

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-05-20

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 8 maj 2003 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om finansiell samordning mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting och kommun,
2. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
3. lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
4. lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223),
5. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229),
6. lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453),
7. lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunnige Stefan Härmä.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om finansiell samordning mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting och kommun

Rubriken

Av den föreslagna rubriken framgår inte vad den finansiella samordning som behandlas i lagen skall avse. Lagrådet föreslår att detta klargörs genom att rubriken får följande lydelse:

”lag om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, kommun och landsting”

3 §

I paragrafen anges att finansiell samordning får bedrivas endast om en försäkringskassa, en länsarbetsnämnd, ett landsting och minst en kommun deltar. Lagrådet vill erinra om att Gotland saknar landsting och att en särregel därför behövs om Gotland, på samma sätt som andra kommuner, skall kunna delta i samarbete av detta slag.

5 och 6 §§

I 6 § finns bestämmelser om fördelningen av det ekonomiska ansvaret för samordningen. Enligt vad som sägs i första stycket första meningen skall var och en av de samverkande parterna bidra med lika stor andel av medlen till samordningen. Formuleringen är missvisande. Av remissen framgår att länsarbetsnämnd aldrig skall bidra med några medel och i övrigt synes den avsedda fördelningen vara att försäkringskassan alltid skall bidra med hälften av medlen, landstinget med en fjärdedel samt den eller de kommuner som deltar med en fjärdedel. Om flera kommuner deltar skall en fördelning dem emellan ske enligt en särskild överenskommelse.

Lagrådet förordar att den avsedda fördelningen kommer till direkt uttryck i lagtexten. Lagrådet erinrar också om att det på samma sätt som i 3 § finns behov av en särregel för Gotland.

I 5 § finns bestämmelser om rätt för en samverkande part att föra över medel för den finansiella samordningen. Bestämmelsen anknyter till den skyldighet att svara för ett förbunds kostnader som regleras i 6 § och bör enligt Lagrådet lämpligen placeras efter den paragrafen. Lagrådet förordar alltså att paragraferna får byta plats. Om fördelningen på sätt som Lagrådet förordar regleras uttryckligen, kan i 5 § orden "för sin och länsarbetsnämndens medverkan i finansiell samordning" utgå.

Lagrådet vill i sammanhanget också peka på de föreslagna bestämmelserna i 23 § och 10 § 8 om förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder. Något skäl för att i detta hänseende avvika från den fördelning av det ekonomiska ansvaret som är avsedd att gälla enligt förslaget till 6 § synes inte föreligga. En samordning bör därför ske av bestämmelserna.

8 §

I paragrafen anges att andra författningar i viss utsträckning skall gälla när ett samordningsförbund har hand om angelägenheter som är reglerade i sådana författningar. Vad som här åsyftas är enligt författningskommentaren att samordningsförbunden skall vara bundna av den s.k. likabehandlingsprincipen inom hälso- och sjukvården och den s.k. likställighetsprincipen i kommunallagen. Det synes emellertid inte ankomma på samordningsförbundet utan på dess medlemmar att fatta beslut i de ärenden där tillämpning av dessa principer aktualiseras. Paragrafen bör därför kunna utgå.

10 §

Lagrådet hänvisar beträffande punkt 8 till vad som anförts under 5 och 6 §§.

Enligt punkt 9 skall i förbundsordningen anges de begränsningar som förbundsmedlemmarna har kommit överens om när det gäller förbundets rätt att sätta sig i skuld enligt 22 §. Vid föredragningen har emellertid upplysts att någon skuldsättning inte skall få ske annat än i form av sedvanliga krediter (se härom nedan i anslutning till 22 §). För att undvika missförstånd rörande förbundsmedlemmarnas möjligheter att reglera frågor om skuldsättning synes det lämpligt att formulera punkt 9 på följande sätt:

”9. eventuella begränsningar av förbundets rätt enligt 22 § till skuldsättning genom sedvanliga krediter”.

14 och 15 §§

Enligt 14 § andra stycket gäller som huvudregel att mandattiden för ledamöter och ersättare i samordningsförbundet räknas från ingången av året efter det då ordinarie val till kommun- och landstingsfullmäktige hållits. Av 15 § första stycket följer att försäkringskassan, genom den styrelse som regeringen utsett enligt 18 kap. 31 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, skall utse sina ledamöter och ersättare i förbundet någon gång under sitt första verksamhetsår, dvs. under året efter nämnda valår. Eftersom funktionen som ledamot eller ersättare inte kan utövas retroaktivt går bestämmelserna i 14 och 15 §§ inte att förena.

Problemet kan lösas på olika sätt. En lösning är att mandattiden för ledamot och ersättare som utses av den allmänna försäkringskassan särregleras, t.ex. så att mandattiden i detta fall får börja t.ex. den 1 mars året efter valåret (jfr 11 § första stycket Socsam-lagen /SFS 1994:566/, jfr också 18 kap. 33 § AFL). Vill man å andra sidan att mandattiden skall börja vid samma tidpunkt för samtliga ledamöter och ersättare – dvs. även för dem som har utsetts av kommun eller landsting – får den gemensamma starttidpunkten senareläggas något i förhållande till vad som föreslagits i 14 §.

Bestämmelserna i 4 kap. 7 § kommunallagen (1991:900) tar sikte på fall där omval skett till kommun- eller landstingsfullmäktige eller ny röstsammanräkning ägt rum. Att tillämpa bestämmelserna analogt på styrelsen i en allmän försäkringskassa, som sedan år 1999 i sin helhet utses av regeringen, låter sig inte göra. Andra meningens i 15 § andra stycket bör därför utgå.

21 §

Paragrafen gäller ansvaret för tillsynen av att ett samordningsförbund fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen (1990:782). Detta ansvar skall läggas på en kommun som är medlem av förbundet. Om endast en kommun ingår i förbundet, blir det alltså denna kommun som har ansvaret. Om flera kommuner deltar, har inte angivits vilken kommun som skall fullgöra denna uppgift. Det synes rimligt att anförtro åt de berörda kommunerna att själva träffa överenskommelse härom (jfr 8 § tredje stycket arkivlagen). Lagrådet förordar att paragrafen får följande utformning:

”Ansvaret för tillsynen av att samordningsförbundet fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen (1990:782) skall åvila kommunstyrelsen i en kommun som är medlem av förbundet. Kommunstyrelsen skall

därvid samråda med Riksarkivet. Om mer än en kommun ingår i förbundet, skall de berörda kommunerna komma överens om vilken av dem som skall ansvara för tillsynen.

Kommunfullmäktige i den ansvariga kommunen får - - - kommunfullmäktige.”

22 §

I andra stycket anges att ett samordningsförbund inte får sätta sig i skuld i annat fall än när det gäller sedvanliga krediter för verksamheten. I en sista mening tilläggs att i övrigt de begränsningar som anges i förbundsordningen skall gälla i fråga om skuldsättning. Vid föredragningen har emellertid upplysts att avsikten är att ingen skuldsättning utöver sedvanliga krediter skall få förekomma. Den sista meningen är därför vilseledande och bör utgå.

23 §

Lagrådet hänvisar till vad som anförts under 5 och 6 §§.

28 §

I paragrafen sägs under rubriken Styrelseledamöternas skadeståndsansvar att samtliga ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen ansvarar för skada som uppkommit med anledning av uppdraget. Paragrafen har givits en utformning som ger intrycket att det är fråga om en mycket långtgående materiell skadeståndsskyldighet utan krav på uppsåt eller oaktsamhet. Författningskommentaren tyder emellertid närmast på att avsikten inte varit att åstadkomma en särskild materiell reglering utan endast att göra ett förtydligande av vad som ändå skulle gälla i skadeståndshänseende.

Såvitt Lagrådet kan förstå är det skadeståndsskyldigheten gentemot samordningsförbundet som den föreslagna paragrafen avser. Lagrådet kan i sammanhanget erinra om de skadeståndsbestämmelser som finns i exempelvis 15 kap. 1 § aktieföretagslagen (1975:1385), 13 kap. 1 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar och 18 kap. 37 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Om det anses att en särskild skadeståndsregel av nu berört slag bör införas bör detta också motiveras särskilt. Om avsikten däremot är att frågan om skadestånd skall bedömas enligt allmänna regler på området framstår det närmast som förvirrande med en särskild paragraf om skadestånd, åtminstone i den utformning som föreslås i remissen.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.