

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-02-29

Närvarande: F.d. justitierådet Bo Svensson, regeringsrådet Nils Dexe och f.d. justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren.

Jämställdhetsbonus – familjepolitisk reform

Enligt en lagrådsremiss den 14 februari 2008 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om jämställdhetsbonus,
2. lag om ändring i lagen (2008:000) om ändring i sekretesslagen (1980:100),
3. lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Stefan Härmä, biträdd av kanslirådet Sara Örnhall Ljungh.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om jämställdhetsbonus

Förslaget om s.k. jämställdhetsbonus ska främja jämställdhet såväl när det gäller föräldraledighet som deltagande i arbetslivet. Att på en gång främja dessa båda väsensskilda ändamål är inte enkelt vilket med tydlighet framgår av det remitterade lagförslaget.

Den föreslagna lagstiftningen har sålunda fått en mycket komplex utformning. Komplexiteten har påtalats av flera remissinstanser som uttalat sig om de promemoriaförslag som ligger till grund för lagförslaget. Enligt Lagrådets bedömning är de föreslagna reglerna så invecklade att flertalet av de föräldrapenningberättigade vårdnadshavare som berörs inte torde klara av att med ledning av lagtexten finna ut vilka beslut eller åtgärder som de bör vidta för att komma ifråga för de förmåner som lagstiftningen erbjuder. Försäkringskassan, som enligt förslaget ska besluta i ärenden rörande bonusen, har också under remissbehandlingen uttalat att förslaget är alltför komplicerat och därför inte bör genomföras. Lagrådet vill inte gå så långt som till att motsätta sig en lagstiftning enligt remissen men förordar att den föreslagna lagen kraftigt omarbetas redaktionellt i syfte att öka begripligheten. I enlighet härmed föreslår Lagrådet att den föreslagna lagen om jämställdhetsbonus ges en lydelse enligt följande förslag:

2 §

Enligt Lagrådets uppfattning skulle det bli lättare att förstå hur systemet med jämställdhetsbonus är uppbyggt, om det tidigt i lagen anges att bonusen beräknas för månad och lämnas årligen samt att den ska avse ett kalenderår. Lagrådet förordar att en bestämmelse om detta tas in som ett andra stycke i paragrafen och att paragrafen med en språklig justering av det första stycket får följande lydelse:

Försäkringskassan beslutar i ärenden om jämställdhetsbonus.

Jämställdhetsbonus beräknas för månad och lämnas årligen för ett kalenderår.

5 §

I paragrafen föreskrivs vilken av ett barns föräldrar som har rätt till jämställdhetsbonus.

Avsikten är att jämställdhetsbonus ska lämnas till den förälder som har tagit ut föräldrapenning under flest dagar räknat inte bara under det aktuella året utan under hela den tid som föräldrapenning har tagits ut för vård av barnet. Lagrådet anser att det av lagtexten tydligt bör framgå att beräkningstiden har denna utsträckning. Paragrafen bör även justeras redaktionellt. Lagrådet föreslår följande lydelse:

Jämställdhetsbonus lämnas till den av ett barns föräldrar (den berättigade föräldern) som vid utgången av det år som bonusen avser har tagit ut föräldrapenning för vård av barnet under högst antal dagar räknat under hela den tid föräldrapenning har tagits ut av någon av föräldrarna.

Vid flerbarnsfödelse lämnas jämställdhetsbonus gemensamt för barn som avses i 4 kap. 3 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Har föräldrarna tagit ut föräldrapenning under lika många dagar, lämnas jämställdhetsbonus till den förälder som är yngst.

6 §

Paragrafens första stycke innehåller grundläggande regler om med vilket belopp jämställdhetsbonus lämnas och hur bonusen räknas fram. Enligt Lagrådets mening är den del av bestämmelsen som avser bonusens belopp av sådan karaktär att den bör brytas ut till en egen paragraf. Dessutom bör denna paragraf för tydlighets skull kompletteras med en hänvisning till den paragraf där det anges hur bonusens årsbelopp ska beräknas. Paragrafen bör föregås av rubriken "Jämställdhetsbonusens storlek" och formuleras på följande sätt:

Jämställdhetsbonus lämnas med högst 100 kronor per dag (bonusnivån). Bonusens årsbelopp beräknas enligt 10 §.

Godtas förslaget måste efterföljande paragrafer numreras om.

7 § (6 § enligt remissen)

Som följer av Lagrådets kommentar under 6 § anser Lagrådet att vad som i 6 § i remissförslaget angetts om bonusnivån inte ska tas med i förevarande paragraf.

Enligt paragrafens första stycke ska jämställdhetsbonus lämnas för de dagar för vilka det har lämnats föräldrapenning till den förälder som har varit föräldraledig med föräldrapenning under lägst antal dagar (bonusdagar). Avsikten är att bestämningen av vilken förälder som har tagit ut föräldrapenning under lägst antal dagar ska ske på motsvarande sätt som bestämningen av vem som är den berättigade föräldern. Bl.a. ska beräkningen av antalet dagar utgå från den dag då föräldrapenning först togs ut för vård av barnet. Den förälder som har tagit ut lägst antal dagar är emellertid alltid den förälder som inte är berättigad förälder enligt 5 §. Enligt Lagrådets mening blir bestämmelsen lättare att förstå, om det av lagtexten uttryckligen framgår att den förälder som avses är den andra föräldern än den berättigade föräldern. Lagrådet föreslår att paragrafen föregås av rubriken "Dagar för vilka jämställdhetsbonus lämnas" och ges följande lydelse:

Jämställdhetsbonus lämnas för de dagar för vilka föräldrapenning har tagits ut av den andra föräldern än den berättigade föräldern (bonusdagar).

Vid beräkningen av antalet bonusdagar ska de första 60 dagarna inte räknas med.

8 § (7 § enligt remissen)

I paragrafen beskrivs hur antalet bonusdagar ska räknas fram. Utgångspunkten är det sammanlagda antalet dagar då den andra föräldern än den berättigade föräldern tagit ut föräldrapenning för vård av barnet. Av första stycket andra meningen framgår genom en hänvisning till remissförslagets 11 § att antalet bonusdagar kan minskas, om ansökan om bonus inte lämnats för tidigare år. I dessa fall ska antalet dagar minskas med de dagar för vilka bonus skulle ha lämnats om en bonusansökan hade gjorts. Enligt Lagrådets mening bör dessa förutsättningar för minskning av antalet bonusdagar anges fullt ut i denna paragraf.

I ett andra stycke i remissförslaget har tagits in en bestämmelse om vad som ska gälla när föräldrarna har tagit ut föräldrapenning lika många dagar. Den formulering som Lagrådet föreslagit av 6 §, klargör att bonusdagarna alltid ska bestämmas med utgångspunkt från den andra föräldern än den berättigade föräldern. Det föreslagna stycket blir därför överflödigt. Vilken förälder som är bonusmottagare när föräldrapenning tagits ut lika många dagar framgår av 5 § tredje stycket i Lagrådets förslag.

Den i remissen införda rubriken "Beräkning av jämställdhetsbonus" bör placeras närmast före denna paragraf och följas av under-rubriken "Antalet bonusdagar". Dessutom bör paragrafen delas in i flera stycken för att den ska bli mer lättläst. Paragrafen bör ges följande lydelse:

Antalet bonusdagar för ett år ska beräknas till det sammanlagda antalet bonusdagar enligt 7 § minskat med det antal bonusdagar för vilka det för barnet för tidigare år har lämnats jämställdhetsbonus.

Om ansökan om jämställdhetsbonus för barnet inte har gjorts för ett tidigare år, ska antalet bonusdagar enligt 7 § minskas också med de dagar för vilka bonus skulle ha lämnats om ansökan hade gjorts.

De bonusdagar med vilka minskning sker ska anses ha infallit före andra bonusdagar.

9 § (8 § enligt remissen)

Bonusnivån ska beräknas på det sätt som anges i denna paragraf. Enligt Lagrådets uppfattning skulle paragrafen vinna på att första stycket delas upp i två stycken och att formuleringen justeras något. Lagrådet förordar att paragrafen får följande lydelse:

Bonusnivån beräknas för varje månad under vilken det har infallit bonusdag med ledning av den berättigade förälderns inkomst under samma månad till den del inkomsten anses som arbetsinkomst enligt 65 kap. 9 a § andra stycket inkomstskattelagen (1999:1229). Denna månadsinkomst ska räknas om till en dagsinkomst genom att den delas med de dagar under månaden för vilka föräldern inte har tagit ut föräldrapenning.

Bonusnivån ska bestämmas till hälften av dagsinkomsten enligt första stycket, dock högst 100 kronor per dag.

Om den berättigade föräldern har studiemedel för tid under vilken det har infallit bonusdagar, ska studiemedlen likställas med arbetsinkomst när bonusnivån bestäms. Studiemedlen ska räknas om till månadsbelopp, innan beräkning görs enligt första stycket.

10 § (9 § enligt remissen)

Jämställdhetsbonusens årsbelopp beräknas enligt denna paragraf. Mot bakgrund bl.a. av Lagrådets förslag beträffande tidigare bestämmelser kan paragrafen ges följande lydelse:

Jämställdhetsbonusen för ett år beräknas på så sätt att antalet bonusdagar enligt 8 § för respektive månad multipliceras med bonusnivån enligt 9 § för samma månad. Bonusen uppgår därefter till summan av dessa månadsbelopp. Detta årsbelopp ska avrundas till närmaste hundratal kronor, varvid 50 kronor avrundas uppåt.

12 § (11 § enligt remissen)

Av remissförslagets andra stycke framgår att om en ansökan om jämställdhetsbonus inte har gjorts för ett tidigare år, så ska man vid beräkningen av antalet bonusdagar för det aktuella året även beakta de dagar för vilka bonus skulle ha lämnats om en ansökan hade gjorts. Som Lagrådet har yttrat under 8 § bör bestämmelsen i stället tas in i den paragrafen som handlar om beräkningen av antalet bonusdagar. Det föreslagna andra stycket bör därför utgå.

Innehållet i första och andra styckena skulle enligt Lagrådets mening kunna komma i en annan ordningsföljd, bl.a. så att det i ett stycke tas upp på vilket sätt en ansökan om bonus ska göras. Rubriken före paragrafen bör lyda "Ansökan". Paragrafen skulle kunna ges följande lydelse:

Den som vill ha jämställdhetsbonus ska ansöka om detta hos Försäkringskassan. Ansökan ska ha kommit in dit senast den 1 mars året efter det år ansökan avser.

Ansökan ska vara skriftlig och egenhändigt undertecknad. Ansökan får även göras elektroniskt med tillämpning av lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration.

14 § (13 § enligt remissen)

Av första stycket framgår hur jämställdhetsbonus ska tillgodoföras den berättigade föräldern. Enligt Lagrådets mening bör det i bestämmelsen läggas till att bonusen ska tillgodoföras för det år som bonusen avser. Paragrafen skulle kunna ges följande lydelse:

Jämställdhetsbonus, som Försäkringskassan har beslutat vid den årliga beräkningen, ska tillgodoföras den berättigade föräldern genom att för det år som bonusen avser krediteras som preliminär skatt på sådant skattekonto som avses i 3 kap. 5 § första stycket

skattebetalningslagen (1997:483) och avräknas mot den slutliga skatten enligt 11 kap. 14 § andra stycket 1 g samma lag.

Försäkringskassan ska senast den 1 maj året efter det år jämställdhetsbonusen avser lämna Skatteverket uppgifter om bonusens årsbelopp och de personuppgifter som behövs för tillgodoförandet.

15 § (14 § enligt remissen)

I paragrafen bör den konsekvensändringen göras att den första hänvisningen i första stycket sker till 14 §.

Förhållandet till bidragsbrottslagen

Jämställdhetsbonus betalas ut genom en kreditering på den bonusberättigade förälderns skattekonto. Det är tveksamt om bonusen utgör ett sådant bidrag eller en sådan ersättning som avses i 1 § bidragsbrottslagen (2007:612). Frågan bör belysas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:000) om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Enligt förslaget i remissen till ändring i 7 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) ska sekretess enligt den paragrafen gälla för uppgifter i ärenden om jämställdhetsbonus hos Försäkringskassan. Uppgifter om jämställdhetsbonus kommer också att finnas hos Skatteverket i samband med krediteringen av beslutad bonus som preliminär skatt. Det är enligt Lagrådets mening oklart om Skatteverket då handlägger ärenden enligt lagstiftningen om jämställdhetsbonus, varigenom sekretess för dessa uppgifter hos Skatteverket skulle gälla enligt 7 kap. 7 § första stycket andra meningen sekretesslagen. Alternativt är handläggningen hos Skatteverket att bedöma som bestämmande

av skatt. För uppgifterna skulle då gälla sekretess enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen. Med hänsyn till olikheterna i de båda paragraferna när det gäller sekretesskyddets räckvidd kan det finnas anledning att ytterligare beröra frågan.

Förslaget till lag om ändring i skattebetalningslagen

I 11 kap. 14 § bör den konsekvensändringen göras att hänvisningen i andra stycket 1 g sker till 14 §.