

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-12-06

Närvarande: F.d. justitieråden Leif Thorsson och Lennart Hamberg samt justitierådet Erik Nymansson.

Reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning

Enligt en lagrådsremiss den 23 november 2017 har regeringen (Socialdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
2. lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584),
3. lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift,
4. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229),
5. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
6. lag om ändring i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken,
7. lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Stefan Härmä.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

22 kap. 6 § och 50 kap. 7 §

I paragraferna regleras situationer där en förälder har flera barn som på grund av funktionsnedsättning har behov av omvårdnad och tillsyn, eller där en förälder har merkostnader för flera barn.

Rätten till omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning ska då grundas på en bedömning av de sammanlagda behoven resp. de sammanlagda merkostnaderna för barnen.

När det gäller omvårdnadsbidrag innebär detta, vilket framgår av författningskommentaren till föreslagna 22 kap. 6 §, att rätt till sådant bidrag kan föreligga när en förälder har två barn som vardera har omvårdnadsbehov som understiger den nedre gräns som berättigar till bidrag, men där det sammanlagda behovet uppgår till åtminstone denna nedre gräns, dvs. det sammanlagda omvårdnadsbehovet ska vara "mer än måttligt" (jfr 22 kap. 4 §). Enligt författningskommentaren bör i denna situation bidraget betalas ut "för båda barnen". Även när en förälder har två barn som vardera uppfyller kraven för bidrag ska en sammanvägning göras av behoven.

Även om denna reglering avses motsvara vad som nu gäller för vårdbidrag, ger lagtext och författningskommentar ingen klar bild av hur denna sammanvägning ska ske och vilken ersättningsnivå som gäller för varje barn om fler än ett barn i familjen har behov av omvårdnad och tillsyn på grund av funktionsnedsättning. Enligt Lagrådets mening bör frågan analyseras ytterligare och kommenteras.

När det gäller merkostnadsersättning ska enligt författningskommentaren till 50 kap. 7 § principen om att de sammanlagda

merkostnaderna är avgörande medföra att ersättning kan lämnas även om merkostnaden för varje barn understiger den lägsta ersättningsgränsen (25 procent av prisbasbeloppet, 50 kap. 12 §). Å andra sidan ska dock hänsyn tas till kostnadsbesparingar som uppnås genom att flera barn har funktionsnedsättning (och vissa kostnader därför kan vara gemensamma).

Ersättningsnivån bestäms sedan enligt en skala relaterad till kostnadernas storlek, där högst ersättningsnivå uppnås när omkostnaderna uppgår till minst 65 % av prisbasbeloppet (50 kap. 12 §). Nivåerna är dock anpassade till den prövning som ska ske avseende ett barns behov. Vid föredragningen av lagrådsremissen har diskuterats hur denna skala ska tillämpas t.ex. när vart och ett av flera barn ger upphov till merkostnader som motsvarar den lägsta ersättningsnivån eller mer. Någon klarhet i detta avseende har inte gått att uppnå. Även här behövs därför ett förtydligande.

22 kap. 14 § och 50 kap.13 §.

Enligt 22 kap. 14 § kan ansökan om omvårdnadsbidrag göras gemensamt av föräldrarna, av var och en av dem för sig eller av endast den ena föräldern. En motsvarande bestämmelse beträffande ansökan om merkostnadsersättning för barn finns i 50 kap.13 §.

Enligt 22 kap. 7 § gäller, att om föräldrarna är oense om fördelningen av omvårdnadsbidraget, ska bidraget fördelas mellan dem i fjärdedelar med hänsyn till var barnet bor eller vistas. Om föräldrarna är oense om fördelningen av merkostnadsersättningen, ska ersättningen enligt 50 kap.8 § fördelas mellan dem i fjärdedelar utifrån en bedömning av respektive förälders merkostnader för barnet.

Av 22 kap 2 § framgår att bl.a. förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern och förälders sambo som har barn med föräldern likställs med förälder när det gäller omvårdnadsbidrag.

I den promemoria som ligger till grund för lagstiftningsarbetet (Ds 2015:58 s.192 och 241) anges att om båda föräldrarna ansöker om omvårdnadsbidrag för samma barn bör Försäkringskassan behandla det som ett ärende, även om föräldrarna ansöker var för sig, eftersom det bara kan beviljas ett omvårdnadsbidrag för varje barn. Motsvarande bedömning görs beträffande merkostnadsersättning för barn.

I sitt remissyttrande anför Försäkringskassan, med anledning av uttalandet att ansökningarna bör handläggas i ett gemensamt ärende även om föräldrarna ansöker var och en för sig, att detta innebär att båda föräldrarna då har partsinsyn. Detta kan enligt Försäkringskassan leda till att även föräldrar som inte är vårdnadshavare får rätt att ta del av uppgifter om barnet som vanligtvis endast vårdnadshavare har. Detsamma gäller förälders make eller sambo om denne omfattas av definitionen av förälder. Försäkringskassan anser att det därför finns en risk för att föräldrar avstår från att ansöka för att den andre föräldern eller dennes make eller sambo inte ska få del av uppgifter om barnet och det finns därför mycket som talar för att ansökningarna bör handläggas som separata ärenden.

I lagrådsremissen konstaterar regeringen att det kan gälla sekretess mellan två föräldrar för uppgifter om dem. Om de är parter i samma ärende och har rätt till partsinsyn är dock möjligheterna till sådan sekretess mycket begränsade. Regeringen anför vidare.

Det torde ofta saknas hinder mot att i ett ärende handlägga två föräldrars gemensamma ansökan om omvårdnadsbidrag för ett barn. Det ankommer dock på Försäkringskassan att ta ställning till om en

ansökan ska hanteras i ett eller två ärenden. Även när två föräldrar ansöker var för sig om omvårdnadsbidrag för samma barn har Försäkringskassan att ta ställning till om ansökningarna ska handläggas som ett eller två ärenden. Det kan väcka frågor om hur långt en förälders partsinsyn sträcker sig och i vad mån det i det enskilda fallet råder sekretess mellan föräldrarna för uppgifter om deras personliga förhållanden. Försäkringskassan bör i möjligaste mån underlätta för en förälder att ta del av de uppgifter om barnet som föräldern har rätt att få del av i egenskap av vårdnadshavare.

Enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223) har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Enligt den bestämmelsen hindrar sekretess inte att en enskild som är part i ett ärende hos en myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen av ett ärende, tar del av en handling eller annat material i ärendet. Handlingen eller materialet får dock inte lämnas ut till parten i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt upplysa parten om vad materialet innehåller i den mån det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det som sekretessen ska skydda.

De aktuella ärendena kommer att avse ansökan om omvårdnadsbidrag respektive merkostnadsersättning för ett barn. Ansökan om bidrag respektive ersättning kan göras av var och en av föräldrarna för sig. Om föräldrarna är oense om fördelningen av omvårdnadsbidraget, ska bidraget fördelas mellan dem i fjärdedelar med hänsyn till var barnet bor eller vistas. Är föräldrarna oense om fördelningen av merkostnadsersättningen, ska ersättningen fördelas mellan dem i fjärdedelar utifrån en bedömning av respektive förälders

merkostnader för barnet. Hur stor del av bidraget respektive ersättningen en förälder ska få beror således även på en bedömning av hur stor del den andra föräldern är berättigad till.

Försäkringskassan, som är den myndighet som har att ta ställning till ansökningarna, är av den uppfattningen att de problem som myndigheten ser framför sig mot bakgrund av rätten till partsinsyn kan lösas genom ett administrativt beslut som innebär att ansökningar från respektive förälder handläggs som separata ärenden. Regeringen bör i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet förtydliga sin syn på detta.

22 kap. 16 § och 50 kap. 15 §

I paragraferna anges när en ändring av bidragsbelopp respektive ersättningsbelopp ska börja gälla.

I 22 kap. 16 § anges sålunda att ändring av bidragsbelopp ska gälla från och med månaden närmast efter den när anledningen till ändringen uppkom. Om det gäller ökning av beloppet "efter" ansökan, "ska dock även 8 § beaktas". Enligt författningskommentaren innebär hänvisningen till 8 § att ändring kan ges tre månaders retroaktiv tillämpning räknat från ansökningsmånaden.

I 50 kap. 15 § anges att ändring av ersättningsbelopp ska gälla från och med månaden närmast efter den när anledning till ändringen uppkom. Om det gäller ökning "som kräver" ansökan "tillämpas även 10 § första stycket". Det sistnämnda lagrummet innebär bl.a. att ändringen kan ges tre månaders retroaktiv tillämpning räknat från ansökningsmånaden.

Bägge paragraferna reglerar alltså ändring efter ansökan med samma innehåll. De bör då enligt Lagrådets mening utformas på samma sätt.

Förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen

9 §

Enligt förslaget har en förälder rätt till förkortning av normal arbetstid om det för barnet lämnas omvårdnadsbidrag enligt 22 kap. socialförsäkringsbalken. Vidare ska, enligt förslaget avseende 1 § i lagen, med föräldrar jämföras bl.a. annan rättslig vårdnadshavare samt, under vissa förutsättningar, den som stadigvarande sammanbor med en förälder.

När det gäller förslaget avseende omvårdnadsbidrag gäller väsentligen motsvarande regler om personkretsen, dock med den skillnaden att bidrag endast kan beviljas för högst två personer för samma barn och tid (22 kap. 3 §). I föräldraledighetslagen föreslås ingen sådan begränsning. Det innebär att flera personer kan ha rätt till ledighet, exempelvis såväl båda föräldrarna som båda föräldrarnas sambor samt i förekommande fall en rättslig vårdnadshavare.

Avsikten synes vara att delledighet bör kunna ges till båda föräldrarna i de fall det lämnas omvårdnadsbidrag, men att det också för att underlätta för föräldrar som lever i nya familjekonstellationer bör finnas en flexibilitet kring vem som ska vårda och stödja barnet (remissen s. 102). Effekten av lagregleringen blir emellertid att, jämfört med reglerna om omvårdnadsbidrag, möjligheten till delledighet utsträcks till fler personer än två. Enligt Lagrådets mening bör motiven för detta redovisas.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.