

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-04-29

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, justitierådet Torgny Håstad och regeringsrådet Göran Schäder.

Enligt en lagrådsremiss den 7 april 2004 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om allmänt ombud hos Försäkringskassan,
2. lag om ändring i lagen (2004:000) med anledning av inrättande av Försäkringskassan,
3. lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799),
4. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
5. lag om ändring i lagen (2004:000) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
6. lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring,
7. lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,
8. lag om ändring i brottsbalken,
9. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
10. lag om ändring i arkivlagen (1990:782),
11. lag om ändring i lagen (1991:1047) om sjuklön,
12. lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483),
13. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229),
14. lag om ändring i lagen (1999:1230) om ikraftträdande av inkomstskattelagen (1999:1229),
15. lag om ändring i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, och

16. lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, kommun och landsting.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Henrik Jansson och ämnessakkunnige Stefan Härmä.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Lagstiftningsärendets beredning

I överensstämmelse med regeringens ställningstagande i prop. 2003/04:69 att nuvarande socialförsäkringsadministration med allmänna försäkringskassor och Riksförsäkringsverket skall avvecklas och en ny sammanhållen statlig myndighet, benämnd Försäkringskassan, skall inrättas läggs i lagrådsremissen fram förslag om ändringar i delar av den mycket omfattande socialförsäkringslagstiftning som berörs av organisationsförändringen. För lagrådsbehandling läggs vidare fram förslag rörande bl.a. sekretess, behandling av personuppgifter, inkomstskatt, skattebetalning, straffpåföljd och rättsliga frågor kring överföring av tillgångar som ägs eller förvaltas av de allmänna försäkringskassorna. Det betänkande av den s.k. ANSA-utredningen som ligger till grund för lagrådsremissen innehåller inte några utarbetade författningsförslag. I betänkandet lämnas en redovisning av vissa författningsfrågor, särskilt om regelstrukturen, vilka aktualiseras av inrättandet av den tillämnade nya statliga socialförsäkringsmyndigheten. Vidare finns ett avsnitt om vad som benämns följdändringar, där det kortfattat nämns några huvuddrag i sådana bestämmelser som behöver ändras i olika regelkomplex på förmögenhetsrättens, arbetsrättens, straffrättens och den offentliga rättens

områden. Det anförs att organisationsreformen ger upphov till ett omfattande författningsarbete men att merparten av författningsändringarna innebär endast namnändringar och redaktionella ändringar i övrigt. Under remissbehandlingen av betänkandet har, såvitt kan utläsas av den remissammanställning som har upprättats i ärendet, framkommit vissa synpunkter på vad som sagts i betänkandet i fråga om den nya myndighetens roll i socialförsäkringsprocessen och om forum för överklaganden. Författningstekniska aspekter tycks över huvud taget inte ha berörts. Enligt vad som anges i lagrådsremissen har de inom regeringskansliet utarbetade lagförslagen beretts under hand med Riksförsäkringsverket.

Lagrådet finner anledning att sätta i fråga om den beredning som förevarit i lagstiftningsärendet kan anses godtagbar. Det låter sig sägas att lagförslagen till största delen är av enkel beskaffenhet. Det finns dock inslag särskilt i den tämligen snåriga författningsmaterian på socialförsäkringsområdet som inte kan hänföras till den kategorin. Som exempel kan nämnas den förvaltningsprocessuella regleringen för ärenden och mål på området. Spörsmål uppkommer också om behovet och utformningen av övergångsbestämmelser till vissa av förslagen, något som då kräver särskilda överväganden kring förslagens innebörd. De förslag som nu föreligger tycks, trots att de lär ha tillkommit under tidspress, väsentligen ha utarbetats med noggrannhet och omsorg. När sedvanligt underlag för arbetet med att utforma lagförslagen saknas kan emellertid inte undvikas att ökad risk uppkommer för förbiseenden i ett eller annat betydelsefullt hänseende. Givetvis försämrar detta också förutsättningarna för lagrådsgranskningen.

Lagrådets bedömning blir att beredningen av lagstiftningsärendet inte

svarar väl mot de krav som 7 kap. 2 § regeringsformen ställer i fråga om regeringsärenden av förevarande slag och omfattning.

Förslaget till lag om ändring i lagen med anledning av inrättande av Försäkringskassan

4 §

Här föreslås att den i prop. 2003/04:69 föreslagna nya lagen kompletteras med regler för hur det skall förfaras med de allmänna försäkringskassornas tillgångar och skulder vid bildande av den nya myndigheten. I den allmänna motiveringen (avsnitt 7.1) framhålls bl.a. att det, mot bakgrund av att verksamheten hos försäkringskassorna sedan lång tid tillbaka är finansierad helt av allmänna medel, inte finns några bärande invändningar utifrån civilrättsligt eller europarättsligt perspektiv mot att försäkringskassornas tillgångar förs över till staten. Det erinras om regeln i 18 kap. 4 § lagen om allmän försäkring, enligt vilken regeringen beslutar om vad som skall göras med tillgångarna om en försäkringskassa upplöses eller verksamhetsområdet ändras. Under åberopande av det förfaringsätt som använts vid några tidigare tillfällen när organisationsövergången in- neburit att egendom överförts till eller från staten stannar regeringen för förslaget att föreskrifter om den aktuella överföringen skall ges i lag.

Lagrådet konstaterar att ANSA-utredningen gjort i huvudsak motsvarande bedömning som lagrådsremissens i denna del, dock att utredningen inte uttalade sig om något behov av ytterligare lagregler i frågan. Under remissbehandlingen av betänkandet synes inte från något håll ha framförts rättsliga invändningar mot utredningens överväganden.

Föregångare till de allmänna försäkringskassorna var enligt en år 1946 beslutad lag om allmän sjukförsäkring de allmänna sjukkassorna. Dessa kassor övertog i princip befintliga fonder för sjukförsäkringsändamål från privaträttsligt grundade organ, de erkända sjukkassorna, varvid det i sjukförsäkringslagen angavs hur överföring skulle ske. I samband med tillkomsten av lagen om allmän försäkring omorganiserades sjukförsäkringen och beslutades om nuvarande organisation med allmänna försäkringskassor. Dessa liksom de allmänna sjukkassorna har med utgångspunkt i lagstiftningen betraktats som självständiga offentligrättsliga juridiska personer. Viss oklarhet kan dock sägas ha rått om hur kassorna därutöver skulle närmare karaktäriseras. Kassorna förvaltar sin förmögenhetsmassa under eget ansvar. Verksamheten är väsentligen reglerad i lag och koncentrerad till statliga förvaltningsuppgifter. Finansieringen sker sedan år 1975 helt med statliga medel. År 1982 beslutade riksdagen om överföring till staten av de allmänna försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen, vilka delvis bestod av från de erkända sjukkassorna övertagna sjukhjälpfonder jämte avkastning på dessa medel. I det ärendet anförde konstitutionsutskottet att regeringsformen enligt utskottets uppfattning inte förhindrade att fonderna avvecklades på föreslaget sätt (se bilaga 2 till SfU 1981/82:12).

Utan att nu gå in på tillvägagångssättet vid den år 1946 beslutade överföringen av tillgångar från de erkända sjukkassorna till de allmänna sjukkassorna, finner Lagrådet med utgångspunkt i den redovisning som är tillgänglig i ärendet inte skäl att invända mot att lagreglering sker av innebörd att de allmänna försäkringskassornas tillgångar liksom ansvaret för kassornas åtaganden skall överföras till staten. Även i denna del gäller dock Lagrådets erinran mot att föreslagna bestämmelser inte har varit föremål för remissbehandling.

Förslaget till lag om ändring i lagen om allmän försäkring

19 kap. 2 §

Paragrafen, som gäller finansieringen av sjukförsäkringen och dess förvaltning, upptar i andra stycket en föreskrift om att statsbidrag får lämnas med viss del av kostnaderna för sjukförsäkringsförmåner, inberäknat försäkringens kostnader enligt vissa andra lagar. Vidare föreskrivs att statsbidrag också får lämnas för de allmänna försäkringskassornas förvaltning. Ändringsförslaget innebär bl.a. att sistnämnda bestämmelse utgår.

Enligt vad Lagrådet kan förstå bör, i konsekvens med den berörda ändringen, viss ytterligare ändring i andra stycket övervägas. Till de i stycket nämnda lagarna hör lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård och lagen (1991:1047) om sjuklön. Eftersom de ersättningar som belastar sjukförsäkringen enligt dessa båda lagar i nuläget betalas av allmänna försäkringskassor och framöver torde komma att betalas av den statliga Försäkringskassan synes det inte behövt att låta statsbidragsbestämmelsen fortsättningsvis omfatta sådana kostnader.

Förslaget till lag om ändring i lagen om arbetsskadeförsäkring

8 kap. 12 §

I paragrafen föreskrivs att bestämmelserna i 20 kap.10–13 §§ lagen om allmän försäkring om omprövning och ändring av försäkringskassas beslut samt överklagande av försäkringskassas och domstols beslut har motsvarande tillämpning i ärende enligt lagen om arbetsskadeförsäkring. Paragrafen föreslås ändrad genom utbyte av ”för-

säkringskassas” mot ”Försäkringskassans”. Någon övergångsbestämmelse har inte knutits till denna ändring.

Enligt vad som uppgetts vid föredragningen inför Lagrådet är avsikten att de övergångsbestämmelser som föreslagits i anslutning till ändringarna i 20 kap. 10 § och 11 § första–tredje styckena lagen om allmän försäkring (punkt 4 övergångsbestämmelserna) skall få genomslag så att de berörda lagrummen i deras äldre lydelse skall vinna tillämpning beträffande omprövning och överklagande av beslut som meddelats av allmän försäkringskassa i ärenden enligt lagen om arbetsskadeförsäkring. Samma synsätt avses gälla för övergångsbestämmelsen till ändringen beträffande 20 kap. 11 § fjärde stycket lagen om allmän försäkring (punkt 5 övergångsbestämmelserna).

Enligt Lagrådets mening bör övervägas att i tydlighetens intresse knyta en övergångsbestämmelse till ändringen i förevarande paragraf. En sådan bestämmelse skulle kunna utformas som en hänvisning till de berörda punkterna 4 och 5 enligt följande.

”Beträffande omprövning eller överklagande av beslut som har meddelats av en allmän försäkringskassa tillämpas föreskrifterna i punkt 4 ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring. Vidare tillämpas föreskriften i punkt 5 samma ikraftträdande- och övergångsbestämmelser om avvisningsbeslut har meddelats av en allmän försäkringskassa.”

Förslaget till lag om ändring i lagen om inkomstgrundad ålderspension

13 kap. 22 a §

I denna nya paragraf föreskrivs bl.a. att det allmänna ombudet får överklaga ett avgörande av en allmän förvaltningsdomstol endast om ombudet har varit part där. (Tydligare skulle vara att skriva "part i målet där"). Någon övergångsbestämmelse har inte knutits till föreskriften. Situationen kan emellertid tänkas vara den, att allmänna ombudet har anledning att överklaga ett beslut som fattats av förvaltningsdomstol före den 1 januari 2005 och för vilket tvåmånadersfristen för överklagande alltså löper i början av år 2005. Det vill synas som om villkoret om partsställning i målet hos den domstol som träffat avgörandet inte kan uppfyllas i sådant fall.

En övergångsbestämmelse kan således behöva tillföras lagförslaget för att möjlighet till överklagande skall finnas för det allmänna ombudet i berörda övergångssituation. En sådan regel kan tas in som punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna och ges föreslagsvis följande lydelse.

" 4. Villkoret enligt 13 kap. 22 a § att det allmänna ombudet skall ha varit part skall anses uppfyllt även om det är Riksförsäkringsverket som har varit part i målet hos den allmänna förvaltningsdomstolen."

Förslaget till lag om ändring i arkivlagen

Enligt 2 § arkivlagen skall vad som enligt lagen gäller för statliga myndigheters arkiv gälla även för arkiv hos bl.a. allmänna försäkringskassor. Eftersom den nya Försäkringskassan blir en statlig myndighet blir denna bestämmelse onödig och föreslås därför bli

upphävd. Enligt en övergångsbestämmelse föreslås dock att äldre bestämmelser skall gälla för handlingar som har inkommit eller upprättats i ärenden som avslutats före utgången av år 2004. En sådan reglering hade varit på sin plats om de allmänna försäkringskassorna funnits kvar sedan Försäkringskassan övertagit deras uppgifter. De hade då behållit sina arkiv och behövt regler för hur dessa skulle vårdas. Nu kommer kassorna i stället att gå upp i den nya statliga myndigheten Försäkringskassan och enligt 4 § den föreslagna lagen med anledning av inrättande av Försäkringskassan skall staten överta de allmänna försäkringskassornas tillgångar. Däri måste arkiven anses ingå. Vad som gäller för statliga myndigheters arkiv blir därmed automatiskt tillämpligt på de arkiv som tidigare varit de allmänna försäkringskassornas. Övergångsbestämmelsen framstår därför enligt Lagrådet som onödig.

Förslaget till lag om ändring i lagen om sjuklön

28 §

Paragrafen, som innehåller föreskrifter om motsvarande tillämpning av bestämmelserna i 20 kap. 10–13 §§ lagen om allmän försäkring, föreslås ändrad på väsentligen samma sätt som 8 kap. 12 § lagen om arbetsskadeförsäkring. Vad Lagrådet anfört i fråga om en övergångsbestämmelse i anslutning till sistnämnda lagrum har avseende även på den ändring som görs i förevarande paragraf.

Förslaget till lag om ändring i skattebetalningslagen

22 kap. 1 §

Enligt paragrafens tredje stycke får Skatteverkets beslut om avgiftsunderlag för egenavgifter överklagas av Riksförsäkringsverket. Vad

som i lagen sägs om överklagande av det allmänna ombudet skall då i stället gälla Riksförsäkringsverket. Den föreslagna lagändringen innebär att ordet "Riksförsäkringsverket" byts ut mot "Försäkringskassan". Enligt punkt 3 av övergångsbestämmelserna till ändringslagen skall äldre bestämmelser i 22 kap. 1 § tredje stycket fortfarande gälla för överklagande som har anhängiggjorts före ikraftträdandet. Vad som där sägs om Riksförsäkringsverket skall då enligt förslaget i stället gälla Försäkringskassan.

Att äldre bestämmelser fortfarande skall gälla beträffande redan anhängiggjorda överklaganden förefaller Lagrådet välbetänkt och innebär att målet kan slutbehandlas trots att det väckts av en myndighet som inte längre kan överklaga. Den andra meningen i övergångsbestämmelsen, att vad som sägs om Riksförsäkringsverket då i stället skall gälla Försäkringskassan, synes dock överflödigt med hänsyn till 3 § i den föreslagna lagen med anledning av inrättande av försäkringskassan.

Förslaget till ändring i inkomstskattelagen

8 kap. 17 och 21 §§

Enligt de båda nämnda paragraferna är vissa bidrag och ersättningar från en allmän försäkringskassa under vissa förutsättningar skattefria. Enligt den föreslagna ändringen skall detta i fortsättningen gälla bidrag och ersättningar från Försäkringskassan. Enligt en föreslagen punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna skall den nya lydelsen tillämpas på bidrag och ersättningar som betalats ut efter utgången av år 2004. Eftersom Försäkringskassan inte inrättas förrän den 1 januari 2005 skulle något annat knappast vara möjligt. Det som sägs behöver därför inte sägas. Vad som däremot framstår som angeläget att säga är att äldre bestämmelser fortfarande skall

tillämpas beträffande bidrag och ersättningar som betalats ut före ikraftträdandet och att dessa således fortfarande skall vara skattefria. Att så blir fallet följer visserligen redan av 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen men kan ändå förtjäna att nämnas.

Lagen om ändring i lagen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Lagen reglerar i gällande lydelse behandlingen av personuppgifter i verksamhet som bedrivs av Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna eller Premiepensionsmyndigheten. De båda förstnämnda instanserna föreslås nu med verkan fr.o.m. den 1 januari 2005 bytas ut mot Försäkringskassan. Enligt en övergångsbestämmelse skall äldre bestämmelser gälla för uppgifter som inhämtats före ikraftträdandet. Detta kan enligt Lagrådets uppfattning inte vara meningen. Det innebär ju att Försäkringskassan inte får behandla personuppgifter som inhämtats av dess föregångare. En sådan restriktion skulle helt lamslå verksamheten. Lagrådet förordar mot denna bakgrund att bestämmelsen utgår.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran