-ekonomiskt välbefinnande, såsom relationer till andra människor och hälsa.³

I ekonomisk teori används välfärdsbegreppet som nytta eller tillfredsställelse av preferenser. I empiriska undersökningar kvantifieras välfärd som en funktion av de varor som har ett värde för individen.⁴ Begreppet välfärd begränsas inte till tjänster eller inkomster som härrör från den offentliga sektorn, utan avvägningen mellan privata och offentliga tjänster spelar en central roll för välfärdens innehåll och utveckling.⁵ Det ekonomiska synsättet sätter oftast ekonomisk effektivitet i första rummet.

Inom andra vetenskaper, t.ex. sociologi, betraktas välfärden från ett socialpolitiskt perspektiv. Socialpolitik kan kort beskrivas som samhällets åtgärder för att hindra eller lösa sociala problem. Välfärdsdelning mellan medborgarna blir därmed av centrala betydelse.⁶ Analyserna av

¹ 1 kap. 2 § regeringsformen.

² SOU 2000:3, s. 12.

³ Ds 2000:19, s. 51 och Hansson, 2001, s. 10 och s. 43 ff.

⁴ Hausman och McPherson, 2001, s. 63 f.

⁵ Molander, 1999, s. 10 f.

⁶ Westerhäll, 1990, s. 21 och Korpi m.fl. 1982, s. 47 ff.

fördelning utmynnar ofta i hushållens disponibla inkomst som ett mått på välfärd, med rättvisaspekter som utgångspunkt.

Även jämställdhet kan betraktas som välfärd och dessa anses vara intimt förknippade med varandra.

”[...] den stegvis reformerade barn- och familjepolitiken, satsningarna på skola, vård och omsorg och programmen för att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten, är väsentliga steg i utvecklingen mot en större rättvisa och ökade jämställdhet mellan män och kvinnor.”⁷

2.1 Välfärdsstater

”Välfärdsstatens framväxt hör till nittonhundratalets stora förändringar. Den har kantats med kontroverser och politiska strider. Några av stridsfrågorna har rört fördelningspolitiken och förhållandet mellan staten och ekonomin. Tvister om fördelningspolitiken har huvudsakligen handlat om vilka som skall få och vilka som skall betala.”⁸

En stor del av en stats åtagande gentemot medborgarna brukar samlas under begreppet välfärdsstat.⁹ Idén om välfärdsstaten kan historiskt spåras till slutet av 1800-talet. Den dominerande tanken var att vissa behov och risker, t.ex. sjukdom, arbetslöshet eller fattigdom, skulle delas av samhället.¹⁰ En utgångspunkt som är giltig än i dag. Nicola Lacey menar att välfärdsstaten utgår från att vissa behov anses vara av sådan fundamental vikt att samhället bör garantera att de tillgodoses. Enligt Lacey är välfärdsstatens uppfyllande av vissa behov en kontroversiell fråga. Vilka behov ska tillgodoses och i vilken utsträckning. Hon menar dock att diskussionen om välfärdsstaten rör graden av behovstillfredsställelse och inte förekomsten av den, oavsett partiideologisk tillhörighet.¹¹

Välfärdsstatsbegreppet har i litteraturen kommit att få olika betydelser.¹² En klassisk definition är:

”En ’välfärdsstat’ är en stat i vilken organiserad makt (via politik och administration) används medvetet i syfte att modifiera marknadskrafternas spel i tre riktningar – för det första genom att garantera individer och familjer en minimiinkomst oberoende av marknadsvärdet hos deras resurser, för det andra genom att göra det möjligt för individer och familjer att minska

⁷ Bet. 2002/2003:FiU1, s. 105.

⁸ Sainsbury och Nordgren, 1997, s. 5.

⁹ Evertsson, 2002, s. 27.

¹⁰ Ploug and Kvist, 1996, s. 10 f.

¹¹ Lacey, 1998, s. 50 ff.

¹² Sandmo, 1991, s. 215.

osäkerheten i försörjningen när det gäller vissa 'sociala hot' (t.ex. sjukdom, ålderdom och arbetslöshet), som annars leder till kriser för individen eller familjen, och för det tredje genom att garantera att alla medborgare oberoende av status och klass erbjuds bästa tillgängliga standard när det gäller en överenskommen grupp sociala tjänster."¹³

Tre karakteristiska drag kan definiera välfärdsstaten. Den tillhandahåller förmåner till alla människor i en viss grupp, kategori eller under vissa förutsättningar. Förmånerna omfattar ekonomiskt stöd genom bl.a. sjukpenning eller försörjningsstöd och kopplas inte till den enskildes finansiella insatser. Bestämda behov tillgodoses genom särskilda förmåner i annat än pengar. Det kan bl.a. ske med faktisk omvårdnad i form av äldreboende eller sjukvård. Slutligen utkräver samhället tvångsmässiga bidrag av innevånarna, i form av skatter, utan koppling till förmåner.¹⁴

Grunden för välfärdssystemet anses vila på ett generationskontrakt, där olika generationer tar ansvar för varandra.¹⁵ De förvärsarbetande generationerna finansierar sociala åtaganden för både yngre och äldre generationer enligt "pay as you go-principen".¹⁶

Jämförande studier har gjorts av välfärden i olika samhällen. Genom typologiseringar har staterna indelats i olika kategorier. I en studie från 1970-talet urskiljer Richard Titmuss tre typiska välfärdsmodeller.¹⁷ Den marginella modellen, prestationsmodellen och den institutionellt omfördelande modellen. I den marginella modellen tillgodoses välfärden främst genom familjen och marknaden. Endast om familjen eller marknaden inte kan tillgodose välfärdsbehoven ingriper staten. Prestationsmodellen kopplar välfärden till den enskildes ställning på arbetsmarknaden. De sociala förtjänsterna fördelas i relation till den enskildes arbetsprestation och produktivitet. Den institutionellt omfördelande modellen tillhandahåller universella förmåner via staten.

Esping-Andersen inför en historisk dimension i en annan välkänd typologisering av välfärdsstater från början av 1990-talet. Indelningen görs i kategorierna liberala, konservativa och socialdemokratiska välfärdsstater och det maktförhållande som anses finnas mellan olika välfärdspolitiska aktörer synliggörs. Den liberala modellen utgår från marknaden och innebär att ekonomiskt stöd endast ska lämnas till dem som inte kan försörja

¹³ Citatet hämtat från Sandmo, 1991, s. 215.

¹⁴ Lacey, 1998, s. 53. Hon använder sig här av David Millers definition av välfärdsstaten.

¹⁵ Detta framkommer bl.a. vid diskussioner omkring finansieringen av ATP-systemet och det nya pensionssystemet. Jfr Numhauser-Henning, JT 1997-98, s. 1285. Se även Musgrave and Musgrave, 1989, s. 202.

¹⁶ "Pay as you go-principen" berörs närmare i avsnittet om finansieringen av socialförsäkringen.

¹⁷ Titmuss, 1974, s. 30 ff.

sig själv. Modellen har sedermera kompletterats med ett kriterium om grundtrygghet, med förmåner som lämnas lika till alla medborgare. Den konservativa välfärdsmodellen förutsätter att familjen ansvarar för medlemmarnas försörjning och stöd lämnas därför till familjen. Slutligen finns den socialdemokratiska välfärdsstaten och den benämns ofta som den nordiska eller den svenska modellen. I den socialdemokratiska modellen har staten ett grundläggande ansvar för medborgarnas välbefinnande. Förmånerna är individbaserade och ges till grupper som antas behöva stöd utan behovsprövning. Förmånerna består även av inkomstrelaterade ersättningar.¹⁸

Genom typologiseringen av välfärdsstaterna tydliggörs också olika välfärdspolitiska strategier.¹⁹ Den selektiva strategin baseras på inkomstrelaterade förmåner som utgör ett lägsta grundskydd. Det innebär att förmånen minskar ju högre inkomst den enskilda har. Förmånerna finansieras därför i huvudsak av dem som har inkomster över den garanterade nivån. En annan strategi är den generella strategin med enhetliga lägsta garantinivåer. Det innebär att förmåner utgår lika till alla och är varken behovs- eller inkomstprövade. Den generella strategin kallas även enhetsmodellen och den finansieras med en skatt på alla inkomster. Kännetecknande för den svenska välfärden är en korporativ modell där en garantinivå kompletteras med olika inkomstförsäkringar. Det är staten som har ansvaret för de kompletterande inslagen och förmånsnivåerna, liksom skatten, påverkas av inkomsten.

Under senare år har synen på välfärdsstrategier kommit att utvidgas. Utgångspunkten är en blandad välfärd med både offentliga och privata trygghetssystem. Fokus ligger på individens trygghet, där allmänna och offentliga, kollektiva samt privata trygghetssystem ingår. Bedömningen av välfärdens fördelning tar hänsyn till även de andra trygghetssystemen utöver de allmänna och offentliga systemen. Dessa olika trygghetssystem samverkar och kan utgöra komplement eller substitut till varandra. I Sverige har det offentliga trygghetssystemet dominerat medan de två andra trygghetsanordningarna fungerat som komplement till det offentliga systemet.²⁰ Valter Korpi och Joakim Palme urskiljer fem typer av välfärdsstater, som systematiseras utifrån förmånernas utformning och finansiering. Modellerna består bl.a. av selektiva, generella och arbetsmarknadsrelaterade förmånssystem. Korpi och Palme hävdar att även den frivilliga eller privata välfärdsmodellen måste beaktas. Utgångspunkten för deras typologisering har hämtats från tre aspekter. Den första är rät-

¹⁸ Esping-Andersen, 1990, s. 26 ff.

¹⁹ Se bl.a. Molander, 1999, s. 129 ff.

²⁰ Persson och Wadensjö, 1998, s. 7 ff.

ten eller behörigheten till socialförsäkringsförmånerna. Korpi och Palme ställer upp fyra förutsättningar där betalningen till systemet och bosättning utgör två exempel. Den andra aspekten är i vilken omfattning förmånen täcker ett inkomstbortfall. Slutligen är det tredje perspektivet en kombination av de två första och hänförs till hur socialförsäkringen administreras.²¹ Korpi och Palme menar att den generella strategin har den bästa omfördelande effekten.

"The more we target benefits at the poor only and the more concerned we are with creating equality via equal public transfer to all, the less likely we are to reduce poverty and inequality."²²

Välfärdens innehåll och fördelning av resurser har länge stått i fokus för den socialpolitiska forskningen. Finansieringen har inte uppmärksamrats i samma utsträckning. Förhållandet har dock påtalats under 1990-talet och olika typologiseringar utifrån finansieringens grundläggande kännetecken har gjorts.²³

"A balanced view of the welfare state should take proper account both of its benefits and its costs."²⁴

Välfärdsstatens sociala förmåner finansieras genom skatter och sociala avgifter. Avgifterna betalas av löntagare, arbetsgivare eller egenföretagare. Sociala förmåner kan också finansieras utanför skattesystemet, genom bl.a. tvingande avgifter till privata försäkringsbolag. Synen på finansieringen och fördelningen mellan skatter och avgifter varierar och välfärden betalas på olika sätt i skilda välfärdsmodeller.²⁵ En allmän trend i Europa är dock en ökad orientering mot en skattefinansiering av de sociala trygghetssystemen enligt Erhag.²⁶

Finansieringen av förmånerna kan kategoriseras utifrån de förmåner som ingår i välfärdsstatens trygghetssystem. Behovsprövade bidrag eller förmåner finansieras vanligtvis genom allmänna skatter. Det gäller också i hög utsträckning bosättningsbaserade ersättningar som garanterar en lägsta levnadsnivå. De garantiersättningar som ingår som en bas i en inkomstrelaterad socialförsäkring, i t.ex. föräldraförsäkringen, finansieras ofta genom avgifter som betalas av den försäkrade eller arbetsgivaren. De offentliga inkomstbortfallsförsäkringarna finansieras i hög grad via arbetsgivar- eller egenavgifter. Finansieringen av det offentliga systemet

²¹ Korpi och Palme, 1997, s. 6 ff.

²² Korpi och Palme, 1997, s. 26.

²³ Ploug and Kvist, 1996, s. 38 och Sjöberg, 2001, s. 17.

²⁴ Sandmo, 1991, s. 238.

²⁵ Messere, 1993, s. 168 och Sjöberg, 2001, s. 19 f.

²⁶ Erhag, 2002, s. 422 f.

kan jämföras med arbetsmarknadsförsäkringarna, som också administreras och finansieras i huvudsak genom avgifter från arbetsgivare och arbetstagare.²⁷ Arbetsmarknadsförsäkringarnas rättsliga konstruktion baseras dock på ett privaträttsligt avtal med ett kollektivt avtalstecknande och tillhandahålls genom ett samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare.

2.1.1 Den svenska välfärdsstaten

Bakom den svenska välfärdspolitikerna ligger framförallt fördelningspolitiska motiv.²⁸ Det har utmynnat i flera betydelsefulla kännetecken för den nordiska och särskilt den svenska välfärdsmodellen.²⁹ Några viktiga kriterier är det sociala skyddsnät som omfattar flertalet, höga inkomstbortfallsersättningar, ett flertal bosättningsrelaterade ersättningar, en stor offentlig sektor och en välfärd finansierad med skatter. Dessutom anses den aktiva arbetsmarknadspolitikerna, med en målsättning att hålla arbetslösheten låg, och jämställdhetssträvanden vara utmärkande faktorer. Den svenska välfärdsstaten vänder sig i stor utsträckning till unga och vuxna, och inte bara till äldre.³⁰ Därigenom sker en fördelning över livscykel.³¹ Det märks bl.a. genom satsningar på utbildning, barntillsyn, föräldraförsäkring och barnbidrag.³² Enligt det socialpolitiska synsättet är den svenska välfärden generell genom att bidrag och förmåner omfattar alla. Generella förmåner är dock inte tillgängliga för alla och envar utan de utfaller till en särskild kategori eller personkrets.³³ Det förekommer även sociala förmåner som utformats selektivt, genom att de anpassats till den enskildes behov.³⁴

Som nämnts är jämställdhetsideologin stark i den svenska välfärdsstaten. Det finns en politisk strävan mot formell likhet mellan könen och att människor ska behandlas lika. Den nordiska eller svenska välfärdsstaten anses ha gynnat kvinnors ekonomiska oberoende och frigörelse. Förmånerna har utformats individuellt och neutralt lika för män och kvinnor. Den individuella utformningen har bedömts som särskilt gynnsam för kvinnor, men de formella likhetssträvandena har inte medfört att ojämlikheter upphört.³⁵

²⁷ Sjöberg, 2000, s. 66 f.

²⁸ Molander, 1999, s. 35.

²⁹ Edebalk, 1996, s. 11.

³⁰ Fritzell, 2001, s. 34 ff.

³¹ Ohlsson, 1998, s. 8 ff.

³² Esping-Andersen, 1996, s. 11 och Stephens, 1996, s. 35 f.

³³ Spicker, 1988, s. 122 f.

³⁴ Se bl.a. Palme, 1996, s. 9 ff. och Halleröd, 1996, s. 35 ff.

³⁵ Sainsbury och Nordgren, 1997, s. 6 ff.

Omfordelningseffekterna i välfärdssystemet är ett annat utmärkande kännetecken för den svenska välfärdsstaten. Dessa anses uppkomma genom både förmånernas utformning och finansiering. Förmånerna finansieras i huvudsak genom allmänna skatter och avgifter samt avkastning på fonderade medel. Avgifterna består av socialavgifter och allmän pensionsavgift. Socialavgifterna indelas i sin tur i arbetsgivaravgifter och egenavgifter.

Arbetsgivar- och egenavgifterna uttas på förvärvsinkomster men finansierar förmåner för både dem som har arbete och dem som saknar förvärvsarbete.³⁶

”Skatternas främsta syfte är att finansiera välfärden. [...] Ofinansierade utgifter utgör inget annat än en beskattning av framtida generationer.”³⁷

Den allmänna trenden mellan åren 1960 och 1990 var att socialförsäkringens finansiering skiftade från att ha bekostats av egenavgifter och allmänna skatter, till att lejonparten finansierades genom arbetsgivaravgifter.³⁸ Välfärdstjänster i form av bl.a. äldreomsorg och sjukvård betraktas inte som en försäkringsfråga. Det har snarare sett som samhällets sociala ansvar för medborgarna och har därför huvudsakligen finansierats genom allmänna skatter.³⁹ Under det senaste decenniet märks en normativ förskjutning från den socialdemokratiska modellen när det gäller finansieringen av välfärden. Det nya pensionssystemet innebär en skiftning från förmånsbestämd till avgiftsbestämd försäkring. Egenavgifter som betalas av arbetstagare har återinförts. I nya reformförslag märks en tydligare koppling mellan förmåner och avgifter och närmandet mot självfinansierade trygghetssystem är tydlig.⁴⁰ Reformen och utredningar indikerar en tydligare arbetsmarknadsrelaterad strategi med inslag av privata eller frivilliga välfärdsalternativ.

Ett annat mycket tydligt och utmärkande drag för den svenska välfärdsstaten är betoningen på arbete och den s.k. arbetslinjen har haft stor genomslagskraft.

”Den allmänna försäkringen bör så långt möjligt innehålla drivkrafter till arbete. Försäkringssystemet skall utformas så att den enskilde stimuleras att arbeta framför att uppbära försäkringsförmåner. Passiva utbetalningar av

³⁶ Sainsbury och Nordgren, 1997, s. 17 f.

³⁷ Prop. 1998/99:1, s. 29.

³⁸ Sjöberg, 2001, s. 20 f.

³⁹ Diskussioner om en äldre vårdsförsäkring har förts, där omsorgen skulle finansieras genom avgifter och skatter. Se Edebalk och Svensson, 2000.

⁴⁰ Stephens, 1996, s. 43 ff. Utredningsförslag, se bl.a. Ds 1994:81 s. 387 ff. och SOU 2000:121, s. 205 ff. samt Palme och Sjöberg, 2002, s. 347.

ersättningar som ersätter arbete bör i möjligaste mån undvikas. Försäkringens utformning bör präglas av arbetslinjen och rehabiliterande arbete bör ingå som viktiga delar.”⁴¹

Arbetslinjen innebär att flertalet av de sociala förmånerna förutsätter förvärvsarbete. Arbete har sedan länge utgjort basen för den svenska välfärdsstaten. De politiska intentionerna är att arbete utgör det främsta medlet för att minska ojämlikhet mellan människor. Sedan början av 1900-talet kan arbetslinjen spåras i svensk välfärdspolitik. I 1916 års arbetsskadelagstiftning framgår att de skadade skulle hjälpas tillbaka till arbetslivet om det var möjligt. Människor skulle leva av arbete och inte av bidrag.⁴² Även inom arbetslöshetsförsäkringen märks tydliga kopplingar mellan förvärvsarbete och sociala förmåner. När den första frivilliga arbetslöshetsförsäkringen infördes poängterades att understöd utan någon motprestation från den enskilde endast erbjöds under förutsättning att sysselsättning inte kunde beredas. Försäkringen fungerade därför som ett komplement till andra arbetsmarknadsåtgärder.⁴³ Även den idag gällande arbetslöshetsförsäkringen betraktas som en omställningsförsäkring till dess att den arbetslöse får nytt arbete.

”Arbetslöshetsförsäkringen är på det viset avsedd att stärka arbetslinjen i arbetsmarknadspolitik.”⁴⁴

Socialförsäkringens koppling till arbetslinjen blir också tydlig under 1970-talet, när rättigheter i samband med barnafödande relaterades till arbetet.⁴⁵ Den starka kopplingen mellan arbete och sociala rättigheter gör att den svenska välfärdsstaten kan betraktas som ”workfare” snarare än ”welfare”.⁴⁶ Socialförsäkringen bör därför ses som ett kompletterande och beroende system i förhållande till lönearbete.⁴⁷

När statsfinanserna blev svaga och lågkonjunkturen tilltog i början av 1990-talet ansågs arbetslinjen också innefatta devisen ”[a]tt arbete bör löna sig ...”.⁴⁸ I tider med hög arbetslöshet betonas arbetslinjen alltmer i socialförsäkringen. Genom att understryka arbetslinjen i sjukförsäkringen anses långvariga sjukskrivningar kunna motverkas.⁴⁹ Arbetslinjen fram-

⁴¹ Prop 1996/97:63, s. 23.

⁴² Zetterberg, 1995, s. 90.

⁴³ Prop. 1933:209, s. 65, särskilda utskottets utlåtande 1933:17, s. 25 f. och andra lagutskottets utlåtande 1934:37, s. 16 ff. Se även 11 § kungörelse angående statlig och statsunderstödd hjälpverksamhet vid arbetslöshet (SFS 1934:434), även kallad hjälpkungörelsen.

⁴⁴ RRV 1999:39B, s. 5.

⁴⁵ Calleman, 2001, s. 275.

⁴⁶ Björklund m.fl., 1998, s. 7. Se även Gunnarsson och Stattin, 2001, s. 163.

⁴⁷ Christensen, 1997(a), s. 77.

⁴⁸ Ds 1994:81, s. 55.

⁴⁹ Stendahl, 2002, s. 163.

hålls dock särskilt inom arbetslöshetsförsäkringen, bl.a. genom stränga kvalifikationskrav och en tidsbegränsad rätt till försäkringen.⁵⁰ Dilemmat att hårt driva arbetslinjen i besparingstider, med en krympande arbetsmarknad, har dock uppmärksammats.⁵¹ Motiven att alltmer betona arbetslinjen kan förklaras med en oro över att arbetslöshetsförsäkringen överutnyttjas. Farhågor över en framväxande "arbetslöshetskultur" har dock inte besannats. Istället har det konstaterats "[a]tt arbetsviljan är hög hos de arbetssökande och sökaktiviteten hålls uppe även hos de långtidsarbetslösa".⁵²

I den ekonomiska litteraturen diskuteras fusk och överutnyttjanden under begreppet moral hazard.⁵³ Förmåners existens eller deras utformning anses kunna stimulera människor till att överutnyttja försäkringen, undanhålla information eller på andra sätt bete sig så att försäkringen fördyras.⁵⁴ Det beskrivs också som ett överutnyttjande av försäkringen, där bidrag eller förmåner utnyttjas på ett oönskat sätt.⁵⁵ Inom försäkringsteorin har fyra typer av moral hazard identifierats. Om inte alla bidrar ekonomiskt till systemet eller om samtliga försäkrade söker ersättning samtidigt föreligger moral hazard. Fenomenet uppstår också om vissa utestängs eller när endast de som kan betraktas som högriskförsäkringstagare återfinns inom försäkringssystemet.⁵⁶ Redan i början av 1900-talet uttrycktes en oro om att moral hazard kunde uppstå i förmånssystemet. När den första pensionen infördes år 1914 ifrågasattes om pensionen skulle motverka folkets arbetsamhet och sparsamhet.⁵⁷ Farhågorna har därefter en undanskymd plats i förarbetena fram till slutet av 1980-talet, när socialförsäkringens effekt på människors beteenden återigen blev ett befarat problem. Det märks bl.a. i diskussioner omkring det stora antalet sjukskrivna i Sverige under senare år. Moral hazard har i den frågan använts som en möjlig delförklaring.⁵⁸

Från 1900-talets början fram till 1990-talet pågick uppbyggnaden av den svenska välfärdsstaten genom sociala reformer. Därefter steg arbetslösheten och den statliga ekonomin försämrades. Högre krav ställdes på välfärdssamhället samtidigt som inkomster i form av skatter och avgifter minskade. Samhälleliga åtaganden avseende sociala förmåner kunde där-

⁵⁰ Esping-Andersen, 1996, s. 14 och prop. 1996/97:107, s. 83 ff.

⁵¹ Se bl.a. Grape, 1998, s. 115.

⁵² Ds 1999:58, s. 2.

⁵³ Ds 1994:81, s. 60.

⁵⁴ Söderström m.fl., 2001, s. 100.

⁵⁵ RRV 1995:32, s. 33.

⁵⁶ Uddhammar, 1997, s. 130 ff.

⁵⁷ Prop. 1913:126, s. 47.

⁵⁸ Se bl.a. Ds 2002:49, s. 41 och Christensen, 1997(a), s. 77.

med inte bekostas i samma utsträckning som tidigare. Det medförde nedskärningar i trygghetssystemen genom bl.a. införandet av karensdagar i sjukförsäkringen, skärpta bevisregler inom arbetsskadeförsäkringen och striktare kvalifikationsregler för förtidspension. Samtidigt försämrades det relativa löneläget inom den offentliga sektorn och den negativa stressen ökade för anställda i välfärdstjänstområdet. Det är ett arbetsområde där arbetstagarna i stor utsträckning är kvinnor. En krympande offentlig sektor innebar dessutom att många kvinnor förlorade arbetet. Kvinnor har dessutom bedömts vara mer beroende av välfärdsstaten än män.⁵⁹ Studier visar att kvinnors försörjningsbörd för barn har ökat. De flesta ensamstående föräldrar utgörs av kvinnor som försörjer fler barn än vad ensamstående pappor gör. Kvinnor har dessutom lägre inkomster än män och erhåller därför en större andel av de olika försörjnings- och behovsrelaterade bidragen. Kvinnors beroende av välfärdsstaten beskrivs som dubbel. Staten fungerar både som arbetsgivare och utger förmåner.⁶⁰ Sammantaget medförde nedskärningarna och besparingarna i välfärdsstaten att kvinnorna drabbades i dubbel bemärkelse.⁶¹

2.2 Velfärd och rätt

Velfärden är definierad och typologiserad i sociologisk och ekonomisk forskning. Lagstiftningen utgår i huvudsak från de politiska besluten inom olika områden av velfärden. Det har inte utvecklats någon juridisk tradition på välfärdsområdet, liknande juridikens traditionella kärnområden, som bidrar till att forma välfärdspolitikens materiella innehåll på mer varaktig sätt.⁶²

”[...] att utveckla grundläggande rättsliga strukturer, som kan överleva regeringsskiften och stå emot tillfälliga svängningar i opinionen. Dit har välfärdsrätten (ännu) inte nått. Välfärdslagstiftningens materiella innehåll bestäms helt av politik och ekonomi.”⁶³

Den rättsliga regleringen av velfärden avser övergripande socialpolitiska beslut, såsom bl.a. hälsovård, sysselsättning, ekonomiska resurser, familj och sociala relationer, bostad och närservice. Familjerätt, arbetsrätt och

⁵⁹ SOU 1998:6, s. 147 ff.

⁶⁰ SOU 1998:6, s. 153 ff.

⁶¹ SOU 2001:79, s. 10. Jfr Nousiainen, 2001, s. 38.

⁶² Aubert, 1985, s. 32 f. och Christensen, 1997(b), s. 124 samt Gustafsson, 2002, s. 184 ff.

⁶³ Christensen, 1997(b), s. 124.

boenderätt kan därmed också betraktas som delar av välfärdsregleringen.⁶⁴ Valfärdens rättsliga innehåll kan även avse en begränsad del av socialpolitiken.⁶⁵

Delar av den rättsliga regleringen omkring social välfärd återfinns i den rättsliga disciplinen socialrätt. I den juridiska systematiken ingår den som en del av förvaltningsrätten. Kännetecknande för socialrätten är den omfattande författningsmaterian. Vahlne Westerhäll menar att det är en återspeglning av samhällsutvecklingen. Den moderna välfärdsstaten utmärks av det allmännas ingripande i enskildas liv med olika stöd- och hjälpåtgärder. Till begreppet socialrätt hänför Vahlne Westerhäll områdena socialförsäkringsrätt, lagstiftning om sociala bidragsformer och socialtjänstområdet, hälso- och sjukvårdsrätt samt lagstiftning rörande social sekretess. Definitionen medför att det finns rättsområden som utelämnats trots att de har en inverkan på välfärden. Det gäller t.ex. skatterätt och lagstiftning omkring skolan.⁶⁶

Kairinen utgår från en vidare definition av socialrätten och menar att den kan betraktas som en produkt av samhällets socialpolitik, förknippad med det moderna lönearbetet. Han menar att den inte bör klassificeras som en underordnad del av förvaltningsrätten. Den bör istället ses som ett uttryck för en rättslig nomadkultur eftersom socialrätten har ändrats i expansiv och kvalitativ bemärkelse under välfärdsstatens utveckling.⁶⁷

Med den utgångspunkten kan senare års diskussioner omkring välfärdsstatsrätten betraktas. Den beskrivs som de nordiska ländernas rättsliga reglering, där staten åtagit sig att lösa vissa uppgifter på samhällets vägnar.⁶⁸ Användandet av begreppet välfärdsrätt öppnar upp för en förändrad rättslig systematisering eller tematisering av rätten. Här kan både välfärdens förmånssystem ingå tillsammans med den finansrättsliga dimensionen. Den rättsliga kopplingen mellan välfärdsstatens innehåll och dess finansiering kan härigenom beaktas.

Ett sätt att beskriva välfärdsrätten är att utgå från olika rättstraditioner. Velfärdsrätten eller välfärdsstatsrätten baseras i huvudsak på den traditionella rättsstatens rättsliga reglering. Både Håkan Hydén och Vahlne Westerhäll utgår från de rättsstatliga och välfärdsstatliga ideologierna för att beskriva det som kan betraktas som kännetecknande för rätten.

⁶⁴ Elmér m.fl., 1998, s. 13 och Korpi, m.fl., 1982, s. 49. Under år 2001 kom antologien *Familjeföreställningar*, där rätten inom flera av de socialpolitiska ämnena studerades utifrån kön som kategori, med en ideologikritik om att rätten är manlig. Se Burman och Gunnarsson, 2001.

⁶⁵ Ketscher, 1998, s. 19 f. Se även Åström, 2000, s. 248 f.

⁶⁶ Westerhäll, 1990, s. 19 ff.

⁶⁷ Kairinen, 1989, s. 65 ff.

⁶⁸ Ketscher, 1998, s. 19 f., Christoffersen, 2001, s. 131, Hydén, 2002(b), s. 109 och Vahlne Westerhäll, 2002, s. 51 ff.

2.2.1 Velfärdsstat ur rättsligt perspektiv

Velfärdsstaten har utvecklats utifrån rättsstaten men skiljer sig åt på ett flertal punkter.⁶⁹ I rättsstaten tilldelas medborgarna individuella rättigheter som grundas på ett frihetstänkande och en likabehandling. Den välfärdsstatliga utgångspunkten är istället indirekta och kollektiva rättigheter med den materiella rättvisan som grundval.

Hydén och Vahlne Westerhäll menar att det finns särskiljande drag mellan rättsstatsrätten och välfärdstatsrätten. Det är framförallt reglernas konstruktion och rättigheternas fördelning som åtskiljer dem.⁷⁰ I rättsstaten utgörs reglerna framförallt av pliktnormer eller förhållningsregler. De är uppbyggda som äkta rättssatser med rättsfakta och rättsföljd. Ett visst faktum ger en särskild rättslig följd och det är upp till den enskilde att aktivera sina rättigheter. Velfärdsstatens reglering kännetecknas av att reglerna är utformade som avvägnings- eller mål-medelnormer. Rätten förutsätter att det finns en svagare part eller en individ som i ett visst hänseende är särskilt skyddsvärd. Härigenom förlorar rättsregeln något av sin generella karaktär, eftersom personkretsen är avgörande för rättigheten. Enligt Hydén har välfärdsstatens rättsregler en annan funktion än de rättsstatliga pliktnormerna. De innehåller ofta målbeskrivningar tillsammans med anvisade medel för att uppnå målen. Konsekvenserna blir att den rättsliga bedömningen föregår handlingen, till skillnad från pliktnormerna som aktualiseras i efterhand. Dessutom medför det att utvärderingen av mål-medelnormernas användning inte kan ske av jurister utan av dem som besitter den professionella kunskapen för att uppnå det ställda målet. Det hindrar dock inte att besluten kan prövas eller i vissa fall fattas av jurister eller domstol.⁷¹

Den svenska rättsordningen består av både rättsstatliga och välfärdsstatliga regleringar. Reglerna kan fungera dels jämsides och dels kompletterande till varandra inom samma rättsområde.

2.2.2 Sociala rättigheter

"It is customary to define the welfare state by reference to certain rights of the citizen and by the state's ability to meet the claims which flow from these rights."⁷²

De socialrättsliga konstruktionerna av sociala förmåner kan betraktas som rättigheter. I målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF återfinns bl.a.

⁶⁹ Se bl.a. Vahlne Westerhäll, 2002, och Hydén, 2002(b).

⁷⁰ Hydén, 2002(b), s. 110 ff. och Vahlne Westerhäll, 2002, s. 36 f. och s. 51 ff.

⁷¹ Hydén, 2002(b), s. 120.

⁷² Aubert, 1985, s. 32.

de sociala rättigheterna. Inom den juridiska doktrinen finns skilda uppfattningar om begreppet sociala rättigheter.⁷³ En uppfattning är att relationen mellan stat och individ inte kan jämföras med relationen mellan individer. Det skulle därmed vara en skillnad mellan civilrättsliga och offentligrättsliga rättigheter. Rättigheter kan också uttryckas i begreppen negativa och positiva rättigheter.⁷⁴ De negativa rättigheterna benämns även liberala rättigheter och utgörs av de klassiska liberala fri- och rättigheterna såsom religionsfrihet, yttrandefrihet och äganderätt. De anses ge medborgaren en rätt eller ett skydd att agera utan att bli förhindrad av staten. Rättigheternas syfte är att begränsa statens makt. Det ska jämföras med de positiva eller sociala rättigheterna, som förutsätter ett skydd för den enskilde med statens hjälp. De positiva rättigheterna eller välfärdsrättigheterna förutsätter en stark stat. Det krävs att staten intar en aktiv roll för att tillhandahålla skydd eller hjälp till individen. Liberala rättigheter har vidare ett konstitutionellt skydd som välfärdsrättigheter saknar.

Hydén menar att skillnaden mellan negativa och positiva rättigheter kännetecknas av att tilldelningen av de klassiska rättigheterna sker direkt till individen genom lagstiftningen. Utifrån grundlagen kan den enskilde direkt vända sig till domstol om denne anser att rättigheterna kränkts. Sociala rättigheter tillkommer den enskilda först efter myndighets beslut. Rättigheten kan därför betraktas som indirekt och myndigheterna som ska stödja och tillvarata de enskildas rättigheter avgör därmed även innehållet i dem.⁷⁵

I rättighetsdiskursen uttalas ofta argumentet att sociala rättigheter inte utgör genuint rättsliga rättigheter såsom de liberala. Skälen härför anses vara att sociala rättigheter är osjälvständiga och avhängig andra system och därför saknar autonomi. Vidare kräver sociala rättigheter ett aktivt ingripande från staten. Slutligen behandlas individer och grupper olika eftersom de sociala rättigheterna baseras på en strävan mot materiell rättvisa och inte formell rättvisa.⁷⁶

Gustafsson anser dock

”... att det i en logisk – eller åtminstone analytisk – mening finns det ingen egentlig motsättning mellan olika rättighetstyper, utan de reglerar olika delar av samhällslivet avhängigt rättsfältets specifika normerande funktioner i dessa delar.”⁷⁷

⁷³ Se Håkan Gustafssons avhandling (2002) där han redogör för diskussioner i doktrinen omkring rättighetsbegreppen. Se även Hollander 1995.

⁷⁴ Gustafsson, 2002, s. 207 ff. och Vahlne Westerhäll, 2002, s. 87 ff.

⁷⁵ Hydén, 2002(b), s. 110 och 116 ff.

⁷⁶ Gustafsson, 2002, s. 211.

⁷⁷ Gustafsson, 2002, s. 248.

Han anser vidare att skillnaderna mellan olika typer av rättigheter inte innebär att de bör rangordnas utifrån olika definitioner utan istället avvägas och viktas mot varandra utifrån rättighetens bakomliggande syfte.

Anna Hollander menar att rättighetsbegreppet överlevt doktrinen analys och att det behövs i juridiken. Hon anser dock att det inte finns någon exakt definition av vad som avses med rättighetslag. De kriterier som utmärker positiva rättigheter är i stor utsträckning desamma som gäller för negativa rättigheter. I doktrinen finns det ett antal kriterier som anses kännetecknande för en social rättighet.⁷⁸ Förmånen bör vara formulerad som en individuell rättighet. Både förutsättningar för att erhålla förmånen och förmånens innehåll måste finnas angiven i lag. Andra kriterier är förmånens beroende av budgetanslag och den enskildes överklaganderätt. Hollander anser dessutom att förekomsten av statlig tillsyn och kontroll samt sanktionsmöjligheter mot myndigheter för utkrävande av individuella rättigheter är viktiga kriterier.⁷⁹ Till skillnad från Hollander och Vahlne Westerhäll anser Gustafsson att kriterierna inte utgör en definition av begreppet sociala rättigheter utan kan användas som indikatorer för styrkan av rättigheten.

Utifrån rättigheternas karaktär urskiljer Vahlne Westerhäll tre typer av sociala rättigheter.⁸⁰ För det första förekommer egentliga rättigheter, vilka är legala rättigheter med överklagningsmöjligheter. Den egentliga rättigheten kan ses som krav från den enskilde som ska uppfyllas av staten. Rättigheten finns uttryckt i lag och den enskilde kan därigenom kontrollera om kravet uppfyllts. Görs inte det återstår möjligheten att överklaga. Den andra typen av rättighet kan betraktas som en kvasirättighet eller service rättighet. Den utmärks av att en uttrycklig skyldighet för det allmänna som dock inte motsvaras av en rättighet för den enskilde. Vahlne Westerhäll menar att kvasirättigheten begränsas av resurstillgången och rättighetskonstruktionen innebär att möjligheten till domstolsprövning saknas. Istället finns olika inrättningar dit den enskildes anmärkningar kan föras, t.ex. socialstyrelsen. Den tredje typen av rättigheter kallar Vahlne Westerhäll för målorienterade rättigheter. De utformas som målsättningar till omsorgsgivaren utan att det framgår hur detta ska genomföras. Ofta saknas klagomöjligheter och någon sanktion inträder inte om målsättningen bryts.

⁷⁸ Westerhäll, 1994, s. 10 f. och Hollander, 1995, s. 35. Hollander utgår från Håkan Stoor's angivna kriterier för rättigheter, men utökar kriterierna med två rekvisit.

⁷⁹ Hollander, 1995, s. 33 ff.

⁸⁰ Westerhäll, 1994, s. 87 ff.

Vahlne Westerhäll menar att en rättighetslagstiftning kan förstärka rättsskyddet för den enskilde.⁸¹ Rättigheterna kan vara generella eller selektiva. Generella rättigheter liknar de negativa rättigheterna som omfattar alla, oberoende av orsaken till behovet eller kön, etnicitet, betalningsförmåga eller liknande. Selektiva rättigheter omfattar endast vissa kategorier av människor med vissa behov, t.ex. sjukdom eller arbetsförmåga.

De positiva rättigheternas beroende av budgetanslagen anförs ofta som argument över sociala rättigheters bräckliga grund. Gustafsson menar att beroendet av budgetanslaget har betydelse också för de liberala rättigheterna. Allmänna val kostar pengar för staten, vilket gör att även den fria rösträtten är beroende av den statliga ekonomin.⁸²

Statliga uppgifter som har karaktären av rättigheter som enskilda medborgare kan genomdriva i domstol, anses utgöra ett nytt rättsligt mönster i välfärdsstaten. Men många av de rättsliga regleringarna inom välfärdsområden utgörs inte av sådana utkrävbara rättigheter. Christensen menar att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är av den karaktären.⁸³ Välfärdsstatlig lagstiftning innebär därför inte detsamma som reglering av sociala rättigheter även om flertalet förmåner har en rättighetskaraktär.

2.2.3 Sociala förmåner

Huvuddelen av de välfärdsrättsliga förmånerna som återfinns i socialrätten ingår i socialförsäkringen. Med välfärdsrättsliga förmåner avses ekonomiska ersättningar som utfaller vid t.ex. nedsättning av arbetsförmågan, barnafödande eller studier.⁸⁴ Begreppet sociala förmåner kan jämföras med begreppet "social security".⁸⁵ Det finns en distinktion mellan "social security" och "social welfare". Med "social security" avses ofta arbetsrelaterade förmåner, medan "social welfare" innefattar behovsprövade förmåner. I många fall används dock "social security" för båda typer av förmåner och socialförsäkringens förmåner kan betraktas som navet i välfärdsstaten.⁸⁶

"The major social insurance programs catering for citizens' most important needs during the life course constitute a key part of the welfare state."⁸⁷

⁸¹ Westerhäll, 1994, s. 90 ff. Vahlne Westerhäll utgår från möjligheten att förstärka patienters rättsskydd genom en lagstiftning som preciserar rättigheter i en rad olika avseenden.

⁸² Gustafsson, 2002, s. 231 ff.

⁸³ Christensen, 1997(b), s. 123 ff.

⁸⁴ Williams, 1996, s. 343.

⁸⁵ Prop. 1998/99:119, s. 75 f. Det kan dock omfatta både mer långtgående hjälpinsatser, men också mindre stöd från samhällets sida.

⁸⁶ Scheinin, 1995, s. 159.

⁸⁷ Korpi och Palme, 1997, s. 7.

De socialpolitiskt beslutade förmånerna i välfärdsstaten kan beskrivas på olika sätt. En indelningsgrund är att utgå från förmånernas generella eller selektiva karaktär. Välfärdsstatens offentliga förmåner kopplas ofta till inkomst eller boende. Förmånerna kan härmed också kategoriseras utifrån arbete eller bosättning. Allmänt sett kan socialförsäkringens förmåner indelas i tre huvudtyper. En kategori är grundbidrag eller försörjningsrelaterade förmåner. Grundbidragen är av skiftande karaktär men har som gemensamt syfte att ge en skälig levnadsstandard och tillförsäkra en ekonomisk grundtrygghet. De utges i huvudsak oberoende av den försäkrades inkomst och avser att helt eller delvis täcka försörjningen. Grundbidragen kan delas in i olika undergrupper. En variant är ersättningar med enhetliga nivåer som ofta utgörs av garantinivåer. En annan undergrupp är kompletterade ersättningar på schablonnivå som utges till vissa grupper, t.ex. barnfamiljer. Syfte är att utjämna inkomstskillnader mellan familjer och trygga barns uppväxt. Förmånsformen är framförallt av generell karaktär och utges som en bosättningsrelaterad ersättning, även till den som inte inträtt i arbetslivet.

Inkomstprövade förmåner är av mycket skiftande karaktär och utges beroende av den försäkrades inkomst eller försörjningssituation. Förmånerna är avsedda att täcka behov vid olika situationer och utgår därför selektivt efter behov som en bosättningsbaserad ersättning. Syftet med förmånsmodellen är att stärka köpkraften hos människor med låg eller ingen inkomst. Inkomstunderlaget är därför av stor vikt för de inkomstprövade förmånerna.

Inkomstrelaterade förmåner ersätter en reducerad inkomst och utges i princip med högre belopp vid ökande inkomster. Genom preciserade grundvillkor avgränsas de situationer som är förmånsgrundande och personkretsen får härmed betydelse. Inkomstrelaterade förmåner täcker det inkomstbortfall som kan förekomma vid t.ex. sjukdom eller föräldraledighet och grundas på arbetslinjen. Någon individuell behovsprövning sker inte utan det är den ersättningsgrundade inkomsten som är avgörande. Inkomstunderlaget är därför av stor betydelse för hur förmånen bestäms. De inkomstrelaterade förmånerna motsvaras av de arbetsbaserade försäkringarna.⁸⁸

I ett kontinentaleuropeiskt perspektiv är sociala förmåner utbetalningar av kontanta medel eller tillhandahållande av tjänster, där förmåner som t.ex. sjukhusvård regleras i socialförsäkringen. Erhag menar att det innebär en vidare definition av sociala förmåner än den socialpolitiska indelningen.⁸⁹

⁸⁸ Se bl.a. SOU 1979:94, s. 56 ff. och Westerhäll, 1990, s. 30 ff.

⁸⁹ Erhag, 2002, s. 25 ff.

Christensen menar att socialförsäkringens olika förmåner kan betraktas utifrån ett normativt perspektiv. Genom att placera försäringen i ett socialt sammanhang framgår det att socialförsäringen har vuxit fram som en del av lönearbetersamhälle. Försäringen kompletterar den fördelning av resurser som sker via arbetsinkomster och har till syfte att fylla de luckor och brister som finns i lönearbetet. Ett normativt grundmönster är försörjningsbehovet. Här återfinns förmåner som ska säkra en grundläggande inkomstnivå för utsatta grupper och vilar mot grundmönstret rättvis fördelning. Ett annat mönster är inkomstbortfallsprincipen, vilken följer dem som är etablerade på arbetsmarknaden. Inkomstbortfallsprincipen är därför mycket besläktat med det andra grundmönstret etablerad position. Det tredje mönstret är intjänande och det återfinns nära den marknadsfunktionella polen. Sammantaget anser hon att olika förändringar som företagits i socialförsäringen under 1990-talet visar på en förändring i det normativa fältet. Hon pekar på en generell förskjutning i riktning mot en intjänandeprincip och det marknadsfunktionella grundmönstret. När det gäller ersättningar som utgår under endast en kort tid kan dock inkomstbortfallsprincipen och skyddet för den etablerade positionen fortfarande anses som hållbar.⁹⁰

2.2.4 Formell och materiell jämställdhet

Ett utmärkande drag för den svenska välfärdsstaten är som tidigare konstaterats det uttalade strävandet mot jämställdhet. Jämställdhetsideologin har också starkt präglat rättskulturen under de senaste 30 åren. Det finns en tydlig föreställning om formell likhet mellan könen och att människor ska behandlas lika även inom juridiken. Ståndpunkten om lika rättigheter mellan kvinnor och män har därför erhållit ett konstitutionellt skydd.⁹¹ Sedan 1960-talet har det pågått ett intensivt och målmedvetet arbete att omvandla könsspecifika rättsliga normer till könsneutrala.⁹² Könsneutral lagstiftning är idag en tydlig norm och lagstiftningen är därför i huvudsak neutralt utformad.⁹³ Den neutrala utformningen innebär att rätten framställs som ett rationellt och systematiskt objekt samt att rättssubjektet är en fri jämlik och oberoende individ som saknar kön.⁹⁴ Den formella likabehandlingen har dock kommit att ifrågasättas allt mer.

⁹⁰ Christensen, 1997(a), s. 70 ff.

⁹¹ Se 1 kap. 2 § regeringsformen.

⁹² Dahlberg, 1985, s. 48.

⁹³ Svensson, 1997, s. 15 f.

⁹⁴ Svensson, 1997, s. 259 ff.

”Eftersom likabehandling är ett mål kan detta inte samtidigt användas som en metod för att uppnå just likabehandling.”⁹⁵

Det har också uppmärksamats att rätten baseras på en norm som är mer manlig än kvinnlig, en norm som är dold i lagstiftningen p.g.a. dess könsneutrala utformning.⁹⁶

Änkepensionen är ett exempel på en pensionsförmån som reformerades till ett könsneutralt efterlevandeskydd.⁹⁷ I mitten av 1940-talet infördes änkepensionen. Den tillkom för att det ansågs angeläget att till skapa ett ekonomiskt skydd för änkor. Det hade sedan länge ansetts att ankornas lott var särskilt svår eftersom kvinnorna inte deltagit i lönearbetet utan tagit hand om barnen.⁹⁸ Änklingarnas situation bedömdes inte lika besvärlig eftersom deras ekonomiska belägenhet inte kunde jämföras med ankornas. Det var mannen som försörjde familjen och han var därför inte i behov av ekonomiskt stöd vid makans frånfalle. Under 1980-talet lyfts jämställdhetsaspekten in i diskussionerna omkring änkepensionen. En förändrad samhällsstruktur och ändrade familjemönster utgjorde motiven för en reformerad änkepension. Kvinnors ökade deltagande i förvärvslivet och mindre antal barn i kombination med ett ökat antal skilsmässor och lägre antal giftermål ansågs medverka till att änkor inte längre hade behov av samma skydd som tidigare. Vidare anfördes det faktum att män var exkluderade från änkepensionen som ett motiv till att genomföra ett könsneutralt efterlevandeskydd. Förändringen innebar att änkepensionen skulle upphöra på sikt och istället infördes en efterlevandepension. De grundläggande principerna var att förmånerna skulle vara könsjämlika och utformas neutralt beträffande samlevnadsformerna.⁹⁹ Förutom att reformen innebar att efterlevandeskyddet gjordes könsneutralt medförde den även andra grundläggande förändringar. Från att ha varit ett standardskydd kom pensionen att utgöra ett tidsbegränsat stöd. Den nya efterlevandepensionen ska ses som en kompensation för de kostnader som uppstår på grund av dödsfallet.

Införandet av den könsneutrala efterlevandepensionen har medfört konsekvenser för efterlevande kvinnor. Inledningsvis kan konstateras att den som fyllt 65 år har inte rätt till efterlevandeskydd. Det kan jämföras med änkepensionen som utgår även efter det att den förmånsberättigade uppnått 65 år. Vidare utfaller efterlevandeskyddet under en mycket begränsad tid jämfört med änkepensionen. Generellt sett innebar reformen

⁹⁵ Svensson, 2001(b), s. 9.

⁹⁶ Gunnarsson, 2001(a), s. 12 och Svensson, 1997, s. 17.

⁹⁷ Jfr Mannelqvist, 2001, s. 201 ff.

⁹⁸ SOU 1945:46, s. 118 f. och prop. 1946:220, s. 52 ff.

⁹⁹ Prop. 1987/88:171, s. 55 ff.

en försämring för kvinnor och en förbättring för män. I den EG-rättsliga litteraturen brukar det fenomenet beskrivas som "levelling down-problematik".¹⁰⁰ När kravet på jämställdhet får gehör sker detta genom att kvinnors villkor försämrats, för att bättre överensstämja med männens villkor. Detta görs istället för att förbättra förmånerna för män. En konsekvens som det könsneutrala efterlevandeskyddet får, är att hänsyn inte tas till samhällsstrukturen. Kvinnor arbetar i högre utsträckning deltid och är ofta yngre än män i en parrelation. Det innebär att kvinnor blir fattigare när männen dör än vad männen blir när kvinnor dör. Efterlevandeskyddet är konstruerat utifrån en föreställning om ett jämställt samhälle, vilket dock inte föreligger.

Den starka jämställdhetsideologi, som återfinns i det könsneutrala sättet att formulera rätten, döljer en ojämslälld realitet. Det gör att även om rättsreglerna uppfyller grundlagens krav på formell likabehandling innebär det inte att diskriminering av kvinnor har upphört. En könsneutral lagstiftning kan istället försvåra strävanden mot reell jämställdhet.¹⁰¹

"Att utgå från likhet när det råder reell olikhet innebär som bekant att den reella olikheten befästes."¹⁰²

Avståndet mellan den svenska jämställdhetspolitiken och juridiken är stort. Politiskt eftersträvas reell jämställdhet medan den formella likabehandlingen inom rätten lämnar förhållandet till jämställdheten i orubbat läge.¹⁰³ För att uppnå reell likabehandling och lika resultat för män och kvinnor kan därför viss särreglering behövas.

Den ekonomiska välfärden, med socialförsäkringen i spetsen, utgör som konstaterats en stor del av välfärden. Socialförsäkringens rättsliga utformning är könsneutral. Det finns dock undantag från den könsneutrala utformningen av socialförsäkringsförmåner. Ett exempel utgörs av sjukförsäkringens havandeskapsersättning. När rätten till havandeskapsersättning fastslås i lagtexten anges den försäkrade som kvinna.¹⁰⁴ I samband med införandet av inkomstskattelagen år 2000 diskuterades skattelagstiftningens språkliga utformning avseende kön. Det konstaterades

¹⁰⁰ När Danmark implementerade EG-direktivet 79/7 (Implementation of the Principle of Equal Treatment for Men and Women in Matter of Social Security) höjdes pensionsåldern för kvinnor från 62 år till 67 år, d.v.s. densamma som för männen. Vidare upphävdes rätten till änkepension. Se Ketscher, 1998, s. 273 ff.

¹⁰¹ Svensson, 2001(a), s. 91.

¹⁰² Widerberg, 1985, s. 63.

¹⁰³ Gunnarsson, 2001(a), s. 12.

¹⁰⁴ Se t.ex. 3 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL).

att i skattelagstiftningen användes – i enlighet med traditionellt språkbruk – maskulinum när den person som avses inte är närmare definierad. Eftersom lagstiftningen inte heller gjorde skillnad mellan kvinnor och män, ansågs det inte heller finnas någon anledning att använda femininum. Det fastslogs att användandet av dubbla former, t.ex. han eller hon, honom eller henne, skulle tynga texten i betydande omfattning. För att uppnå en lättläst och klar text beslutades att detta därför skulle undvikas och att den maskulina formen även fortsättningsvis skulle användas.¹⁰⁵

2.3 Rättvis och effektiv välfärd

Som tidigare påpekats kännetecknas de välfärdsrättsliga lösningarna av att rättigheter eller förmåner förmedlas indirekt till individen via myndigheter. Framträdande principer om omfördelning och tillväxt är andra tydliga drag. Omfördelning kan uttryckas i rättvisepprinciper medan tillväxten vilar på effektivitetsargument.

I rättsstaten är reglerna utformade utifrån föreställningen om att det råder jämlikhet i samhället. Rättvisa uppnås genom att reglerna tillämpas likformigt. Den välfärdsstatliga reglering utgår däremot från ett ojämlikt samhälle som därför kräver regler för att utjämna olikheterna.¹⁰⁶ Lacey menar att välfärdsstaten därför är ett uttryck för en social rättvisa. Med social rättvisa avses just fördelning av nyttigheter mellan samhällets medborgare.¹⁰⁷ Målet för välfärdsstaten och välfärdspolitiken är att välfärden ska vara både rättvis och effektiv. Begreppen rättvisa och effektivitet är dock mångtydiga och mycket omdiskuterade. De kan definieras utifrån olika förutsättningar och perspektiv. Effektivitet och rättvisa anses dessutom vara ömsesidigt beroende och om den ena förändras får det effekter på den andra.¹⁰⁸

I en genomgång av rättviseteorier inom skatterätten visar Gunnarsson att det inte finns någon objektiv grund för att fastställa vad som är en rättvis skattefördelning. Gunnarsson menar att det är lagstiftaren som genom rättspolitiska ställningstaganden bestämmer vad som är grundläggande etiska normer för en rättvis beskattning av fysiska personers inkomst, konsumtion eller förmögenhet.¹⁰⁹ Detsamma gäller ifråga om rättvisa inom andra välfärdsrättsliga områden. I motiven till socialförsäk-

¹⁰⁵ Prop. 1999/2000:2, s. 494 f.

¹⁰⁶ Hydén, 2002(b), s. 126 f.

¹⁰⁷ Lacey, 1998, s. 49 ff.

¹⁰⁸ Molander, 1999, s. 9 och De Vylder, 1998, s. 76.

¹⁰⁹ Gunnarsson, 1995, s. 277.

ringslagstiftningen framgår att försäkringen förutsätts vara utformad utifrån effektivitets- och rättvisepprinciper.

”Utgångspunkten skall alltså vara en allmän försäkring som är baserad på inkomstbortfallsprincipen och som uppfyller kraven på trygghet, rättvisa och effektivitet.”¹¹⁰

Vad som avses med effektivitet och rättvisa i det enskilda fallet får därför klarläggas genom ett synliggörande av lagstiftningens förutsättningar och utgångspunkter.¹¹¹ Effektivitets- och rättvisepprinciper i socialförsäkringen formas utifrån ett flertal perspektiv. Principerna utmynnar i ett flertal bedömningsgrunder som på olika sätt styr utformningen av försäkrings-systemet. Effektiviteten kan vara av ekonomisk eller administrativ art. Med administrativ effektivitet avses bl.a. samordning inom försäkringens administration och informationsutbyte mellan olika förvaltningsmyndigheter.¹¹² I den följande framställningen kommer dock endast den ekonomiska effektiviteten att belysas, eftersom socialförsäkringens administration inte behandlas i detta arbete. Den rättvisa som framförallt avses inom socialförsäkringen är ekonomisk rättvisa genom omfördelning. Rättvisa och effektivitet eftersträvas på olika sätt i socialförsäkringen. Tonvikten mellan principerna varierar över tid. Vid försäkringens uppbyggnad och reformering stod rättvisan i förgrunden, medan det under senare tid särskilt anförts olika effektivitetsargument.¹¹³ Paul Spicker menar dock att principer om effektivitet är underordnade andra principer inom välfärden eftersom effektiviteten måste sättas i relation till något mål.¹¹⁴

2.3.1 Rättvis fördelning

Rättviseperspektiven inom välfärdsrätten utgår framförallt från fördelning.¹¹⁵ En vedertagen innebörd av begreppet rättvisa är fördelning av möjligheter, förmåner och bördor.¹¹⁶ Vad som är en rättvis fördelning kan betraktas utifrån individen eller kollektivet. En rättvis fördelning sker också på olika sätt. Peczenik redogör för tre olika allmänfilosofiska rätt-

¹¹⁰ Prop. 1996/97:63, s. 23.

¹¹¹ Gunnarsson, 1995, s. 70 ff.

¹¹² Se t.ex. SOU 1979:94 och prop. 2000/01:129.

¹¹³ Esping-Andersen, 1996, s. 14.

¹¹⁴ Spicker, 1988, s. 11.

¹¹⁵ Rättvisebegreppet kan studeras utifrån många aspekter. Rättvisa används i filosofiska, juridiska och vardagliga diskurser. Se bl.a. Rawls (1971), Hart (1994) och Nussbaum (2002). Wennström menar att de juridiska och filosofiska rättvisediskussionerna i många avseenden har sammansmält. (Wennström, 2001, s. 110 f.) Jag studerar dock endast den rättvisediskussion som är framträdande inom socialförsäkringsrätten.

¹¹⁶ Selznick, 1992, s. 432.

viseteorier.¹¹⁷ Dessa är jämlikhet mellan människor, skydd för de sämre ställda och välförvärvade rättigheter. Jämlikhetsrättvisan innehåller både formella och materiella rättvisaspekter. Formell rättvisa är att lika behandlas lika. Peczenik menar att den formella rättvisan behandlar individer och inte grupper.¹¹⁸ Innehållet i och utfallet av fördelningen är avgörande för den materiella rättvisa. Den ifrågasätter olikheter och eftersträvar bestämda krav på samhällets sociala ordning.¹¹⁹ Jämlikheten förutsätter en jämförelse mellan en konstant sida och en relativ sida. Den konstanta sidan relateras till en referenspunkt för att avgöra om något är rättvist eller inte. Det måste finnas godtagbara skäl om det existerar skillnader. För att avgöra om skillnaderna är godtagbara blir den relativa sidan aktuell. Den relativa sidan varierar därför mellan åskådningar och är beroende av vad som jämförs.¹²⁰ Eftersom materiell rättvisa avser fördelning med olika utgångspunkter blir en avvägning mellan olika rättvisepprinciper nödvändig. När det exempelvis gäller skatter och sociala förmåner fördelas dessa olika i syfte att jämställa människor. En del av den jämlika rättvisan är jämställdhet. En annan del av jämlik rättvisa är "behålla-rättvisa". Rättvisan ligger i att var och en får behålla det som denne rättmätigt skaffat sig.¹²¹

De andra två rättviseteorierorna företräds framförallt av John Rawls och Robert Nozicks rättviseläror menar Peczenik.¹²² Rawls rättvisepprincip innebär att skyddet för den sämst ställda är viktigast. Nozicks rättviselära grundas på vad som kan betraktas som rättvisa förvärv eller överlåtelse. Marknaden kan tillgodose den enskildes önskan att själv välja sina rättigheter och välfärdsstaten är därmed orättvis.

Jag har konstaterat att socialförsäkringen utgör en viktig del av välfärden. Själva förekomsten av en socialförsäkring kan betraktas som en materiell "behålla-rättvisa". Det kan uppfattas som rättvist att få behålla den standard som upparbetats genom förvärvsarbete. Rättvisan kan även kopplas till möjligheten att ta del av försäkringen. Ersättningen ska ges på lika villkor till alla försäkrade, en formell rättvisa, medan dem som inte ingår i den försäkrade personkretsen inte omfattas. Följande citat från en budgetproposition i slutet av 1990-talet är belysande.

"Den största fördelningspolitiska orättvisan idag finns mellan dem som saknar jobb och dem som har ett arbete."¹²³

¹¹⁷ Peczenik, 1995, s. 410 ff.

¹¹⁸ Peczenik, 1995, s. 411.

¹¹⁹ Wennström, 2001, s. 67.

¹²⁰ Hart, 1994, s. 160 ff.

¹²¹ Se även Hansson, 2001, s. 22 ff. och Christensen och Malmstedt, 2000, s. 69 f.

¹²² Peczenik, 1995, s. 415 ff.

¹²³ Prop. 1998/99:1, s. 30.

Men inte bara själva förekomsten av en socialförsäkring kan studeras ur ett rättviseperspektiv. Även inom socialförsäkringen återfinns olika rättvisepprinciper. I motiven till socialförsäkringslagstiftningen framgår att försäkringens ersättning ska ges på lika villkor till alla försäkrade. Försäkringsskyddet ska även innehålla ett betydande mått av utjämning mellan grupper som löper olika risk att drabbas av sjukdom. Det innebär att skyddet inte riskdifferentieras. En annan rättvisaspekt i försäkringen utgår från försäkringens kostnader. Trots att kostnaderna för olika försäkringsskydd varierar får skillnaderna endast slå igenom i begränsad omfattning i försäkringsvillkoren för den enskilde.¹²⁴

Rättvisa inom socialförsäkringen diskuteras utifrån både formell och materiell rättvisa. Rättsreglerna vilar på två normativa rättvisepprinciper, nämligen "behålla-rättvisan" och jämlikhet genom omfördelning. Behålla-rättvisan argumenterar för rättvisan att få en förmån som motsvarar den avgift som den försäkrade har erlagt. Detta kan också beskrivas som kommutativ eller utbytbar rättvisa och är nära besläktad med grundläggande (avtalsrättsliga) principer inom privaträtten. Förmånerna är relaterade till vad den enskilde har bidragit med och vilar på den s.k. försäkringsprincipen. Samtidigt begränsas behålla-rättvisa eller försäkringsprincipen genom att kostnadsvariationen endast får begränsad genomslagskraft i den enskildes försäkringsvillkor.¹²⁵

Rättvisa genom omfördelning baseras på jämlikhet och solidaritet inom kollektivet. Socialförsäkringskostnadernas mycket begränsade genomslag i försäkringsvillkoren och avsaknaden av riskdifferentiering är kännetecknen för en omfördelande rättvisa. Jämlikheten manifesteras genom de fördelningsprinciper som styr socialförsäkringen. Fördelningen kan ske mellan generationer och inkomstgrupper. Christensen kallar förmåner som baseras på omfördelning för solidariska förmåner.¹²⁶ Men fördelning kan också ha andra syften, som inte har med jämlikhet att göra. Detta gäller t.ex. socialförsäkringens fördelning inom livscykeln hos en och samma individ.

Utöver rättvis fördelning av socialförsäkringsförmåner bör hänsyn även tas till rättvisan i fördelningen av finansieringen av försäkringen.

"Den viktigaste rättvisefrågan är [därför] att varje generation måste betala för sin del av välfärden."¹²⁷

Välfärden och socialförsäkringen betalas genom allmänna skatter och sociala avgifter. De principer som främst varit vägledande för rättvisabegrepp

¹²⁴ Prop. 1996/97:63, s. 23.

¹²⁵ Christensen och Malmstedt, 2000, s. 69 f.

¹²⁶ Christensen och Malmstedt, 2000, s. 70.

¹²⁷ Prop. 1998/99:1, s. 30.

pet i den skatterättsliga lagstiftningen är skatteförmågeprincipen och strävan efter horisontell och vertikal rättvisa. Principerna innebär att personer med samma faktiska inkomst ska betala samma skatt och skatten ska utjämna inkomsterna på ett väl avvägt sätt.¹²⁸ Rättvisaspekter i skatterätten diskuterades bl.a. i samband med skattereformen år 1991.

”Det förtjänar emellertid att än en gång slås fast att det övergripande målet för skattereformen är att åstadkomma en samhällsekonomiskt effektiv beskattning samtidigt som fördelningspolitiska mål uppfylls.”¹²⁹

I reformen betonades en likvärdig behandling av olika arbetsinkomster och kapitalinkomster. Tidigare var reglerna inom beskattningsrätten olikformade och det ansågs vara ett fördelningspolitiskt hinder. De som framförallt bedömdes ha möjlighet att utnyttja rättens inkonsekventa utformning var höginkomsttagare.¹³⁰ En persons skatteförmåga ansågs skapas av inkomsten. Genom en neutralt utformad beskattningsrätt skulle alla inkomst behandlas lika och därmed rättvisa. Tolkningen av skatteförmågeprincipen i 1991 års skattereform är att likabehandla skatteobjekten, alltså inkomsterna. Det är inte detsamma som att likabehandla skattesubjekten understryker Gunnarsson. Socialpolitiska hänsyn i skatterätten har övergivits och istället har teorier om neutralitet i beskattningen fått kraftigt ökad betydelse. Gunnarsson menar dock att eftersom skattesystemet, tillsammans med transfereringssystemet, har stor betydelse för välfärdsfördelningen måste en ständig avvägning företas. Bedömningen ska göras mellan en effektiv resursallokering och en rättvis fördelning. I de ekonomiska teorierna om effektiv resursfördelning som styr utformningen av skattesystemet förekommer dock inga avvägningar om vad som är en rättvis skattefördelning. Principerna vilar på ekonomiska bedömningar av hur beskattningen ska vara neutral i förhållande till ekonomiskt handlande. Neutral skatterätt i detta avseende påverkas därmed inte av bakomliggande värderingar om rättvisekrav anser Gunnarsson.¹³¹

Målet om en likformig beskattning gällde inte bara inkomstskatten utan även övriga delar av skattesystemet. Därför breddades även underlaget till socialavgifterna i reformen. Det skulle inte föreligga någon skillnad mellan inkomster utan alla förvärvsinkomster skulle bli föremål för någon form av socialavgift.¹³² Rättvisegrunden för socialavgifter är därmed delvis densamma som för inkomstskatterätten. Lika inkomster ska behandlas lika.

¹²⁸ SOU 1989:33, s. 49.

¹²⁹ Prop. 1989/90:110, s. 294.

¹³⁰ Prop. 1989/90:50, s. 63 och prop. 1989/90:110, s. 293 f.

¹³¹ Gunnarsson, 1995, s. 277 ff.

¹³² SOU 1989:33, s. 61 ff.

2.3.2 Ekonomisk effektivitet

Inom socialförsäkringen eftersträvas ekonomisk effektivitet. Liksom beträffande rättvisebegreppet finns det olika typer av effektivitet. Begreppets betydelsekärna kan uttryckas som måluppfyllelse. Ur ett ekonomiskt perspektiv kan den generella definitionen beskrivas som:

”Effektivitet med avseende på en viss uppsättning mål är uppfyllda om, och endast om, inget av målen skulle kunna uppnås i högre grad utan att något av den andra skulle uppnås i lägre grad.”¹³³

Ekonomisk effektivitet kan skildras som den optimala användningen av resurser för att nå ett visst mål eller vilken metod som ska användas för att hushålla med resurser.¹³⁴ Måluppfyllelsen behöver inte avse endast ett mål utan flera mål och flera dimensioner av måluppfyllelse är möjliga. Vid en endimensionell effektivitet uppfylls endast ett mål och kan jämföras med utilitarismen.¹³⁵ Alla mål kan läggas samman till ett mål för att maximera summan av all nytta. Med tvådimensionell effektivitet avses uppfyllelse av två mål. En vanlig form av tvådimensionell effektivitet är kostnadseffektiviteten. Här ska både kostnaden hållas nere och produktionen maximeras. Det ska dock understrykas att begreppet effektivitet inte är entydigt utan det har många innebörder, varav en sammanfaller med produktivitet.¹³⁶ Effektiviteten kan också vara mångdimensionell och den viktigaste formen är Paretoeffekten. Genom en effektiv tilldelning av nyttigheter inom en grupp av personer uppnås Paretooptimalitet. En Paretooptimal tilldelning innebär att ingen i gruppen ska kunna få mer utan att någon annan får mindre. Paretokriteriet utgör kärnan i effektivitetsbegreppet och har central betydelse i ekonomisk analys. Med en Paretooptimal bedömning kan jämförelser göras utan att någon hänsyn tas till människors välfärd i övrigt. Välfärdens fördelning beaktas inte och ett Paretoeffektivt tillstånd kan därför vara mycket orättvist.¹³⁷ I ekonomisk teori anses det föreligga ett nära samband mellan denna effektivitet och en idealt fungerande marknadsekonomi.¹³⁸

Inom den ekonomiska välfärdsdiskursen återfinns två typer av effektivitetsbegrep, nämligen *efficiency* och *effectiveness*. Med det förstnämnda avses relationen mellan mål och kostnad, där det bästa resultatet till den

¹³³ Hansson, 2001, s. 29.

¹³⁴ Jäntti, 1998, s. 48.

¹³⁵ Jfr Gunnarsson, 1995, s. 81.

¹³⁶ Hansson, 2001, s. 29 ff.

¹³⁷ Granqvist, 1993, s. 9 och s. 140.

¹³⁸ Hansson, 2001, s. 32 f.

lägsta kostnaden är mest effektiv. Det andra begreppet innebär en maximering av den målsättning som eftersträvas.¹³⁹

I likhet med rättvisediskussionen kan effektivitetsanalysen ta sin utgångspunkt i själva förekomsten av en socialförsäkring. Ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv anses existensen av försäkringen vara effektiv eftersom den begränsar olika sociala risker.¹⁴⁰ Effektivitetsbegreppet inom socialförsäkringen är mångtydigt.

”Effektivitet i den allmänna försäkringen är en förutsättning för att välfärden i samhället långsiktigt skall kunna upprätthållas.”¹⁴¹

Generellt sett har effektivitet i socialförsäkringen alltid efterstävats men innebörden i effektivitetsbegreppet har inte alltid varit detsamma. Effektiviteten betraktas ur flera aspekter och med olika effektivitetsprinciper.

”Dagens läge inom socialpolitiken kännetecknas framförallt av starka strävanden att göra socialförsäkringarna än effektivare.”¹⁴²

I början av 1960-talet värderades effektiviteten i socialförsäkringen utifrån försäkringens täckningsgrad. Det avgörande var i vilken utsträckning som den enskilde fick sina behov tillgodosedda genom socialförsäkringen eller genom andra medel.¹⁴³ Denna typ av effektivitet kan jämföras med effectiveness, eftersom det vara maximeringen av försäkringens målsättning som bedömdes.

Socialförsäkringen styrs även av kravet på samhällsekonomisk effektivitet. I motiven till den allmänna försäkringen understryks vikten av att det måste finnas möjligheter att kontrollera och begränsa samhällets kostnader för försäkringen.¹⁴⁴ Det kan göras genom att återupprätta arbetsförmågan hos den som nyttjar försäkringen. Genom förebyggande insatser kan likaså inflödet till försäkringen begränsas. Bedrivs verksamheten målinriktat och planmässigt, med uppföljning och utvärdering, anses effektivitet kunna uppnås. Effektiviteten i detta avseende utgörs av efficiency eftersom relationen mellan mål och medel granskas och det bästa resultatet till lägsta kostnaden är att föredra.

Som tidigare visats är arbetslinjen en vägledande princip inom socialförsäkringen. Arbetslinjen anses medföra att försäkringen blir samhälls-ekonomiskt effektiv. Ju fler som arbetar, desto fler bidrar till försäkringen

¹³⁹ Spicker, 1988, s. 11.

¹⁴⁰ Den historiska utvecklingen beskrivs i kapitel tre. Se även SOU 1979:94 och Ds 1994:81.

¹⁴¹ Prop. 1996/97:63, s. 23.

¹⁴² SOU 1961:38, s. 53.

¹⁴³ SOU 1961:38, s. 52 f.

¹⁴⁴ Prop. 1996/97:63, s. 23 f.

och delar därmed på kostnaden. Andra effektivitetsprinciper är sambandsprinciperna. Dessa utgörs dels av sambandet mellan förmåner och avgifter och dels sambandet mellan skattebasen för avgifter och inkomster. Ett samband mellan förmåner och avgifter kan medföra en kostnadseffektiv försäkring om den enskilde betalar förmånen med avgifter. Finns ett samband mellan skattebasen för avgifter och inkomster anses också det medföra en samhällsekonomsikt effektiv försäkring. Avgifterna ska utformas neutralt och likformigt i jämförelse med inkomstskatten. Med neutralitet avses att skattebasen ska vara lika för inkomstskatten och avgiften. Neutralitet innebär inte att det behöver vara någon rättvisa i skattefördelningen, utan avser en formell neutralitet oavsett omfördelning eller inte.¹⁴⁵ I skattereformen år 1991 utformades skattebaserna neutralt för att undvika ekonomiska snedvridningar. Därmed skulle bl.a. avgiftsfria löneförmåner inte längre eftersträvas från de skattskyldigas sida.¹⁴⁶ Även de samhällsekonomsiska effektivitetsprinciperna utgörs framförallt av efficiency eftersom det är relationen mellan mål och kostnad som ligger i förgrunden.

Jag har tidigare visat att socialförsäkringen i stor utsträckning finansieras med allmänna skatter och sociala avgifter. Även i dessa sammanhang diskuteras ekonomisk effektivitet. Ett belysande exempel är argumentet om skattens ineffektivitet.

”Skattefinansiering kan ofta vara förenad med en samhällsekonomsisk kostnad till följd av att skatter ’stör’ den marknadsmässiga prisbildningen, vilket medför att resurserna i ekonomin används på ett mindre effektivt sätt än om de fördelats mellan olika ändamål direkt på marknaden.”¹⁴⁷

Den skatterättsliga lagstiftningen är i hög grad styrd av målet om ekonomisk effektivitet. Gunnarsson menar att effektiviteten baseras på neutrala beskattningsregler i förhållande till ekonomiskt handlande. Det ska vara ekonomiska effektivitetsaspekter som är avgörande för människors handlande och inte skattereglerna.¹⁴⁸

2.4 Socialförsäkringens kontext

Sammanfattningsvis har typologiseringen av välfärdsstater fungerat som utgångspunkt för stora delar av välfärdsforskningen. Indelningar har gjorts utifrån både innehållet i sociala förmåner och konstruktionen av

¹⁴⁵ Diskussion om begreppen neutralitet och likformighet, se Gunnarsson, 1995, s. 143 f.

¹⁴⁶ Prop. 1989/90:110, s. 372.

¹⁴⁷ Prop. 1993/94:250, s. 36.

¹⁴⁸ Gunnarsson, 1995, s. 284.

finansiering. Esping-Andersens indelning har varit särskilt vägledande. Typologiseringen av välfärdsstater är dock grovt generaliserad. Den utgår från individer som alla agerar likadant på arbetsmarknaden, med att arbeta heltid och inte ha några förvärvsavbrott o.s.v. Det är ett beteende som framförallt återfinns bland män.¹⁴⁹ Kritikerna menar att typologiseringarna förhåller sig okritisk till kvinnor, familjen och det obetalda arbetet. Fokus har istället helt riktats mot staten och marknaden.¹⁵⁰ Anneli Anttonen menar att den traditionella typologiseringen av välfärdsstaten har huvudsakligen avsett det hon kallar socialförsäkringsstaten. Enligt Anttonen har välfärdsstaten två sidor, nämligen socialförsäkringsstat och social servicestat. Medborgarna skyddas från inkomstbortfall i socialförsäkringsstaten medan den sociala servicestaten bidrar till omsorgen om svaga grupper. Socialförsäkringsstaten ger skydd åt medborgare som är väl förankrade i arbetslivet och p.g.a. den könsmissiga arbetsdelningen omfattar detta särskilt män. I den socialdemokratiska välfärdsmodellen har kvinnors möjlighet att kombinera omsorgsansvar och förvärvsarbete särskilt underlättats men Anttonen anser att den faktiska fördelningen av omsorgsarbetet mellan könen inte ändrats. Anttonen hävdar att socialförsäkringsstaten gör medborgarna mindre beroende av marknaden för sin överlevnad och den sociala servicestaten minskar bundenheten till familjen för såväl omsorgsbehövande som de kvinnor som traditionellt utfört omsorgsarbetet. För att välfärdsforskningen inte ska vara könsblind menar Anttonen att båda sidor av välfärdsstaten måste beaktas.¹⁵¹

Välfärdssamhället anses delvis grundat på det sociala kontraktet mellan människor, genom att t.ex. den yrkesarbetande generationen betalar pensionerna för äldre generationer.¹⁵² Detta sociala kontrakt anses möjliggöras genom ett genussystem. Yvonne Hirdman definierar genussystemet som en struktur som ordnar könen i samhället.¹⁵³ Genussystemet baseras på två grundläggande fundament. Det ena är dikotomin eller isärhållandet av könen genom att inte blanda manligt och kvinnligt. Hierarkin med den manliga normen som överordnad är den andra. Männen är människor och de utgör normen för det normala och det allmängiltiga. Hirdman menar att det inom detta system återfinns ett kon-

¹⁴⁹ Ståhlberg, 1996, s. 180 f.

¹⁵⁰ Se bl.a. Persson och Wadensjö, 1998, s. 2, Nousiainen, 2001, s. 38 och Anttonen, 1998, s. 85.

¹⁵¹ Anttonen, 1998, s. 82 ff.

¹⁵² Se närmare avsnittet om socialförsäkringens obligatorium.

¹⁵³ Historikern och genusforskaren Yvonne Hirdman introducerad begreppen genussystem och genuskontrakt i slutet av 1980-talet. Se bl.a. Hirdman, 1988, och Hirdman, 1990.

trakt mellan könen. Genuskontraktet är mycket konkreta föreställningar på olika nivåer om hur kvinnor och män ska vara mot varandra.

”Kontrakten är i sig de ömsesidiga föreställningarna. Systemet är den process som via kontrakten skapar en ny segregering, ny hierarkiering.”¹⁵⁴

Genuskontraktet skapar balans men innebär också förhandlingar som i sig kan leda till konflikter eftersom kvinnor och män har olika maktstrategier anser Hirdman. Konflikten mellan könen döljs i den könsneutrala lagstiftningen.¹⁵⁵ Hirdman menar vidare att genus spelat roll för välfärdens utformande. Könsegregerade arbetsplatser och löneskillnader som utgår från ett isärhållande av könen är en del av välfärdsstaten. Välfärdsstaten, tillsammans med familjen och arbetsmarknaden, anses medföra nya typer av genuskontrakt.¹⁵⁶ Genuskontraktet utformar fördelningen i familjen, där kvinnor i större utsträckning än män utför det obetalda arbetet i hemmet. Kontraktet utgår från en genusordning. Det är samma genusordning som möjliggör även andra sociala, ekonomiska och politiska ordningar. Samhällets sociala kontrakt möjliggörs således genom genussystemet.¹⁵⁷

Typologiseringen av välfärdsstater är inte bestämmande för den rättsliga uppbyggnaden. Välfärdspolitiken har dock starkt påverkat juridikens innehåll i den svenska välfärdsstaten. Utifrån välfärdssamhällets diskurs, med dess underliggande normer, kan därför grunden för rättsliga normer och principer synliggöras. Den välfärdsstatliga rätten har uppkommit i en samhällskontext som särskilt framhållit omfördelning, ekonomisk tillväxt och befolkningsfrämjande målsättningar. Omfördelning sker mellan olika inkomstgrupper och jämställdheten har haft en framträdande position i den politiska debatten under de senaste decennierna. Den ekonomiska tillväxten understryks genom arbetslinjens betydelse i olika sociala förmåner. Förmåner och andra åtgärder till människor i olika skeden i livscykeln har införts utifrån bl.a. befolkningsfrämjande skäl.

De välfärdspolitiska målsättningarna utmynnar delvis i rättsregler. Stora delar av välfärdsregleringen, däribland socialförsäkringsrätten, åter-

¹⁵⁴ Hirdman, 1988, s. 54.

¹⁵⁵ Jfr diskussionerna i anledning av pensionsreformen i slutet av 1990-talet. Kvinnor, som oftare och längre stannar hemma med små barn och därigenom erhåller lägre lön, skulle kompenseras i pensionssystemet genom barnårsrätten. Lagstiftaren valde dock att inte uttryckligen ange detta, utan valde istället det könsneutrala begreppet ”förälder” med lägre inkomst. Härigenom osynliggörs strukturer som visar att kvinnor dels tar ett större ansvar för det oavlönade hemarbetet, dels har lägre lön och därigenom erhåller en lägre pension. Se närmare pensionsavsnittet.

¹⁵⁶ Nousiainen, 2001, s. 38

¹⁵⁷ Hirdman, 1988, s. 51. Barnett, 1998, s. 114.

finns inom den rättsliga disciplinen socialrätt. I den traditionella systematiseringen av rättsordningen ingår socialrätten i den offentliga rätten, närmare bestämt i förvaltningsrätten. Velfärdsstatlig lagstiftning kan dock ingå i fler rättsområden än den traditionella socialrätten. Arbetsrätten, hyreslagstiftningen och konsumenträtten är andra exempel på velfärdsstatliga regleringar. Eftersom välfärden i hög grad är beroende av hur den finansieras, kan även skatterätten betraktas som en del av velfärdsregleringen. I mitt arbete avhandlas dock endast en begränsad del av den velfärdsstatliga lagstiftningen, nämligen socialförsäkringen och sociala avgifter.

Den velfärdsstatliga regleringen avviker i många avseende från utformningen av traditionellt rättsstatliga bestämmelser. Velfärdsstatens rättsregler utgörs ofta av avvägnings- eller mål-medelnormer. Rätten baseras på att det finns en svagare part eller någon som är särskilt skyddsvärd. Lagstiftningen förlorar därmed generalitet i stora delar och personkretsen blir istället avgörande. Velfärdsrätten innehåller väsentligen lagstiftning som kan betraktas som sociala rättigheter. Det innebär dock inte att velfärdsstatlig lagstiftning generellt kan betraktas som en rättighetsslagstiftning. Socialförsäkringen beskrivs vanligen med termen social rättighet. Jämfört med liberala fri- och rättigheter är socialförsäkringen inte utkrävbar för alla och därmed inte heller någon traditionell rättighet. Det bör dock påpekas att även de traditionella rättigheterna kan vara svaga och omöjliga att utkräva i praktiken. Socialförsäkringen är i hög grad beroende av samhällsekonomin. Anses det inte finnas utrymme för socialförsäkringsförmånerna i den offentliga budgeten saknar därmed rättigheten innehåll. Ur ett individperspektiv kan dock en rättighetsanknuten socialförsäkring medverka till att individen får ett starkare rättsligt skydd. Vahlne Westerhäll menar att utvecklingen under de senaste tio åren talar för att rätten har fått vika för ekonomin. I tider av ekonomiska besparingar har socialförsäkringen beaktas utifrån andra perspektiv. Det har bl.a. skett genom att tolkningen av olika rättsliga rekvisit i lagen har skärpts, t.ex. sjukdomsbegreppet inom sjukförsäkringen. Socialrätten är starkt påverkad av den ekonomiska makten och Vahlne Westerhäll anser att den gått från en omfattande formellrättslig reglering till en materialrättslig reglering för att avslutas som en servicereglering. En servicereglering som i många stycken har lämnats oreglerad på ett helt annat sätt än rättigheter.¹⁵⁸ Sammantaget visar detta på vikten av att definiera socialförsäkringen som en rättighet. Liksom Gustafsson menar jag att individen hamnar i ett kraftfält mellan rätt, ekonomi och politik.

¹⁵⁸ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 640 ff.

”Bakom dessa återfinns, som nämnts, skilda intressen med uttryck i olika lagstiftningar där individen befinner sig i kollision mellan olika argument, rationaliteter och intressen som medför att dennes lagstadgade rättigheter allvarligt kan åsidosättas.”¹⁵⁹

För att rättsreglerna i välfärdsstaten ska vinna legitimitet, särskilt när det gäller finansieringen, måste både effektivitet och rättvisa beaktas i utformningen. En sedan länge etablerad åsikt är att effektivitet och rättvisa motsäger varandra och att företrädare för välfärdssamhället anses bortse från effektivitet. Rättvisa och effektivitet skulle därmed stå i motsats till varandra inom socialförsäkringen. Begreppens motsatsförhållande och därmed inneboende konflikt har dock starkt ifrågasätts under senare år.¹⁶⁰ Effektivitets- och rättvisaspekterna i olika principer kan variera och överensstämmer inte alltid med varandra. Det som kan vara effektivt eller rättvist ur ett perspektiv är inte det ur en annan synvinkel. Andra principer kan vara både rättvisa och effektiva.

Effektivitet och rättvisa inom socialförsäkringen kan diskuteras utifrån många aspekter. Rättvisan kan avse utformningen av personkrets och förmåner. Förutsättningarna att tillhöra försäkringen eller ersättningsgraden har olika infallsvinklar. Tillhörigheten och åtkomsten till trygghetssystemen är inte lika för alla. Klass och etnisk härkomst är viktiga aspekter. Den högutbildade med ekonomiska resurser kan på ett effektivare sätt tillgodogöra sig olika förmåner. En annan rättvisaspekt är jämställdhet. Den kan också ses som en rättvisepincip. Jämställdhet är en politisk målsättning som beaktas inom rätten genom framförallt en könsneutral utformning. Den könsneutrala socialförsäkringen talar för att förutsättningarna till försäkringen är det centrala. Den ekonomiska omfördelningen genom försäkringens finansiering talar för att resultatet av försäkringen ska vara rättvis. En effektiv socialförsäkring kan vara både att den ska omfatta flertalet och innebära att kostnaderna ska begränsas. Beroende av vilken målsättningen som gäller kan effektivitetsanalysen variera.

De välfärdsstatliga förmånerna bygger i stor utsträckning på arbetslinjen och socialförsäkringssystemet förutsätter ett samhälle där praktiskt taget alla omfattas av lönearbete. I motiven till socialförsäkringslagstiftningen anses arbetslinjen medföra att försäkringen blir både rättvis och effektiv. Christensen menar att utifrån det rådande samhället, där flertalet ännu lönearbetar, kan socialförsäkringen uppfattas om ganska rationellt och rättvist. Frågan är bara om den även i framtiden kommer att uppfattas på samma sätt? Som konstaterats blir tillhörigheten till och

¹⁵⁹ Gustafsson, 2002, s. 283.

¹⁶⁰ Marsland, 1996, s. 88 ff., Jäntti, 1998, s. 48 ff. och Hansson, 2001, s. 53 ff.

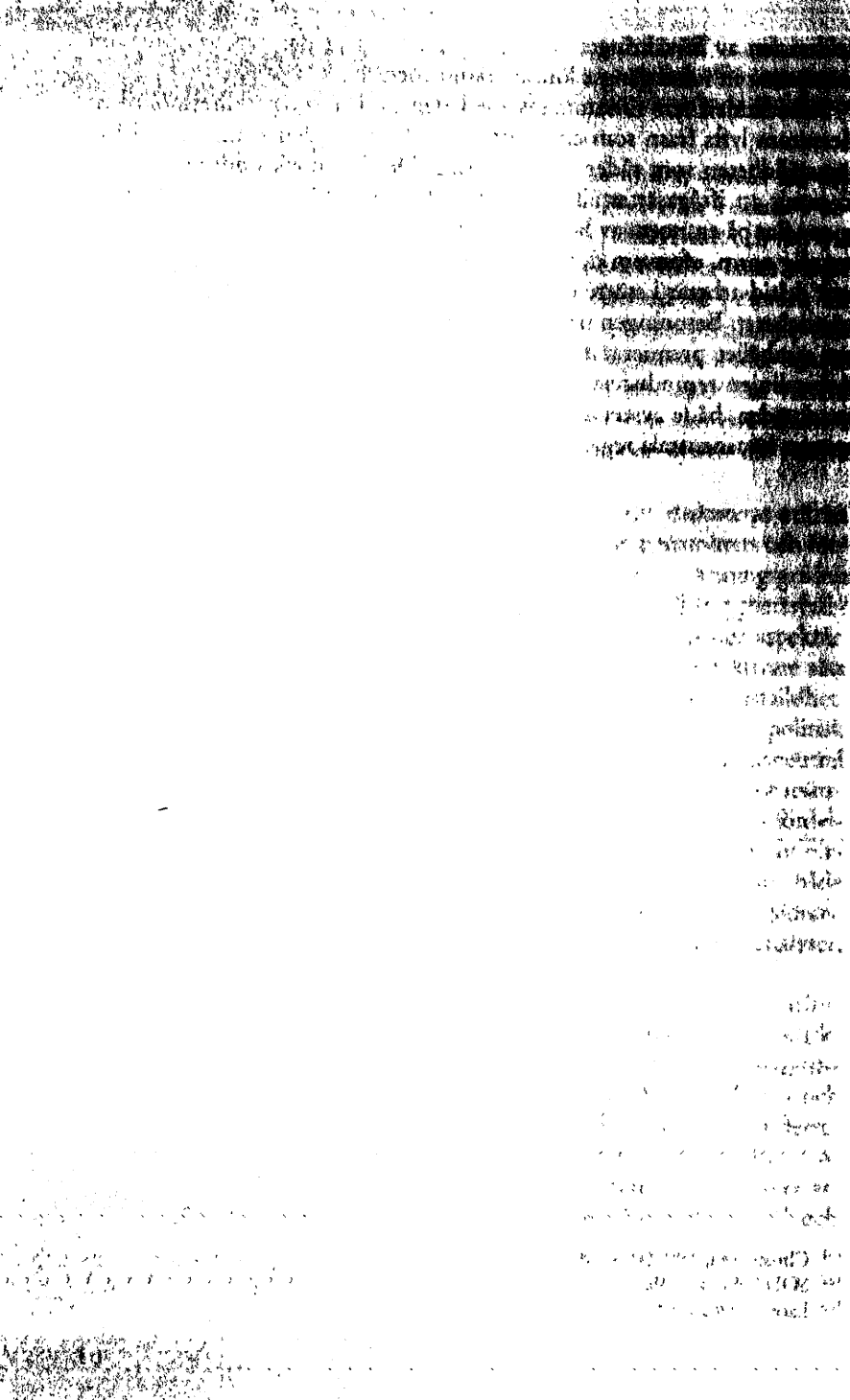
åtkomsten av försäkringen allt mer segregerad ju fler arbetstagare som inte passar in i den gängse lönearbetsnormen.¹⁶¹

Arbetslinjen har tillsammans med den aktiva jämställdhetspolitiken dessutom lyfts fram som en avgörande faktor för den relativt sett höga jämställdheten som råder i Sverige idag. Det har dock under senare tid kommit att ifrågasättas allt mer. Arbetslinjen är könsneutralt utformad men vilar på en norm av heltidsarbete. Ur ett genusperspektiv är detta en manlig norm, eftersom det är framförallt män som heltidsarbetar. Kvinnor deltidarbetar i större utsträckning och sköter mer av det oavlönade hemarbetet. Betoningen på arbetslinjen inom socialförsäkringen innebär att samhället premierar typiskt manligt beteende och tidsanvändning. Arbetslinjen reproducerar därmed rådande könsskillnader inom arbetsmarknaden, både avseende lönesättning och arbetsuppgifter.¹⁶² Valfärdsstatens könsneutrala reglering är därför i hög grad bekönad.¹⁶³

¹⁶¹ Christensen, 1997(a), s. 78 f.

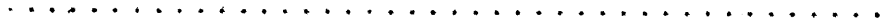
¹⁶² SOU 1998:6, s. 38.

¹⁶³ Lacey, 1998, s. 59 f.



AVDELNING II

STRUKTUR- OCH PRINCIPANALYS AV SOCIALFÖRSÄKRINGEN



3 Sociala försäkringars framväxt

Socialrätten och socialförsäkringen har utvecklats i samklang med den samhälleliga socialpolitiken i övrigt.¹ Vid slutet av 1800-talet påbörjade den tyske rikskanslern Otto von Bismarck ett reformarbete som kom att påverka stora delar av västvärlden. Hans utformning av sociala förmåner, i synnerhet socialförsäkring, fungerar än i dag som modell för socialförsäkringen. Trygghetsprogrammet infördes bl.a. för att begränsa och underminera den framväxande arbetsskassens krav.² Den tyska trygghetsmodellen bestod av sparande, offentlig välfärd, arbetsgivarens ansvar och försäkring. De hade sinsemellan olika betydelser inom systemet. Trygghetssystemet var korporativt och byggde på en försäkringstanke som skulle ge arbetstagarna inkomstrelaterade förmåner. Försäkringen finansierades genom bidrag från både arbetstagare och arbetsgivare. Bismarcks modell utgör grunden för ett socialförsäkringssystem som baseras på inkomstbortfallsprincipen.³

I Storbritannien utvecklades den s.k. Beveridge-planen under 1940-talet. Liberalen Sir William Beveridge presenterade en modell med socialförsäkringar som medborgerliga rättigheter. Planen var en grundskyddsmodell och syftet var att skapa social trygghet för alla medborgare. Modellen gällde oavsett om de försäkrade var yrkesverksamma eller inte och genom en tillförsäkrad inkomst skulle en viss minimilevnadsstandard garanteras. I Beveridge-modellen övergavs Bismarcks försäkringstanke och välfärden betraktades i ett bredare perspektiv. Med en grundskyddsmodell som omfattade hela befolkningen fanns det därför inget skydd för inkomster över lägsta nivån. Grundskyddet utgjorde enhetliga ersättningar som framförallt finansierades med allmänna skatter. Med viss avgiftsfinansiering kunde dock en koppling till rätten till förmåner upprätthållas.⁴

¹ Jfr Gustafssons exposé av socialrättens och rättighetsbegreppets omvandling genom historien, från 1500-talet till 2000-talet. (Gustafsson, 2002, s. 249 ff.)

² De s.k. socialistlagarna infördes för att hindra den begynnande arbetarrörelsen samtidigt som arbetarförsäkringar introducerades. Se Zöllner, 1982, s. 13.

³ Se vidare Ritter, 1986, och Köhler, Zacher och Partington (ed), 1982.

⁴ SOU 1944:15, s. 76 ff. och Ds 1993:51, s. 19 f. Vidare läsning om Beveridges socialförsäkringssystem, se bl.a. Hills, Ditchland and Glennerster, 1994.

I Sverige höll Per-Albin Hansson sitt berömda anförande om folkhemmet i riksdagen år 1928. Han utvecklade visioner om en generell välfärdspolitik som innefattade ekonomisk grundtrygghet och en rätt till grundläggande social service på lika villkor. Inledningen av det svenska välfärdsstatsprojektet hade därmed börjat, även om delar av socialförsäkringen dessförinnan redan tagit form.⁵ I början av 1900-talet byggde socialförsäkringen i huvudsak på två idéer som grundade sig på olika föreställningar. Den första idén bestod i att avhjälpa den sociala nöden genom hjälp till självhjälp.⁶ Det skedde via olika sjuk- och begravningskassor som fanns inom skrän och gillen och de finansierades med hjälp av välgörenhet eller avgifter. Kassorna kunde också förekomma inom bruk och fabriker och finansierades genom att både arbetsgivare och arbetstagare bidrog till försäkringarna. Inom fackföreningar, nykterhetsföreningar och frireligiösa samfund fanns liknande kassor avseende sjukdom och dödsfall.⁷ Den andra idén innebar att om det utgick ekonomiska bidrag vid olycksfall, sjukdom och ålderdom, skulle det dämpa arbetarnas missnöje och därmed förhindra den samhällsförändring som förutspåddes. Här märks således influenser från Bismarcks idéer.

Skälen till varför samhället tillhandahöll och finansierade delar av den sociala välfärden varierade alltså. Finansieringen av de sociala försäkringarna kom att ske på olika sätt och har därefter varierat med tiden. I dag är ett vanligt sätt för finansiering av kollektiva ändamål att använda skatter, vilka kan vara direkta eller indirekta. En direkt skatt är t.ex. inkomstskatten och en indirekt skatt uttas i form av konsumtionsskatt eller punktskatt.⁸ Social trygghet kan också finansieras genom olika avgifter, som socialavgifter och pensionsavgifter.

3.1 Socialförsäkringens fem utvecklingsfaser

Socialförsäkringen och dess finansiering kan beskrivas i fem utvecklingsfaser.⁹ Inledningsfasen var trevande. Reformerna föregicks av en mängd utredningar och långa diskussioner i riksdagen. När grunden till socialförsäkringen var lagd kom den utveckling som sedan tog fart att ske utan direkta utländska förebilder. Ersättningarna från olika försäkringar var inledningsvis blygsamma och finansierades till stor del genom avgifter som

⁵ Hirdman, 1996, s. 117.

⁶ Se bl.a. prop. 1913:126, s. 48 och prop. 1926:109, s. 31.

⁷ En utvecklingslinje från dessa försäkringar till dagens sjukförsäkring kan ses, Edebalk, 1996, s. 16 ff.

⁸ Eriksson, 1999, s. 20 f.

⁹ Strukturen är hämtad från Dahlberg, 1994, s. 3 ff.

betalades av de försäkrade. Den andra fasen, stabiliseringsfasen, inleddes under 1930-talet och färgades till stor del av det ekonomiska bakslag som hade börjat i Amerika år 1929 och därefter spridit sig över världen. Årtiondena efter andra världskriget var en tid av utveckling och samordning av socialförsäkringssystemet. I denna tredje fas, efterkrigsfasen, blev också arbetsgivaravgiften allt vanligare. Den fjärde fasen, reformeringsfasen, inträdde vid början av 1970-talet. Reformeringsfasen kännetecknas av de stora reformerna inom socialförsäkringen och ersättningsarna inom olika förmåner höjdes, liksom en ökad tillgänglighet till försäkringen.¹⁰ Det medförde också att allt fler arbetsgivaravgifter tillkom. Avslutningsvis var 1990-talet det årtiondet när reformerna tvärt avstannade. Statsfinansiella besparingskrav gjorde att kraftiga nedskärningar märktes inom socialförsäkringen, avseende möjligheten att kvalificera sig till försäkringen, ersättningsnivåer och ersättningstid. Den första halvan av 1990-talet innebar en negativ utveckling när det gällde den individuella välfärden och genomgripande nedskärningar i de välfärdspolitiska systemen. Den negativa trenden gällde inte bara välfärdens olika nivåer, utan också hur den fördelades. Särskilt tre grupper framstod som förlorare, nämligen utrikes födda personer, ensamstående mödrar och yngre personer.¹¹ Under denna femte fas, som kallas besparingsfasen, kom egenavgifter som betalas av den enskilde tillbaka som finansieringsform.

3.1.1 Den inledande fasen

Socialförsäkringens tillkomst och framväxt inleddes med en motion vid 1884 års riksdag, som krävde en utredning om säkerhetsåtgärder mot olycksfall i yrkesarbete samt olycksfalls- och ålderdomsförsäkringar.¹² Detta blev inledningen till en lång period av diskussioner och utredningsarbete.

Arbetskadeförsäkringen är den äldsta socialförsäkringen och tillkom år 1901 genom lagen om ersättning vid olycksfall i arbetet inom industrin. Lagen utgjorde inte någon traditionell försäkringslag, utan påförde en skadeståndsskyldighet för arbetsgivaren. Ansvarret undgicks dock genom att arbetsgivaren försäkrade sig vid Riksförsäkringsanstalten.¹³ Arbetstagares försäkringsskydd, som hade varit föremål för omfattande diskus-

¹⁰ Dahlberg, 1994, s. 3 ff. och Classon, 1984, s. 23 ff.

¹¹ SOU 2000:3, s. 33 ff.

¹² Motion i Andra Kammaren n:o 11 väcktes år 1884 av riksdagsmannen och den liberala ledamoten av andra kammaren Adolf Hedin och innehöll förslag till olycksfalls- och ålderdomsförsäkring.

¹³ Se lag 1901:39 angående ersättning för skada till följd af olycksfall i arbetet, och Carlsson, m.fl. 2000, s. 2:2.

sioner sedan slutet av 1880-talet, infördes istället genom 1916 års lag om olycksfallsförsäkring. Försäkringen var obligatorisk och omfattade hela arbetsmarknaden.¹⁴ Syftet bakom lagstiftningen var att omständigheter som medförde att arbetstagaren inte längre kunde arbeta p.g.a. arbetsolyckor ansågs särskilt ömmande, eftersom arbetstagaren därmed inte kunde försörja sig eller sin familj. Skadan var "[...] icke en följd av naturens ordning".¹⁵ Det var också inom arbetsskadeförsäkringen som arbetsgivaravgiften första gången uppstod som finansieringskälla i början av 1900-talet.

År 1910 lades den första motionen om obligatorisk sjukförsäkring. Motionen föranledde dock inte någon åtgärd från riksdagens sida, eftersom tiden inte ansågs mogen för en obligatorisk sjukförsäkring. Detta trots att det sedan slutet av 1800-talet hade funnits en sjukkasselag som byggde på en frivillig anmälning till sjukkassa. Sjukförsäkringen diskuterades därefter vid ett flertal tillfällen utan resultat. Försäkringen var föremål för flera utredningar där även ett lagförslag utarbetades, men förslaget tillställdes aldrig riksdagen av statsfinansiella skäl.¹⁶

Den första allmänna pensionen infördes däremot år 1914. Det var en obligatorisk försäkring som omfattade i princip hela befolkningen. Pensionen inrättades för att de som tidigare arbetat i produktionen skulle slippa fattigvården när de blev gamla.¹⁷

"... att åt ålderstigna eller eljest invalida samhällsmedlemmar, som på grund av arbetskraftens nedsättning eller förlust ej längre hava sin försörjning, söka genom pensioner bereda en ekonomiskt tryggare och socialt värdigare form för understöd än som eljest måste lämnas av den allmänna fattigvården eller enskilda."¹⁸

Ålderspensionen var sammansatt av två delar. En del utgjordes av en försäkring liknande en privatförsäkring och den finansierades av den enskilde genom en avgift till ett premiereservsystem. Denna del byggde på en fonderingsprincip. Den enskilde pensionären skulle spara till sin egen pension. Pensionens utformning konstruerades också utifrån en sambandsprincip, där ett samband mellan förmånen och avgiften förutsattes. Finansieringsmodellen medförde att de som stod nära en pensionering eller hade låg inkomst betalade en liten avgift och fick därmed en låg pensionsersättning.¹⁹

¹⁴ Se det särskilda utskottets utlåtande 1900:1, s. 25 och Roos, JT 1991-92, s. 453-461.

¹⁵ Särskilda utskottets utlåtande 1990:1, s. 30.

¹⁶ SOU 1944:15, s. 56 ff.

¹⁷ Lag (1913:120) om allmän pensionsförsäkring. Se Classon, 1984, s. 67.

¹⁸ Prop. 1913:126, s. 25.

¹⁹ Pensionen kallades för avgiftspension, se SOU 1981:61, s. 121.

Den andra delen av pensionen vilade på behovsprincipen och var en understödsverksamhet som bekostades med allmänna medel. Det behovsprövade understödet var mycket lågt och räckte inte heller som försörjning till pensionären.²⁰ När pensionen infördes diskuterades också möjligheten att låta arbetsgivare betala ett arbetsgivarbidrag. Det skulle underlätta finansieringen eftersom avgiften närmast betraktades som en skatt. Detta ansågs dock inte lämpligt eftersom pensionen inte bara omfattade de som arbetade utan hela befolkningen.²¹ Utifrån ett könsperspektiv kan pensionen beskrivas som diskriminerande, bl.a. eftersom ersättningen bestämdes av de inbetalda avgifterna. Avgifterna var differentierade utifrån kön och inkomstrelaterade. Kvinnor, i synnerhet gifta kvinnor, betalade en lägre avgift och pensionen blev därmed lägre.²²

Diskussioner om skydd för de arbetslösa hade förts sedan slutet av 1800-talet och en frivillig försäkring som organiserades av fackförbunden tillkom.²³ Frågan om en arbetslöshetsförsäkring aktualiserades första gången i en motion år 1908.²⁴ Motionen avslogs och därefter följde ett omfattande utredningsarbete. Det skulle dröja drygt två decennier innan ekonomiskt skydd för arbetslösa reglerades i lagstiftningen.

3.1.2 Stabiliseringsfasen

Arbetskadeförsäkringen kom att omfatta även yrkessjukdomar när försäkringen utvidgades år 1930. Yrkessjukdomen skulle vara framkallad av vissa ämnen eller vissa sjukdomar som till övervägande del orsakats av arbetet.²⁵ Här uttalades att lagens syften och försäkringens viktigaste funktion var att de skadade erhöill sin rätt.²⁶ Eftersom det var arbetet som orsakade skada ansågs lagstiftningen vila på grundsatsen att varje yrkesverksamhet skulle bära de kostnader som dess utövande medförde.²⁷

Även pensionen förändrades och i den andra utvecklingsfasen kom pensionen att ersättas av folkpensionen enligt 1935 års folkpensionslag.²⁸

²⁰ SOU 1945:46, s. 123.

²¹ Prop. 1913:126, s. 6.

²² Prop. 1935:217, s. 116 ff. Se även Classon, 1984, s. 70 ff. och Abukhanfusa, 1987, s. 29 och s. 330.

²³ Hjälpens bestod vanligtvis av bidrag till resor till annan ort för att söka arbete.

²⁴ Se Höök, 1996, s. 60 f. och Bratthall och Stenberg, 1989, s. 22 ff. samt Dahlberg, 1979, s. 9 ff.

²⁵ Se lag (1929:131) om försäkring för vissa yrkessjukdomar. Enligt 1 § var det t.ex. bly, arsenik och kvicksilver som uppräknades. Även mjältbrandssmitta upptogs.

²⁶ Prop. 1926:109, s. 82.

²⁷ Riksdagens skrivelse 1929:190, s. 5 och prop. 1929:184, s. 28.

²⁸ Lag 1935:434 om folkpensionering.

Den gamla pensionen ansågs vara alltför knapp och många tvingades anlita fattigvården.

”En obligatorisk folkpensionering bör rimligen syfta till att bespara oförvitliga medborgare med ingen eller obetydlig inkomst förödmjukelsen att på ålderns dagar falla fattigvården till last eller för sin försörjning bliva beroende av anhörigas bistånd.”²⁹

Reformen innebar en principiell förändring av folkpensionens uppbyggnad. Det infördes en grundpension som utgick med ett fast belopp som var lika för alla. Därtill utgick en tilläggs pension som gjordes beroende av inbetalda avgifter.³⁰ I och med folkpensionen modifierades finansieringen så att endast en liten del av avgiften fonderades. Finansiering genom fondering kom därefter att helt överges vid folkpensionsreformen 1946. Folkpensionslagen innebar också att avgifterna till pensionen inte längre vara differentierade utifrån kön utan formellt lika för könen. Kvinnor fick dock en lägre pension än män, eftersom pensionen var uppdelad i en grundpension och ett inkomstgrundat tillägg.³¹

Under 1930-talet förbättrades sjukförsäkringen, men den byggde fortfarande på frivillig basis.³² Anslutningen till den frivilliga försäkringen var inte tillfredsställande och i början av 1940-talet var endast ca 32 procent av befolkningen över 15 år anslutna.³³

Försörjning under arbetslöshet var i början av 1930-talet fortfarande en fråga som låg utanför det allmännas ansvar.

”En längre tids arbetslöshet medför alltid risken av fullständigt socialt sammanbrott. I de fall, då familjeförsörjare drabbas av arbetslöshet, går sammanbrottet också ut över familjerna. Även om dessa icke upplösas, bliva de oftast svårt lidande; hemmen förfalla och barnens uppföstran försvåras.”³⁴

Samhället ansågs inte kunna vara likgiltig inför detta och efter 19 år av utredande infördes år 1935 den första arbetslöshetsförsäkringen.³⁵ Försäkringen var frivillig och lagen medförde att arbetslöshetskassorna fick ekonomiskt understöd från staten.³⁶ Den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen finansierades vid sin tillkomst genom statsbidrag och enskildas avgifter. Det föreslogs att arbetsgivarna skulle vara med och finansiera försäkringen för att produktionen skulle bidra till kostnaderna omkring

²⁹ Prop. 1935:217, s. 29.

³⁰ Prop. 1935:217, s. 29 f.

³¹ Abukhanfusa, 1987, s. 67 f.

³² Se lag (1931:280) om erkända sjukvård.

³³ Prop. 1946:312, s. 44 f. och 128 ff.

³⁴ Prop. 1933:209, s. 65.

³⁵ Prop. 1934:38. Jfr Abukhanfusa, 1987, s. 241 ff.

³⁶ Förordning (1934:264) om erkända arbetslöshetskassor.

arbetslösheten. Förslaget avslogs emellertid då det inte ansågs möjligt att kräva arbetsgivarens bidrag eftersom försäkringen var frivillig.³⁷ Förutom den frivilliga försäkringen fanns den statliga hjälpverksamheten vid arbetslöshet. Den var uppdelad i tre huvudformer och bestod av statliga och statskommunala reservarbeten, kontantunderstödsverksamhet och särskilda åtgärder i anledning av ungdomsarbetslöshet.³⁸ Anslutningen till den frivilliga försäkringen var inledningsvis dålig och ersättningen till de arbetslösa låg. Något som bl.a. kan förklaras med att ersättningen bestämdes indirekt av de försäkrade eftersom den erlagda avgiften avgjorde ersättningens storlek. År 1941 förbättrades försäkringen genom bl.a. höjda dagpenningbelopp och införande av barntillägg, vilket bidrog till en större anslutning.³⁹ Förutom barntillägget infördes också ett hustrutillägg, som år 1946 omvandlades till ett maketillägg.

3.1.3 Efterkrigsfasen

Det kom att dröja ända till år 1946 innan det beslutades om en allmän och obligatorisk sjukförsäkring som skulle ersätta den frivilliga sjukförsäkringen. På grund av statsfinansiella skäl kom dock försäkringen inte att träda i kraft förrän år 1955 efter vissa omarbetningar.⁴⁰ Idéerna om socialförsäkringar utformade med enhetsbelopp och enhetsavgifter dominerade reformpolitiken under 1940-talets senare hälft. Det först antagna förslaget innehöll en ersättningslösning med enhetsersättningar, som utgick från en minimistandardprincip. Beslutet från år 1944 realiserades dock aldrig och ett idéskifte i början av 1950-talet resulterade i att den omarbetade sjukförsäkringen byggde på inkomstbortfallsprincipen.⁴¹

Samtidigt infördes den första allmänna moderskapsförsäkringen som betraktades som en del av den allmänna sjukförsäkringen. Det första förslaget om en obligatorisk moderskapsförsäkring från år 1908 hade bemötts med skepsis p.g.a. "försäkringsriskens beskaffenhet". Det var gifta kvinnor som födde barn och dessa kvinnor förutsattes inte arbeta.

"För många av de avgiftspliktiga arbeterskorna skulle det säkerligen kännas som en orättvisa att tvingas att av sin knappa lön avstå en del för att därigenom tillförsäkras understöd vid en eventualitet, som tedde sig såsom mer eller mindre osannolik."⁴²

³⁷ Andra lagutskottets utlåtande 1934:37, s. 48 f.

³⁸ Se 10 § hjälpkungörelsen.

³⁹ Prop. 1941:214, s. 23 ff.

⁴⁰ Lag (1947:1) om allmän sjukförsäkring och prop. 1953:178.

⁴¹ Se SOU 1952:39 och prop. 1953:178.

⁴² Prop. 1926:112, s. 10.

Det ansågs inte heller lämpligt att moderskapsförsäkringen skulle ha företräde framför andra sociala ändamål och en obligatorisk moderskapsförsäkring skulle därför föregås av en obligatorisk sjukförsäkring. Istället infördes ett frivillig moderskapsskydd, som förekom i olika tappningar fram till införandet av den allmänna moderskapsförsäkringen.⁴³ De riktlinjer som angavs vid försäkringens införande var i huvudsak tre. För det första ansågs moderskapsförsäkringen vara en förutsättning p.g.a. den arbetsrättsliga förbudslagstiftningen.

”Det lagfästa förbudet för barnaföderskor att utföra individuellt arbete under tiden närmast efter nedkomsten kom till som en av våra första socialpolitiska åtgärder i moderna mening och är betingat av både sociala och medicinska hänsyn.”⁴⁴

En andra riktlinje var befolkningspolitiska skäl, i syfte att minska eller förhindra aborter. Den tredje riktlinjen tog sin utgångspunkt i svårigheterna att avgöra om krämpor under graviditet eller efter förlossning utgjorde en sjukdom eller kunde betraktas som normala fysiska besvär. Fanns det inget ekonomiskt skydd vid havandeskap eller efter förlossning skulle benägenheten att betrakta detta som sjukdom bli större, vilket skulle få oönskade psykologiska konsekvenser och medföra ökade kostnader i sjukförsäkringen.

Till skillnad från många andra länder infördes den obligatoriska sjukförsäkringen sent i Sverige, trots att flertalet andra socialförsäkringar redan blivit obligatoriska. Den första sjukförsäkringen togs aldrig i användning bl.a. för att kostnaderna var alltför betungande. När den allmänna sjukförsäkringen till slut infördes år 1955 kom därför arbetsgivaravgiften till en mer generell användning. Avgiften kallades arbetsgivarbidrag och motiverades med samordningen mellan arbetsskador och sjukförsäkring.⁴⁵ Ett annat argument var att det vid internationella jämförelser framgick att andra länder uttog en avgift av arbetsgivaren för att finansiera sjukförsäkringen. Om finansieringen skulle åläggas de försäkrade befarades att avgifterna skulle bli alltför ansträngande. Det ansågs vidare ligga i arbetsgivarens intresse att finansiera delar av sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna.

”Att så sker synes naturligt eftersom det för arbetsgivarna måste vara ett betydande intresse att deras anställda är tillförsäkrade det skydd, som en effektiv sjukpenningförsäkring erbjuder.”⁴⁶

⁴³ Abukhanfusa, 1987, s. 158 ff.

⁴⁴ Prop. 1954:144, s. 80.

⁴⁵ Prop. 1953:178, s. 154 ff.

⁴⁶ SOU 1952:39, s. 203.

Lagen om yrkesskadeförsäkringen infördes år 1954 och ersatte därmed tidigare lagar.⁴⁷ Den nya lagen innebar en förbättring genom att personkretsen vidgades och fler sjukdomar blev ersättningsgilla. Försäkringen samordnades dessutom med sjukförsäkringen.⁴⁸

Folkpensionen var, trots reformeringen år 1935 och ytterligare förstärkningar genom höjda pensionsbelopp och dyrtidstillägg, alltså så låg att det inte gick att upprätthålla en skälig levnadsnivå.⁴⁹ Folkpensionen reviderades därför år 1948 med syftet att höja pensionärernas levnadsstandard.⁵⁰ Den nya folkpensionen finansierades nästan uteslutande med allmänna skatter. Pensionsavgifterna behölls dock av både statsfinansiella och psykologiska skäl. Det ansågs viktigt att den enskilde kände att denne bidrog till sin försörjning vid ålderdomen, även om bidraget var litet.⁵¹ Pensionsförmånen var dock oberoende av erlagda avgifter och därmed hade sambandsprincipen mellan förmån och avgift brutits.

I början av 1960-talet samordnades ett flertal av de sociala försäkringarna i lagen om allmän försäkring och avgiftsreglerna infogades i ett särskilt kapitel, där arbetsgivarbidraget kom att kallas arbetsgivaravgifter. Det gjordes en genomsyn av sjukförsäkringen och stora delar av den då gällande sjukförsäkringslagen togs in i lagen om allmän försäkring.

Det kom att dröja till år 1960 innan pensionen utvidgades till att omfatta också tjänstepension. Detta skedde genom införandet av den allmänna tilläggspensionen (ATP) och motiven att införa pensionen var flera. Framförallt ansågs den fylla en lucka i socialförsäkringssystemet beträffande stöd vid ålderdomen. Huvudmotivet var att åstadkomma förbättrade ekonomiska förhållanden för äldre.⁵² En bärande princip var att alla skulle få ett tillskott till folkpensionen som stod i proportion till den inkomst som de haft under sitt yrkesverksamma liv.⁵³ Många privatanställda arbetare omfattades inte av någon avtalsreglerad pension och tilläggspensionen skulle därför tjäna som en utjämning mellan olika grupper av förvärvsarbetare.⁵⁴

ATP-reformen var en mycket omdiskuterad politisk fråga. Pensionsbeslutet föregicks av en folkomröstning i oktober år 1957. Majoritetens

⁴⁷ Lag (1954:243) om yrkesskadeförsäkring.

⁴⁸ Prop. 1954:60, s. 58 ff.

⁴⁹ Prop. 1946:220, s. 106 f. och s. 120.

⁵⁰ Lag (1946:431) om folkpensionering.

⁵¹ Prop. 1946:220, s. 120 och SOU 1945:46, s. 126.

⁵² Prop. 1959:100, s. 55.

⁵³ Prop. 1993/94:250, s. 29.

⁵⁴ Prop. 1993/94:250, s. 13.

åsiikt var att rätten till tilläggspension för alla löntagare skulle lagfästas och en frivillig försäkring för andra förvärvsarbetare skulle upprättas.⁵⁵ Oenighet i riksdagen ledde dock till dess upplösning och nyval utlystes. Därefter utarbetades ett nytt förslag vilket slutligen antogs av riksdagen.⁵⁶ Kritiken mot det första förslaget utgjordes bl.a. av att det inte förelåg något försäkringsmässigt samband mellan avgifter och förmåner.

”Ingen som helst hänsyn toges till att avgifter faktiskt erlagts med helt olika belopp för var och en av dem, och att de därför indirekt, genom den tillbakahållande och begränsande effekt på lönestegringar pensionsavgiften medfört, gjort helt olika ekonomiska uppoffringar för sin pension. Ett pensionssystem, som skulle leda till sådana resultat, kan icke inge förtroende.”⁵⁷

I och med tilläggspensionens genomförande fick inkomstbortfallsprincipen en mycket framträdande position i socialförsäkringen, eftersom en stor del av ålderspensionen knöts till storleken av den förvärvsinkomst som pensionären tjänat under sitt yrkesverksamma liv. Det innebar att pensionen i princip inte var beroende av den avgift som erlagts utan av förvärvsinkomstens storlek. ATP-systemet var helt avskilt från statsbudgeten och finansierades genom arbetsgivaravgifter, egenavgifter och avkastning från AP-fonden.⁵⁸ Motivet att använda arbetsgivaravgifter som finansieringskälla var det ansvar som arbetsgivaren ansågs ha för sina anställda. ”[...] ett mera allmänt ansvar från arbetsgivarnas sida gentemot löntagarna”.⁵⁹

3.1.4 Reformeringsfasen

Reformeringsfasen medförde i sig inte några större principiella förändringar i socialförsäkringssystemet. Reformerna innebar att det befintliga systemet byggdes ut, särskilt avseende ersättningsarnas storlek och vilka som skulle omfattas.

I början av 1970-talet genomfördes en stor sjukförsäkringsreform.⁶⁰ Genom den upphävdes bl.a. det gamla systemet med sjukpenningklas-

⁵⁵ Prop. 1958:55, s. 77.

⁵⁶ Prop. 1959:100 följde på princippropositionen 1958:55.

⁵⁷ Särskilda utskottets utlåtande nr 1 år 1958, s. 166 f.

⁵⁸ Prop. 1993/94:250, s. 17.

⁵⁹ Prop. 1958:55, s. 88.

⁶⁰ Reformen bestod av flera delar, där översynen av sjukpenningen var en del. En annan mycket viktig del bestod av att moderskapspenningen ersattes av föräldraförsäkringen. Se bl.a. prop. 1973:46 och prop. 1973:47.

ser.⁶¹ Istället infördes begreppet sjukpenninggrundande inkomst som direkt knöt an till den inkomst som sjukpenningen avsåg att ersätta. Vidare kom sjukpenningen att beskattas som inkomst och utgjorde därmed underlag för ATP.⁶²

Moderskapsförsäkringen ersattes år 1974 av föräldraförsäkringen och därigenom förbättrades stödet till barnfamiljerna samtidigt som jämställdheten underströks.

”Samhällets stöd till barnfamiljerna måste fortlöpande omprövas och vidareutvecklas. En aktiv familjepolitik behövs för att främja ökad jämställdhet mellan barn med olika uppväxtmiljö, mellan inkomstsvaga och inkomststarka grupper av barnfamiljer och mellan män och kvinnor. Fortsatta förstärkningar av det ekonomiska stödet, främst till de grupper av barnfamiljer och i de skeden under en barnfamiljs livscykel när behoven är störst, är motiverade både för föräldrarnas och för barnens del. Den ökade förvärvsverksamheten bland gifta kvinnor förbättrar familjernas ekonomi, samtidigt som den medför behov av samhällets insatser i form av dels utbyggd barnomsorg, dels kompensation för inkomstbortfall i de situationer då en av föräldrarna måste stanna hemma för att ta vård om barnen. Familjepolitiken ska möta dessa behov och inom den ramen medverka till jämställdhet mellan föräldrarna.”⁶³

Under 1950-talet och 1960-talet genomgick arbetslöshetsförsäkringen ett antal förändringar innan den stora revisionen av försäkringen år 1974.⁶⁴ Den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring innebar bl.a. en förlängd ersättningstid och att ersättningen blev skattepliktig.⁶⁵ Revisionen ledde till den försäkring som än i dag utgör basen för arbetslöshetsförsäkringen.⁶⁶ Försäkringen förblev dock frivillig. I samband med den nya lagen infördes också en ny lag om kontant arbetsmarknadsstöd. Avsikten var att det primära ansvaret för bedömningen av arbetssökandens ekonomiska stödbehov skulle ligga hos statliga arbetsmarknadsorgan.

⁶¹ Sjukpenningklasserna innebar att den som hade en inkomst av förvärvsarbete över en viss summa inplacerades i en sjukpenningklass. Det fanns 21 klasser och inplaceringen i dem gjordes utifrån den försäkrades inkomst. (Prop. 1973:46, s. 52 ff.). Systemet hade både fördelar och nackdelar. Den största fördelen var av administrativ art. Den största nackdelen var de stora skillnader i kompensationsgraden som fanns inom varje sjukpenningklass, vilket medförde stora tröskeleffekter.

⁶² Prop. 1973:46, s. 95.

⁶³ Prop. 1973:47, s. 36.

⁶⁴ Bl.a. för att underlätta finansieringen infördes under krigsåren ett kristillägg som under 1950-talet ersattes med ett fast statsbidrag. Under 1960-talet anpassades försäkringen till en femdagarsvecka. Se SOU 1971:42, s. 72 ff.

⁶⁵ Lag (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring. Se vidare prop. 1973:56.

⁶⁶ Höök, 1996, s. 62 ff.

Yrkesskadeförsäkringen ersattes år 1977 av den nu gällande arbetsskadeförsäkringen.⁶⁷ Härmed togs den tidigare förteckningen över ersättningsgrundande yrkessjukdomar bort och ersattes av en generell beskrivning av arbetsskador, såsom alla skador och sjukdomar som har uppstått p.g.a. olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. Begreppet arbetskada vidgades och det ansågs föreligga ett kausalsamband mellan skadan och arbetsmiljön, om inte starka skäl talade emot.⁶⁸

Vid sjukförsäkringens reformering blev de delar av socialförsäkringen som kompenserade inkomstbortfall att betrakta som skattepliktig inkomst.⁶⁹ Det diskuterades redan i samband med den obligatoriska sjukförsäkringen år 1955 och återigen när den allmänna försäkringen infördes år 1963.⁷⁰ Av uppbördstekniska och andra praktiska skäl ansågs det inte vara möjligt att göra sjukpenningen skattepliktig. Motiven till att delar av socialförsäkringen kom att skatteläggas var flera.⁷¹ Den skattefria sjukpenningen kunde leda till en överkompensation som framförallt gynnade korttidssjukskrivna. Skattefriheten medförde att de genom beskattningen redovisade inkomsterna inte stod i överensstämmelse med de faktiska inkomster som förelåg vid t.ex. sjukdom. Vilket i sin tur medförde att andra bidrag som gjordes beroende av beskattad inkomst utgick trots att det inte var motiverat. En beskattning skulle därför leda till en mer rättvisande jämförelse mellan olika personers inkomstförhållanden.⁷² Rättviseargumentet var tydligt framträdande i departementschefens argumentation i lagförslaget som föregick ändringen.

”Enligt min uppfattning innebär en övergång till beskattning av sjukpenning, arbetslöshetsersättning och utbildningsbidrag ett viktigt steg i riktning mot en bättre samordning och därmed större rättvisa inom hela systemet för trygghets- och fördelningspolitik som skatte-, bidrags- och socialförsäkringssystemet utgör.”⁷³

Avsikten med att beskatta bl.a. sjukpenningen var att uppnå en mer direkt anknytning mellan graden av kompensation och inkomst. Ersättningarna påverkade också den taxerade inkomsten som utgjorde underlag för andra bidrag och förmåner. Ett system med beskattad sjukpenning rymde därmed många fördelar.⁷⁴ Även ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen

⁶⁷ Lag (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

⁶⁸ Prop. 1975/76:197, s. 1 ff.

⁶⁹ Se prop. 1973:49, s. 43 ff.

⁷⁰ Prop. 1962:90, s. 275 och SOU 1972:60, s. 87 ff.

⁷¹ Se prop. 1973:46, s. 95 f. och prop. 1973:49, s. 43 ff.

⁷² Prop. 1973:49, s. 46 f.

⁷³ Prop. 1973:49, s. 47.

⁷⁴ Prop. 1973:46, s. 95.

blev skattepliktig vid detta tillfälle. Det gjordes för att ersättningen skulle bättre anpassas till det inkomstbortfall som ersattes.⁷⁵ Pensionen blev inte fullt ut beskattningsbar förrän år 2003, när det särskilda grundavdraget för pensionärer togs bort. Pensionen beskattas numera från första krona och det kompenseras genom höjda pensioner.⁷⁶

Under 1970-talet tillkom ett flertal socialavgifter, som hade till syfte att finansiera inte bara socialförsäkringen utan även reformer på helt andra samhällsområden. Avgifterna hade också till syfte att kompensera statens inkomstförlust när den allmänna varuskatten ersattes med mervärdes-skatt. Under 1970-talet beslutades också att delvis finansiera arbetslöshetsförsäkringen genom arbetsgivaravgifter.⁷⁷ Trots att försäkring fortfarande var frivillig skulle den finansieras med tvingande arbetsgivaravgifter. Införandet av arbetsgivaravgifterna motiverades med

”[a]tt staten idag har ett primärt ansvar utesluter dock inte att även arbetsgivarnas ansvar för arbetslöshetens förekomst och omfattning kommer till uttryck.”⁷⁸

I anslutning till arbetsgivaravgifternas ökning, minskade egenavgifterna. Genom att slopa sjukförsäkringsavgiften för löntagare och istället höja sjukförsäkringsavgiften för arbetsgivare ansågs både förenklingssträvanden och rättvisekrav tillgodoses.⁷⁹

Mot slutet av 1970-talet var socialavgiftssystemet mycket heterogent och svårt att överblicka. Det berodde bl.a. på att avgifterna i princip beräknades var för sig och att de materiella bestämmelserna var spridda i en mängd författningar.⁸⁰ Behovet av förenklingar gjorde att en avgiftsreform genomfördes i början av 1980-talet, som resulterade i lagen om socialavgifter.⁸¹ Reformen innebar inte några större principiella förändringar förutom avseende sambandet mellan ATP-avgiften och pensionsförmånens underlag.⁸²

⁷⁵ Prop. 1973:56, s. 172.

⁷⁶ Bestämmelserna om särskilt grundavdrag 63 kap. 6–10 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) (IL) upphörde den 1 januari 2003. Pensioner beskattas härefter i samma ordning som förvärvsinkomster. Se prop. 2001/02:119, s. 48.

⁷⁷ Lag (1973:372) om arbetsgivaravgift till arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet.

⁷⁸ Prop. 1973:56, s. 224.

⁷⁹ Prop. 1974:132, s. 70 f.

⁸⁰ Prop. 1980/81:178, s. 58 f.

⁸¹ Lag (1981:691) om socialavgifter (GSAL).

⁸² Basbelopps- och maximiavdraget vid beräkningen av ATP-avgiften slopades. Se närmare om sambandsprincipen i kapitel 4.

3.1.5 Besparingsfasen

I samband med skattereformen i början av 1990-talet fastslogs den principiella hållningen att all arbetsersättning och inkomst av näringsverksamhet skulle beläggas med någon form av socialavgifter. Även om socialavgiften huvudsakligen betraktades som en skatt ansågs det finnas ett visst samband mellan socialavgifter och socialförsäkringsförmåner. Därför beslutades att endast inkomster som var förmångivande i socialförsäkringssystemet skulle belastas med socialavgifter. I skattereformen eftersträvades neutralitet i beskattningshänseende. Inkomster som inte var förmångivande skulle därför skattläggas motsvarande skattedelen i socialavgifterna. Därför infördes den särskilda löneskatten som belastar inkomster vilka inte ger rätt till socialförsäkringsförmåner.⁸³

En annan finansiell förändring under 1990-talet var återinförandet av egenavgifter. Det gjordes bl.a. för att kostnaderna för socialförsäkringen hade skjutit i höjden och att de statliga finanserna var ansträngda. Dessutom ansågs det bristande sambandet mellan förmåner och avgifter vara ett problem som delvis kunde åtgärdas genom egenavgifter. Sjukförsäkringsavgiften var den först införda allmänna egenavgiften. Kort därefter tillkom pensionsavgiften för att ge pensionssystemet en mer försäkringsmässig karaktär.

”Det främsta motivet enligt detta synsätt för att införa en egenavgift även inom pensionssystemet är en strävan att på så sätt för de försäkrade synliggöra kostnaderna för det inkomstskydd för ålderdomen som det offentliga pensionssystemet ger. Idag är kostnaderna för pensioner – i likhet med det övriga försäkringsskydd som socialförsäkringen ger – i hög grad dolda för den enskilde genom att de finansieras med arbetsgivaravgifter. Förmånerna är i grunden individuella, men de är inte förenade med någon avgift som individen betalar utan finansieringen är en kostnad för arbetsgivaren. Sambandet mellan avgift och förmån är svagt inte bara i ekonomisk mening utan även formellt.”⁸⁴

Sjukförsäkringsavgiften ingick som en del i finansieringen av sjukförsäkringen och betalades av var och en som hade förmånsgrundande inkomst av tjänst eller näringsverksamhet. Pensionsavgiften delfinansierade pensionerna.⁸⁵ Den 1 januari 1998 omvandlades sjukförsäkringsavgiften till en allmän pensionsavgift och den tidigare pensionsavgiften upphörde.⁸⁶

⁸³ SOU 1994:20, s. 156 och prop. 1989/90:110, s. 370 ff.

⁸⁴ SOU 1994:20, s. 435.

⁸⁵ Sjukförsäkringsavgiften uppgick till 5,95 procent av underlaget och pensionsavgiften uppgick till en procent.

⁸⁶ Lag (1994:1744) om allmän pensionsavgift. I och med detta ändrades rubriken till lagen från att tidigare ha kallats lag om allmänna egenavgifter.

Under slutet av 1990-talet finansierade intäkterna från socialavgifterna och allmänna egenavgifter omkring 90 procent av de förmåner de var avsedda att bekosta.⁸⁷

En annan förändring under 1990-talet var införandet av en arbetsgivarperiod i sjukförsäkringen.⁸⁸ Arbetsgivarinträde är en mycket vanlig företeelse i ett europeiskt perspektiv och infördes i Sverige genom sjuklönen.⁸⁹ Under den anställdes första 14 dagar av sjukfallet behåller arbetstagaren viss del av den lön och andra anställningsförhållanden som skulle ha utgått om arbetsuppgifterna utförts. Motiven till att införa sjuklönesystemet var flera.⁹⁰ Lagstiftaren utgick bl.a. från att arbetsgivaren därmed skulle verka för en bättre arbetsmiljö och ta ett ökat ansvar för arbetstagarnas rehabilitering. Även försäkringskassornas administrationskostnader för de korta sjukfallen gavs som förklaring. En annan orsak torde säkerligen ha varit sjukförsäkringens kostnader och den besparing som sjuklönen utgjorde för staten. Arbetsgivarna kompenserades med en sänkning av arbetsgivaravgiften till sjukförsäkringen.⁹¹

Arbetssskadeförsäkringen förändrades och definitionen av och beviskraven för begreppet arbetsskada ändrades år 1993. Sambandet mellan skadan och arbetsmiljön förutsattes inte längre, utan det måste bevisas.⁹² Motivet till skärpningen var att kombinationen av ett generellt arbetsskadebegrepp och en mycket generös bevisregel hade lett till svårigheter att upprätthålla en klar avgränsning mellan arbetsrelaterade och icke arbetsrelaterade sjukdomar.⁹³ Förändringen i beviskraven medförde att lagen fick kritik ur jämställdhetsperspektiv. Kvinnor drabbas oftare av sjukdomar orsakade av arbetet än män och dessa är betydligt svårare att bevisa än olycksfall. Dessutom får kvinnor sina arbetsskador godkända i lägre utsträckning än män.⁹⁴

”Sammantaget finns det klara tecken som tyder på att kvinnor har drabbats särskilt av de skärpta bevisreglerna.”⁹⁵

Vid översynen av lagen diskuterades möjligheten att införa olika bestämmelser för kvinnor och för män. Eftersom svensk lag endast i undantags-

⁸⁷ Prop. 1997/98:1, s. 163.

⁸⁸ Se lag (1991:1047) om sjuklön.

⁸⁹ Palme och Sjöberg, 2002, s. 357.

⁹⁰ Prop. 1990/91:181, s. 27 ff.

⁹¹ Sjukförsäkringsavgiften sänktes från 10,10 procent till 8,20 procent.

⁹² Prop. 1992/93:30 och Edebalk, m.fl. 1998, s. 84 ff.

⁹³ Prop. 1992/93:30, s. 23 ff.

⁹⁴ RFV Anser 2001:3, s. 95 ff.

⁹⁵ Prop. 2001/02:81, s. 35.

fall är könsspecifik förkastades förslaget.⁹⁶ Istället förändrades bevisreglerna genom sänkta beviskrav år 2002.⁹⁷

Ett nytt pensionssystem introducerades i slutet av 1990-talet. Folkpensionen och ATP ersattes av den nya pensionen som innehåller inkomstpension, premiepension och garantipension. Pensionsreformen föranleddes av att det gamla systemet uppvisade ett antal brister.⁹⁸ Regelverket befanns inte vara överskådligt och förutsägbart och systemet bedömdes inte vara hållbart utifrån olika samhällsekonomiska förutsättningar. Pensionen ansågs inte uppmuntra till sparande i tillräcklig utsträckning och den förmånsbestämda utformningen av försäkringen krävde att avgifterna höjdes i betydande omfattning. En annan viktig slutsats var att pensionen måste uppfattas som rättvis i förhållande mellan olika individer och beträffande omfördelning mellan generationer. Den rättvisan ansågs saknas i det gamla systemet. Den kanske allvarligaste kritiken mot den gamla pensionen var att systemet inte betraktades som samhällsekonomiskt försvarbart. Ett pensionssystem ska bidra till sparandet och stimulera arbetsutbudet, vilket ATP:n inte ansågs göra. Den saknade en långsiktig tryggad finansiering p.g.a. att avgiftsuttaget inte var tillräckligt. Förmånerna var inte heller följ samma mot den samhällsekonomiska utvecklingen.⁹⁹ Det nya pensionssystemet utformades i avsikt att vara följ sammt med den samhällsekonomiska och den demografiska utvecklingen. Ett annat syfte med reformen var att stärka sambandet för den enskilde mellan förmån och avgift.¹⁰⁰ Som en markering av pensionssystemets autonomi och förnyelse återfinns reglerna om pensionen inte längre i lagen om allmän försäkring utan i fristående lagar.¹⁰¹

År 1998 genomgick arbetslöshetsförsäkringen genomgripande förändringar. Försäkringen slogs samman med det kontanta arbetsmarknadsstödet och det bildades en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring, som består av en grundförsäkring och en frivillig inkomstbortfallsförsäkring.¹⁰² Grundförsäkringen utgår till alla arbetslösa oavsett tidigare bindning till arbetsmarknaden. I syfte att stärka försäkringens effektivitet gjordes några förändringar i försäkringen år 2001. Kraven på den arbetslöse har skärpts, bl.a. genom att arbetssökandet måste vidgas

⁹⁶ Prop. 2001/02:81, s. 39.

⁹⁷ Prop. 2001/02:81, s. 40 ff. Se närmare avsnittet om arbetsskadeförsäkringen i kapitel 5.

⁹⁸ Se prop. 1993/94:250.

⁹⁹ Prop. 1993/94:250, s. 18 ff.

¹⁰⁰ Prop. 1993/94:250, s. 45 ff.

¹⁰¹ Se lag (1998:702) om garantipension och lag (1998:674) om inkomstgrundande ålderspension (LIP).

¹⁰² Se prop. 1996/97:107, s. 114 ff. och lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

såväl yrkesmässigt som geografiskt.¹⁰³ Principiellt vilar dock arbetslöshetsförsäkringen på samma grund som den första försäkringen från år 1934.¹⁰⁴ Det innebär att försäkringen även fortsättningsvis betraktas som frivillig.

Förändringarna i socialförsäkringssystemet under 1990-talet innebar sammantaget ett ökat utrymme för kompletteringar av socialförsäkringen inom det privata försäkringsområdet.¹⁰⁵

3.2 Socialförsäkringen EU-anpassas

År 2001 infördes den nya socialförsäkringslagen.¹⁰⁶ Den innebär att de förmåner som ingår i socialförsäkringen delas in i bosättnings- respektive arbetsbaserade försäkringar.¹⁰⁷ Uppdelningen av socialförsäkringen medför att vissa delar av försäkringen tillfaller den som förvärvsarbetar i landet och andra delar till den som är bosatt i landet.

Tidigare förekom olika villkor för att omfattas av försäkringen. Det kunde gälla medborgarskap eller anslutning till försäkringskassa. Dessa försäkringsvillkor är numera upphävdade och istället gäller de enhetliga försäkringsvillkoren bosättning eller arbete. Det anses vara

”[...] mer ändamålsenligt att låta svensk socialförsäkring omfatta dem som har en *faktisk* anknytning till Sverige, såsom bosättning eller arbete, än dem som har endast en *formell* anknytning, såsom medborgarskap.”¹⁰⁸

Tudelningen är en anpassning till EG-rätten och tillämpningen av systemen för social trygghet, där behov av den sociala tryggheten inte ska utgöra ett hinder för den fria rörligheten av arbetskraft.¹⁰⁹ Uppdelningen av förmåner utgjorde också ett led i strävandena efter att renodla försäkringssystemet så att orsakerna till behovet av förmånerna är avgörande. Ersättning till den som är sjuk ska utgå ur sjukförsäkringen och förmåner till arbetslösa ur arbetslöshetsförsäkringen o.s.v. Ersättning ur t.ex. sjukförsäkringen ska inte utgå till den som inte kan arbeta av andra skäl

¹⁰³ Prop. 1999/2000:139, s. 52 ff.

¹⁰⁴ Förändringarna från försäkringens införande och fram till 1980-talet var inte stora, enligt Abukhanfusa, 1987, s. 270 f. Något avvikande från de principerna märks inte heller i de efterföljande reformerna. Se närmare försäkringens uppbyggnad i avsnittet om ohälsa och arbetslöshet i kapitel 5.

¹⁰⁵ Grip, 2001, s. 120.

¹⁰⁶ Socialförsäkringslagen (1999:799), (SofL).

¹⁰⁷ Uppdelningen som görs i socialförsäkringslagen anknyter till EG-rätten. 1 § SofL.

¹⁰⁸ Prop. 1998/99:119, s. 82.

¹⁰⁹ Förordningen (EEG) nr 1408/71 avser den sociala tryggheten när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

än sjukdom. Mindre hänsyn ska därmed tas till andra faktorer som t.ex. utbildning, ålder och bosättningsförhållanden. Syftet med renodlingen var att skapa effektivitetsvinster och uppnå besparingar för staten. Mäniskor förutsatt få mer adekvat hjälp för sina problem om orsaken till försörjningshindret tydligt framgår. Dessutom anses renodlingen ge en tydligare bild av samhällets kostnader.¹¹⁰

”Man uppnår med en sådan ordning även en bättre överensstämmelse mellan socialförsäkringsavgifter och försäkringsförmåner.”¹¹¹

Rätten till försäkringen uppkommer således genom arbete eller bosättning.¹¹² Den bosättningsbaserade försäkringen börjar gälla fr.o.m. att den enskilde är bosatt i landet och därmed har sin hemvist i landet.¹¹³ Den arbetsbaserade försäkringen gäller fr.o.m. anställningen eller arbetet börjar.¹¹⁴ Bortsett från bestämmelserna om när försäkringen börjar gälla kan enskilda försäkringar innehålla kvalifikationsregler som gör att försäkringsersättningar inte utges direkt, trots att den enskilde omfattas av försäkringen.¹¹⁵

Den bosättningsbaserade delen av försäkringen upphör när den enskilde inte längre är bosatt i landet. Inom den arbetsrelaterade försäkringen finns en viss efterskyddstid, vilket innebär att försäkringen fortsätter att gälla viss tid efter det att arbetet upphört. Den tiden är normalt tre månader, utom när det gäller sjuk- och aktivitetsersättningen där efterskyddstiden uppgår till ett år.¹¹⁶ Det generella efterskyddet infördes för att det inte ansågs rimligt att de som inte är förvärvsverksamma under en kort tid p.g.a. byte av anställning blir utan försäkringsskydd.¹¹⁷

De bosättnings- och arbetsbaserade förmånerna är indelade i olika försäkringar och bidrag. Socialförsäkringslagen innehåller dock inte några materiella bestämmelser avseende de specifika förmånerna, utan hänvisar till de lagar som i sin tur reglerar enskilda försäkringar. Anpassningen till EG-rätten innebär därför inte några större förändringar för enskilda försäkringsförmåner. I lagen om allmän försäkring finns bestämmelser om sjukförsäkring, föräldraförsäkring och sjuk- och aktivitetsersättning.

¹¹⁰ Prop. 1996/97:28, s. 9 och Stendahl, 2002, s. 163.

¹¹¹ Prop. 1998/99:119, s. 79.

¹¹² 3 kap. 1 § och 4 § SoFL.

¹¹³ Hemvisten är där dygnsvilan sker. Den som kommer till Sverige bedöms vara bosatt här om personen kommer att ha dygnsvilan i landet under minst ett år. Se 2 kap. 1 § SoFL och RFV Vägledning 2000:2, s. 17 ff.

¹¹⁴ 2 kap. 7 § och 3 kap. 6 § SoFL.

¹¹⁵ Se närmare kapitel 5, där enskilda förmåner beskrivs mer ingående.

¹¹⁶ 3 kap. 6 § 2 st. SoFL.

¹¹⁷ Prop. 1998/99:119, s. 115 ff.

Lagen innehåller också bestämmelser om rehabilitering. Förmånerna i lagen om allmän försäkring är av både bosättnings- och arbetsbaserade art och varierande sinsemellan. Ett enhetligt försäkringsbegrepp saknas och förmånernas rättsliga karaktär skiftar. En gemensam grund för några av dessa försäkringar är emellertid att de ersätter någon form av förlorad inkomst. Där utöver finns ett flertal lagar som reglerar enskilda förmåner, där behov, försörjning eller inkomst är grundläggande förutsättningar för rätten till dem.

Socialförsäkringslagens uppdelning av socialförsäkringen grundas på principen om att förmånerna ska vara oberoende av varandra.¹¹⁸ Uppdelningen har dock inte medfört detta. I den indelning som görs i socialförsäkringslagen kan en enskild försäkring ingå både i den bosättnings- och arbetsbaserade försäkringen och innehålla försörjningsrelaterade, behovsrelaterade och inkomstrelaterade delar.

3.2.1 Bosättningsbaserade försäkringar

Förmånerna inom den bosättningsbaserade delen av socialförsäkringen är i hög utsträckning ersättningar på garantinivå. Nivån ska ge en form av minimistandard. Flertalet av förmånerna har emellertid karaktären av behovsprövade bidrag, där inkomst eller handikapp kan vara avgörande. Andra förmåner är av generell karaktär som utgår med samma belopp till alla i en viss personkrets oavsett behov.

De bosättningsbaserade försäkringarna som anges i socialförsäkringslagen utgörs av både vissa ersättningar enligt lagen om allmän försäkring och andra ersättningar.¹¹⁹ Förmånerna i lagen om allmän försäkring är sjukvårdsersättningar enligt kapitel två, föräldrapenning på grundnivå, sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning samt rehabilitering och särskilt bidrag enligt kapitel 22. Det gemensamma för dessa förmåner, förutom sjukvårdsersättningen och rehabiliteringen, är att de uppgår till miniminivåer och är avsedda för dem som inte omfattas av den inkomstrelaterade ersättningen. Utöver förmånerna enligt lagen om allmän försäkring återfinns barnbidrag, bostadsbidrag, underhållsstöd, garantipension, särskilt pensionstillägg och viss efterlevandepension och efterlevandestöd i de bosättningsbaserade försäkringarna. Andra typer av förmåner inom den bosättningsbaserade delen utgörs av adoptionsbidrag, vårdbidrag och handikappersättning, assistansersättning och bilstöd till handikappade.

¹¹⁸ Prop. 1998/99:119, s. 101.

¹¹⁹ Se 3 kap. 1–2 § SofL.

Ersättningarna från den bosättningsbaserade socialförsäkringen består av olika typer av förmåner. Föräldraförsäkringen innehåller en föräldrapenning på grundnivå.¹²⁰ Grundnivån är lika för alla och utfaller till den som inte har någon inkomst. Därmed är grundnivån i föräldraförsäkringen ett försörjningsrelaterat stöd.

Sjuk- och aktivitetsersättning har fr.o.m. år 2003 ersatt förtidspensionen. Ersättningen ingår inte längre i pensionssystemet utan är en del i sjukförsäkringssystemet.¹²¹ Den bosättningsbaserade sjuk- och aktivitetsersättningen är utformad som ett garantibelopp och är därmed en försörjningsbaserad förmån.¹²²

”Den garanterade nivån bör säkerställa att alla försäkrade som drabbas av sjukdom eller funktionshinder tillförsäkras en rimlig levnadsstandard.”¹²³

Rehabilitering och särskilt bidrag enligt 22 kapitlet i lagen om allmän försäkring är också en del av den bosättningsbaserade försäkringen. Rehabiliteringen är arbetsinriktad och har till syfte att återge arbetsförmågan till den som drabbats av sjukdom och därmed förutsättningar att kunna försörja sig själv. Rehabiliteringsersättningen täcker förlorad arbetsförtjänst men eftersom de bosättningsbaserade förmånerna inte avser inkomstbortfall utgår endast det särskilda bidraget. Det särskilda bidraget avser kostnader som kan uppstå i samband med rehabilitering.¹²⁴

Barnbidraget är ett generellt, icke behovsprövat bidrag som utgår till barn under 16 år.¹²⁵ Bidraget utbetalas oavsett inkomst eller behov, vilket gör barnbidraget till ett försörjningsrelaterat bidrag.

Bostadsbidraget är ett behovsprövat bidrag som ska bidra till kostnaden för boendet till barnfamiljer eller ungdomar under 29 år.¹²⁶ Möjligheten att få bostadsbidrag är avhängigt av den inkomst som den sökande har.¹²⁷ Dessutom är antalet barn och bostadskostnaden relevanta faktorer.

¹²⁰ Föräldrapenning på grundnivå uppgår f.n. till 150 kr/dag, enligt 4 kap. 6 § 2 st. AFL.

¹²¹ Prop. 2000/01:96, s. 69.

¹²² 7 kap. 4 § p. 2 och 9 kap. 8–9 §§ AFL.

¹²³ Prop. 2000/01:96, s. 69.

¹²⁴ 22 kap. 2, 7–8 och 10 §§ AFL och prop. 1998/99:119, s. 95 f. Se vidare avsnittet om arbetsbaserade förmåner.

¹²⁵ Se lag (1947:529) om allmän barnbidrag. När barnbidraget upphör kan det ersättas med ett förlängt barnbidrag om barnet går i grundskola, sameskola, specialskola, särskola eller får motsvarande utbildningen i annan skola. Det förlängda barnbidraget utgörs av samma ersättning som det allmänna bidraget och utfaller oavsett föräldrars eller barns inkomster, lag (1986:378) om förlängt barnbidrag.

¹²⁶ Lag (1993:737) om bostadsbidrag och lag (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer.

¹²⁷ Som inkomst räknas allt överskott från inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital. Till detta kommer också icke skattepliktiga bidrag. Det är vidare den sammanlagda inkomsten i hushållet som ska ingå i inkomstunderlaget. Se Gunnarsson, 2003, s. 167 ff.

Barn har rätt till underhållsstöd om dess föräldrar inte bor tillsammans.¹²⁸ Underhållsbidraget kan utgå som fullt stöd eller som ett utfyllnadsbidrag. Stödet är ett försörjningsrelaterat bidrag som enligt huvudregeln utfaller oavsett barnets eller boföräldrarnas inkomst.¹²⁹ Bor barnet växelvis hos båda föräldrar kan dock föräldrarnas inkomst påverka underhållsstödet och därmed kan försörjningsstödet innehålla en behovsprövning.¹³⁰

I pensionssystemet är försäkringen uppdelad i två delar, där den ena delen är bosättningsbaserad och den andra delen är arbetsbaserad. I det gamla systemet utgjorde folkpensionen den bosättningsbaserade pensionen som utgick till alla oavsett inkomst.¹³¹ I den nya allmänna pensionen utgörs det bosättningsbaserade grundskyddet av garantipensionen. Garantipensionen motsvarar till viss del den upphävda folkpensionen.¹³² Pensionen tillfaller den som saknar inkomstgrundande ålderspension eller vars inkomstpension inte uppgår till ett visst belopp.¹³³ Garantipensionen är en försörjningsrelaterad försäkring som är behovsprövad utifrån inkomstpensionen eftersom den endast utfaller om inkomstpensionen är väldigt låg eller saknas. Den kan betraktas som en minimipension. I det gamla pensionssystemet fyllde pensionstillskottet en liknande funktion.¹³⁴

Har pensionären ingen eller liten inkomst förutom garantipensionen utgår ett äldre försörjningsstöd.¹³⁵ Stödet ska tillförsäkra en skälig levnadsnivå och möjliggöra ett boende till skälig bostadskostnad. Vad som utgör skälig levnadsnivå och boendekostnad är i förväg fastställt och stödet kan därmed betraktas som ett behovsprövat försörjningsstöd.¹³⁶

När det reformerade ålderspensionssystemet infördes reviderades bestämmelserna omkring efterlevandepensioner.¹³⁷ Den bosättningsbaserade

¹²⁸ Se lag (1996:1030) om underhållsstöd.

¹²⁹ Bejstam och Wickström, 1996, s. 57. Notera att det finns en möjlighet att ta hänsyn till barnets inkomst. Enligt 10 § lagen om underhållsstöd kan underhållsstödet minskas om barnet har inkomster som överstiger 48 000 kronor.

¹³⁰ Se 8 § 3 st. lagen om underhållsstöd. Om föräldrarnas inkomst överstiger 72 000 kronor, ska hälften av det som överstiger detta dras från underhållsstödet.

¹³¹ Folkpensionen upphörde fr.o.m. år 2003 och ersattes istället av en uppräknig av tilläggspensionen för den som är född före år 1937 och ett eventuellt tillägg av garantipension. Se prop. 1999/2000:127, s. 34 ff. och 2 kapitlet i lagen om garantipension.

¹³² Se lagen om garantipension.

¹³³ 1 kap. 1 § lagen om garantipension.

¹³⁴ Lag (1969:205) om pensionstillskott. Tillskottet utgick till den som endast hade folkpension eller väldigt låg tilläggspension, för att garantera ett grundskydd för pensionären.

¹³⁵ Se lag (2001:853) om äldre försörjningsstöd.

¹³⁶ 4 § lagen om äldre försörjningsstöd.

¹³⁷ Lag (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn. Prop. 1999/2000:91, s. 67. Lagen trädde i kraft fr.o.m. år 2003.

delen av efterlevandepensionen innehåller omställningspension, änkepension och efterlevandestöd till barn. Pensionen fungerar som en kompletterande inkomst för den efterlevande och utfaller upp till en garantinivå kopplad till den avlidnes garantipension.¹³⁸

Adoptionsbidraget är en försörjningsrelaterad förmån som lämnas utan hänsyn till adoptivföräldrarnas inkomst.¹³⁹ Vårdbidraget är en ersättning för föräldrars merarbete för särskild tillsyn och vård. Bidraget ska också täcka de merkostnader som barnets sjukdom eller funktionshinder ger upphov till. Ersättningen tillfaller föräldrar till funktionshindrade barn. Förmånen kan jämföras med den handikappersättning som lämnas till vuxna.¹⁴⁰ På samma sätt som handikappersättningen är vårdbidraget en behovsprövad förmån och behovet prövas utifrån det befintliga funktionshindret och inte föräldrarnas eller den funktionshindrades inkomst. Assistansersättningen är också en behovsprövad förmån som inte tar hänsyn till inkomsten.¹⁴¹ Den som har svåra funktionshinder och behöver personlig assistans för sin dagliga livsföring får ersättningen. I varje enskilt fall avgörs rätten till förmånen och ersättningen är fastställd i förväg.¹⁴² Assistansersättning kan påverka rätten till handikappersättning och vårdbidrag samt storleken på dessa ersättningar. När det gäller bilstöd till handikappade används inte termerna försäkring eller förmån, utan bidrag.¹⁴³ Stödet är både ett försörjningsrelaterat bidrag med en lägsta garantinivå och ett inkomstprövat bidrag i form av anskaffningsbidrag.¹⁴⁴ Bilstödet till handikappade är därför både ett inkomstrelaterat och ett behovsrelaterat bosättningsbaserat bidrag.

3.2.2 Arbetsbaserade försäkringar

Förmånerna inom den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen har till uppgift att täcka ett inkomstbortfall. De arbetsbaserade förmånerna återfinns i lagen om allmän försäkring i form av sjukförsäkring, föräldraför-

¹³⁸ Se 3 kap. 2–3 §§, 4 kap. 8–10 §§ och 6 kap. 18–19 §§ lagen om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn.

¹³⁹ Lag (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn.

¹⁴⁰ Lag (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag.

¹⁴¹ Lag (1993:389) om assistansersättning.

¹⁴² För att få assistansersättning ska det behövas personlig assistans med de så kallade grundläggande behoven mer än 20 timmar i veckan. Assistansersättning utges med det belopp per timme som regeringen fastställer för varje år. Om det föreligger särskilda skäl kan försäkringskassan, efter ansökan, besluta att en ersättningsberättigad får ersättning med ett högre belopp än det som regeringen fastställt.

¹⁴³ Lag (1988:360) om handläggning av ärenden om bilstöd till handikappade.

¹⁴⁴ Bidraget utges till den som har en lägre bruttoinkomst än 88 000 kronor om året och upphör vid 160 000 kronor om året.

säkring över garantinivå, sjuk- och aktivitetsersättning samt rehabilitering. Andra förmåner, i form av arbetsskadeförsäkring, ersättning för närståendevård, inkomstgrundande ålderspension och efterlevandepension eller efterlevandestöd, återfinns också i den arbetsbaserade försäkring.¹⁴⁵

Liksom inom den bosättningsbaserade delen av socialförsäkringen finns det olika typer av förmåner inom den arbetsbaserade delen. Sjukförsäkringen är en inkomstrelaterad försäkring som ska täcka förlorad arbetsinkomst vid sjukdom. Ersättning från sjukförsäkringen utgår först i form av sjuklön som betalas av arbetsgivaren. Efter två veckor övergår den till sjukpenning från försäkringskassan.¹⁴⁶

Ersättning från föräldraförsäkringen utöver grundnivån baseras på den inkomst som den försäkrade uppgivit i sjukförsäkringen. Den är därför inkomstrelaterad och ska ersätta förlorad arbetsinkomst vid vård av barn.¹⁴⁷

Rehabilitering är ett samlingsbegrepp för olika åtgärder av medicinsk, psykologisk, social och arbetslivsinriktad art. Deltar någon i arbetslivsinriktad rehabilitering uppkommer också rätten till ersättning, förutsatt att en rehabiliteringsplan är upprättad tillsammans med försäkringskassan.¹⁴⁸ Rehabiliteringsersättningen består av rehabiliteringspenning och ett särskilt bidrag. Rehabiliteringspenningen motsvarar sjukpenningen medan det särskilda bidraget ska täcka vissa kostnader som uppstår i samband med rehabiliteringen.¹⁴⁹ Ersättningen är därmed både inkomstrelaterad och behovsprövad.

Arbetsskadeförsäkringen är den äldsta av nu gällande socialförsäkringar.¹⁵⁰ Den som förvärvsarbetar är försäkrad vid arbetsskada genom en inkomstrelaterad arbetsskadeförsäkring som delvis är samordnad med sjukförsäkringen. Dessutom täcker arbetsskadeförsäkringen nödvändiga kostnader för tandvård och särskilda hjälpmedel. Om men uppstår utfaller även livränta som ska täcka den inkomstförlust som den skadade lidit på grund av skadan.¹⁵¹

När en närstående vårdar någon som är svårt sjuk uppkommer rätt till ersättning och ledighet för närståendevård.¹⁵² Med svårt sjuk menas sjuk-

¹⁴⁵ Se 3 kap. 4–5 §§ SoFL.

¹⁴⁶ Se bl.a. 7 § lag (1991:1047) om sjuklön.

¹⁴⁷ 4 kap. 6 § AFL.

¹⁴⁸ Se 22 kap. 7 § AFL. Med arbetslivsinriktad rehabilitering avses insatser som har till mål att förkorta sjukdomstiden eller förebygga eller häva nedsättning i arbetsförmågan och därmed hjälpa den enskilde att få tillbaka arbetsförmågan och förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvsarbete.

¹⁴⁹ 22 kap. 8–10 §§ AFL.

¹⁵⁰ Se lag (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

¹⁵¹ Se 4 kap. 5–8 §§ lagen om arbetsskadeförsäkring

¹⁵² Lag (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård.

domstillstånd som innebär ett påtagligt hot mot den sjukes liv. Ersättningen ska motsvara den tid då den närstående avstår från förvärvsarbete i samband med vården och uppgår till vårdarens sjukpenning. Försäkringen är en inkomstrelaterad förmån.

En stor del av den arbetsbaserade socialförsäkringen utgörs av den inkomstgrundande ålderspensionen. Pensionssystemet grundas på den inkomst som den försäkrade intjänat under hela det yrkesverksamma livet, d.v.s. livsinkomsten. Den inkomstgrundade ålderspensionen är en inkomstrelaterad förmån som utgår beroende av tidigare inkomst.¹⁵³

En del av den inkomstgrundade ålderspensionen utgörs av premiepensionen. Premiepensionssystemet innebär att medel som motsvarar fastställd pensionsrätt för premiepensionen fonderas och att de enskilda själva bestämmer över förvaltningen av de medel som fonderas för deras räkning. Pensionens storlek blir beroende av värdeutvecklingen av de fonderade medlen. Premiepensionen är en form av eget pensionssparande i kollektiv regi.¹⁵⁴

Efterlevandepension återfinns också inom den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen. Efterlevandeskyddet är en ersättning för det inkomstbortfall som ett dödsfall kan medföra. Om den avlidne bidragit till familjens försörjning har den efterlevande rätt till pension. Pensionens tyngdpunkt ligger på den del av pensionen som kan hänföras till den avlidnes inkomster och ersättningen är kopplad till den avlidnes pensionsunderlag till ålderspensionen.¹⁵⁵ Efterlevandepensionen avviker från andra delar av de arbetsbaserade förmånerna eftersom inkomstbortfallet är kopplat till annan än den som erhåller ersättningen.

3.3 Sociala avgifter

Fram till mitten av 1900-talet finansierades stora delar av socialförsäkringens förmåner genom egenavgifter och allmänna skattemedel. Utvecklingen efter andra världskriget innebar en förskjutning mot arbetsgivaravgifter som huvudsaklig finansiering. Avgifterna har fungerat som en finansieringskälla av sociala ändamål och motiven bakom har varit flera. Fördelningspolitiska skäl har varit ett framträdande motiv. ATP-reformens fördelningssystem medförde ett minskande försäkringsmässigt inslag och egenavgiften var därför inte längre den självklara finansieringsformen.

¹⁵³ Notera dock att i det nya pensionssystemet är inkomsten avgiftsgrundande och inte förmånsgrundande. Se närmare avsnittet om pensioner i kapitel 5.

¹⁵⁴ Prop. 1993/94:250, s. 54 f. Se 7 kap. 1 § LIP.

¹⁵⁵ Prop. 1999/2000:91, s. 65.

Produktionen skulle istället ersätta den förbrukade arbetskraften. Det ansågs också vara betungande för inkomstagarna att betala tillräckliga avgifter för att täcka pensionskostnaden. Även administrativa och uppbördsmässiga motiv har anförts för att ålägga arbetsgivarna finansieringsansvaret. Ett annat skäl till avgifterna har varit att arbetsgivaren ansetts ha haft ett ansvar för att arbetstagarna omfattats av ett tillfredsställande försäkringsskydd. Även utländska förebilder har använts som argument för att införa olika arbetsgivaravgifter.¹⁵⁶

Bestämmelserna om sociala avgifter fanns inledningsvis i en mängd lagar, för att därefter inarbetas i lagen om allmän försäkring. Slutligen hamnade dessa i en egen lag om socialavgifter med en hänvisning tillbaka till lagen om allmän försäkring. När socialförsäkringslagen infördes gjordes en översyn av de regler som gäller för betalningen av socialavgifter och allmänna egenavgifter. Syftet var att lagen om socialavgifter skulle bli mer självständig i förhållande till lagen om allmän försäkringen. Reglerna ansåg vara både svåra att överblicka och tillämpa.¹⁵⁷

3.3.1 Socialavgifter

En ny lag om socialavgifter gäller sedan den 1 januari 2001.¹⁵⁸ Socialavgiftslagen är främst en lagteknisk och språklig bearbetning av de tidigare bestämmelserna. Författningen har anpassats till socialförsäkringslagen och medför endast ett fåtal materiella förändringar.¹⁵⁹

Inledningsvis betonas att socialavgifterna ska finansiera systemen för socialtrygghet.¹⁶⁰ En nyhet i lagen är den inskrivna begränsningen av skyldigheten att betala socialavgifter enligt gemenskapsrätten inom EU eller EES eller avtal om social trygghet som ingåtts med andra länder.¹⁶¹ Bestämmelsen är dock av informativ karaktär eftersom gemenskapsrätten har företrädare framför svensk lag och gäller därför oberoende av om det framgår av lagen.¹⁶²

¹⁵⁶ Se bl.a. prop. 1953:178, s. 154 ff. och SOU 1952:39, s. 203. SOU 1957:7, s. 97 och prop. 1958:55, s. 88.

¹⁵⁷ Prop. 2000/01:8, s. 71. Lagen (1981:691) om socialavgifter (GSAL). Anledningen till att den upphävda lagen var sammankopplad med lagen om allmän försäkring berodde på att bestämmelserna som reglerar uttaget av socialavgifter tidigare ingick i lagen om allmän försäkring.

¹⁵⁸ Socialavgiftslagen (2000:980) (NSAL). Se prop. 2000/01:8 och bet. 2000/01:SfU5.

¹⁵⁹ Prop. 2000/01:8, s. 1. Lagen har ett kapitel mindre än sin föregångare som beror på att fördelningen av socialavgifterna regleras i en egen lag, se lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter.

¹⁶⁰ 1 kap. 1 § NSAL.

¹⁶¹ Se 1 kap. 3 § NSAL.

¹⁶² Prop. 2000/01:8, s. 64 ff. och 92 f. Se även Erhag, 2002, s. 127 f.

Avgifterna i socialavgiftslagen är av två slag, arbetsgivaravgifter och egenavgifter.¹⁶³ Arbetsgivaravgifterna består av ett flertal avgifter, såsom sjukförsäkrings-, föräldraförsäkrings-, ålderspensions-, efterlevandepensions-, arbetsmarknads- och arbetsskadeavgift och betalas av den som utger avgiftspliktig ersättning.¹⁶⁴ Skyldigheten att betala arbetsgivaravgifter är kopplad till socialförsäkringslagen och dess reglering av rätten till den arbetsbaserade socialförsäkringen. Socialavgifter bekostar även delar av de bostättningsbaserade förmånerna. Avgifterna ska betalas på ersättningar eller inkomster som fysiska personer, vilka omfattas av den arbetsbaserade socialförsäkringen, erhåller.¹⁶⁵ Koppling till socialförsäkringslagen innebär också att skyldigheten att betala socialavgifter i internationella förhållanden förenklats.

3.3.2 Pensionsavgifter

Utöver socialavgiftslagens avgifter finns den allmänna pensionsavgiften som ska finansiera pensionen.¹⁶⁶ Avgiften betalas inte av arbetsgivaren utan av den som erhåller inkomst för arbete.¹⁶⁷ Jämfört med den tidigare pensionsförsäkringen innebär detta en avgiftsväxling från arbetsgivaren till den enskilde. I lagförslaget till den inkomstgrundande ålderspensionen anfördes både principiella och administrativa motiv för denna avgiftsväxling.¹⁶⁸ De principiella motiven var framförallt att egenavgiften skulle synliggöra kostnaderna för pensionsförsäkringen och öka försäkringsmässigheten. Genom egenavgifterna får den enskilde en tydligare uppfattning om kostnaderna för det inkomstskydd för ålderdomen som pensionen ger. Förmånerna i pensionsförsäkringen är individuella varför en individuell avgift ansågs stärka sambandet mellan avgifter och förmåner. Med en egenavgift kunde försäkringen få en försäkringsmässigare karaktär. Egenavgiften belastar inte inkomster som ej är pensionsgrundande. En individualiserad avgift utgjorde därför ett administrativt motiv. Eftersom avgiften debiteras varje individ kan preliminäribetalningen av avgiften anpassas till den förväntade inkomsten.

Den inkomstgrundande ålderspensionen finansieras i huvudsak med avgifter, genom ett från socialförsäkringen fristående system.¹⁶⁹ Syftet med

¹⁶³ Eftersom egenavgiften i huvudsak betalas av den som inte betraktas som arbetstagare kommer jag därför inte att fortsättningsvis beröra dem.

¹⁶⁴ 2 kap. 1 § NSAL.

¹⁶⁵ 2 kap. 4 § NSAL.

¹⁶⁶ Lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift.

¹⁶⁷ 2 § lagen om allmän pensionsavgift.

¹⁶⁸ Prop. 1993/94:250, s. 214 ff.

¹⁶⁹ Därutöver finansieras pensionen genom arbetsgivaravgifter och avkastning från AP-fonden. Se vidare avsnittet om finansiering i kapitel 4.

ett autonomt system uppges vara att allmänheten därigenom kan följa kostnadsutvecklingen. På så sätt möjliggörs en kontroll över vad inbetalda avgifter används till och förtroendet för pensionssystemet anses öka.¹⁷⁰

Delar av socialförsäkringsförmånerna är pensionsgrundande. Eftersom pensionssystemet är självfinansierat måste pensionsavgifter också betalas för dessa förmåner. Det görs genom den statliga ålderspensionsavgiften.¹⁷¹ Den som uppbär ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och studiestödet har pensionsrätt i förhållande till den utbetalade ersättningen och även i detta fall betalas en statlig pensionsavgift.¹⁷²

3.4 Allmänna utvecklingslinjer

Socialförsäkringen har vuxit fram i Sverige under drygt 100 år. Inledningsvis infördes förmånerna som ett skydd mot fattigdom. Den första pensionsförsäkringen relaterades i hög utsträckning till den kommunala fattigvården men utgick från andra principer. Pensionen finansierades med avgifter från den försäkrade och ett samband mellan avgiften och förmånen eftersträvades. Avgiften konstituerade dock inte någon rätt till pensionsförmånen utan försäkringen tillförsäkrade den enskilde ett anspråk på ett bestämt bistånd i vissa lägen. Inte desto mindre underströks att lagen byggde på "tvångsprincipen". Den innebär att befolkningen inte bara hade ett rättsligt anspråk att erhålla pension utan även hade en skyldighet att ingå i försäkringen.¹⁷³

Socialförsäkringen byggdes ut och förmånerna kom allt mer att få en funktion av standardskydd samtidigt som fördelningspolitiska inslag var framträdande.¹⁷⁴ Tillkomsten och utformandet av förmånerna motiverades framförallt utifrån rättvisaspekter. Likväl underströks försäkringskyldigheten. Vid sjukförsäkringens införande i mitten av 1950-talet framhölls att "[...] varje inom riket bosatt svensk medborgare har skyldighet att vara sjukförsäkrad".¹⁷⁵ I ATP-reformen talades i större utsträckning om rätten till pension, samtidigt som försäkringens obligatoriska utformning framhölls. Ansvar för att finansiera försäkringen flyttades från de enskilda till det allmänna. Efter andra världskriget markerades ar-

¹⁷⁰ Prop. 1993/94:250, s. 207 ff. och prop. 1997/98:151, s. 558.

¹⁷¹ Se lagen om statlig ålderspensionsavgift.

¹⁷² Prop. 1997/98:151, s. 561 ff. och Ds 1999:58, s. 55 f.

¹⁷³ Prop. 1913:126, s. 29 ff.

¹⁷⁴ Edebalk, m.fl. 1998, s. 33 f. och Westerhäll, 1985, s. 32.

¹⁷⁵ Prop. 1946:312, s. 312. Detsamma återkommer i propositionen till sjukförsäkring år 1955, se prop. 1953:178, s. 163 ff.

betsgivarens ansvar för arbetstagarna i allt högre utsträckning och arbetsgivarna ålades att betala arbetsgivaravgifter. Tyngdpunkten för finansieringen vilade på arbetsgivaren och sambandet mellan förmåner och avgifter minskade successivt. Under 1970-talet kom jämställdheten att betonas både politiskt och rättsligt. För socialförsäkringens del innebar det bl.a. en könsneutralt utformad försäkring och en utbyggd föräldraförsäkring. Kvinnor och män erhöll samma formella rätt till social trygghet.

Fram till slutet av 1980-talet framhölls rättvisaspekterna i stor utsträckning vid reformarbetet kring socialförsäkringen. I besparingstiderna därefter poängterades istället olika effektivitetsperspektiv. Vikten av ett samband mellan förmåner och avgifter betonades återigen. Det var ett av motiven till återinförandet av egenavgifter som finansieringsinstrument. Även i andra avseende underströks betydelsen av en bättre effektivitet i försäkringen varvid rättvisepinciperna fick anses mindre vägledande. Ett effektivitetsargument var att renodla försäkring. Med det menades att behovet av förmåner ska vara vägledande. Genom att låta behovet styra utformningen av försäkringsskyddet ansågs förmånerna blir mer överskådliga. Som ett led i detta anpassades socialförsäkringen till EG-rätten genom införandet av socialförsäkringslagen. Försäkringarna delades upp i arbets- eller bosättningsbaserade förmåner. Någon egentlig förändring av socialförsäkringen innebar dock inte denna uppdelning. De materiella reglerna för olika socialförsäkringsförmåner förblev i stort sett oförändrade. Ett annat effektivitetsargument som särskilt framhölls under 1990-talet var arbetslinjen. Arbete som drivkraft hade betonats under hela framväxten av socialförsäkringen men kom nu att utvidgas genom devisen "att arbete ska löna sig".¹⁷⁶

Lagstiftaren eftersträvade effektivitet även inom sjukförsäkringen. Försäkringen förändrades genom införandet av en arbetsgivarperiod och härigenom tillskapades en civilrättsligt grundad sjuklön. Den beskrevs som en rättighet för den anställde i förhållande till arbetsgivaren. I motiven användes uttryck som "en lagstadgad rätt" för arbetstagarna och "arbetstagarnas rätt till sjuklön", tillsammans med en beskrivning av lagen som "tvingande till arbetstagarens förmån".¹⁷⁷ Det faktum att lagen är tvingande till arbetstagarens förmån innebär att villkor som är sämre för arbetstagaren än lagen föreskriver blir ogiltiga.¹⁷⁸ Däremot föreligger det inte något hinder för arbetsgivaren att utforma förmånligare villkor till arbetstagaren. Formuleringen har sin förebild i annan skyddslagstiftning, t.ex. lagen om anställningsskydd och konsumentköplagen. Regleringen

¹⁷⁶ Se bl.a. Ds 1994:81, s. 54.

¹⁷⁷ Prop. 1990/91:181, s. 1.

¹⁷⁸ Se 2 § 1 st. lagen om sjuklön.

innehåller även bestämmelser som möjliggör för försäkringskassan att bl.a. företa sjukkontroll under sjuklöneperioden och kräva sjukintyg av läkare. Lagen utgör därför en arbetsrättslig lagstiftning med viss offentlig-rättslig karaktär.

Sammantaget uppvisar socialförsäkringens utveckling en normativ förskjutning från rättvis fördelning och skydd för etablerad position mot det marknadsfunktionella mönstret. Införandet av den första pensionen och yrkesskadeförsäkringen motiverades utifrån olika rättvisaspekter. Förmåner utgjorde framförallt ett grundskydd. Efter andra världskriget utformas förmåner som ett standardskydd. Den etablerade positionen som uppnåtts skulle skyddas med socialförsäkringsförmåner. Ersättningarna täckte större delen av den förlorade inkomsten. I det nya pensionssystemet är det i huvudsak marknaden, genom lönearbetet, som avgör pensionsutfallet för den enskilda. Fördelningspolitiska hänsyn togs inte vid utformningen av pensionens intjänanderegler och pensionsförmåner baseras på förvärvsinkomster under hela livet.

”Det är inte en uppgift för pensionssystemet att kompensera de orättvisor som kan råda vad gäller lönesättning m.m. under yrkeslivet.”¹⁷⁹

Den svenska socialförsäkringen har utvecklats i den nordiska välfärdsstatens kontext, där välfärdspolitikerna har utgjort ramen för de rättsliga konstruktionerna. Innehållet i och förståelsen av juridiska principer kan därför i hög grad hämtas i de politiska ställningstaganden som ligger till grund för välfärdssamhället. Den välfärdspolitiska omgivningen är därför en förutsättning för att studera socialförsäkringens rättsliga normer och principer.

¹⁷⁹ Prop. 1993/94:250, s. 52 f.

4 Socialförsäkringens principer

I den socialförsäkringspolitiska debatten har det under senare år diskuterats ett ökat samband mellan förmåner och avgifter i socialförsäkringen. Denna mycket tydliga norm baseras på antaganden om att sambandet ökar effektiviteten i försäkringen. Diskussionerna föranleder dock en analys av förmånens och avgifters principiella uppbyggnad. Vilka underliggande principer står att finna inom lagstiftningen för socialförsäkringen respektive socialavgifterna?

Begreppet princip har flera betydelser. Det beskriver allt från allmänna moraluppfattningar till vardagliga och praktiska handlingsskäl.¹ Inom det rättsliga fältet återfinns rättsprinciper och som tidigare visats kan dessa uttryckas på olika sätt i rättssystemet.² Rättsprinciperna är ibland synliga direkt i lagtext eller återfinns i förarbeten och rättslig argumentation. Principer från skilda tidsepoker och samhälleliga kontexter medför dock att det kan råda motsättningar såväl inom rättens nivåer som mellan dem.

Socialförsäkringen har byggts upp under flera decennier, med olika mål och utgångspunkter. Rättsreglerna är i hög utsträckning bestämda av ekonomiska, sociala och andra politiska beslut, och inte av principer som kan bidra till att forma socialförsäkringens materiella innehåll på ett varaktigt sätt.³ Socialförsäkringsrättsliga regler kan liknas med en stenhög som under hand strukturerats till en avgränsad rättslig ordning inom socialrätten.⁴ Underliggande rättsprinciper, sprungna från sociala normer i samhället, har sällan använt som ett tolkningsredskap i systematiseringen av rättsområdet.

I detta kapitel tydliggör jag de rättsliga principer som är karaktäristiska för socialförsäkringsförmåner och socialavgifter. Jag inleder med att lyfta upp de samband som diskuteras inom socialförsäkringen. Därefter granskar jag de kriterier som karaktäriserar socialförsäkringen. Jag tar utgångs-

¹ Se bl.a. Peczenik, 1995, s. 446 och Gunnarsson, 1995, s. 37.

² Se avsnitt 1.3 om principer och normer i det rättsliga fältet.

³ Se Christensen, 1997(b), s. 122 ff, där hon diskuterar framväxten av välfärdsrätten.

⁴ Se Hellners liknelse om rättsregler som en stenhög. Det är en samling men inget system om inte det skapas någon form av ordning. Hellner, 1994(b), s. 11.

punkten i försäkringsbegreppet. Socialförsäkringens principer om en allmän och offentlig försäkring, tillsammans med olika fördelningsprinciper diskuteras därefter. Från försäkringens förmåner sker övergången till avgifterna genom ett allmänt avsnitt om finansiering. Jag påvisar olika finansieringsmodeller och synliggör socialavgifternas principer. Avgifternas konstruktion som skatt eller avgift föregår den avslutande analysen av socialförsäkringens principiella uppbyggnad och sambandskraven.

4.1 Samband i socialförsäkringen

Socialförsäkringens finansiering har stor betydelse för förmånernas utformning och är bestämmande för vilka och hur stora förmåner som utfaller ur försäkringen. Det kan också beskrivas med att intäkterna till socialförsäkringen styr försäkringens utgifter. Utgifterna är de förmåner som försäkringen innehåller och intäkterna är de skatter och avgifter som ska betala förmånerna. Under 1900-talet har dessa två sidor mer eller mindre hållits isär. Diskussioner om samband mellan avgifter och förmåner inom socialförsäkringen har förts vid ett flertal lagstiftningstillfällen och de avsedda typerna av samband har varierat.

Det går nämligen att urskilja olika typer av kriterier för eller aspekter på samband. En typ är sambandet mellan förmån och avgift där avgiften genererar en rättighet till förmånen. Det kan beskrivas som att den sociala rättigheten motsvaras av en fiskal skyldighet. I början av socialförsäkringens utveckling sattes rätten till förmåner i samband med inbetalda avgifter, vilket gjorde försäkringen jämförbar med den privata försäkringen. Men allt eftersom finansieringen tenderade att ske via allmänna skatter och arbetsgivaravgifter försvagades sambandet mellan förmåner och avgifter. David Williams framhåller att ett samband för rättigheters uppkomst kan vara direkt eller indirekt. Ett direkt samband kräver att den försäkrade gjort inbetalningar till socialförsäkringssystemet för att vara berättigad till förmåner. Sambandet förutsätter att det finns en individuell förteckning över inbetalda avgifter och att den utgör utgångspunkten för rätten till förmåner. Indirekta samband uppstår genom två former, som arbets- eller bosättningsbaserade rättigheter. Avgiftsbetalningen fastställs inte utifrån en individuell förteckning utan genom den försäkrades anställningstid eller bosättningstid. Williams menar att det direkta sambandet mellan förmån och avgift är mer effektivt om målet är att förvissa sig om att avgiften blivit erlagd.⁵

Erhag påvisar ett annat samband mellan förmån och avgift som ligger

⁵ Williams, 1996, s. 354.

på systemnivå. Han menar att det föreligger en ekonomisk koppling mellan förmån och avgift eftersom avgiften är ändamålsbestämd till skillnad från allmänna skatter.⁶ Sambandet är därmed inte tydligt för den försäkrade utan endast vid betraktandet av finansieringen.

Sambandet kan också avse den inkomst som ligger till grund för avgifter och förmåner. Ett exempel på hur det sambandet uppfattats finns i de resonemang som fördes vid tillkomsten av lagen om socialavgifter under 1980-talet. När lagen infördes slopades basbelopps- och maximeringsavdraget vid beräkningen av tilläggs pensionsavgiften. Avdraget hade inneburit att endast inkomster mellan ett basbelopp och 7,5 basbelopp var avgiftsgrundande, på samma sätt som dessa inkomster var förmånsgrundande.⁷ Slopandet av avdraget, som försvagade sambandet mellan förmån och avgift, tilldrog sig viss kritik. Förenklingarna beräknades dock medföra administrativa vinster och sambandet ansågs inte vara så viktigt.

”Syftet med belopps och maximeringsreglerna liksom med åtskilliga andra begränsningar i avgiftssystemet har varit att uppnå överensstämmelse mellan avgifter och förmåner eller i vart fall upprätthålla ett visst samband mellan dem. Denna princip har emellertid efter hand övergivits på övriga områden, t.ex. sjukförsäkringen, folkpensioneringen och delpensionsförsäkringen, och vidhålls numera bara i fråga om ATP.”⁸

Vidare menade departementschefen att

”[D]et försäkringsmässiga inslaget i ATP kan inte heller i övrigt anses vara så framträdande att principiella invändningar kan riktas mot den [...] föreslagna finansieringsmodellen.”⁹

I förarbetet till den nu upphävda lagen om socialavgifter antyds att ett samband, om än på kollektiv nivå, mellan avgifter och förmåner föreligger, genom att det är

”[...] ofrånkomligt att en höjning av beloppsgränsen för avgiftsskyldighet skulle aktualisera en motsvarande höjning av förmånssidan”.¹⁰

⁶ Erhag, 2002, s. 429 f.

⁷ Både socialförsäkringsförmåner och avgifter kan vara kopplade till olika basbelopp. Prisbasbeloppet, tillsammans med det förhöjda prisbasbeloppet, fastställs årligen av regeringen. Prisbasbeloppet räknas fram genom att bastalet 36 396 multipliceras med det jämförelsetal som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni året före det som prisbasbeloppet avser och prisläget i juni 1997. Det förhöjda prisbasbeloppet räknas fram på samma sätt som prisbasbeloppet, men med bastalet 37 144. Se 1 kap. 6 § AFL. Vid pensionens beräkning förekommer även ett inkomstbasbelopp. Beloppet omräknas årligen med den relativa förändringen i inkomstindex, enligt 1 kap. 5–5c §§ LIP. Inkomstbasbeloppet fastställs årligen av regeringen. Bet. 1997/98:SfU13, s. 48 f. och 1 kap. 6 § LIP.

⁸ Prop. 1980/81:178, s. 65.

⁹ Prop. 1980/81:178, s. 65.

¹⁰ Prop. 1980/81:178, s. 73.

I utredningen som föregick 1991 års skattereform konstaterades att sambandet mellan socialavgifter och förmåner hade tunnats ut och att avgifterna allt mer hade fått karaktären av skatt.¹¹ Det har också inneburit att höjningar av socialavgifterna inte har medfört motsvarande höjningar av förmånerna. Det blev mycket tydligt under 1990-talets ansträngda finansiella läge, där sänkningar inom förmånssystemen inte medförde några sänkta socialavgifter.

Ju svagare koppling som finns mellan avgifter och förmåner desto mer skattelikt är systemet och omfördelningen mellan individerna är större.¹² Detta har hittills i stor utsträckning karaktäriserat socialförsäkringen. Krav på ett ökat samband mellan förmån och avgift har dock blivit tydligare sedan början av 1990-talet.

”En bärande tanke i ett försäkringssystem är att de försäkringsavgifter som betalas på den enskildes inkomster också ger rätt till ersättning i de situationer försäkringen är avsedd att täcka. I princip bör det därför råda ett samband mellan rätten till inkomstrelaterade socialförsäkringsförmåner och avgiftsskyldigheten till försäkringen.”¹³

Denna typ av sambandsprincip var mycket tydligt vid reformeringen av pensionen.

”I det reformerade ålderspensionssystemet kommer sambandet mellan inkomster och pensionsförmåner att vara tydligt. Varje inkomst som är pensionsgrundande skall påverka den inkomstrelaterade pensionen. [...] Därmed upprätthålls principen om ett nära samband mellan avgift och förmån.”¹⁴

Argumenten för ett stärkt samband är framförallt att försäkringen bedöms bli mer effektiv och att tilltron eller legitimiteten för försäkringssystemet därför anses större.¹⁵ För att åstadkomma ett samband är det nödvändigt att det mot varje förmån betalas avgifter som baseras på förmånen.

4.2 Socialförsäkringsförmånens rättsliga principer

Socialförsäkringen är en sammanfattande benämning på olikformade åtgärder inom socialpolitikens ram som ger ekonomiskt skydd vid olika behovssituationer.¹⁶ Legaldefinitionen av begreppet socialförsäkring åter-

¹¹ SOU 1989:33, del I, s. 62 och del III, s. 155.

¹² Ds 1999:61, s. 83.

¹³ Ds 1999:19, s. 77.

¹⁴ Prop. 1993/94:250, s. 209.

¹⁵ Se bl.a. Ds 1994:81, prop. 1993/94:250, prop. 1998/99:119, SOU 2000:121, SOU 2002:51.

¹⁶ Jägerskiöld, 1955, s. 330 och Westerhäll, 1990, s. 29.

finns i socialförsäkringslagen. Med socialförsäkring avses "social trygghet genom socialförsäkring och vissa bidragssystem (socialförsäkringen)".¹⁷ Definitionen är pragmatisk och utgår från trygghetssystemens administration. I motiven till lagen framgår

"[...] att avgränsningen av begreppet socialförsäkring skall utgå från hur trygghetssystemet administreras. Till socialförsäkringen bör därför hänföras flertalet trygghetssystem som administreras av Riksförsäkringsverket, Premiepensionsmyndigheten och de allmänna försäkringskassorna."¹⁸

Orsaken till den pragmatiska hållningen uppgavs framförallt vara svårigheten att utifrån juridiska metoder fastställa en definition.

"Som vi konstaterat [...] är det inte möjligt att med enbart juridiska metoder avgöra om en trygghetsanordning är en försäkring eller var gränserna för området socialförsäkring generellt sett skall dras. Vi har i stället valt att i lagens första paragraf göra en 'arbetsdefinition' av begreppet socialförsäkring."¹⁹

Socialförsäkringen är därmed detsamma som de uppräknade trygghetssystemen i socialförsäkringslagen.²⁰

Före socialförsäkringslagens ikraftträdande saknades en legaldefinition av begreppet socialförsäkring. Inte desto mindre var begreppet vanligt förekommande. I en utredning från år 1979 preciserades socialförsäkringen som

"[...] ett ekonomiskt skydd vid sjukdom, arbetsskada, handikapp, ålderdom, arbetslöshet m.fl. behovssituationer. Övriga bidrag ger ett särskilt stöd till olika grupper, exempelvis till barnfamiljer, studerande och värnpliktiga."²¹

Vahlne Westerhäll definierar socialförsäkringen utifrån de socialpolitiska bidragskonstruktionerna. Som tidigare visats indelas de i grundbidrag, inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag.²²

Vilka är då de principer – rättsgrundsatser och vägledande normer – som framträder inom socialförsäkring? I detta avsnitt 4.2, kommer jag att tydliggöra socialförsäkringens principer som de framkommer i motiven till socialförsäkringslagstiftningen. Utgångspunkten tas i de enskilda förmåner som ingår i legaldefinitionen av socialförsäkringen.

¹⁷ 1 kap. 1 § SoFL.

¹⁸ Prop. 1998/99:119, s. 77.

¹⁹ SOU 1997:72, s. 403.

²⁰ 3 kap. 1–2 och 4–5 §§ SoFL.

²¹ SOU 1979:94, s. 13.

²² Westerhäll, 1990, s. 30 f. Jfr avsnitt 2.2.3.

4.2.1 Försäkringsmässighet

I motiven till olika socialförsäkringsförmåner hänvisas ofta till förmåner-
nas försäkringsmässighet. Det anses vara ett av socialförsäkringens karak-
teristiska drag.²³ Försäkringsmässighet utgår från begreppet försäkring.
Den språkliga förståelsen av termen försäkring är ett skyddande avtal
som utlovar ekonomisk ersättning vid en viss skada, mot erläggandet av
en, relativt sett, mindre avgift.²⁴ Riskgemenskap och samverkan anses
därutöver vara gemensamma drag för en försäkring.²⁵ Med det avses att
risken för skada eller dödsfall delas av ett kollektiv av människor. Försäk-
ringen grundas på en gemenskap mellan flera personer som är utsatta för
likartade risker. En allmänrättslig definition av begreppet försäkring är
svår att finna. Däremot kan några karakteristiska drag utmejslas.²⁶

I den juridiska systematiken ingår, som tidigare nämnts, socialförsäk-
ringen i socialrätten. Individuella eller privata försäkringar utgör där-
emot en del i civilrätten. Den privata försäkringen baseras på en speciell
avtalstyp i vilken allmänna avtalsrättsliga principer har en underordnad
ställning. Försäkringsavtalet är en enskild försäkring och fungerar ofta
som ett varaktigt avtal mellan försäkringsgivare och försäkringstagare.
Försäkringsgivaren åtar sig att mot visst vederlag utge ersättning eller
annan prestation i händelse av ett försäkringsfall. Åtagandet utgör en an-
svarsförpliktelse eller garantiförpliktelse. Det som kännetecknar försäk-
ringsfallet är att den händelse som försäkringen ämnar täcka inte behö-
ver inträffa. Försäkringen avser en viss risk, t.ex. att någon blir sjuk eller
att egendom förstörs. För det fall att risken skulle bli verklighet åtar sig
försäkringstagaren ansvar. Det innebär att den privata försäkringen inne-
håller vissa mått av riskprövning vid avtalstecknandet. Vad som betrak-
tas som försäkringsfall regleras i lag eller avtal. Förutom dessa allmänna
huvuddrag kan parterna också ha s.k. biförpliktelser, bl.a. viss informa-
tionsplikt avseende förändrade förhållanden.²⁷ Det privaträttsliga avtalet
överensstämmer generellt sett med den språkliga betydelsen av försäk-
ring.

Privaträttsliga försäkringar består huvudsakligen av sak- eller person-
försäkringar. Sakförsäkringar avser skador på viss egendom, medan per-

²³ Se avsnitten om socialförsäkringens framväxt. Vahlne Westerhäll, 2002, s. 225 ff. och 539. Se även Erhag, 2002, s. 90 ff.

²⁴ Detta kan betraktas som en allmän definition av ordet försäkring, enligt Norstedts svenska ordbok från år 1990.

²⁵ Hellner, 1994(a), s. 7.

²⁶ Hellner, 1994(a), s. 6 ff.

²⁷ Bengtsson, 1992, s. 11 ff. och 1998, s. 19 f.

sonförsäkringar utgörs av liv-, olycksfalls- eller sjukförsäkringar.²⁸ En vanlig form av livförsäkring är kapitalförsäkringen som utgår vid t.ex. dödsfall eller viss ålder och försäkringsbeloppet fungerar som täckning för utgifter i samband med dödsfall. Kapitalförsäkringen kan också vara utformad som ett efterlevandeskydd.²⁹ Livränteförsäkringen är en typ av livförsäkring som utfaller under den försäkrades livstid för att trygga försörjningen. Den individuella pensionsförsäkringen är en annan vanlig personförsäkring. Pensionsförsäkringen är utformad som både ett sparande och en försäkring.³⁰ Den civilrättsliga pensionsförsäkringen är en kombination av en typisk livränteförsäkring och en typisk dödsfallsförsäkring.³¹ Utöver sak- eller personförsäkringar finns försäkringsavtal utformade som ansvarsförsäkringar, vilka ersätter skador som försäkrings-tagaren orsakar andra.

Försäkringar som berörs inom skatterätten är dem som uppkommit genom civilrättsliga avtal. De skatterättsliga definitionerna av olika försäkringstyper avviker i vissa fall från den civilrättsliga uppdelningen. Försäkringar indelas i person- eller sakförsäkringar även inom skatterätten. Personförsäkringar delas upp i sjuk- och olycksfallsförsäkring samt livförsäkring. Inom sjuk- och olycksfallsförsäkringarna görs i sin tur en uppdelning mellan ersättningar som utgår som försäkringsersättningar och de som betraktas som offentliga ersättningar.³² Med försäkringsersättning avses privata försäkringar och med offentliga ersättningar åsyftas vissa utbetalningar från staten, t.ex. handikappersättning.

Skatterättsligt grupperas livförsäkringarna som pensions- eller kapitalförsäkringar. Den skatterättsliga definitionen av pensionsförsäkring är en försäkring som meddelats i en svensk försäkringsrörelse. Pensionsförsäkringen får inte medföra rätt till andra försäkringsbelopp än sådana som betalas ut vid viss ålder, nedsättning i arbetsförmågan eller till efterlevan-

²⁸ Notera dock att begreppet sakförsäkring inte återfinns i lagen (1927:77) om försäkringsavtal (försäkringsavtalslagen). Andra vanliga försäkringar är den obligatoriska trafikförsäkringen och rättsskyddsförsäkringen. När det gäller personskador finns det även arbetsmarknadsförsäkringarna som tecknas kollektivt och ofta fungerar som ett komplement till socialförsäkringen. Liknande försäkringar är patientförsäkringen och livsmedelsförsäkringen. Se vidare uppdelning av försäkringstyper inom personförsäkringarna i försäkringsavtalslagen.

²⁹ Hellner, 1994(a), s. 519 f.

³⁰ I början av 1990-talet infördes en möjlighet till individuellt pensionssparande utan försäkringsinslag, genom lag (1993:931) om individuellt pensionssparande. Detta är ett renodlat sparande till pensionen, som kan ske genom andelar i värdepappersfonder, enskilda värdepapper eller inlåning på konto. Denna typ av sparande ansågs vara bra för konkurrensen. Se prop. 1992/93:187.

³¹ Hellner, 1994(a), s. 521.

³² Se 8 kap. 15–20 §§ IL.

de.³³ Det innebär att pension kan utgöras av ålderspension, sjukpension och efterlevandepension. För var och en av dessa pensionstyper finns det en mängd särregler som definierar försäkringen. För att betraktas som ålderspension får pensionsersättningen som huvudregel inte utbetalas före den försäkrade uppnått en ålder på 55 år.³⁴ Kapitalförsäkring definieras inom skatterätten genom ett motsatsslut. Med kapitalförsäkring avses en livförsäkring som *inte* är en pensionsförsäkring.³⁵ Eftersom det är skilda beskattningsregler för pensions- och kapitalförsäkringar är avgränsningen dem emellan viktig.³⁶ Pensionsförsäkringen har nämligen sedan början av 1920-talet gynnats skattemässigt framför kapitalförsäkringen. Syftet är att uppmuntra sparanden i pensionsförsäkringar, av både sociala och samhällsekonomiska skäl. Den förmånliga avdragsrätten för pensionsförsäkringar har betraktats som en sporre till sparsamhet.³⁷

Den skatterättsliga försäkringsdefinitionen baseras på den privaträttsliga försäkringen. Emellertid får de skatterättsliga avvikelserna av definitionerna betydelse för hur de privaträttsliga försäkringarna utformas. Civilrättsliga försäkringar blir i vissa avseenden begränsade av den skatterättsliga regleringen. Skatteregler styr till viss del försäkringsavtalets utformning, varigenom avtalsfriheten inskränks.³⁸ Ett exempel är kravet på att avtalet måste innehålla villkor som förhindrar att försäkringen pantsätts eller belånas eller i vissa fall överlåts eller återköps.³⁹ Skatterättsliga regleringar inskränker därmed civilrättsligt handlande trots att lagstiftarens ståndpunkt är att beskattningen borde anpassas efter de försäkringsformer som utvecklas och inte tvärt om.⁴⁰

Den offentliga socialförsäkringen ingår i välfärdssystemet. Utgångspunkten för socialförsäkringen är att den bör omfatta flertalet människor för att få legitimitet. Till skillnad från den privaträttsliga försäkringen är socialförsäkringen utformad som en rättighet och inte som ett avtalsförhållande. Innehållet i försäkringen fastställs enligt lag och finansieringen sker via den allmänna statsbudgeten. Socialförsäkringen är en solidarisk försäkring som saknar riskdifferentiering. Försäkringsmässighet i social-

³³ 58 kap. 4–6 §§ IL.

³⁴ 58 kap. 10 § IL.

³⁵ 58 kap. 2 § IL.

³⁶ De olika beskattningsreglerna består i att pensionsförsäkringen ska beskattas som inkomst enligt 10 kap. 5 § IL medan kapitalförsäkringen är skattefri enligt 8 kap. 14 § IL. Notera dock att ersättning som utgår via ett förmånstagareförordnande kan beskattas hos mottagaren enligt 37 § 2 mom lag (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt.

³⁷ SOU 1975:21, s. 45 ff.

³⁸ Hellner, 1994(a), s. 524.

³⁹ 58 kap. 16 § IL. Notera att denna inskränkning är intagen i 3 § 2 st. försäkringsavtalslagen.

⁴⁰ Prop. 1999/2000:2, s. 631.

försäkringen innebär, i motsats till den privata försäkringen, att hänsyn inte tas till om den försäkrade är gammal eller ung, sjuk eller frisk.⁴¹ Försäkringen betalas med avgifter som inte är beroende av den enskildes försäkringsrisk utan av dennes inkomster. Det gör att den enskilde inte betalar för de förmåner som nyttjas eller som kan antas nyttjas, utan betalar utifrån sin betalningsförmåga. Avgifterna används för att betala utgående socialförsäkringsförmåner och finansieringssystemet bygger därför på "pay as you go-principen". Avgifter och förmåner kan därmed vara olika för den enskilde. Ett högt avgiftsuttag behöver inte korrespondera mot förmånen och ett kortvarigt eller lågt avgiftsuttag måste inte svara mot ersättningen.⁴²

Som tidigare konstaterats finns det inte någon generell definition av socialförsäkringsbegreppet utifrån rättsliga principer. När sjukförsäkringen infördes valdes termen försäkring utifrån ett rättighetstänkande.

"[...] är den självhjälpsverksamhet, som en socialförsäkring, baserad på avgifter från de försäkrade, innebär, så betydelsefull för den enskilde och samhället, att tvekan ej kan råda om socialförsäkringslinjens företrädare framför understödslinjen, då frågan är om sådan hjälp, som kan försäkringsmässigt beräknas. Den omständigheten, att även ekonomiskt svagt ställda medborgare skola betala en del av försäkringskostnaderna, utgör icke något skäl mot försäkringslinjen utan tvärtom. Även om blott en begränsad del av kostnaderna för försäkringen täckes med hjälp av försäkringsavgifter, så erbjuder försäkringsformen nämligen den fördelen, jämförd med finansiering uteslutande genom skattemedel, att de hjälpbehövande känna tillfredsställelse i medvetandet om att de genom sina bidrag till försäkringen förskaffat sig *rätt* till hjälpen."⁴³

Att social trygghet utgick till medborgarna i form av en försäkring ansågs innebära att psykologiska faktorer kunde tillvaratas. Hjälpbehövande påstods få en känsla av tillfredsställelse med vetskap om att de genom egna bidrag erhållit en rätt till hjälpen. Sambandet mellan fullgörande av förpliktelser och rätten till hjälp skulle därmed skapa en ansvarskänsla hos medborgarna. Något som i sin tur kunde förväntas begränsa kostnaderna för försäkringen jämfört med om hjälpen utgick i form av skattefinansierat understöd. I och med införandet av lagen om allmän försäkring förklarades användningen av begreppet försäkring med att det därigenom markerades att lagstiftningen tillförsäkrade medborgarna vissa förmåner.⁴⁴

⁴¹ Edebalk, m.fl. 1998, s. 20 f.

⁴² Roos, 1990, s. 42 f.

⁴³ SOU 1944:15, s. 117.

⁴⁴ Införandet av lagen om allmän försäkring innebar att sjuk- och moderskapsförsäkringen, folkpensioneringen och tilläggspensionen sammanfördes i en särskild lag. Försäkringen

I det nya pensionssystemet betonas försäkringsmässighet i hög grad, särskilt beträffande premiepensionen. Den ingår i den allmänna och offentliga pensionsförsäkringen, men dess rättsliga uppbyggnad särskiljer sig från den allmänna pensionen. Premiepensionens konstruktion liknar delvis en privaträttslig försäkring, med en försäkringsfunktion som är kopplad till staten. De medel som motsvarar fastställd pensionsrätt för premiepensionen fonderas och den enskilde kan själv bestämma över medlens förvaltning. Premiepensionsmyndigheten ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer.⁴⁵ I motiven definieras försäkringsmässiga principer som

”[...] sådana frågor som är av försäkringsteknisk eller liknande karaktär och som inte har reglerats särskilt skall lösas i enlighet med principer som är allmänt vedertagna inom försäkringsväsendet. Detta gäller naturligtvis särskilt de aktuariatiska frågorna.”⁴⁶

Även i budgetpropositionen för år 2002/2003 understryks att myndighetens verksamhet ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer.

”PPM bedriver försäkringsrörelse avseende fondförsäkring och traditionell försäkring. Detta innebär bl.a. att en grupp av pensionssparare inte får gynnas framför en annan. Som ett utflöde av denna princip har det i PPM:s regleringsbrev slagits fast att var och en av de försäkringsprodukter som myndigheten tillhandahåller ska vara självbärande. Ett underskott i en del av verksamheten kan därmed inte subventioneras med medel från andra delar av PPM:s rörelse.”⁴⁷

I motiven till pensionsreformen diskuterades vidare om premiepensionen skulle vila på ett civilrättsligt avtal.

”Ett system där förhållandet mellan försäkringsgivare och försäkrad regleras i avtal skulle föra med sig en del principiella och pedagogiska svagheter. I den mån avtalets innehåll skulle vara bestämt av lagstiftningen utan något egentligt avtalsutrymme skulle avtalet närmast framstå som en fiktion.”⁴⁸

Förhållandet mellan försäkringsgivaren premiepensionsmyndigheten och de försäkrade bygger därför på en förvaltningsrättslig reglering. Det motiverades med en enklare och naturligare samordning mellan pensionssystemets olika delar – fördelningssystemet och premiepensionssystemet. Civilrättsliga regler om bl.a. bodelning och gåva är därmed inte tillämp-

skulle ge ett skydd till den enskilde mot inkomstbortfall vid sjukdom och barnafödande, ålderdom, invaliditet och försörjares frånfalle. Prop. 1962:90, s. 331.

⁴⁵ Se 7 kap. 1–2 §§ LIP.

⁴⁶ Prop. 1997/98:151, s. 719.

⁴⁷ Prop. 2002/03:1, utgiftsområde 2, s. 90.

⁴⁸ Prop. 1997/98:151, s. 400.

liga på premiepensionen. Till skillnad från den inkomstgrundande pensionen och andra socialförsäkringsförmåner innefattar avsättningarna till pensionen dock civilrättsligt bindande åtaganden.⁴⁹

”[...] skall avsättningarna till premiepensionssystemet vara knutna till enskilda individer och innefatta civilrättsligt bindande åtaganden.”⁵⁰

Det innebär att avsättningen till premiepensionssystemet är en bindande fordran som den enskilde kan utkräva från premiepensionsmyndigheten. Den intjänande pensionsrätten kan därför inte påverkas av politiska beslut som får retroaktiv verkan. Pensionsrätten omfattas således av egendomsskyddet i regeringsformen.⁵¹

”Premiepensionssystemets uppbyggnad talar starkt för att rätten till premiepension i förhållandet mellan staten och den enskilde måste likställas med en vanligt civilrättslig fordran och åtnjuta samma skydd enligt grundlagen.”⁵²

I likhet med andra socialförsäkringsförmåner ska någon riskdifferentiering inte göras när pensionsrätten till premiepensionen fastställs. Emellertid har faran för det som benämns som moturval kommit att aktualiseras i premiepensionen. Med det avses risken för att premiepensionens efterlevandeskydd i första hand ska efterfrågas av personer som löper stor risk att dö i förtid och därmed utlösa skyddet. Efterlevandeskyddet är frivilligt, kan tecknas utan riskbedömning och ska betalas av de försäkrade själva. Därför bedömdes det vara viktigt att det inte uppkommer något underskott i försäkringen eftersom detta inte kan täckas av allmänna skattemedel.⁵³ Om kostnaderna ökar p.g.a. moturval anses inte heller detta kunna täckas genom en höjningen av premierna, eftersom det kan leda till ett ännu högre moturval.

”Efterlevandeskyddet är konkurrensutsatt från liknande produkter på den privata försäkringsmarknaden, där en hälsoprövning regelmässigt sker. En alltför hög premie riskerar därför att medföra att pensionssparare med god hälsa väljer en billigare försäkring på den privata marknaden och att endast sparare med sämre hälsa och högre risk att dö i förtid finner det motiverat att teckna skyddet hos PPM.”⁵⁴

Möjligheten att teckna efterlevandeskydd före pensionstiden inom premiepensionssystemet har senarelagts till år 2005 för att en fördjupad ana-

⁴⁹ Prop. 1997/98:151, s. 400 ff.

⁵⁰ Prop. 1997/98:151, s. 400.

⁵¹ Prop. 1997/98:151, s. 400 ff.

⁵² Prop. 1997/98:151, s. 401.

⁵³ Prop. 2001/02:49, s. 10.

⁵⁴ Prop. 2001/02:49, s. 9 f.

lys ska företas.⁵⁵ Eftersom efterlevandeskyddet innebär en ökad kostnad måste någon form av "riskanalys" göras. Den kommer dock troligen inte att bli individuell på det sätt som gäller för den privata försäkringen. Sammanfattningsvis påminner premiepensionens försäkringsmässighet om den försäkringsmässighet som finns inom privaträttslig försäkring. Lagstiftaren har dock tydligt markerat att premiepensionen inte kan jämföras med ett civilrättsligt försäkringsavtal.

Så sent som vid införande av socialförsäkringslagen år 2001 fastslogs att begreppet försäkring fortsättningsvis ska användas, även på förmåner som tydligt uppvisar karaktären av bidrag.

"Regeringen anser det inte vara ändamålsenligt att utifrån enbart strikt teoretiska eller principiella utgångspunkter definiera vad som skall krävas för att en viss trygghetsanordning skall utgöra en försäkring eller var gränserna för området socialförsäkring skall dras. En mer praktisk metod är enligt vår mening att genom uppräknig av lagstiftningen bestämma vad som skall hänföras till en social försäkring och vad en sådan trygghetsanordning skall kallas."⁵⁶

Sammantaget kan principen om försäkringsmässighet i socialförsäkringen inte jämföras med försäkringsprincipen i civilrättsliga försäkringsavtal. Försäkringsbegreppet är inte likalydande mellan olika rättsområden och en direkt jämförelse mellan den privata och den offentliga försäkringen låter sig därför inte göras. Termer och begrepp som är lånade från civilrätten förekommer i stor utsträckning inom offentlighetsrätten.⁵⁷ Det gäller också avseende försäkringsbegreppet, där det skatterättsliga och privaträttsliga försäkringsbegreppet i huvudsak överensstämmer, medan det socialförsäkringsrättsliga uppvisar andra mönster. Bergström menar att det är logiskt att skatterättsliga regler utgår från civilrättsliga termer eftersom det är civilrättsliga handlanden som beskattas. Men Bergström understryker dock att lagstiftningens syften skiljer sig åt och att det därför är viktigt att anpassa den civilrättsliga terminologin efter de skatterättsliga förutsättningarna i skatterätten genom lagstiftning.⁵⁸ På samma

⁵⁵ Efterlevandeskyddet inom premiepensionen har senarelagts tre gånger. Den första gången berodde på att hela premiepensionssystemet försenades, prop. 1998/99:98. Ett beslut om senareläggning av efterlevandeskyddet kom sedan genom prop. 2001/02:49, p.g.a. risken för ett ekonomiskt underskott. Skyddet skulle enligt beslutet träda ikraft år 2003. I den tredje senareläggningen beslutades att skjuta tidpunkten för efterlevandeskyddets tillämpning till år 2005. Se prop. 2002/03:14.

⁵⁶ Prop. 1998/99:119, s. 75 f.

⁵⁷ Bergström, 1978, s. 13 ff. och Madell, 1998, s. 300.

⁵⁸ Bergström, 1978, s. 13 ff.

sätt blir det därför viktigt att tydliggöra att försäkringsmässighet i socialförsäkringsrätten grundas på andra principiella ståndpunkter, p.g.a. dess bakomliggande syften, än den civilrättsliga försäkringsmässigheten.⁵⁹

4.2.2 Obligatorisk och allmän försäkring

Försäkringar är i huvudsak obligatoriska eller frivilliga. Obligatoriska försäkringar utgörs framförallt av offentliga socialförsäkringar medan frivilliga försäkringar till stor del återfinns inom det civilrättsliga försäkringsområdet. Ett tydligt karakteristiskt drag för socialförsäkringen är just dess obligatorium.

Diskussionen om försäkringens obligatorium har förts ända sedan socialförsäkringsförmånernas införande. Arbetsskadeförsäkringen var den första förmån som blev obligatorisk år 1916. En obligatorisk försäkring hade debatterats redan innan men hade då inte ansetts lämplig att genomföra.

”[...] obligatorisk försäkring måste verka i viss mån förslappande på arbetsgifvares benägenhet att genom särskilda, med kostnad förenade anordningar söka förekomma olycksfall.”⁶⁰

När sjukförsäkringen infördes år 1955 ansågs obligatoriet vara en förutsättning för försäkringens fortlevnad. Debatter om en obligatorisk sjukförsäkring hade pågått sedan år 1919 men försäkringen hade av framförallt statsfinansiella skäl inte införts.⁶¹ Motivet till en obligatorisk försäkring hade sitt ursprung i kravet på en effektiv och legitim sjukförsäkring. Det uppfattades som orättvist om de som redan själva betalt till egna försäkringar tvingades betala i allmänna försäkringar. Alla skulle därför vara med i den allmänna försäkringen och s.k. högriskfaktorer som sjukdom och hög ålder inverkade inte i premiesättningen för den enskilde.⁶²

I pensionsreformen i mitten av 1990-talet återkom diskussionen omkring socialförsäkringens obligatorium. Liksom i det tidigare ATP-systemet ansågs pensionen innefatta ett kontrakt mellan generationer och för att tillgodose effektivitetsaspekten i försäkringen betonades vikten av obligatorium.⁶³

”[...] utgående pensioner finansieras med löpande avgiftsintäkter. Ett sådant system förutsätter en obligatorisk anslutning. Det är ett kontrakt mel-

⁵⁹ Se bl.a. pensionen, SOU 1975:21, s. 82.

⁶⁰ Särskilda utskottets utlåtande 1900:1, s. 25.

⁶¹ Se beskrivning av 1919 och 1920 års förslag till obligatorisk sjukförsäkring, SOU 1944:15, s. 56 och 63 ff.

⁶² Se prop. 1946:312, s. 49 f.

⁶³ Prop. 1993/94:250, s. 47 f.

lan generationer och det kräver att det tillkommer nya försäkringstagare i tillräcklig omfattning. Det kan svårligen hanteras på en försäkringsmarknad där enskilda individer väljer om de vill delta eller ej.”⁶⁴

En obligatorisk socialförsäkring innebär att den enskilde både har rätt att omfattas av försäkringen och en skyldighet att betala till densamma. Obligatoriet anses därför vara en förutsättning för att hela befolkningen ska omfattas av försäkringen.⁶⁵ Genom en tvingande försäkring kan dessutom finansieringen spridas på ett omfördelande sätt. Ett annat argument för obligatorium är just att socialförsäkringen uppfattas som ett socialt kontrakt mellan generationer.⁶⁶ Sociala kontrakt förutsätter att alla är med i försäkringen. Det underlättas eller möjliggörs genom att försäkringen är obligatorisk. Även effektivitetsskäl talar för detta. Om några, av oförstånd eller medvetet, ställer sig utanför socialförsäkringen, torde samhället ändå måste ordna försörjning om denne blir arbetsoförmögen. Att den tryggheten återfinns i form av en obligatorisk socialförsäkring bedöms därför vara bättre.⁶⁷

I motsats till den allmänna socialförsäkringen är den privaträttsliga försäkringen både frivillig och enskild. Karakteristiska egenskaper för försäkringsavtalen är att det ofta utgör ett frivilligt och varaktigt avtal mellan försäkringsgivaren och försäkringstagaren. Försäkringsgivaren åtar sig i avtalet att mot visst vederlag utge ersättning eller annan prestation i händelse av försäkringsfall.⁶⁸ Det bör dock uppmärksammas att det även finns civilrättsliga avtal som är obligatoriska, t.ex. trafikskadeförsäkringen.⁶⁹ Den obligatoriska trafikförsäkringen skiljer sig i väsentliga delar från privata försäkringar i allmänhet. Försäkringens utformning är i stora drag bestämd av lagstiftning. Motiven till obligatoriet är både sociala och skadeståndsrättsliga.⁷⁰ Förutom det skydd som den trafikskadade kan erhålla från den offentliga försäkringen anses det, ur samhälleligt synpunkt, vara önskvärt att trafikskadade får en bättre ersättning. En obligatorisk försäkring anses dessutom ha särskilda möjligheter att ge ett fullständigt skydd åt alla skadelidande och minska risken att inte alla har en ansvarsförsäkring.⁷¹ Argumenten påminner om de som motiverar den obligatoriska socialförsäkringen.

⁶⁴ Prop. 1993/94:250, s. 48.

⁶⁵ Prop. 1962:90, s. 331.

⁶⁶ Jfr Hirdman, 1988, s. 51 och Nousiainen, 2001, s. 38.

⁶⁷ Prop. 1993/94:250, s. 47 f.

⁶⁸ Bengtsson, 1992, s. 11 f.

⁶⁹ Se trafikskadelagen (1975:1410).

⁷⁰ Hellner, 1994(a), s. 369 ff.

⁷¹ Hellner, 1994(a), s. 370.

Som komplement till den offentliga socialförsäkringen har det från 1950-talet vuxit fram en mängd arbetsmarknadsförsäkringar. Dessa är kollektiva försäkringar mellan arbetstagare och arbetsgivare. Genom kollektivavtal åtar sig arbetsgivaren att teckna s.k. trygghetsförsäkringar som täcker personskador i tjänsten utöver arbetsskadeförsäkringens ersättning.⁷² Som en följd avstår samtidigt anställda från rätten till vanligt skadestånd.⁷³ Andra liknande försäkringar är patientförsäkringen och läkemedelsförsäkringen. Kollektiva försäkringar, i form av socialförsäkringen eller arbetsmarknadsförsäkringar, utesluter dock inte att privata personförsäkringar tecknas. En vanlig försäkringsform i det avseendet är olika pensionsförsäkringar.

4.2.3 Ersättning av grundtrygghet eller inkomst

Skador som ersätts inom olika försäkringsområden är sak- eller personskador.⁷⁴ Ersättningssystemen skiljer mellan de två typerna av skador. Det bedöms vara mer angeläget, både ekonomiskt och socialt, att kompensera personskador. Därför stipuleras personskadeersättningarna i högre grad genom tvingande regler. Det finns inte heller någon egentlig mot svarighet till egendomsförsäkringar inom socialförsäkringen eller försäkringar tecknade av arbetsmarknadens parter.⁷⁵

Inledningsvis skapades socialförsäkringen i syfte att ge en grundtrygghet, genom bl.a. folkpensionen. Med tiden har olika förmåner kommit att i allt högre utsträckning utgöra ett standardskydd genom att de täcker inkomstbortfall. Den svenska socialförsäkringen inrymmer båda konstruktionerna och vissa enskilda förmåner innehåller bägge komponenterna. Exempelvis innefattar föräldra- och sjukförsäkringen grundersättning till den utan eller med låg inkomst och inkomstrelaterad ersättning för den med arbetsinkomster. Argumenten för och emot de olika typerna av ersättning varierar. En försäkring utformad som ett grundskydd vilken lämnas till alla oavsett inkomst oberoende av hur mycket den enskilde betalt till försäkringen, för med sig att samhällsekonomin kan urholkas på sikt. Det kan också riskera att undergräva skattebetalnings-

⁷² Tjänstegrupplivsförsäkringen (TGL) och avtalsgruppsjukförsäkringen (AGS) grundas på överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter och är kopplad till den försäkrades anställning. Kollektivavtalsförsäkringarna fungerar som ett komplement till socialförsäkringarna och täcker i första hand inkomstförlust och kostnader. Roos, SvJT 1991, s. 144 ff. och Roos, 1990, s. 73 ff. Se även SOU 1996:113, del 2, s. 131 ff.

⁷³ Bengtsson, 1992, s. 16.

⁷⁴ Se 1 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207), som också nämner ekonomisk skada utan samband med sak- eller personskada, s.k. ren förmögenhetsskada.

⁷⁵ Roos, 1990, s. 235.

viljan hos höginkomsttagare eftersom de inte skulle få ersättningar eller förmåner som på något vis korrelerar med betalda avgifter. En försäkring utformad till att endast täcka inkomstbortfall medför dock att många med små eller inga inkomster kommer att hamna utanför socialförsäkringen. I båda fallen kan legitimiteten för en allmän och obligatorisk försäkring vara i fara.

Ersättningsprinciperna inom socialförsäkringssystemet är inte enhetliga utan består av i huvudsak fyra typer. Inkomstprövade ersättningar kan göras beroende av försäkringstagarens inkomst. Ersättningen kan också sättas i relation till den inkomstförlust som den försäkrade lider vid försäkringstillfället. Utfallet av försäkringen kan även vara avgiftsrelaterat, vilket medför att ju högre inbetalning den försäkrade gjort, desto större blir den ekonomiska ersättningen ur försäkringen. Slutligen återfinns den enhetliga ersättningen, där samma ersättning utgår till alla försäkringstagare.⁷⁶ Den här typen av ersättningar brukar också kallas grundbidrag.⁷⁷ Socialförsäkringens ersättningar kan jämföras med försäkringsprinciperna inom den privaträttsliga försäkringen, som i huvudsak är två. Ersättningen inom skadeförsäkringarna är anpassade efter skadans storlek, medan ersättningar från summaförsäkringar utgår genom ett på förhand fastställt belopp.⁷⁸

4.2.4 Inkomstbortfallsprincipen

En mycket framträdande princip inom socialförsäkringen är inkomstbortfallsprincipen. Rätt till den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen grundas i huvudsak på om den försäkrade har någon inkomst och genom inkomstbortfallsprincipen blir det även uppenbart att arbetslinjen är en viktig del av socialförsäkringen. Försäkringen faller ut när den försäkrades inkomst upphör av försörjningshinder. Den inkomst som den försäkrade haft blir bestämmande för den ersättning som utbetalas. Sammantaget innebär inkomstbortfallsprincipen att inkomsten är avgörande för både rätten att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen och ersättningsnivån. Ett viktigt kriterium för inkomstbortfallsprincipen blir därför att definiera inkomstunderlaget. Se vidare avhandlingens tredje del.

Genombrottet för inkomstbortfallsprincipen skedde vid införandet av den allmänna folkpensionsförsäkringen år 1913 och olycksfallsförsäkringen år 1916 och det rådde stor politisk enighet om att principen skulle

⁷⁶ Edebalk, m.fl. 1998, s. 24 f.

⁷⁷ Westerhäll, 1990, s. 30 f.

⁷⁸ Hellner, 1994(a), s. 55 f. och 223 ff.

tillämpas.⁷⁹ När den allmänna sjukförsäkringen diskuterades under 1940-talet påpekades vikten av att sjukförsäkringen sattes i relation till den försäkrades normala inkomst.⁸⁰ Orsaken var att den försäkrades ersättning vid bortavaro inte skulle orsaka någon standardförskjutning åt någotdera hållet. Om ersättningen var för låg kunde det medföra stora ekonomiska förluster för den försäkrade, medan en för hög ersättning innebar en risk för att viljan till arbete försvagades. Även vid ATP-reformen underströks vikten av att också pensionssystemet skulle utformas efter inkomstbortfallsprincipen. Innebörden var att den enskilde och dennes familj hade möjlighet att bibehålla sin levnadsnivå vid bortfall av inkomst. En inkomstrelaterad pension ansågs vara bättre än ett system som byggde på enhetsnivåer av ersättningen som inte tog hänsyn till den enskildes arbetsförtjänst och levnadssituation. Avsaknaden av ett sådan inkomstskydd vid pensioneringen betraktades som en lucka i socialförsäkrings-systemet.⁸¹ Principen lagfästes i tilläggspensionen och är lika grundläggande för det nya pensionssystemet.⁸²

Den försäkrades inkomst måste säkerställas innan någon ersättning kan utgå. Det görs genom en uppskattning av viss kommande inkomst eller att i efterhand fastställa den inkomst som faktiskt förelegat.⁸³ I den nya pensionen har principen utvidgats på så sätt att pensionsrätten baseras på livsinkomsten. Det innebär att det inte endast är den aktuella inkomsten som är avgörande eller inkomsten under en väl avgränsad period, utan inkomst som uppkommit under hela livet. Även inkomster som den försäkrade tjänar efter att ha uppnått allmän pensionsålder medräknas.⁸⁴

Inkomstbortfallsprincipen förutsätter att det finns en inkomst vid försäkringsfallet som ska ersättas. Detta kan medföra att t.ex. studerande riskerar att falla utanför sjukförsäkringen och eftersom det ansetts vara socialt otillfredsställande, har särregler för bl.a. studerande införts.⁸⁵ Studerande får därigenom behålla den fastställda inkomst som finns angiven hos försäkringskassan innan studierna påbörjades.⁸⁶ Därutöver finns

⁷⁹ Edebalk, 1996, s. 104 ff.

⁸⁰ SOU 1944:15, s. 183 f.

⁸¹ Prop. 1959:100, s. 54 f. och prop. 1993/94:250, s. 13.

⁸² Prop. 1993/94:250, s. 49 och s. 52 f.

⁸³ Inom den bosättningsbaserade försäkringen är inkomsten viktig när det gäller att fastställa rätten till ersättning. Jämför t.ex. bostadsbidraget. Förmånen utgår genom ett fastställande av inkomst i två led. Först innan den uppkommit, genom en uppskattning om inkomst och sedan efter förmånen utgått och inkomsten kan säkerställas, genom en typ av efterhandskontroll. 1a §, 13 §, 16 § och 22 § lagen om bostadsbidrag.

⁸⁴ Se prop. 1997/98:151, s. 162.

⁸⁵ Jfr Jägerskiöld, 1977, s. 18 f.

⁸⁶ Se 3 kap. 5 § AFL.

det möjligheter för den studerande att behålla sina studiemedel under sjukdom.⁸⁷

Inkomstbortfallsprincipen är i vissa delar begränsad genom tak-, golv- och kvalifikationsregler. Med takregeln avses de begränsningar av ersättningen som finns i många förmåner. Inom sjukförsäkringen beräknas ersättningen aldrig på inkomster som överstiger sju och en halv gång prisbasbeloppet. Detsamma gäller inom föräldraförsäkringen.⁸⁸ Golvregeln betyder att det finns en lägsta ersättning som utges från försäkringen. Inom föräldraförsäkringen innebär det att ersättningen utgår som lägst med en grundnivå och en lägstanivå.⁸⁹ Kvalifikationsreglerna kan vara utformad på samma sätt som en golvregel och medföra att den försäkrade måste ha en viss inkomst för att kvalificera sig till försäkringen. Inom t.ex. sjukförsäkringen innebär det att inkomster som inte uppgår till minst 24 procent av prisbasbeloppet inte medger rätt till försäkringen.⁹⁰ Den enskilde måste även kunna påvisa att arbetet och därmed inkomsten antas bestå tillsvidare.⁹¹ Upphör den försäkrades inkomst försvinner försäkringsskyddet. Utöver reglerna som kan kopplas till inkomstbortfallet finns det andra kvalifikationsregler för olika socialförsäkringsförmåner, bl.a. föreskriver föräldraförsäkringen att den enskilde varit försäkrad en viss tid innan ersättning utfaller.

4.2.5 Könneutral socialförsäkring

Socialförsäkringen uttrycks i könsneutrala former och alla former av "formell" könsdiskriminering har tagits bort. Lagstiftningen är därmed könsneutral.⁹² Kravet på den formella könsneutraliteten sades också vara ett av skälen till att änkepensionen avvecklades år 1988.⁹³ Förändrade familjemönster och samhällsstruktur gjorde att änkepensionen ansågs omodern och att jämställda efterlevandeförmåner infördes.

Det nya pensionssystemet grundas på livsinkomsten och all den inkomst som den försäkrade tjänar under förvärvslivet utgör därmed underlag för pensionen. Utöver inkomsten kan pensionsgrundande belopp bilda pensionsunderlag. De pensionsgrundande beloppen är fiktiva in-

⁸⁷ Se 3 kap. 26–32 §§ studiestödsförordningen (2000:655). Lån som tagits under sjukdomstiden kan vidare avskrivas enligt 4 kap. 10–12 §§ studiestödsförordningen.

⁸⁸ Se vidare om föräldraförsäkringen (avsnitt 5.2.1) och om sjukförsäkringen (avsnitt 5.3.1).

⁸⁹ Grundnivån uppgår till 150 kronor per dag och lägstanivån till 60 kronor per dag.

⁹⁰ 3 kap. 1 § AFL.

⁹¹ Se vidare avsnitt 5.3.1.

⁹² Abukhanfusa, 1987, s. 340 ff.

⁹³ Mannelqvist, 2001, s. 212 ff.

komster och de ska kompensera att den försäkrade inte arbetar under vissa perioder. Beloppen gottskrivs den försäkrade vid vård av barn, studier, totalförsvarsplikt eller om sjuk- eller aktivitetsersättning utgår. Syftet med kompensationen för barnår är att i viss mån utjämna den hittillsvarande strukturella skillnaden mellan kvinnors och mäns livs-inkomster. Regleringen ska huvudsakligen leda till att kvinnor kompenserades för det inkomstbortfall och den extra arbetsinsats som åren med små barn ger upphov till.

”Det är emellertid angeläget att regleringen uppfattas som jämställd och objektiv. Bestämmelser som grundar sig på andra omständigheter än makarnas kön är därför att föredra.”⁹⁴

Med denna motivering tillskapades den könsneutrala rätten till pensionsgrundande belopp för barnår.⁹⁵

Redan i mitten av 1940-talet diskuterades jämställdhetsperspektiv i lagstiftningen omkring socialförsäkringen. Det sedan tidigare benämnda hustrutillägget inom arbetslöshetsförsäkringen omvandlades till ett familjetillägg. Enligt fattigvårdslagen hade inte bara män utan också kvinnor försörjningsplikt gentemot familjen och det ansågs inte rättvist att endast män kunde uppbära ett hustrutillägg vid arbetslöshet. Tillägget omvandlades därför till ett familjetillägg, innehållande barntillägg och ett ömse- sidigt maketillägg.

”[...] kvinnliga medlemmar i detta avseende i princip bör likställas med manliga [...]”⁹⁶

4.2.6 Fördelnings- och effektivitetsprinciper i socialförsäkringen

Sammantaget kan de rättsliga principer om försäkringsmässighet, obligatorium och inkomstbortfall betraktas som karakteristiska för socialförsäkringen, tillsammans med principen om en jämställd försäkring genom en könsneutral utformning.

Termen försäkring användes inledningsvis utifrån två motiv. Det ena var att de försäkrade skulle få rättighet till förmånen eftersom de betalt till försäkringen. Genom att kalla förmånerna försäkring kunde en skiljelinje till understödet och fattigvården dras. Det andra motivet var att rättighetsaspekten skulle medföra att försäkringen inte överutnyttjades. Den psykologiska aspekten var att den enskilde inte skulle missbruka det som den själv betalar för.

⁹⁴ Prop. 1997/98:151, s. 230.

⁹⁵ Se 3 kap. 10 § och 13 § LIP.

⁹⁶ Prop. 1946:312, s. 26.

Principen om försäkringsmässighet i socialförsäkringen innebär att förmånerna bestäms i lag och är en rättighet för den enskilde. Försäkringen har en solidarisk konstruktion eftersom den saknar riskdifferentiering. Det medför att kostnaderna för förmånerna inte relateras till den enskildes försäkringsrisk utan till dennes betalningsförmåga. Försäkringsmässigheten, som kommer sig av rättighetstänkandet, innehåller både effektivitets- och rättvisaspekter. Avgiftskonstruktionen anses vara effektiv eftersom det kan förhindra förmånens överutnyttjande. Rätten till förmåner kan även betraktas ur ett rättviseperspektiv. Rättvisan består i att den som upparbetat en viss standard genom förvärvsarbete får behålla den. Det faktum att socialförsäkringsrättslig försäkringsmässighet innebär att riskprövningar inte görs är en annan viktigt rättvisesynpunkt. Härigenom sker materiell rättvisa genom omfördelning i syfte att jämställa människor.

Principen om socialförsäkringens obligatorium måste betraktas ur både effektivitets- och rättvisehänseende. För att försäkringen ska vara ekonomiskt hållbar och effektiv måste den vara tvingande. Med en obligatorisk försäkring får alla rätt till försäkringen men också en skyldighet att bidra till densamma. Därigenom minimeras risken att socialförsäkringen endast är tillämplig på s.k. högriskfall. Det är försäkringstagare som har en hög försäkringsrisk p.g.a. ålder och sjukdom. Högriskfallen kan inte tillgodose sitt försäkringsskydd i den privata försäkringen eftersom den vilar på en riskprövning. Den allmänna försäkringen skulle därmed bli mycket kostsam därför att alla som omfattas av försäkringen nyttjar försäkringsskyddet. Obligatoriet är därmed en effektivitetsprincip men innebär samtidigt att det sker en omfördelning mellan olika grupper inom försäkringskollektivet. Socialförsäkringens obligatorium möjliggör omfördelningar från frisk till sjuk, från låginkomsttagare till höginkomsttagare o.s.v. Obligatoriet kan därför ses som en förutsättning för omfördelning i socialförsäkringen. Utgångspunkten för fördelningen i socialförsäkringen är att försäkringen vilar på ett samhällskontrakt och omfördelning kan ske inom en individs livscykel eller mellan olika individer.

Socialförsäkringens ersättningsprinciper utgår från skydd för grundtrygghet eller standard. Inledningsvis konstruerades förmånerna som grundskydd men har med tiden kommit att mer eller mindre omfatta inkomstbortfallsskydd. En viktig socialförsäkringsrättslig princip är därför inkomstbortfallsprincipen. Genom den tydliggörs normen om arbete och vikten att försörja sig själv. Förmånerna ur försäkringen ska utgå när försörjningshinder föreligger, samtidigt som principen begränsas genom tak-, golv- och kvalifikationsregler. Inkomstbortfallsprincipen vilar både på effektivitets- och rättvisebehov. Genom att inkomsten utgör

grunden för rätten till förmånen bortfaller individuella och skönsmåssiga bedömningar som kan vara ineffektiva för försäkringen. På samma gång kan principen uppfattas som rättvis. Liksom obligatoriet skyddar inkomstbortfallsprincipen en upparbetad standard och är därmed en del av "behålla-rättvisan".

Socialförsäkringens könsneutrala utformning innebär att kvinnor och män, som huvudregel, inte tydliggörs i försäkringen. Huruvida den könsneutralt utformade försäkringen överensstämmer med en politiskt eftersträvad jämställdhet avgörs inte av rättsreglernas neutrala konstruktion. Inkomstbortfallsprincipen är könsneutral. Takregeln som begränsar inkomstbortfallet har bl.a. anförts som argument för att föräldraförsäkringen inte förbättrar jämställdheten mellan könen. Eftersom kvinnor oftast tjänar mindre än män, har män i högre utsträckning hamnat ovanför takets begränsning. Det har ansetts tala för att männen avstår från att utnyttja föräldraförsäkringen. I en studie gjord i slutet av 1990-talet visas dock att det är fler faktorer än ekonomin som styr hur föräldrarna delar på ledigheten.⁹⁷ Det rör sig om variabler som utbildningsgrad, föräldrarnas ålder och yrke. Inkomstbortfallsprincipen medför att löneskillnader i arbetslivet återspeglas i socialförsäkringen. Det gäller inte minst löneskillnader mellan kvinnor och män. Så länge det föreligger en segregerad och diskriminerande arbetsmarknad med kraftiga inslag av lönediskriminering cementerar eller förstärker socialförsäkringssystem rådande ojämställdhet. Det ska dock understrykas att beskattningen av sociala förmåner har haft en utjämnings effekt, eftersom de inkomstskillnader som finns kraftigt reduceras efter skatt.⁹⁸

"Inkomstbortfallsprincipen stabiliserar det dagliga livet – och bevarar inkomstskillnaderna till dess döden inträder."⁹⁹

I argumentationen mellan rättvisa och effektivitet i det rättsliga fältet har utgångspunkten varit olika. Inom de ovan diskuterade rättsliga principerna återfinns både effektivitets- och rättviseaspekter. Som tidigare framgått innehåller socialförsäkringen flera fördelningspolitiska inslag och den betraktas ofta som ett socialt kontrakt mellan generationer.¹⁰⁰ Omfördelning i socialförsäkringen sker mellan individer och inom en individs livscykel och avser både utfallet av förmåner och finansieringen av försäkringen. Omfördelningen medför därmed både en ekonomisk och en standardmässig utjämning.

⁹⁷ RFV Redovisar 2000:1.

⁹⁸ Sainsbury och Nordgren, 1997, s. 16 f.

⁹⁹ Christensen, 1996, s. 555.

¹⁰⁰ Edebalk, m.fl. 1998, s. 33 f. och Westerhäll, 1985, s. 32. Se även Björklund, m.fl. 1998, s. 117. Pensioner som socialt kontrakt, se prop. 1993/94:250, s. 47.

4.3 Finansiering av socialförsäkringen

Valet av finansieringsmodell och fördelningen mellan olika typer av finansieringskällor varierar beroende av vilken socialpolitisk modell som tillämpas.¹⁰¹ Skillnaden mellan olika finansieringssystem utgörs av graden av samband mellan förmåner och avgifter, förmånernas utformning, riskallokering och omfördelningseffekter. Niels Ploug och Jon Kvist diskuterar fem modeller för finansiering som utgår från socialförsäkringens utformning.¹⁰² Den första beskrivs som ett frivilligt socialförsäkringssystem. Det liknar det privata försäkringssystemet och finansieras genom premier eller avgifter som fonderas. Avgifterna varierar utifrån risk för inträffade försäkringsfall och det förekommer inte någon omfördelning. Ett obligatoriskt socialförsäkringssystem är den andra modellen. Kännetecknande är att erlagda avgifter finansierar utgående förmåner. Här har riskgrupper inget större genomslag eftersom försäkringsformen är tvingande. Den tredje modellen är den avgiftsbaserade socialförsäkringen. I den modellen bestäms avgifter och förmåner av staten. Avgiften kan beskrivas som en öronmärkt skatt. "Pay-as-you-go principen" utgör grundstommen i den fjärde finansieringsmodellen.¹⁰³ De avgifter som ingår i modellen betraktas som generella skatter eftersom de betalar utgående förmåner som utnyttjas av den försäkrade eller andra. Spänningen mellan avgifter, förmåner och risker, som är utmärkande för den privata försäkringen, återfinns inte. Ett stort inslag i modellen är istället de omfördelande momenten. Slutligen definieras det ekonomiska biståndet som en femte modell. Den finansieras av generella skatter och den enskildes behov av biståndet är avgörande.

Hur ser då finansieringen av det svenska sociala trygghetssystemet ut? Intäkterna till socialförsäkringen kommer från avgifter och allmänna skatter samt avkastning på fonderade medel. Intäkterna från skatter och avgifter ingår i den löpande budgeten. De avgifter som finansierar socialförsäkringen är socialavgifter och allmän pensionsavgift. Särskild löneskatt och allmän löneavgift är två avgifter som inte explicit betalar socialförsäkringen.¹⁰⁴ Dessa betraktas dock vanligen också som sociala avgifter. Det bör även påpekas att delar av socialförsäkringen finansieras av arbetsgivarna direkt p.g.a. arbetsgivarinträdet genom sjuklönelagen. Pensionsförsäkringen behandlas som en fristående försäkringsgren vid sidan av

¹⁰¹ Palme och Sjöberg, 2002, s. 366.

¹⁰² Se Ploug and Kvist, 1997, s. 42 ff.

¹⁰³ Jfr Pieters, 1993.

¹⁰⁴ Lag (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster och lag (1994:1920) om allmän löneavgift.

statsbudgeten och avgifterna tillförs ett från statsbudgeten avskilt och sluttet system. AP-fonden handhar fördelningssystemet och premiepensions-systemet.¹⁰⁵

4.3.1 Arbetsgivaravgifter

År 1996 beslutades om en översyn av lagen om socialavgifter.¹⁰⁶ Syftet var att åstadkomma en förändrad avgiftsstruktur för socialavgifterna med en bättre samstämmighet mellan inkomster och utgifter inom ramen för ett i princip oförändrat avgiftsuttag. Pensionsreformen år 1999 utgjorde ett led i det arbetet och år 2001 trädde den nya socialavgiftslagen i kraft.¹⁰⁷

Arbetsgivaravgifterna består av sex olika avgifter. Dessa är sjukförsäkringsavgiften, föräldraförsäkringsavgiften, ålderspensionsavgiften, efterlevandepensionsavgiften, arbetsmarknadsavgiften och arbetsskadeavgiften. Avgifterna är specificerade för att finansiera olika sociala ändamål. Socialförsäkringens kostnader täcks inte enbart genom avgifterna, utan eventuella merkostnader bekostas med allmänna skattemedel. Eftersom avgifterna tillförs statsbudgeten ackumuleras inte eventuella överskott för försäkringsändamål utan dessa används för att täcka andra statliga utgifter. Generellt sett ska avgifternas intäkter och förmånernas utgifter balanseras mot varandra. Någon exakt samstämmighet mellan förväntade inkomster från avgifterna och utgifter för olika socialförsäkringar eftersträvas dock inte.¹⁰⁸

I samband med pensionsreformen förändrades sjukförsäkringsavgiften på så sätt att de kostnader som avgiften finansierar främst avser inkomstrelaterade ersättningar. Syftet med förändringen var bl.a. att stärka sjukförsäkringens karaktär av försäkring.¹⁰⁹ Förändringarna innebar att kostnader för tandvård, läkemedelssubventioner och viss födslokotrollerande verksamhet inte längre direkt finansieras genom arbetsgivaravgifter utan med allmänna skattemedel. Sjukförsäkringsavgiften bekostar bl.a. sjukpenning, havandeskapspenning, inkomstgrundad sjukersättning och administrationskostnaderna för dessa förmåner. Dessutom betalar sjukförsäkringsavgiften delar av den statliga ålderspensionsavgiften. I förarbetet till den nya pensionen underströks vikten av att inkomstbaserade socialförsäkringsförmåner ingår i den pensionsgrundande inkomsten. Det medförde att förmånen därmed måste bekosta pensionsrätten.

¹⁰⁵ Prop. 2002/03:1, Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten, s. 8.

¹⁰⁶ Prop. 2000/01:8, s. 53.

¹⁰⁷ Socialavgiftslagen 2000:980 (NSAL).

¹⁰⁸ Prop. 1997/98:151, s. 594.

¹⁰⁹ Prop. 1997/98:151, s. 600.

”Om ålderspensionssystemet skall vara avskilt från andra allmänna socialförsäkringssystem bör det inte bära kostnader som hör till andra förmånssystem. Kostnader för den pensionsrätt som baseras på t.ex. sjukpenning bör betalas av sjukförsäkringen.”¹¹⁰

Sjukförsäkringsavgiften ska också täcka de kostnader som centrala studiestödsnämnden kan få p.g.a. att de studielån som avser en sjukperiod inte behöver betalas tillbaka av den enskilde låntagaren.¹¹¹

Föräldraförsäkringen, som tidigare delvis finansierades av sjukförsäkringsavgiften, finansieras numera av föräldraförsäkringsavgiften. Avgiften bekostar även föräldraförsäkringens administration och delar av den statliga ålderspensionsavgiften.¹¹²

Den allmänna ålderspensionen finansieras genom tre typer av avgifter. I arbetsgivaravgifterna ingår ålderspensionsavgiften. Den får inte förväxlas med den statliga ålderspensionsavgiften eller den allmänna pensionsavgiften som behandlas i det påföljande avsnittet. Ålderspensionsavgiften benämndes tidigare tilläggspensionsavgift men fick i samband med pensionsreformen det nya namnet.¹¹³ Avgiften uppgår till en dryg tredjedel av det totala uttaget av arbetsgivaravgifter och tillförs AP-fonden till den del den motsvarar utgående pensionsförmån.¹¹⁴ Det som ligger till grund för beräkningen av avgiften är de inkomster som utgör beräkningsunderlaget till pensionsrätten. Överstiger ålderspensionsavgiften pensionsförmånen tillförs överskottet staten i form av skatt.¹¹⁵

I arbetsgivaravgifterna finns även en efterlevandepensionsavgift. Den finansierar den efterlevandepension som utgår som inkomstgrundad ålderspension eller som garantipension.¹¹⁶ Avgiften bekostar även änkepensionen och kostnader för administrationen.¹¹⁷ Efterlevandepensionen betraktas inte som en del av pensionssystemet och efterlevandepensionsavgiften är därför inte utformad på samma sätt som ålderspensionsavgiften. Efterlevandeskyddet ingår istället som en del av det allmänna obligatoriska socialförsäkringssystemet, där förmåner finansieras genom avgifter eller skatter och kopplingen mellan avgiften och förmånen inte är tydlig. Om avgiften ska motsvara förmånen måste den nämligen sän-

¹¹⁰ Prop. 1993/94:250, s. 209.

¹¹¹ 3–4 §§ lagen om fördelning av socialavgifter, som i princip motsvaras av den nu upphävda 4 kap. 1 § GSAL.

¹¹² 5 § lagen om fördelning av socialavgifter, som gäller istället för 4 kap. 4 § GSAL.

¹¹³ Prop. 1997/98:151, s. 594.

¹¹⁴ 2 kap. 26 § NSAL.

¹¹⁵ Se 6 § lagen om fördelning av socialavgifter och prop. 1997/98:151, s. 568.

¹¹⁶ 1 kap. 4 § lagen om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn.

¹¹⁷ 8 § lagen om fördelning av socialavgifter. Lagregeln motsvarar den nu upphävda 4 kap. 2 § GSAL.

kas. Nuvarande avgift är alltför hög eftersom de som idag betalar avgiften inte omfattas av samma rätt till efterlevandepension som dagens pensionärer. Det innebär också att även om den enskilde inte omfattas av efterlevandeskyddet utgör dennes inkomster underlag för avgiften. Skattein-slaget i efterlevandepensionsavgiften är därför stort.¹¹⁸

Arbetsmarknadsavgiften betalar arbetslöshetsförsäkringen och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Dessutom finansieras delar av löne-garantin enligt lönegarantilagen och statens åtagande avseende ålderspen-sionsavgifter genom avgiften.¹¹⁹ Fastän risken för arbetslöshet är olika inom skilda yrkesgrupper sker inte någon riskdifferentiering av avgiften. Detta innebär att

”[...] försäkringen huvudsakligen skall finansieras solidariskt av alla oavsett risk för arbetslöshet. För det talar också att arbetslöshet kan bero på exter-na störningar i ekonomin eller på misslyckanden i den ekonomiska politi-ken som enskilda inte kan råda över.”¹²⁰

Arbetslöshetsförsäkringen är uppdelad i en obligatorisk del bestående av ett grundbelopp och en frivillig del med en inkomstrelaterad ersättning. Utifrån den uppdelningen betalar arbetsmarknadsavgiften i första hand grundförsäkringen, men även den inkomstrelaterade delen av försäkring-en. Den senare finansieras dessutom via s.k. finansieringsavgifter. Det är en avgift som arbetslöshetskassorna betalar till staten. Resten bekostas via allmänna skattemedel. Totalt täcker arbetsmarknadsavgiften drygt 95 procent av kostnaden för arbetslöshetsförsäkringen.¹²¹ Synsättet att avgiftsintäkter och utgifter ska balanseras mot varandra tillämpas därför inte på arbetsmarknadsavgiften.¹²²

Arbetsskadeförsäkringen finansieras genom arbetsgivaravgifter. Inte heller den avgiften differentieras utifrån risken för arbetsskador. I deba-ten har det beskrivits som ett implicit subventionerande från lågrisk-branscher till högriskbranscher.¹²³

4.3.2 Pensionsavgifter

Pensionerna finansieras både genom fördelningssystemet där ingående medel betalar utgående förmåner på basen av ”pay-as-you-go principen” och genom fondering. I det gamla pensionssystemet finansierades tilläggs-

¹¹⁸ Prop. 1997/98:151, s. 598 f. och prop. 1999/2000:91, s. 270 ff. Se närmare kapitel 5.

¹¹⁹ 9§ lagen om fördelning av socialavgifter, vilken tidigare motsvarades av 4 kap. 7 § GSAL.

¹²⁰ Prop. 1999/2000:139, s. 40.

¹²¹ SOU 1996:51, s. 109 och prop. 1996/97:107, s. 145 f.

¹²² Prop. 1997/98:151, s. 594 f.

¹²³ Edebalk, m.fl. 1998, s. 87.

pensionen med arbetsgivaravgifter genom ett fördelningssystem som delvis var avskilt från statsbudgeten. I syfte att utjämna skillnader mellan olika år och av samhällsekonomiska skäl innehöll fördelningsmodellen även fonderingsinslag.¹²⁴ Valet av finansieringsmodell berodde på avsikten att genomföra en standardhöjning för pensionärerna. Det ansågs inte vara möjligt att uppfylla det målet lika snabbt genom privata försäkringslösningar eller ett fullfonderat pensionssystem.¹²⁵ Folkpensionen belastade statsbudgeten och bekostades av folkpensionsavgiften i arbetsgivaravgifterna och genom allmänna skatter.

”Redovisningsmässigt ingår folkpensioneringen i sin helhet i statsbudgeten, och folkpensionsavgiften är tekniskt att betrakta som en skatt.”¹²⁶

Den nya pensionen innehåller endast ålderspension och finansieringen sker både med avgifter och allmänna skatter.¹²⁷ Pensionssystemet består av inkomstgrundande ålderspension, premiepension och garantipension och dessa finansieras på olika sätt i både ett slutet och ett öppet system.

”Ett av syftena med pensionsreformen är att skapa ett finansiellt autonomt och från övriga socialförsäkringsgrenar skilt system.”¹²⁸

Den inkomstgrundande ålderspensionen betalas genom ett slutet fördelningssystem med avgifter. Pensionen är därmed avgränsad som en fristående försäkring vid sidan av statsbudgeten. De influtna medlen från avgifterna bekostar löpande pensioner. Det faktum att ålderspensionen finansieras som en fristående försäkringsgren innebär dock inte att pensionen är helt frikopplad från den allmänna statsbudgeten. Fördelningssystemets finansiella stabilitet säkras genom regler om automatisk balansering. Med det avses den indexomräkning av pensionsbehållningar och pensioner som sker utifrån på den samhälleliga inkomstutvecklingen.¹²⁹ Det betyder att det årligen sker en beräkning av fördelningssystemets samlade skulder och tillgångar. Om försäkringens utgifter överstiger de inbetalade avgifterna skapas ett balansindex. Härigenom indexeras pensionerna så att balansen i systemet kan återställas.¹³⁰ Premiepensionen bekostas genom individuella avsättningar i form av avgifter i ett slutet system. Medlen fonderas och gottskrivs på ett individuellt konto och utgör där-

¹²⁴ Prop. 1993/94:250, s. 54.

¹²⁵ Prop. 1993/94:250, s. 13.

¹²⁶ Prop. 1993/94:250, s. 17.

¹²⁷ Prop. 1997/98:151, s. 559 ff.

¹²⁸ Prop. 1997/98:151, s. 561.

¹²⁹ Se 1 kap. 3–6 §§ LIP.

¹³⁰ Prop. 2002/03:1, Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten, s. 8.

med ett faktiskt sparande. I premiepensionssystemet förvaltas avgifterna på samma sätt som medel inbetalade enligt avtal om privat pensionsförsäkring och pensionens storlek blir beroende av värdeutvecklingen på de fonderade medlen.¹³¹

Garantipensionen, som i vissa avseende ersatt folkpensionen, belastar istället statsbudgeten och betalas med allmänna skatter. Även skyddet till efterlevande betalas via statsbudgeten. Efterlevandepensionens finansiering följer principen om att inkomstrelaterade delar ska finansieras med avgifter och grundskyddet ska finansieras med skattemedel.

”Denna finansieringsform ligger också i linje med strävan att avgifter som tas ut i form av egenavgift eller i form av socialavgift [...] skall finansiera enbart inkomstrelaterade förmåner.”¹³²

Avgifterna som bekostar den inkomstgrundande ålderspensionen består som tidigare nämnts av tre olika typer. Ålderspensionsavgiften som ingår i arbetsgivaravgifterna berördes i det föregående avsnittet. Därutöver finns den statliga ålderspensionsavgiften och den allmänna pensionsavgiften. Den statliga ålderspensionsavgiften kan delvis betraktas som en del av arbetsgivaravgifterna. Avgiften ingår nämligen som en del i varje arbetsgivaravgift utom pensionsavgifterna. För varje pensionsgrundande socialförsäkringsförmån belastas den avgift som bekostar förmånen med en avgift som ska täcka pensionskostnaden. Dessa avgifter utgör underlaget till den statliga ålderspensionsavgiften.¹³³ Det innebär i princip att den statliga avgiften finansieras genom arbetsgivaravgifterna. Som tidigare nämnts är den allmänna pensionsavgiften en egenavgift som betalas av den enskilde.

Intentionen i pensionsreformen var att ålderspensionen ska bekostas med egenavgifter och arbetsgivaravgifter. Avgifterna ska svara för hälften var av kostnaden och det är mycket tydligt att ett samband mellan pensionsförsäkringens förmåner och avgifter eftersträvas.¹³⁴

4.4 Rättsliga principer i sociala avgifter

De senaste årens strävan mot ett ökat samband mellan förmåner och avgifter medför att avgifterna blir intressanta att studera ur ett socialförsäkringsperspektiv. För att upprätthålla sambandsprincipen krävs att avgiften får samma funktion som den privaträttsliga avgiften i försäkringsförhåll-

¹³¹ Prop. 1997/98:151, s. 401 och 7 kap. 1 § LIP.

¹³² Prop. 1999/2000:91, s. 270 f.

¹³³ Se lagen om fördelning av socialavgifter.

¹³⁴ Prop. 1999/2000:271 och prop. 1997/98:151, s. 590 ff.

landen. Socialavgiftens rättsliga konstruktion måste därför jämföras med avgiften i den privata försäkringen.

Utifrån en språklig betydelse betraktas avgiften som ett fastställt pris för viss tjänst eller rättighet.¹³⁵ Till detta kan läggas den finansvetenskapliga terminologin med innebörden att en avgift är en kostnad som motsvaras av en förmån av samma värde.¹³⁶ En rättslig definition av begreppet avgift är att en avgift erläggs enligt principen om byte mellan prestation och motprestation.¹³⁷ Som exempel kan tas kommunala avgifter. De styrs av den s.k. självkostnadsprincipen, vilket innebär att kommunens avgifter inte får överstiga de kostnader som tjänsten eller nyttigheten medför.¹³⁸

Kännetecknande för en försäkringsrättslig avgift är att den består av individualiserade riskrelaterade premier uträknade på försäkringsmässiga grunder. Med det avses inte endast den individuella risken hos en försäkringstagare, utan även försäkringsmässig statistik blir avgörande.¹³⁹ Annat som är avgörande för om en betalning utgör en avgift är synliggörandet av var pengarna hamnar och om det uppkommer någon rättighet p.g.a. gjorda inbetalningar, jämförbara med ett avtalsförhållande.¹⁴⁰

Legaldefinitionen av begreppet socialavgifter återfinns i socialavgiftslagen. Socialavgifter är "avgifter för finansiering av systemen för social trygghet (socialavgifter)".¹⁴¹ Enligt den definitionen finansierar socialavgiften mer än det som betraktas som socialförsäkringen enligt socialförsäkringslagen eftersom även arbetslöshetsförsäkringen ska finansieras genom socialavgiften. Samtidigt som detta är en legaldefinition av begreppet socialavgifter anses det tydliggöra syftet med avgifterna.

"Enligt regeringens uppfattning är det lämpligt att ange att syftet med socialavgifterna är att finansiera systemen för social trygghet."¹⁴²

Den legala definitionen av begreppet socialavgifter framgår alltså genom en beskrivning av avgifternas syften. Den lagtekniska utformningen innebär att innebörden av begreppet socialavgifter står att finna i den upp-

¹³⁵ En allmän definition av ordet avgift enligt Norstedts svenska ordbok från år 1990.

¹³⁶ SOU 1977:86, s. 352.

¹³⁷ Bohlin, 1984, s. 17 och s. 73 f.

¹³⁸ Se 8 kap. 3c § kommunallagen (1991:900) och Bohlin, 2000, s. 96 ff. I ett av HD:s rättsfall från år 1996 fastslogs att även om kommunen är skyldiga att tillhandahålla barnomsorg innehåller utnyttjandet av den servicens så många civilrättsliga inslag att målet kan prövas i allmän domstol. Detta till trots att kommunens åtagande påbjuds enligt förvaltningsrättslig lagstiftning och att de som nyttjar platsen måste betala en barnomsorgsavgift. Se Madell, 1999, s. 55 och NJA 1998 s. 656 (I).

¹³⁹ Hellner, 1994(a), s. 10 ff.

¹⁴⁰ Williams, 1996, s. 345 ff.

¹⁴¹ Se 1 kap. 1 § NSAL.

¹⁴² Prop. 2000/01:8, s. 73.

räkning av avgifter som följer i lagtexten. Socialavgifternas legaldefinition är således utformad på samma sätt som socialförsäkringens legaldefinition. Det innebär att både avgifternas innehåll och utformning kan ändras över tiden utan att detta begränsas av legaldefinitionen.

I den EG-rättsliga kontexten används begreppet socialförsäkringsavgift. Det kan definieras som alla de finansieringsinstrument som omfattas av rof. 1408/71. Det innebär att både skatter och avgifter ingår i begreppet socialförsäkringsavgift.¹⁴³

Vilka är då de principer – rättsgrundsatser och normer – som framträder inom socialavgifterna? Jag kommer i den följande framställningen att förtydliga socialavgifternas principer som de framkommer i motiven till lagstiftningen.

4.4.1 Kollektiva avgifter

Socialavgifternas arbetsgivaravgifter är kollektivt utformade avgifter som finansierar individuella förmåner. Avgifterna specificeras inte för varje löntagare utan det är lönesumman för alla anställda som ligger till grund för arbetsgivarens avgifter. Kollektivt eller individuellt utformade avgifter diskuterades redan vid ATP-reformen. Då förordades kollektiva avgifter eftersom de ansågs innebära enklast möjliga debiterings- och uppbördsförfarande.¹⁴⁴ När ATP-avgiftens basbelopps- och maximeringsavdrag slopades i början av 1980-talet uppmärksammas möjligheten att istället differentiera avgifterna. Lösningen förkastades dock eftersom det befarsades att administrativa svårigheter kunde uppstå. Differentieringen förutsatte nämligen att avgifterna individualiserades för varje arbetstagare.¹⁴⁵

Avgifterna är inte heller differentierade utifrån olika skaderisker. Precis som inom förmånssidan tas inte hänsyn till att vissa risker är vanligare än andra. Redan år 1926 diskuterades en riskdifferentiering av avgifter och möjligheten att undanta arbetsgivare med låg olycksfallsrisk från arbetsskadeförsäkringens avgiftsdebitering.¹⁴⁶ Förslaget avfärdades med hänvisning till det onödiga merarbete det skulle medföra. Samma argumentation fördes senare när frågan om sjukförsäkringsavgiftens differentiering avgjordes. Även om vissa branscher var mer skadedrabbade innebar det inte med automatik att sjukligheten var större.¹⁴⁷ Debatten om att differentiera avgifterna förekommer fortfarande, dock inte i lagstiftningssammanhang utan framförallt i den ekonomiska litteraturen.¹⁴⁸

¹⁴³ Erhag, 2002, s. 44.

¹⁴⁴ SOU 1957:7, s. 113 ff.

¹⁴⁵ Prop. 1980/81:178, s. 63.

¹⁴⁶ Prop. 1926:109, s. 119.

¹⁴⁷ Prop. 1953:178, s. 158.

¹⁴⁸ Se bl.a. Söderström, 2001, s. 25 ff. och Fölster, m.fl. 2001, s. 83 ff.

Berättigandet till förmånerna för den enskilde görs inte beroende av, som tidigare konstaterats, om avgifterna är betalda eller inte. Rätten till socialförsäkringsförmåner grundas istället som huvudregel på inkomst eller bosättning.¹⁴⁹ Arbetslöshetsförsäkringen utgör dock ett undantag i sammanhanget. Här kan den enskilde förlora rätten till försäkringen om denne inte erlägger avgiften. Avgifter eller premier inom det privata försäkringsområdet grundas på ett civilrättsligt avtal mellan försäkringsgivaren och försäkringstagaren, till skillnad från socialavgiften som utgår på grundval av lag.¹⁵⁰ Inom den privata försäkringen är därför avgiften individuell och bestäms utifrån den förmån som utfaller ur försäkringen. Om avgiften inte erläggs utgår inte heller någon ersättning.

Socialavgifterna har kompletterats med en delvis individualiserad avgift i form av den allmänna pensionsavgiften. Den har inte samma kollektiva karaktär som socialavgifter. Men inte heller pensionsavgiften grundar i sig någon rätt till förmån. Det är den enskildes inkomst som ligger till grund för rätten till pension, inte den erlagda avgiften.¹⁵¹

4.4.2 Ändamålsbestämda avgifter men ändå inte

Socialavgifternas syfte är att finansiera systemen för social trygghet. Lagen om fördelning av socialavgifter hänvisar till ändamålen som de olika avgifterna ska bekosta.¹⁵² Eftersom avgifterna är ändamålsbestämda innebär det att delar av socialavgifterna är öronmärkta för att bekosta delar av socialförsäkringen.

Trots det bestämda ändamålet ingår avgifterna som en del i den allmänna budgeten och eventuellt överskott från avgifterna fonderas inte för att betala framtida kostnader inom försäkringen.

”Det kan finnas skäl att särredovisa inkomster och utgifter inom sjukförsäkringen. En sådan redovisning fyller dock enbart en informativ funktion och har inte några konsekvenser för hur sjukförsäkringen hanteras i budgetprocessen.”¹⁵³

Avgifterna motsvarar inte i sin helhet utgående förmåner och någon exakt samstämmighet eftersträvas inte heller. Avgifterna har, de facto, stigit mer än vad som motsvaras av kostnadsökningarna i trygghetssystemet.¹⁵⁴

¹⁴⁹ Se 2 kap. 1 § och 1 kap. 1 § SofL. Se även Gunnarsson, 1999, s. 448.

¹⁵⁰ 8 kap. 3 § regeringsformen. Se även Williams, 1996, s. 347.

¹⁵¹ 2–3 §§ lagen om allmän pensionsavgift och 1 kap. 3 § LIP.

¹⁵² Se lagen om fördelning av socialavgifter.

¹⁵³ Prop. 1997/98:1, s. 164.

¹⁵⁴ Johansson och Rabe, 2001, s. 53.

”Smärre och tillfälliga diskrepanser mellan inkomster och utgifter kommer i framtiden att kunna finnas utan att det föranleder justeringar av avgiftsnivån.”¹⁵⁵

Socialavgifterna har som sagt tillkommit vid olika tidpunkter och med olika ändamål. När lagen om allmän försäkring infördes återfanns bestämmelserna beträffande sjukvårdsavgiften och tilläggspensionsavgiften samlade i 19 kapitlet. Avgifterna redovisades var för sig p.g.a. att de utgick från olika beräkningsunderlag. Andra socialavgifter, t.ex. arbetsgivaravgifterna till arbetslöshetsförsäkringen och vuxenutbildningsavgiften, återfanns i särskilda lagar. I samband med införandet av socialavgiftslagen år 1982, sammanfördes alla avgifter i en och samma lag.¹⁵⁶ Av lagtexten framgick vilka typer av avgifter som ingick i socialavgifterna och de olika avgifterna åsattes samma beräkningsunderlag. En konsekvens av de enhetliga reglerna var att de totala arbetsgivaravgifterna bestod av summan av procentsatserna för de olika avgifterna. I samband med införandet av nya socialavgiftslagen slopades dock ett flertal avgifter som direkt bekostade bosättningsbaserade förmåner. Trots detta bekostar arbetsgivaravgifterna fortfarande förmåner som omfattar hela befolkningen, inte bara de som lönearbetar.¹⁵⁷

4.4.3 Avgift eller skatt

I ett socialrättsligt perspektiv betraktas socialavgifterna som avgifter för finansiering av sociala ändamål. I ett skatterättsligt perspektiv betraktas socialavgifterna som en skatt och den socialrättsliga kopplingen till socialförsäkringsförmåner är inte särskilt framträdande.¹⁵⁸ Även andra typer av avgifter, som inte har avsikten att bekosta sociala ändamål, återfinns därför i de skatterättsliga sammanhangen tillsammans med socialavgifterna. Med skatt menas tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation och som avgift betraktas vanligen en ”penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna”.¹⁵⁹ Socialavgifternas konstruktion som skatter eller avgifter har betydelse om ett samband mellan förmåner och avgifter eftersträvas.

Som tidigare visats är det karakteristiska för en avgift i ett försäkringsförhållande att den är individuell och utgör en del av ett avtal. Betalas

¹⁵⁵ Prop. 1997/98:1, s. 164.

¹⁵⁶ Lag (1981:691) om socialavgifter (GSAL).

¹⁵⁷ En del av föräldrapenningen utgår den s.k. grundnivå till dem som inte lönearbetar, eller har väldigt låg inkomst. Se även lagen om fördelning av socialavgifter.

¹⁵⁸ Messere, 1993, s. 168 och s. 172 och Leidhammar, 2001, s. 105.

¹⁵⁹ Prop. 1973:90, s. 213.

avgiften medför det en rätt till en förmån och det leder i sin tur till att förmånen upphör om avgiften inte betalas. Det råder därmed ett samband mellan avgiften som betalas och den förmån som utgår. Avgiftens storlek är differentierad utifrån risken för försäkringsfall. Socialavgifterna uppvisar få av dessa kriterier. De är istället kollektiva och ingår i den förvaltningsrättsliga lagstiftningen. Även om avgifterna inte betalas har den försäkrade rätt till socialförsäkringsförmåner. Det sker inte heller någon riskdifferentiering av avgifterna. De fastställs utifrån betalningsförmåga och är inte beroende av försäkringsrisk.

Enligt grundlagen får riksdagen inte delegera beslut om skatter till regeringen och beslut om socialavgifter tillhör det obligatoriska lagområdet.¹⁶⁰ Någon liknande inskränkning finns inte för avgifter.

Utöver den konstitutionella ordningen och de ovan diskuterade kriterierna för avgift ur ett försäkringsperspektiv finns det andra faktorer som talar för att socialavgifterna bör betraktas som en skatt. En av dessa är socialavgifternas obligatorium.¹⁶¹ Eftersom avgifterna uttas tvångsmässigt är de att jämföra med skatter. Ett annat argument är det svaga, men som tidigare påpekats eftersträvade, sambandet mellan avgifter och förmåner. Avgiftssystemet blir mer skattelikt ju otydligare sambandet är.¹⁶² Annat som tyder på att socialavgifterna bör betraktas som en skatt är de olika begränsningarna inom socialförsäkringen. Sjukförsäkringens förmåner begränsas med både golv- och takregler och liknande inskränkningar finns inom arbetslöshetsförsäkringen och pensionssystemet. Begränsningsreglerna innebär att den försäkrade betalar avgifter som inte direkt motsvaras av förmåner. Beräkningsunderlaget för socialavgifterna är inte heller direkt kopplat till beräkningsunderlaget för olika förmåner. För arbetsgivaravgifternas del har underlaget kommit att allt mer närma sig de skatterättsliga reglerna.¹⁶³ Detta kommer att behandlas utförligare i avdelning III.

I socialavgiftslagens legaldefinition anges att syftet med socialavgifter är att finansiera systemen för social trygghet. Av neutralitetsskäl och andra motiv har olika typer av avgifter och skatter tillkommit successivt. Den särskilda löneskatten infördes för att skapa neutralitet i beskattningen och motsvarar skattedelen av socialavgifterna.¹⁶⁴ Skatten är således kollektiv. Allmän löneavgift introducerades för att bekosta andra ända-

¹⁶⁰ 8 kap. 7 § regeringsformen. RÅ 1996 ref. 5. Se även prop. 2000/01:8, s. 179, Bratthall och Stenberg, 1984, s. 431.

¹⁶¹ Williams, 1996, s. 346.

¹⁶² Jfr Olsson, 2002, s. 311.

¹⁶³ Silfverberg, 1996, s. 426.

¹⁶⁴ Prop. 1989/90:110, s. 376 ff.

mål än de sociala trygghetssystemen.¹⁶⁵ Löneavgiften utgör helt enkelt en skattehöjning och kan inte ses som annat än en skatt.

Det finns en generell avdragsrätt för arbetsgivaravgifter. Avdraget motsvarar fem procent av avgiftsunderlaget, dock högst 3 550 kronor, för att stimulera småföretagandet.¹⁶⁶ År 2002 utökades avdragsrätten att omfatta tio procent, för att stimulera företag och bidra till god service i de delar av landet som har geografiska lägesnackdelar såsom långa avstånd, liten hemmamarknad, sämre tillgång till service, låg befolkningstäthet och ogynnsamma klimatförhållanden. Den utvidgade avdragsmöjligheten sågs som en del av regeringens regionala stimulanspolitik riktad till småföretag i vissa stödområden.¹⁶⁷ Socialavgifterna finansierar i detta avseende inte bara sociala ändamål utan används även som en stödåtgärd. Avgifterna motsvarar genom avdragsrätten inte förmånerna och kan därför inte betraktas som enbart avgifter för finansiering av systemen för social trygghet. Å andra sidan saknar avdragsrätten för arbetsgivaravgifter någon motsvarighet bland allmänna skatter. Det kan tala för att betrakta arbetsgivaravgifterna som avgifter.¹⁶⁸ Det ska dock ställas emot att den allmänna löneavgiften, som uttryckligen anses utgöra en skatt, är avdragsgill. Det föreligger kanske helt enkelt en inkonsekvens i den skatterättsliga lagstiftningen.

I diskussionen omkring karakteriseringen av socialavgifterna återfinns även övervältringsproblematiken.¹⁶⁹ Med övervältring menas att en belastning förs över till någon annan än den som initialt betalar skatten eller avgiften. Arbetsgivarens börda för inbetalda arbetsgivaravgifter förutsätts bli övervältrad på arbetstagaren genom ett minskat löneutrymme.¹⁷⁰

”Även om arbetsgivaren är betalningsskyldig för arbetsgivaravgifterna, bärs den egentliga kostnaden för dessa ytterst av den anställda.”¹⁷¹

”Arbetsgivaravgifterna är en del av de totala lönekostnaderna. Sett över en längre tidsperiod begränsas lönekostnadsutrymmet generellt sett av ekonomiska faktorer, såsom produktivitetsutvecklingen, varför det kan antas att arbetsgivaravgifter reducerar löneutrymmet.”¹⁷²

Den traditionella uppfattningen är att avgiften övervältras på löntagarna så snart ekonomin fått tillfälle att anpassa sig till ett nytt jämviktsläge efter

¹⁶⁵ Prop. 1994/95:122, s. 16 f.

¹⁶⁶ Se 2 kap. 28 § NSAL.

¹⁶⁷ Prop. 2001/02:45, s. 36 ff.

¹⁶⁸ Se bl.a. 9 kap. 4 §, 12 kap. 34 § och 36 § IL. Se även Lodin, 2002, s. 89 f.

¹⁶⁹ Olsson, 2001, s. 84 ff.

¹⁷⁰ SOU 1994:20, s. 435 och Silfverberg, 1996, s. 423.

¹⁷¹ Prop. 1993/94:250, s. 214.

¹⁷² Prop. 1997/98:151, s. 199.

det att avgiften införts. När det nya pensionssystemet utarbetades diskuterades en breddning av socialavgifterna för att finansiera ålderspensionssystemet. I samband därmed konstaterades att

”[d]agens ordning innebär att finansieringen av pensionerna till följd av detta [*taket inom pensionsförsäkringen, min anmärkning*] är förenad med en hög grad av beskattning. Avgiftsuttaget på den del av inkomsten som överstiger taket utgör en skatt, som även om den tas ut som en arbetsgivaravgift på sikt bärs av löntagarna.”¹⁷³

Övervältringen torde också ske på konsumenterna. I korthet sker övervältringen genom dämpad löneökningstakt eller högre priser. Det råder emellertid inte full enighet beträffande övervältringsteorin inom forskningen. Vissa menar att övervältring inte alltid är möjlig och att avgiftsökningen därmed helt stannar på arbetsgivaren.¹⁷⁴ Kunskapen om huruvida övervältring faktiskt sker är relativt dålig och det är ett problem när effekterna av avgifter eller andra skatter diskuteras.¹⁷⁵ Socialavgifterna är inte individuella och de kan därmed övervältras på andra löntagare än dem som faktiskt nyttjar försäkringen. Övervältringen av socialavgifterna kan också ske på konsumenter. Avgifterna får därför samma generella karaktär som andra typer av skatter, t.ex. inkomstskatt eller moms. Även övervältringsproblematiken talar för att socialavgifterna är att betrakta som en skatt.

Sammantaget blir min slutsats att socialavgifterna principiellt bör betraktas som en skatt. Att socialavgifterna åsatts beteckningen avgifter saknar därför rättslig innebörd.

4.4.4 Lagstiftningens ambivalens

I lagstiftningssammanhang förekommer en tydlig ambivalens beträffande frågan om socialavgifternas karaktär. I anslutning till den nya socialavgiftslagen framhöll lagstiftaren att en renodling av socialavgifterna skulle göras. Med renodling menades att till begreppet socialavgifter sammanförs de avgifter som har till syfte att bekosta sociala trygghetssystem. Arbetsgivar- och egenavgifter gavs härmed benämningen socialavgifter. Hänvisningar i lagtexten till allmän löneavgift och särskild löneskatt togs bort.¹⁷⁶ I den skatterättsliga diskursen ingår dock fortfarande den allmänna löneavgiften och den särskilda löneskatten som en del av socialavgif-

¹⁷³ Prop. 1993/94:250, s. 210.

¹⁷⁴ SOU 1977:86, s. 352 ff.

¹⁷⁵ Eriksson, 1999, s. 20 f.

¹⁷⁶ Denna hänvisning fanns i den gamla lagen om socialavgifter. I förarbetet till den nya socialavgiftslagen diskuteras inte denna förändring.

terna fastän avsikten inte är att finansiera trygghetssystemen.¹⁷⁷ Oaktat lagstiftarens ambition att renodla socialavgifterna finansierar de fortfarande förmåner även till andra än dem som betalar avgiften. Det sker bl.a. genom att delar av de bösättningsbaserade förmånerna fortsättningsvis bekostas av avgifterna.

Även i andra sammanhang framgår det att socialavgifterna betraktas som en del av skattesystemet. Exempelvis administreras avgifterna via skattebetalningslagen som reglerar systemen för uppbörd av bl.a. inkomstskatt och mervärdesskatt.¹⁷⁸ I samband med antagandet av regeringsformen år 1974 påpekades att arbetsgivaravgifterna är att hänföra till skatter trots att de har beteckningen avgifter.

”Den beteckning som i det särskilda fallet åsatts en penningpåлага är självfallet inte avgörande för dess statsrättsliga karaktär.”¹⁷⁹

Även storleken på avgifterna har diskuterats i lagstiftningssammanhang. Vid arbetsgivaravgifternas införande grundades avgiftsstorleken på en samhällsekonomisk bedömning.¹⁸⁰ Avgifterna skulle sättas så att de inte fick oönskade återverkningar på löner och konsumtion. Nivåerna på avgifterna har inte tydligt anpassats efter förmånernas utgifter vilket har medfört både överskott och underskott i avgiftsintaget. När stora besparingar gjordes i statsbudgeten motiverades detta med att överskotten från sjukförsäkringen skulle finansiera andra budgetunderskott.

”Sjukförsäkringen utgör emellertid en integrerad del av statsbudgeten. Enligt den finansieringsmodell som använts har intäkterna från sjukförsäkringsavgiften bokförts tillsammans med andra socialavgifter på inkomsttitel och förmånerna finansierats med anslagsmedel på budgetens utgiftssida. De besparingar som under de senaste åren gjorts inom försäkringen har motiverats av underskott i den samlade offentliga finanserna, inte av sjukförsäkringens finansiella ställning.”¹⁸¹

I samma proposition anpassas dock sjukförsäkringsavgiftens nivå till beräknade kostnader för sjukförsäkringen m.m.

”Om det åter skulle uppkomma en mer signifikant avvikelse mellan intäkter och kostnader kommer regeringen att pröva om det finns skäl att åter justera hur avgiftsuttaget skall fördelas.”¹⁸²

¹⁷⁷ Se budgetpropositionen för år 2001. Här framgår att socialavgifterna består av arbetsgivaravgifter, egenavgifter och särskild löneskatt. I arbetsgivaravgifterna finns den allmänna löneavgiften inbakad. Prop. 2000/01:1, s. 122. Se även RSV 401 utgåva 11, s. 19.

¹⁷⁸ Skattebetalningslagen (1997:483).

¹⁷⁹ Prop. 1973:90, s. 219 f.

¹⁸⁰ Prop. 1958:55, s. 88.

¹⁸¹ Prop. 1997/98:1, s. 163.

¹⁸² Prop. 1997/98:1, s. 166.

Avgiftsuttagets fördelning förändrade dock inte det totala uttaget av socialavgifter. Justeringen gjordes endast mellan de olika avgifterna.

Att avgifterna betraktas som en skatt och ingår i den allmänna budgeten framkom också vid skattereformen år 1991. Där understryks principen att socialavgifterna till viss del kan betraktas som skatt, bl.a. genom införandet av den särskilda löneskatten.¹⁸³ Som tidigare framgått infördes löneskatten av likformighetsskäl, så att

”[...] all arbetsersättning och all inkomst av näringsverksamhet, så långt detta är möjligt, bör beläggas med någon typ av socialavgift eller motsvarande skatt”.¹⁸⁴

Den särskilda löneskatten motsvarar den del av socialavgifterna som inte är ändamålsbestämd. Det innebär att den del av socialavgifterna som kan betraktas som en allmän skattedel uppgår till ca 87 procent.¹⁸⁵ ”En väsentlig del av socialavgifterna utgör en skatt i ekonomisk mening.”¹⁸⁶ Ken Messere menar att det faktum att intäkterna från avgifterna är öronmärkta medför endast att socialavgifterna därför betraktas som en inkomstskatt med vissa särdrag.¹⁸⁷

Vid ett flertal tillfällen har avgifter inom arbetsgivaravgifterna temporärt införts för att bekosta andra samhälleliga ändamål än socialförsäringen. År 1982 tillkom en allmän löneavgift för att finansiera en reformerad inkomstbeskattning eftersom inkomstskatten sänktes. Reformen hade inte till syfte att minska det samlade skatteuttaget och det ansågs motivera en skatteomläggning från inkomstskatt till löneavgift.¹⁸⁸ Avgiften slopades år 1992 eftersom den betraktades som en skatt på arbetsinkomster och avskaffandet var ett led i den dåvarande borgerliga regeringens ambition att

”[...] lindra eller avskaffa de skatter som leder till störst skadeverkningar för samhällsekonomin”.¹⁸⁹

En ny avgift, den allmänna löneavgiften, infördes två år senare för att finansiera inträdet till EU år 1995. Avgiften konstruerades efter mönster av den tidigare upphävda allmänna löneavgiften.

¹⁸³ Prop. 1989/90:110, s. 370 ff.

¹⁸⁴ Prop. 1989/90:110, s. 379.

¹⁸⁵ Den särskilda löneskatten uppgick till 24,26 procent av avgiftsunderlaget år 2001. Det kan jämföras med arbetsgivaravgifterna som vid samma tidpunkt uppgick till 30,13 procent av avgiftsunderlaget.

¹⁸⁶ Prop. 1989/90:110, s. 372.

¹⁸⁷ Messere, 1993, s. 172.

¹⁸⁸ Prop. 1981/82:197, s. 46.

¹⁸⁹ Prop. 1992/93:60, s. 84.

”Även om utformningen därmed kommer att ansluta till vad som gäller för uttag av socialavgifter är det i både rättslig och ekonomisk mening dock fråga om en skatt.”¹⁹⁰

Motivet att använda socialavgifterna som finansieringskälla var att det inte skulle belasta välfärden. Det innebär att de avgifter som togs ut för att finansiera andra ändamål än social trygghet är att betrakta som en allmän skatt.¹⁹¹

Även i en utredning från år 2002 används socialavgifterna till andra syften än att bekosta socialförsäkringen. Här föreslås att socialavgifterna kan användas som en del i stabiliseringspolitiken vid ett eventuellt inträde i det europeiska valutasamarbetet.¹⁹²

Som en kontrast till synen på socialavgifterna som skatter finns diskussioner i andra förarbeten där avgifterna anses vara avgifter av försäkringsmässig karaktär. Vid införandet av socialförsäkringslagen talas det om ”socialförsäkringsavgifter” och inte socialavgifter.¹⁹³ Det har troligen sin förklaring i att man jämför socialförsäkringens uppdelning med den EG-rättsliga, där också begreppet socialförsäkringsavgift förekommer.¹⁹⁴ Här framhölls vikten av sambandet mellan förmåner och avgifter och det framgår tydligt att socialavgifterna betraktas som avgifter. Själva förekomsten av diskussioner omkring sambanden tyder på att socialavgifterna i många fall ses som en avgift till socialförsäkringen. Detta framkommer också i ett flertal utredningar som presenterats under senare år.¹⁹⁵

4.5 Principanalys

Som jag inledningsvis konstaterade finns det en politisk strävan att uppnå ett tydligare samband mellan socialförsäkringens förmåner och avgifter. I diskussionerna om kravet på samband förutsätt att socialförsäkringen är utformad som en privaträttslig försäkring. Utmärkande för den privaträttsliga försäkringen är att flera människor delar en riskgemenskap genom ett individuellt utformat försäkringsavtal. Förmånerna relateras till den enskildes försäkringsrisk och försäkringsgivaren värderar sannolikhe-

¹⁹⁰ Prop. 1994/95:122, s. 18.

¹⁹¹ Carlsson m.fl., 2000, s. 2:7 f.

¹⁹² SOU 2002:16.

¹⁹³ Prop. 1998/99:119, s. 79. I en utredning som föregick den nya socialavgiftslagen definierades socialförsäkringsavgifter som allmän pensionsavgift samt socialavgifter i form av arbetsgivar- och egenavgifter. Se SOU 1998:67, s. 131.

¹⁹⁴ Erhag, 2002, s. 44 ff.

¹⁹⁵ Se avsnittet 4.1 om sambandsprincipen.

ten för att försäkringsfallet ska uppkomma. En annan viktig princip för den individuella försäkringen är just sambandet mellan förmåner och avgifter. Därför är avgiften individuell, ändamålsbestämd och uträknad på försäkringsmässiga grunder. Sambandet innebär att erläggandet av avgiften medför en rätt till en direkt motprestation eller en rättighet.

Socialförsäkringens förmåner och avgifter uppvisar dock inte de typiska dragen som är kännetecknande för den privaträttsliga försäkringen.¹⁹⁶ Karakteristiskt för socialförsäkringen är dess obligatorium och omfördelande inslag. Den utgår i många fall för att täcka ett inkomstbortfall och försäkringsbegreppet används för att markera att den inte bör innehålla några individuella behovsprövningar. Försäkringen är uppdelad utifrån arbetsbaserade och bosättningsbaserade förmåner. Rätten till förmåner kopplas till samband mellan arbete eller bosättning och inte till betalningen av socialavgifter. Betalas inte socialavgifterna bärs kostnaden av försäkringssystemet självt och inte den försäkrade, eftersom det är inkomsten som är förmånsgrundande.¹⁹⁷ Det sker ingen riskdifferentiering och avgiften relateras därför till betalningsförmågan och inte den individuella försäkringsrisken.

Premiepensionen är en socialförsäkringsförmån som uppvisar avvikande särdrag och påminner om en privaträttslig försäkring. Pensionen bekostas genom ett självfinansierat slutet ekonomiskt system och även administrativa kostnader täcks genom avgifter från pensionsspararna. Premiepensionsmyndigheten bedriver verksamheten enligt försäkringsmässiga principer.¹⁹⁸ I lagmotivet markeras dock att premiepensionen inte är ett civilrättsligt avtal utan styrs av förvaltningsrättslig lagstiftning. Även om premiepensionen betecknades som ett avtal skulle det strida mot grundläggande avtalsrättsliga principer, såsom avtalsfrihet och kontraheringsplikt. Eftersom det inte finns någon möjlighet att ställa sig utanför pensionssystemet finns det inte heller någon avtalsfrihet. Civilrättsliga avtal innebär vidare att både parter i allmänhet gör ett åtagande. När det gäller premiepensionen gör den enskilde knappast något egentligt åtagande.¹⁹⁹ Även arbetslöshetsförsäkringen uppvisar ett tydligt särdrag. Rätten till förmån förutsätter nämligen ett samband mellan avgift och förmån. I övrigt återfinns dock flertalet av andra karakteristiska drag som är kännetecknande för socialförsäkringen.

Socialförsäkringens legaldefinition grundas på ett pragmatiskt resonemang, där lagstiftaren i rättsreglerna räknar upp vilka förmåner som ingår

¹⁹⁶ Spicker, 1988, s. 143 och Williams, 1996, s. 345 ff.

¹⁹⁷ SOU 1957:7, s. 119 och prop. 1997/98:151, s. 292.

¹⁹⁸ Prop. 1997/98:151, s. 433 ff. och prop. 2001/02:49, s. 10.

¹⁹⁹ Prop. 1997/98:151, s. 400 f.

i socialförsäkringen. Förmånerna avgörs av lagstiftaren och regelmassan systematiseras därmed utifrån legaldefinitionen. I utredningen som föregick socialförsäkringslagen ansågs det inte viktigt att legaldefinitionen baserades på enbart juridiska metoder.

”Lagstiftaren torde i stället ha möjlighet att mot bakgrund av svenska traditioner fritt bestämma vad som skall räknas som en social försäkringen och vad en sådan anordning skall kallas.”²⁰⁰

Det jag definierat som försäkringens rättsprinciper har därmed inte använts i den rättsliga systematiken. Socialförsäkringsförmånerna har i stället systematiserats utifrån kriterier om arbete eller bosättning. De arbetsbaserade förmånerna finansieras med avgifter och inkomsten är avgörande för både förmån och avgift. Förmåner finansierade genom allmänna skatter utgörs i huvudsak av bosättningsbaserade försäkringar och de baseras på omfördelning och solidaritet.²⁰¹ Socialförsäkringssystemet är dock inte konstruerat så att det följer en sådan systematisering särskilt väl eftersom delar av det avgiftsbaserade systemet till stora delar grundas på det bosättningsbaserade systemets principer. Principer om omfördelning och solidaritet finns även inom den arbetsbaserade försäkringen. Dessutom kan avgiftssystemet betraktas som en del av skattesystemet. Både förmåns- och avgiftssidan i det svenska socialförsäkringssystemet uppvisar särpräglade drag som inte överensstämmer med privaträttsliga försäkrings- och avgiftsprinciper.

4.5.1 Effektivitets- och rättviseargumenten i rättsnormerna

Rättsprinciperna i försäkringen tillämpas parallellt. Liksom beträffande skatterättsliga fördelningsprinciper saknas en uttryckt, både av lagstiftaren eller i praxis, värdering av olika principers inbördes position.²⁰² Principerna utgår från skilda effektivitets- och rättviseargument. Effektiviteten diskuteras ur administrativ eller ekonomisk synvinkel och rättvisa innebär i huvudsak en omfördelning. I den socialförsäkringspolitiska debatten är särskilt kravet på sambandet mellan förmån och avgift en förutsättning för en ekonomisk effektivitet.

Socialförsäkringen uppvisar en blandning av olika rättvisepprinciper. Fördelningsrättvisan grundas på jämlikhet och förutsätter godtagbara skäl för existerande skillnader. Godtagbara skäl kan vara arbetslinjen och per-

²⁰⁰ SOU 1997:72, s. 194.

²⁰¹ Christensen kallar de arbetsrelaterade försäkringarna för anställningsrelaterade förmåner och bosättningsbaserade förmåner kallas solidariska förmåner. Christensen och Malmstedt, 2000, s. 70.

²⁰² Gunnarsson, 1995, s. 277.

sonkretsen. Solidariska förmåner medför att någon riskprövning inte görs. Det innebär också att finansieringen av socialförsäkringen inte är satt i relation till omfattningen av betalda avgifter utan i relation till det inkomstbortfall som den försäkrade lider. Avgifterna är å sin sida inte satta utifrån en försäkringsmässig risk utan avgörs av betalningsförmåga.

Vad som anses vara en effektiv socialförsäkring har växlat genom åren. I inledningsskedet av socialförsäkringens utveckling återfanns samband eller enhetlighet inom försäkringen som ett effektivitetsargument. Diskussioner som fördes kring arbetsskadeförsäkringen belyser enhetlighet av socialförsäkringen utifrån två aspekter. Dessa avsåg samverkan mellan socialförsäkringens olika grenar och enhetlighet i organisationen omkring försäkringen.²⁰³ Allmänna effektivitetsdiskussioner beträffande socialförsäkringen idag är i huvudsak av ekonomisk karaktär. Effektivitet anses uppstå om det finns ett samband mellan förmåner och avgifter. Vid övervältring av socialavgifter från arbetsgivare till arbetstagare eller konsumenter anförs också effektivitetsskäl. Inom arbetslöshetsförsäkringen talas om ekonomisk effektivitet, dock utan att principen om samband nämns. I detta sammanhang är en ekonomiskt effektiv försäkring den som är anpassad till arbetsmarknaden. Försäkringens utformning ska möjliggöra för arbetsgivaren att hålla uppe och öka produktionen. Den ska också medverka till att lönesättningen stabiliseras så att löneinflation motverkas.²⁰⁴

Hårt knutet till socialförsäkringens effektivitet återfinns frågan om försäkringens legitimitet. Är inte försäkringen effektiv anses den förlora legitimiteten.²⁰⁵ Kravet på legitimitet medför även att försäkringen måste vara rättvis. Upplevs försäkringen inte som rättvis förloras tilltron till den. Det innebär att försäkringens legitimitet innehåller både effektivitets- och rättvis principer.

Socialförsäkringens rättsprinciper utgår som visats både från effektivitet och rättvisa. Principerna bildar tillsammans med rättsreglerna de rättsliga normer som konstituerar socialförsäkringen. De beskrivna rättsprinciperna återfinns framförallt i motiven till socialförsäkringslagstiftningen, men är även synliga i rättsreglerna. Försäkringens och avgifternas obligatoriska och allmänna utformning baseras på både en effektiv och en rättvis norm. Tillträdet till försäkringen avgörs av en personkretsbestämning, vilket kan innebära att människor som betalar till försäkringen ändå inte omfattas. Personkretsen medför också att människor utestängs från försäkringen. Det gör att principen om obligatorisk och allmän socialförsäkring inte upprätthålls fullt ut i rättsreglerna.

²⁰³ Prop. 1926:109, s. 31.

²⁰⁴ Prop. 1999/2000:139, s. 21.

²⁰⁵ Lindqvist, 1990, s. 114 ff. och s. 173.

Ett annat karakteristiskt drag och tillika en förklaring till varför försäkringsbegreppet används är att socialförsäkringen är kollektiv, vilket utesluter individuella behovsbedömningar. Detta kan betraktas som en solidaritetstanke utifrån en allmän princip om det rättvisa i att omfattas av välfärdens förmåner. Ersättningarna från socialförsäkringen är till stor del beroende av om förmånen är bosättningsbaserad eller arbetsbaserade.²⁰⁶ Flertalet av de bosättningsbaserade förmånerna utgör huvudsakligen bidrag eller ersättningar för olika kostnader.²⁰⁷ Bidragen är generella eller behovs- eller inkomstprövade.²⁰⁸ De generella bidragen utgår lika till alla oavsett behov eller inkomst. De selektiva bidragen däremot kännetecknas av att en prövning sker innan bidraget utges. De arbetsbaserade förmånerna består framförallt av inkomstrelaterade ersättningar. Socialförsäkringen innehåller både behovsprövade och inkomstrelaterade förmåner som kan betraktas som bidrag. Det gör att individuella behovsprövningar återfinns inom försäkringssystemet. Härmed kolliderar rättsreglerna med principen om försäkringsmässighet i socialförsäkringen.

En vanligt förekommande ersättningsform inom socialförsäkringen är den som ska täcka ett inkomstbortfall. De delar av socialförsäkringen som grundas på inkomstbortfallsprincipen har dock olika begränsningar i form av tak- och golvbegränsande belopp eller kvalifikationsregler. Inom bl.a. sjukförsäkringen innebär takregeln att inkomster som överstiger sju och ett halvt prisbasbelopp inte är sjukpenninggrundande. Motsvarande inskränkning saknas dock i avgiftshänseende.²⁰⁹ I relation till försäkringens omfördelningsprinciper måste inkomstbortfallsprincipen begränsas. Täcks inkomstbortfallet i sin helhet finns inte något utrymme för omfördelning. Här ställs helt enkelt två rättvisepprinciper emot varandra. Genom takregeln har omfördelningsprincipen medgetts företräde framför inkomstbortfallsprincipen och det betraktas som ett typiskt drag för socialförsäkringen. Kvalifikationsregler som föreskriver viss inkomst för att den enskilde ska omfattas av t.ex. sjukförsäkringen orsakar i sin tur tröskeleffekter. Överstiger den sjukpenninggrundande inkomsten inte en viss del av prisbasbeloppet uppkommer inte någon rätt till sjukpenning.²¹⁰ Någon principiell förklaring till golvregler eller den kvalifikationsregel som bereder inträde i försäkringen finns däremot inte. Här torde det vara statsfinansiella och administrativa skäl som motiverar begränsande regler.

²⁰⁶ Se tidigare avsnitt 3.2.

²⁰⁷ Exempelvis garantipension, barnbidrag och adoptionsbidrag. Prop. 1998/99:119, s. 79.

²⁰⁸ Halleröd, 1996, s. 35 ff. och Edebalk, m.fl. 1998, s. 22.

²⁰⁹ Se 3 kap. 2 § 2 st. AFL.

²¹⁰ För närvarande måste inkomsten överstiga 24 procent av prisbasbeloppet för att rätt till sjukpenning uppkommer, se 3 kap. 1 § 1 st. AFL.

Principer om rättvisa genom omfördelning är framträdande inom socialförsäkringen och har inneburit stora omfördelningseffekter för det svenska välfärdssystemet. Utan generella förmåner som tillfaller alla på grund av bosättning hade socialförsäkringen i större omfattning speglat inkomstskillnaderna. Dessutom minskas det ekonomiska avståndet mellan dem med förvärvsarbete och dem som saknar arbete med bostämningsbaserade förmåner. Inkomstbaserade förmåner kan också medföra omfördelningseffekter. Dessa uppkommer dock framförallt genom finansieringen av desamma. Genom takregler får höginkomsttagare betala en större del av socialförsäkringen än vad låginkomsttagare gör. Regeln kan därmed betraktas som ett uttryck för en rättvis princip. Inkomstbaserade förmåner återger emellertid i hög grad de löneskillnader som finns i samhället. Ur det perspektivet fyller principen inte någon rättvisfunktion.

Sammanfattningsvis kan rättsprinciperna i socialförsäkringen kategoriseras ur effektivitets- eller rättvisaspekter. Effektivitetsargumenten hänvisar till kostnadseffektivitet, minimering av välfärdsförluster och normernas neutralitet. Rättvisaspekterna i socialförsäkringen uttrycks genom principerna om jämställdhet och omfördelning.

4.5.2 Socialförsäkringens normativa grundmönster

Utifrån Gustafssons modell, där rättsregler och rättsprinciper bildar rättsnormer, kan rätten studeras ur ett externt perspektiv.²¹¹ Christensen menar att socialförsäkringens normer kan framträda som mönster och att dessa normativa mönster bildar ett normativt fält.²¹² Genom att ta inspiration från Christensens teori om normativa grundmönster kan de rättsliga normerna i socialförsäkringen sättas i en samhällskontext, där förändringar över tiden blir tydligare.

Som tidigare konstaterats är inkomstbortfallsprincipen en viktig princip inom socialförsäkringen. Principen kan också betraktas som ett klart uttryck för skydd för etablerad position. I detta normativa grundmönster betonas arbetslinjen inom försäkringen. Arbetslinjen kan nog också ses som en del av skydd för etablerad position eftersom den är viktig för "behålla-rättvisa". Christensen menar dock att arbetslinjen i själva verket leder bort från etablerad position, mot det marknadsfunktionella mönstret.²¹³

I försäkringen görs inte någon riskbedömning utifrån om den försäkrade är gammal, ung, frisk eller sjuk. Avsaknaden av riskdifferentiering är

²¹¹ Gustafsson, 2002, s. 63.

²¹² Christensen, 1997(a), s. 69 ff.

²¹³ Christensen, 1996, s. 569.

ett annat utmärkande drag för försäkringen som tydliggör de solidariska eller omfördelande principerna. Så fastän inkomstbortfallsprincipen är starkt framträdande innebär det likväl att omfördelningshänsyn kan tas. Grundmönstret skydd för etablerad position fungerar här tillsammans med vissa rättvisepprinciper. Beroende av i vilken omfattning de betonas ändras dragningskraften mot det marknadsfunktionella mönstret. Det innebär att tyngdpunkten på olika principer förändras över tiden.

De normativa grundmönster som framträder inom socialavgifterna är inte huvudsakligen skydd för etablerad position utan här har omfördelande eller solidariska finansieringsprinciper företräde. Det finns i de flesta fall ingen direkt koppling mellan avgifter och förmåner, utan avgifternas skattemässiga uppbyggnad möjliggör en omfördelning från höglönad till låglönad. Diskussionerna om principen om samband mellan förmåner och avgifter tyder dock på en normativ förskjutning mot skydd för etablerad position och det marknadsfunktionella mönstret.

4.5.3 Samband mellan förmån och avgift?

De senaste årens strävan att stärka sambandet mellan socialförsäkringen och socialavgifterna har bl.a. utmynnat i den nya socialavgiftslagen. I lagens inledande bestämmelse framgår att avgifterna ska bekosta den sociala tryggheten och i motiven underströks vikten av samband.

”Det samband mellan socialförsäkringstillhörighet och avgiftsskyldighet som gäller i dag bör [dock] vidmakthållas. Sambandet bör dessutom göras tydligare än i dag.”²¹⁴

Men har lagändringen i själva verket inneburit någon rättslig förändring? Rätten till förmånerna uppkommer fortfarande inte genom erläggande av avgifter utan p.g.a. förekomsten av inkomst. Förmånernas omfattning avgörs av politiska beslut som utgår från andra förutsättningar än avgifternas erläggande. Avgifterna bestäms inte heller beroende av försäkringens kostnader i första hand, utan utifrån ett bibehållande av skatetrycket. Nedsättning av en avgift medför ökning av en annan. Intäkterna från socialavgifterna fonderas inte eller på annat sätt särskiljs från statens övriga intäkter utan avgifterna ingår fortfarande i den allmänna budgeten. Sammantaget innebär det att något ökat samband mellan förmåner och avgifter inte skett rättsligt sett. Jag menar att socialavgiftslagens legaldefinition av begreppet socialavgifter bör betraktas som en politisk strategi för att EU-anpassa och legitimera uttaget av socialavgifter.

En del av argumentationen för att effektivisera socialförsäkringen ut-

²¹⁴ Prop. 2000/01:8, s. 71.

mytnar i det eftersträfvade sambandet mellan avgifter och förmåner. Utifrån den företagna analysen av principerna inom försäkringsförmåner och avgifter uppkommer en berättigad fråga. Är sambandet möjligt? Ju starkare kopplingen är mellan avgifter och förmåner desto mer likhet med privatförsäkringsrättsligt reglering uppvisar förmånen. Socialförsäkringens kollektiva finansiering återfinns vanligen inte inom de privaträttsliga försäkringsalternativen, som istället utmärks av den individuella kopplingen mellan avgifter och förmåner.²¹⁵ Ett sådant samband anses medföra ett högt kostnadsmedvetande hos den som betalar och utnyttjar försäkringen.²¹⁶ Jämfört med den privata försäkringen är kopplingen mellan förmån och avgift inte lika tydlig inom socialförsäkringen.

”I den obligatoriska försäkringens natur ligger att man kan frigöra sig från det rigorösa samband mellan avgifter och förmåner, som kännetecknar privat försäkring.”²¹⁷

Jag menar att det är svårt att se ett direkt samband mellan en allmän förmån och en skatt, vilka socialförsäkringen och socialavgifterna ändå måste betraktas som. På samma sätt som det är svårt att se direkta samband mellan andra offentliga tjänster eller förmåner och allmänna skatter. Socialavgifterna domineras av skatterättsliga principer och avgifterna bör därför betraktas som skatter. Rättigheter till välfärd uppkommer under olika förutsättningar. Rätten till förmånerna i socialförsäkringen ingår i den förvaltningsrättsliga lagstiftningen och de kvarstår även om avgifterna inte betalas. Ur detta perspektiv är kopplingen mellan förmåner och avgifter därför fiktiv.

Ett samband kräver dessutom att förmånen och avgiften är jämförbara. Begränsande takregler återfinns dock bara inom förmånerna av försäkringen.²¹⁸ Skyldigheten att betala socialavgifterna grundas på betalningsförmågan. Rätten till förmånerna kan däremot dröja eftersom andra kvalifikationsregler styr inträdet i försäkringen. Avgiftsskyldigheten och förmånsrätten korrelerar därmed inte.

Finansieringen av det nya pensionssystemet baseras på ett fristående system avskilt från andra socialförsäkringar. Avsikten med det egna finansieringssystemet var att stärka sambandet mellan avgiften och förmånen. Den allmänna pensionsavgiften bekostar endast pensionen. Även ålders-

²¹⁵ Notera dock s.k. ansvarsförsäkringar, där försäkringen avser den skadevållandes skadeståndsansvar. Utfallet av försäkringen blir svår att förutse, varför avgiften i hög grad uppskattas. Kopplingen mellan förmån och avgift blir därmed något oklar. Se ansvarsförsäkringens koppling till skadeståndsrätten, Hellner, 1994(a), s. 388.

²¹⁶ Björklund, m.fl. 1998, s. 118.

²¹⁷ Prop. 1959:100, s. 57.

²¹⁸ Även i den allmänna pensionsavgiften återfinns dock en begränsning.

pensionsavgiften i arbetsgivaravgifterna tillfaller pensionssystemet, till den del de motsvaras av en pensionsförmån. Överstiger avgiften förmånen tillfaller resterande intäkten från avgiften den allmänna statskassan. Kostnader som tidigare finansierades genom pensionssystemet, t.ex. för- tids- eller efterlevandepension, betalas numera med allmänna skatter.²¹⁹

”Därigenom ökar förutsättningarna att kunna följa utvecklingen av ålders- pensioneringens inkomster och utgifter och att få kontroll över vad de in- betalda avgifter används till, vilket bidrar till att stärka förtroendet för pen- sionssystemet.”²²⁰

Även om sambandet mellan förmåner och avgifter stärkts i det nya pen- sionssystemet, genom den individuella pensionsavgiften, medför betal- ningen inte någon rättighet till pension. Sambandet avser den inkomst som ligger till underlag för avgiften och förmånen. Rätten till pensions- förmånen är därmed inte beroende av att avgiften betalats.²²¹ Den inbe- talade avgiften används istället utifrån ”pay as you go”-principen och betalar därmed utgående pensionsförmåner. När det gäller arbetslöshets- försäkringen finns dock ett tydligare samband mellan inbetald avgift och rätten till försäkringen. Är den enskilde försenad mer än två månader med att betala avgiften till arbetslöshetskassan anses denne ha utträtt ur kassan. Därmed har den försäkrade inte längre rätt till den inkomstrela- terade delen av försäkringen.²²²

Den svenska socialförsäkringen är obligatorisk, liksom skyldigheten att betala socialavgifter. Vilka som omfattas av försäkringen avgörs av per- sonkretsen och ju vidare krets försäkringen omfattar desto sämre blir sambandet mellan avgift och förmån.

”The broader this circle the more slippery the distinction between the pay- ment of premiums and tax payments becomes. Where the scheme is com- pulsory for the whole population the difference between tax-financed and premium-financed schemes is blurred.”²²³

Sammanfattningsvis är det rättsliga sambandet mellan förmåner och av- gifter mycket begränsat i dagsläget. Rätten till socialförsäkringen är inte kopplad till avgiftens erläggande. Sambandet mellan underlaget för avgif- ter och förmåner är också uttunnat. Det kan delvis förklaras med att den

”[...] bristande överensstämmelsen mellan avgifter och förmåner har sin grund i bl.a. den allmänna försäkringens solidariska och obligatoriska ka-

²¹⁹ Prop. 1997/98:151, s. 559.

²²⁰ Prop. 1993/94:250, s. 207.

²²¹ Prop. 1997/98:151, s. 292.

²²² Se 45 § lag (1997:239) om arbetslöshetskassor.

²²³ Ploug and Kvist, 1997, s. 44.

raktär och att de olika försäkringsgrenarna bör betraktas som grenar av ett sammanhängande socialförsäkringssystem.”²²⁴

Det finns dock en tydlig tendens att ett mer civilrättsligt samband mellan förmån och avgift eftersträvas. Kravet avser både ett samband mellan förmånernas storlek och erlagda avgifter och ett samband mellan rätt till förmån utifrån betald avgift.

För att förbättra sambandet mellan förmåner och avgifter måste försäkringen renodlas. Med det åsyftas att försäkringen förenklas genom att den systematiseras utifrån behovet av förmåner. Ett samband mellan förmåner och avgifter förutsätter att de förmåner som avses ska vara kopplade till inkomstbortfallsprincipen. Inkomstrelaterade försäkringar bör bygga på samma inkomstunderlag som avgifterna. Det medför att bandet mellan inkomstskatten och socialavgifterna inte kan upprätthållas. Avgiften kan inte heller ingå i den allmänna budgeten utan bör särskiljas till socialförsäkringens ändamål. Genom ett sådant samband kan socialförsäkringens rättsregler även systematiseras utifrån hur finansieringen sker.²²⁵

Ett samband behöver dock inte innebära att avgiftens kollektiva uppbörd är olämplig. Eftersom socialförsäkringen inte grundas på ett civilrättsligt avtal utan är en del av den offentligrättsliga lagstiftningen, behöver det individuella sambandet inte upprätthållas i samma utsträckning.

Genom att lyfta fram inkomstbortfallsprincipen och särskilja finansieringen från allmänna skatter kan sambandet mellan förmåner och avgifter tydliggöras. Det innebär inte med nödvändighet att omfördelningen mellan grupper och inom en individs livscykel omintetgörs, men det solidariska inslaget får en mindre framträdande roll.

”Inkomstrelaterade förmåner har inte satt de generella förmånerna ur spel. Inkomstrelaterade förmåner kompletterar de generella förmånerna och tillsammans bidrar de till omfördelning. Det svenska välfärdssystemets omfördelningseffekter skulle bli mycket annorlunda om de generella förmånerna inte fanns med.”²²⁶

Förmåner som inte täcker inkomstbortfall vid försörjningshinder bör utifrån ett sambandsperspektiv inte finansieras via avgifter. Det gör att den bosättningsbaserade försäkringen uteslutande ska betalas med allmänna skatter. Om försäkringsbegreppet inom socialförsäkringen ska innebära att sambandsprincipen följs kan de bosättningsbaserade förmånerna inte heller åsättas termen försäkring.

²²⁴ Sfu 1985/86:2 s. 6.

²²⁵ Christensen och Malmstedt, 2000, s. 70.

²²⁶ Sainsbury och Nordgren, 1997, s. 15.

Om den rättsliga konstruktionen av socialförsäkringen grundas på inkomstbortfallsprincipen kan ett samband upprätthållas. Inkomster som ligger till grund för förmåner och avgifter bör därmed vara desamma. Jag kommer därför att granska de inkomstbegrepp som i nuläget fungerar som beräkningsunderlag för socialförsäkring och socialavgifter i avhandlingens del III. Jag avslutar dock del II med att systematisera och definiera socialförsäkringen utifrån ett livscykelperspektiv.

• • • • •

5 En socialförsäkring genom livet

Det sociala syftet med socialförsäkringen särskiljer den från privata försäkringar. En jämförelse med den civilrättsliga försäkringen låter sig inte direkt göras eftersom grundläggande principer och normer ser olika ut för de båda försäkringstyperna.

Som jag tidigare visat bygger socialförsäkringens legaldefinition på en uppräknning av olika förmåner i lagtexten. Den gemensamma nämnaren för förmånerna är att de handhas av försäkringskassan, Riksförsäkringsverket och Premiepensionsmyndigheten.¹ Denna pragmatiska avgränsning innebär att nästan alla sociala förmåner, ur en formellt rättslig utgångspunkt, har definierats som socialförsäkringsförmåner trots att de uppenbarligen inte, utifrån en kvalitativ rättslig analys, kan klassificeras som socialförsäkringsförmåner. Vid socialförsäkringssystemets systematisering tas så gott som ingen hänsyn till underliggande principer och andra normer. Genom att tydliggöra socialförsäkringsrättsliga principer kan rättsreglerna systematiseras utifrån andra grunder än legaldefinitionen. Gustafsson menar att både rättsordningen och rättssystemet är nödvändiga för rättsförståelsen och att principerna möjliggör en systematisering av de faktiska reglernas mångfald.² Principer och normer får härigenom betydelse för socialförsäkringens struktur och socialförsäkringssystemet kan tydliggöras. Därutöver kan en indelning eller systematisering inom socialförsäkringssystemet företas, där rättsnormerna återigen blir vägledande.

Socialförsäkringens rättsliga karaktär utgörs av ett obligatoriskt förmånssystem som betonar försäkringsmässighet. Med försäkringsmässighet i socialförsäkringshänseende avses, som tidigare konstaterats, att förmånen är en rättighet där någon riskdifferentiering eller behovsprövning inte förekommer. Försäkringsmässigheten innebär vidare att en avgift ska betalas, som inte är kopplad till förmånen utan betalningsförmågan. Betalningsförmågan avgörs i sin tur av inkomsten. Genom att både förmånen och avgiften sätts i relation till inkomsten undviks individuella

¹ 1 kap. 3 § SoFL.

² Gustafsson, 2002, s. 49 ff.

behovsprövningar. Förmåner baserade på inkomstbortfall korrelerar därmed mest med socialförsäkringens rättsprinciper. Genom att systematisera socialförsäkringen utifrån de förmåner som utgår vid försörjningshinder och ersätter ett inkomstbortfall begränsas antalet förmåner i försäkringen jämfört med legaldefinitionen, samtidigt som nya förmåner kommer till.

Socialförsäkringsförmånerna kan i sin tur indelas eller systematiseras utifrån olika utgångspunkter. Vahlne Westerhäll indelar förmånerna efter ersättningarnas generella eller selektiva karaktär. Förmånerna sorteras härmed i grupper av grundbidrag eller inkomstrelaterade ersättningar.³ Denna indelning kan jämföras, men inte likställas, med indelningen av förmånerna i socialförsäkringslagen. Socialförsäkringsförmånerna kan även grupperas utifrån ett omfördelande perspektiv. Som tidigare diskuterats är ett av syftena med socialförsäkringen att omfördela över livsrytmen. Jag kommer därför i den följande framställningen att tydliggöra vilka typer av förmåner som borde definieras som socialförsäkringen utifrån den enskildes livsrytm.

5.1 Livsrytm perspektivet

Socialförsäkringen karakteriseras av förmåner vilka utfaller vid ett inkomstbortfall. Dessa är huvudsakligen de principer som enligt legaldefinitionen omfattar de arbetsbaserade förmånerna. De bosättningsbaserade förmånerna väljer jag att betrakta som andra sociala förmåner. Det medför att försörjnings- och behovsrelaterade förmåner lämnas utanför systematiseringen av socialförsäkringen. Min ansats medför att delar av de försäkringar eller förmåner som ingår i dagens system faller bort. Det innebär tillika att vissa förmåner som inte ingår i systemet idag tillkommer.

Ett utmärkande normativt drag för socialförsäkringen är att den ska vara omfördelande. Även om socialförsäkringen baseras på inkomstbortfallsprincipen kan emellertid omfördelande principer beaktas. Omfördelning sker dels mellan individer och innebär en resursfördelning mellan klasser och kön. Viss omfördelning görs också inom livsrytmen för samma individ.⁴ Utrymmet för människor avseende tid, inkomst och hälsa eller möjlighet att ta hand om familj, delta i arbetsliv och samhällsliv möjliggörs genom en omfördelning över livsrytmen. Omfördelning både mellan individer och inom individers livsrytm har särskild betydelse ur ett jämställdhetsperspektiv. Där familjen tidigare har haft stor betydelse

³ Westerhäll, 1990, s. 30 f.

⁴ Ds 1994:135, s. 39.

delse används i välfärdsstaten livscykelomfördelande förmåner.⁵ Kvinnor föder barn och tar ofta hand om de gamla och för dem är det viktigt att fördelningen fungerar både över livscykeln och mellan individer.

Livscykelperspektivet inkluderar även omfördelning mellan individer. Det kan avse grupper av individer t.ex. genom fördelning från dem utan barn till dem med barn eller från dem som inte studerar till dem som studerar. Fördelningen inom livscykeln har delvis förändrats genom åren. I början av 1900-talet underströks framförallt äldres behov av försörjning. Under de sista tiotal åren märks dock en betoning av unga och vuxnas behov av social trygghet. Det kan bero på en förändring av familjestrukturen eller på en ökad arbetslöshet.⁶ Utifrån ett allmänt välfärdsstatligt perspektiv märks detta genom en ökad betoning av livslångt lärande, utökad föräldraledighet och genom olika stöd, t.ex. bostadsbidrag.

Den fastslagna utgångspunkten, att det sker en omfördelning inom livscykeln, skulle kunna kritiseras utifrån socialförsäkringens finansiering. Eftersom avgifterna till försäkringen inte fonderas eller på annat sätt sparas för den enskilde, sker det ju inte någon faktisk individuell omfördelning. Förmånerna utfaller emellertid vid olika behovstidpunkter i en individs liv och kan därför betraktas som omfördelande över livscykeln. Livscykelperspektivet åskådliggör hur resurserna kan flyttas inom individers livscykel, t.ex. genom att pensionen sätts i relation till hur mycket den försäkrade förvärvat arbetat. Perspektivet möjliggör också att försäkringen kan täcka ett inkomstbortfall som ännu inte uppkommit, vilket är fallet för den studerande. Livscykelaspekten gör det också möjligt att upptäcka det som Esping-Andersen betecknar som livscykelfällor.⁷ Med livscykelfälla avses att individen är arbetslös eller hänvisas tillfälliga arbeten med låga inkomster. Eftersom socialförsäkringen förutsätter förvärvsarbete och inkomstbortfall kan utfallet ur försäkringen lättare analyseras. Inkomstbortfallsprincipens konsekvenser blir därmed tydligare.

Livscykelperspektivet synliggör även försäkringens fördelning mellan kvinnor och män. Föräldraförsäkringen används ofta som ett argument för ökad jämställdhet. Försäkringen underlättar för kvinnor att arbeta och samtidigt föda barn, samtidigt som den möjliggör för män att vara föräldraledig. Detta har dock inte medfört att män i lika stor utsträckning som kvinnor tagit ansvar för barn och hemarbete eller att den reella

⁵ Ohlsson, 1998, s. 26 ff.

⁶ Esping-Andersen, 1996, s. 14 och Stephens, 1996, s. 35 f. Se bl.a. prop. 2001/02:1 utg. omr. 12, s. 22.

⁷ Esping-Andersen, 1996, s. 25 f.

ojämställdheten upphört. Förmånen är uppdelad på båda föräldrarna, men uttas till större delen av kvinnor.

I den följande framställningen indelar jag förmånerna utifrån socialförsäkringens utfall för att möta individens behov av ekonomisk trygghet vid olika skeden av livet. Livscykeln indelas i tre perioder, "familj och studier", "ohälsa och arbetslöshet" och "älderdom".⁸

5.2 Familj och studier

Socialförsäkringsförmåner vid inkomstbortfall som utgår till familj, barn och ungdom består av föräldraförsäkring och studiemedel.⁹

När lagen om allmän försäkring infördes avskaffades den behovsprövade mödrahjälpen med effektivitetsvinster som argument.

"Moderskapsförsäkringen måste göras lika effektiv som annan socialförsäkring, så att behovsprövad hjälp endast undantagsvis behöver ifrågakomma."¹⁰

Moderskapsförsäkringen utformades istället efter sjukförsäkringen som förebild och den kom senare att omvandlas till en föräldraförsäkring. Det är barnens behov av vård som utlöser försäkringen och det är föräldrarnas inkomstförlust eller bristande försörjningsförmåga som ersätts. Ambitionen med försäkringen är även att förbättra den ekonomiska situationen för barnfamiljer och öka tryggheten för ensamstående föräldrar.¹¹ Bortsett från den bosättningsbaserade förmånen i föräldraförsäkringen bör den betraktas som en socialförsäkring eftersom den täcker föräldrars inkomstbortfall vid vård av barn.

Den övergripande utbildningspolitiska målsättningen är att alla ska ha en möjlighet till god utbildning oavsett kön, social eller ekonomisk bakgrund, bostadsort o.s.v. Utbildning anses frigöra och utveckla människors inneboende resurser och ge ökade förutsättningar att leva ett fritt och rikt liv. Förutom att utbildningen ger en större beredskap att möta förändringar i arbetsliv och samhälle, anses den ha stor betydelse för den

⁸ Indelningen följer i princip Riksförsäkringsverkets översikt över socialförsäkringens försäkringsområde. Se också Strand, 1995, där indelning av socialförsäkringarna i livscykelperspektiv också görs.

⁹ Till familjeförsäkringsdelen kan också havandeskapspenningen räknas. Vid graviditet, där omplacering på arbetsplatsen inte kan ske, föreligger rätt till havandeskapspenning, se 3 kap. 9 § AFL.

¹⁰ Prop. 1962:90, s. 278.

¹¹ Se bl.a. prop. 1973:47, s. 36 och prop. 2000/01:44, s. 22 ff.

ekonomiska framstegstakten. Ekonomisk tillväxt ger möjligheter att trygga välfärden. Därför blir utbildning en viktig faktor för att människor inte ska fastna i livscykel-fällor. All utbildningen i det offentliga skolväsendet och vid universitet och högskolor är avgiftsfri. Samhället bidrar vidare till de studerandes försörjning under utbildningstiden genom olika studiestöd. Kostnader för utbildning och studiestöd kan ses som en samhällelig investering som ger avkastning i ett senare skede i form av ökad ekonomisk tillväxt och social och kulturell utveckling.¹² Studiestöden är utformade så att de ska bidra till att förverkliga de utbildningspolitiska målen genom att bl.a. minska betydelsen av social, ekonomisk och geografisk bakgrund. Stöden ska även underlätta för äldre personer att studera. Genom att studiestöden är generellt och neutralt utformade anses de stå i samklang med fördelningspolitiska mål. En annan målsättning är att stöden ska vara omfördelande och verka för att utjämna inkomstfördelningen och därigenom möjliggöra att högre studier kan bedrivas.¹³

De principer som bygger upp studiestöden sammanfaller i hög utsträckning med de rättsnormer som är utmärkande för socialförsäkringen.¹⁴ Studiestöden utfaller vid ett försörjningshinder och kan väl jämföras med både föräldra- och pensionsförsäkringarna. Liksom andra socialförsäkringsförmåner är studiestöden omfördelande över tiden. Studenten uppbär en ersättning för att täcka sin försörjning, för att senare i livet få ett arbete med inkomst, betala tillbaka studielånet och erlägga skatt. Studiestöden kan därför liknas med en omvänd pensionsförsäkring. Förmånen åtnjuts först och betalas i efterhand. Studiestöden bör därmed utgöra en del av socialförsäkringen. Det är studiemedlet som är att betrakta som en socialförsäkringsförmån och består av studiebidrag och studielån. Bidraget kan jämföras med den bosättningsbaserade försäkringen och lämnas därför utan avseende. Studielånet liknar arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner eftersom både förmånen och återbetalningen fastställs utifrån studentens inkomst. Återbetalningen bestäms genom en omvänd inkomstbortfallsprincip. Förmånen betecknas som ett lån utan att följa den gängse civilrättsliga definitionen av begreppet lån eller försträckning, på samma grunder som försäkringsbegreppet används inom socialförsäkringen. Studielånet ingår som en del av den offentlig-rättsliga regleringen och regleras genom lagstiftning istället för avtal.

¹² Prop. 1999/2000:10, s. 85 ff.

¹³ Ds 2000:19, s. 18 f.

¹⁴ Prop. 1999/2000:10, s. 73 ff.

¹⁵ Se prop. 1973:47.

5.2.1 Föräldraförsäkringen

Den allmänna och obligatoriska moderskapsförsäkringen infördes samtidigt med den allmänna sjukförsäkringen år 1955. År 1974 ersattes moderskapsförsäkringen av föräldraförsäkringen.¹⁵ Reformen skulle möjliggöra yrkesarbete för småbarnsföräldrar och tillgodose barnens behov av kontakt med båda föräldrar. Förändringen var ett led i arbetet för en ökad jämställdhet. Under efterföljande decennier har försäkringen förändrats vid ett flertal tillfällen och jämställdhetsaspekterna har kommit att betonas alltmer.¹⁶ Ett bakomliggande motiv till föräldraförsäkringen är att barn behöver båda föräldrarna. Det anses viktigt att både föräldrarna är delaktiga i barnets uppväxt och tar ansvar för barnet.

”Föräldraförsäkringen har som mål att stödja båda föräldrarnas möjligheter att förena förvärsarbete med föräldraskap och framhåller särskilt männens ansvar för sina barn.”¹⁷

Reglerna om föräldraförsäkringen återfinns i lagen om allmän försäkring och har vuxit fram som en del av sjukförsäkringen.¹⁸ Försäkringens konstruktion liknar därför i stor utsträckning sjukförsäkringens utformning.¹⁹ Föräldraförsäkringen utgår som både bosättnings- och arbetsrelaterad försäkring.²⁰ Förmånen består av en ersättning på grundnivå för den som är bosatt i Sverige och saknar inkomst samt ett inkomstbaserat ersättningsbelopp för den som har inkomst. Försäkringen utfaller i samband med ett barns födelse samt vid barns sjukdom genom s.k. tillfällig föräldrapenning. Förmånen utges under totalt 480 dagar varvid 90 dagar utgör s.k. lägstanivå-dagar med en ersättning som uppgår till 60 kronor per dag.²¹ Ersättningen betalas till barnets föräldrar och har föräldrarna gemensam vårdnad om barnet utbetalas hälften av ersättningen till mamman och hälften till pappan.²² Med ett undantag om 60 dagar kan dock förmånsrätten överlåtas till den andre föräldern. Undantaget tillkom år

¹⁶ Gunnarsson och Stattin, 2001, s. 193.

¹⁷ Prop. 2000/01:44, s. 22.

¹⁸ Se 4 kap. AFL.

¹⁹ RRV 1997:7, s. 33.

²⁰ 3 kap. 1 och 4 §§ SofL.

²¹ Se 4 kap. 3 §, 6 § och 10 § AFL.

²² Det bör noteras att från den 1 augusti 2000 föreligger det en obligatorisk mammaledighet de första två veckorna efter barnets nedkomst, enligt 4 § föräldraledighetslagen (1995:584). Obligatoriet tillkom som en anpassning till EG-direktivet 92/85/EEG. Jämställdhetsaspekten i föräldraförsäkringen har inte genomfyrat lagändringen, som de facto innebär en plikt för mamman att vara ledig. Något motsvarande tvång att belasta föräldraförsäkringen finns dock inte. Se prop. 1999/2000:87, s. 7 ff. Se även Eklund, 2000, s. 59 f.

1995 i en jämställdhetspolitisk satsning på den s.k. pappamånaden. Syftet var att öka pappornas uttag ur föräldraförsäkringen. Inledningsvis uppgick de s.k. pappadagarna till 30 dagar men har successivt utvidgats till 60 dagar per förälder.²³

”Föräldraförsäkringens utformning visar tydligt den politiska viljan att barnets bästa skall vara i fokus och att jämställdhet mellan könen är en prioriterad politisk uppgift. Att öka männens uttag av föräldrapenningen är också ett uttalat mål för regeringen. Införandet av den s.k. pappa- respektive mammamånaden har medfört att betydligt fler pappor tar del i vården av sitt barn jämfört med tidigare, vilket är viktigt ur såväl jämställdhetssynpunkt som med hänsyn till barnets bästa.”²⁴

Föräldraförsäkringen baseras på inkomstbortfallsprincipen, med begränsningsregler på samma sätt som inom sjukförsäkringen genom de s.k. tak-, golv- och kvalifikationsreglerna. Takregeln innebär som tidigare framgått att inkomster över sju och en halv gånger prisbasbeloppet inte medräknas i inkomstunderlaget.²⁵ Golvregeln medför att den lägsta ersättningen som utgår ur ersättningen utöver lägsta nivå är grundnivån och den uppgår till 150 kronor per dag.²⁶ För att kvalificera sig till föräldraförsäkringen måste den försäkrade, förutom att ha fått barn eller vårda sjuka barn samt ha viss inkomst, ha varit sjukpenningförsäkrad över garantinivån i minst 240 dagar innan försäkringen träder ikraft. Försäkringen gäller vidare till dess att barnet fyllt åtta år eller barnet avslutat sitt första skolar.²⁷

Det är framförallt den inkomstbortfallsbaserade delen av föräldraförsäkringen som kan betraktas som en socialförsäkringsförmån. Den bostättningsbaserade grundnivån utgör istället ett enhetligt försörjningsstöd till dem som fått barn.

5.2.2 Försäkring vid studier

Som tidigare konstaterats anser jag att studiemedelssystemet ska betraktas som en del av socialförsäkringen. Redan år 1918 infördes ett studiestödssystem i mycket begränsad omfattning. Studiestödet bestod då av räntefria studielån och kom sedermera att omfatta statsstipendier och lån. Under senare delen av 1950-talet framfördes från olika håll allt starkare krav på en fortsatt utbyggnad och förbättring av det studiesociala

²³ SFS 1994:605. Se även Gunnarsson och Stattin, 2001, s. 193.

²⁴ Prop. 2000/01:44, s. 25.

²⁵ Se 4 kap. 6 § och 3 kap. 2 § AFL.

²⁶ Se 4 kap. 6 § 1 st. AFL.

²⁷ Enligt 4 kap. 6 § 2 st. och 4 kap. 7 § AFL.

stödet. Mot bakgrund av detta introducerades år 1965 ett nytt studiefinansieringssystem för enskildas finansiering av högre studier, som var ett för världen unikt system. En grundläggande princip bakom systemet var att alla som var i behov av hjälp för att finansiera sina studier skulle få tillräckliga medel för det, oberoende av föräldrarnas ekonomiska situation.²⁸

Det nuvarande studiestödssystemet kom att träda i kraft den 1 juli 2001.²⁹ Systemet innebär ett samlat studiestöd för studerande på grundskole- och gymnasieskolenivå, samt högskole- och annan eftergymnasial utbildningen. De studiestöd som lämnas är studiehjälp och studiemedel.³⁰

Studiemedlen består i sin tur av studiebidrag och studielån och lämnas till vuxen studerande upp till 50 års ålder. Studiemedlet avser att täcka rimliga levnadskostnader för den studerande själv och är i princip lika stort för alla låntagare.³¹ Sammanlagda lån och bidrag uppgår till ett totalbelopp som kopplas till prisbasbeloppet. Det innebär att totalbeloppet och andra beloppsnivåer förändras i takt med den allmänna prisutvecklingen.³² Av totalbeloppet utgör bidragsdelen ca 35 procent.³³ Bidraget har två nivåer med en s.k. generell nivå och en högre nivå för prioriterade grupper. Den högre nivåns bidrag utgör hela 82 procent av totalbeloppet. De grupper som kommer ifråga för det högre beloppet är studenter med låg utbildningsbakgrund och därmed i störst behov av utbildning. Det gäller vuxenstuderande på grundskole- eller gymnasienivå. Det högre bidraget är tillgängligt för både arbetslösa och arbetstagare och avgränsas efter ålder och utbildningsbehov. Förutom den högre bidragsnivån finns även en möjlighet för studeranden att ta tillägglån.³⁴ Det gäller för den som är 25 år eller äldre, oavsett utbildningsnivå. Syftet med tillägglånet är att studiestödet ska få en god rekryteringseffekt och möjliggöra för personer ur olika samhällsgrupper och med varierande livssituationer att bedriva studier.³⁵ Studierna måste dock medföra

²⁸ SOU 1987:39, s. 32 f. och prop. 1999/2000:10, s. 67.

²⁹ Studiestödslagen (1999:1395) (NssL) och studiestödsförordningen (2000:655).

³⁰ Studiehjälpen ges till ungdomar under 20 år och utgörs av studiebidrag, inackorderingstillägg och extra tillägg. Studiehjälpen kan i många avseenden jämföras med andra i förväg fastställda förmåner eller bidrag, t.ex. barnbidraget. Förmånen avser därför inte att täcka något inkomstbortfall på grund av studier. Enda gången som studiehjälpen tar hänsyn till om den studerande har någon inkomst är om denne innehar någon form av läringslön eller liknade, vilket medför att studiehjälpen kan minskas.

³¹ Prop. 1999/2000:10, s. 76.

³² Prop. 1999/2000:10, s. 76.

³³ 3 kap. 11–12 §§ NssL.

³⁴ 3 kap. 14–15 §§ NssL.

³⁵ Prop. 1999/2000:10, s. 86 f.

en ansträngd ekonomi, t.ex. för att tidigare arbetsinkomster gett upphov till större levnadsomkostnader än vad totalbeloppet i studiemedlen medger. En prövning av den studerandes inkomst före studierna blir därför aktuell.³⁶

Rätten till studiemedel görs beroende av den studerandes inkomst. Stödet minskas om inkomsten överstiger ett visst fribelopp under ett kalenderår. Fribeloppet kopplas till prisbasbeloppet och vid heltidsstudier innebär det att den studerande får tjäna 125 procent av prisbasbeloppet under ett halvår.³⁷ När det reformerade studiemedelssystemet infördes år 2001 höjdes fribeloppet från 150 procent per kalenderår till 250 procent per kalenderår. Motivet var att ge de studerande en möjlighet att genom eget arbete öka sin levnadsstandard under studietiden eller att begränsa sin skuldsättning. Det bedömdes även finnas en stor grupp vuxenstuderande inom studiemedelssystemet som hade stora behov av inkomster utöver det studiemedlen ger.³⁸ Om den studerandes inkomst är högre än fribeloppet ska studiemedlet minskas med 50 procent av den överskjutande inkomsten. Reduktionen ska göras både ur studielånet och studiebidraget. Om minskningen medför att studiemedlet inte uppgår till 0,25 procent av prisbasbeloppet per vecka ska studiemedel inte lämnas.³⁹

Inkomsten påverkar även återbetalningen av lånet. Den har dock en mycket begränsad betydelse i det nya systemet jämfört med studiemedelssystemet före år 2001. Återbetalningen av lånet i det nya systemet kopplas framförallt till de antal år som kvarstår innan skulden ska vara slutbetald. Härigenom finns ett samband mellan lånets storlek och kravet på återbetalning. Sex månader efter avslutade studier påbörjas återbetalningen. Amorteringstiden är 25 år eller det lägre antal år som återstår tills dessa att personen fyllt 60 år. Är skulden inte slutreglerad vid den tidpunkten kan återbetalning ske ända tills ingången av det år som låntagaren fyller 68 år.⁴⁰

I samband med det nya studiestödssystemet underströks att studiestödet ska fungera tillsammans med andra trygghetssystem. Det innebär att skillnader i omkostnader mellan studenter, som kan bero på boendekostnader eller barn, inte tillgodoses inom studiemedelssystemet. Studiestödet är individuellt och grundas på en princip om att stödet ska täcka

³⁶ Se 7 kap. Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd om beviljning av studiemedel, CSNFS 2001:1.

³⁷ 3 kap. 16–18 §§ NssL. Räknat på basbeloppet för år 2000 uppgår fribeloppet till drygt 45 000 kronor per halvår.

³⁸ Prop. 1999/2000:10, s. 104.

³⁹ Se 4 kap. 18–22 §§ NssL.

⁴⁰ Se 4 kap. 3–5 §§ NssL.

levnadskostnaderna för den studerande själv. En annan grundläggande princip för studiestödet är att det endast ska täcka det inkomstbortfall som föreligger under den tid som studierna bedrivs.

”Den bärande principen för studiestödet är att det skall utges under studietid.”⁴¹

I motiven till lagstiftningen betonades dessutom att lånevillkoren och den enskildes ansvar för upptagna lån skulle bli tydligare. Återbetalningstiden har därför satts i relation till skuldens storlek. En större korrespondens mellan hur mycket som lånats och hur mycket som ska betalas tillbaka märks tydligt. Utgångspunkten är att alla lån ska återbetalas och att lånesystemet bär sina egna kostnader.⁴² En annan tydlig norm är att även studiemedelssystemet betonar arbetslinjen, genom att möjligheten för den studerande att själv bidra till sin försörjning har ökat. Inkomstprövningen i det nya systemet är dessutom generösare än i det gamla studiemedelssystemet.⁴³

Det tidigare studiemedelssystemet, som gällde mellan åren 1989 och 2001, bestod av studiebidrag och studielån.⁴⁴ Studiemedlen utgick vid studier på universitet, högskola eller kommunal- och statlig vuxenutbildning och beviljades för heltids- eller deltidstudier.⁴⁵ Om den studerande hade en inkomst som översteg fribeloppet påverkades studiemedlen genom en proportionell minskning av medlen.⁴⁶ Varje lånat månadsbelopp minskades med en niondel för den del av inkomsten som översteg fribeloppet.⁴⁷ Återbetalning av studielånet påbörjades sex månader efter det att låntagaren senast hade studiestöd.⁴⁸ Återbetalningstidens längd kunde inte beräknas i förväg därför att den var beroende av framtida inkomster, ränteutveckling och skuldens storlek. Studielånet återbetalades som huvudregel med ett årsbelopp om fyra procent av den senast taxerade inkomsten. Årsbeloppet fastställdes för varje år och det kunde sättas

⁴¹ Prop. 1999/2000:10, s. 73.

⁴² Prop. 1999/2000:10, s. 72 och 76 f.

⁴³ Prop. 1999/2000:10, s. 82.

⁴⁴ Föregående studiestödssystem gällde mellan 1989-01-10 och 2001-06-20.

⁴⁵ Dessutom fanns det särskilda vuxenstödet (svux) och det särskilda vuxenstödet för arbetslösa (svuxa), för vuxna att studera på grund- eller gymnasienivå. Båda stödformerna upphörde i samband med studiestödsreformen år 2001. Övergångsbestämmelserna medger dock de som börjat läsa med svux eller svuxa innan den 1 juli 2001 att fortsätta med det stödet t.o.m. 30 juni 2003. Dessa särskilda stöd togs bort för att skapa enklare och enhetligare regler, prop. 1999/2000:10, s. 67 ff.

⁴⁶ 4 kap. 16 § och 19 § studiestödslagen (1973:349) (GssL).

⁴⁷ Fribeloppet för inkomst under höstterminen 1997 var 30 855 kronor, för heltidsstudier på 4,5 månader.

⁴⁸ Enligt 8 kap. 3 § GssL.

ned vid t.ex. inkomstminskning eller överklagad taxering.⁴⁹ För att inkomstminskningen skulle beaktas krävdes dock att den uppgick till mer än femton procent av inkomsten.⁵⁰ Dessa äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om studiestöd som avser tiden före de nya reglernas ikraftträdande.⁵¹

Sammanfattningsvis har studiemedelssystemet karaktären av en social trygghetsförmån och innehåller flera av socialförsäkringens karakteristiska drag. Jag menar därför att studiemedelssystemet ska betraktas som en socialförsäkringsförmån. Detta gäller dock inte studiemedlets bidragsdel, eftersom det är ett både behovsprövat och försörjningsbaserat stöd som inte utgår från ett inkomstbortfall.

5.3 Ohälsa och arbetslöshet

I livscykelperspektivets andra del ingår sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen samt arbetslöshetsförsäkringen.

I motiven till socialförsäkringslagen avfärdas förslaget att införa arbetslöshetsförsäkringens förmåner i socialförsäkringen med att den "skiljer sig på olika sätt från dem som traditionellt hänförs till socialförsäkring".⁵² Det var i huvudsakligen fyra argument som anfördes. Ett argument var att handläggningen av försäkringen görs av arbetslöshetskassorna och inte av försäkringskassan. Vidare påpekades att försäkringen är frivillig. Reglerna om den försäkrades möjligheter att återknyta till tidigare försäkringsperioder eller grunda sin rätt på arbete som ligger lång tid tillbaka ansågs avvika från socialförsäkringens kriterier i allt för stor utsträckning.⁵³

Jag menar dock att arbetslöshetsförsäkringen uppvisar flera av socialförsäkringens karakteristiska drag och förmånen ska därför ingå i socialförsäkringsdefinitionen. Arbetslöshetsförsäkringen utgör en typisk inkomstbortfallsförsäkring med särskilda kvalifikationsregler. Ett av argumenten mot att inräkna försäkringen i socialförsäkringen är möjligheten att återknyta till tidigare försäkringsperiod eller återropa rätten till ersättning på tidigare arbete. Detta är dock inte något exklusivt för arbetslöshetsförsäkringen. Inom sjukförsäkringen förekommer s.k. överhoppningsbar tid och pensionsförsäkringen grundas på livsinkomstprincipen. Till skillnad

⁴⁹ Enligt 8 kap. 6 § GssL.

⁵⁰ CSN, 1998.

⁵¹ Se övergångsbestämmelserna till NssL.

⁵² Prop. 1998/99:119, s. 77.

⁵³ Prop. 1998/99:119, s. 76 f.

från flertalet av förmånerna i socialförsäkringen är anslutningen till arbetslöshetsförsäkringen frivillig. Detta gäller dock endast förmånen eftersom arbetsmarknadsavgiften som ingår i socialavgiften är tvingande. Frivilligheten består därför endast i att avstå från förmånen och inte från avgiften. Argumentet om arbetslöshetsförsäkringens handläggning tar sin utgångspunkt i legaldefinitionen, vilken baseras på de myndigheter som administrerar socialförsäkringen. Jag anser dock att handläggningen av försäkringen saknar betydelse för den rättsliga systematiseringen av försäkringen, eftersom utgångspunkten för min systematik är rättsnormerna som konstituerar socialförsäkringssystemet. Ett annat skäl för att definiera arbetslöshetsförsäkringen som en del av socialförsäkring återfinns inom EG-rätten. I EG-förordningen om tillämpningen av systemen för social trygghet medräknas nämligen arbetslöshetsförsäkringen som en del i socialförsäkringen.⁵⁴

Sedan arbetslöshetsförsäkringen infördes i mitten av 1930-talet har den varit frivillig. Vid den stora revisionen av försäkringen under 1970-talet kom detta återigen att diskuteras. Syftet till fortsatt frivillig försäkring sades vara den besvärliga administration som försäkringen skulle medföra för försäkringskassan. Dessutom befarades att försäkringen kunde upplevas som ovidkommande för företag med låg risk för arbetslöshet och att en sämre kontroll skulle uppkomma.

”Den nuvarande försäkringsformen har medgett en individuell behandling av varje försäkringsfall på ett sätt som skulle vara svår att uppnå i en obligatorisk försäkring.”⁵⁵

Försäkringen är en statsunderstödd frivillig försäkring som organiseras av fackförbunden. Det anses vara en välfärdsvinst att det inkomstskydd som arbetslöshetsersättningen utgör organiseras som en försäkring. Med en försäkring kan de ekonomiska konsekvenserna spridas på ett stort försäkringskollektiv istället för att enskilda ska avsätta eget sparande för att användas vid arbetslöshet. Liksom i många andra kollektiva hänseenden, oavsett det avser försäkring eller bidrag genom skatter, är det svårt för den enskilde att överblicka olika framtida händelser. Det är svårt att bedöma eller förutse om någon blir arbetslös eller hur länge arbetslösheten fortgår. En offentligt finansierad arbetslöshetsförsäkring förordas även p.g.a. fördelningspolitiska skäl.⁵⁶ Försäkringen är både allmän och till

⁵⁴ Se förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. Notera den hänvisning till EG-förordningen som finns i 3 § lag om arbetslöshetsförsäkring.

⁵⁵ Prop. 1973:56, s. 169.

⁵⁶ Korpi, 1995, s. 29 f. och Ds 1999:58, s. 19 f.

stor del frivillig. Den syftar till att ge en kompensation för förlorad arbetsinkomst under en omställningsperiod fram till nytt arbete. Alla som uppfyller grundvillkoren är anslutna till grundförsäkringen, medan den utfyllande och frivilliga delen endast utgår till den som aktivt valt att vara med i en arbetslöshetskassa

5.3.1 Sjukförsäkringen

Sjukförsäkringsförmånerna enligt lagen om allmän försäkring innehåller både sjukförsäkring och sjukvårdsersättning. Jag använder begreppet sjukförsäkring endast med betydelsen inkomstgrundande sjukpenningförmåner i den följande framställningen.

Sjukförsäkringen är en arbetsbaserad inkomstbortfallsförsäkring som utfaller vid arbetsoförmåga. Förutom arbetskravet enligt socialförsäkringslagen föreligger ytterligare tre kriterier för att rätten till förmånen ska uppstå.⁵⁷ Den försäkrade måste initialt inneha ett arbete som ger en viss förvärvsinkomst och vara sjuk. Dessutom måste sjukdomen vara upphov till arbetsoförmåga. Vid bedömningen om den försäkrade har en sjukdom ska arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden bortses ifrån. Om den försäkrade efter det att sjukdomen upphört fortfarande har nedsatt arbetsförmåga, jämföras även det med sjukdom.⁵⁸

Arbetsförmågan måste vara nedsatt med minst en fjärdedel. Sjukpenning kan utgå om rätt till sjuklön inte föreligger eller om sjukperioden varat i mer än 14 dagar och sjuklönen upphört.⁵⁹ Försäkringen utbetalas med hel, tre fjärdedelar, halv och en fjärdedels ersättning.⁶⁰ Eftersom sjukpenningen är en inkomstrelaterad arbetsbaserad ersättning görs den beroende av sjukpenninggrundande inkomst. Kompensationsgraden är fastlagd till att ersättningen ska täcka 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.⁶¹ Liksom inom föräldraförsäkringen finns begränsningar i försäkringen genom tak-, golv och kvalifikationsregler. Det medför att kompensationsgraden inte kan kopplas till förvärvsinkomst.

Någon begränsning i hur länge sjukpenning utgår till den försäkrade finns inte. Huvudregeln är att sjukpenning löper ut tills den försäkrade

⁵⁷ Se 3 kap. AFL och Westerhäll, 1990, s. 70.

⁵⁸ 3 kap. 7 § AFL.

⁵⁹ Om anställning föreligger utgår under de första 14 dagarnas ersättning från arbetsgivaren i form av sjuklön, se 3 kap. 1 § AFL. Som tidigare framgått kallas detta arbetsgivarinträde.

⁶⁰ Se 3 kap. 7 § AFL.

⁶¹ Ersättningen har varierat genom åren. Under slutet av tjuutioalet utgjordes kompensationsgraden 90 procent och sjukpenningen blev därmed också beskattningsbar. I besparingstidernas 1990-tal sänktes ersättningen till 75 procent. Se Edebalk, m.fl. 1998, s. 73 f.

antigen blivit arbetsför eller erhållit sjuk- eller aktivitetsersättning.⁶² Rätten till sjukpenning kan dock begränsas efter det att den försäkrade fyllt 65 år.⁶³ Inom arbetsgivaravgifterna betalas dock endast ålderspensionsavgifter för arbetstagare över 65 år.

Det finns inte någon kvalifikationsregel inom sjukförsäkringen, som motsvarar regeln om försäkrad i minst 240 dagar inom föräldraförsäkringen. Det finns däremot begränsningar av kvalifikationsliknande art när det gäller att fastställa den sjukpenninggrundande inkomsten, som är en förutsättning för ersättningen. Se närmare avsnittet om sjukpenninggrundande inkomst i kapitel 8.

5.3.2 Sjuk- och aktivitetsersättning

Tidigare kunde den som varit sjukskriven under en längre period och hade en varaktigt nedsatt arbetsförmåga, beviljas förtidspension eller sjukbidrag. Fr.o.m. år 2003 ersattes förtidspensionen av sjuk- eller aktivitetsersättning. Förtidspensionen ingick som en del av pensionssystemet, medan sjukersättningen ingår i sjukförsäkringen. Syftet med att ersätta förtidspensionen med sjukersättning var att skapa en sammanhållen försäkring för alla ersättningsfall på grund av sjukdom och annan nedsättningen av den fysiska eller psykiska arbetsförmågan, oavsett varaktighet. Sjukersättningen anses innebära en ny principiell inriktning och beskrivs som en kompromiss mellan ett intjänande av pensionsrätt och inkomstbortfallsprincipen.⁶⁴ Målsättningen med sjukersättning är att ge den försäkrade ekonomisk trygghet och stimulera till eget arbete. Systemet anses ge förtidspensionärer en möjlighet att leva ett aktivt liv.⁶⁵ Försäkringen baseras på inkomstbortfallsprincipen och innehåller både en inkomstrelaterad ersättning och ett grundskydd. Den inkomstrelaterade delen grundas på en framtida uppskattad inkomst, medan grundskyddet ska tillförsäkra en rimlig levnadsstandard. Sjukersättning lämnas till den som är över 30 år och längst till och med 65 år, medan aktivitetsersättningen ges till den mellan 19–30 år.⁶⁶

Den försäkrades nedsatta arbetsförmåga måste antas bestå under minst ett år. Sjukersättningen beviljas tills vidare eller under en tidsbegränsad period medan aktivitetsersättningen alltid är tidsbegränsad. Ersättningsgraden från försäkringen uppdelas i en fjärdedel, en halv, tre fjärdedelar

⁶² Se 7 kap. AFL.

⁶³ 3 kap. 3 § och 13 § 3 st. AFL.

⁶⁴ Prop. 2000/01:96, s. 89. Se vidare avsnitt 8.3.

⁶⁵ Prop. 2000/01:96, s. 69.

⁶⁶ 7 kap. 1 § AFL.

och hel ersättning beroende av arbetsförmågans nedsättningsgrad.⁶⁷ Rätten till inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning uppkommer om det finns någon fastställd pensionsgrundande inkomst för minst ett år under en viss tidsperiod (ramtid) närmast före det år då försäkringsfallet inträffat.⁶⁸ Hel inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning uppgår till 64 procent av den försäkrades antagandeinkomst. Trots att sjukersättningen betraktas som en del av sjukförsäkringen är det alltså den pensionsgrundade inkomsten som är avgörande för ersättningen.

Som tidigare framgått i kapitel tre upphör den arbetsrelaterade delen av socialförsäkringen inte direkt om den försäkrade inte längre arbetar. Socialförsäkringen är härvid behäftad med en generell efterskyddstid som uppgår till tre månader. Skyddet anses vara behövligt för att den försäkrade inte ska ställas utan försäkringsskydd p.g.a. att denne under kort tid i samband med byte av anställning inte är förvärvsverksam. Härutöver finns det inom olika försäkringsförmåner ett antal andra fall när den försäkrade, trots att denne inte arbetar, omfattas av försäkringen. Efterskyddstiden inom sjuk- och aktivitetsersättningen är något längre än inom andra delar av socialförsäkringen och uppgår till ett år.⁶⁹ I den upphävda förtidspensionen var däremot efterskyddstiden obegränsad.

”Försäkringen för inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning är en renodlad försäkring mot inkomstbortfall vilket emellertid talar för att efterskyddstiden inte bör vara obegränsad, [...]”.⁷⁰

Ersättningen från försäkringen kan förklaras vilande för den som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning under ett år och vill försöka att förvärvs-arbeta på hel- eller deltid.

5.3.3 Arbetsskadeförsäkringen

En skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet utgör en arbetsskada. Detsamma gäller olycksfall som uppkommit på väg till eller från arbetet.⁷¹ Inom arbetsskadeförsäkringen ersätts också s.k. arbetssjukdom som uppstått p.g.a. arbetets karaktär, där en eller flera faktorer i arbetsmiljön är orsaken till sjukdomen.⁷²

⁶⁷ 7 kap. 2 § AFL.

⁶⁸ 8 kap. 1 § och 9 § AFL.

⁶⁹ 3 kap. 6 § 2 st. SoFL.

⁷⁰ Prop. 2000/01:96, s. 77.

⁷¹ Notera att enligt 2 kap. 1 § 2 st. lagen om arbetsskadeförsäkring utgör skada av psykisk eller psykosomatisk natur inte arbetsskada om den uppstått p.g.a. nedläggningen, arbetstvist eller bristande uppskattning för arbetsinsatser eller vantrivsel eller jämförbara förhållanden.

⁷² Detta kan utgöras av vibrationer, buller, ensidigt arbete eller olika ämnen m.m.

Ersättning från arbetsskadeförsäkringen lämnas inte för skador eller sjukdomstillstånd som drabbat den försäkrade oaktat arbetet.

”Syftet med arbetsskadeförsäkringen är att utgöra ett ekonomiskt skydd för den enskilde om denne drabbas av de särskilda skaderisker som är förenade med förvärvsarbete.”⁷³

Arbetsskadeförsäkringen är en fristående och kompletterande förmån till sjukförsäkringen. Den ingår inte i sjukförsäkringen för att den innefattar mer långtgående förmåner.⁷⁴ Motivet till det är att skador som arbetstagen åsamkas i arbetet ska kompenseras med högre ersättning än andra skador.

”Förutom den allmänna faran att komma till skada som alla människor utsatt för får han också bära de skaderisker som alstras vid allt produktivt arbete utan att han själv i någon större utsträckning kan påverka denna risksituation.”⁷⁵

Ersättningen är inledningsvis densamma som vid annan (icke arbetsrelaterad) sjukdom och beräknas utifrån inkomsten. Uppstår det stadigvarande men som medför nedsatt arbetsförmåga för den skadade utgår därutöver en livränta. Livräntan ska täcka den inkomstförlust som gjorts på grund av skadan. Även livränteunderlaget beräknas på inkomsten.⁷⁶ Vid dödsfall på grund av arbetsskada tillfaller ersättningen efterlevande eller barn i form av omställningslivränta och särskild efterlevandelivränta eller barnlivränta. Arbetsskadeförsäkringen är därför att betrakta som en inkomstrelaterad arbetsbaserad försäkring.

5.3.4 Arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen kan betraktas utifrån två olika synsätt. Det ena är att se arbetslöshetsersättningen som en del i ett bidragssystem, vilken finansieras via skattemedel. Bidraget är av ensidig karaktär där den arbetslöse ses som en klient i behov av stöd. Försäkringen kan även betraktas utifrån en civilrättslig eller avtalsliknande aspekt. Förmånen utgör i det fallet en ömsesidig förbindelse, där rättigheter och skyldigheter för den enskilde definieras i förväg.⁷⁷ I motiven till lagstiftningen dominerar det civilrättsliga betraktelsesättet på så sätt att ömsesidigheten i

⁷³ Prop. 2001/02:81, s. 38.

⁷⁴ Fram till år 1993 fanns en särskild arbetsskadesjukpenning. Numera är det främst livränta som utges från arbetsskadeförsäkringen.

⁷⁵ Prop. 1975/76:197, s. 48.

⁷⁶ Se 4 kap. 5–8 §§ lagen om arbetsskadeförsäkring.

⁷⁷ Ds 1999:58, s. 67 f.

försäkringen betonas. Jag menar dock att arbetslöshetsförsäkringen inte baseras på ett civilrättsligt avtal utan att den bör ses som en del av socialförsäkringen.

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring. Med det avses att den ska trygga det inkomstbortfall som uppstår vid arbetslöshet och samtidigt ge ekonomiska möjligheter att söka nytt arbete under en rimlig tid. Ändamålet med försäkringen är inte endast att utgöra en ekonomisk trygghet utan den ska även utjämna inkomstskillnader mellan dem som har arbete och dem som är arbetslösa.⁷⁸

Arbetslöshetsförsäkringen omfattar både arbetstagare och företagare och den uppdelas i en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring.⁷⁹ Grundförsäkringen utfaller i form av ett garantibelopp om högst 320 kronor per dag och går endast till den som inte omfattas av inkomstbortfallsförsäkringen. Omfattas den försäkrade av inkomstbortfallsförmånen är ersättningen inkomstrelaterad och baseras på tidigare inkomst. Ersättningen uppgår till 80 procent av inkomsten, dock högst 730 kronor per dag. Efter de första hundra dagarna sänks ersättningen till 680 kronor per dag.⁸⁰

Ett utmärkande drag för arbetslöshetsförsäkringen är att den innehåller flera kvalifikationsregler. Initialt måste fem grundvillkor eller kvalifikationsregler uppfyllas för att rätten till ersättning ska uppkomma.⁸¹ Den arbetssökande ska vara arbetsför och oförhindrade att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst sjutton timmar i veckan. Erbjuds lämpligt arbete under den tid för vilken den arbetssökande inte anfört godtagbart hinder till arbetslöshetskassan måste erbjudandet antas.⁸² Den försäkrade måste dessutom vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och medverka till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med arbetsförmedlingen.⁸³ Slutligen måste den försäkrade aktivt söka ett lämpligt arbete.

Den individuella handlingsplanen fungerar ömsesidigt mellan den arbetssökande och arbetsförmedlingen. Syftet är att den ska ge vägledning om vad som kan betraktas som lämpligt arbete i det enskilda fallet. Skulle

⁷⁸ SOU 1999:27, s. 85.

⁷⁹ Se 6–8 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring.

⁸⁰ Taket i försäkringen bestäms av regeringen, enligt 25 § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Dagpenningens storlek framgår av 3–4 §§ förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Som lägst utgår den inkomstrelaterade ersättningen f.n. till 320 kronor.

⁸¹ 5 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

⁸² Se 1 § AMSFS 2001:10 om lämpligt arbete.

⁸³ Beträffande den individuella handlingsplanen, se AMSFS 2001:11.

den försäkrade avvisa ett erbjudet arbete inom ramen för den individuella handlingsplanen kan rätten till ersättning upphöra.⁸⁴ Det är tillgången till arbetstillfällen och den enskildes förutsättningar och andra personliga förhållanden som är avgörande för om erbjudet arbete är lämpligt.⁸⁵ I motiven till lagstiftningen understryks att det är grundvillkorens utformning som ger försäkringen legitimitet, både hos dem som är arbetslösa och hos dem som förvärvsarbetar. Men samtidigt får inte villkoren uppfattas som kränkande för den enskilde.⁸⁶

Förutom grundvillkoren finns ytterligare kvalifikationsvillkor i försäkringen. Dessa är arbets- eller studerandevillkoret samt medlemsvillkoret.⁸⁷ Arbets- eller studerandevillkoret måste vara uppfyllt för att den försäkrade ska få rätt till grundförsäkringen. För att omfattas av inkomstbortfallsförsäkringen måste både arbetsvillkoret och medlemsvillkoret vara uppfyllt. Arbetsvillkoret innebär att rätten till ersättning kopplas till tidigare förvärvsarbete. Villkoret påvisar därmed den viktiga anknytningen till arbetsmarknaden. Med förvärvsarbete avses även den tid under vilken den sökande haft semester eller varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön. Ledigheten får dock inte bero på sjukdom, barns födelse eller totalförsvarsplikt.⁸⁸ Arbete som finansierats genom särskilt anställningsstöd eller s.k. starta eget-bidrag betraktas inte som förvärvsarbete. Villkoret uppfylls om den försäkrade under en ramtid om tolv månader omedelbart innan arbetslösheten arbetat i minst sex månader eller i minst 450 timmar under en sammanhängande tid av sex kalendermånader.⁸⁹

Vid bestämmandet av ramtiden finns viss tid som betraktas som överhoppningsbar. Möjligheten att hoppa över viss tid finns för arbetssökanden som varit hindrad att arbeta men ändå anses vara berättigad till ersättning. På så sätt kan anknytningen till arbetsmarknaden ligga längre tillbaka i tiden än de tolv månader som huvudregeln anger. Överhopp-

⁸⁴ Prop. 1999/2000:139, s. 51. Se även 1–2 §§ AMSFS 2001:10 om lämpligt arbete.

⁸⁵ Förutom detta kan även andra omständigheter vägas in. Som exempel anses inte arbetet vara lämpligt om det råder en arbetskonflikt på arbetsplatsen, med tillåtna stridsåtgärder, 11 § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Även personliga konflikter med arbetsgivaren kan vara grund för att avvisa erbjudet arbete, enligt FÖD 1991:35.

⁸⁶ Prop. 1999/2000:139, s. 19 ff.

⁸⁷ Se 7 § och 12–14 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring. Se även AMSFS 2001:10.

⁸⁸ Vad avser totalförsvarsplikt eller barnledighet finns dock ett undantag, där två månaders ledighet kan jämställas som förvärvsarbete, se 13a § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

⁸⁹ Det krävs att den försäkrade arbetat under minst sjuttio timmar per kalendermånad under den första sexmånaders perioden eller under minst fyrtiofem timmar under var och en av de månader om arbetsvillkoret räknas utifrån fyrahundra femtio arbetade timmar, se 12 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

ningsbar tid är bl.a. sjukdomstid, föräldraledighet, viss tvångsvård, fängelsestid och totalförsvarspplikt.⁹⁰

För att ha rätt till den inkomstrelaterade ersättningen måste arbetsvillkoret uppfyllas efter inträdet i arbetslöshetskassan.⁹¹ Studerandevillkoret innebär att den försäkrade har rätt till ersättning enligt grundförsäkringen utan att ha uppfyllt arbetsvillkoret, om denne avslutat en utbildning på heltid som omfattar minst ett läsår och som berättigar till studiesocialt stöd. En förutsättning är dock att den försäkrade stått till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen eller förvärvsarbetat i minst 90 dagar under en ramtid av tio månader i anslutning till den avslutande utbildningen.⁹² Medlemsvillkoret innebär att den försäkrade måste ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader före arbetslöshetens inträde.

Arbetsvillkoret förutsätter att begreppet arbete måste definieras. Endast reguljärt förvärvsarbete, med undantag av totalförsvarspplikt och föräldraledigt med föräldrapenning, kvalificerar till försäkringen. Detta gäller vid kvalificering till både den första ersättningsperioden och senare perioder. Tidigare möjlighet att kvalificera sig till försäkringen genom deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder gäller därmed inte längre.⁹³ Syftet med förändringen var att understryka och stärka försäkringens primära syfte att fungera som inkomstbortfallsförsäkring. En försäkring som ersätter förlorad arbetsinkomst för den som har blivit arbetslös.⁹⁴ I motiven angavs att arbetslösas problem inte löses med generösa återkvalificeringsregler till arbetslöshetsförsäkringen utan genom intensiva insatser för att underlätta den arbetssökandes återinträde på arbetsmarknaden.⁹⁵

Arbetslöshetsförsäkringen innehåller inskränkningar i rätten till förmänen för den som är deltidsarbetslös. Begränsningen innebär att rätten

⁹⁰ Se 16–17 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring.

⁹¹ En sökande som omedelbart före inträdet har varit medlem i en annan sådan kassa får för att uppfylla arbetsvillkoret tillgodoräkna sig tid i den kassan.

⁹² När ramtiden bestäms räknas inte den tid då sökandena har varit hindrade att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, tjänstgöring inom totalförsvaret, havandeskap, vård av eget barn som inte har fyllt 2 år eller vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen. Se 18 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

⁹³ Redan genom en lagändring 1996 infördes kravet att kvalificering till den första ersättningsperioden endast kunde göras genom reguljärt arbete. Slopande av möjligheten att kvalificera sig till följande ersättningsperioder försvann år 2001. Se lag (1995:1636) om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lag (2000:1460) om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

⁹⁴ Istället för att vara återkvalificerande, är de arbetspolitiska programmen överhoppbara vid fastställandet av ramtid.

⁹⁵ Detta sker bl.a. med den s.k. aktivitetsgarantin. Prop. 1999/2000:139, s. 60 ff.

till förlängd ersättningsperiod inte finns så länge den försäkrade innehar en tillsvidare anställning på deltid.⁹⁶ Under perioden som den deltidsarbetslösa har rätt till ersättning från försäkringen, sker en särskild prövning av rätten till ersättning var sjätte månad. Finner arbetslöshetskassan att den försäkrade inte vill ha arbete i större omfattning ska ersättningsutbetalningen stoppas.⁹⁷ I de ursprungliga bestämmelserna om arbetslöshetsersättning fanns det överhuvudtaget inget utrymme för deltidsarbetslösa att få ersättning. År 1956 infördes en möjlighet till ersättning vid deltidsarbetslöshet och i samband med den stora revisionen av arbetslöshetsförsäkringen år 1974 införs en begränsning genom arbetsvillkorets utformning.⁹⁸ Sedan början av 1980-talet inskränks rätten till deltidsersättning genom tidsbegränsningar. Den första begränsningen innebar att den deltidsarbetslösas ersättningsperiod endast omfattade 50 dagar. Regeln slopades efter några år men ersattes år 1987 av en ny begränsad ersättningsperiod om 150 dagar. Också den begränsningsregeln upphörde år 1993 bara för att två år senare ersättas av nuvarande begränsningsregel.⁹⁹ Begränsningarna har i olika omgångar motiverats med samhällsekonomiska ställningstaganden, moral hazard eller att understryka arbetsgivarnas ansvar.¹⁰⁰

5.4 Ålderdom

I den sista delen av livscykelperspektivet återfinns pensionsförsäkringen. Den enskildes pensionsskydd kan beskrivas i tre nivåer. Den grundläggande nivån är det allmänna och obligatoriska pensionssystemet. Till det läggs tjänstepensionen och sist det privata pensionssparandet. Tjänstepensionen och privata pensionsförsäkringar bekostas av arbetsgivaren enligt avtal och den enskilde och behandlas inte närmare i denna framställning.

I slutet av 1990-talet introducerades det nya ålderspensionssystemet.¹⁰¹ Pensionsförsäkringen benämns den nya allmänna pensionen och innehåller inkomstpension, premiepension och garantipension. Tidigare ingick även efterlevandeskyddet i pensionsförsäkringen. Efterlevandeskyddet, som framförallt utgår till barn, är sedan år 2003 skilt från pensionsförsäkringen. Eftersom efterlevandeskyddet i hög utsträckning baseras på

⁹⁶ Se 8 § förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

⁹⁷ 77 § AMSFS 1997:13. Se även Höök, 1996, s. 43.

⁹⁸ Se 22 § i den upphävda lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring.

⁹⁹ Se SOU 1999:27, s. 89 och prop. 1983/84:126, s. 15 f.

¹⁰⁰ Se bl.a. kommittédirektivet 1998:27.

¹⁰¹ Se prop. 1993/94:250 och prop. 1997/98:151.

intjänade pensionsrättigheter har jag dock valt att behandla det i anslutning till pensionen.

Den nya pensionen infördes successivt och från den 1 januari 2003 får alla pensionärer sin pension ur samma system, genom att även det gamla pensionssystemets regler har inarbetats i den nya pensionen. Den gamla pensionens regler gäller för personer födda år 1937 eller tidigare och den nya pensionen berör i sin helhet personer födda år 1954 och framåt. För personer födda mellan åren 1938 och 1953 kommer båda pensionssystemen att vara tillämpliga.¹⁰²

I det gamla pensionssystemet reglerades alla typer av pensioner. I det nya systemet renodlas ålderspensionen.¹⁰³

”Ålderspensioneringen avses utgöra en egen försäkringsgren som hålls isär från förtidspensioneringen, efterlevandepensioneringen och andra förmåner.”¹⁰⁴

Som förut nämnts ersattes förtidspensionen fr.o.m. år 2003 med sjukersättning och aktivitetsersättning och tillhör därigenom inte längre pensionssystemet utan ingår som en del i sjukförsäkringssystemet.¹⁰⁵

Den formella pensionsåldern är 65 år och den försäkrade kan tidigast börja ta ut garantipensionen från och med den månad den pensionsberättigade fyller 65 år.¹⁰⁶ Uttaget av inkomstpensionen kan däremot påbörjas redan vid 61 års ålder, vilket innebär att pensionsåldern är flytande för inkomstpensionen.¹⁰⁶ Pensionen kan antingen tas ut på heltid, halvtid eller kvartstid. Det går att fortsätta arbeta efter 65 års ålder varvid pensionsrätten tillgodoräknas fortsättningsvis.¹⁰⁸ Det betyder att även inkomst förvärvad efter 65 år blir inkomstgrundande.

Den nya pensionen bygger delvis på grundläggande principer från det gamla systemet men avviker på en rad punkter. Det är därför viktigt att ha kännedom om både systemen för att förstå innehållet i pensionsförsäkringen.

¹⁰² 2 kap. 2 § och 4 kap. 1 § och 6 § LIP.

¹⁰³ Notera bl.a. sjömanspensionen. Tidigare fanns också hustrutillägget och delpensionen. Hustrutillägget upphävdes år 1995, men för vissa är detta fortfarande tillämpligt på grund av övergångsbestämmelser, se SFS 1994:308. Möjligheten till delpension försvann därtill från år 2000. För den som beviljats pensionen före gäller dock rätten till delpension. Denna typ av pension medförde en möjlighet att tidigare lägga delar av pensionsavgången med fyra år. Pensionsmöjligheten innebar att den anställda kunde minska arbetstiden med 5–10 timmar i veckan från det att denne fyllt 61 år fram till pensionsåldern 65.

¹⁰⁴ Prop. 1993/94:250, s. 207.

¹⁰⁵ Se avsnittet om sjuk- och aktivitetsersättning.

¹⁰⁶ 4 kap. 1 § lagen om garantipension.

¹⁰⁷ 5 kap. 1 § LIP.

¹⁰⁸ Detta medförde en ändring i 5 § och en ny 32 a § i lagen 1982:80 om anställningsskydd (LAS), om rätten att kvarstå i anställning till 67 års ålder.

5.4.1 Det gamla pensionssystemet

Det gamla pensionssystemet bestod av folkpension och tilläggspension. Såväl folkpensionen som tilläggspensionen innehöll tre typer av pensionsförmåner; ålderspension, förtidspension och efterlevandepension. Folkpensionen kan beskrivas som en grundpension vilken utgick till alla antingen på grund av bosättningstid i Sverige eller på den intjänade rätten till tjänstepension.¹⁰⁹ Folkpensionen utgjorde en bosättningsrelaterad och försörjningsbaserad försäkring. Förmånen uppgick till ett enhetligt belopp baserat på det för året fastställda basbeloppet. Ersättningen var dessutom beroende av pensionärens civilstånd.¹¹⁰ Folkpensionen upphörde från och med år 2003 och har till viss del ersatts med garantipensionen i det nya pensionssystemet.¹¹¹

Den allmänna tilläggspensionen, ATP, var en arbetsbaserad inkomstrelaterad försäkring. Syftet med pensionen var att alla skulle få ett tillskott till folkpensionen som stod i relation till de inkomster som de haft under sin yrkesverksamma period.¹¹² Tilläggspensionen utgick till dem som hade pensionsgrundande inkomster. Inkomster mellan ett och 7,5 basbelopp var pensionsgrundande och pensionen baserade sig på de 15 bästa inkomståren. Med 30 års pensionsgrundande inkomst hade den försäkrade rätt till oreducerad pension.

”Medan folkpensionen ger ett grundskydd lika för alla är ATP uppbyggt enligt den s.k. inkomstbortfallsprincipen på så sätt att pensionens storlek relateras till den standard som individen hade under sina bästa inkomstår under livet.”¹¹³

5.4.2 Det nya pensionssystemet – inkomstgrundade ålderspension

Det reformerade pensionssystemet består av ett grundskydd för den som saknat eller haft låga inkomster och ett standardskydd enligt inkomstbortfallsprincipen.¹¹⁴ Den nya pensionen innehåller garantipension och

¹⁰⁹ Om den enskilde varit bosatt i Sverige under 40 år eller hade full intjänad ålderspension, 30 år med pensionsgrundande inkomst, utgick full folkpension.

¹¹⁰ Om den försäkrade var gift utgick 78,5 procent av basbeloppet och var den försäkrade ogift utföll 96 procent av basbeloppet, enligt AFL. Jfr garantipensionen, där civilståndet också får betydelse för utfallet, avsnitt 8.2.

¹¹¹ Andra förmåner som var kopplade till folkpensionen, nämligen pensionstillskottet och det särskilda grundavdraget i inkomstskatten, ersätts av garantipensionen. Pensionstillskottet utgick till den som helt saknade eller hade låg tilläggspension. Se prop. 1999/2000:127, s. 30 ff. Se även 2 kap. lagen om garantipension.

¹¹² Prop. 1959:100, s. 42.

¹¹³ Prop. 1993/94:250, s. 29.

¹¹⁴ Prop. 1997/98:151, s. 171.

inkomstgrundande ålderspension. Den huvudsakliga pensionsformen i systemet är den inkomstgrundande ålderspensionen. I den ingår även premiepensionen. Garantipensionen utgår endast till den som inte uppbär inkomstgrundande ålderspension i tillräcklig omfattning.

Garantipensionen ersätter i viss mån den tidigare folkpensionen. Pensionen utges till den som saknar inkomstgrundande ålderspension eller vars ålderspension inte överstiger ett visst belopp. Pensionen är beroende av försäkringstid och med det avses den tid som en person varit bosatt i Sverige.¹¹⁵ Tiden räknas från det att den försäkrade är 16 år till 64 år och full försäkringstid är 40 år.¹¹⁶ Garantipension uppgår till 2,13 basbelopp förutsatt att den försäkrade är ogift och helt saknar inkomstgrundande ålderspension.¹¹⁷ Är den försäkrade gift uppgår garantipensionen till 1,9 basbelopp. Pensionen utbetalas endast ut till den som är bosatt i Sverige.¹¹⁸

Den inkomstgrundande ålderspensionen består av inkomstpension, allmän tilläggspension (ATP) från det gamla systemet och premiepension.¹¹⁹ Inkomstpensionen sägs utgöra en reformerad tilläggspension.¹²⁰ Den tidigare tilläggspensionen var en förmåns pension och den var beroende av hur hög inkomst som den försäkrade haft. Inkomstgrundad ålderspension är istället en avgiftsbaserad förmån. Det innebär att någon exakt pension inte är fastställd i förväg utan endast en prognos över utfallet beräknas.¹²¹ Den faktiska förmånen från pensionen görs beroende av hur många pensionärer som ska erhålla pension, den förväntade livslängden på pensionärerna och den allmänna samhällsekonomin. Den tidigare förmånsbestämda pensionen har genom den nya pensionen ersatts av en avgiftsbestämd pension.

Pensionsrätten i det nya systemet är 18,5 procent av de inkomster och belopp som grundar pensionsrätt, d.v.s. pensionsunderlaget.¹²² Pensionsrätten fastställs årligen och grundar sig på den inkomst och andra belopp som är pensionsgrundande. Dessutom görs pensionsrätten beroende av den allmänna inkomstutvecklingen och den beräknade återstående

¹¹⁵ Prop. 1997/98:152, s. 39 ff. Se 1 kap. 1 § lagen om garantipension.

¹¹⁶ Enligt 2 kap. 5 § lagen om garantipension räknas försäkringstiden från 16 år, under förutsättning att den försäkrade innehaft pensionsgrundande inkomst. Annars räknas tiden från när den försäkrade fyllt 24 år.

¹¹⁷ Se 3 kap. 4 § lagen om garantipension. Prisbasbeloppet för år 2000 utgör 36 600 kronor. Detta innebär att pensionen motsvarar 77 958 kronor.

¹¹⁸ Se 4 kap. 2 § lagen om garantipension.

¹¹⁹ 1 kap. 1 § LIP.

¹²⁰ SOU 1998:3, s. 131 f.

¹²¹ Pensionen uppgick till 60 procent av de 15 bästa inkomststären.

¹²² Se 4 kap. 3 § LIP.

medellivslängden vid pensioneringen.¹²³ För varje år fastställs den försäkrades pensionsgrundande inkomst, förutsatt att inkomsten överstiger 40,3 procent av prisbasbeloppet.¹²⁴ Vid beräkningen av den pensionsgrundande inkomsten ska inkomster överstiganden sju och en halv gång-
er inkomstbasbeloppet bortses från.¹²⁵

I det nya pensionssystemet finns det ingen begränsning avseende in-
tjänandetiden för inkomsten, utan pensionen bygger livsinkomsten. Ef-
tersom de samlade inkomster under yrkesverksam liv blir avgörande för
pensionsförmånen anses det finnas ett särskilt kompensationsbehov för
dem som har en frånvaro från arbetslivet. I motiven till pensionsförsäk-
ringen bedömdes det inte som rimligt att viss typ av frånvaro kan ge
minskad pensionsrätt.¹²⁶ Det innebär att den försäkrade tillskrivs ett fik-
tivt belopp att betrakta som inkomst om denne har vårdat barn, stude-
rat, gjort totalförsvarspåbud eller uppburit sjuk- eller aktivitetsersättning.

Föräldrar tilldelas en fiktiv pensionsgrundande inkomst under små-
barnsåren, som en särskild kompensation.¹²⁷ Föräldrar avstår ofta helt
eller delvis från att arbeta medan barnen är små och trots att föräldra-
penningen är pensionsgrundande ger detta inte full kompensation. För-
äldrapenningen motsvarar ju som framgått inte hela det inkomstbortfall
som uppstår när föräldern stannar hemma för vård av barn. Det ansågs
inte önskvärt att föräldrar med små barn skulle drabbas p.g.a. detta i
pensionshänseende.¹²⁸ Det bedömdes inte vara rimligt att ställa krav på
att vården om barnet har viss kvalitet eller omfattning. Så även om föräl-
dern fortsätter att arbeta i samma omfattning medan barnen är små får
föräldern ett tillskott till pensionsrättigheterna.¹²⁹ Det är den förälder som

¹²³ Även s.k. arvsvinster, pensionsbehållningar som har tillgodoräknats personer som
avlider och som ska tillgodoräknas kvarlevande i samma ålder, och kostnader för admi-
nistration ska ingå i den årliga beräkningen av pensionen. Bet. 1997/98:SfU13, s. 64 ff.

¹²⁴ Se 2 kap. 2 § LIP. Fastställande av pensionsgrundande inkomst görs för den som fyllt
16 år. Den begränsningen kommer att upphöra fr.o.m. år 2004. Se prop. 2001/02:84
och SFS 2002:206.

¹²⁵ Taket för den pensionsgrundande inkomsten fastställs årligen genom inkomstbas-
beloppet, se 2 kap. 1 § LIP. År 2001 motsvarades beloppet av basbeloppet enligt lagen om
allmän försäkring och därefter omräknas det med hänsyn till förändringen av inkomst-
index för det kommande inkomstbasåret, i förhållande till inkomstindex för året dessför-
innan.

¹²⁶ Prop. 1993/94:250, s. 80 ff. och prop. 1997/98:151.

¹²⁷ För att erhålla denna fiktiva pensionsgrundande inkomst krävs att föräldern varit
vårdnadshavare minst ett halvt år och då sammanbott med barnet. Vidare krävs att både
barnet och föräldern varit bosatta i Sverige och att föräldern varit försäkrad enligt lagen.
Se 3 kap. 10–12 §§ LIP.

¹²⁸ Prop. 1997/98:151, s. 229.

¹²⁹ Prop. 1993/94:250, s. 84.

har lägst pensionsunderlag som tillgodoräknas pensionsrätten för barnår.

Även studier bedrivna med studiemedel i form av studiebidrag är pensionsgrundande.¹³⁰ De tekniska lösningarna för hur studier kan tillgodoräknas inom pensionssystemet gjordes i samband med beredningen av det reformerade studiestödssystemet.¹³¹ Ett förslag var att höja studiebidraget och därefter beskatta detsamma. Men eftersom bl.a. administrativa skäl ansågs tala emot en skatteläggning av bidraget är det även fortsättningsvis skattebefriat.¹³² Det pensionsgrundande beloppet uppgår till 138 procent av det för året uppburna studiebidraget.¹³³

En försäkrad som genomgått grundutbildning inom totalförsvaret kan tillgodoräknas sig ett pensionsgrundande belopp för det året.¹³⁴ Tjänstgöringen måste dock ha pågått i sammanlagt minst 120 dagar utan avbrott. Den försäkrade tillskrivs ett pensionsgrundande belopp som relateras till genomsnittet av samtliga för intjänandeåret fastställda pensionsgrundande inkomster för försäkrade som under det året har fyllt högst 64 år. Beloppet ska för varje dag uppgå till hälften av de genomsnittliga pensionsgrundande inkomsterna, delat med 365.¹³⁵

Eftersom sjuk- eller aktivitetsersättning innebär en inkomstsänkning för den enskilde har även den som beviljats inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning rätt till kompensation. Beloppet beräknas utifrån den antagandeinkomst som ligger till grund för den inkomstrelaterade ersättningen. Den ska minskas med ett belopp motsvarande sju procent av antagandeinkomsten. Pensionsgrundande belopp utgör skillnaden mellan den minskade antagandeinkomsten och den pensionsgrundande inkomsten av sjuk- eller aktivitetsersättningen.¹³⁶

Premiepensionen utgör som tidigare framgått en del av den inkomstgrundade ålderspensionen. Medel som motsvarar fastställd pensionsrätt fonderas för premiepensionen och den försäkrade har möjlighet att själv bestämma över medlens förvaltning.¹³⁷

¹³⁰ Se 3 kap. 24 § LIP, som hänvisar till 3 kap. NssL (1999:1395).

¹³¹ Principen att även studier bör vara pensionsgrundande fastlades i prop. 1993/94:250, s. 75 ff. och prop. 1997/98:151, s. 271 ff. Konkreta förslag därom lämnades först i och med proposition 1999/2000:10.

¹³² Se prop. 1999/2000:10, s. 126.

¹³³ 3 kap. 25 § LIP.

¹³⁴ Beträffande grundutbildningen inom totalförsvaret, se lag (1994:1809) om totalförsvarspplikt.

¹³⁵ 3 kap. 9 § LIP.

¹³⁶ 3 kap. 5 § LIP.

¹³⁷ Se 7 kap. 1 § LIP. Av pensionsavgiften på 18,5 procent ska 2,5 procent sparas och förräntas individuellt enligt 5 § lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift.

5.4.3 Efterlevandepension

Efterlevandepensionen ingår sedan år 2003 inte längre i pensionssystemet. Jag har ändå valt att behandla efterlevandepensionen i livscykelns tredje del. Motivet är att beräkningen av förmånen är starkt förknippad med den avlidnes pensionsrätt.

Rätten till efterlevandepension är beroende av familjesituationen eftersom pensionen endast utges till anhöriga. Skyldigheten att betala efterlevandepensionsavgiften i arbetsgivaravgiften uppkommer däremot p.g.a. inkomst. Förmånen som alltså utges till anhöriga till en avliden är dock inte självständig, utan kopplas till den avlidnes rätt till tilläggspension eller inkomstgrundande ålderspension. Reglerna om efterlevandepensionen följer de grundprinciper som varit vägledande sedan slutet av 1980-talet. Skyddet ska i första hand kompensera efterlevande barn och möjliggöra att barnen får behålla sin levnadsstandard också efter föräldrarnas bortgång. I andra hand ska pensionen ge make eller sambo med barn en ekonomisk hjälp i en övergångstid efter dödsfallet.

Efterlevandeskyddet kallas efterlevandepension och efterlevandestöd och dessa är uppdelade i en inkomstrelaterad del och ett grundskydd.¹³⁸ Stödet till barn består av barnpension och efterlevandestöd till barn. Stöd till barn utgår till dess att barnet fyllt 18 år eller avslutat gymnasial utbildning, dock längst till 20 år. Pensionen motsvarar delar av föräldrarnas inarbetade pension och efterlevandestödet fungerar som ett garantistöd vid låg pension.¹³⁹

Utgångspunkten för efterlevandestödet till vuxna är att förmånen endast utfaller under en övergångsperiod. Efterlevandestöd till vuxna kallas omställningspension och änkepension. Omställningspensionen tillfaller efterlevande under 65 år som var gift med den avlidne. Detsamma gäller för efterlevande som var sambo med den avlidne, förutsatt att de antingen tidigare varit gifta eller har gemensamma barn eller väntar gemensamma barn.¹⁴⁰ Den efterlevande har rätt till pension under tio månader efter dödsfallet, med möjlighet till förlängning om den efterlevande har vårdanden om och stadigvarande sammanbor med barn under 18 år. Den förlängda pensionen utgår under 12 månader eller till dess det yngsta barnet fyllt 12 år. Underlaget för omställningspensionen är den pensionsbehållning som den avlidne erhållit fram till sin död.¹⁴¹

¹³⁸ Se 1 kap. 1 § lagen om efterlevandepension eller efterlevandestöd till barn.

¹³⁹ Se 2 och 3 kap. lagen om efterlevandepension.

¹⁴⁰ 4 kap. 1 § lagen om efterlevandepension.

¹⁴¹ Notera att det gäller pensionsbehållningen i december året för bortgången, enligt 5 kap. 2 § lagen om efterlevandepension.

I början av 1940-talet infördes änkepensionen som efterlevandeskydd. Änkepension var i princip livslång och utgick endast till kvinnor. I och med en reform år 1989 togs änkepensionen bort och den finns idag endast kvar som en övergångslösning för äldre kvinnor.¹⁴²

Som jag tidigare konstaterade i avsnitt 4.2.1 är beslutet om efterlevandeskydd inom premiepensionssystemet uppskjutet. De antagna bestämmelserna som ännu inte trätt i kraft innebär att skyddet avser att vara frivilligt och kostnaderna ska bäras av de individer som väljer skyddet. Efterlevandeskyddet ska också kunna utgå före eller under pensions-tiden.¹⁴³

5.5 Socialförsäkringen i livscykeln

I detta kapitel har jag utifrån den tidigare förda diskussionen om socialförsäkringens principer systematiserat de förmåner som jag anser överensstämma med socialförsäkringens grundläggande principer. Samtliga förmåner i det omskapade socialförsäkringssystemet baseras på socialförsäkringens försäkringsmässighet och inkomstbortfallsprincipen. Men även om utgångspunkten för förmånerna följer dessa övergripande principer är frågan om socialförsäkringens rättsregler innehåller eller överensstämmer med dessa rättsnormer. I detta avslutande avsnitt behandlar jag några aspekter på de förmåner som jag indelat i socialförsäkringens livscykel-perspektiv. Jag har valt att diskutera arbetslöshetsförsäkringens tillhörighet och jämställdhetsaspekten i socialförsäkringen.

5.5.1 Arbetslöshetsförsäkring i socialförsäkringen

Jag har tidigare argumenterat för att arbetslöshetsförsäkringen och studiemedlet bör ingå som en del av socialförsäkringen. Det finns dock argument som talar i motsatt riktning. Arbetslöshetsförsäkringens utformning och administrativa handläggning utgör härmed betydelsefulla frågor.

Det som i dagsläget talar emot att betrakta arbetslöshetsförsäkringen som en inkomstbortfallsförsäkring inom ramen för det offentliga försäkringssystemet är den relativt sett låga ersättning som försäkringen ger. Ersättningen återspeglar inte den löneutveckling som skett de sista tio åren och värdet på förmånen har därför urholkats.¹⁴⁴ Arbetslöshetsför-

¹⁴² Änkepensionen gäller framförallt för kvinnor födda år 1944 eller tidigare. Andra förutsättningar är att kvinnan ingått äktenskap med den avlidne minst fem år före år 1989. Se 6 kap lagen om efterlevandepension. Jfr Mannelqvist, 2001.

¹⁴³ Se 10 kap. LIP.

¹⁴⁴ Se prop. 1999/2000:139, s. 73.

säkringen delar dock detta med andra delar av socialförsäkringen, framförallt sjukförsäkringen.¹⁴⁵ Den låga ersättningen vid arbetslöshet har medfört att flera privata eller kollektiva lösningar på försäkring vid arbetslöshet har uppkommit under de senare åren.¹⁴⁶ Det kan i sin tur öka risken för att viljan till kollektiv finansiering avtar och att legitimiteten för försäkringen allvarligt undergrävs. Härigenom kan den låga ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen leda till att försäkringens omfördelande syfte försvinner. Genom att höja ersättningen i försäkringen på samma nivå som t.ex. sjukförsäkringen eller koppla den till prisbasbeloppet kan arbetslöshetsförsäkringens utformning som inkomstbortfallsförsäkring stärkas. De solidaritets- och rättvisepprinciper som socialförsäkringen grundas på urholkas därmed inte.¹⁴⁷

Arbetslöshet anses vara en svår risk att försäkra eftersom moral hazard till stor del kan avgöra försäkringsfallet. Det motverkas dock genom att regelverket fungerar styrande för människor. Inom arbetslöshetsförsäkringen återfinns denna styrning med reglerna om avstängning från ersättning om inte grundvillkoren uppfylls. Christensen menar att avstängningsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen är de äldsta och mest utvecklade sanktionsreglerna inom socialförsäkringssystemet.¹⁴⁸ Den traditionella civilrättsliga försäkringen utgår från att riskerna till försäkringsfallen är oberoende av varandra. Detta stämmer inte med arbetslöshetsförsäkringen eftersom arbetslösheten tenderar att vara en kollektiv risk som är större i ekonomiskt dåliga tider. Risken för arbetslöshet är därmed särskilt beroende av samhällsekonomin.

Försäkringen administreras av arbetslöshetskassor vilka rättsligt sett är civilrättsliga organisationer och inte myndigheter.¹⁴⁹ Ett framträdande motiv till varför förmånen inte anses passa i ett obligatoriskt socialförsäkringssystem har ju varit att försäkringen till stor del är frivillig och baseras på medlemskap i arbetslöshetskassor.¹⁵⁰ Jag menar dock att kravet

¹⁴⁵ Detta framgick i avsnittet 4.2.4 om inkomstbortfallsprincipen.

¹⁴⁶ Flera fackförbund har diskuterat att införa en tilläggsförsäkring för sina medlemmar. SACO införde under hösten år 2000 en inkomstförsäkring i samarbete med försäkringsbolaget SalusAnsvar. Försäkringen är en privat försäkring som medlemmarna kan teckna och den ska täcka inkomstförlust vid arbetslöshet. Ersättningen uppgår till skillnaden mellan den ersättning som utgår från arbetslöshetsförsäkringen och 80 procent av inkomsten, upp till en månadslön om 40 000 kronor. Arbetsvillkoret inom denna privata försäkring är strängare, karenstiden längre och ersättningstiden kortare än inom den offentliga försäkringen. Se närmare information SACO Inkomstförsäkring eller www.inkomst-forsakring.com. Även SIF har kommit med ett liknande förslag.

¹⁴⁷ Detta är för övrigt åsikter som också återfinns med utredningen Ds 1999:58, s. 212.

¹⁴⁸ Christensen, 1980, s. 12 f.

¹⁴⁹ SOU 1996:51, s. 19.

¹⁵⁰ Prop. 1998/99:119, s. 76 f. och bet. 1999/2000:SfU3.

på medlemskap i arbetslöshetskassa inte är mer avvikande än kravet att vara anmäld till försäkringskassan för att vara berättigad till sjukförsäkringen.¹⁵¹ En välgrundad fråga i sammanhanget blir därför hur frivillig arbetslöshetsförsäkringen egentligen är? När det gäller finansieringen är det mycket tveksamt om försäkringen kan betraktas som frivillig eftersom den obligatoriska arbetsmarknadsavgiften till största delen finansierar arbetslöshetsförsäkringen. Medlemsavgiften som betalas av den enskilde finansierar försäkringen i så försvinnande liten del att det är svårt att tala om en frivillig självfinansierad försäkring.¹⁵² Förutom att avgiften till försäkringen är tvingande finns det andra omständigheter som leder till att försäkringens frivillighet kan ifrågasättas. Det finns oftast inget annat ekonomiskt skydd för den enskilde att tillgå vid arbetslöshet och något alternativ till försäkringen finns ännu inte. Inom andra delar av socialförsäkringen hänvisas också till arbetslöshetsförsäkringen vid arbetslöshet, istället för att den enskilda ska belasta det sociala skyddsnätet.¹⁵³

Anledningen till varför arbetslöshetsförsäkringen i dagsläget inte ingår i socialförsäkringen må vara av pragmatisk eller annan karaktär, men det är något som jag väljer att lämna därhän. Däremot kan jag konstatera att utelämnandet av förmånen ur socialförsäkringens legaldefinition inte är en självklar fråga, utan mycket omdiskuterad och har så varit under en längre tid.¹⁵⁴ Redan under början av 1970-talet föreslogs ett obligatorium. Detta avvisades av regeringen med motivet att den koppling som arbetslöshetskassorna hade med myndigheter och fackförbund medförde en individuell behandling av varje försäkringsfall. Ett sådan bemötande kunde svårligen uppnås i en obligatorisk försäkring.¹⁵⁵ I samband med en revision av lagen om arbetslöshetsförsäkring i slutet av år 2000 återkom kraven på en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. I en moderat motion framgår att

”[v]ad sedan gäller de försäkringsmässiga sambanden i arbetslöshetsförsäkringen kan utskottet konstatera att dessa är svaga. I nuläget är arbetslöshetsförsäkringen till mer än 90 % finansierad med skattemedel. Samtidigt

¹⁵¹ Enligt 5 kap. 1–2 §§ SofL måste den som bosätter sig i landet utan att vara folkbokförd här anmäla sig till försäkringskassan. Arbetsbaserade förmåner utgår när försäkringskassan fått kännedom om arbetet, vilket även det sker genom anmälan.

¹⁵² SOU 1996:51, s. 108 f.

¹⁵³ Vid reformeringen av änkepensionen i början av 1990-talet hänvisades just till arbetslöshetsförsäkringen istället för att änkor skulle försörjas genom efterlevandepension. Se Mannelqvist, 2001, s. 215 och 227.

¹⁵⁴ Förslaget att utforma arbetslöshetsförsäkringen till en allmän och obligatorisk försäkring delas av alla borgerliga partier. Se motioner i anslutning till behandlingen av prop. 1999/2000:139 i betänkandet 2000/2001:AU5, s. 58 ff.

¹⁵⁵ Prop 1973:56, s. 168 f.

administreras den i huvudsak av arbetslöshetskassor som är direkt knutna till de fackliga organisationerna. Det är visserligen möjligt att vara medlem i en arbetslöshetskassa utan att samtidigt vara medlem i fackförening. I realiteten är emellertid arbetslöshetskassorna och fackföreningarna sammankopplade och konstruktionen framstår som ett sorts rekryteringsbidrag till dessa föreningar. Utskottet delar Moderaternas ståndpunkt att det är orimligt att en arbetslöshetsförsäkring som har så totalt dominerande offentliga inslag skall administreras av andra. I stället för den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen bör det införas en allmän försäkring som omfattar alla. Administrationen bör skötas av det allmänna. Vidare bör de försäkringsmässiga sambanden förstärkas genom höjd egenfinansiering. Härigenom understöds också en sund lönebildning.”¹⁵⁶

Men trots livaktiga diskussioner under senare år lämnas arbetslöshetsförsäkringen fortfarande utanför den legala definitionen av socialförsäkringen.

5.5.2 Socialförsäkringen ur ett jämställdhetsperspektiv

I slutet av 1990-talet genomfördes en kartläggning av flertalet förmåner i socialförsäkringen ur ett könsperspektiv.¹⁵⁷ I rapporten konstaterades att reglerna är lika för män och kvinnor inom de flesta delarna av försäkringen. Det framkom också att flertalet av de beslut som fattades av försäkringskassan gjordes med begränsade inslag av bedömningar, vilket ansågs minimera risken för olikartade behandlingar.

En könsneutral lagstiftning innebär dock inte att lagstiftningen verkar för jämställdhet. Är inte förutsättningarna desamma för kvinnor och män kan den neutrala lagen istället medföra ett bibehållande eller cementerande av ojämställda förhållanden. Låt mig ta några exempel.

Arbetslöshetsförsäkringen är utformad med heltidsarbetet som utgångspunkt, med begränsningsregler för deltidsarbete. Arbete på deltid är vanligt på arbetsmarknaden och sedan början av 1980-talet är ca en fjärdedel av alla sysselsatta i Sverige deltidsarbetande. Med deltidsarbete avses 1–34 timmars arbetad tid per vecka.¹⁵⁸ Har den anställde kortat ned arbetstiden för att ta hand om barn betraktas detta ändå som en heltidsanställning.¹⁵⁹ Ungefär 80 procent av alla deltidsanställda är kvinnor.

¹⁵⁶ Bet. 2000/2001:AU5, s. 59.

¹⁵⁷ RFV Redovisar 1998:1.

¹⁵⁸ 73 § AMSFS 1997:13.

¹⁵⁹ Se 3 § föräldraledighetslagen (1995:584), om arbetstagares rätt till föräldraledighet. Notera dock RÅ 2002 ref. 47 och Regeringsrättens dom mål nr 1211-2000 där vård av barn medförde att anställningen inte betraktades som en heltidsanställning. Rättsfallen diskuteras närmare i avsnitt 8.5.3.

Deltidsarbetet speglar i hög grad de könsskillnader som finns på arbetsmarknaden. Anställningar på deltid förekommer främst inom kvinno- dominerade arbeten som vård, omsorg och handel. Inom många av dessa arbetsplatser är arbetsuppgifterna mycket fysiskt tunga vilket i sig kan förklara deltidssarbetet. Deltidsarbetslöshet uppkommer av arbetsmarknadsskäl om den som arbetar deltid önskar arbeta mer tid. Även bland deltidssarbetslösa är kvinnorna i majoritet.¹⁶⁰ En annan skillnad vid deltidssarbetslöshet är att män är deltidssarbetslösa under mycket kortare tid än kvinnor.¹⁶¹ Arbetslöshetsförsäkringen, som särreglerar deltidssarbetslöshet, kan ställas emot lagen om förbud mot diskriminering av deltidssarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning.¹⁶² Lagen infördes för att uppfylla EU:s diskrimineringsregler.¹⁶³ Lagen avser endast löne- och andra anställningsvillkor i ett civilrättsligt förhållande. Jag menar dock att den ändå är en intressant utgångspunkt i en socialförsäkringsrättslig diskussion eftersom arbetslöshetsförsäkringen så tydligt utgår från en norm om heltidsarbete. Diskrimineringsförbudet innebär att en arbetsgivare inte får missgynna en deltidssanställd arbetstagare genom mindre förmånliga löne- eller andra anställningsvillkor. Diskriminering får inte heller ske genom att arbetsgivaren tillämpar villkor som framstår som neutrala men som i praktiken särskilt missgynnar deltidssarbetande eller arbetstagare med tidsbegränsad anställning.¹⁶⁴ Även om diskrimineringsförbudet är riktat mot en arbetsgivare i en civilrättslig lagstiftningen torde paralleller vara möjliga att göra. Den offentligrättsliga förmånsregleringen, som är utformad på till synes neutrala grunder, skulle i ett civilrättsligt förfarande varit att betraktas som otillåten diskriminering. Överensstämmer då försäkringens rättsliga konstruktion med kravet på likabehandling i grundlagen? Kan det som är att betrakta som diskriminering i ett civilrättsligt avseende inte vara diskriminerande i den offentligrättsliga regleringen?

Även pensionsförsäkringen kan få olika följder för kvinnor och män. Vid ATP-reformens införande diskuterades farhågor om att kvinnor skulle missbruka pensionen och likheterna med argumentationen kring moderskapsförsäkringen var slående. Tilläggspensionens utformning in-

¹⁶⁰ SOU 1999:27, s. 123 ff. Kvinnor utgör ca 80 procent av de deltidssarbetslösa.

¹⁶¹ SOU 1999:27, s. 12 och 45 ff.

¹⁶² Lag (2002:293) om förbud mot diskriminering mot deltidssarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning.

¹⁶³ Genom lagen genomfördes två EG-direktiv; rådets direktiv 97/81/EG av den 15 december 1997 om ramavtal om deltidssarbete och direktivet 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete. Se vidare prop. 2001/02:97.

¹⁶⁴ Direkt eller indirekt diskriminering, se 3–4 §§ lag om förbud mot diskriminering av deltidssanställda.

nebar att det endast krävdes 30 år för att inarbeta full pension. Därför befarades det att förvärvsarbetande gifta kvinnor skulle utnyttja pensionssystemet genom att lämna förvärvslivet flera år före pensionsåldern och ändå erhålla full pension.¹⁶⁵ Studier har dock visat att tilläggs pensions intjänanderegler inte särskilt gynnat kvinnor utan gjorda beräkningar uppvisade att män hade genomsnittligt större utbyte av ATP än kvinnor.¹⁶⁶ Det har inte heller kunnat påvisas att det nya pensionssystemet är mer fördelaktigt eller mindre ofördelaktigt för kvinnor än för män.¹⁶⁷ Som tidigare framgått bygger pensionsförsäkringen på livsinkomstprincipen. Det innebär att den som arbetar under längre tid och har hög inkomst får en högre pension än den som arbetar kortare tid med lägre inkomst. Kvinnomaktutredningen visade tydligt att kvinnor arbetar deltid i högre utsträckning än män, anpassar sitt lönearbete till familjens behov, utbildar sig längre, stannar hemma med barn längre tid, utför mer av det oavlönade hemarbetet och tjänar mindre.¹⁶⁸ Pensionsförsäkringen grundas på arbetslinjen och att människor försörjer sig genom förvärvsarbete på arbetsmarknaden. Trots aktiva åtgärder för ett målinriktat jämställdhetsarbete i arbetslivet och förbudet mot lönediskriminering tjänar kvinnor fortfarande mindre än män.¹⁶⁹ Löneskillnaden kvarstår även om hänsyn tas till strukturella löneskillnader och befattningsskillnader.¹⁷⁰ Med strukturella skillnader menas att lönerna är lägre i kvinnodominerade yrken än i mansdominerade. Befattningsskillnader uppstår när kvinnor och män får olika lön p.g.a. att de finns på skilda befattningsnivåer. Sammantaget innebär det att pensionsförsäkringen befäster ojämlikheten mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden, trots att hänsyn tas till studier och barnledighet inom pensionssystemet.

Liksom arbetslöshetsförsäkringen utgår sjukförsäkringen från normen om heltidsarbete. Rätten till sjukpenning kan nämligen utgå om arbetsförmågan är nedsatt med en fjärdedel, hälften, tre fjärdedelar eller helt. Ersättningen beräknas utifrån den nedsatta arbetsförmåga och utfaller med lika delar.¹⁷¹ Om arbetstiden uppgår till 75 procent av en heltid och arbetsoförmågan är nedsatt med minst hälften, överensstämmer detta inte med de möjliga ersättningsgraderna. Som jag just konstaterat arbe-

¹⁶⁵ Särskilda utskottets utlåtande nr 1 år 1958, s. 167.

¹⁶⁶ Prop. 1993/94:250, s. 33 f.

¹⁶⁷ Ståhlberg och Tegle, 1998, s. 159.

¹⁶⁸ Se bl.a. Kvinnomaktutredningens betänkande SOU 1998:6.

¹⁶⁹ Jämställdhetslag (1991:433).

¹⁷⁰ Ljunglöf och Pokarzhevskaya, 2003, s. 2 ff. Rapporten är en kartläggning av löneskillnadernas utveckling inom SACO mellan åren 1996 och 2001.

¹⁷¹ 3 kap. 7 § 1–2 st. AFL.

tar kvinnor i högre utsträckning än män deltid, vilket innebär att lagens föreskrivna nedsättning av arbetsförmåga med motsvarande ersättning inte överensstämmer med kvinnors arbetstid.

Föräldraförsäkringen är en annan socialförsäkringsförmån som kan studeras ur ett jämställdhetsperspektiv. När moderskapsförsäkringen omvandlades till en föräldraförmån ansågs det viktigt att föräldrarna själva fick avgöra vem som skulle vårda barnen månaderna efter födseln.

”Omvandlingen av moderskapsförsäkringen till en föräldraförsäkring är en betydelsefull markering av att fadern och modern delar ansvaret för barnens omvårdnad. Reformen är principiellt viktig genom att den utgår från en ökad medvetenhet om faderns roll i barnets utveckling. Den ingår också som ett led i en politik som syftar till att genom åtgärder på olika områden främja en ökad jämställdhet inte bara formellt utan även reellt mellan kvinnor och män i hemmet, arbetslivet och samhället.”¹⁷²

Trots försäkringens syfte och ändamål konstaterades det 20 år senare att uttag ur föräldraförsäkringens förmåner till största delen gjordes av kvinnor.¹⁷³

Den särskilda kvalifikationsregeln i föräldraförsäkringen föreskriver att en förälder måste ha varit försäkrad under minst 240 dagar i följd före barnets födelse för att komma i åtnjutande av ersättning.¹⁷⁴ Vid moderskapsförsäkringens tillkomst motiverades regeln med att man ville undvika missbruk av förmånen. Det befarades att ett otillbörligt utnyttjande av försäkringen kunde ske. Farhågor om att kvinnor skulle söka sig ut i förvärvslivet efter havandeskapets början eller öka arbetstiden innan nedkomsten enbart i syfte att erhålla förmåner diskuterades.¹⁷⁵ Vid föräldraförsäkringsreformen ändrades argumenten något och istället hänvisades till risken för obehörigt utnyttjande av förmånen genom att de som inte bodde i Sverige skulle tillfälligt bosätta sig i landet.¹⁷⁶ Enligt Christensens teori om normativa grundmönster kan bestämmelsen vara ett tecken på kravet om viss etablering innan rätten till skydd uppkommer.¹⁷⁷ Kvalifikationsregeln blir tillämplig i huvudsak gentemot kvinnor, eftersom det är kvinnor som i huvudsak nyttjar försäkringen den första tiden efter barnets nedkomst. Jag menar därför att föräldraförsäkringens kvalifikationsregel får konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv, trots dess könsneutrala utformning.

¹⁷² Prop. 1973:47, s. 42

¹⁷³ SOU 1998:6, s. 51.

¹⁷⁴ 4 kap. 6 § 2 st. AFL.

¹⁷⁵ Prop. 1954:144, s. 46 och 83. Se även Abukhanfusa, 1987, s. 310 ff.

¹⁷⁶ SOU 1972:24, s. 254 och prop. 1973:47, s. 14 ff.

¹⁷⁷ Christensen, 1996, s. 553.

Arbetsskadeförsäkringen är en socialförsäkringsförmån som tidigare ådragit sig stor kritik ur jämställdhetssynpunkt. Som jag visat i avsnitt 3.1.5 ändrades bevisbördan för arbetsskada i försäkringen år 2002 eftersom det visat sig att kvinnor hade svårare att erhålla ersättning för arbetsskada än män.¹⁷⁸ Utfallet ur försäkringen tillföll män i högre utsträckning än kvinnor. Det kom delvis att förklaras med att män i huvudsak anmälde olycksfall medan kvinnor anmälde arbetssjukdomar. Män anses vanligen arbeta inom yrken med hög olycksfallsrisk och kvinnor har arbeten som medför sjukdomstillstånd på längre sikt. Sammantaget innebär detta att tillämpningen av den könsneutrala regeln om bevisbörda vid arbetsskada medförde olika resultat för kvinnor och män.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Prop. 2001/02:81, s. 31 ff. och RFV Anser 2001:3, s. 98 f. Se även Ohlsson, 1999.

¹⁷⁹ Prop. 2001/02:81, s. 32 ff.

AVDELNING III
INKOMSTBEGREPPEN

6 Inkomstbegreppens relevans

”Det samband mellan socialförsäkringstillhörighet och avgiftsskyldighet som gäller i dag bör [dock] vidmakthållas. Sambandet bör dessutom göras tydligare än i dag.”¹

Det finns olika typer av samband och flertalet utgår från inkomsten. För att erhålla ett ökat samband mellan förmåner och avgifter måste inkomstunderlagen vara desamma. Gemensamt för samtliga förmåner i den del av socialförsäkringen som jag behandlat ur ett livscykelperspektiv är inkomstbortfallsprincipen. Principen är betydelsefull ur flera aspekter. Rätten till förmåner eller kvalifikationsregler för att avgöra vem som omfattas av försäkringen bestäms utifrån inkomsten. Ersättningsens storlek fastställs med hänsyn till den försäkrades inkomst. Dessutom utgör inkomsten underlag för beskattning eller avgiftssättning och är därför betydelsefull för försäkringens finansiering.

Inkomsten har även betydelse för sociala förmåner som inte omfattas av inkomstbortfallsprincipen. Ett exempel är garantipensionen som betalas ut som ett utfyllnadsbelopp upp till en viss garantinivå. Det får till följd att inkomster som pensionären har utöver den inkomstbaserade pensionen är av vikt för att avgöra behovet eller rätten till pensionen. Förmåner som består av bidrag, t.ex. bilstöd till handikappade, kan också göras avhängiga av inkomsten. Den enskildes behov av förmånen vägs mot den inkomst som denne uppvisar. Uppgår inkomsten till en viss summa anses den bidragssökande själv kunna sörja för att behovet tillgodoses.

För att avgöra sambandet mellan förmåner och avgifter måste således inkomstbegreppen utredas. Avhandlingen tredje avdelning inleds med en diskussion om det skatterättsliga inkomstbegreppet i kapitel sex. Påföljande kapitlen sju och åtta innehåller en genomgång av de inkomstunderlag som bildar förmåns- och avgiftsrättsliga inkomstbegrepp.

¹ Prop. 2000/01:8, s. 71.

6.1 Olika inkomstbegrepp

Inom flera socialförsäkringsförmåner hänvisas till inkomstskatterätten och dess inkomstbegrepp för att fastställa inkomsten. En vanlig uppfattning är att den taxerade inkomsten är bestämmande för förmånerna.

”Den taxerade inkomsten har blivit den spik som andra regelverk hänger sina inkomstbegrepp på.”²

Det skapades ett nära samband mellan basen för inkomstskatten och basen för socialavgifter i samband med skattereformen i början av 1990-talet. I reformen eftersträvades neutralitet och likformighet inom skatterätten. Syftet med ett samband mellan beräkningsunderlagen formulerades i ett principiellt ställningstagande om att skattepliktiga inkomster enligt inkomstskatterätten skulle vara avgiftspliktiga enligt socialavgiftsrätten.³

En grundläggande princip inom socialförsäkringsrätten är att inkomster som är förmånsgivande ska vara avgiftspliktiga.⁴ Omvänt finns inte kravet om att avgiftspliktiga inkomster ska medföra en förmånsrätt. Det beror till stor del på de fördelningsprinciper som styr socialförsäkringen. Men som tidigare pekats på har dock uppfattningen om ett ökat samband mellan förmåner och avgifter blivit alltmer framträdande under senare år, vilket visat sig genom bl.a. pensionsreformen.⁵

Sammantaget finns det flera grundläggande principer som styr vad som ska ingå i inkomstunderlaget och generellt sett är kopplingen till inkomstskatterätten tydlig i flera förhållanden.⁶ Min uppgift är därför att närmare undersöka vad som betraktas som inkomst i förmåns- och avgiftssammanhang och hur dessa inkomstbegrepp ställer sig i relation till det inkomstskatterättsliga begreppet.

6.2 Skatterättsliga inkomstbegrepp

Det skatterättsliga inkomstbegreppet har i stor utsträckning diskuterats inom skatterättslig litteratur. Redan i slutet av 1800-talet behandlades detta i den skatterättsliga diskursen och diskussionen fortsätter än i dag.⁷ Jag kommer i det följande att endast mycket kort och översiktligt disku-

² RRV 1997:59, s. 356.

³ Prop. 1989/90:110, s. 376 f.

⁴ Se bl.a. Ds 1999:19, s. 77 och prop. 2000/01:8, s. 55.

⁵ Se tidigare diskussion om sambandsprincipen i kapitel fyra.

⁶ Se även Gunnarsson och Mannelqvist, 1999, s. 179 f.

⁷ Se bl.a. Davidsson, 1889, Lindahl, 1933 och Mutén, 1959, Gunnarsson, 1995 och Hultqvist, 1995.

tera de principer och teorier som varit aktuella i anslutning till analyserna av inkomstbegreppet.

Även skatterätten vilar på effektivitets- och omfördelningsprinciper. Ett skattesystem bör vara neutralt i sin utformning så att beslut om ekonomiska transaktioner inte beror på skattereglernas utformning. En optimal beskattning utformas så att s.k. skattekilrar kan undvikas. Med skattekil avses att skatten slår in en kil mellan samhällsekonomiska och privatekonomiska värden av olika aktiviteter. Omfördelningsprincipen är ett uttryck för ett rättvisekrav inom skatterätten och rättvisan beskrivs som horisontell eller vertikal. I den horisontella rättvisan ska lika behandlas lika och skatteförmågan för den enskilde är av central betydelse. För den vertikala rättvisan är omfördelningen, där olika ekonomiska förutsättningar ger olika skatteförmågor, viktig.⁸ Med skatteförmåga menas att individens hela ekonomiska potential för behovstillfredsställelse ska ingå i skattebasen.⁹

Vid kommunalskattelagens tillkomst år 1928 gjordes en omfattande utredning av de teoretiska inkomstbegreppen och begreppet inkomst kom att uppfattas som vagt och mångtydig. Det ansågs vara omöjligt att ge en kort och uttömmande definition av inkomstbegreppet.¹⁰ Trots ett flertal skattereformer har begreppet inte blivit tydligare genom åren, vilket inte heller förändrades vid omläggningen av skattesystemet år 1991.¹¹

En till omfattningen vid inkomstteoretisk definition är att inkomst är de värden som tillkommer en person under en viss tid och som kan disponeras utan att minska tidigare förmögenhet.¹² I jämförelse med den definitionen blir den skatterättsliga konsumtionsteorin som jämställer inkomst med konsumtion, betydligt mer avgränsande. Inom konsumtionsteorin är inkomst det som motsvarar förbrukning medan kapitalinkomster lämnas utanför.¹³

Mellan dessa två definitioner av begreppet inkomst förekommer ett flertal teorier. En sådan är periodicitetsteorin, som grundas på att inkomsten upprepas. Teorin kännetecknas av att

”[...] intäkter, som till sin natur icke äro ägnade att återupprepas, icke heller äro att betraktas såsom inkomster, utan böra uppfattas såsom rena kapitaltillväxter.”¹⁴

⁸ Gunnarsson, 1995, s. 61 f. och s. 138, med där gjorda hänvisningar och s. 168 ff.

⁹ Gunnarsson, 1995, s. 165 f. och Pahlsson, 2000, s. 481 f.

¹⁰ Prop. 1927:102, s. 340.

¹¹ Hultqvist, 1995, s. 319.

¹² Pahlsson, 1997, s. 34.

¹³ SOU 2002:47, s. 383 och Gunnarsson, 1995, s. 154 f.

¹⁴ SOU 1923:70, s. 5.

Avkastningsteorin tar sin utgångspunkt i ekonomisk verksamhet och alla värden som härrör från den betraktas som inkomst. Källteorin utgår från en varaktig inkomstkälla och förutsätter att källan till inkomsten ska vara bestående. Källan måste fastställas och den kan avse tjänst, fastighet eller liknande. Till skillnad från kravet på varaktig källa behöver inkomsterna inte vara regelbundna. Gemensamt för olika former av skatterättsliga inkomstbegrepp är att de har karaktären av nettobegrepp. Det innebär att inkomstbegreppet egentligen har två sidor, nämligen intäkt och omkostnad. Inkomsten fastställs genom en avgränsning av vad som ska räknas som inkomst och vilka utgifter som är avdragsgilla.¹⁵

Inkomsten beräknas utifrån tre inkomstkällor, närmare bestämt inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet och kapital.¹⁶ Inkomst av tjänst och näringsverksamhet betecknas som förvärvsinkomster och inkomst av kapital för kapitalinkomster.

Inkomst av tjänst uppkommer av verksamhet genom eget arbete eller prestation där någon form av anställningsförhållande föreligger. I motiven underströks att inkomstslaget tjänst skulle

”[...] fungera som en allmän uppsamlingsplats för vissa inkomster. Enligt min mening är det naturligt att i inkomstslaget tjänst beskatta alla ersättningar som någon får på grund av egenprestation eller verksamhet och som inte är att hänföra till inkomst av kapital eller näringsverksamhet.”¹⁷

Inkomsten avser lön i pengar eller naturaförmåner.¹⁸ Dit räknas också ersättningar från olika socialförsäkringsförmåner som träder istället för inkomsten. Studiemedel beskattas dock inte.

Utgifter för omkostnader dras från inkomsten. Vilka kostnader som är avdragsgilla bedöms utifrån en princip om samband. Det krävs ett samband mellan utgiften och inkomsten genom att utgiften måste ha uppkommit för inkomsternas förvärvande eller bibehållande.¹⁹ Det innebär att t.ex. avgifter till arbetslöshetskassan är avdragsgill till skillnad från räntan på studiemedel.²⁰ Avser räntan däremot ett privat lån för att bekosta studier, är räntan avdragsgill i inkomstslaget kapital. Även om det finns ett samband mellan inkomster och utgifter är avdragsrätten begränsad i vissa avseenden. Undantagen från avdragsrätten är ofta kasuistiskt utformade och innebär t.ex. att avdrag inte får göras för böter som uppstått i

¹⁵ Pahlsson, 1997, s. 37 ff.

¹⁶ 1 kap. 3 § IL.

¹⁷ Prop. 1989/90:110, s. 308.

¹⁸ Tjänstebegreppet, se 10 kap. 1 § 2 st. IL och i 11 kap. IL framgår vilka intäkter som ska tas med i inkomstslaget tjänst.

¹⁹ Se 12 kap. IL. Pahlsson, 1997, s. 40 ff.

²⁰ 12 kap. 35 § och 9 kap. 7 § IL.

tjänsten eller mutor.²¹ Andra kostnader som inte är avdragsgilla är levnadskostnader.²² Från det finns undantag, där det medges avdrag för privata kostnader, t.ex. resor mellan arbetsplatsen och bostaden.²³

Efter det att avdragsgilla kostnader beaktats kan inkomstslaget netto bli positivt eller negativt. Uppstår ett underskott i inkomstslaget tjänst får avdrag inte göras mot överskott i andra inkomstslag. Underskottet får däremot sparas och dras av som kostnad påföljande år.²⁴

Inkomstslagen tjänst och kapital delas inte upp i beräkningsenheter utan dessa sammanfaller med inkomstslagen.²⁵ Summan av olika nettoinkomster i inkomstslagen tjänst och näring utgör tillsammans inkomst av förvärvsverksamhet. Detta kallas också för sammanräknad inkomst.²⁶

Från den sammanräknade inkomsten dras de allmänna avdragen. Dessa är inte kostnader för inkomstens förvärvande och därför inte hänförliga till något inkomstslag. Det viktigaste allmänna avdraget är pensionsförsäkringspremier.²⁷ När de allmänna avdragen är gjorda återstår taxerad inkomst.²⁸ Inkomsten utgör beskattningsbar förvärvsinkomst när den allmänna pensionsavgiften, grundavdraget och sjöinkomstavdraget dragits av. Beräkningen av inkomst av kapital görs separat och ingår inte i den beskattningsbara förvärvsinkomsten.²⁹

Det ovan beskrivna kan schematiskt visas på följande sätt:

Inkomst av tjänst

+ inkomst av näringsverksamhet

= **Sammanräknad inkomst eller underskott**

– allmänna avdrag

= **Taxerad inkomst**

– Avdrag för allmän pensionsavgift

– Grundavdrag

– Sjöinkomstavdrag

= **Beskattningsbar inkomst**

²¹ 9 kap. 9–10 §§ IL.

²² Se 9 kap. och 12 kap. IL samt Pahlsson, 2000, s. 481.

²³ Undantaget anses väl etablerat, kanske inte minst på grund av regionalpolitiska skäl. Pahlsson, 1997, s. 52.

²⁴ 10 kap. 16 § IL.

²⁵ Det finns dock undantag i inkomstslagen avseende rätten till underskottsavdrag i hobbyverksamhet. Utgifterna begränsas till förvärvskällan hobby och underskottet är bara avdragsgillt i fem år, enligt 12 kap. 37 § IL.

²⁶ Lodin, m.fl. 2002, s. 55.

²⁷ 62 kap. 1 § IL.

²⁸ 1 kap. 5 § 2 st. IL.

²⁹ 63–64 kap. IL. Se även Eriksson, 1999, s. 25 och Lodin m.fl., 2002, s. 57 ff.

Det inkomstskatterättsliga inkomstbegreppet anses vila på källteorin, även om avvikelserna därifrån är många.³⁰ En utvidgning av teorin har gjorts, genom att ett förvärvssyfte bakom inkomstens uppkomst kan ersätta källan, för att täcka upp inkomster av mer tillfällig karaktär.³¹ En annan expansion är beskattningen av hobbyverksamhet, som i samband med skattereformen år 1991 blev skattepliktig trots avsaknad av förvärvssyfte. Det ansågs vara möjligt eftersom inkomstslaget tjänst skulle fungera som en uppsamlingsplats för vissa inkomster. Därför befanns det vara

”[...] naturligt att i inkomstslaget tjänst beskatta alla ersättningar som någon får på grund av egen prestation eller verksamhet och som inte är att hänföra till inkomst av kapital eller näringsverksamhet.”³²

Inkomstskatterättsliga inkomstbegrepp karakteriseras av en blandning mellan inkomstteoretiska och konsumtionsteoretiska inkomstbegrepp. Som påpekats har principen om skatteförmåga en framträdande plats i diskussionen av inkomstens bestämmande. Det är dock viktigt att understryka att skatteförmågan inte längre är så tydligt kopplad till den enskildes samlade möjlighet att betala skatt, utan det är snarare skatteobjektets – inkomstens – skatteförmåga som är utgångspunkten.³³

6.3 Möjligt samband utifrån inkomstbegreppen?

Den taxerade inkomsten, alltså den sammanräknade inkomsten med beaktande av allmänna avdrag, är utgångspunkten vid bestämmandet av inkomst inom flertalet av socialförsäkringens förmåner. Som inledningsvis konstaterades är inkomsten eller de inkomstbegrepp och beräkningsunderlag som dessa vilar på, viktiga i flera led. Inkomst utgör grunden för rätten till förmånen, ersättningens storlek och avgiftens bestämmande.

I samband med skattereformen betonades vikten av att skapa ett samband mellan basen för inkomstskatten och basen för socialavgifter av neutralitets- och likformighetsskäl.³⁴ Med likformighet åsyftas att lika ska behandlas lika medan neutralitetsaspekten innebär att beskattningen inte får medföra att ekonomiskt likvärdiga alternativ blir olikvärdiga efter skatt.³⁵ Det gamla skattesystemet ansågs skapa ekonomiska snedvrid-

³⁰ Gunnarsson, 1995, s. 158.

³¹ Se 10 kap. 1 § IL. Hultqvist, 1995, s. 198 ff. och Gunnarsson, 1995, s. 161.

³² Prop. 1989/90:110, s. 308.

³³ Se Gunnarsson, 2001(b), s. 183 samt Gunnarsson, 2003, s. 87.

³⁴ Prop. 1989/90:110, s. 372 f.

³⁵ Gunnarsson, 1995, s. 110 och 143.

ningar och skatteplanering.³⁶ Genom reformen breddades basen för socialavgifter och en samordning mellan arbetsgivaravgifter, skattepliktiga inkomster och uppbörd av preliminär skatt trädde i förgrunden. Den inkomst som ligger till underlag för skatteuttag inom inkomstskatten ska därför utgöra underlag för sociala avgifter som i sin tur bildar underlag för förmåner i den allmänna försäkringen. Som påpekats är huvudprincipen att alla inkomster som ligger till grund för förmåner enligt lagen om allmän försäkring blir föremål för uttag av socialavgifter. Motsatsvis innebär det att inkomster som inte är förmånsgrundande inte heller ska utgöra underlag för socialavgifter.³⁷ För att principen ska kunna upprätthållas måste ett samband mellan inkomstunderlagen föreligga.

En förutsättning för att skapa eller upprätthålla sambandet är att det finns en samstämmighet mellan inkomstbegreppen både inom och mellan förmåner och avgifter. En berättigad fråga i sammanhanget blir då om det överhuvudtaget är möjligt med ett samband mellan inkomstskatt, socialavgifter och socialförsäkringen avseende inkomstbegreppen? För att besvara frågan måste inkomstbegreppen inom socialavgifterna och socialförsäkringen utredas. I de följande två kapitlen kommer därför de olika inkomstbegrepp som återfinns inom socialavgifter och socialförsäkringen att studeras. Varje inkomstbegrepp jämförs därvid med det skatterättsliga begreppet.

³⁶ Prop 1989/90:110, s. 376.

³⁷ Prop. 2000/01:8, s. 55.

7 Sociala avgifters inkomstbegrepp

Finansieringen av socialförsäkringen sker i huvudsak med avgifter eller skatter inom ett slutet och ett öppet system. En viktig beståndsdel i bestämmandet av olika avgifter är som framgått begreppet inkomst. I det följande kapitlet studeras inkomstbegreppen inom de avgifter som bekostar socialförsäkringen. Analysen av avgiftsinkomstbegreppen baseras på urvalet av förmånerna i livscykelmodellen.

Jag inleder med att studera arbetsgivaravgifterna inom socialavgifterna. Den i arbetet gjorda avgränsningen med arbetstagares rätt till socialförsäkring och skyldigheten att betala avgifter medför att egenavgifterna inte berörs. Ersättning för arbete som betalats av den som anses vara arbetsgivare utgör underlaget för arbetsgivaravgifterna. Det är typiskt sett inkomster som kan jämföras med inkomst av tjänst enligt inkomstskatten. Jag vill dock påpeka att vissa inkomster som hänför sig till tjänst kan utgöra underlag för egenavgifter.¹

Därefter kommer pensionsavgifter, avgifter för finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen och återbetalning av studiemedlet att granskas.

7.1 Arbetsgivaravgifter

Tidigare fanns en stark lagteknisk koppling mellan delar av socialförsäkringsförmånerna och socialavgifterna, genom att det inkomstbegrepp som utgjorde underlag till försäkringen enligt lagen om allmän försäkring skulle vara det inkomstbegrepp som utgjorde underlag för uttaget av socialavgifter. I och med den nya socialavgiftslagen frikopplas inkomst-

¹ Egenavgifter enligt socialavgiftslagen betalas för inkomster som inte är underlag för arbetsgivaravgifter. Avgiftspliktig inkomst av näringsverksamhet och i vissa fall inkomst av tjänst utgör underlaget till egenavgifterna. Den taxerade nettoinkomsten av inkomst av annat förvärvsarbete är underlag för debiteringen till egenavgifter. Inkomst av tjänst innefattar även hobbyverksamhet medan inkomsten ingår i avgiftsunderlag till egenavgifter. Se 3 kap NSAL.

begreppet från lagen om allmän försäkring och återfinns nu definierat i socialavgiftslagen. Den grundläggande principen om att inkomster som grundar förmån också ska grunda avgift gäller dock fortfarande.²

7.1.1 Arbetsgivar- och arbetstagarbegreppet

Skyldighet att betala avgifter uppkommer för den som utger en avgiftspliktig ersättning. Tidigare användes begreppet arbetsgivare för att fastställa vem som är betalningsskyldig. Arbetsgivar- och arbetstagarbegreppen har numera slopats i lagtexten och ersatts av formuleringarna "den som utger avgiftspliktig ersättning" och "den som tar emot ersättning för arbete".³ Den lagtekniska utformningen har dock inte medfört någon förändring av den rättsliga innebörden. Avgiftsskyldigheten baseras fortfarande på de tidigare begreppen. Den som utger ersättning kan jämföras med det utvidgade arbetsgivarbegrepp som tillämpades vid den gamla lagen om socialavgifter och som fortfarande tillämpas i lagen om allmän försäkring. På samma sätt är den som tar emot ersättning för arbete att betrakta som arbetstagarare i enlighet med det tidigare arbetstagarbegreppet.⁴ Anledningen till att arbetsgivarbegreppet tagits bort i den nya socialavgiftslagen motiverades med den förvirring som kan uppstå eftersom begreppet har en snävare betydelse inom andra rättsområden. Det befanns inte heller något lagtekniskt motiv till att använda begreppet i lagtexten.⁵

Den som betalar ut ersättning för utfört arbete anses vara arbetsgivare. Arbetsgivarbegreppet fastställs på samma grund som arbetstagarbegreppet inom sjukförsäkringen. Arbetstagarbegreppet har utvecklats i praxis, förarbeten och doktrin och är detsamma för fastställande av sjukpenninggrundande inkomst, pensionsgrundande inkomst och avgiftsgrundande inkomst.⁶ Begreppet baseras på det civilrättsliga arbetstagarbegreppet och har med tiden kommit att vidgas. Det civilrättsliga arbetstagarbegreppet har tre grundläggande rekvisit enligt Axel Adlercreutz.⁷ Förhållandet ska vara grundat på ett avtal, den ena parten ska prestera arbete för motpartens räkning och arbetstagarparten ska personligen delta i arbetet. I motiven till lagen om allmän försäkring förordades en utvecklingen mot ett någorlunda enhetligt arbetstagarbegrepp inom skilda rättsområden.

² Se prop. 2000/01:8, s. 71.

³ 2 kap. 1 § och 5 § NSAL. Notera dock ett undantag i 2 kap. 3 § NSAL.

⁴ Se prop. 2000/01:8, s. 73 f.

⁵ Prop. 2000/01:8, s. 74.

⁶ Se bl.a. Adlercreutz, 1964, 83 ff. Bratthall & Stenberg, 1984, s. 81, Westerhäll, 1985, s. 22 ff. och Ds S 1985:2.

⁷ Adlercreutz, 1964, s. 287 ff.

Utvecklingen inom socialförsäkringen med ett utvidgat arbetstagarbegrepp har dock snarare gått i motsatt riktning. Genom att år 1976 jämställa uppdragstagare som inte är självständiga rörelseidkare med arbetstagare utsträcktes arbetstagarbegreppet.⁸ En annan utvidgning gjordes år 1991 i och med skattereformen.⁹ Utvidgningen innebar att ersättning för utfört arbete som uppgår till minst 1 000 kronor årligen utgör ersättning till arbetstagare även om något anställningsförhållande inte föreligger.¹⁰ Arbetstagarbegreppet har även vidgats genom att kretsen för vilka som betraktas som arbetsgivare har breddats. Får den anställde rabatter, bonus eller annat som utges p.g.a. kundtrohet eller liknande betraktas den som slutligen betalar förmånen som arbetsgivare även om det är någon annan som utger förmånen.¹¹ Den egentlige arbetsgivaren kan därmed vara någon annan än den som betalar ut ersättningen. Det krävs dock att det finns någon form av intressegemenskap av ekonomisk eller annan art mellan utbetalaren och den egentlige arbetsgivaren.¹² Detsamma gäller när ersättningen på annat sätt än utbetalning i lön anses vara ett utflöde ur tjänsten. Arbetsgivaravgifterna betalas i detta fall av utbetalaren och inte av arbetsgivaren.¹³ Det utvidgade arbetsgivarbegreppet innebär även att uppdragsgivare jämställs med arbetsgivare.¹⁴

Arbetsgivaravgifter betalas inte av fysiska personer som är bosatt utomlands eller utländska juridiska personer. För avgiftsfrihet krävs dock att ersättningen har sin grund i en anställning i Sverige hos någon annan än den som utgett ersättningen. Det är istället arbetsgivaren, hos vilken mottagaren av ersättningen är anställd i Sverige, som ska betala arbetsgivaravgiften.¹⁵ Det bör understrykas att i bestämmelsen återfinns begreppen anställning och anställd. Det torde tyda på att begreppen har en snävare innebörd varvid uppdragsförhållanden inte inräknas.¹⁶

Centrala delar av arbetstagarbegreppet utgår från ett beroendeförhållande och en avsaknad av självbestämmande. I ett rättsfall från kammarrätten menar domstolen att det faktum att den som utför arbetet inte kan sätta annan i sitt ställe, personligen genomfört allt arbete under lång tid samt inte utfört något uppdrag åt annan uppdragsgivare är utmärkande

⁸ AFL ändrades genom SFS 1975:1160. Prop. 1975/76:46, s. 36.

⁹ Svenström, 1992, s. 213 f.

¹⁰ Se 3 kap. 2 § 2 st. AFL. Prop. 1989/90:110, s. 750.

¹¹ Se 2 kap. 2 § NSAL och 2 kap. 3 § LIP.

¹² Svenström, 1999, s. 446 f.

¹³ I och med att utbetalaren är avgiftsskyldig behöver någon arbetsgivare inte fastställas. Detta gällde dock redan sedan tidigare, 1 kap. 2 § NSAL.

¹⁴ Prop. 1980/81:178, s. 70.

¹⁵ 2 kap. 3 § NSAL.

¹⁶ Carlsson m.fl., 2002, NSAL 2:8.

för ett anställningsförhållande.¹⁷ Regeringsrätten fastslog i ett annat rättsfall att en idrottsförening som hade både ett socialt och ett ekonomiskt ansvar för spelarna samt nyttan och risken avseende deras prestationer, starkt talade för att förening var att betrakta som arbetsgivare.¹⁸

Arbetsgivaravgifter betalas inte av den som utger ersättning till någon som innehar en F-skattsedel.¹⁹ Denna skattsedel är avsedd för den som bedriver eller anser sig bedriva näringsverksamhet.²⁰ Avsikten med införandet av F-skattsedel var att åstadkomma klara och enkla regler i fråga om skyldighet att göra skatteavdrag och betala socialavgifter. Före F-skattsedelns tillkomst gjordes bedömningen utifrån det skatterättsliga rörelsebegreppet.²¹ Den som ansågs bedriva näring var inte arbetstagare och grundläggande kriterier för vad som betraktades som rörelse var varaktighet, självständighet och att verksamheten bedrevs i vinstsyfte. Den tidigare kopplingen mellan skyldigheten att betala egenavgifter och innehavet av F-skattsedel upphörde i och med införandet av socialavgiftslagen.²² Innehavet av F-skattsedeln medför istället att arbetsgivaravgifter inte utgår.²³ Det innebär motsatsvis att även den som inte har F-skattsedel kan vara skyldig att betala egenavgifter.

Socialavgifternas arbetstagarbegrepp leder till en vidgning av begreppet anställningsinkomst som i sin tur medför en motsvarande inskränkning av inkomst av annat förvärvsarbete.

7.1.2 Åldersgräns för uttag av avgifter

Uttag av avgifter görs inte på ersättningar till personer som vid årets ingång fyllt 65 år.²⁴ Före år 1982 fanns ett flertal olika åldersgränser, beroende av vilken typ av avgift som avsågs. I och med tillkomsten av lagen om socialavgifter i början av 1980-talet beslutades om en gemensam åldersgräns. Strävanden efter likformighet mellan olika avgifter och förenklade och enhetliga regler var motiven till förändringen. Även diskussioner om att helt slopa åldersgränserna fördes, men det ansågs inte lämpligt efter-

¹⁷ Kammarrätten i Sundsvall, mål nr. 2750-2753-01.

¹⁸ RÅ 2001 ref. 50.

¹⁹ 2 kap. 5 § NSAL.

²⁰ Se 4 kap. 7 § skattebetalningslagen (1997:483).

²¹ RÅ 1986 ref. 8.

²² Se Carlsson m.fl. 2000, s. 3:22. Det finns ett flertal frågor av intresse avseende F-skattsedeln. Bl.a. kan F-skattsedeln utges tillsammans med A-skattsedeln. Detta är dock frågor som jag lämnar utanför denna framställning eftersom de mer berör inkomst av annat förvärvsarbete än inkomster av anställning.

²³ Rehnberg, 2001, s. 17.

²⁴ 2 kap. 27 § NSAL.

som det skulle leda till en utvidgning av avgiftsskyldigheten som inte motsvarades av rätten till förmåner.²⁵

Ett undantag beträffande åldersgränsen gäller dock för ålderspensionsavgiften eftersom den uttas på inkomster också efter det att den anställde passerat 65 år. Grunden till undantaget är att det inte finns någon övre åldersgräns för intjänande av pensionsrätten och därmed finns det inte heller någon begränsning i avgiftsskyldigheten. Undantaget kan därmed betraktas som ett resultat av lagstiftarens strävan att upprätthålla ett samband mellan avgifter och förmåner.²⁶ Om den försäkrade är född år 1937 eller tidigare ska ingen avgift tas ut. Orsaken är att denne inte omfattas av de nya pensionsreglerna och kan därför inte intjäna pensionsrätt efter 65 år.²⁷

7.1.3 Avgiftspliktig ersättning

Enligt huvudregeln är ersättningar för arbete avgiftspliktiga.²⁸ I den nya socialavgiftslagen används begreppen ersättning och inkomst. Arbetsgivaravgifterna tas ut från underlaget ersättning och egenavgifter uttas från underlaget inkomst.²⁹ Det är ersättningar för arbete som är avgiftspliktiga. Det innebär att ersättningen måste avse utfört arbete och inte ersättning för t.ex. en vara. Med arbete åsyftas dock inte att det måste finnas ett förvärvssyfte för att inkomsten ska vara avgiftspliktig utan det räcker att den uppkommit p.g.a. någon form av prestation. Ersättningar från tävlingar där vinnaren utfört en prestation som varit avgörande för vinsten, såsom korsord och liknande, blir därmed avgiftspliktiga.³⁰

Avgiftsunderlaget är summan av alla avgiftspliktiga ersättningar som betalats ut under en månad. Med avgiftspliktig ersättning avses löner, arvoden, förmåner eller annan ersättning av arbete. Detsamma gäller annat som utges med anledning av ett avtal om arbete. Pension medräknas dock inte. Som avgiftspliktig ersättning menas även den sjuklön som arbetsgivaren betalar under de två första veckorna av sjukskrivning. Skattepliktiga förmåner ingår också i underlaget och värderas enligt skattebetalningslagen och inkomstskattelagen. Garantiersättningar som utgår till arbetstagaren om arbetsgivaren försatts i konkurs, ersättning från semesterkassor och forskarstipendier i form av s.k. Marie Curie-stipendium utgör också avgiftspliktig ersättning.³¹

²⁵ Prop. 1980/81:178, s. 67 f.

²⁶ Prop. 1997/98:151, s. 563.

²⁷ Se 5 punkten i övergångsbestämmelserna till NSAL.

²⁸ 2 kap. 10 § NSAL.

²⁹ Se 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § NSAL.

³⁰ Prop. 1989/90:110, s. 375 ff.

³¹ Se 2 kap. 10–11 §§ NSAL och 9 kap. 2 § skattebetalningslagen.

Även kostnadsersättningar jämföras med lön och ingår i avgiftsunderlaget.³² Med kostnadsersättning avses en särskild ersättning som betalas ut vid sidan av lönen för att täcka kostnader som uppkommer i arbetet.³³ Kostnadsersättningar som undantas vid beräkningen av skatteavdrag ingår dock inte i avgiftsunderlaget eftersom de utgör av ersättning för kostnader som uppkommit p.g.a. ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och andra kostnader i arbetet. Skulle dock ersättningen för dessa kostnader överstiga ett i förväg fastställt schablonbelopp eller tillåtna avdrag vid inkomsttaxeringen ingår den överskjutande delen i avgiftsunderlaget.³⁴ Kostnadsersättningar som motsvarar de utgifter som anställda haft är således inte avgiftspliktiga. Även om ersättningarna betalas ut schablonmässigt kan de betraktas som kostnadsersättningar. Detta förutsätter dock att den anställde regelmässigt haft kostnader i tjänsten som motsvarar ersättningen.³⁵

Underlaget för avgiftsuttaget beräknas per månad men beaktas under ett år. Det innebär att det som tidigare under året utgjort avgiftsfria inkomster kan genom en sammanräkning bli avgiftspliktig.³⁶

7.1.4 Skattefria ersättning

Utifrån huvudregeln finns det undantag när ersättningen är avgiftsfri.³⁷ Undantagen kan indelas i två grupper, nämligen avgiftsfri ersättning enligt inkomstskattelagen och avgiftsfri ersättning enligt socialavgiftslagen.

Huvudregeln är att alla ersättningar som är skattefria enligt inkomstskattelagen också är avgiftsfria.³⁸ Det kan exempelvis avse det som förvärfas genom arv eller testamente, bostadsbidrag och barnbidrag eller vissa typer av försäkringsersättningar som inte tecknats i samband med tjänsten. Även ersättningar för bär-, svamp- och kottplockning är skattefria, förutsatt att de inte överstiger 5 000 kronor.³⁹ Undantagen från avgiftsplikten är mer eller mindre kasuistiskt utformade med olika syften och ändamål. Det är allt från administrativa orsaker till samordning med annan skattelagstiftningen som motiverar undantagen. Här följer några exempel.

³² 2 kap. 11 § NSAL.

³³ Prop. 1989/90:110, s. 752.

³⁴ Se 8 kap. 19–20 §§ skattebetalningslagen.

³⁵ RÅ 1987 ref. 50.

³⁶ 2 kap. 24 § NSAL.

³⁷ Se undantagen i 2 kap. 12–23 §§ NSAL.

³⁸ 2 kap. 12 § 1 p. NSAL. Skattefria ersättning, se bl.a. i 8 kap. och 11 kap. IL.

³⁹ Se 8 kap. IL.

Enligt inkomstskattelagen är förmånen att för privat bruk använda en dator som arbetsgivaren tillhandahåller skattefri. Detta gäller dock endast om förmånen riktas till hela personalen. Med hela personalen avses i första hand samtliga tillsvidareanställda.⁴⁰

Förmåner som utgör tjänster eller varor som den anställde får av arbetsgivaren ska inte heller tas upp om varan eller tjänsten har väsentlig betydelse för att arbetstagaren ska kunna utföra sina arbetsuppgifter. Dessutom måste förmånen ha ett begränsat värde för den anställde och inte utan svårighet kunna särskiljas från nyttan i anställningen.⁴¹ Regeringsrätten konstaterade i ett rättsfall från år 2002 att varan eller tjänsten kan betraktas som en förmån även om den är kostnadsfri för arbetsgivaren. Målet gäller ett företag som tillhandahöll betalkort till företagets anställda. Betalkorten var utställda på de anställda och kunde därför även användas för privat bruk. Fakturan på gjorda inköp sändes till den anställde, som i sin tur fick begära ersättning av företaget för sina utlägg i tjänsten. Om den anställde själv avtalat om betalkortet direkt med kortföretaget hade det kostat drygt 500 kronor per kort. Domstolen fastslog att kortet hade väsentlig betydelse eftersom företaget tillhandahöll korten för att underlätta administrationen och praktiska handhavanden, särskilt i samband med utlandsresor. Förmånen ansågs ha ett begränsat värde och nyttan bedömdes vara svår att särskilja. De fria betalkorten bedömdes som en skattefri förmån och utgjorde därmed inte heller underlag för uttag av arbetsgivaravgifter.⁴²

Personalvårdsförmåner ingår inte i avgiftsunderlaget eftersom de är skattefria.⁴³ Förmånen ska vara av ringa värde och inte utgöra en direkt ersättning för utfört arbete. Med det avses att förmånen innehåller enklare åtgärder för att skapa trivsel i arbetet eller lämnas på grund av sedvänja inom yrket eller verksamheten. Hela personalen måste omfattas av personalvårdsförmånen, oavsett anställningsvillkor. Den får inte bestå av rabatter eller vara möjlig att bytas till pengar. Med personalvårdsförmån avses förfriskningar eller enklare förtäring som inte är en måltid. Anses förtäringen vara en måltid ska förmånen beskattas och utgör därmed underlag för socialavgifterna. Som måltidsförmån räknas en lagad lunch- eller middagsmåltid av normal beskaffenhet.⁴⁴ Motion eller friskvård av

⁴⁰ 11 kap. 7 § IL. Jfr RÅ 2001 ref. 44.

⁴¹ 11 kap. 8 § IL.

⁴² RÅ 2002 ref. 109.

⁴³ 11 kap. 11–12 §§ IL. Se RÅ 2001 ref. 44.

⁴⁴ Se RÅ 2002 ref. 10. I målet fastslog Regeringsrätten att s.k. snabbmat inte betraktas som en skattefri personalvårdsförmån. Det ansågs utgöra en lunchmåltid, dock ej av normal beskaffenhet varför värdet av förmånen jämkades.

enklare slag anses även vara en personalvårdsförmån. Det finns dock vissa inskränkningar avseende motion och friskvård. Aktiviteterna måste bl.a. utövas kollektivt eller i ringa omfattning.

Arbetskläder är en annan förmån som är skattefri och därmed avgiftsfri. För skattefrihet förutsätts dock att kläderna är avpassade för tjänsten och inte kan användas privat. Härutöver finns det undantag för avgiftsplikten bl.a. avseende vissa rabatter och gåvor till anställda.⁴⁵ Även ersättningar utbetalda till utländska experter, forskare eller andra nyckelpersoner är delvis skatte- och avgiftsfria.⁴⁶ Undantagsregeln gäller endast utländska medborgare och omfattar 25 procent av den utbetalda ersättningen.

7.1.5 Avgiftsfri ersättning

Ersättningar är avgiftsfria om de är skattefria enligt inkomstskattelagen. Därutöver finns ett flertal bestämmelser om avgiftsfria ersättningar i socialavgiftslagen. Även dessa undantag är kasuistiskt utformade med varierande syften och målsättningar.

Ersättningar till en person som understiger 1 000 kronor under ett år är avgiftsfria. Motivet är administrationseffektivitet eftersom en slopad beloppsgräns skulle innebära att antalet avgiftspliktiga ökar med stigande administrationskostnader.⁴⁷ Det kan jämföras med bl.a. sjukförsäkringen som kräver att ersättning från en och samma utbetalare måste överstiga 1 000 kronor för att ingå inkomstunderlaget.⁴⁸ Betalar en privatperson ut en ersättning som understiger 10 000 kronor per år uppkommer ingen avgiftsskyldighet om privatpersonen bedriver näring eller om ersättningen är till god man, förmyndare eller förvaltare enligt föräldrabalken.⁴⁹ Finns det en överenskommelse om att utgivaren ska betala arbetsgivaravgifterna gäller dock den.

Förutom kostnadsersättningar kan en del av utbetald ersättning vara avsedd att täcka utgifter i arbetet. Arbetsgivaren som betalar ut lön som delvis ska täcka den anställdes kostnader i arbetet kan under vissa omständigheter få göra ett kostnadsavdrag innan avgiften ska beräknas. Den anställdes kostnader måste dock uppgå till minst tio procent av bruttoersättningen för att ersättningen ska bli avgiftsbefriad.⁵⁰

⁴⁵ 11 kap. 9 § och 13–14 §§ IL.

⁴⁶ 11 kap. 22–23 §§ IL.

⁴⁷ 2 kap. 14 § NSAL och prop. 1980/81:178, s. 72 f.

⁴⁸ Se avsnittet 8.1.

⁴⁹ Med privatperson avses fysiska personer eller dödsbon, 2 kap. 6 § NSAL.

⁵⁰ 2 kap. 21 § NSAL.

För arbetsgivare där arbetsgivarinträdet gäller ska avgift inte betalas på den delen av ersättningen som kompenseras från försäkringskassan. Med arbetsgivarinträde avses, förutom sjuklönen de två första veckorna, att arbetsgivaren betalar lön till arbetstagaren under sjukdomstid eller vid barnledighet etc. Arbetsgivaren träder in i den anställdes rätt att uppbära ersättning från sjukförsäkringen. Bestämmelsen är en konsekvens av att socialförsäkringsersättningar inte ingår i underlaget till socialavgifter. Inte heller ersättningar för vilka särskild löneskatt eller statlig ålderspensionsavgift utgår är avgiftspliktiga.⁵¹

Ersättning till idrottsutövare som understiger ett halvt basbelopp är också avgiftsfri. Syftet med ersättningen måste dock vara att främja idrottslig verksamhet.⁵² Med idrottslig verksamhet avses även friluftsjaktaktiviteter och som idrottsutövare jämställs tränare, instruktörer, domare och därmed jämförbara funktionärer.⁵³ Även ersättning till idrottsläkare som understiger ett halvt basbelopp kan vara avgiftsfri. Bedrivs verksamheten på elitnivå anses läkarens ha stor betydelse för verksamheten och betraktas därmed som idrottsutövare.⁵⁴

I ett skiljemannaförfarande med parter av utländsk nationalitet är ersättningen avgiftsfri. Vissa förmåner och ersättningar från fåmansföretag och fåmanshandelsbolag betraktas som intäkt av tjänst men är ändå inte avgiftspliktiga. Det gäller andelsbyten där andelar ur bolaget kapitalvinstbeskattas eller vissa avyttringar av bolaget.⁵⁵

Är det en vinstandelsstiftelse eller annan juridisk person med motsvarande ändamål som utger ersättningen är den avgiftsfri. Det förutsätter dock att ersättningen inte beaktas vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst enligt lagen om allmän försäkring. Ersättningar som lämnas till barn är också avgiftsfria om avdrag för den utgiften inte får göras enligt inkomstskattelagen.⁵⁶

7.1.6 Ersättning till utomlands boende personer

Arbetsgivaravgifter betalas på ersättning till den som arbetar i Sverige eller för arbete i utlandet. Arbetet ska utföras av en person som enligt gemenskapsrätten omfattas av den svenska socialförsäkringen.⁵⁷ Socialförsäkringen är som framgått uppdelad i bosättnings- och arbetsbaserade

⁵¹ 2 kap. 15–17 §§ NSAL.

⁵² 2 kap. 19 § NSAL och prop. 1990/91:76, s. 8 ff.

⁵³ RÅ 1999 ref 25.

⁵⁴ Se Kammarrätten i Jönköping, mål nr. 1890-2000.

⁵⁵ Se 2 kap. 20 § och 23 § NSAL och 49 kap. 16 §, 50 kap. 7 § och 57 kap. IL.

⁵⁶ 2 kap. 18 § och 22 § NSAL.

⁵⁷ 2 kap. 4 § NSAL.

förmåner och huvudregeln är att arbetsgivaravgifterna ska betalas för arbetsbaserade förmåner. Det innebär att även om arbetstagaren är bosatt i annat land omfattar avgiftsplikten den ersättning som betalas ut för arbete i Sverige.

Är arbetsgivaren en fysisk person som är bosatt utomlands eller en utländsk juridisk person ska ersättningen inte ligga till grund för avgiftsuttag. Det förutsätter dock att arbetsgivaren saknar fast driftsställe i Sverige eller det finns ett avtal om att arbetsgivaravgifter inte ska utgå.⁵⁸

Viss utbetalad ersättning är avgiftsfri om den är undantagen från skatteplikt enligt lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.⁵⁹ Undantaget för skatteplikten avser dem som har en tillfällig anställning som uppgår till högst 183 dagar under en tolv månaders period och gäller endast vissa ersättningar. Resekostnad till Sverige vid anställningens början och slut samt logi för den tid arbetet utförts i Sverige undantas. Annan skattefri ersättning är det som utgår till styrelseledamot eller liknande i svenskt aktiebolag eller annan svensk juridisk person, som uppburits i samband med förrättning i Sverige och som betalats av bolaget eller den juridiska personen. Ersättningen ska avse kostnad för resa till och från förrättningen och logi.

Ersättning till utomlands bosatta artister är också avgiftsfri om den är undantagen från skatteplikt enligt lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl.⁶⁰ Den skattebefriade ersättningen utgörs av bl.a. frivilliga betalningar som gatumusikanter får, reseersättning och förmån av kost och logi i samband med inkomsternas förvärvande. Artister och idrottsmän som får sin inkomst från ett artistföretag hemmahörande i utlandet är inte heller skattepliktiga.⁶¹

7.1.7 Avgifternas fördelning

Avgiftsunderlaget är detsamma för alla arbetsgivaravgifter medan varje avgift i sig är angiven i procent av avgiftsunderlaget. Som tidigare framkommit ger det en föreställning om att avgifterna särskiljs för olika ändamål, trots att så endast är fallet beträffande pensionsavgiften. Även utformningen av lagen om fördelning av socialavgifter ger samma uppfattning.

⁵⁸ 2 kap. 8 § NSAL.

⁵⁹ 2 kap. 13 § NSAL och 6 § p. 2–3 lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.

⁶⁰ Se 8 § lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl.

⁶¹ 5 § lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl. Jämför med RÅ 2001:50, där idrottsföreningen i Sverige ansågs vara arbetsgivare, trots att ersättning-
en utbetalades av ett uthyrningsföretag i utlandet.

Alla avgifter ingår i statsbudgeten undantaget delar av ålderspensionsavgiften. Ålderspensionsavgiften uppgår f.n. till 10,21 procent av avgiftsunderlaget och avgiften kan uppdelas i tre delar.⁶² Den del av avgiften som uppgår till 8,07 procent av inkomstbasbeloppet tillförs AP-fonderna för finansiering av ålderspensionen.

”Grundprincipen om ett tydligare samband mellan avgifter och förmåner innebär, som tidigare framgått, att alla inkomster som ger pensionsrätt skall vara avgiftsbelagda. Å andra sidan skall sådana inkomster som inte ger pensionsrätt vara befriade från pensionsavgift. Ålderspensionsavgiften ska därför inte tas ut på inkomstdelar över taket för pensionsgrundande inkomster.”⁶³

Av dessa 8,07 procent ska det som motsvaras av pensionsrätten för premiepensionen tillföras Riksgäldkontoret för tillfällig förvaltning innan medlen förs över till annan förvaltning.⁶⁴ Medlen avsätts enligt principen om individuellt sparande inom premiepensionssystemet. Resterande delen av ålderspensionsavgiften tillförs staten och bekostar därmed inte pensionsförsäkringen.

7.1.8 Inkomstbegreppet inom arbetsgivaravgifterna

Jag menar att begreppet socialavgifter är missvisande eftersom det framförallt handlar om en skatt som utgår på basen av ett skatte- eller avgiftsunderlag. Skattesubjektet är arbetsgivaren och inte den som omfattas av socialförsäkringsförmånerna. Notera dock den tidigare förda diskussionen om övervältring av socialavgifter i kapitel 4.

Arbetsgivaravgifternas inkomstbegrepp är ett bruttobegrepp som utgår från arbetsinkomster. Med bruttobegrepp menas att vid inkomstens beräkning tas inte hänsyn till omkostnader för inkomstens förvärvande. Däremot ingår kostnadsersättningar i underlaget förutsatt att ersättning- en överstiger den egentliga kostnaden. Inkomster som ingår i avgiftsunderlaget behöver inte vara varaktiga eller bestående. Det är istället inkomstens storlek som är avgörande och ersättningen måste överstiga 1 000 kronor för att beaktas. Även mycket tillfälliga inkomster inräknas i underlaget. Beräkningsunderlaget till arbetsgivaravgifterna bygger på ersättningar för arbete. Med arbete avses en prestation som görs för annans räkning och inkomsten avser lön och annan ersättning.

Inkomstbegreppet överensstämmer till stor del med begreppet inkomst av förvärvsverksamhet i skatterätten. En framträdande skillnad är

⁶² 6 § lagen om fördelning av socialavgifter.

⁶³ Prop. 1993/94:250, s. 210.

⁶⁴ Se 8 kap. 2 § LIP.

dock att arbetsgivaravgifterna vilar på ett bruttobegrepp till skillnad från inkomstskatterätten. Trots att inkomstskatten anses utgöra ett nettobegrepp är möjligheten till omkostnadsavdrag emellertid begränsade för den anställde varför skillnaden i praktiken inte blir så stor mellan de båda begreppen.

Det finns begränsningar i inkomstunderlaget till arbetsgivaravgifterna som kan tyckas konsekventa ur ett socialförsäkringsperspektiv. Till inkomst av tjänst inräknas pensioner medan pensionerna inte ingår i basen för socialavgifter. De socialförsäkringsförmåner som pensionären har rätt till bekostas istället genom den särskilda löneskatten för vissa förvärvsinkomster. När det gäller ålderspensionsavgiften i arbetsgivaravgifterna framgår att den uttas till ett högre belopp än som motsvaras av pensionskostnaden och delar av avgiften tillförs den allmänna budgeten. Detta överensstämmer inte med principen om samband mellan pensionsavgifter och pensionsförmåner som varit mycket framträdande i motiven till pensionsreformen.

Inkomstskatterättsligt fungerar inkomstslaget tjänst som en uppsamlingsplats för vissa inkomster och inkomstbegreppet får därför en vid karaktär. Underlaget till socialavgifterna motsvarar endast ersättning som uppkommer vid arbete för annans räkning. Därigenom förklaras skillnaden i förhållande till inkomstbringande verksamheter som inte ingår i avgiftsunderlaget. Ett exempel är hobbyinkomster. Alla typer av hobbyinkomster, förutsatt att de inte bedrivs som näringsverksamhet, beskattas i inkomstslaget tjänst men ingår bara i underlaget till arbetsgivaravgifter om de utbetalats av en arbetsgivare. Ett annat exempel är utdelning från eller vinst av aktier i fåmansföretag som ingår i inkomstunderlaget för inkomst av tjänst men inte i avgiftsunderlaget, eftersom den inte är ersättning för arbete.

Sammantaget visar genomgången av avgiftsinkomstbegreppen att den tidigare redovisade principen om samband mellan basen för inkomstskatt och basen för socialavgifter som lagstiftaren antagit inte upprätthålls i sin helhet.⁶⁵

7.2 Ålderspensionsavgifter

Finansieringen av ålderspensionen sker genom avgifter. Det totala uttaget av avgifter för att finansiera pensionsförsäkringen uppgår till 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten. Hälften utgörs av en ålderspensionsavgift i arbetsgivaravgifterna och den andra hälften av en

⁶⁵ Se avsnitt 6.3.

allmän pensionsavgift. Den i det tidigare avsnittet berörda ålderspensionsavgiften ingår som en del i arbetsgivaravgifterna. Dessutom ingår den statliga ålderspensionsavgiften i arbetsgivaravgifternas olika delar och den ska betala den pensionsrätt till ålderspension som uppstår i olika socialförsäkringar.

7.2.1 Den allmänna pensionsavgiften

Egenavgiften återinfördes som en finansieringsmöjlighet av socialförsäringen under 1990-talet. Avgiften utformades först som en sjukförsäkringsavgift. Därefter följde en pensionsavgift. I samband med pensionsreformen omvandlades sjukförsäkringsavgiften till en allmän pensionsavgift och den tidigare pensionsavgiften upphörde.⁶⁶

Den allmänna pensionsavgiften är en egenavgift som betalas av den enskilde, till skillnad från ålderspensionsavgiften i arbetsgivaravgifterna. Avgiften baseras på den pensionsgrundande inkomsten och uppgår till 7 procent av underlaget.⁶⁷

Avgiftsgrundande inkomst utgörs av inkomst av anställning och i vissa fall inkomst av annat förvärvsarbete enligt 2 kapitlet lagen om inkomstgrundad ålderspension. Se närmare avsnittet om pensionsgrundande inkomst i kapitel 8.2.

När inkomst av anställning beräknas, får avdrag göras för de kostnader som arbetstagaren har haft i arbetet. Avdraget görs dock endast om kostnaderna överstiger 1 000 kronor efter att utbetalade kostnadsersättningar beaktats. Även debiterad pensionsavgift ska avräknas från den förmånsgrundande inkomsten.⁶⁸ Sammantaget innebär detta att underlaget till pensionsavgiften är att jämföra med en nettoinkomst.

Eftersom avgiften ska motsvara pensionsförmånen tas inte hänsyn till inkomster som överstiger 8,07 procent av inkomstbasbeloppet. Underlaget är därmed begränsat jämfört med uttag av andra socialavgifter.⁶⁹ Motivet till att begränsa underlaget var att upprätthålla sambandet mellan uttag av allmän pensionsavgift och intjänad pensionsrätt.⁷⁰

Alla inkomster är inte avgiftspliktiga. Befriade från att betala pensionsavgift är den som har inkomster som understigande 42,3 procent av prisbasbeloppet. Beloppet motsvarar den gräns som gäller för skyldig-

⁶⁶ Prop. 1997/98:1, s. 165.

⁶⁷ 2 § lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift.

⁶⁸ 3 § 2 st. lagen om allmän pensionsavgift och 2 kap. 21 § LIP.

⁶⁹ Se 3 § lag om allmän pensionsavgift.

⁷⁰ Prop. 1997/98:151, s. 597.

heten när självdeklaration ska lämnas och bestämmelsen motiveras utifrån praktiska skäl.

”Om det inom pensionssystemet inte införs en motsvarande inkomstgräns, skulle krävas att deklarationsskyldigheten utvidgas eller att det inrättas ett särskilt taxeringsförfarande för att på grundval av kontrolluppgifter kunna fastställa pensionsgrundande inkomst såvitt gäller sådana begränsade inkomster. Något sådant skulle enligt vår bedömning vara förenat med så stora tekniska svårigheter och kräva så betydande administrativa insatser att vi anser det rimligt att låta gränsen för deklarationsskyldighet och lägsta inkomst för intjänande av pensionsrätt sammanfalla.”⁷¹

Eftersom avgiftsunderlaget bygger på den pensionsgrundande inkomsten återfinns begränsningen även i avgiftshänseende. Pensionsavgift ska inte heller betalas på inkomster från den inkomstrelaterade sjuk- eller aktivitetsersättningen.⁷²

7.2.2 Statlig ålderspensionsavgift

Statlig ålderspensionsavgift betalas till ålderspensionssystemet för samtliga pensionsgrundande socialförsäkringsersättningar och pensionsgrundande belopp som ger pensionsrätt.⁷³ Dit räknas också arbetslöshetsersättningar. Tidigare ansågs det onödigt att staten skulle betala avgifter för de pensionsgrundande socialförsäkringarna, eftersom det endast skulle leda till en rundgång i systemet. Det nya pensionssystemet är emellertid fristående i förhållande till det övriga socialförsäkringssystemet och därför anses det viktigt att avgifter erläggs som motsvarar pensionsberättigade förmåner.⁷⁴

Som tidigare konstaterats finansieras delar av den statliga ålderspensionsavgiften genom arbetsgivaravgifterna. Medlen till den statliga avgiften tas nämligen från socialavgifter och allmänna skatter. Pensionsgrundande förmåner, t.ex. sjukförsäkringen, finansieras generellt sett med socialavgifter. Pensionsrätten betalas med den statliga ålderspensionsavgiften som i sin tur finansieras genom socialavgifterna. Det innebär att arbetsgivaravgifterna betalar både förmånen och pensionskostnaden. Pensionsrätten för de sociala förmåner som finansieras med allmänna medel och utgör underlag för pensionsrätt, finansieras med skattemedel.⁷⁵

Underlaget till avgiften består av de utbetalade inkomstrelaterade för-

⁷¹ Prop. 1993/94:250, s. 68.

⁷² 4 § lagen om allmän pensionsavgift.

⁷³ Se lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift

⁷⁴ Prop. 1997/98:151, s. 561 f.

⁷⁵ Prop. 1997/98:151, s. 581 f.

månerna och avgiften uppgår till 10,21 procent av underlaget.⁷⁶ Inkomstrelaterade förmåner är ersättningar som trätt istället för inkomst och kan utgå från t.ex. sjukförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen och föräldraförsäkringen. Delpension, ersättning för närståendevård och sjuklön som betalats av försäkringskassan ingår också i avgiftsunderlaget. Det samma gäller dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen och delar av handikappersättningen. Aktivitetsstöd som utgår till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program, ersättning till deltagare i teckenspråksutbildningen TUFF och utbildningsbidrag till doktorander utgör också en del av avgiftsunderlaget, liksom dagpenning till den som deltar i totalförsvarsutbildning. Slutligen är vissa bidrag från Sveriges författarfond och Konstnärsnämnden avgiftsgrundande.

I likhet med den allmänna pensionsavgiften finns det en begränsning avseende inkomstens storlek. Ersättningar som understiger 42,3 procent av prisbasbeloppet är avgiftsfria och någon avgift uttas inte på inkomster som överstiger 8,07 procent av inkomstbasbeloppet. Det bör understrykas att den första begränsningen, den s.k. golvregeln, inte återfinns i ålderspensionsavgiften i arbetsgivaravgifterna.⁷⁷

Den statliga ålderspensionsavgiften fördelas genom en delning av avgiften. En andel tillförs premiepensionssystemet och resten avsätts till den inkomstgrundade ålderspensionen.⁷⁸

7.2.3 Den allmänna pensionsavgiftens inkomstbegrepp

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är tre avgifter som finansierar pensionsförsäkringen. Ålderspensionsavgiften och delar av den statliga ålderspensionsavgiften bekostas av arbetsgivaren. Resterande delen av den statliga avgiften bekostas av allmänna skatter medan den enskilde betalar den allmänna pensionsavgiften. De tre avgifternas underlag skiljer sig åt. Vid ålderspensionsavgiftens beräkning används det arbetsgivaravgiftsrättsliga inkomstbegreppet. Det bygger till stora delar på det skatterättsliga begreppet inkomst av förvärvsverksamhet.

Det inkomstbegrepp som styr ålderspensionsavgiften är detsamma som gäller för alla arbetsgivaravgifter medan inkomstbegreppet i den allmänna pensionsavgiften motsvarar den pensionsgrundande inkomsten PGI. Pensionsrättens inkomstunderlag behandlas i kapitel åtta men redan i detta avsnitt vill jag framhålla några av begreppets karakteristiska drag för att möjliggöra en jämförelse med de inkomstskatterättsliga och arbetsgivaravgiftsrättsliga begreppen.

⁷⁶ 2 § lagen om statlig ålderspensionsavgift.

⁷⁷ 3–4 §§ lagen om statlig ålderspensionsavgift.

⁷⁸ 8 § lagen om statlig ålderspensionsavgift.

Till skillnad från basen för arbetsgivaravgifterna kan den pensionsgrundande inkomsten betraktas som ett nettoinkomstbegrepp eftersom hänsyn tas till kostnader för inkomstens förvärvande. Det är emellertid endast s.k. direkta kostnader som är avdragsgilla. Pensionsgrundande inkomst uppvisar därmed en annan nettokaraktär än inkomstskatten. Erlagd pensionsavgift är undandragna inkomstunderlaget på samma sätt som arbetsgivaravgifterna inte ingår i sitt eget underlag.

I underlaget till den allmänna pensionsavgiften inräknas pensionsgrundande belopp. Denna fiktiva inkomst ingår inte i basen för inkomstskatten. Utdelning från och vinst av aktier i fåmansbolag ingår däremot i inkomstslaget tjänst men inte i underlaget till socialavgifter eller pensionsavgifter.

Sammantaget avviker inkomstunderlaget för den allmänna pensionsavgiften i många avseende från underlaget till inkomstskatt och arbetsgivaravgifter.

7.3 Arbetslöshetsförsäkringens finansiering

Sedan lång tid tillbaka är arbetslöshetsförsäkringens finansiering en kontroversiell fråga och försäkringen har vid flera tillfällen genomgått betydande förändringar.⁷⁹ Till en början finansierades den till största delen genom medlemsavgifter. Utvecklingen har därefter lett till att allt större del av försäkringen finansieras via statsbidrag.⁸⁰ Ersättningen som utgår från arbetslöshetsförsäkringen finansieras idag från tre källor. Statsbidrag i form av arbetsgivaravgifternas arbetsmarknadsavgift är en del. Allmänna skattemedel och medlemsavgifter bekostar resterande delen av försäkringen. Medlemsavgifterna täcker de s.k. finansieringsavgifterna som arbetslöshetskassorna betalar till staten.⁸¹ Finansieringsavgifter innebär att medlemmarna i arbetslöshetskassorna finansierar en del av statens kostnad för den ersättning som lämnas vid arbetslöshet och avgiften fungerar som ett grundbidrag till försäkringen.

Som tidigare framgått ingår arbetsmarknadsavgiften som en del av arbetsgivaravgifterna och arbetsmarknadsavgiftens underlag baseras på samma inkomstbegrepp.⁸²

⁷⁹ En beskrivning av arbetslöshetsförsäkringens finansiering, från den första statsunderstödda försäkringen år 1935 fram till arbetslöshetsförsäkringen i mitten av 1990-talet, återfinns i SOU 1996:51, s. 108 ff.

⁸⁰ Ds 1999:58, s. 53 ff.

⁸¹ Prop. 1996/97:107, s. 144 ff. 41 §, 48 § och 93 § lag (1997:239) om arbetslöshetskassor.

⁸² Se tidigare avsnitt om arbetsgivaravgifterna.

Medlemsavgifterna betalas av den enskilde och är ett fastställt belopp per medlem. Avgiften differentieras mellan medlemskategorierna endast om det finns sakliga skäl för det. Någon differentiering med hänsyn till inkomst görs dock inte trots att ersättningen är inkomstberoende. Medlemsavgiften betalar finansieringsavgiften. Den bestäms utifrån arbetslöshetskassans medlemsantal och av inkomstnivån hos dem som blir arbetslösa och därmed berättigad till försäkringen. Det finns inte någon direkt koppling mellan finansieringsavgift och arbetslöshet eftersom antalet arbetslösa som är ansluten till kassan inte är avgörande för finansieringsavgiften. Däremot föreligger ett indirekt samband om antalet arbetslösa med höga inkomster stiger eftersom det leder till höjd finansieringsavgift.⁸³ Administrationen av arbetslöshetsförsäkringen finansieras i sin helhet via medlemsavgifterna.⁸⁴

7.4 Studiemedlens finansiering

Utifrån livscykelperspektivet ingår studiestödet som en del av socialförsäkringen. Studiestödet avviker dock från socialförsäkringen avseende finansieringen av förmånen eftersom stödet inte betalas med avgifter. Studiemedlen finansieras med statsbidrag inom den ordinarie statsbudgeten och via återbetalning från låntagarna. Inom statsbudgeten faller finansieringen av studiemedlet in under det utbildningspolitiska området.⁸⁵ Inte desto mindre kan låntagarnas återbetalning delvis jämföras med individuella egenavgifter och i den följande framställningen granskas därför studiestödets finansiering.

7.4.1 Återbetalning och nedsättning av årsbelopp

När den senaste studiemedelsreformen genomfördes ansågs det nödvändigt att strama upp låne- och återbetalningsvillkoren. En snabbare återbetalning eftersträvades för att minska skuldbördan för både låntagaren och staten. Det betonades att låntagaren inte får belastas över sin förmåga, samtidigt som de studerande ska kunna överblicka sina åtaganden. Principen om att lånesystemet ska bära sina egna kostnader underströks.⁸⁶

Återbetalningen av studiemedel i det nya studiemedelssystemet är utformad som en annuitetsliknande återbetalningsplan där studielån, årlig

⁸³ Ds 1999:58, s. 54.

⁸⁴ SOU 1996:51, s. 109.

⁸⁵ Se vårbudgeten 2001, prop. 2000/01:100, s. 127.

⁸⁶ Prop. 1999/2000:10, s. 74.

ränta och administrationskostnader ingår.⁸⁷ Ränta som inte betalts under året läggs till lånebeloppet. Lån och ränta ska betalas med ett visst belopp som fastställs årligen och kallas årsbelopp. Vid beräkandet av årsbeloppet ska skuldens storlek, ränta och den återstående återbetalningstiden beaktas. Beräkningen görs så att betalningen under återbetalningstiden ökar med två procent varje år förutsatt att full betalning sker och räntan är oförändrad jämförd med föregående år.⁸⁸ Det finns därmed ingen direkt koppling mellan låntagarens inkomst och hur återbetalningen ser ut. För låntagare med låg inkomst efter avslutad utbildning kan detta bli betungande. Därför finns vissa trygghetsregler som möjliggör för låntagaren att ansöka om nedsättning av årsbeloppet.⁸⁹

I det gamla studiemedelssystemet, som gällde mellan åren 1989 och 2001, är återbetalningen av studielånet knuten till inkomsten. Återbetalningen påbörjas sex månader efter det att låntagaren senast hade studiestöd och är beroende av framtida inkomster, ränteutveckling och skuldens storlek. Huvudregeln för det gamla studielånet är att återbetalningen sker med ett årsbelopp om fyra procent av den senast taxerade inkomsten. Med taxerad inkomst avses samma inkomstbegrepp som när lån beviljas, nämligen den sammanräknade inkomsten av tjänst, näringsverksamhet och kapital. Se närmare kapitel 8.4.1. Årsbeloppet fastställs varje år och kan nedsättas vid t.ex. inkomstminskning eller överklagad taxering.⁹⁰ För att inkomstminskningen ska beaktas krävs dock att den utgör mer än 15 procent av inkomsten. Nedsättning kan även ske om det finns synnerliga skäl, t.ex. om låntagarens uppehälle betalas med försörjningsstöd. Om det gamla studielånet inte är betalt i sin helhet när låntagaren fyller 65 år ska lånet avskrivas.⁹¹

Eftersom återbetalningen av det nya studielånet inte kopplas till inkomsten utan återbetalningstiden sker en inkomstprövning först om en eventuell nedsättning av årsbeloppet är aktuell. Det förekommer därför en viss inkomstprövning även i det nya studiemedelssystemet. Inkomstbegreppet är i princip detsamma som för det gamla lånet och inkomsten beräknas utifrån inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital.⁹² Nedsättningen fastställs genom att låntagaren beräknar den inkomst som uppkommer under betalningsåret och Centrala studiestödsnämnden beviljar en preliminär nedsättning. Därefter kontrolleras inkomsten i efterhand när taxeringen är fastställd. Det är den inkomst som låntagaren får

⁸⁷ 4 kap. 7–8 §§ NssL.

⁸⁸ Se 4 kap. NssL.

⁸⁹ Se 4 kap. 13 § NssL.

⁹⁰ 8 kap. 6 § GssL (1973:349)

⁹¹ Se CSN, 1998. 8 kap. 6–12 §§ NssL samt CSNFS 1995:32 (2§)

⁹² Se 3 kap. 16–20 §§ NssL.

under taxeringsåret som ligger till grund för eventuell nedsättning. Prövningen görs genom en prognos om inkomst som kontrolleras i efterhand mot den taxerade inkomsten.⁹³

Vid återbetalning av studiemedlet tas förutom den sammanlagda inkomsten även hänsyn till förmögenhet i det nya studiemedelssystemet. År 1989 slopades tidigare bestämmelser om att beakta förmögenhet vid återbetalning. Dessförinnan kunde nämligen egen förmögenhet reducera andra förmåner och avkastning från förmögenheten lades på inkomsten, som i sin tur reducerade studiemedlen. Eftersom förmögenheten påverkade studiesociala förmåner ansågs dock en ytterligare prövning vid återbetalning vara oskälig. Svårigheterna att ta ställning till om förmögenheten var realiserbar eller inte skulle därmed upphöra om avseende inte togs till förmögenhet.⁹⁴ Det kan därför tyckas förvånande att hänsyn återigen tas till förmögenhet när det gäller återbetalning av studielån. Motivet uppges vara en markering av principen om att lånet ska betalas tillbaka och därigenom minskas risken för subventioner i lånesystemet genom avskrivningar.⁹⁵ De svårigheter beträffande förmögenhetshänsyn som identifieras i samband med omläggningen av studiemedlen år 1989 har inte uppmärksamats. För låntagaren blir förmögenheten aktuell om låntagaren utnyttjar den trygghetsregel som ger möjlighet till nedsättning av årsbeloppet. Nedsättning innebär att återbetalningen inte får uppgå till mer än fem procent av inkomsten under året. Det gäller dock endast till dess att låntagaren fyller 50 år. Därefter kan årsbeloppet endast nedsättas motsvarande sju procent av inkomsten. Det är när låntagaren passerat 50 år som viss del av den skattepliktiga förmögenheten läggs till inkomsten.⁹⁶

Till skillnad från de äldre lånen avskrivs inte obetalt lån automatiskt när låntagaren fyller 65 år. Som påpekats är huvudprincipen i det nya studiemedelssystemet att låntagaren ska betala tillbaka lånet till staten. Inte desto mindre finns det dock några möjligheter till avskrivning även i det nya systemet. Avskrivningsmöjligheten uppkommer när låntagare fyller 67 år. Det ska påpekas att när den ursprungliga återbetalningstiden är slut ska eventuell resterande skuld betalas. Så möjligheten till avskrivning är i praktiken inte särskilt stor.⁹⁷

Sammantaget är inkomstbegreppet för återbetalning av studiemedel det samma som för beviljning av lån. Jag återkommer därför till en jämförelse mellan inkomstbegreppen efter genomgången av beviljning i avsnitt 8.4.2.

⁹³ 4 kap. 14–17 §§ NssL.

⁹⁴ Prop. 1987/88:116, s. 36.

⁹⁵ Prop. 1999/2000:10, s. 116.

⁹⁶ Se 4 kap. 14 §§ NssL.

⁹⁷ 4 kap. 21 § och 24 § NssL.

8 Förmåners inkomstbegrepp

Ersättningar som utgår vid försörjningshinder ska helt eller delvis täcka inkomstbortfallet. En viktig uppgift är därför att fastställa vilken inkomst som ska täckas. Som tidigare konstaterats innebär ett samband mellan förmåner och avgifter att de inkomster som ligger till grund för förmånerna också ska utgöra grund för avgifterna. Analysen av inkomstbegreppen i socialavgiftsrätten och skatterätten som genomförts i kapitel sju utökas i detta kapitel med en utredning och jämförelse av de socialförsäkringsrättsliga inkomstbegreppen.

De socialförsäkringsförmåner som granskas är de som återfinns i livscykelperspektivet i kapitel fem och som finansieras genom de avgifter som studerats i kapitel sju. Inkomstbegreppen baseras därmed på inkomstbortfallsprincipen.

8.1 Sjukpenninggrundande inkomst – SGI

Sjuk- och föräldraförsäkringen grundar ersättningen på det inkomstbortfall som den försäkrade får av försörjningshinder som sjukdom eller föräldraledighet. Det inkomstbortfall som täcks grundas på den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI). SGI är ett beräkningsunderlag för vissa arbetsbaserade förmåner som betalas ut per dag.¹

Fastställd SGI är en förutsättning för att den försäkrade ska omfattas av delar av socialförsäkringen. Inom sjukförsäkringen krävs att den försäkrade har fastställd SGI och en faktisk inkomst av eget arbete.²

SGI är årlig inkomst av pengar som en försäkrad kan antas komma att få tills vidare för eget arbete här i landet i egenskap av antingen arbetstagar i allmän tjänst, arbetstagar i enskild tjänst eller på annan grund.³

¹ Den sjukpenninggrundande inkomsten utgör underlag för fastställande av sjukpenning, föräldrapenning, arbetsskadeersättning, rehabiliteringsersättning och närstående-penning. Se närmare AFL.

² Viss SGI-skyddad tid finns i försäkringen vid förvärvsavbrott, t.ex. på grund av graviditet och vård av barn, sjukdom, arbetslöshet eller studier.

³ Det kan nämnas att en liknande formulering återfinns i förslaget till den första sjukförsäkringen från 1946, se SOU 1944:15, s. 210.

Det görs vidare en åtskillnad mellan inkomst av anställning (arbetstagares inkomst) och inkomst av annat förvärvsarbete (övrig förvärvsinkomst).⁴

Den försäkrade lämnar själv in uppgifter om den sjukpenninggrundande inkomsten till försäkringskassan som beräknar inkomsten för det kommande året. SGI beräknas för framtiden och inkomsten följer därför löneutvecklingen inom det område där den försäkrade arbetar. Detta avser dock endast den generella löneutvecklingen.⁵ Hela SGI-systemet baseras på att den anmälda inkomsten huvudsakligen periodiseras över årets alla dagar oavsett hur den försäkrade faktiskt arbetar.⁶

Utgångspunkten för att bestämma det sjukpenninggrundande inkomstbegreppet tas i arbetstagardefinitionen och beräkningsunderlaget till inkomst av pengar. Av vikt är även hur uppskattningen av varaktig inkomst görs.

8.1.1 Arbetstagarbegreppet

Med inkomst av förvärvsarbete avses antingen inkomst av anställning eller inkomst av annat förvärvsarbete. Inkomst av anställning uppkommer för arbetstagare i enskild eller allmän tjänst, medan andra arbetsinkomster hänförs till annat förvärvsarbete.⁷ Vad som betraktas som förvärvsarbete eller avlönad anställning är inte definierat i lagen om allmän försäkring. Förvärvsarbete torde dock vara avlönat arbete medan icke förvärvsarbete avser oavlönat arbete.⁸ Skillnaden mellan inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete är att den förra avser arbete som utförts av en arbetstagare.

Gränsdragningen utgår från en tolkning av arbetstagarbegreppet som inte definieras i lagtexten.⁹ Arbetstagarbegreppet inom socialförsäkringen är dock i huvudsak detsamma som det socialavgiftsrättsliga begreppet. Ur socialförsäkringsrättsligt perspektiv finns det två bedömningsmeto-

⁴ 3 kap. 2 § AFL.

⁵ Se RFFS (1981:5).

⁶ Märk dock 3 kap. 10 § AFL. Se Westerhäll, 1985, s. 36.

⁷ Annat förvärvsarbete brukar avse egna företagare. Märk dock företagares anställning i sitt eget företag som kan vara att jämställa med arbetstagare. Detta gäller i företag drivna i aktiebolagsform, se närmare FÖD:s dom 19911022 mål nr 657/91. Det varierar om uppdragstagaren betraktas som anställd eller egen företagare. En uppdragstagare är den som utför arbete för annans räkning utan att något anställningsförhållande föreligger. Om lönen i pengar uppgår till minst 1 000 kronor per år fram en och samma uppdragsgivare beräknas detta in i SGI. Men om detta tillkommer en uppdragstagare i dennes näringsverksamhet utgör det inte SGI-underlag för arbetstagare. Här är avsikten med uppdraget avgörande.

⁸ Westerhäll, 1985, s. 19 f.

⁹ Någon definition av arbetstagare eller arbetsgivare finns i varken lagen om allmän försäkring, lagen om inkomstgrundande ålderspension eller socialavgiftslagen.

der för att fastställa vem som kan betraktas som arbetstagare. En metod innebär en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Bedömningen görs genom en tolkning av avtalet mellan parterna, arbetskraftens användning och den sociala situationen. Den andra metoden är en schabloniserad bedömning med utgångspunkt i det som betraktas som normalt inom en yrkesgrupp eller en viss kategori av arbete.¹⁰ Det är framförallt den schabloniserade modellen som använts inom socialförsäkringens område, beroende på den stora mängden av ärenden som hanteras.¹¹ I ett rättsfall från år 1981 konstaterade Försäkringsöverdomstolen vikten av att finna generella presumtionsmetoder för att kunna göra bedömningar av schabloniserad art.¹² Målet avgjordes i plenum men domslutet var inte enhälligt. Minoriteten uttalade att generaliseringar ska göras med utgångspunkt i vad som får anses vara normalt för en viss yrkeskategori. Går det inte att finna vad som är normalt för en yrkeskategori bör domstolen avstå från detta. En alltför grovt tillyxad schablon skulle endast leda till ett alltför specifikt arbetstagarbegrepp inom socialförsäkringsrätten. Ett begrepp som inte skulle vara tillämpligt inom andra rättsområden. I ett senare rättsfall från år 1997 har regeringsrätten konstaterat att arbetstagarbegreppet inte heller definierades i sjuklönelagen. Liksom tidigare fick detta fastläggas i rättstillämpningen med utgångspunkt i den civilrättsliga begreppsbestämningen.¹³ Fallet gällde om en företagsledare som arbetade som VD och tillika ägde samtliga aktier i bolaget kunde betraktas som arbetstagare. Genom en helhetsbedömning av avtalet mellan parterna och övriga omständigheter i målet fastslog domstolen att företagsledaren kunde betraktas som arbetstagare. Efter F-skattsedelns införande år 1993 har dock möjligheten att bedöma om den försäkrade är arbetstagare förenklats i många avseenden.

Den som utövar idrott och får ersättning för detta kan betraktas som arbetstagare.¹⁴ Ersättningar i samband med idrottslig verksamhet beskattas i allmänhet såsom inkomst av tjänst. Endast i undantagsfall sker beskattning enligt de regler som gäller för inkomstslaget näringsverksamhet. Inkomster från idrottsutövning i lagsporter betraktas som inkomst och ingår därför i SGI.¹⁵ Till näringsverksamhet räknas sådan idrottslig

¹⁰ Westerhäll, 1985, s. 23–29.

¹¹ Redan vid införandet av lagen om allmän försäkring underströk departementschefen det oundvikliga i att schabloniserade bedömningar skulle få stor betydelse inom socialförsäkringen. Se prop. 1962:90, s. 326.

¹² FÖD 1981:23

¹³ Se RÅ 1997 not 221.

¹⁴ Svenström, 1992, s. 218.

¹⁵ Prop. 1990/91:76, s. 9. Se RÅ85 1:39. Uppkommer inkomsten hos utövare som inte tillhör lagidrotter är inkomsten att betrakta som inkomster av annat förvärvsarbete. Det

utövning som har karaktär av yrkesmässighet, d.v.s. präglas av vinstsyfte, varaktighet och självständighet. Omständigheter som att idrottsutövaren har anställd personal eller att företag används för den idrottsliga verksamheten kan innebära att ersättningar m.m. räknas som inkomst av näringsverksamhet. Detsamma är fallet om verksamheten kräver omfattande och dyrbar utrustning. Det som avgör om inkomsten är förmånsgrundande eller inte beror på inkomstens storlek. Är ersättningen ringa eller inte av den storleken att den bidrar med en stor del till den försäkrades försörjningen betraktas den som icke förmånsgrundande hobbyinkomst.¹⁶

Det bör dock understrykas att sjuklönelagens arbetstagarbegrepp utgår från det civilrättsliga begreppet. Sjuklönen förutsätter ett anställningsförhållande av viss omfattning och uppdragsgivare samt egenföretagare omfattas därför inte av sjuklönelagens bestämmelser.¹⁷

”Någon legal definition av arbetsgivar- eller arbetstagarbegreppen föreslås inte med hänsyn till de svårigheter som i andra sammanhang visats sig förbundna med en sådan. I de flesta fall torde det vara enkelt att fastställa om ett anställningsförhållande föreligger. Uppkommer tvist i frågan får den avgöras efter vedertagna arbetsrättsliga principer.”¹⁸

8.1.2 Inkomst i pengar

Ersättningar som baseras på sjukpenninggrundande inkomst är en kompensation för förlorad arbetsinkomst och därför ingår endast arbetsinkomster i underlaget. Med inkomst avses lön i pengar eller andra ersättningar i pengar, t.ex. ackordsersättning, arvoden, OB-tillägg, provision, drickspengar.¹⁹ All penningersättning som utbetalas av arbetsgivaren ingår dock inte i den sjukpenninggrundande inkomsten. Dit räknas bl.a. olika former av kostnadsersättningar. Eftersom kostnadsersättningen vanligtvis utgår för att täcka arbetstagarens kostnader som endast uppkom-

kan jämföras med konkurrensrättens betraktande av professionella idrottsutövare. Riksskatteverkets rekommendationer avseende vilka inkomster från ideella föreningar som ska betraktas som inkomst av tjänst har betydelse också i detta sammanhang. RSV S 1995:26, s. 4 ff.

¹⁶ Se RÅ84 1:100 I-II. Ersättning till ishockeydomare, ungdomstränare och materialförvaltare ansågs utgå från hobbyverksamhet och gav därigenom inte upphov till något arbetstagar- eller uppdragstagarförhållande.

¹⁷ Ds 1999:19, s. 90 och prop. 1990/91:181, s. 38 ff.

¹⁸ Prop. 1990/91:181, s. 39.

¹⁹ Beräkningen av den försäkrades inkomst flyttades i huvudsak i oförändrad skick från sjukförsäkringslagen (lag 1947:1 om allmän sjukförsäkring) till lagen om allmän försäkring år 1963 (se prop. 1962:90, s. 339 f.). Därefter har endast mindre justeringar gjorts i inkomstbegreppet genom lagändringar och praxis.

mer i samband med arbetet, motiverades undantaget med försäkringens syfte. Sjukförsäkringen avser att täcka det inkomstbortfall som uppstått medan kostnadsersättningen avser att täcka en kostnad i arbetet. Kostnaden skulle dock inte ha uppkommit om den försäkrade varit arbetsoförmögen och därför ingår ersättningen inte i underlaget.²⁰ Om en statligt anställd arbetstagare utför arbete utomlands och får lönetillägg för ökade levnadsomkostnader inräknas detta inte i underlaget. Inte heller det som skatterettsligt räknas som inkomst av tjänst och avser utdelningar eller kapitalvinster ur fåmansföretag eller handelsbolag.²¹ För arbetstagare som bibehåller lön under utbildning kan inkomsten betraktas som lön för eget arbete.²² Anordnar arbetsgivaren själv utbildningen är bedömningen avhängig av om den studerande är en del i det offentliga skolsystemet eller inte.²³ Avgångsvederlag eller andra ersättningar som är undantagna skyldighet att betala arbetsgivaravgifter ingår inte heller i den sjukpenninggrundande inkomsten eftersom dessa inte har för avsikt att täcka förlorad inkomst.²⁴

Skattepliktiga förmåner utöver lön i pengar, t.ex. fri bil, ingår inte i beräkningsunderlaget för sjukpenning. Vid tillkomsten av lagen om allmän försäkring ingick värdet av naturaförmåner för kost och bostad i inkomsten.²⁵ I slutet av 1970-talet infördes också värdet av bilförmånen i beräkningsunderlaget.²⁶ En breddning av skattebasen var önskvärd och en översyn av bl.a. socialavgifterna gjordes.

”I det moderna välfärdssamhället, där den offentliga verksamheten är omfattande och ambitionerna i fråga om inkomstöverföringarna stora, måste alla inkomsttagarna delta i finansieringen av den offentliga sektorn genom att betala skatt.”²⁷

I utredningen som föregick lagändringen konstaterades att en allt vanligare företeelse på arbetsmarknaden var att arbetstagaren fick förmånen

²⁰ Prop. 1995/96:209, s. 36.

²¹ Se 3 kap. 2 § st. 1 AFL som hänvisar till 10 kap. 3 § p. 1–3 IL samt uppräknningen i 3 kap. 2a § AFL, där vissa inkomster hänförs till inkomster av annat förvärvsarbete.

²² Se t.ex. FÖD 1986:1 och FÖD mål nr 1579/81 (1982-01-12).

²³ Se FÖD mål nr 318/82.

²⁴ Se 1 § st. 1–5 lag (1990:659) om särskild löneskatt. I stället för arbetsgivaravgifter utgår särskild löneskatt.

²⁵ Naturaförmånerna kost och bostad övertogs från lagen om allmän sjukförsäkring. Motivet till att förmånerna ingick i den allmänna sjukförsäkringen var att hemmahörande vuxna barn, framförallt inom jordbruken, annars skulle behandlas orättvist. Trots risken för överförsäkring ansågs det mindre tilltalande att försäkra dessa vuxna barn annorlunda än lejd arbetskraft. Se SOU 1944:15, s. 213.

²⁶ Ändring i AFL genom SFS 1976:650.

²⁷ SOU 1977:86, s. 335.

att nyttja en av arbetsgivaren tillhörig bil istället för högre lön.²⁸ Förmånen inräknades därför i underlaget för arbetsgivaravgifter bl.a. för att åstadkomma en likabehandling mellan arbetstagare och egenföretagare.²⁹ Som en konsekvens av att förmånsvärdet ingick i avgiftsunderlaget infördes det också i förmånsunderlaget.³⁰ Både i utredningen och i propositionen framhölls att principiellt sett borde samtliga naturaförmåner läggas som underlag till arbetsgivaravgifter men att det skulle ge upphov till betydande praktiska svårigheter.³¹ Naturaförmån av bil innebar en förmån i form av helt eller delvis fri bil som tillhandahölls den anställde av arbetsgivaren och förmånen gällde oavsett om arbetsgivaren ägde bilen eller disponerade över den på annan grund.³² Värdet av bilförmånen fastställdes med ett schablonvärde som utgick från bilens värde och körsträcka.³³

År 1997 slopades alla naturaförmåner som underlag till den sjukpenninggrundande inkomsten. Motivet var att den försäkrade fick en högre kompensation vid sjukdom än vad som var avsett, oavsett om förmånen bibehölls eller inte under sjukdomstiden.³⁴ Någon motsvarande reduktion av beräkningsunderlaget för arbetsgivaravgifterna gjordes inte. När bilförmånen infördes i beräkningsunderlaget till arbetsgivaravgiften gjordes det huvudsakligen för att bredda skattebasen. Förmånsunderlaget ökades med samma värde som en konsekvens av avgiftsunderlagets höjning. Det kan ses som ett uttryck för lagstiftarens strävan att upprätthålla ett samband förmåner och avgifter i socialförsäkringen. Sambandet försvagades när förmånsunderlaget reducerades. Semesterlön och semesterersättning får inte medräknas till högre belopp än vad som motsvaras av ersättning i lön om arbete utförts under den aktuella ledigheten.³⁵ Även den begränsningen gjordes med motiveringen den försäkrade annars skulle bli överkompenserad.

8.1.3 Uppskattade varaktig inkomst

Vid fastställandet av den sjukpenninggrundande inkomsten görs en prognos av den försäkrades inkomst. Det som är betydelsefullt för prognosen är de faktiska omständigheter som gäller vid beslutstillfället och

²⁸ Se SOU 1977:86, s. 363.

²⁹ Fri bil i rörelse beskattades redan för egenföretagaren och ingick därför i egenavgiftsunderlaget.

³⁰ Prop. 1978/79:202, s. 40.

³¹ SOU 1977:86, s. 363 och prop. 1978/79:202, s. 40.

³² Prop. 1978/79:202, s. 42.

³³ SOU 1977:86, s. 363.

³⁴ Se närmare prop. 1995/96:209, s. 35 f. och SFS 1996:1063.

³⁵ Begränsning infördes i samband med förändringen av beräkningsunderlaget. Se SFS 1996:1063.

att dessa kan antas bestå i framtiden. Även omständigheter som inträffat före beslutet kan vara av betydelse.³⁶

Inkomsten måste vara stadigvarande och den försäkrade förväntas ha för avsikt att arbeta. Varaktighet innebär att inkomster av eget arbete ska utgå under minst sex månader i följd eller genom ett årligt återkommande arbete.³⁷ Inkomst av stadigvarande natur medräknas i SGI även om den inte uppfattas som inkomst av huvudsyssla, förutsatt att den fyller kraven om varaktighet och avsikt. Tillfälliga arbetsinkomster medräknas däremot inte i SGI. Om de tillfälliga inkomsterna är stadigvarande återkommande kan de dock ingå i underlaget till SGI.³⁸ Det innebär att övertidsarbete som är varaktigt återkommande utgör en del av den sjukpenninggrundande inkomsten.³⁹

Den försäkrades arbetsmarknadsanknytning är mycket central när inkomstunderlaget ska fastställas. I bedömningen är avsikten att arbeta tills vidare viktig. Avsikten ska vara att arbeta i minst sex månader. Även om den försäkrade fått ett arbete som inte sträcker sig till sex månader kan SGI ändå fastställas förutsatt att den försäkrades avsikt är att arbeta i minst sex månader.⁴⁰ Inkomster från årligen återkommande arbete som projekt- och säsongsanställningar kan också ingå i underlaget genom att inkomsterna omräknas till årsinkomst.⁴¹ Avgörande är om den försäkrade inträtt i arbetslivet och har för avsikt att fortsätta arbeta. Sammantaget är anställningens varaktighet, omfång och anställningsform viktiga faktorer vid bedömningen. Enbart ett påstående avseende omfattningen av tänkt framtida arbete utgör ingen grund för att fastställa ny sjukpenninggrundande inkomst.⁴² Vid olika förvärvsbrott som t.ex. studier, arbetslöshet eller föräldraledighet är arbetsmarknadsanknytningen och förvärvsavsikten därför betydelsefull.⁴³

³⁶ Westerhäll, 1985, s. 239 f.

³⁷ Se 1 § RFFS 1998:12.

³⁸ Minst två år efter varandra måste de tillfälliga inkomsterna återkomma. Ds 1999:19, s. 76.

³⁹ Se RÅ 1999 not 162. Målet gällde fastställande av livränteunderlaget i arbetsskadeförsäkringen. Återkommande övertidsersättning ansågs ingå i underlaget till sjukpenningen och därmed i underlaget till livräntan enligt arbetsskadeförsäkringen.

⁴⁰ Se FÖD 1981:6 och FÖD 1986:59 I de båda rättsfallen är principen om avsikten att fortsätta förvärvsarbete central trots att anställningstiderna varit kortare än sex månader. I det senare fallet lades ett vikariat på tre månader till grund för SGI.

⁴¹ Se bl.a. FÖD 1985:10, som avsåg en säsongsanställning.

⁴² Se bl.a. RÅ 1997 not 30 och FÖD 1994:25. Båda målen gällde livränteersättning enligt arbetsskadeförsäkringen.

⁴³ Se närmare Westerhäll, 1985. Här beskrivs utförligt vilka faktorer som ligger till grund för bibehållande av den sjukpenninggrundande inkomsten vid olika typer av förvärvsbrott.

Beräkningen av inkomsten görs som sagts genom ett antagande eller en prognos om den framtida inkomsten. Det är den årliga inkomsten som beaktas och prognosen gäller därför ett år framåt. Eftersom bedömningen baseras på årlig inkomst medför det att tillfälliga variationer eller ändringar inte påverkar SGI. Prövningen utgår ifrån ett antagande vilket medför det att den uppgivna inkomsten i självdeklarationen inte är avgörande för bedömningen, eftersom den avser redan intjänad inkomst. En jämförelse med den taxerade inkomsten företas dock om den försäkrades aktuella inkomst inte är känd.⁴⁴ Inkomsttaxeringen får därmed en viss betydelse för fastställandet av den sjukpenninggrundande inkomsten. Taxerad inkomst avviker dock på ett flertal punkter från sjukpenninggrundande inkomst.

I lagen om allmän försäkring definieras inkomst av annat förvärvsarbete genom ett motsatsslut från inkomst av anställning. Det som inte anses vara inkomst av anställning ur socialförsäkringsrättsligt perspektiv är därmed inkomst av annat förvärvsarbete. Har den försäkrade blandad inkomst från både anställning och annat förvärvsarbete ska i första hand anställningsinkomsten läggas till grund för den sjukpenninggrundande inkomsten. Därefter adderas inkomsten från annat förvärvsarbete upp till sjukförsäkringens tak som uppgår till sju och ett halvt basbelopp. Inkomster däröver beaktas inte vid fastställandet av sjukpenningen.⁴⁵ För att inkomsten ska ingå i beräkningen för sjukpenninggrundande inkomst måste den överstiga 1 000 kronor från en och samma utbetalare.⁴⁶

8.1.4 Ändring av sjukpenninggrundad inkomst⁴⁷

Arbetsinkomster som ligger till grund för sjukpenninggrundande inkomst kan av olika skäl ändras. Inkomsten kan öka eller minska varvid den fastställda sjukpenningen omprövas. Även om inkomsten har minskat finns det situationer när detta inte påverkar SGI. Det kallas för SGI-skyddad tid. Vid bl.a. studier eller barnledighet får den sjukpenninggrundade inkomsten inte sänkas av den anledningen.⁴⁸ Alla typer av studier medför dock inte rätt till SGI-skyddad tid. Ett rättsfall från år 1998 rörde en kvinna som fått en provanställning vid Karolinska insti-

⁴⁴ Se 3 kap. 2 § 3 st. AFL.

⁴⁵ Se 3 kap. 2 § 1–2 st. AFL.

⁴⁶ 3 kap. 2 § AFL.

⁴⁷ Jag kommer endast mycket kortfattat beröra delar av ämnesområdet p.g.a. den avgränsning jag valt för avhandlingsarbetet. För närmare studier avseende vilande SGI-tid m.m. se Westerhäll, 1985.

⁴⁸ Se 3 kap. 5 § AFL.

tutet för att senare antas till forskarutbildning.⁴⁹ Under provtiden utgick ett stipendium från ett privat företag. Kvinnan yrkade att stipendiet skulle jämföras med studiemedel och utbildningsbidrag till doktorander. Regeringsrätten ansåg dock att uppräkningsbidraget i lagtexten avseende de typer av bidrag som medgav bibehållen SGI var uttömmande. Domstolen menade att det saknades utrymme att i strid med lagregelns ordalydelse utsträcka tillämpningen att omfatta detta fall. Under den skyddade tiden får den sjukpenninggrundande inkomsten anpassas efter den löneutveckling som den försäkrade skulle ha haft om denne förvärvat arbetat.⁵⁰

8.1.5 Inkomstbegreppet för sjukpenninggrundande inkomst

Det sjukpenninggrundande inkomstbegreppet är begränsat i relation till de inkomstskatterättsliga och socialavgiftsrättsliga inkomstbegreppen. Sjukpenninggrundande inkomst liknar ett källteoretiskt inkomstbegrepp eftersom inkomsten måste vara varaktig eller årligt återkommande och tillfälliga inkomster inte beaktas. Inkomsten betraktas som tillfällig om den som huvudregel inte uppkommer genom eget arbete i minst sex månader.

Inkomstbegreppet för sjukpenninggrundande inkomst kan jämföras med både inkomstskatterätten och socialavgiftsrätten. Görs jämförelsen mellan begreppen inkomst av anställning i den sjukpenninggrundande inkomsten och inkomstskattelagens inkomst av tjänst framträder stora skillnader.⁵¹ Inkomstbegreppet inom skatterätten är som tidigare nämnts till sin karaktär ett nettobegrepp genom att inte bara intäkten bestäms utan även kostnadsavdrag görs. I bestämningen av sjukpenninggrundande inkomst saknas lagstöd för kostnadsavdrag. Lagtextens ordalydelse talar närmast emot kostnadsavdraget till skillnad mot inkomstskattelagen som uttryckligen medger en möjlighet för avdraget.⁵² En vedertagen princip för beräkningen av SGI anses dock vara att kostnader för inkomstens förvärvande beaktas. I praktiken torde något kostnadsavdrag sällan göras om inte kostnaderna är av större omfattning.⁵³ En annan avvikelse från inkomstskatterätten är att förmåner eller andra värden utöver pengar inte ingår i sjukpenninggrundande inkomst. Inkomster från socialför-

⁴⁹ Se RÅ 1998 ref 36.

⁵⁰ 3 § RFFS 1998:12.

⁵¹ Se 10–12 kap. IL.

⁵² 3 kap. 2 § AFL. Se 12 kap. 1 § IL beträffande inkomstslaget tjänst och den generella rätten till kostnadsavdrag.

⁵³ Se Lundberg och Malm, 1974, s. 46 och FÖD målen 1167/87 och 665/92 samt RFV anser 1997:6.

säkringen, t.ex. sjukpenning och föräldrapenning ingår inte heller i SGI.⁵⁴ Det skatterättsliga inkomstbegreppet tjänst kopplas inte heller lika hårt till principen om att ersättningen utgår p.g.a. eget arbete som den sjukpenninggrundande inkomsten gör eftersom bl.a. olika kapitalutdelningar från fåmansföretag, pensionsutbetalningar och hobbyinkomster ingår i tjänsteinkomsten.⁵⁵ Det går följaktligen inte att beräkna den sjukpenninggrundande inkomsten genom att använda den taxerade inkomsten.

Sker en mer begränsad jämförelse mellan endast förmåner och avgifter märks att sjukpenninggrundande inkomst har ett mer avgränsat omfång än inkomstbegreppet för arbetsgivaravgifter. Begränsningarna i förmånsunderlaget beträffande bl.a. kostnadsersättningar iakttas inte avseende avgifterna och inkomster som består av annan ersättning än pengar, tillfälliga inkomster eller t.ex. semesterersättning ingår i avgiftsunderlaget.⁵⁶

Sammantaget är det stora skillnader mellan SGI och de andra två inkomstbegreppen. Det förmånsrättsliga inkomstbegreppet bygger på en framtida uppskattad inkomst medan de andra bygger på en redan intjänad inkomst. I begreppet inkomst av förvärvsverksamhet ingår alla tjänsteinkomster vilket inkluderar inkomster från anställning, uppdrag eller annan inkomstgivande verksamhet som inte utgör näringsverksamhet. Det avgiftsrättsliga inkomstbegreppet inbegriper alla inkomster som motsvarar ersättning av arbete. Någon begränsning av underlaget genom att inkomsten måste vara varaktig eller stadigvarande finns inte. Även den sjukpenninggrundande inkomsten grundas på ersättning av arbete men innehåller en hel mängd inskränkningar.

Utformningen av den sjukpenninggrundande inkomsten tycks vara konsekvent med sjukförsäkringens syfte att träda istället för inkomsten vid sjukdom. Avgiftens utformning stämmer dock inte överens med försäkringens utformning eftersom inkomster som inte är förmånsgrundande ändå utgör underlag för avgifter.

8.2 Pensionsgrundande inkomst – PGI

Pensionsförsäkringen innehåller bestämmelser från två olika pensionsystem. Den allmänna tilläggspensionen (ATP) har inarbetats i den nya ålderspensionen och folkpensionen har ersatts av garantipensionen. Den pensionsgrundande inkomsten ligger till grund för både den gamla

⁵⁴ Se bland annat 11 kap. 30–31 §§ IL.

⁵⁵ Se 10 kap. IL.

⁵⁶ Se 2 kap. 3 § NSAL.

tilläggs pensionen och den nya inkomstgrundande ålderspensionen och garantipensionen. Den sistnämnda fungerar som ett grundbidrag och utgår när den försäkrades inkomstpension inte uppgår till visst garantibelopp. Inkomstunderlaget i den inkomstgrundande pensionen utgör grunden för beräkningen om garantipensionen ska utgå. Därtill kommer även andra pensionsbelopp, t.ex. änkepension. Ersättning ur garantipensionen är beroende av inkomst och civilstånd.⁵⁷

Begreppet pensionsgrundande inkomst infördes i samband med ATP-reformen.⁵⁸ Inkomster av anställning eller inkomster av annat förvärvsarbete är förmånsgrundande.⁵⁹ Inkomstbegreppet inom ATP-systemet baseras på de inkomster, från ett basbelopp upp till sju och ett halvt basbelopp, som är pensionsgrundande. I den nya inkomstpensionen beräknas inkomsten från "första krona" men med samma tak om sju och ett halvt basbelopp. Skillnaden beror på att i det gamla systemet utgick folkpensionen till alla som en grundpension och tilläggs pensionen lades på. I det nya systemet betalas först inkomstpension ut och om den inte uppgår till en viss garanterad nivå utfaller garantipensionen. Reglerna om vilka inkomster och förmåner som är förmånsgrundande överfördes i princip med oförändrad innebörd till det nya reformerade pensionssystemet.⁶⁰ I motiven till ATP-reformen underströks principen att endast förvärvsinkomster ska vara pensionsgrundande. Förmögenhetsinkomster ingår därmed inte i förmånsunderlaget. Andra begränsningar bestod i att förvärvsinkomsterna skulle intjänas när den försäkrade var mellan 16–64 år och att vissa mindre inkomster inte medräknas. Pensionsförmånen bestämdes utifrån de 15 bästa inkomståren av totalt 30 år.⁶¹ Motsvarande begränsningar återfinns inte i det nya pensionssystemet eftersom ett syfte

⁵⁷ För den som är ogift och saknar inkomstgrundande ålderspension eller vars pension understiger 1,26 gånger prisbasbeloppet utgår garantipensionen med 2,13 gånger prisbasbeloppet, enligt 4 kap. 4 § lagen om garantipension. Detta gäller för den som är född år 1938 eller senare. Garantipensionen upphör för den som är ogift när 48 procent av den försäkrades inkomster överstiger 0,87 gånger prisbasbeloppet. Prisbasbeloppet för år 2003 är 38 600 kronor. Det innebär att överstiger inkomsterna ca 70 000 kronor för utgår inte garantipension. Se 4 kap. 5 § lagen om garantipension.

⁵⁸ Se prop. 1959:100, s. 57 ff.

⁵⁹ Se 2 kap. 1 § LIP.

⁶⁰ Prop. 1997/98:151, s. 191 f. Tidigare fanns reglerna om den pensionsgrundande inkomsten i 11 kap. AFL och lagen (1959:551) om beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen om allmän försäkring. Bestämmelserna finns numera i 2 kap. 18–22 §§ LIP.

⁶¹ Prop. 1959:100, s. 57 f. Den högsta möjliga ATP:n som utgick enligt den gamla pensionen var 3,9 basbelopp per år och hel pension uppgick till ca 60 procent av genomsnittsinkomsten för de 15 bästa åren.

med den nya pensionen var att i högre grad understryka sambandet mellan inkomst och förmån.

”I det reformerade ålderspensionssystemet kommer sambandet mellan inkomster och pensionsförmåner att vara tydligt. Varje inkomst som är pensionsgrundande skall påverka den inkomstrelaterade pensionen.”⁶²

8.2.1 Livsinkomstprincipen

I den nya försäkringen ska hela livets inkomst ligga till grund för pensionsförmånen. Inkomster uppkomna från det år den försäkrade fyller 16 år och till dess att pensionen uttas inkluderas.⁶³ Härmed blir hela livets inkomst pensionsgrundande och inte bara 30 år av de yrkesverksamma åren. Livsinkomstprincipen innebär därmed att det inte spelar någon roll när inkomsten intjänats under förvärvstiden.⁶⁴

I motiven till den nuvarande pensionsförsäkringen diskuterades olika avsteg från livsinkomstprincipen genom att ge vissa grupper en särskild kompensation för minskad pensionsrätt. Det befarades dock att alltför många avsteg skulle urholka principen och därmed rubba grundtanken med pensionssystemet. Vidare ansågs varje särreglering av förmåner innebära ett avsteg från finansieringsprincipen. Den grundades på att kompensationen måste finansieras med avgifter från staten, andra försäkringssystem eller med allmänna skattemedel.⁶⁵ Som redan framgått tas dock viss hänsyn till några grupper i pensionssystemet. Detta gäller förvärvsavbrott p.g.a. barnår, studier eller plikttjänstgöring samt sjuk- eller aktivitetsersättning. Utöver pensionsgrundande förvärvsinkomster och sociala ersättningar som t.ex. sjukpenning, tillkommer därför vissa fiktiva inkomster som ska vara pensionsgrundande. Dessa kallade pensionsgrundande belopp och behandlas närmare i avsnitt 8.2.3.

8.2.2 Inkomst i pengar och annan skattepliktig förmån

Pensionsgrundande inkomst är inkomster av anställning och inkomster av annat förvärvsarbete. Det är summan av den försäkrades inkomster av anställning och annat förvärvsarbete under ett år som utgör den försäkrades pensionsgrundande inkomst det året. I denna framställning behandlas inte begreppet inkomster av annat förvärvsarbete.

⁶² Prop. 1993/94:250, s. 209.

⁶³ Se 2 kap. 2 § LIP. Notera dock att den undre åldersgränsen om 16 år försvinner år 2004.

⁶⁴ Prop. 1997/98:151, s. 162. 2 kap. 2 § LIP.

⁶⁵ Prop. 1993/94:250, s. 100 f. och prop. 1997/98:151, s. 195.

Den pensionsgrundande inkomsten fastställs endast om inkomsten överstigit 42,3 procent av det för intjänandeåret gällande prisbasbelopp.⁶⁶ Försäkringen har ju dessutom en takbegränsning. Skattemyndigheten beräknar den pensionsgrundande inkomsten på grundval av den taxerade inkomsten.⁶⁷ Den rättsliga bedömningen som görs inom inkomstskatterätten för att avgöra om en inkomst är skattepliktig eller inte ligger till grund för beräkningen av den pensionsgrundande inkomsten. Detsamma avser den uppskattning av inkomsternas storlek som görs inom inkomstbeskattningen. Skattepliktiga förmåner ska baseras på förmånernas sammanlagda värde vid inkomstberäkningen till pensionsunderlaget liksom inom inkomstbeskattningen.⁶⁸ Däremot följs inte den skatterättsliga uppdelningen i inkomstslag. Inkomster betraktade som näringsinkomst enligt inkomstskatterätten kan bedömas som inkomst av anställning i pensionshänseende.⁶⁹ Det beror på att arbetstagarbegreppet inom den pensionsgrundande inkomsten är vidare än inom inkomstskatterätten.

Som tidigare konstaterats är det socialförsäkringsrättsliga arbetstagarbegreppet något utvidgat i förhållande till det arbetsrättsliga. Begreppet arbetstagare i pensionsförsäkringen kan jämföras med motsvarande begrepp inom sjukförsäkringen och socialavgifterna.⁷⁰ Utbetalaren av en ersättning betraktas som arbetsgivare och liksom inom arbetsgivaravgifterna görs ett undantag för rabatter, bonus eller annat som utges p.g.a. kundtrohet eller liknande. I det fallet ska den som slutligen betalar förmånen betraktas som arbetsgivare även om det är någon annan som utger förmånen.⁷¹ Ersättningar och förmåner för utfört arbete eller tillfälliga inkomster, t.ex. hobbyinkomster, är pensionsgrundande inkomster av anställning om verksamheten inte bedrivs självständigt. Detta gäller även om mottagaren inte är anställd hos den som utger ersättningen. Avgörande blir här om inkomsterna kan härledas ur ett uppdragsförhållande eller inte. Föreligger ett anställnings- eller uppdragsförhållande ska ersättningarna behandlas som inkomst av anställning.⁷²

⁶⁶ Prisbasbelopp enligt AFL, se 2 kap. 2 § LIP.

⁶⁷ 2 kap. 18 § LIP.

⁶⁸ 2 kap. 20 § LIP, som hänvisar till 8 kap. 14–17 §§ skattebetalningslagen.

⁶⁹ Carlsson, m.fl. 2000, s. 3:11. Notera att indelning i inkomstslag har betydelse när det gäller att fastställa pensionsgrundande inkomst av annat förvärvsarbete än tjänst eftersom den skatterättsliga indelningen i aktiva och passiva förvärvskällor är avgörande. Inkomst från passiv näringsverksamhet är inte förmånsgrundande enligt 2 kap. 6 § LIP.

⁷⁰ Prop. 1959:100, s. 84 och prop. 1997/98:151, s. 655. 2 kap. 3 § LIP. Se arbetstagarbegreppet inom den sjukpenninggrundande inkomsten.

⁷¹ Se 2 kap. 2 § NSAL och 2 kap. 3 § LIP.

⁷² Prop. 1997/98:151, s. 194 och 2 kap. 3 § 2 st. LIP.

Med inkomst av anställning avses lön eller annan ersättning som betalas i pengar och skattepliktiga förmåner.⁷³ I lön ingår bl.a. drickspengar, OB-tillägg, provision och restidsersättning.⁷⁴ Med annan ersättning menas exempelvis avgångsvederlag som överstiger lönen under normal uppsägningstid. Eftersom den typen av vederlag i regel har sin grund i ett anställningsförhållande och vid taxeringen bedöms som inkomst av tjänst, ska den också utgöra underlag till pensionen.⁷⁵ Skattepliktiga förmåner och skattepliktiga kostnadsersättningar ingår också i inkomstunderlaget för pensionen. Förmåner anses minska den kontanta lönen varför det får betraktas som konsekvent att dessa är pensionsgrundande. Får den försäkrade rabatter, bonus eller andra förmåner som utges p.g.a. kundtrohet eller liknande och detta betraktas som skattepliktig inkomst av tjänst ingår förmånen i den pensionsgrundande inkomsten.⁷⁶ Det förutsätter dock att den som slutligen stått för kostnad som ligger till grund för förmånen är någon annan än den som är skattskyldig för förmånen.⁷⁷ Även hobbyinkomster ingår i pensionsunderlaget, tillsammans med priser från fiske- eller kunskaps tävlingar eller reklam tävlingar, eftersom det anses utgöra ersättningar för utfört arbete.⁷⁸

Forskarstipendium (Marie Curie-stipendier) som utbetalas av en fysisk person bosatt i Sverige eller en svensk juridisk person räknas som inkomst av anställning och ingår därmed i den pensionsgrundande inkomsten.⁷⁹

En rad olika socialförsäkringsersättningar såsom sjukpenning och arbetsskadeersättning räknas som inkomst av anställning och ingår därför i pensionsunderlaget.⁸⁰ Liksom föräldrapenning, delpension, ersättning för närståendevård och vårdbidrag som även ingår i underlaget. Dagpenning från arbetslöshetskassa och aktivitetsstöd till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program är andra sociala ersättningar som medräknas. Även doktoranders utbildningsbidrag, ersättning till föräldrar som deltagit i teckenspråksutbildning (TUFF), dagpenning till dem som fullgör totalförsvarspikt, bidrag från Sveriges författarfond och Konstnärsnämnden och den inkomstrelaterade sjuk- och aktivitetsersättningen är pensionsgrundande. Motivet till att dessa ersättningar ingår i inkomst-

⁷³ 2 kap. 3 § LIP.

⁷⁴ Se RSV 316, utgåva 1.

⁷⁵ Se prop. 1997/98:151, s. 659.

⁷⁶ 2 kap. 3 § LIP.

⁷⁷ Prop. 1997/98:151, s. 659. Detta gäller t.ex. när en arbetsgivare betalar en tjänsteresa men den anställda erhåller någon form av bonus. Om däremot den anställda själv betalar för tjänsten och får bonus ingår den inte i den pensionsgrundande inkomsten.

⁷⁸ Prop. 1997/98:151, s. 194.

⁷⁹ 2 kap. 4 § LIP och 11 kap. 46 § IL.

⁸⁰ Se 2 kap. 5 § LIP.

underlaget motiveras med att de träder istället för den försäkrades inkomst av anställning.⁸¹

Andra försäkringsersättningar som ingår i förmånsunderlaget är avtalsförsäkringarna avtalsgruppsjukförsäkringen (AGS) och trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA). I samband med skattereformen år 1991 beslutades att dessa skulle ingå i förmånsunderlaget och medföra uttag av socialavgifter.⁸² Ett gemensamt drag för den här typen av avtalsförsäkringar är att de är tillgängliga i samband med tjänsten eller yrket. Försäkringsersättningar från individuella privaträttsliga försäkringar ingår dock inte i förmånsunderlaget eftersom dessa inte är förvärvsgrundade.⁸³

En försäkrad kan vara berättigad till flera former av socialförsäkringsersättningar p.g.a. sjukdom eller skada och får därigenom sjuk- eller aktivitetsersättning och arbetsskadelivränta. I sådana fall sker en samordning mellan arbetsskadeförsäkringen och sjukersättningen och den del av livräntan som överstiger ersättningen i sjukersättningen utgör pensionsgrundande inkomst. Syftet med samordningen är att inkomstunderlaget till den pensionsgrundande inkomsten ska överensstämma den faktiskt utbetalade ersättningen.⁸⁴ Utbetalad sjukersättning utgör däremot inte underlag för pensionsgrundande inkomst, utan inräknas i pensionsgrundande belopp. Se vidare avsnitt 8.2.3.

Ersättning som ideella föreningar betalar till idrottsutövare i syfte att främja idrottslig verksamhet utgör inte pensionsgrundande inkomst. Överstiger dock ersättningen hälften av det för året gällande prisbasbeloppet blir hela ersättningen pensionsgrundande.⁸⁵

Inkomster av anställning ingår i beräkningen för pensionsgrundande inkomst om de överstiger 1 000 kronor från en och samma utbetalare.⁸⁶ Inkomster genom utdelning från och vinst på aktier i fåmansbolag ingår inte heller i inkomstunderlaget till pensionsförmånen.⁸⁷ Inte heller ersättningar från en vinstandelsstiftelse om medlen varit bundna i minst tre år och utdelas på likartade villkor till en betydande del av de anställda.⁸⁸

⁸¹ Socialförsäkringsersättningarna ingick i inkomstunderlaget redan i den gamla pensionen och bestämmelserna överfördes därför till den nya pensionen, prop. 1993/94: 250, s. 72 ff.

⁸² 2 kap. 15 § LIP och prop. 1989/90:110, s. 333 ff.

⁸³ Försäkringar som t.ex. är kompletterande arbetslöshetsförsäkringar är inte pensionsgrundande. SACO lanserade under hösten 2000 en möjlighet för medlemmar att teckna en sådan ickepensionsgrundande försäkring. Se bl.a. Jusektidningen nr 11, 2000.

⁸⁴ Se 2 kap. 17 § och 3 kap. 6 § LIP samt prop. 1997/98:151, s. 212 ff.

⁸⁵ Se 2 kap. 13 LIP. Definition av ideell förening återfinns i 7 kap. 7 § 1 st. IL.

⁸⁶ 2 kap. 9 § LIP.

⁸⁷ 2 kap. 16 § LIP och 10 kap. 3 § p. 1–4 IL.

⁸⁸ 2 kap. 14 § LIP.

Lön eller annan ersättning som den försäkrade erhållit av arbetsgivare som är bosatt utomland eller utländsk juridisk person som saknar fast driftsställe i Sverige betraktas inte som pensionsgrundande inkomst av anställning utan som inkomst av annat förvärvsarbete. Arbetsgivaren och arbetstagaren måste emellertid ha ingått en överenskommelse om detta.⁸⁹

Vid beräkningen av PGI ska avdrag göras för kostnader som den försäkrade har haft i sitt arbete.⁹⁰ Efter beaktande av kostnadsersättningar måste kostnaden överstiga 1 000 kronor för att vara avdragsgilla. Det är endast direkta kostnader som kan dras av.⁹¹ Det innebär att kostnader som är avdragsgilla i inkomstskatterätten, t.ex. resor till och från arbetet eller kostnader för dubbel bosättning, inte påverkar pensionsrätten av den orsaken att de inte anses vara kostnader i arbetet.⁹²

Som tidigare konstaterats dras den allmänna pensionsavgift som debiterats den försäkrade av från inkomsten. Motivet är att skapa neutralitet med arbetsgivaravgifterna eftersom även de reducerar bruttoinkomsten och därmed den pensionsgrundande inkomsten.

”Neutraliteten mellan finansiering med arbetsgivar- respektive allmän pensionsavgift kräver därför att den allmänna pensionsavgiften dras ifrån vid beräkning av pensionsgrundande inkomst.”⁹³

8.2.3 Pensionsgrundande belopp – PGB

Förutom den pensionsgrundande inkomsten som bygger på förvärvsarbete kan alltså den försäkrade tillgodoräknas pensionsgrundande belopp för barnår, plikttjänstgöring, studier och sjuk- eller aktivitetsersättning under ett och samma år. Överstiger de sammanlagda intäkterna taket för förmånsgrundande inkomster ska avräkningen först ske från förmånsgrundande belopp.⁹⁴

Rätt till inkomstpensionen uppkommer när det finns en fastställd pensionsrätt grundad på faktiskt uppbyggnad ersättning för ett år. För att pensionsrätt som grundar sig på barnår, studier och plikttjänstgöring ska utmynna i en utbetalning av ålderspension krävs även att förvärvsvillkoret är uppfyllt.⁹⁵ Förvärvsvillkoret innebär att senast det år den pensions-

⁸⁹ 2 kap. 10 § LIP.

⁹⁰ 2 kap. 21 § LIP.

⁹¹ Prop. 1959:100, s. 86 f. Se även Silfverberg, 1996, s. 431.

⁹² 12 kap. 1 §, 18–19 §§ och 26–28 §§ IL.

⁹³ Prop. 1997/98:151, s. 199.

⁹⁴ 3 kap. 2–3 §§ LIP. Avräkningen ska i första hand ske från pensionsgrundande belopp av barn. Därefter studier, plikttjänstgöring och sjukersättning.

⁹⁵ 5 kap. 2 § och 13 § LIP.

berättigade fyller 70 år har det fastställts pensionsgrundande inkomster som för vart och ett av minst fem år uppgått till lägst två gånger det för respektive intjänandeår gällande inkomstbasbeloppet. Syftet med villkoret är att ställa krav på viss anknytning till arbetslivet eftersom förmånen finansieras med allmänna skattemedel.⁹⁶

Pensionsgrundande belopp till en försäkrad förälder med små barn utgörs av en fiktiv inkomst.⁹⁷ Det pensionsgrundande beloppet kan motsvaras av tre möjliga alternativ. Beloppet kan uppgå som en utfyllnad till förälderns pensionsgrundande inkomst året före barnets födelse, även kallad den individuella jämförelseinkomsten.⁹⁸ Det andra alternativet är en generell jämförelseinkomst. Inkomsten fastställs genom en utfyllnad upp till 75 procent av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten för alla försäkrade under 65 år, för vilka en sådan inkomst fastställts. Det sista alternativet är ett för alla enhetligt belopp som bildas av inkomstbasbeloppet. De två första alternativen innebär att reglerna för pensionsgrundande inkomst också får betydelse för pensionsgrundande belopp vid barnår. Endast det sista alternativet kan betraktas som fristående och är utformat som garantibelopp. Det beräkningssätt som i det enskilda fallet ger det förmånligast utfallet för givet år ska tillämpas och beräkningen sker kalenderårsvis. Om en försäkrad vårdar mer än ett barn under samma år tillgodoräknas dock aldrig pensionsgrundande belopp för barnår dubbelt eller flerfaldigt.⁹⁹

I motiven till barnårsrätten diskuterades om det första beräkningsalternativet med den individuella jämförelseinkomsten kunde leda till missbruk. Flera remissinstanser påpekade risken för spekulation vid utfyllnaden av den individuella jämförelseinkomsten.

”Genom den möjlighet som t.ex. en egenföretagare har att höja sin pensionsgrundande inkomst för ett visst år genom exempelvis återföring av periodiseringsfond skulle, om detta görs året före ett barns födelse, utfallet enligt detta alternativ förbättras.”¹⁰⁰

Vikten av att inte komplicera reglerna och att utrymmet för den typen av inkomsthöjningar redan fanns i föräldraförsäkringen gjorde dock att regeln i dess nuvarande utformning antogs.¹⁰¹

Pensionsgrundande belopp som utgår vid studier motsvarar 138 pro-

⁹⁶ Prop. 1997/98:151, s. 265 f.

⁹⁷ 3 kap. 17–21 §§ LIP.

⁹⁸ Prop. 1997/98:151, s. 258.

⁹⁹ 3 kap. 17 § LIP och prop. 1997/98:151, s. 684 f.

¹⁰⁰ Prop. 1997/98:151, s. 259.

¹⁰¹ Prop. 1997/98:151, s. 257 ff.

cent av det studiebidrag som den försäkrade fått under året.¹⁰² Det totala studiemedlet uppgår till 175,5 procent av prisbasbeloppet under ett studieår omfattande nio kalendermånader.¹⁰³ Av det totala studiemedlet utgörs ungefär en tredjedel av studiebidrag. Det innebär att knappt hälften av studiemedlet per läsår är pensionsgrundande.¹⁰⁴ Har den studerande andra inkomster under studietiden ingår de i pensionsunderlaget genom den pensionsgrundande inkomsten.

Pensionsrätt för studier gäller till viss del förfluten tid. För åren 1995 till 2000 utföll pensionsgrundande belopp för studier på samma grund som studier för 2001 och framåt.¹⁰⁵

Vid pliktjänstgöring grundas det pensionsgrundande beloppet på en genomsnittsinkomst. Inkomsten ska motsvara hälften av genomsnittet av samtliga för intjänandeåret fastställda pensionsgrundande inkomster för försäkrade som under året fyllt högst 64 år, delat med 365. Andra pensionsgrundande belopp än pensionsgrundande inkomst ska inte beaktas när genomsnittsinkomsten beräknas. Inte heller inkomster för personer som avlidit under intjänandeåret ska ingå i beräkningen.¹⁰⁶ För varje dag under året som tjänstgöringen pågått och den försäkrade erhållit dag ersättning ska inkomsten fördelas.¹⁰⁷

För den som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning kan det också bli aktuellt att beräkna ett pensionsgrundande belopp i syfte att kompensera den inkomstsänkning som sjukersättningen innebär. Det pensionsgrundande beloppet baseras på en antagandeinkomst som ligger till grund för den inkomstrelaterade ersättningen, minskat med ett belopp motsvarande sju procent av antagandeinkomsten.¹⁰⁸ Pensionsgrundande belopp för sjuk- och aktivitetsersättning utgörs av skillnaden mellan den minskade antagandeinkomsten och den pensionsgrundande inkomsten minskad med kostnader i arbetet och den debiterade allmänna pensionsavgiften.¹⁰⁹

Har den försäkrade inte full sjukersättning görs beräkningen av pensionsgrundande belopp utifrån den andel av antagandeinkomsten som

¹⁰² Se 3 kap. 25 § LIP.

¹⁰³ Se 4 kap. 12 § NssL.

¹⁰⁴ Prisbasbeloppet för år 2000 uppgick till 36.600 kronor. Det totala studiemedlet uppgick till 64.233 kronor, varav studiebidraget utgjorde 22.160 kronor. Det pensionsgrundande beloppet uppgick därför till 30.581 kronor.

¹⁰⁵ Se 47–49 §§ lag (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

¹⁰⁶ Prop. 1997/98:151, s. 678.

¹⁰⁷ Se 3 kap. 8–9 §§ LIP.

¹⁰⁸ Antagandeinkomst, se avsnitt 8.3 om sjukersättning.

¹⁰⁹ 3 kap. 5 § LIP. Beräkningen av det pensionsgrundande beloppet, se 2 kap. 21 § LIP.

svara mot den faktiska ersättningen.¹¹⁰ Är sjukersättningen samordnad med arbetsskadelivränta ska förmånsbelopp endast tillgodoräknas om det överstiger den försäkrades livränta före samordningen.¹¹¹

8.2.4 Inkomstbegreppet för pensionsgrundande inkomst

Inkomstbegreppet är i princip detsamma i det nya och det gamla pensionssystemet. Vid bedömningen av den pensionsgrundande inkomsten tas utgångspunkten i den taxerade inkomsten. Som redan har konstaterats i avsnitt 7.2.3 om inkomstbegreppet i den allmänna pensionsavgiften kan en direkt jämförelse med den taxerade inkomsten emellertid inte göras.

Det pensionsgrundande inkomstbegreppet kan beskrivas som ett nettobegrepp eftersom hänsyn tas till omkostnader. Det är dock endast direkta kostnader för inkomstens intjänande som dras av. Kostnader av privat karaktär som är avdragsgilla inom inkomstskatten, t.ex. resor till och från arbetet eller dubbel bosättning, beaktas inte. Nettobegreppet är därmed inte detsamma som för den taxerade inkomsten. Till den pensionsgrundande inkomsten läggs även fiktiva inkomster från de pensionsgrundande beloppen. De fiktiva inkomsterna ingår även i avgiftsunderlaget till den allmänna pensionsavgiften eftersom avgiften utgår från samma inkomstunderlag som förmånen. Pensionsgrundande belopp ingår emellertid inte i den taxerade inkomsten. Inkomster från utdelning och vinst på aktier i fåmansbolag ingår i inkomstunderlaget för beräkningen av inkomst av tjänst. Däremot ingår inte inkomsterna i det pensionsgrundande inkomstunderlaget.¹¹² Begränsningen ligger i linje med pensionsförsäkringens syfte att ersätta arbetsinkomster.

Ålderspensionen betalas som framgått inte bara med den allmänna pensionsavgiften utan också genom socialavgifter. Därmed blir en jämförelse med arbetsgivaravgifterna också intressant. Här kan konstateras att inkomstunderlaget för avgiften och pensionsförmånen inte överensstämmer. Vid socialavgifternas beräkning tas ingen hänsyn till omkostnader utan avgiften vilar på ett bruttobegrepp. En annan avvikelse avser pensionsgrundande belopp. I underlaget till socialavgifterna ingår nämligen inte den fiktiva inkomsten.

Görs en jämförelse med den sjukpenninggrundande inkomsten märks några framträdande skillnader. Pensionsgrundande inkomst baseras på

¹¹⁰ Enligt 7 kap. 2 § AFL kan sjuk- eller aktivitetsersättningen utgå till en fjärdedel, hälften eller tre fjärdedelar, beroende på arbetsförmågens nedsättning.

¹¹¹ 3 kap. 6 § LIP.

¹¹² Se 10 kap. 3 § IL.

den inkomst som är utbetald till den försäkrade. Vidare ingår förmåner utöver pengar i underlaget. Det inkomstunderlag som är pensionsgrundande har ett rymligare omfång än underlaget till sjukpenningen.

Sammantaget är det ersättning från arbete eller den egna prestationen som ingår i inkomstunderlagen för både inkomstskatten, social- och pensionsavgifter och pensionsförmånen. Den pensionsgrundande inkomsten ska dock jämföras med två olika avgifters inkomstunderlag eftersom pensionen i huvudsak finansieras genom två avgifter. Pensionsförmånens inkomstbegrepp stämmer väl överens med inkomstbegreppet för den allmänna pensionsavgiften. Däremot avviker det avsevärt från inkomstbegreppet i ålderspensionsavgiften som ingår i socialavgifterna. På samma sätt som för den allmänna pensionsavgiften blir det svårt att jämföra den pensionsgrundande inkomsten med inkomstbegreppet inom inkomstskatten eftersom inkomstunderlaget skiljer sig åt.

8.3 Sjukersättningens antagandeinkomst

Sjuk- och aktivitetsersättningen ersatte förtidspensionen och den utbetalas som inkomstrelaterad ersättning eller garantiersättning. Rätten till ersättning uppkommer om det har fastställts en pensionsgrundande inkomst för minst ett år under ramtiden närmast före det år då försäkringsfallet inträffat. Ramtiden varierar med ålder och är som längst åtta år för den som är 46 år eller yngre och som kortast fem år för den som är 53 år eller äldre.¹¹³

8.3.1 Bruttoårsinkomst som antagandeinkomst

Ersättningen beräknas på grundval av en antagandeinkomst som knyts till prisbasbeloppet. Antagandeinkomsten utgår från den försäkrades bruttoårsinkomster inom ramtiden. Med bruttoårsinkomster menas den pensionsgrundande inkomsten, debiterade allmänna pensionsavgifter och pensionsgrundande belopp som tillgodoräknats med anledning av sjuk- eller aktivitetsersättning. När bruttoinkomsten beräknas bortses från inkomster som överstiger sju och ett halvt prisbasbelopp och hänsyn tas till förändringar i prisbasbeloppet.¹¹⁴ Liksom inom andra socialförsäkringar är underlaget begränsat genom det tak som återfinns i för-

¹¹³ 8 kap. 2 § AFL.

¹¹⁴ Bruttoårsinkomsten multipliceras med kvoten av prisbasbeloppet för det år sjuk- eller aktivitetsersättningen skall börja utges och prisbasbeloppet för det år bruttoårsinkomsten hänförs sig till.

säkringen.¹¹⁵ Antagandeinkomsten är genomsnittet av de tre högsta bruttoårsinkomsterna inom ramtiden.¹¹⁶ Användandet av en genomsnittsinkomst för beräkningen av inkomstunderlaget motiverades med att det skulle ge en större stabilitet än i det tidigare ATP-systemet. "Effekterna av år med tillfälligt höga inkomster, s.k. toppår, minskas på detta sätt."¹¹⁷

Det pensionsgrundande belopp som ingår i antagandeinkomsten är belopp som utgår från sjuk- eller aktivitetsersättningen. De övriga pensionsgrundande beloppen som kan ingå i den pensionsgrundande inkomsten medräknas inte.

"Däremot bör, enligt regeringens uppfattning, de pensionsgrundande belopp som tillgodoses småbarnsföräldrar, dem som fullgör plikttjänst och vissa studerande inte ingå i antagandeinkomsten, då dessa belopp i de flesta fall saknar någon mer påtaglig anknytning till tidigare förvärvsinkomster."¹¹⁸

8.3.2 Inkomstbegreppet för antagandeinkomst

Sjuk- och aktivitetsersättningen har beskrivits som en kompromiss mellan ett intjänande av pensionsrätt och inkomstbortfallsprincipen.¹¹⁹ Anledningen är att den pensionsgrundande inkomsten utgör underlaget för ett antagande om en framtida inkomst. Försäkringen ska anknyta till den försäkrades faktiska framtida inkomstbortfall som uppkommer vid en medicinskt orsakad arbetsoförmåga. Bruttoårsinkomsten utgörs av pensionsgrundande inkomst, debiterade pensionsavgifter och pensionsgrundande belopp. Bruttoårsinkomsten baseras trots sin benämning på ett nettobegrepp eftersom direkta kostnader är avdragna när den pensionsgrundande inkomsten beräknas. Från den pensionsgrundande inkomsten har kostnader i arbete som överstiger 1 000 kronor dragits av. Inkomstskatterettsligt är bruttoinkomsten den inkomst som föreligger innan hänsyn tagits till några kostnader. Det betyder att begreppet bruttoårsinkomst har en annan betydelse än bruttoinkomst. Antagandeinkomstens underlag är begränsat jämfört med pensionsförsäkringens underlag eftersom de pensionsgrundande beloppen är begränsade.

Sjuk- och aktivitetsersättningens inkomstrelaterade del finansieras genom arbetsgivaravgifterna. Inkomstunderlaget för arbetsgivaravgifterna

¹¹⁵ 8 kap. 5 § AFL.

¹¹⁶ 8 kap. 3–8 §§ AFL.

¹¹⁷ Prop. 2000/01:96, s. 93.

¹¹⁸ Prop. 2000/01:96, s. 93.

¹¹⁹ Se tidigare avsnitt 5.3.2.

och för antagandeinkomsten skiljer sig avsevärt åt. De återförda pensionsavgifterna medför att underlaget vidgats medan genomsnittsinkomsten innebär att underlaget innehåller ett visst mått av uppskattning.

8.4 Inkomst inom studiemedel

Inkomstbegreppet inom studiestödssystemet infördes i samband med studiemedelsreformen år 1989. Begreppet baseras på det skatterättsliga inkomstbegreppet som gällde innan 1991 års skattereform. I samband med skattereformen justerades även studiemedelssystemets inkomstbegrepp. Detta innebar dock inte någon större förändring och det nya inkomstbegreppet kom i stort sett att motsvara det gamla.¹²⁰

Motiven till en inkomstprövning inom studiestödssystemet är flera. Den främsta orsaken är att hålla nere kostnaderna och att hushålla med de offentliga medlen. Förvärvsarbete uppmuntras endast till viss del eftersom studier normalt betraktas som en krävande sysselsättning och förutsätter en heltidsinsats för dem som studerar på heltid. Ett annat syfte är att stödet särskilt vänder sig till studerande med låga inkomster.¹²¹

Inkomstprövningen som sker tar sikte på den inkomst som kan tillgodoräknas låntagaren under kalenderåret. Motivet att beakta inkomsten helårsvis istället för terminsvis är att det kan vara svårt att förutse om en inkomst faller på första eller andra kalenderhalvåret. Det innebär att också inkomster som uppkommit på sommarmånaderna när studier som huvudregel inte bedrivs ingår i inkomstberäkningen. Genom fribeloppet anses detta dock ha mindre betydelse.¹²²

8.4.1 Inkomstprövning

Det inkomstbegrepp som ligger till grund för fribeloppet och därmed beviljningen av studiemedel är den studerades sammanlagda inkomst av överskotten från tjänst, näringsverksamhet och kapital vid taxeringen för kalenderåret.¹²³ I inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet tas hänsyn till omkostnader. Om något av inkomstlagen är negativa räknas det som noll kronor eftersom varken underskott eller allmänna avdrag beak-

¹²⁰ SOU 1987:39, s. 125 ff. och prop. 1987/88:116, s. 36 och prop. 1990/91:25 bilaga 4, s. 16 och prop. 1999/2000:10, s. 104.

¹²¹ Prop. 1999/2000:10, s. 73 och 77.

¹²² Prop. 1999/2000:10, s. 105.

¹²³ 3 kap. 19 § NssL.

tas.¹²⁴ I studiestödets inkomstprövning godtas däremot de skattemässiga avdrag som görs i respektive inkomstslag inkomstskatterättsligt sett.¹²⁵ Det innebär att inkomstbegreppet inom studiestödet, liksom inom inkomstskatten grundas på ett nettobegrepp.

När studiemedel beviljas beaktas inte bara inkomster från eget arbete i form av tjänst eller näring utan även kapitalinkomster medräknas i den sammanlagda inkomsten. Det innebär att inkomster i form av t.ex. räntor, påverkar studiemedlen.

8.4.2 Inkomstbegreppet inom studiemedel

Den sammantagna inkomst som används som inkomstbegrepp inom studiemedelssystemet är inte detsamma som de skatterättsliga begreppen sammanräknad inkomst, förvärvsinkomst eller taxerad förvärvsinkomst.¹²⁶

Inom inkomstslaget tjänst tas hänsyn till omkostnader vid inkomstens fastställande. Detsamma gäller inom studiestödet och inkomstbegreppet är därmed ett nettobegrepp. Skatterättsligt uppkommer den sammanräknade inkomsten från inkomstslagen tjänst och näringsverksamhet. I studiemedelssystemet inkluderas kapital. Den taxerade förvärvsinkomsten föreligger efter att allmänna avdrag är gjorda men innan avdrag för allmän pensionsavgift och grundavdrag har skett. Allmänna avdrag får däremot inte dras av från inkomsten vid studiemedelsprövningen. Det medför att studiestödets inkomst inte bygger på den taxerade inkomsten. Inkomstbegreppet inom studiemedelssystemet utgör därför ett vidare begrepp än det inkomstskatterättsliga begreppet. Hänsyn tas därför inte till inbetalning av privata pensionspremier i studiemedelssystemet. Även jämfört med andra förmånsgrundande inkomstbegrepp, som sjukpenning- och pensionsgrundande inkomst, är inkomstbegreppet betydligt vidare.

Ett tydligt och särskiljande drag för studiestödets inkomstbegrepp är att inkomsten inte utgår från arbete eller egen prestation. Eftersom kapitalinkomster ingår som underlag medför det att inkomsten inte är kopplad till förvärvsverksamhet. Vid beviljningen av förmån finns det därför inget behov att fastställa om ersättningen uppkommit i ett anställningsförhållande eller inte.

¹²⁴ 1 kap. 5 § IL. Underskotten i näringsverksamhet kan som tidigare framgått ackumuleras, för att dras av mot framtida överskott. Hänsyn till detta tas inte för beviljande av studiemedel.

¹²⁵ CSN allmänna råd till 10 kap. 3 § CSNFS 2001:1.

¹²⁶ 3 kap. 19 § NssL.

8.5 Inkomst inom arbetslöshetsförsäkring

Ersättningen från arbetslöshetsförsäkringens inkomstbortfallsförsäkring kopplas till den tidigare förvärvsinkomsten och utgår i form av dagpenning. Dagpenningen uppgår till 80 procent av den sökandes dagsförtjänst under normalarbetstiden. Den begränsning som finns i form av taket i försäkringen medför dock att många arbetslösa inte kompenseras med en ersättning som utgör 80 procent av tidigare förvärvsinkomst.¹²⁷

8.5.1 Arbetstagare eller företagare

Arbetslöshetsförsäkringen omfattar både företagare och arbetstagare men reglerna för uträkandet av inkomsten skiljer sig åt dem emellan.¹²⁸ Därför är arbetstagarbegreppet, som definieras motsatsvis från företagarbegreppet, intressant även inom arbetslöshetsförsäkringen. Det finns även andra skäl till varför definitionen har betydelse. I ett lagmotiv från 1980-talet hänvisas bl.a. till risken att försäkringen används som en löneutfyllning för företagare inom mindre lönsamma verksamheter.¹²⁹ Sammantaget medför försäkringens delning mellan företagare och arbetstagare att det är betydelsefullt att avgöra hur den försäkrade ska betraktas.

Begreppet företagare inom arbetslöshetsförsäkringen är specifikt och skiljer sig från andra områden, t.ex. den allmänna försäkringen. Det arbetstagarbegrepp som utvecklats inom socialförsäkringspraxis är inte fullt ut tillämpligt inom arbetslöshetsförsäkringen. Bedömningen om den försäkrade är att betrakta som företagare kan göras utifrån två grunder. Dels när någon utfört arbete för annans räkning utan förekomsten av ett anställningsavtal och dels om den som helt eller delvis äger ett företag varit verksam i företaget.¹³⁰ Utför någon ett arbete för annans räkning kan det medföra att den försäkrade betraktas som företagare om denne har registrerad firma, F-skattsedel eller är momsskyldig. Bedömningen sker även genom en jämförelse med andra delar av socialförsäkringen och den försäkrades sjukpenning- eller pensionsgrundande inkomst.

¹²⁷ Redan i mitten av 1990-talet, när ersättningen skulle motsvara 75 procent av inkomsten, var det uppenbart att många erhöll en lägre kompensationsgrad. Se prop. 1996/97: 107, s. 92.

¹²⁸ När underlaget bestäms för beräkningen av dagsförtjänsten skall för företagare dagsförtjänsten bygga på den genomsnittliga inkomsten under de tre senaste åren före avvecklingsåret. Om företagaren har lagt ned sin verksamhet inom 12 månader från det att företagaren startade den kan ersättningen baseras på företagarens tidigare anställning. Se 37 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

¹²⁹ Se prop. 1983/84:126, s. 17 f.

¹³⁰ Bratthall och Stenberg, 1989, s. 366 ff.

Avgränsningen av begreppet företagare sker med utgångspunkt i försäkringens syfte och dess krav i administrativt hänseende.¹³¹ Andra faktorer som är avgörande för bedömningen är t.ex. rätten att i arbetet kunna sätta någon annan i sitt ställe.¹³² Även om den försäkrade äger ett företag behöver denne inte definieras som företagare i arbetslöshetsförsäkringens mening. Det krävs att ägaren har ett avgörande inflytande och deltar i driften av företaget. Avgörande inflytande har den som äger majoriteten av andelarna i företaget, ensam tecknar firman, är både firmatecknare och styrelsemedlem eller verkställande direktör i företaget. Dessutom krävs att personen har ett engagemang i verksamheten genom deltagande i driften. Om ägandet endast föreligger av formella skäl anses den försäkrade inte vara företagare.¹³³

8.5.2 Bisyssla

Bedriver den arbetslöse någon form av bisyssla och är därmed arbetslös endast under en del av veckan, kan ändå ersättning lämnas. Med bisyssla avses arbete som den försäkrade har under minst sex månader innan arbetslösheten.¹³⁴ Det krävs vidare att bisysslan utförts vid sidan om ett heltidsarbete.¹³⁵ För att bisysslan även under arbetslösheten ska betraktas som bisyssla och därmed inte diskvalificera den försäkrade från ersättning förutsätts att bisysslan inte vidgats under arbetslösheten och att den inte hindrar den försäkrade att ta ett heltidsarbete. Ersättningen från bisysslan får inte överstiga sex grundbelopp per vecka. Grundbelopp är den ersättning som utgår enligt arbetslöshetsförsäkringens grundförsäkring. Den är inte relaterad till förvärvsinkomst.¹³⁶

Bisysslebegreppet är detsamma för både arbetstagare och företagare. Om den försäkrade bedriver både den huvudsakliga verksamheten och bisysslan i form av eget företag blir omfattningen och utkomsten av bi-

¹³¹ FÖD 1983:18. Det finns grundläggande kontrollsynpunkter i arbetslöshetsförsäringen som inte förekommer inom andra socialförsäkringen. Kontrollen avser bl.a. att försäkringen inte används på ett felaktigt sätt.

¹³² I ett rättsfall från 1988 (FÖD 1988:59) ansågs en verksamhet som ambulerande glassförsäljare på en badstrand i norra Hälsingland inte vara av den art eller bedrivas i den omfattning som krävs för att försäljaren skulle betraktas som företagare.

¹³³ Se FÖD 1989:22 och RÅ 1998 not. 72. Avträder någon som formell ägare men kvarstannar i rörelsen, kan detta innebära att den försäkrade dock fortfarande anses vara företagare, enligt FÖD 1993:20.

¹³⁴ Se 39 § 2 st. lagen om arbetslöshetsförsäkring.

¹³⁵ Som heltidsarbete räknas inte arbetsmarknadsutbildning, enligt FÖD 1989:53.

¹³⁶ Se 24 § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Grundbeloppet uppgick i oktober år 2002 till 320 kronor per dag.

sysslan jämfört med den huvudsakliga verksamheten betydelsefull.¹³⁷ Det finns ett undantag från huvudregeln att bisysslan måste ha utförts vid sidan om ett heltidsarbete. Har den arbetslöse tidigare innehaft ett deltidsarbete och haft en bisyssla i form av eget företag kan nämligen den försäkrade ändå vara berättigad till försäkringsersättning. Undantaget tar dock för givet att verksamheten i företaget inte utökats i samband med arbetslösheten.¹³⁸ Deltidsanställningen som den försäkrade tidigare haft bör dock ha uppgått till minst 17 timmar i veckan och omfattningen av bisysslan får inte uppgå till mer än tio timmar i genomsnitt per vecka.¹³⁹

8.5.3 Dagsförtjänst och normal arbetstid

Ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen baseras på inkomster och arbete under förfluten tid.¹⁴⁰ För att definiera inkomstbegreppet måste innebörden i begreppen dagsförtjänst och normalarbetstid fastställas. Med begreppet dagsförtjänst avses en femtedel av den veckoinkomst eller 1/22 av den månadsinkomst som den försäkrade före arbetslöshetens inträde vanligen fick under dennes normal arbetstid. Normal arbetstid bestäms utifrån den tid som fastställdes vid uppfyllandet av arbetsvillkoret. Villkoret innebär som huvudregel att den försäkrade måste ha arbetat minst 70 timmar i månaden under de senaste sex månaderna, inom en ramtid om tolv månader.¹⁴¹ Här återfinns en koppling mellan arbetsvillkoret och normaltidsens beräkning i den inkomstrelaterade ersättningen.¹⁴² Den inkomst som ingår i inkomstunderlaget består av månads- eller veckolönen. Där inräknas också normalt förekommande ersättning för obekvämt arbetstid, skifttillägg, regelbundet utgående drickspengar, naturaförmåner och ersättningar för regelbundet förekommande övertidsarbete.¹⁴³ Tillfälliga eller inte regelbundet utgående ersättningar som ingår i underlaget till inkomstbeskattningen medräknas inte i inkomstberäkningen för arbetslöshetsförsäkringen.¹⁴⁴ Det motiveras av principen om att ersättningen ska kompensera den lön som den försäkrade fick från lönearbete. Semesterersättning som betalas ut efter anställnings upphörande och semestertillägg som utgör en förstärkning under semesterledighet

¹³⁷ FÖD 1990:27.

¹³⁸ FÖD 1989:31.

¹³⁹ Se FÖD 1989:31 och prop. 1983/84:126, s. 15 f.

¹⁴⁰ 25–26 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁴¹ Se 12 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁴² Prop. 1996/97:107, s. 98.

¹⁴³ Prop. 1973:56, s. 235.

¹⁴⁴ Se 53 § AMSFS 1997:13, där det framgår att den inkomst som utgör underlaget är "förutom lön normalt förekommande ersättningar som beskattas som inkomst av tjänst".

ingår därmed inte i inkomstunderlaget.¹⁴⁵ Socialförsäkringsersättningar som under viss tid trätt i stället för inkomst ingår inte heller i underlaget. Den tiden betraktas istället som överhoppningsbar.¹⁴⁶ Med det menas att vid ramtidens beräknade ska den tid då en försäkrad t.ex. varit sjuk eller haft andra försörjningshinder inte medräknas.

Det egentliga inkomstbortfallet ersätts inte i arbetslöshetsförsäkringen eftersom underlaget för ersättningen baseras på inkomster uppkomna under normalarbetstiden inom ramtiden. I ett rättsfall från år 2002 rörde målet en kvinna som varit föräldraledig i ett år och nio månader.¹⁴⁷ Under de sista månaderna av föräldraledigheten arbetade kvinnan 75 procent och uppbar under tiden en fjärdedels föräldrapenning. När ledigheten upphörde erhöll kvinnan enbart ett deltidsarbete hos arbetsgivaren i en omfattning av 80 procent. Hon ansökte om arbetslöshetsersättning och yrkade att ersättningen skulle grunda sig på den inkomst hon haft som heltidsanställd innan hon påbörjat sin föräldraledighet. Domstolen konstaterade att ersättningen grundar sig på den inkomst som den försäkrade fått under den ramtid som är bestämmande för arbetsvillkorets uppfyllande. Domstolen konstaterade vidare att viss tid betraktas som överhoppningsbar t.ex. när sökande fått föräldrapenning enligt föräldraförsäkringen. I sitt utslag menade domstolen att eftersom kvinnan uppfyllt arbetsvillkoret inom ramtiden under den överhoppningsbara tiden, genom att hon arbetat 75 procent under ca 6 månader, skulle inkomsten beräknas utifrån denna normalarbetstid.

Det finns invändningar att anföra om domstolens resonemang i detta fall. Rätten till arbetslöshetsförsäkringen uppkommer om arbetsvillkoret är uppfyllt genom att visst mycket arbete utförts under ramtiden. När ramtiden bestäms ska överhoppningsbar tid inte beaktas. Enligt 17 § lagen om arbetslöshetsförsäkring ska inte den tid räknas som den sökande erhållit föräldrapenning. Här krävs inte att den försäkrade varit hindrad att arbeta p.g.a. att föräldrapenning utgått utan enligt lagtextens ordalydelse räcker det att förmån enligt föräldraförsäkringen utgått. Det torde innebära att tid under vilken föräldrapenning utgår, oavsett storlek, är överhoppningsbar när ramtiden ska fastställas. Regeringsrätten ansåg i sin ändamålstolkning av bestämmelsen att

”[...] det får anses mest förenligt med de ifrågavarande bestämmelsernas lydelse och syfte att läsa dem så att månader där förvärvsarbete utförts i en omfattning som motsvarar arbetsvillkoret i 12 § ALF inte är överhopp-

¹⁴⁵ Se FÖD 1989:37.

¹⁴⁶ 16–17 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁴⁷ Regeringsrättens mål nr. 1211-2000. Jfr RÅ 2002 ref. 47.

ningsbara vid beräkning av ramtid. Detta även om föräldrapenningförmån erhållits under samma tid.”¹⁴⁸

Bestämmelsen kan jämföras med 16 § i samma lag. Här framgår att om den försäkrade varit *förhindrad att arbeta* p.g.a. vård av barn under två år eller sjukdom är tiden överhoppningsbar. Till detta kan läggas en ny bestämmelse i samma lagrum avseende vård av anhörig, där hel ersättning enligt lagen om närståendevård lämnats, som också utgör överhoppningsbar tid. I 17 § återfinns inte villkoren om att den försäkrade måste vara förhindrad att arbeta när ersättningen utfaller eller att föräldraförsäkringen ska utges med hel ersättning.

8.5.4 Ersättningen

Ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen utgår som tidigare påpekats i form av dagpenning och lämnas under fem dagar per vecka. Lördagar och söndagar ersätts därmed inte. Ersättningen utbetalas till den arbetslöse efter en viss karenstid. Karensvillkoret innebär att ersättningen inte lämnas förrän den sökande varit arbetslös i fem dagar under en sammanhängande tid av tolv månader.¹⁴⁹ Ersättningen till deltidsarbetslösa lämnas med de dagpenningbelopp per vecka som framgår av en av regeringen fastställd omräkningstabell.¹⁵⁰

Sedan år 2001 differentieras arbetslöshetsersättningen genom att under de första 100 dagarna i en ersättningsperiod utgår en högre dagpenning än under resterande dagar. Motivet till differentieringen var att säkerställa försäkringens karaktär av inkomstbortfallsförsäkring.¹⁵¹ Det ansågs rimligt att den som uppfyllt arbetsvillkoret med relativt hög lön ska ges ett bra inkomstskydd under en inledande period. Differentieringen är även en markering till den arbetssökande att utvidga sökradien när arbetslösheten varat en viss tid.¹⁵² En annan typ av differentiering görs genom att den högsta dagpenningen kan begränsas i tiden för personer som utför deltidsarbete.¹⁵³ Det innebär att den förhöjda ersättningen utgår under 20 veckor till den som är deltidsarbetslös, vilket anses motsvara de 100 dagar som utfaller för dem som är helt arbetslösa.¹⁵⁴

¹⁴⁸ Regeringsrättens mål nr. 1211-2000.

¹⁴⁹ Se 21 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁵⁰ 9 § förordning om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁵¹ Prop. 1999/2000:139, s. 73.

¹⁵² I utredningen som föregick lagförslaget gjordes motiveringar till differentieringen som regeringen överensstämde med. Se Ds 1999:58, s. 212.

¹⁵³ Se 25 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁵⁴ Prop. 1999/2000:139, s. 74.

Som tidigare nämnt har den som är deltidsarbetslös inte heller rätt till någon förlängning av ersättningsperioden om den arbetslöse innehar en deltidstjänst genom tillsvidare anställning.¹⁵⁵

Den som slutar en anställning har inte rätt till arbetslöshetsersättning under uppsägningstiden eftersom lön fortfarande utbetalas. Har den försäkrade erhållit avgångsvederlag ska det jämföras med lön under uppsägningstiden även om vederlaget skulle motsvara fler antal månadslöner än uppsägningstiden.¹⁵⁶

Nivån på den ersättnings som betalas ut i form av dagpenning bedöms årligen utifrån det statsfinansiella läget. Någon indexuppräkning som förekommer vid t.ex. studiemedel görs inte. Regeringen avgör ersättningsnivån med hänsyn till samhällsekonomin och de bedömningar av löneutvecklingen som årligen företas av Medlingsinstitutet.¹⁵⁷

8.5.5 Inkomstbegreppet i arbetslöshetsförsäkringen

Inkomstbegreppet inom arbetslöshetsförsäkringen är inte kopplat till taxerad inkomst, sjukpenninggrundande eller pensionsgrundande inkomst. Utgångspunkten för inkomstunderlaget till arbetslöshetsförsäkringen är arbete.

Vid en jämförelse med de inkomstskatterättsliga begreppen märks begränsningar i arbetslöshetsförsäkringens inkomstbegrepp. Exempelvis ingår inte tillfälliga inkomsterna eller semesterlön i inkomstunderlaget. Inte heller ersättningar som träder istället för inkomsten vid t.ex. sjukdom medräknas. Det är bruttolönen som utbetalas av arbetsgivaren som är avgörande.¹⁵⁸ Ett visst mått av antagande föreligger också vid fastställande av inkomsten eftersom underlaget baseras på inkomster uppkomna under en normalarbetstid inom ramtiden.

Inkomstbegreppet i arbetslöshetsförsäkringen överensstämmer inte heller med socialavgifternas inkomstbegrepp. Basen för avgiften utgörs av alla arbetsinkomster oavsett om de är stadigvarande eller inte. Sådillvida liknar arbetslöshetsförsäkringen sjukförsäkringen eftersom även den baseras på ett källbegrepp och innehåller en framtida uppskattning.

¹⁵⁵ Se avsnitt 5.3.4.

¹⁵⁶ Uppsägningstiden framgår av LAS eller enligt avtal. Se FÖD 1992:32 och SOU 1996:150, s. 183 ff.

¹⁵⁷ Se prop. 1999/2000:139, s. 75.

¹⁵⁸ Se 29 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

8.6 Skilda inkomstbegrepp

Inkomstunderlagen har jämförts både inom och mellan förmåner och avgifter och sammanfattningsvis kan jag konstatera att inkomstbegreppen är olika. Vid en närmare granskning av inkomstbegreppen visar det sig att socialförsäkringens inkomstbegrepp inte alls är desamma som de skatterättsliga. Inte heller inom socialförsäkringen är definitionen av begreppet inkomst desamma. Det förekommer ett flertal inkomstbegrepp inom förmånerna. Dessa skiljer sig åt mellan varandra och från inkomstbegreppet som ligger till underlag för arbetsgivaravgifter. Socialavgifterna avviker i sin tur delvis från basen för inkomstbeskattningen.

Variationen av förmåner gör att något gemensamt inkomstbegrepp är svårt att finna. Kompensationsgraden inom sjukförsäkringen, föräldraförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen är densamma d.v.s. 80 procent. Underlaget för och beräkningen av förmånsgrundande inkomst samt den högsta nivå för vilken ersättning eller kompensation utgår varierar dock mellan dessa tre typer av försäkringar. Arbetsgivaravgiftens inkomstbegrepp är vidare än inom socialförsäkringen eftersom det innehåller inkomster eller ersättningar som inte är förmånsgrundande enligt försäkringen. Bilförmån och andra skattepliktiga förmåner ingår i beräkningsunderlaget för både inkomstskatten och socialavgifterna men inte i socialförsäkringssystemet. Inkomstbegreppet i arbetsgivaravgifterna är mera likt inkomstbegreppet i inkomstskatten. Det utgörs av ett nettobegrepp och fastställandet av intäkt och avdrag utgör grunden för begreppet. Intäkternas bas liknar de källteoretiska kraven på varaktighet eller förvärvssyfte. För avdragsgilla omkostnader synes sambandet mellan kostnadens uppkomst och intäkten vara av särskild betydelse. Även här finns olika avsteg genom detaljregleringar som är påkallade av politiska eller andra hänsyn.

Inkomstunderlaget till pensionsförmånen och den allmänna pensionsavgiften överensstämmer i stor utsträckning. Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen medräknas i pensionsunderlaget beträffande pensionsförmånen men den ingår inte i avgiften. Motivet är att ersättningen träder istället för inkomst men ingår inte i avgiften eftersom ersättningen inte betalas av arbetsgivaren. Avgiften betalas istället genom den statliga pensionsavgiften, som i sin tur finansieras genom arbetsgivaravgiften. Indirekt betalas pensionsförmånen som utgår från arbetslöshetsförsäkringen av arbetsgivaravgiften. Ålderspensionsavgiftens inkomstbegrepp, som ingår i arbetsgivaravgifterna, motsvaras dock inte av förmånen.

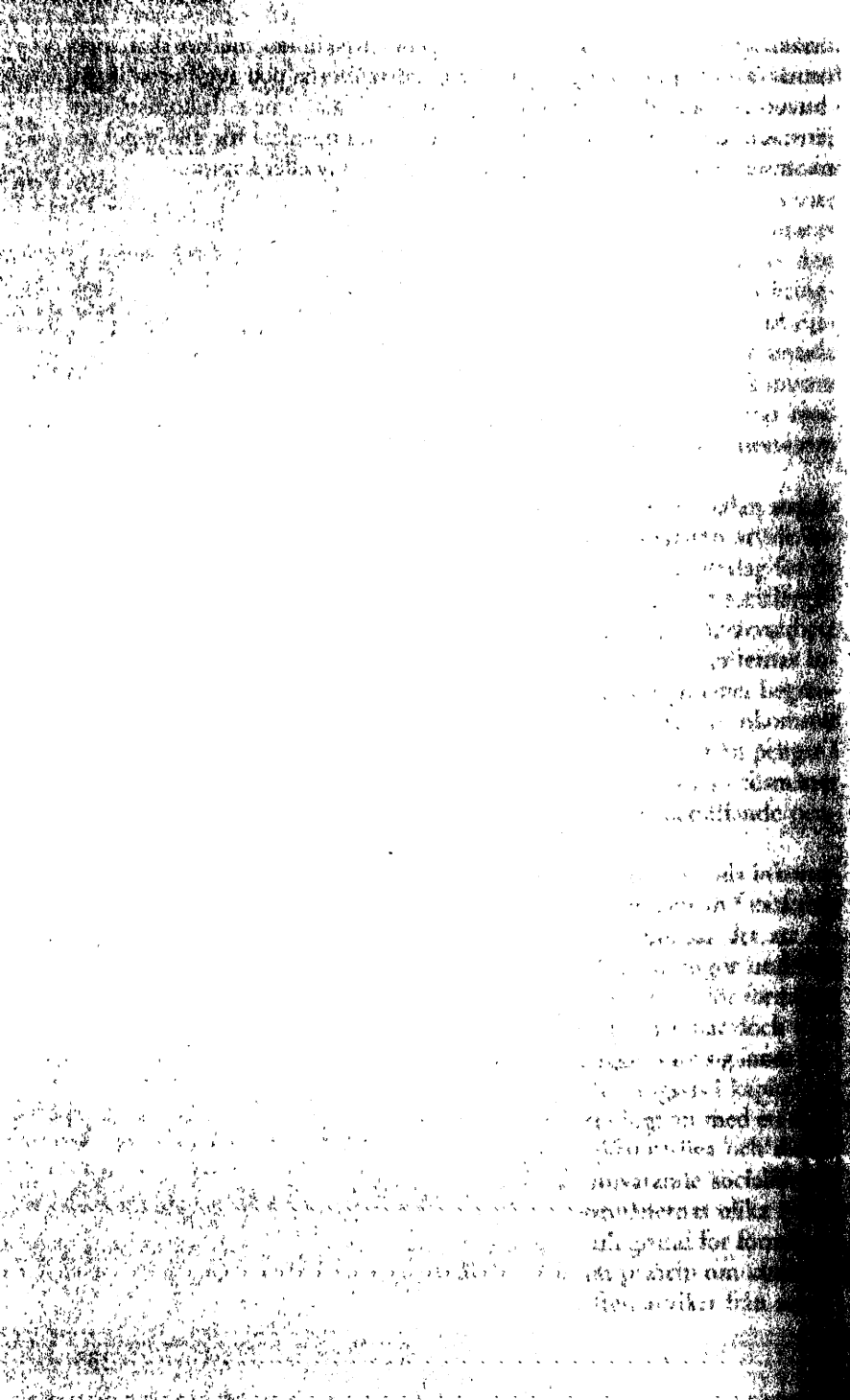
Det finns andra paradoxer som visar sig vid en granskning av de olika inkomstbegreppen. Det kan avse tidsrymden inom vilken inkomsten ska ha uppkommit eller bestå. Inom sjukförsäkringen beräknas den sjuk-

penninggrundande inkomsten under en period av ett år. Inkomsten betraktas dock som stadigvarande och den försäkrade anses ha avsikt att arbeta om det fortgår minst sex månader. Här kan också konstateras att lagstiftaren troligen utgått från att arbetsmarknaden huvudsakligen består av tillsvidareanställningar på heltid. Några tidsgränser i detta avseende eller någon grundnorm om tillsvidareanställning återfinns inte inom skatterätten eller socialavgifterna. Här beskattas alla inkomster oavsett hur länge de består. Utgångspunkten för bestämmande av den förmånsgrundande inkomsten är inte densamma inom socialförsäkringen. Den pensionsgrundande inkomsten bygger på intjänad inkomst medan sjukpenninggrundande inkomst utgår från en prognos om framtida inkomst. En annan slutsats är att den sjukpenninggrundande inkomsten vilar på principen om stadigvarande inkomst. Den kan jämföras med det källteoretiska synsättet inom inkomstskatterätten, vilket dessutom har urholkats i stor utsträckning.

Vid en sammantagen jämförelse av inkomstbegreppen mellan socialförsäkringen, socialavgifterna och skatterätten blir slutsatsen att de inkomstskatterättsliga begreppen endast till viss del utgör underlag för de andra inkomstbegreppen. Jämfört med socialförsäkringen och socialavgifterna har begreppen taxerad inkomst och inkomst av förvärvsarbete både en snävare och en vidare räckvidd. Därtill är socialavgifternas inkomstbegrepp mer omfattande än socialförsäkringens. Förmåner begränsas ofta genom det s.k. förmånstaket medan avgifter belastar inkomster över detta tak. Dessutom omfattas även ersättningar i annat än pengar i avgiftsunderlaget. Genomgången visar att sambandet mellan förmåner och avgifter inte är särskilt stark idag utom möjligen beträffande pensionssystemet.

En vid ett flertal tillfällen framhållen huvudprincip är att alla inkomster som ligger till grund för förmåner enligt lagen om allmän försäkring blir föremål för uttag av socialavgifter. Motsatsvis innebär det att inkomster som inte är förmånsgrundande inte heller ska utgör underlag för socialavgifter. Principen innebär att inkomstunderlaget för förmåner och avgifter måste bygga på samma inkomstbegrepp. Jag har dock visat att något samstämmigt inkomstbegrepp inte föreligger vare sig inom förmånerna eller mellan förmåner och avgifter. Avslutningsvis i kapitel sex formulerades frågan om det överhuvudtaget var möjligt att med ett samband mellan de inkomstskatterättsliga, socialavgiftsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga inkomstbegreppen. Utifrån nuvarande socialförsäkrings- och socialavgiftssystem blir svaret nej. Förmånernas olika syften styr till stor del det inkomstunderlag som ligger till grund för förmånerna. Avgifterna är i hög grad utformade utifrån en princip om samband mellan socialavgifter och inkomstskatt. Deras syften avviker från social-

försäkringens övergripande syfte. En generell skillnad mellan skatt och förmån/avgift är betoningen på arbete. Förmåner och avgifterna utgår i huvudsak från inkomster som uppkommer p.g.a. arbete. Inkomstslaget tjänst kan däremot beskrivas som en uppsamlingsplats för alla typer av inkomster som inte hänförs till inkomst av näring eller kapital.



AVDELNING IV

SAMMANFATTANDE ANALYS
OCH DISKUSSION

9 En social försäkring eller socialförsäkring?

Den svenska välfärdspolitikens huvudsyften är att skapa rättvisa genom omfördelning och jämställdhet. I Esping-Andersens typologisering definieras den svenska välfärdsstaten som en socialdemokratisk välfärdsmodell, med generella förmåner som lämnas till individen utan behovsprövning. Kärnan i den svenska välfärden utgörs av socialförsäkringens ekonomiska förmåner och den offentliga försäkringen ingår som en del av välfärdsrätten. I regeringsformens målsättningsstadgande tydliggörs att den sociala och ekonomiska välfärden ska betraktas som ett mål för välfärdsstaten.

”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligger det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.”¹

De rättsregler som reglerar välfärdsstatens sociala förmåner utgår från en begränsad del av socialpolitiken och grundas på en förförståelse om att det finns en svagare part eller en särskilt skyddsvärd grupp. Välfärdsrätten förlorar härmed delvis rättens generella karaktär eftersom personkretsen blir avgörande för rättigheten.

I andra vetenskapliga diskurser beskrivs socialförsäkringen som ett enhetligt system av ekonomiska stöd bestående av generella förmåner med både standard- och grundskydd. Ur ett rättsligt perspektiv är socialförsäkringen inte uppbyggd som ett enhetligt system baserat på gemensamma principer eller begrepp. Förmånerna varierar i karaktär och utformning. Jag menar därför att en rättslig karakterisering av socialförsäkringen måste utgå från skilda förmåner men även beakta försäkringens finansiering. Den rättsliga förståelsen av socialförsäkringen baseras således på både förmånens och avgifters rättsregler och principer. Socialförsäkringen kan inte heller betraktas som generell eftersom rättigheten uppkommer p.g.a.

¹ 1 kap. 2 § 2 st. regeringsformen.

individens tillhörighet till en bestämd personkrets. Den socialpolitiska typologiseringen verkar därför inte bestämmande på den rättsliga avgränsningen av välfärdsrätt i allmänhet och socialförsäkring i synnerhet.

9.1 Välfärden i rättslig kontext

Gustafsson menar att det inte är möjligt att konstruera en heltäckande och tolkningsmässigt övergripande teori om rätten. Istället kan begränsade delar av rättssystemet teoretiskt renodlas utifrån principer och juridiska argumentationsmodeller.² Social välfärd och välfärdsrätt har inte någon klar definition inom juridiken, utifrån vare sig principer eller rättssystematik. Rättsområdet styrs i stor utsträckning av ekonomiska, sociala och andra politiska beslut och rättsreglerna systematiseras huvudsakligen utifrån ett socialpolitiskt perspektiv. Socialförsäkringen består dock inte bara av rättsregler utan innehåller även generella rättsprinciper. Olika normer och principer kan kollidera eller stå i strid med andra principiella ståndpunkter. Målsättningen med olika samhälleliga åtaganden är ofta klara när förmåner införs och finansiering beslutas och målen uttrycks genom principer i det rättsliga materialet. Normer från olika tidsepoker blandas och med tiden kan målsättningar eller förutsättningar förändras. Principer som tidigare artikulerats omformuleras eller beaktas inte längre. Socialförsäkringen innehåller en mängd principer som formulerats vid olika tidpunkter och utifrån skilda förutsättningar. Jag menar att rättsprinciperna ingår i den rättsliga förståelsen av socialförsäkringen och att utifrån dessa kan socialförsäkringsrätten systematiseras. Liksom Vahlne Westerhäll och Maija Sakslin menar jag att socialförsäkringsrätten påverkas av samhällelig förändring, men att även förändringar inom rätten påverkar de rättsliga normerna i socialförsäkringen.³

Avhandlingens övergripande syfte har varit att problematisera föreställningen om sambandet mellan förmåner och avgifter i socialförsäkringen. Socialförsäkringens rättsprinciper har urskiljts och beskrivits och olika rättsliga begrepp har haft en stor betydelse. Begreppen återfinns inom flera rättsområden, med skilda innebörder och principiella utgångspunkter. Begrepp har ställts mot och jämförts med socialförsäkringens och socialavgifters underliggande normer och principer. Försäkringens syfte, principer och regler, i både förmåner och avgifter, bildar socialförsäkringens rättsnormer.

² Gustafsson, 2002, s. 69 ff.

³ Se Vahlne Westerhäll, 2002, s. 63 och Sakslin, 1998, s. 153.

Socialförsäkringens olika principer grundas på att försäkringen ska vara både effektiv och rättvis. Med effektivitet avses måluppfyllelse att täcka ett inkomstbortfall eller samhällsekonomisk effektivitet. Med rättvisa menas att fördelningspolitiska hänsyn ska tas. Spicker menar att effektivitetsprinciperna är underordnade andra principer inom välfärden eftersom effektiviteten måste sättas i relation till något mål.⁴ Socialförsäkringens mål är att den ska verka omfördelande mellan inkomstgrupper och utgöra ett standardskydd för den enskilde. Genom att den svenska socialförsäkringen är offentlig och allmän upprätthålls möjligheten att finansiera försäkringen genom tvingande skatter och avgifter, som i sin tur medför att socialförsäkringen kan vara omfördelande.

9.2 Socialförsäkringens rättsliga särdrag

Den historiska processen visar på socialförsäkringens typiska kännetecken och de kriterier som gör den speciell. Socialförsäkringen utgår från en särskild typ av försäkringsmässighet. Försäkringsbegreppet infördes i början av 1900-talet för att förmånstagaren skulle undgå kränkande behovsprövningar. Inkomsten användes som underlag för förmånen istället för det individuella behovet av stöd. När sjukförsäkringen tillkom motiverades försäkringsbegreppet med

”att de hjälpbehövande känna tillfredsställelse i medvetandet om att de genom sina bidrag till försäkringen förskaffat sig rätt till hjälpen.”⁵

Den försäkrade bidrog därför till sjukförsäkringen med en liten egenavgift. Lagstiftaren utgick från att avgiftsskyldigheten skulle hålla kostnaden för försäkringen på en låg nivå. Genom ett eget bidragande antogs att försäkringen inte skulle överutnyttjas. Vid tilläggs pensionens tillkomst underströks att begreppet försäkring skulle användas avseende den allmänna tilläggs pensionen. Orsaken var att begreppet förekom inom andra sociala förmåner och tilläggs pensionen betraktades som en del av socialförsäkringssystemet. Försäkringsbegreppet inom tilläggs pensionen skulle inte, lika lite som inom andra socialförsäkringsförmåner, uppfattas liktydigt med begreppet försäkring inom civilrätten. I motiven till ATP-reformen betonas även att rätten till förmånen inte skulle kopplas till avgiftsskyldigheten utan ”[...] att man grundar rätten till förmåner på inkomstförvärvet och inte på avgiftsbetalningen”.⁶ Härigenom fram-

⁴ Spicker, 1988, s. 11.

⁵ SOU 1944:15, s. 117.

⁶ Prop. 1959:100, s. 57 samt s. 76 f.

trädde en tydlig fördelningsprincip som också underströks vid införandet av lagen om allmän försäkring i början av 1960-talet. Återigen poängterades vikten av att inte förväxla socialförsäkringen med privata försäkringar.

”Lika litet som i den nuvarande socialförsäkringslagstiftningen får begreppet försäkring uppfattas såsom liktydigt med motsvarande begrepp i lagarna om försäkringsavtal och om försäkringsrörelse.”⁷

Socialförsäkringens försäkringsmässighet grundas inte på den civilrättsliga principen om avtalsfrihet. Försäkringen ingår som en del av den offentliga verksamheten och härigenom styrs socialförsäkringen av en offentlig-rättslig reglering. Arbetsgivarinträdet i sjukförsäkringen genom sjuklöne-regleringen baseras däremot på en civilrättslig lagstiftning. Införandet av sjuklönelagen medförde att ersättning vid sjukdom de två första veckorna, som tidigare utgick ur den offentliga sjukförsäkringen, ersattes av en civilrättslig rättighetsbestämmelse. Eftersom sjuklöne-reglerna till viss del baseras på sjukförsäkringen får lagen betraktas som en arbetsrättslig lagstiftning med viss offentlighetsrättslig karaktär.

I den nya allmänna pensionen finns dock vissa civilrättsliga försäkringsprinciper och detta kan betecknas som den stora skiljelinjen mellan det gamla och det nya pensionssystemet. I den nya pensionen särskiljs ålderspensionen från andra förmåner som tidigare ingick i pensionssystemet t.ex. förtidspension och efterlevandepension. Förtidspensionen har ersatts av sjuk- eller aktivitetsersättningen och återfinns i sjukförsäkringen. Efterlevandepensionen regleras fristående från ålderspensionen. Motivet är att den försäkringsmässiga risk som anses finnas vid ålderspensioneringen skiljer sig från sjukersättning eller efterlevandepension. Vidare förekommer det en annan typ av prövning och kontroll vid efterlevandepension eller sjukersättning. Även premiepension har en tydligt privaträttslig prägel.

”[...] skall avsättningarna till premiepensionssystemet vara knutna till enskilda individer och innefatta civilrättsligt bindande åtagande.”⁸

Ålderspensionen bedöms därför vara lättare att utforma efter försäkringsmässiga principer.⁹ Med det avses att ålderspensionen innehåller färre fördelningspolitiska inslag än tidigare. Värdet på den förväntade pensionen antas motsvara de avgifter som betalats in och härigenom menar lagstiftaren att den försäkringsmässiga kopplingen mellan förmån och

⁷ Prop. 1962:90, s. 331.

⁸ Prop. 1997/98:151, s. 400.

⁹ Prop. 1993/94:250, s. 57 f.

avgift stärks. Samtidigt understryks att avgiften inte ligger till grund för beräkningarna av själva pensionsrätten utan att det är den försäkrades inkomst som fyller den funktionen.¹⁰ Ett resonemang som också förekom i ATP-reformen. Pensionsförmånen är dessutom i hög grad beroende av den samhällsekonomiska utvecklingen, medellivslängden vid pensioneringstillfället och andra omständigheter. Det kan därför finnas grund för att ifrågasätta den nya försäkringsmässigheten i pensionssystemet. Betoningen av försäkringsmässigheten och inslaget av individuellt spårande gör dock att pensionsförsäkringen påvisar ett trendbrott när det gäller synen på försäkringsmässighet inom socialförsäkringen. Trots detta innebär försäkringsmässighet i socialförsäkringen inte detsamma som gäller för den civilrättsliga försäkringen. Jag instämmer med Christensen som menar att

”[s]ocialförsäkringen har aldrig byggt på några strikt försäkringsmässiga principer, som ju i den privaträttsliga ordningen innebär att inbetalda avgifter ska motsvara den risk som försäkras. Alla socialförsäkringssystem har inslag som innebär en medveten omfördelning av resurser mellan olika grupper. Det gäller även de system som är uppbyggda enligt den Bismarck-ska försäkringsmodellen och inte minst det brittiska systemet. De avgifter som tas ut i systemen fungerar snarare som löneskatter.”¹¹

Obligatoriet är ett annat utmärkande drag för socialförsäkringen. Det innebär att den enskilde omfattas av försäkringens förmåner och måste dessutom betala till densamma. En tvingande finansiering till en tvingande försäkring möjliggör en omfördelning mellan individer. Obligatoriet medför även att socialförsäkringen uppfattas som ett socialt kontrakt mellan generationer.

Socialförsäkringens ersättningar är utformade för att ge grundtrygghet och ett inkomstskydd. Grundskyddet innebär en omfördelning medan skyddet för inkomstbortfall är ett standardskydd. Förmånerna täcker vanligen ett inkomstbortfall eller bedöms utifrån inkomst. Härigenom blir inkomstbortfallsprincipen en mycket framträdande norm. Hirdman menar att historiskt sett var uppkomsten av förmåner som inte byggde på behovsprövning utan inkomstbortfallsprincipen ett sätt att förhindra avmaskulinisering. Det var viktigt att inte framställa förmånstagaren – mannen – som svag och i behov av hjälp. Genom att koppla förmåner till inkomsten skulle därmed hjälpen eller förmånerna bistå männen att axla försörjarbördan på ett opersonligt och generellt rättighetsplan.¹² Jag menar att visst stöd för detta återfinns i motiven till socialförsäk-

¹⁰ Prop. 1993/94:250, s. 37 f och s. 62.

¹¹ Christensen, 2000, s. 130.

¹² Hirdman, 2001, s. 150.

ringslagstiftningen eftersom inkomstbortfallsprinciper inledningsvis motiverades med att kränkande behovsprövningar skulle undvikas.

En genomgående grundtanke för socialförsäkringen är att den baseras på en jämställdhetsprincip som medfört att lagstiftningen utformats könsneutralt. I bl.a. Kvinnomaktutredningen från år 1998 har det dock visats att en könsneutral socialförsäkring inte medför någon ökad jämställdhet eftersom den grundas på en samhällsstruktur som inte är jämställd. Inte desto mindre är en grundläggande princip för socialförsäkringen just jämställdhet och det måste därför betraktas som ett viktigt kriterium.

Finansieringen av förmånerna är ett annat betydelsefullt kännetecken för socialförsäkringen. Försäkringen finansieras i huvudsak genom socialavgifter och intäkterna tillförs den allmänna statsbudgeten. Eventuella överskott går inte tillbaka till den som betalt avgiften i form av återbetalning, billigare avgifter påföljande år eller höjda förmåner. Begreppet socialavgifter kan betraktas utifrån en socialrättslig eller skatterättslig mening men också i en något vidare aspekt. I ett socialrättsligt perspektiv är det en avgift som bekostar socialförsäkringssystemet. Ur en skatterättslig synvinkel är socialavgifter en form av löneskatt. I en något vidare innebörd är sociala kostnader i ett företag inte endast socialavgifter utan innefattar även kollektivavtalsreglerade försäkringar som arbetsgivare åtagit sig att bekosta.

Förståelsen av begreppet socialavgifter skiljer sig uppenbarligen åt mellan skatterätten och socialrätten. Socialavgifterna är kollektiva och medför inte någon individuell rätt till sociala förmåner. Arbetsinkomster utgör underlaget till socialavgifterna men avgifterna relateras inte till en viss individ. Dessutom tillfaller avgifterna den allmänna budgeten oavsett om det finns föreskrivet vilka förmåner de ska finansiera. Regleringen av socialavgifternas fördelning har därför endast en informativ karaktär. Enligt grundlagen tillhör socialavgifterna det obligatoriska lagområdet. Det innebär att beslutanderätten om skatter och sociala avgifter inte kan delegeras till regeringen, medan någon liknande inskränkning för andra avgifter inte finns. Avgifternas nivåer avgörs inte endast av förmånernas kostnader utan grundas även på en samhällsekonomisk bedömning. Därtill fungerar avdragsrätten av arbetsgivaravgifterna som en del av den regionala stimulanspolitiken som riktas till småföretag i vissa stödområden. Till detta ska det förslag om att använda socialavgifterna som del i stabiliseringspolitiken vid ett eventuellt tillträde till det europeiska valuta-samarbetet beaktas. Jag menar att sammantaget visar detta att socialavgifterna är att betrakta som en skatt, en specialskatt med ett särskilt ändamål. Användningen av begreppet socialavgifter är därför missvisande av flera skäl. En felaktig bild av att den erlagda avgiften medger en rätt till en social förmån skapas lätt, trots att den direkta kopplingen

saknas. Begreppet socialavgift medverkar därför till en oriktig föreställning om socialförsäkringens försäkringsmässiga karaktär. En föreställning som inte bara återfinns i de socialpolitiska diskussionerna utan även i delar av det rättsliga materialet.

”Det har alltså inte ansetts vara försäkringsmässigt att ta ut avgifter på inkomster över taket samtidigt som förmånerna i systemet begränsats till visst inkomsttak. Finansieringen av en viss socialförsäkringsförmån blir därmed en sorts fördelningspolitik som egentligen inte har med försäkring att skaffa.”¹³

Som jag tidigare visat grundas socialförsäkringen på principer som baseras på både rättvisa och effektivitet. Ett exempel är försäkringens obligatorium som anses verka för en både rättvis och effektiv försäkring. Rättvisan ligger i att finansieringen fördelas på alla som omfattas av försäkringen och risken för ”fripassagerare” blir därför liten. Obligatoriet anses också möjliggöra ett socialt kontrakt mellan generationerna, där alla medverkar till varandras trygghet. En annan utgångspunkt är att socialförsäkringen blir effektiv om den är obligatorisk. Det förhindrar att människor som valt att stå utanför socialförsäkringen, i ett senare skede ändå behöver samhällets stöd för sin försörjning. Andra viktiga effektivitets- och rättvisprinciper inom socialförsäkringen är principen att förmånen ska täcka inkomstbortfall och principer om fördelning. Vissa förmåner passar bättre in i de kriterierna än andra. Inkomstbortfallsprincipen kolliderar ibland med fördelningsprinciperna och i det nuvarande systemet finns det ingen uttalad rangordning mellan principerna. Förmånernas konstruktion och finansieringsmodell medför dock att fördelningsprinciperna har företräde i många fall. Principer om omfördelning i socialförsäkringen märks genom taken i sjuk-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkringarna. Omfördelning sker även genom avgifternas konstruktion eftersom dessa inte är destinerade för att finansiera försäkringen. Genom försäkringens framväxt har diskussionerna om rättvisa varit mer framträdande i lagstiftningsarbetet än effektivitetsargument. Det kan bl.a. förklaras med att socialförsäkringens expansion framförallt har skett vid tidpunkter av stabila statsfinanser med utrymme för reformer. Diskussionerna om ekonomisk effektivitet utifrån ett samband mellan förmåner och avgifter är en relativt ny utveckling i lagstiftningsarbetet.

¹³ SOU 2000:121, s. 135.

9.3 Legaldefinitioners alternativ

Socialförsäkringens pragmatiska legaldefinition innehåller ett uppräknande av olika förmåner som tillsammans bildar socialförsäkringen. Även socialavgifternas legaldefinition baseras på att de i lagtexten uppräknade avgifterna tillsammans definieras som socialavgifter. Dessa legaldefinitioner kan kritiseras utifrån ett flertal aspekter.

När det gäller socialförsäkringens legaldefinition medför den rättsliga systematiseringen att förmåner som inte är kompatibla med varandra ingår i försäkringen. Därmed bildar försäkringen inte ett rättsligt system som är baserat på rättsliga normer. Olika principiella utgångspunkter och syften gör att försäkringen inte kan betraktas som en enhet. Socialavgifternas legaldefinition innebär att avgifter kan ändras, läggas till eller tas bort utan att definitionen förändras.

Jag anser att den rättsliga systematiseringen av socialförsäkringen istället ska baseras på de rättsnormer som är karakteristiska för försäkringen. Det huvudsakliga syftet med den offentliga försäkringen är att säkerställa den enskildes ekonomiska trygghet. Inkomstbortfall vid försörjningshinder ersätts och förmånerna fungerar som ett standardskydd. Socialförsäkringen är till sin utformning solidarisk och omfördelande genom dess finansiering och begränsade ersättningar. Enskilda förmåner är dessutom utformade att fylla särskilda syften. Sjukförsäkringens mål är att täcka det inkomstbortfall som uppstår vid sjukdom och verka för att den försäkrade kan bibehålla sin standard. Föräldraförsäkringen vilar på en jämställdhetsgrund och ska möjliggöra kombinationen av barnafödande och yrkesarbetet. Försäkringen är därmed även en del av arbetsmarknads- och familjepolitiken. Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring och betraktas som en del av arbetsmarknadspolitiken. Den försäkrade ska med hjälp av den tidsbegränsade förmånen söka nytt arbete eller företa förändringar som kan möjliggöra ett nytt arbete. Studiemedelssystemet vilar på en utbildningspolitisk grund. Utgångspunkten är att alla kan få en god utbildning oavsett kön, social eller ekonomisk bakgrund. Socialförsäkringen finansieras med skatter eftersom även socialavgifterna måste ses som en skatt. Skattefinansiering möjliggör en omfördelning mellan grupper av individer och en fördelning inom den försäkrades livscykel. Den solidariska finansieringen är en del av socialförsäkringens särdrag, med omfördelningsprinciper som utgångspunkt.

Jämfört med legaldefinitionen leder en definition av socialförsäkringen som baseras på rättsnormerna till att vissa förmåner kommer till och andra faller bort. Det mest framträdande för den nya systematiseringen är att förmånerna i huvudsak är arbetsbaserade och täcker ett inkomstbortfall. Det betyder att socialförsäkringen fortsättningsvis kan vara allmän och

obligatorisk men endast för den som förvärvsarbetar eller har annan typ av arbetsinkomst. Finansieringen av försäkringen kan därmed uteslutas ske genom arbetsgivaravgifter vilka endast betalas utifrån arbetsinkomster. Försäkringen innehåller också ett flertal fördelningsprinciper som stipulerar fördelning mellan generationer, mellan inkomstgrupper och inom individens livscykel. Delar av de nuvarande ersättningsstöden kan därmed tas bort ur försäkringen medan andra offentliga stöd kan ingå. Förmåner som utgår är i huvudsak bosättningsbaserade förmåner som finansieras med allmänna skatter. Inkomstbortfallsprincipen, som leder till en inkomstbortfallsförsäkring, gör att trygghetslösningar som arbetslöshetsförsäkringen och studiemedelssystemet bör ingå i socialförsäkringen.

Arbetslöshetsförsäkringen utesluts ur legaldefinitionen med motive- ringen att den är frivillig och administreras av ett privaträttsligt rättssub- jekt. Kerstin Abukhanfusa anser däremot att arbetslöshet är starkt bun- det till resurs- och maktfördelning i samhället. Moraliska aspekter som innebär att den enskilde inte vill arbeta väger tungt. Företeelsen arbets- löshet anses vidare vara en effekt av individens beteende.

”Ingen socialförsäkring är så bemängd med villkor, avsedda att avslöja den försäkrades moraliska halt, som just arbetslöshetsförsäkringen.”¹⁴

Diskussioner om moral hazard är särskilt framträdande i arbetslöshets- försäkringen och under 1990-talet ekonomiska besparingar i socialför- säkringen underströks skyldigheten att arbeta allt tydligare. Ur ett rätts- ligt perspektiv uppvisar dock arbetslöshetsförsäkringen de principiella kriterier som utmärker en socialförsäkring.

Med rättsliga argument och motiv kan vissa förmåner tas bort ur social- försäkringen. Ett exempel är efterlevandepensionen som inte är utfor- mad som en socialförsäkring utan är ett bidrag som utgår när en anhängig avlidit. Ersättningen till den efterlevande görs beroende av den avlidnes inarbetade pensionsrätt. Förmånen beräknas på pensionsgrundande in- komst men rätten till försäkringen uppkommer p.g.a. familjesituation. Andra delar av socialförsäkringen är individbaserade medan efterlevan- depensionen är familjebaserad. Utgångspunkten för efterlevandeskyddet är inte inkomstbortfallsprincipen utan den fungerar som ett tillfälligt familjebidrag till efterlevande.¹⁵

¹⁴ Abukhanfusa, 1987, s. 239.

¹⁵ Utformades efterlevandeskyddet utifrån civilrättsliga arvsprinciper kunde den enskil- de själv avgöra hur och till vem efterlevandeskyddet fördelas. Se vidare Mannelqvist, 2001, s. 228. I artikeln diskuteras en alternativ utformning av efterlevandeskyddet utifrån arvsreglerna i ärvdabalken.

9.4 Från samordning till samband

Sedan mitten av 1900-talet har diskussioner om en samordning av socialförsäkringens olika förmåner och försäkringens administration förts.¹⁶ När samhällsekonomin försvagades under slutet av 1900-talet ansågs behovet av samordning istället ligga mellan förmåner och avgifter och sambandet kom därmed att betonas.

”En bärande tanke i ett försäkringssystem är att de försäkringsavgifter som betalas på den enskildes inkomster också ger rätt till ersättning i de situationer som försäkringarna är avsedda att täcka. I princip bör det därför råda ett samband mellan rätten till inkomstrelaterade socialförsäkringsförmåner och avgiftsskyldigheten till försäkringen.”¹⁷

Motivet att samordna förmåner i socialförsäkringen har alltså med tiden kommit att övergå till diskussioner om ett samband mellan förmåner och avgifter.

I den socialpolitiska debatten diskuteras ofta sambanden inom socialförsäkringen. Det finns dock ett behov att identifiera vilka former av samband som avses. Som citatet ovan visar är en typ av samband den som genererar en rättighet till försäkringen. Rättigheten uppkommer i och med att avgiften till försäkringen betalas. Något sådant samband finns inte i den svenska socialförsäkringen eftersom rätten till försäkringen uppkommer p.g.a. inkomst eller personkrets och avgiften är en skatt. En annan form av samband är det ekonomiska sambandet på systemnivå. Sambandet anses uppkomma eftersom socialavgiften är ändamålsbestämd för att finansiera försäkringen. Inte heller detta samband existerar i nuläget eftersom bestämmelserna om fördelning av socialavgifterna endast är av informativ karaktär och alla avgifter utom den allmänna pensionsavgiften ingår i statsbudgeten. Sambandet kan även avse inkomstunderlaget som ligger till grund för förmåner och avgifter. Även det sambandet saknas eftersom inkomstunderlagen både inom och mellan förmåner och avgifter varierar. Beräkningsgrunden för socialavgifterna överensstämmer väsentligen med inkomstskattens beräkningsgrunder och inte sociala förmåner.

Argumenten som framträder i olika förarbeten och utredningar för ett ökat samband mellan förmåner och avgifter är flera. Ett argument kan förklaras med föreställningen om rättsreglers inverkan på människors beteende. Det finns undersökningar som talar både för och emot att människor ändrar sitt beteende beroende på socialförsäkringarnas utform-

¹⁶ SOU 1979:94, s. 41 ff.

¹⁷ Ds 1999:19, s. 77.

ning.¹⁸ Ett starkare samband mellan förmåner och avgifter antas därför begränsa företeelsen av moral hazard. En tydligare koppling mellan förmåner och avgifter skulle göra de försäkrade mer kostnadsmedveten och risken för ett överutnyttjande av försäkringen blir därmed mindre. Individualiserades uttaget av avgifterna kunde detta bli ännu tydligare eftersom utgiften i större utsträckning skulle belasta den enskilde. Argumentet visar på en allmän förförståelse om att försäkringen överutnyttjas och att kostnaderna kan sänkas med bibehållen ersättningsnivå.¹⁹ Ett annat skäl som framförts för att stärka sambandet är en effektivisering av försäkringen. I tider av ekonomisk nedgång kan det vara svårare att uppfylla utlovade förmåner. Om förmånerna betalas av de försäkrade och därmed kopplas till den enskilde blir neddragningarna i systemet mindre. Ett ökat samband anses också utgöra ett viktigt incitament för arbete och därmed stärka arbetslinjen i försäkringen.²⁰ Även rättssäkerhetsaspekter har framförts som argument för att stärka sambandet.²¹ Eftersom regelverket som omgärdar socialförsäkringen anses vara komplext och svåröverskådligt uppkommer det svårigheter för den enskilde att på förhand avgöra vilken ersättning som kommer att betalas ut. Relateras ersättningen istället till gjorda inbetalningar anses rättssäkerheten stärkas för den enskilde.

Valet av finansieringsmodell är en annan fråga som uppkommer i avslutning till sambandsdiskussionen. För närvarande tillfaller socialavgifterna den allmänna och löpande budgeten. Risken för att utgifterna växer okontrollerat och tränger undan andra angelägna offentliga åtaganden anses betydande. Kritiken är särskilt framträdande inom arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen. Ett sätt att kontrollera inkomster och utgifter inom transfereringssystemet är att organisera dem i slutna enheter och finansiera dessa genom öronmärkta pengar. Kostnaderna blir därmed synliga och prioriteringar mellan storleken på avgifterna och förmånerna är lättare att överskåda. Ett slutet system innebär dock att kostnaderna för försäkringen kan variera beroende av konjunktur eller annat.²² Ett slutet finansieringssystem tycks vara att föredra om ersättningen är låg och ersättningstiden kort. I ett antal utredningar har det ansetts angeläget att frilägga sjukförsäkringen utanför den allmänna budgeten.²³ Den officiella hållningen är dock att sjukförsäkringen fortfarande ska vara en in-

¹⁸ Se RRV 1995:32, s. 174.

¹⁹ Om fusk eller överutnyttjande är ett relevant problem inom socialförsäkringen går jag dock inte närmare in på. Se RRV 1995:32.

²⁰ Se Palmer, 1996.

²¹ Ds 1999:19, s. 77.

²² SOU 1996:150, s. 295 f.

²³ SOU 1996:113 och SOU 2000:121.

tegrerad del av statsbudgeten och bör hanteras på samma sätt som övriga offentliga åtaganden med årlig budgetprövning. Många jämförelser görs med det fristående pensionssystemet. Eftersom sjukförsäkring dock utges på kortare sikt kan förmånsjusteringar för att passa avgiftsnivån inte göras på samma sätt. Det finns därmed en risk att eventuella underskott måste finansieras genom allmänna skatter utan att någon budgetprövning görs. Något som skulle kunna tränga undan andra offentliga åtaganden utan att bli föremål för prövning.

Den påvisade normförskjutningen beträffande kravet på ett ökat samband har än så länge endast inneburit en förändrad retorik i lagstiftningsarbetet. I diskussionerna märks en tydlig övergång från betoning av rättvisepprinciper till effektivitetsprinciper. Utgångspunkten är att socialförsäkringen måste vara utformad utifrån samma typ av försäkringsmässighet som den privaträttsliga försäkringen för att vara effektiv. Eftersom socialförsäkringen saknar de civilrättsliga kriterierna för försäkringsmässighet och samband mellan förmåner och avgifter, uppfattas det som brister i socialförsäkringen.

Den civilrättsliga innebörden i begreppen försäkring och avgift är dock inte tillämplig på socialförsäkringen. Civilrättslig försäkring och offentligrättslig försäkring befinner sig i skilda kontexter med olika rättstraditioner, har inte samma syften och betalas med separata finansieringsstrategier.

Jag menar att det är vare sig möjligt eller tillämpligt att jämföra socialförsäkringen med den civilrättsliga försäkringen ur en rättslig synvinkel. En ökad civilrättslig försäkringsmässighet i socialförsäkringen innebär att förmånernas bärande principer måste omformuleras och grundläggande förändringar av socialförsäkringens rättsnormer måste ske. Det betyder att försäkringen måste finansieras genom individualiserade avgifter avskiljda från statsbudgeten. Därmed kan också rätten till förmåner kopplas till avgiftens erläggande. Civilrättslig försäkringsmässighet inom t.ex. efterlevandeskyddet kräver att avgiftsnivån varierar i förhållande till familjesituation. Den tudelning av socialförsäkringen som gjorts i socialförsäkringslagen har dock underlättat möjligheten att individualisera vissa rättigheter och ge dessa en fastare koppling till betalda avgifter.²⁴ För att öka sambandet mellan förmåner och avgifter kan socialförsäkringen endast ersätta inkomstbortfall. Genom att relatera avgiften till inkomstbortfallet kan avgiften utgå från inkomsten. Den inkomst som ligger till grund för förmånen bör därmed vara densamma som är avgiftsgrundande. En princip som anses gälla redan idag. Jag hävdar däremot att den sambandsprincipen inte gäller.

²⁴ Se SOU 1997:72, s. 201.

För att sambandet mellan förmåner och avgifter i socialförsäkringen ska uppfyllas krävs att socialförsäkringen renodlas till en inkomstbortfallsförsäkring och att avgifterna täcker förmåner. I den nuvarande systematiseringen av socialförsäkringen konstaterar jag att det som definieras som socialavgifter – ”systemen för social trygghet” – är inte detsamma som definitionen av förmåner – ”social trygghet genom socialförsäkring och vissa bidragssystem”. Ett samband mellan förmåner och avgifter kräver att legaldefinitionerna motsvarar varandra. En renodlad försäkring innebär att den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen enligt socialförsäkringslagen ges en civilrättslig försäkringsmässighet och därmed finansieras genom individualiserade avgifter. Det innebär samtidigt att de fördelningspolitiska inslagen minskar eller försvinner.

”Den viktigaste fördelen med ett generellt system – att alla tar ett gemensamt ansvar för de centrala försörjningsproblemen inom ramen för ett system och utjämnar inkomstolikheter inom detta system – uppnås redan med den enhetliga modellen. Att därutöver införa obligatoriska komponenter med avgifter och förmåner som direkt motsvarar avgifterna bidrar inte till någon inkomstutjämning.”²⁵

Den bosättningsbaserade delen av försäkringen måste härmed finansieras uteslutanden av allmänna skattemedel. Sänker det i sin tur försäkringens legitimitet?

Kravet på en civilrättslig försäkringsmässighet får även konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv. Som tidigare berörts innebär inkomstbortfallsprincipen att ojämlikheter i samhället kan befästas i socialförsäkringen och att jämställdheten därmed motverkas. Förmåner och avgifter kopplas ännu hårdare till arbetet och arbetslivet är ju som bekant inte särskilt jämställt. Den manliga normen om heltidsarbete får en ännu större genomslagskraft. Inkomsten blir i än större utsträckning än i dagslaget bestämmande för avgifter och förmåner och därigenom blir omfördelningen från män till kvinnor mindre. Är det därför rimligt att befara att det bosättningsbaserade grundskyddet blir en socialförsäkring för kvinnor medan inkomstskyddet framförallt blir en försäkring för män? Även tillämpningen av försäkringen kan strida mot andra för socialförsäkringen vägledande principer. Jag menar att det tidigare diskuterade rättsfallet som behandlade arbetslöshetsförsäkringen utgör ett sådant exempel. Möjligheten att vara ledig enligt föräldraledighetslagen och därtill medföljande rätt till förmåner enligt föräldraförsäkringen beskärs genom den tolkning av arbetslöshetsförsäkringens kvalifikationsregler som Regeringsrätten gjort. Principen om jämställdhet måste beaktas, inte bara

²⁵ Molander, 1999, s. 132 f.

vid skapandet av socialförsäkringen utan även vid tillämpningen av densamma. Det kan ske genom att aktivt utforma rättsreglerna så att den materiella jämställdheten ökar men också genom att tillämpningen utgår från rättsprinciperna. En mycket tydlig norm när det gäller föräldraförsäkringen är just dess verkan mot en ökad jämställdhet. Att nyttjandet av försäkringen då innebär att rätten till andra socialförsäkringsförmåner inskränks är inte tillfredsställande.

Kravet på samband kan ses sprungen ur ett krav om effektivitet. Men jag menar att effektivitetskravet måste sättas i relation till syftet med socialförsäkringen. Jag anser att ett samband i socialförsäkringen är möjligt med utgångspunkt i försäkringens rättsnormer. Samband mellan olika förmåner kan avse kvalifikationsregler, personkrets, ersättningsnivåer och inkomstunderlag. Det sammanhållande kriteriet mellan förmånerna är dock att de är en inkomstbortfallsförsäkring. Principen om samband mellan inkomstbegreppen blir därför återigen aktuell. Sambandet mellan olika förmåner är viktigt utifrån den enskildes livscykel. Det kan exemplifieras med den studerandes svårigheter att klara sin försörjning under sommarmånaderna. Arbetslöshetsförsäkringen medger nämligen inte någon rätt till förmån och studiestödet utgår endast under de månader som studier bedrivs.²⁶ Här vore ett samband mellan förmånerna eftersträvan svårt både när det gäller rätten till en förmån och underlaget för densamma.

Är det då möjligt med ett inkomstbegreppslikt samband mellan inkomstskatt, socialförsäkring och socialavgifter? Jag anser att detta inte är möjligt. Ett samband mellan förmånernas inkomstbegrepp är tänkbart. Ett samband mellan förmåner och avgifter är inte rimligt eftersom dessa baseras på skilda mål och syften. Socialavgifternas skatterättsliga karaktär möjliggör däremot att ett samband mellan inkomstskatten och socialavgifterna kan upprätthållas.

Rätten kan beskrivas i ett internt eller ett externt rättsligt perspektiv. Jag har i avhandlingen belyst socialförsäkringens rättsliga struktur och rättsprinciper. De normer som ligger till grund för försäkringen har återfunnits både inom rätten och i den samhällskontext – välfärdsstat – som rätten har befunnit sig. I ett föränderligt samhälle kan rätten verka både som ett hinder och en möjlighet och jag menar att det är därför viktigt att tydliggöra de rättsliga normer och principer som ingår i rätten. Vid betraktande av socialförsäkringens rättsprinciper, som betonar omfördelning och jämställdhet, återfinns försäkringen närmare de normativa

²⁶ Den som studerar har som regel inte heller rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Notera dock dir. 2002:120 om tillsättandet av en utredning som ska göra en genomsyn av studiemedelssystemet i samklang med andra socialförsäkringsförmåner.

polerna rättvis fördelning och skydd av etablerad position. Ett allt tydligare krav på samband mellan förmån och avgift tyder dock på en strävan mot ekonomisk effektivitet där annan hänsyn blir underordnad. Det kan beskrivas som en dragning mot det marknadsfunktionella mönstret. Förskjutningen kan exemplifieras med pensionssystemet som skiftats från en förmånsbestämd till en avgiftsbestämd försäkring. Detsamma gäller för de återinförda egenavgifterna för arbetstagare. I nya reformförslag märks även en strävan mot självfinansierade trygghetssystem.²⁷

En förklaring till normförskjutningen i resonemangen omkring socialförsäkringen kan till viss del förklaras med tilltagande kostnadsökningar i försäkringen och tider av ekonomisk åtstramning. Ett annat motiv kan vara en förändrad syn på socialförsäkringen p.g.a. medlemskapet i EU. I flertalet av de europeiska länderna står rättsreglerna om social trygghet och dess finansiering i nära samband med arbetsrättsliga bestämmelser.²⁸ I Sverige har däremot avgiftsreglerna av tradition betraktas som en del av skatterätten. Den rättsliga traditionen och bärande principer ser därför olika ut. En samordning av förmåner mellan medlemsländerna innebär därför ett närmande mot det europeiska betraktelsesättet.

Genomslaget av principen om samband i utredningar och förarbeten kan tillsammans med pensionssystemet betraktas som ett trendbrott. Det torde dock inte vara av den karaktären att det kan betraktas som ett paradigmskifte inom socialförsäkringen eller det svenska välfärdssamhället.

²⁷ Stephens, 1996, s. 43 ff. Utredningsförslag, se bl.a. Ds 1994:81 s. 387 ff. och SOU 2000:121, s. 205 ff.

²⁸ Williams, 1996, s. 341.

Summary

The aim of this thesis is to analyse the legal principles behind social insurance law. In Sweden, the concept of a connection between benefits and contributions in social insurance is strong. The opinion is based on an understanding that social security law is constructed upon the same principles as private insurance. This concept of links between benefits and contributions makes it important to review the systems for both benefits and contributions in social security.

Rules constitute the framework of social security law and the legal definition of social security is based on a pragmatic approach. Underlying principles and norms are not considered in the legal systematization. A standpoint of this work is that the law is based on values, norms and principles and that values and norms in society transform into legal principles and are thus a part of the legal system.

Legal principles can be revealed by studying the variety of different values underlying the legal system of social security. Principles can be contradictory but by accepting the plurality of the law in general it is possible to strive for local normative coherence.

The thesis consists of nine chapters divided into four parts. In the first part I describe the development and the context of social security in Sweden. The second part contains an analysis of the principles behind the various social benefits and fiscal contributions within the system. In this section social insurance will be systematized from a life-cycle perspective. Since income is a basic precondition for several benefits and contributions, various concept of income are discussed in the third part of the thesis. Finally, the thesis concludes with a discussion of basic principles and normative patterns for the social security system.

The context of social security law in Sweden

Welfare state regulation is influenced by the welfare state regime in which the law appears. European welfare states differ and the Swedish welfare state regime has had a great effect on the law. The legal system of social

security is a part of 'welfare state law' while private insurance is a part of the 'rule-of-law state'. Welfare-state law differs in a number of ways from traditional law.

Some important features of Swedish welfare state law are redistributive justice, equality and the line of work as a normative foundation for social rights and duties. Work-related income is the most fundamental criterion for receiving benefits and for the duty to pay contributions. The principles behind the law are based on just distribution and effectiveness and social security legislation is often constructed as a social right. However concepts of justice and effectiveness and the emphasis placed on them change over time.

Development of social security over a century

The Swedish social security system developed over a period of more than a century. At the beginning the principle of insurance involved an obligation to be part of the insurance system. Insurance protection consisted of low benefits which were supposed to guarantee a minimum income. The benefits were financed by the person insured and the state. From the 1950s and onward the social insurance protection was based on the principles of compensation for lost income and self-support. In addition, the financial burden was mainly born by the employers.

From the 1970s sex equality has been emphasised in Swedish politics. One means of achieving equality has been to establish formal legal sex neutrality. Sex equality has also been regarded as a kind of justice in itself.

During the economic crises in the 1990s, there were extensive cut-backs in state finances and the benefit levels in the insurance system were consequently reduced. A normative change in social policy discussions brought about a demand for greater effectiveness in the insurance system.

Principles in social insurance

The values and norms underlying the legal system can be detected in the rules, norms and principles that are applied. Regulation of social security benefits and contributions are based on a number of principles and norms. These norms are consistent with those of the surrounding society. Legal principles in social security are based on justice and effectiveness.

In social policy discussions the concept of a connection between benefits and contributions is often emphasised. Various aspects of this link are manifested in social security. One kind of connection between benefits and contributions leads to a situation where there is that a legal right

to receive a benefit if a contribution is paid. Another sort of relation between benefits and contributions is the concept of income. The right to social insurance, compensation for loss of earnings and contributions are based on the income of the person insured.

The link between benefits and contributions presupposes insurance founded on the principles of private law. But social insurance exhibits a number of characteristic legal features or principles which differ from private insurances. Social insurance is a public and compulsory scheme, based on redistribution. Different benefits within the insurance system are designed to cover income loss and, in general, there is no individual means testing. This can also be described as the principle of compensation for lost income. Furthermore there are benefits that are not related to risks. The term insurance can be explained in a historical context. 'Insurance' was initially used to emphasise a right to social security. The legislators thus indicated that there was a difference between social insurance and social assistance.

The social security scheme is primarily financed by taxes and mandatory contributions, in a pay-as-you-go system. This means the current contributions have to meet the expenses of current benefits. Thus the link between contributions and benefits in the social security system is very weak. Social insurance contributions exhibit the same or similar criteria as fiscal policies and tax law. Furthermore the levying of social security contributions is influenced by tax law.

The legal definition of social insurance in Sweden does not include legal principles but rests instead on an enumeration of the public authorities that administer various benefits. The definition is pragmatic and adapted to European Community law. Decisions made for economic, social and other political reasons therefore determine legal changes within social insurance law. During the last decade a distinct trend can be detected in preparatory works. There is a clear intention to make social insurance more like private insurance or 'insurance-like'.

The normative development in social insurance can be described using the theoretical frame-work of 'Normative Patterns'. In the normative fields changes in legislations can result in a normative transfer towards different normative poles. In research these poles are identified as Market-Functional Basic Pattern, Protection for the Established Position and Just Distribution. A large majority of social security benefits are based on the principle of compensation for lost income. This can also be defined as a regulation close to the normative pole Protection for the Established Position. However, the aim to establish an effective and a more 'insurance-like' social insurance shows a shift towards the Market-Functional Basic Pattern.

Social insurance from a life-cycle perspective

The insurance system can be restructured on the basis of social insurance legal principles. In this thesis I have systematized various benefits from a life-cycle perspective. Common to these benefits is that they are based on the principle of compensation for lost income.

One important aspect in the life-cycle perspective is equality between the sexes. From this perspective the gender issue becomes easily visible and possible to analyse. Social security legislation is based on formal legal sex neutrality. Nevertheless, research shows that this does not automatically lead to sex equality. Within the life-cycle context unemployment, parental and pension insurances are analysed from the perspective of sex equality.

Concept of income

As mentioned earlier, income is an important concept in social security law. To achieve a connection in social security, both benefits and contributions have to be based on the same calculation of income. The concept of income, however, has different meanings in social security legislation. Concepts of income vary both within and between benefits and contributions. There is a greater similarity between contributions and taxes concerning the concept of income, than between benefits and contributions.

Conclusion

In this thesis the underlying principles in the social security system form an important part of the systematization of the legislation.

Swedish social security legislation includes a number of principles based on justice and effectiveness. Principles and norms are mainly found in the preparatory works and not in the law. Legal norms and principles differ between benefits and contributions within the social security system and it is therefore hard to find a connection between them.

Källförteckning

Litteratur

- Abukhanfusa Kerstin, *Piska och moroten. Om könens tilldelning av skyldigheter och rättigheter*. Carlssons förlag, Stockholm 1987.
- Adlercreutz, Axel, *Arbetstagarbegreppet*. P.A. Norstedt & Söners Förlag, Stockholm 1964.
- Anttonen, Anneli, *Den sociala servicestaten som feministiskt kampbegrepp*. I Eliasson-Lappalainen och Szebehely (red.), 1998, s. 81–100.
- Aubert, Wilhelm, *The Rule of Law and the Promotional Function of Law in the Welfare State*. I Teubner, 1985, s. 28–39.
- Barnett, Hilaire, *Introduction To Feminist Jurisprudence*. Cavendish Publishing Limited, Great Britain 1998.
- Bejstam Lars och Anita Wickström, *Underhållsstöd och underhållsbidrag*. Juristförlaget, Stockholm 1996.
- Bengtsson, Bertil. *Försäkringsrätt – några huvudlinjer*. Norstedts juridik, Stockholm 1992.
- Bengtsson, Bertil. *Försäkringsteknik och civilrätt*. Norstedts Juridik, Stockholm 1998.
- Bergström, Sture, *Skatter och civilrätt. En studie över användningen av civilrättsliga termer i skatterättsliga sammanhang*. Liber förlag, Stockholm 1978.
- Björklund, Anders, Per Gunnar Edebalk, Rolf Ohlsson och Lars Söderström. *Välfärdsolitik i kristid – håller arbetslinjen?* Välfärdsolitiska rådets rapport 1998, SNS Förlag.
- Bohlin, Alf, *Kommunala avgifter*. Juridiska föreningen i Lund (ak.avh.), 1984.
- Bohlin, Alf, *Kommunalrättens grunder*. Norstedts Juridik AB, Stockholm 2000.
- Bratthall, Kenneth och Stenberg, Anna Märta, *Lagen om allmän försäkring. Lagtexter och kommentarer*. Liber Förlag, Stockholm 1984.
- Bratthall, Kenneth och Stenberg, Anna Märta, *Kontant stöd vid arbetslöshet*. Norstedts Gula Bibliotek, Norstedts förlag, Stockholm 1989.

- Burman, Monica och Gunnarsson, Åsa (red.), *Familjeföreställningar – om familjens betydelse inom juridik, ekonomi och forskning*. Iustus förlag, Uppsala 2001.
- Calleman, Catharina, *Befolkningskriserna och arbetsrätten*. I Burman och Gunnarsson (red.), 2001, s. 251–275.
- Carlsson, Nils-Fredrik, Silfverberg, Christer, Svenström, Yvonne, *Socialavgifter*. Norstedts juridik, Stockholm 2002.
- Christensen, Anna, *Avstängning från arbetslöshetsersättning*. Norstedts, Lund 1980.
- Christensen, Anna, *Skydd för etablerad position. Ett normativt grundmönster*. Tidsskrift for Rettsvitenskap, 1996, s. 519–574.
- Christensen, Anna, *Normativa grundmönster i socialrätten*. Retfærd nr. 78, årgång 1997, s. 69–79. Citeras Christensen, 1997(a).
- Christensen, Anna, *Rätten i ett samhälle under förändring*. I Strömholm, 1997, s. 109–130. Citeras Christensen, 1997(b).
- Christensen, Anna, *Socialförsäkringen i framtiden – från arbetarskap till socialt medborgarskap*. I ”I väntan på framtiden”. Rapport från forskarseminariet i Umeå, Januari 2000. Försäkringskasseförbundet, fakta nr 2:2000, Stockholm 2000, s. 125–142.
- Christensen, Anna och Malmstedt, Mattias, *Lex Loci Laboris versus Lex Loci Domicilii – an Inquiry into the Normative Foundations of European Social Security Law*. European Journal of Social Security, Volume 2/1, 2000, s. 69–111.
- Christoffersen, Lisbet, *The Changing Position of the Individual in Danish Welfare Law*. I Nousiainen m.fl. (red), 2001, s. 131–154.
- Classon Sigvard, *Lyftet. Från fattighjon till folkpensionär*. Försäkringskasseförbundet, Stockholm 1984.
- Dahlberg, Anita, *Arbetslöshetsförsäkringar*. Almqvist & Wiksell, Stockholm, 1979.
- Dahlberg, Anita, *Ett kvinnoperspektiv på juridiken – möjligheter och omöjligheter*. Retfærd, nr. 31, årgång 1985, s. 34–56.
- Dahlberg Anita, *Socialförsäkringarnas utveckling*. Centrum för kvinnoforskning vid Stockholms universitet Nr 8, Stockholm 1994.
- De Vylder, Stefan, *Barn och barnfamiljer – 90-talets förlorare*. I Starrin och Svensson (red) 1998, s. 63–78.
- Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*. Duckworth, London 1977.
- Edebalk, Per Gunnar. *Välfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884–1955*. Arkiv förlag, Ystad 1996.
- Edebalk, Per Gunnar, Ståhlberg, Ann-Charlotte och Wadensjö, Eskil, *Socialförsäkringarna. Ett samhällsekonomiskt perspektiv*. SNS-förlag 1998.
- Edebalk, Per Gunnar och Svensson, Marianne, *Äldrevårdsförsäkring*. Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE), Lund 2000.

- Eide, Asbjørn, Krause, Catarina and Rosas, Allan, *Economic, Social and Cultural Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht Netherlands 1995.
- Eklund, Ronnie, *Obligatorisk mammaledighet – nytt vin i gamla läglar*. I Normativa perspektiv. Festskrift till Anna Christensen, Juristförlaget, Lund 2000, s. 59–79.
- Eliasson-Lappalainen, Rosmari och Szebehely, Marta (red.), *Vad förgår och vad består? En antologi om äldreomsorg, kvinnosyn och socialpolitik*. Arkiv förlag, Eslöv 1998.
- Elmér, Åke, Blomberg, Staffan, Harrysson, Lars, och Peterssin, Jan, *Svensk socialpolitik*. Studentlitteratur, Lund 1998.
- Erhag, Thomas, *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet. En rättslig studie av EG-rättens inverkan på medlemsstaternas uttag av avgifter för finansiering av social trygghet*. Santérus förlag (ak. avh.), Stockholm 2002.
- Eriksson, Asbjörn. *Praktisk beskattningsrätt*. Studentlitteratur, Lund 1999.
- Esping-Andersen, Gösta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Great Britain 1990.
- Esping-Andersen, Gösta (ed), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. SAGE Publications, London UK 1996.
- Evertsson, Lars, *Välfärds politik och kvinnoyrken. Organisation, välfärdsstat och professionaliseringens villkor*. Sociologiska institutionen, Umeå universitet No 25 (ak.avh.) Umeå 2002.
- Fritzell, Johan, *Still different? Income distribution in the Nordic countries in a European Comparison*. I Kautto m.fl. 2001, s. 18–41.
- Fölster, Stefan, Norén, Thomas och Gidehag, Robert, *En sjuk försäkring i behov av friskpeng*. Reforminstitutet, Stockholm 2001.
- Gothlin, Eva, *Kön eller genus?* Nationella sekretariatet för genusforskning, 1999.
- Granqvist, Roland, *Effektivitet i ekonomisk analys. Paretokriteriet – tolkningar, försvar och kritik*. Thales, Stockholm 1993.
- Grape, Ove, *Bistånd och tvång i den svenska arbetslinjen*. I Lindqvist, 1998, s. 105–126.
- Grip, Gunvall, *Social, avtalad och privat försäkring i Sverige under 1990-talet*. I SOU 2001:57 s. 71–129.
- Gunnarsson, Åsa, *Skatterättvisa*. Iustus förlag (ak. avh.), Uppsala 1995.
- Gunnarsson Åsa och Mannelqvist, Ruth, *Samordning av skatter och sociala förmåner*. Svensk juridisk nationalrapport 1998 NSFR nr 37 1999.
- Gunnarsson, Åsa, *Socialavgifter*. Skattenytt 1999, s. 448–455.
- Gunnarsson, Åsa, *Familjen – genusforskningens utmaning*. I Burman och Gunnarsson (red), 2001, s. 11–22. Citeras Gunnarsson 2001(a).

- Gunnarsson, Åsa, *The Autonomous Taxpayer and the Dependent Caregiver*. I Nousiainen m.fl. (ed.) 2001, s. 173–191. Citeras Gunnarsson 2001(b).
- Gunnarsson Åsa och Stattin, Chris, *Jämställdhetsnormen i skatte- och socialrätten*. I Burman och Gunnarsson (red.), 2001, s. 159–199.
- Gunnarsson, Åsa, *Fördelningen av familjens skatter och sociala förmåner*. Iustus förlag, Uppsala 2003.
- Gustafsson, Håkan, *Rättens polyvalens. En rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet*. Lund Studies in Sociology of Law (ak.avh.) Lund 2002.
- Halleröd Björn. *Generell välfärd eller selektiv fattigvård?* I Palme och Wennemo, 1996, s. 35–64.
- Hansson, Sven Ove, *Rättvisa och effektivitet – en idéanalys*. Rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 2001:42.
- Hart, H. L. A, *The Concept of Law*. Clarendon Press, Oxford 1994.
- Hausman, Daniel M, och McPerson, Michael S, *Ekonomisk teori och moralfilosofi*. Studentlitteratur, Lund 2001.
- Hellner, Jan, *Försäkringsrätt*. Andra omarbetade upplagan. Faksimilupplaga, Stockholm 1994. Citeras Hellner 1994(a).
- Hellner, Jan, *Rättsteori. En introduktion*. Norstedts juridik, Stockholm, 1994. Citeras Hellner, 1994(b).
- Hills, John, Ditch, John and Glennerster, Howard, (ed), *Beveridge and Social Security. An International Retrospective*. Clarendon Press, Oxford 1994.
- Hirdman, Yvonne, *Genussystemet – reflexioner kring kvinnors sociala underordning*. Kvinnovetenskaplig tidskrift 1988:3, s. 49–63.
- Hirdman, Yvonne, *Genussystemet*. I SOU 1990:44, s. 73–116.
- Hirdman, Yvonne, *Rationalitet, lycka och genus – välfärdsstatens grunddrag*. I Ojämlighet från vaggan till graven – på väg in i 2/3-samhället? Rapport från forskarseminariet i Umeå januari 1996, FKF-Fakta, s. 110–127.
- Hirdman, Yvonne, *Genus – om det stabila föränderliga former*. Liber, Lund 2001.
- Hollander, Anna, *Rättighetslag i teori och praxis. En studie om lagstiftning inom social- och handikappområdet*. Iustus, Uppsala 1995.
- Hultqvist, Anders, *Legalitetsprincipen vid inkomstbeskattningen*. Juristförlaget (ak. avh.), Stockholm 1995.
- Hydén, Håkan, *Rättssociologi som rättsvetenskap*. Studentlitteratur, Lund 2002. Citeras Hydén, 2002(a).
- Hydén, Håkan, *Normvetenskap*. Lund Studies in Sociology of Law. Lund, 2002. Citeras Hydén, 2002(b).
- Höök, Wiking. *SO och arbetslöshetsförsäkring 1981–1996 med åren 1935 till 1980 i sammandrag*. Stockholm, Arbetslöshetskassornas samorganisation, 1996.

- Johansson, Gunnar och Rabe, Gunnar, *Det svenska skattesystemet*. Norstedts Juridik, Stockholm 2001.
- Johansson, Roine, *Forskning om välfärdsstatens organisation*. I Lindqvist, 1998, s. 27–59.
- Jäntti, Marcus, *On Economic Efficiency and Social Protection*. I Pieters, 1998, s. 48–71.
- Jägerskiöld Stig. *Allmosa eller socialförsäkring. En socialrättslig skiss*. Uppsala 1977.
- Jägerskiöld Stig. *Från fattigvård till socialhjälp II*. Förvaltningsrättslig Tidsskrift 1955, s. 325–340.
- Kairinen, Martti, *Socialrätten och rättssystemet*. Retfærd nr. 47, årgång 1989, s. 65–75.
- Kautton, Mikko, Fritzell, Johan, Hvinden, Bjørn, Kvist, Jon och Uusitalo, Hannu (ed.) *Nordic Welfare States in the European Context*. Routledge, London 2001.
- Ketscher, Kirsten, *Socialret. Almindelige principper. Retssikkerhed og administration*. GadJura, København 1998.
- Ketscher, Kirsten, *Nogle udviklingslinjer i kvinderetten*. I Normativa perspektiv. Festskrift till Anna Christensen. Juristförlaget, Lund 2000, s. 169–187.
- Korpi Walter, Sven E Olsson och Sten-Åke Stenberg, *Några huvuddrag i den svenska socialpolitikens utveckling*. Institutet för social forskning, Meddelande 3/1982.
- Korpi, Walter, *Arbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring i Sverige. En studie bland arbetslöshetskassornas medlemmar*. EFA Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm 1995.
- Korpi, Walter och Palme, Joakim, *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries*. Working Paper 3/1997, Institutet för social forskning, Stockholm 1997.
- Köhler, Peter A., Zacher, Hans F., Partington, Martin (ed.), *The Evolution of Social Insurance 1881–1981. Studies of Germany, France, Great Britain, Austria and Switzerland*. Frances Pinter Publishers, London 1982.
- Lacey, Nicola, *Unspeakable subjects. Feminist essays in legal and social theory*. Hart Publishing, Oxford England 1998.
- Lindqvist, Rafael, *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati. Det svenska sjukförsäkringssystemets utveckling 1900–1990*. Studentlitteratur (ak. avh.), Lund 1990.
- Lindqvist, Rafael, (red) *Organisation och välfärdsstat*. Studentlitteratur, Lund 1998.
- Ljunglöf, Thomas och Pokarzhevskaya, Galina, *Därför tjänar män mer*

- än kvinnor. Löneskillnadernas utveckling bland SACO-förbundens medlemmar mellan 1996 och 2001. SACO-rapport, 2003.
- Lodin, Sven-Olof, Lindencrona, Gustaf, Melz, Peter och Silfverberg, Christer, *Inkomstskatt – en läro- och handbok i skatterätt*. Studentlitteratur, Lund 2002.
- Lundberg, Allan och Malm, Erik, *Hitta rätt i allmän försäkring*. Trygg Hansa, Stockholm 1974.
- Lundström, Karin, *Jämlikhet mellan kvinnor och män i EG-rätten. En feministisk analys*. Iustus förlag, (ak. avh.) Uppsala 1999.
- Madell, Tom-Erik, *Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*. Norstedts Juridik (ak. avh.), Stockholm 1998.
- Madell, Tom, *Kan brister vid anordnande av barnomsorgsplatser utgöra grund för fordran som kan prövas av allmän domstol?* Förvaltningsrättslig Tidskrift 1999, s. 51–57.
- Mannelqvist, Ruth, *Efterlevandepensioner och familjen – tillbaka till framtiden?* I Burman och Gunnarsson, 2001, s. 201–229.
- Marsland, David, *Welfare or Welfare State? Contradictions and Dilemmas in Social Policy*. Macmillan Press LTD, London 1996.
- Messere, Ken, *Tax Policy in OECD Countries. Choices and Conflicts*. IBFD Publications BV, Amsterdam 1993.
- Molander, Per, *En effektivare välfärdspolitik*. SNS-förlag, Stockholm 1999.
- Musgrave, Richard A, and Musgrave, Peggy B, *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill International Editions, New York 1989.
- Norberg, Per, *Arbetsrätt och konkurrensrätt. En normativ studie av motsättningen mellan marknadsrättsliga värden och sociala värden*. Juristförlaget (ak.avh.), Lund 2002.
- Norma 1996:1 *Normative Development within The Social Dimension*.
- Nousiainen, Kevät, Gunnarsson, Åsa, Lundström, Karin, and Niemi-Kiesiläinen, Johanna (ed.), *Responsible Selves: Women in the Nordic legal culture*. Ashgate Publishing Ltd, Great Britain 2001.
- Nousiainen, Kevät, *Transformative Nordic Welfarism: Liberal and Communitarian Trends in Family and Market Law*. I Nousiainen m.fl. (ed.) 2001, s. 25–70.
- Numhauser-Henning, Ann, *Premiepension för hela slanten. Det chilenska exemplet*. JT 1997–98, s. 1266–1292.
- Nussbaum, Martha C, *Kvinnors liv och social rättvisa. Ett försvar för universella värden*. (Översättning Ulrika Jakobsson) Daidalos, Uddevalla 2002.
- Ohlsson, Inger, Debattartikel. Sydsvenska Dagbladet 1999-03-08.
- Ohlsson, Rolf, *Generations- och könsaspekter på det svenska välfärdssamhällets framväxt*. I SOU 1998:3, s. 18–31.

- Olsson, Hans, *Beskattning av löneinkomster och uttag av socialförsäkringsavgifter mot bakgrund av arbetskraftens internationella rörlighet*. Expertrapport 9 till skattebasutredningen, 2002. I SOU 2002: 47, s. 293–316.
- Olsson, Stefan, *Punktskatter – rättslig reglering i svenskt och europeiskt perspektiv*. Iustus Förlag (ak. avh.), Uppsala 2001.
- Palme, Joakim och Wennemo, Irene (red.), *Generell välfärd: Hot och möjligheter?* Norstedts, Stockholm 1996.
- Palme, Joakim, *Välfärdsstaten som en strategi för jämlikhet*. I Palme och Wennemo (red), 1996, s. 9–33.
- Palme, Joakim och Sjöberg, Ola, *Välfärdsystemens finansiering i ett europeiskt perspektiv*. Expertrapport 10 till skattebasutredningen, 2002. I SOU 2002:47, s. 317–372.
- Palmer, Edward, *Uppbrott från välfärdsstaten*. Pockettidningen R, nr 1-2 1996.
- Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Norstedts Juridik, Stockholm 1995.
- Persson, Inga och Wadensjö, Eskil, *Välfärdens genusansikte – en introduktion*. I SOU 1998:8, s. 1–17.
- Pieters, Danny, *Introduction into the Basic Principles of Social Security*. Kluwer Law & Taxation Publishers, The Netherlands 1993.
- Pieters, Danny (ed.), *Social Protection of the Next Generation*. Kluwer Law International, The Netherlands 1998.
- Ploug, Niels and Kvist, Jon, *Social Security in Europe. Development or Dismantlement?* Kluwer Sovac. Series on Social Security, Netherlands 1996.
- Pålsson, Robert, *Levnadskostnader. Gränsdragningsproblem vid beskattning av förvärvsinkomster*. Iustus förlag, Uppsala 1997.
- Pålsson, Robert, *Några termer och begrepp i IL*. Skattenytt 2000, s. 478–486.
- Rehnberg, Ulf, *Ny socialavgiftslag*. Svensk Skattetidning 2001, nr 1.
- Ritter, Gerhard A, *Social Welfare in Germany and Britain*. Leamington Spa, Berg, UK 1986.
- Roos Carl Martin. *Ersättningsrätt och ersättningssystem*. Norstedts, Stockholm 1990.
- Roos Carl Martin. *Personskadeersättning i arbetslivets försäkringar – idéer och uppslag*. SvJT 1991, s. 143–151.
- Roos Carl Martin. *Arbetskadeförsäkringen och ersättningssystemet*. JT 1991–92, s. 453–461.
- Sainsbury, Diane och Nordgren, Margreth, *I nedskärningarnas tecken. Välfärdsstaten och jämställdheten*. I SOU 1997:115, s. 5–36.
- Sakslin, Maija, *Worker versus Citizen? – Why not forget them both?* I Pieters, 1998, s. 153–163.

- Sandmo, Agnar, *Economists and the welfare state*. European Economic Review 35, 1991, s. 213–239.
- Scheinin, Martin, *The Right to Social Security*. I Eide m.fl. (ed.) 1995, s. 159–168.
- Silfverberg, Christer, *Allmänna egenavgifter*. Skattenytt 1996, s. 423–442.
- Sjöberg, Ola, *Duties in the Welfare State. Working and Paying for Social Rights*. Swedish Institute for Social Research, (ak. avh.) 2000.
- Sjöberg, Ola, *Välfärdsstatens finansiering under 1990-talet*. I SOU 2001:57, Stockholm 2001.
- Spicker, Paul, *Principles of Social Welfare. An introduction to thinking about the Welfare State*. Routledge, London 1988.
- Stark, Agneta (red), *Ljusnande framtid eller ett långt farväl? Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning*. SOU 1997:115
- Stephens, John D, *The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects*. I Esping-Andersen (ed.), 1996, s. 32–65.
- Strand, Birgit, *Välfärdskarusellen. En bok som socialförsäkringarna*. Riksförsäkringsverket och utbildningsradion 1995.
- Starrin, Bengt, Svensson, Ronny, (red) *Sverige efter välfärds krisen. Mellan hot och hopp*. Boréa Bokförlag, Finland 1998.
- Stendahl, Sara, *Renodlingens konsekvenser – en rättsfallsundersökning*. I Vahlne Westerhäll (red.), 2002, s. 158–194.
- Strömholm, Stig (red.), *Svensk rättsvetenskap 1947–1997*. Norstedts, Stockholm 1997.
- Ståhlberg, Ann-Charlotte, *Avtalssystemen ur jämställdhetssynpunkt*. I SOU 1996:113, del 2, s. 179–196.
- Ståhlberg, Ann-Charlotte och Tegle, Stig, *Den nuvarande och den nya ålderspensionen – hur omfördelar dessa mellan kvinnor och män?* I SOU 1998:3, s. 127–160.
- Svensson, Eva-Maria, *Genus och rätt – en problematisering av förställningen om rätten*. Iustus förlag (ak. avh.), Uppsala 1997.
- Svensson, Eva-Maria, *Sex Equality: Changes in Politics, Jurisprudence and Feminist Legal Studies*. I Nousiainen m.fl. (ed.), 2001, s. 71–104. Citeras Svensson, 2001(a).
- Svensson, Eva-Maria, *Genusforskning inom juridiken*. Högskoleverket, 2001. Citeras Svensson, 2001(b).
- Svenström, Yvonne, *Arbetsgivaravgifterna och skattereformen*. Skattenytt 1992, s. 213–219.
- Svenström, Yvonne, *Det utvidgade arbetsgivarbegreppet inom socialförsäkringen*. SvSkT 1999, s. 443–455.
- Söderström, Lars, Andersson, Fredrik, Edebalk, Per Gunnar, Kruse, Agneta, *Privatiseringens gränser. Perspektiv på välfärdspolitik*. Vål-

- färdspolitiska rådets rapport 2000. SNS Förlag, Kristianstad 2001.
- Söderström, Lars, *Fungerar socialförsäkringen?* I Dagens socialförsäkring – ett system för gårdagens samhälle? Rapport från forskarseminariet i Umeå Januari 2001, s. 20–33. FKF 2001.
- Teubner, Gunther (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*. European University Institute, de Gruyter, Berlin 1985.
- Thuronyi, Victor (ed.), *Tax Law Design and Drafting*. International Monetary Fund, USA 1996.
- Titmuss, Richard M, *Social policy*. Allen and Unwin Ltd, London 1974.
- Trägårdh, Lars (red), *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. SNS-förlag, Stockholm 1995.
- Uddhammar, Emil, *Arbete, välfärd och bidrag. En dynamisk analys av folkets välbefinnande och välfärdsforskningens missförstånd*. City University Press, Stockholm 1997.
- Westberg, Peter, *Avhandlingsskrivande och val av forskningsansats – en idé om rättsvetenskaplig öppenhet*. I Festskrift till Per Olof Bolding. Juristförlaget 1992, s. 421–446.
- Westerhäll, Lotta, *Sjukpenninggrundande inkomst*. Norstedts, Stockholm 1985. Se även Vahlne Westerhäll.
- Westerhäll, Lotta, *Den svenska socialrätten*. Norstedts, Stockholm 1990.
- Westerhäll, Lotta, *Patienträttigheter*. Nerenius & Santérus Förlag. Lund, 1994.
- Vahlne Westerhäll, Lotta (red), *Rättssäkerhetsfrågor inom socialrätten*. Norstedts Juridik, Stockholm 2002.
- Vahlne Westerhäll, Lotta, *Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950–2000*. Norstedts Juridik, Stockholm 2002.
- Williams, David, *Social Security Taxation*. I Thuronyi (ed.), 1996, s. 340–400.
- Wennström, Bo, *Rättens kulturgränser*. Iustus förlag, Uppsala 2001.
- Widerberg, Karin, *Dominans och underordningsprocesser, rättens roll och rätten i dess perspektiv*. I Retfærd, nr. 31, årgång 1985, s. 57–66.
- Zetterberg, Hans L, *Civila samhället, demokratin och välfärdsstaten*. I Trägårdh (red.), 1995, s. 62–93.
- Zöllner, Deltev, *Germany*. I Köhler, Zacher and Partington (ed.), 1982, s. 1–92.
- Åström, Karsten, *Förändringar och förskjutningar i välfärdens rättsliga reglering under 1990-talet*. I SOU 2000:38, s. 247–263.

Praxis

FÖD 1981:6.
FÖD 1981:23.
FÖD mål nr 1579/81.
FÖD mål nr 318/82.
FÖD 1983:18.
FÖD 1985:10.
FÖD 1986:59.
FÖD mål nr 1167/87.
FÖD 1988:59.
FÖD 1989:22.
FÖD 1989:37.
FÖD 1989:53.
FÖD 1990:27.
FÖD 1991:35.
FÖD mål nr 657/91.
FÖD mål nr 665/92.
FÖD 1993:20.
FÖD 1994:25.
Regeringsrätten mål nr 1853-1984.
RÅ 84 1:100 I-II.
RÅ 85 1:39.
RÅ 1986 ref 8.
RÅ 1987 ref 50.
RÅ 1997 not 30.
RÅ 1997 ref 221.
RÅ 1998 not 72.
RÅ 1998 ref 36.
RÅ 1999 ref 25.
RÅ 1999 not 162.
Regeringsrättens mål nr 1211-2000.
RÅ 2001 ref 44.
RÅ 2001 ref 50.
RÅ 2002 ref 10.
RÅ 2002 ref 47.
RÅ 2002 ref 209.
Kammarrätten i Jönköping, mål nr 1890-2000.
Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 2750-2753-01.

Offentligt tryck

Kommittédirektiv

Kommittédirektiv 1998:27 Arbetslöshetsersättning och deltidsarbete, m.m.

Offentliga utredningar

- SOU 1944:15 Socialvårdskommitténs betänkande VII: *Utredning och förslag angående lag om allmän sjukförsäkring.*
- SOU 1945:46 Socialvårdskommitténs betänkande XI: *Utredning och förslag angående lag om folkpensionering.*
- SOU 1952:39 Sjukförsäkringsutredningen. *Sjukförsäkring och yrkesskadeförsäkring.*
- SOU 1957:7 *Förbättrad pensionering.* Betänkandet avgivet av allmänna pensionsberedningen.
- SOU 1961:38 *Stöd åt barnafödorskor.* Socialpolitiska kommitténs betänkande I.
- SOU 1971:42 *Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet.* Betänkande av KSA-utredningen.
- SOU 1972:60 *Beskattade förmåner vid sjukdom och arbetslöshet m.m.* Betänkande angivet av sjukpenningutredningen.
- SOU 1972:34 *Familjestöd.* Betänkande angivet av Familjepolitiska kommittén.
- SOU 1975:21 *Pensionsförsäkring. Avdragsrätt vid inkomstbeskattningen för försäkringspremie och kontoavsättning m.m.* Betänkande av Livförsäkringsskattekommittén.
- SOU 1977:86 *Beskattning av företag.* Slutbetänkande av företagsskatteberedningen.
- SOU 1979:94 *En allmän socialförsäkring. Modell och riktlinjer.* Betänkande av socialpolitiska samordningsutredningen.
- SOU 1987:39 *Studiemedel.* Betänkande från Studiemedelskommittén.
- SOU 1989:33 *Reformerad inkomstbeskattning. Del I Skattereformens huvudlinjer, Del III Inkomst av tjänst. Lagtext med kommentarer.* Betänkande av utredningen om reformerad inkomstbeskattning.

- SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport.*
- SOU 1994:20 *Reformerat pensionssystem.* Betänkande av Pensionsarbetsgruppen.
- SOU 1996:113 *En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering.* Del 1-2, Slutbetänkande av Sjuk- och arbetsskadekommittén.
- SOU 1996:150 *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring.* Slutbetänkande av Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning, ARBOM.
- SOU 1997:72 *En lag om socialförsäkringar.* Huvudbetänkande av Utredningen om socialförsäkringens personkrets.
- SOU 1997:85 *Förmån efter inkomst. Samordnat inkomstbegrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst.* Betänkande av Utredningen för översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringssystemet (IBIS).
- SOU 1997:115 *Ljusnande framtid eller ett långt farväl? Den svenska välfärdsstaten i jämförande betydelse.* Rapport till Utredningen om fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män.
- SOU 1998:3 *Välfärdens genusansikte.* Rapport till Utredningen om fördelning av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män
- SOU 1998:6 *Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige.* Betänkande från Kvinnomaktutredningen. Utredningen om fördelning av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män.
- SOU 1998:67 *Socialavgiftslagen.* Slutbetänkande av Utredningen om socialförsäkringens personkrets.
- SOU 1999:27 DELTA Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning.
- SOU 2000:3 *Välfärd vid vägskaål. Utvecklingen under 1990-talet.* Delbetänkande/Kommittén Välfärdsbokslut.
- SOU 2000:38 *Välfärd, vård och omsorg.* Forskarvolym från Kommittén Välfärdsbokslut.
- SOU 2000:121 *Sjukfrånvaro och sjukskrivning – fakta och förslag.* Slutbetänkande av Sjukförsäkringsutredningen.
- SOU 2001:57 *Välfärdens finansiering och fördelning.* Antologi/Kommittén Välfärdsbokslut.

SOU 2001:79	<i>Välfärdsbokslut för 1990-talet. Slutbetänkande/ Kommittén Välfärdsbokslut.</i>
SOU 2002:5	<i>Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet. Slutbetänkande av Utredningen handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet.</i>
SOU 2002:47	<i>Våra skatter? Expertrapporter till Skattebasutredningen. Volym A och B.</i>
Ds S 1985:2	Socialavgiftsutredningen.
Ds 1992:25	Fattigdomsfällor. (ESO-rapport).
Ds 1993:51	Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays.
Ds 1994:81	En social försäkring. (ESO-rapport).
Ds 1994:135	Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell. (ESO-rapport).
Ds 1997:66	Garantipension och samordningsfrågor m.m.
Ds 1997:67	Inkomstgrundande ålderspension – finansiella frågor m.m.
Ds 1999:19	Beräkningsunderlag för dagersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m.
Ds 1999:58	Kontrakt för arbete. Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen.
Ds 1999:61	Samhällets stöd till de äldre i Europa. (ESO-rapport).
Ds 2000:19	Studiebidraget i det långa loppet. (ESO-rapport).
Ds 2001:42	Rättvisa och effektivitet – en idéanalys. (ESO-rapport).
Ds 2002:49	Den svenska sjukan. (ESO-rapport).

Propositioner

Prop. 1913:126	med förslag till lag om allmän pensionsförsäkring.
Prop. 1926:109	med förslag till lag om försäkring för olycksfall i arbetet m.m.
Prop. 1927:102	med förslag till kommunalskattelag
Prop. 1929:184	med förslag till lag om försäkring för vissa yrkesjukdomar
Prop. 1933:209	med förslag till förordning om erkända arbetslöshetskassor m.m.
Prop. 1934:38	med förslag till förordning om erkända arbetslöshetskassor m.m.
Prop. 1935:217	med förslag till lag om folkpensionering m.m.

Prop. 1941:214	med förslag till förordning angående ändring i vissa delar av förordningen den 15 juni 1934 (nr 264) om erkända arbetslöshetskassor m.m.
Prop. 1946:220	med förslag till lag om folkpensionering, m.m.
Prop. 1946:312	med förslag till lag om allmän sjukförsäkring, m.m.
Prop. 1953:178	med förslag till lag angående ändring i lagen den 3 januari 1947 (nr 1) om allmän sjukförsäkring, m.m.
Prop. 1954:60	med förslag till lag om yrkesskadeförsäkring m.m.
Prop. 1958:55	med förslag till lag angående ändring i lagen den 29 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering, m.m.
Prop. 1959:100	med förslag till lag om försäkring för allmän tilläggs pension, m.m.
Prop. 1962:90	med förslag till lag om allmän försäkring, m.m.
Prop. 1973:46	ang. utformning av beskattade sjukpenning, m.m.
Prop. 1973:47	ang. förbättrade familjeförmåner inom den allmänna försäkringen, m.m.
Prop. 1973:49	med förslag till lag om ändring i kommunalskatte- lagen (1928:370), m.m.
Prop 1973:56	med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m.
Prop. 1973:90	med förslag till ny regeringsform och ny riksdags- ordning, m.m.
Prop. 1974:132	med förslag om sänkning av inkomstskatten, m.m.
Prop. 1975/76:197	med förslag till lag om arbetsskadeförsäkring.
Prop. 1978/79:202	om avgiftsuttag till försäkringen för tilläggs pen- sion och arbetsskadeförsäkringen under åren 1980–1984, m.m.
Prop. 1980/81:178	om förenklade regler för socialförsäkringsavgifter, m.m.
Prop. 1983/84:126	om ändring i det kontanta arbetsmarknadsstödet, m.m.
Prop. 1987/88:171	Om reformeringen av den allmänna försäkringens efterlevandeförmåner, m.m.
Prop. 1989/90:50	om inkomstskatten för år 1990 m.m.
Prop. 1989/90:110	Reformera inkomst- och företagsbeskattning. Del I.
Prop. 1990/91:76	om sociala avgifter för vissa idrottsutövare.
Prop. 1990/91:181	om sjuklön, m.m.
Prop. 1992/93:30	om ändring av begreppet arbetsskada.
Prop. 1992/93:187	om individuellt pensionssparande.

Prop. 1993/94:250	Reformering av det allmänna pensionssystemet.
Prop. 1994/95:122	Finansiering av medlemskapet i EU.
Prop. 1995/96:208	Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m.
Prop. 1995/96:209	Försäkringsskydd vid sjukdom, m.m.
Prop. 1996/97:28	Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension.
Prop. 1996/97:63	Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m.
Prop. 1996/97:107	En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring
Prop. 1997/98:151	Inkomstgrundad ålderspension, m.m.
Prop. 1998/99:1	Budgetpropositionen för 1999.
Prop. 1998/99:98	Vissa premiepensionsfrågor
Prop. 1998/99:119	Socialförsäkringens personkrets
Prop. 1999/2000:2	Inkomstskattelagen
Prop. 1999/2000:10	Ett reformerat studiestöd
Prop. 1999/2000:91	Efterlevandepensioner och efterlevandestöd till barn
Prop. 1999/2000:87	Obligatorisk mammaledighet
Prop. 1999/2000:127	Garantipension för personer födda år 1937 eller tidigare
Prop. 1999/2000:139	En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring
Prop. 2000/01:8	Ny socialavgiftslag
Prop. 2000/01:44	Föräldraförsäkring och föräldraledighet
Prop. 2000/01:96	Sjukersättning och aktivitetsersättning istället för förtidspension
Prop. 2000/01:129	Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet.
Prop. 2001/02:45	Sänkt mervärdesskatt på böcker och tidskrifter, m.m.
Prop. 2001/02:49	Senareläggning av premiepensionens efterlevandeskydd före pensionstiden
Prop. 2001/02:81	Vissa arbetsskadefrågor m.m.
Prop. 2001/02:97	Lagen om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning, m.m.
Prop. 2001/02:119	Vissa socialförsäkringsfrågor m.m.
Prop. 2002/03:1	Budgetpropositionen för 2003
Prop. 2002/03:14	Senareläggning av premiepensionens efterlevandeskydd före pensionstid

Utskottsbetänkanden

Särskilda utskottets utlåtande nr 1 år 1900

Särskilda utskottets utlåtande nr 17 år 1933

Andra lagutskottets utlåtande nr 37 år 1934

Särskilda utskottets betänkande nr 1 år 1958

Bet. SfU 1985/86:2 om socialavgifter

Bet. 1997/98:SfU13 Inkomstgrundad ålderspension och garantipension

Bet. 1999/2000:SfU3 Socialförsäkringens personkrets

Bet. 2000/2001:AU5 Ändringar i arbetslöshetsförsäkringen m.m.

Bet. 2000/01:SfU5 Ny socialavgiftslag

Riksdagsskrivelser

Riksdagens skrivelse 1929:190

Övrigt material

RSV S 1995:26, *Taxering – Uppbörd – Mervärdesskatt.*

RSV 316, utgåva 1, *Pensionsgrundande inkomst.*

RSV 401 utgåva 11, *Källskatt och arbetsgivaravgift 2000.*

RFV Vägledning 2000:2, *Försäkrad i Sverige genom bosättning eller arbete.*

RFV Anser 2001:3, *Arbetskadeförsäkringen – ändamål och funktion.*

RRV 1995:32, *Fusk – systembrister och fusk i välfärdssystemen.*

RRV 1997:7, *Föräldraförsäkring – effektivitetsrevision av ett familjepolitiskt instrument.*

RRV 1997:59, *Svart arbete. Arbetstagare och företagare. Del 1 Insatser.*

RRV 1999:39B, *Kontrollen inom välfärdssystem och inkomstbeskattning.*

Jusektidningen. Nr 11, 2000.

CSN Återbetalning, regler och praxis, 1998.

Sakregister

A

- aktivitetsersättning 153
- allmän försäkring 105
- allmän löneavgift 114, 124
- allmän pensionsavgift 89, 118, 195
- allmänfilosofisk rättvisa 50
- ansvarsförpliktelse 98
- antagandeinkomst 221
- arbetsbaserad försäkring 85
- arbetsförmåga 152
- arbetsgivaravgifter 183
- arbetsgivarbegreppet 184
- arbetsgivarperiod 78, 91
- arbetskläder 191
- arbetslinjen 36, 55
- arbetslöshetsförsäkring 155, 166
- arbetsmarknadsavgift 117
- arbetsskadeavgift 117
- arbetsskadeförsäkring 154
- arbetstagarbegreppet 184, 202, 214, 225
- ATP-reform 72
- avdragsrätt 125
- avgiftsfri ersättning 190
- avgiftspliktig ersättning 187
- avkastningsteorin 179
- avvägningsnormer 41

B

- barnpension 165
- behålla-rättvisa 51, 113
- begrepp 25
- beskattningsbar inkomst 180
- besparingsfas 77

- Beveridge-planen 64
- Bismarck-modellen 64
- bisyssla 226
- bosättningsbaserad försäkring 82

C

- civila rättigheter 42

D

- dagpenning 225
- dagsförtjänst 227
- deltidsarbetslös 158
- direkt samband 94
- direkta skatter 65

E

- effektivitet 49, 54, 131
- efterkrigsfas 70
- efterlevandepension 47, 165
- efterlevandepensionsavgift 116
- efterlevandeskydd 47, 165
- efterlevandestöd 165
- ekonomisk effektivitet 50, 54

F

- finansieringsavgifter 198
- fiskal skyldighet 94
- fondering 114
- folkpension 161
- formell jämställdhet 46
- formell likabehandling 48
- formell rättvisa 51
- fribelopp 148, 223
- fördelningssystem 117

förhållningsregler 41
försäkring 98
försäkringsavtal 98
försäkringsfall 98
försäkringsprincipen 104
försäkringsmässighet 98
försörjningsrelaterade förmåner 45
förtidspension 153
föräldraförsäkring 145
föräldraförsäkringsavgift 116

G

garantiförpliktelse 98
garantipension 84, 162
generella förmåner 45
genuskontrakt 57
genusordning 57
genussystem 57
golvregler 110
grundbidrag 45
grundtrygghet 107

I

idrottsutövare 191, 204
indirekt samband 94
indirekta skatter 65
inkomst 177
inkomst av anställning 203
inkomstbegrepp 176
inkomstbortfallsprincipen 108, 138
inkomstgrundad ålderspension 161
inkomstkällor 179
inkomstprövade förmåner 45
inkomstrelaterade förmåner 45
inledande fas 66
institutionell omfördelning 32

J

jämlikhet 51
jämförelse 27, 51
jämförelseideologi 48
jämförelseperspektiv 169

K

kollektiva avgifter 121
konsumtionsteorin 178
kostnadsersättningar 188
kvalifikationsregler 110
kvasirättigheter 43
källteorin 179
könsjämlika 46
könsneutral lagstiftning 46, 60, 110

L

legala rättigheter 43
legaldefinitioner 243
legitimitet 132
levelling-down 48
likformighet 181
livränta 155
livscykelperspektiv 141
livsinkomsten 109, 213

M

marginella modellen 32
materiell jämförelse 46
materiell rättvisa 52
moderskapsförsäkring 70, 145
moral hazard 38
moturval 103
mål-medel normer 41
målorienterade rättigheter 43

N

negativa rättigheter 42
neutral skatterätt 53
nettobegrepp 179
normal arbetstid 227
normativa grundmönster 26, 46
normativa perspektiv 46
normsystem 22

O

obligatorisk försäkring 105
obligatoriskt lagområde 124

offentligrättsliga rättigheter 42
omfördelning 50, 141
omsorgsarbete 57
omställningsförsäkring 156

P
pappamånad 146
paretoeffektivitet 54
pay-as-you-go principen 101, 114
pensionsavgift 77
pensionsgrundande belopp 110,
163, 217
pensionsgrundande inkomst 211
pensionsrätt 162
periodicitetsteorin 178
personalvårdsförmåner 189
personförsäkring 98
pliktnormer 41
positiva rättigheter 42
premiepension 102, 164
prestationsmodellen 32

R
ramtid 154, 157
reell likabehandling 48
reformeringsfas 73
renodlat försäkringssystem 80
riskdifferentiering 100, 124
riskgemenskap 98
rättsliga fält 93
rättsliga nivåer 22
rättsprinciper 23, 93
rättsstatsrätt 41
rättvisa 49, 131
rättvisepprinciper 50, 131

S
sakförsäkring 98
sambandsprinciper 56, 94, 135,
245
samordning 245
servicerättigheter 43

selektiva förmåner 45
SGI 202
SGI-skyddad tid 209
sjukbidrag 153
sjukersättning 153
sjukförsäkring 153
sjukförsäkringsavgift 76, 116
sjukpenninggrundande inkomst
202
självkostnadsprincipen 120
skattefri ersättning 188
skatteförmåga 53
skatteobjekt 53
skattepliktiga förmåner 187
skatterättvisa 49
skattesubjekt 53
social rättvisa 49
social servicestat 57
sociala förmåner 44
sociala kontrakt 106
sociala rättigheter 41
socialförsäkringsavgift 121
socialförsäkringslag 80
socialförsäkringsstat 57
socialpolitiska bidrag 45, 97
socialrätt 40
stabiliseringsfas 68
standardskydd 107
statlig ålderspensionsavgift 118,
196
studiemedelssystem 146
studiemedel 147
studiestöd 147
särskild löneskatt 114, 124

T
takregler 110
taxerad inkomst 180
tilläggs pension 161
tvångsprincipen 90
typologiseringar 32

V

varaktig inkomst 207
vilande försäkring 154
välfärd 30
välfärdsmodeller 32
välfärdsstat 31, 41
välfärdsstatsrätt 41
välfärdsstrategier 33
välstånd 30

Å

ålderspensionsavgift 116
årsbelopp 200
återbetalning av studielån 199

Ä

ändamålsbestämda avgifter 122
änkepension 47

Ö

överhoppningsbar tid 157
övervältring 125

**RUTH
MANNELQVIST**

**SAMBAND I
SOCIALFÖRSÄKRINGEN**

**EN RÄTTSVETENSKAPLIG STUDIE AV
SAMBANDET MELLAN FÖRMÅNER OCH
AVGIFTER I SOCIALFÖRSÄKRINGEN**

IUSTUS FÖRLAG