

S 2007/9208/SF

Åtgärd mot missbruk av tillfällig föräldrapenning

Promemoria

Socialdepartementet

Förord

Denna promemoria har tagits fram av en arbetsgrupp som har inrättats inom Socialdepartementet (Socialförsäkringsenheten). Arbetsgruppen har till uppgift att utarbeta ett förslag till åtgärder för att motverka missbruk av tillfällig föräldrapenning. Denna promemoria har utarbetats med Försäkringskassans rapport, "Rapport till regeringen – åtgärder mot fusk av tillfällig föräldrapenning", som underlag.

Stockholm den 25 oktober 2007

Tony Malmborg
Departementsråd

Innehåll

Promemorians huvudsakliga innehåll	5
1 Lagtext.....	6
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	6
1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	9
2 Bakgrund	11
2.1 Ärendet.....	11
3 Överväganden	13
3.1 Skyldighet att styrka barnets frånvaro vid ansökan om tillfällig föräldrapenning	13
4 Behandling av personuppgifter	21
5 Sekretess och tystnadsplikt	23
5.1 Bakgrund	23
5.2 Bedömning	25
6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	27

7	Ekonomiska konsekvenser	28
8	Författningskommentar	30
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	30
8.2	Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	34

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att det införs en skyldighet för en förälder, att i samband med begäran om tillfällig föräldrapenning för vård av barn som inte har fyllt tolv år, att med intyg eller på annat sätt styrka barnets frånvaro från förskola, familjedaghem, fritidshem respektive skola. Sådant intyg ska utfärdas av den förskola, det familjedaghem, det fritidshem eller den skola där barnet normalt vistas. Detta gäller oavsett om den verksamhet som barnet vistas i har enskild eller offentlig huvudman. Förslaget innebär ändringar i lagen (1963:381) om allmän försäkring (AFL) och i skollagen (1985:1100).

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2008.

1 Lagtext

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1962:381) om allmän försäkring¹

dels att 4 kap. 13 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 20 kap. 9 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

13 §²

För att styrka det särskilda vård- eller tillsynsbehov som avses i 11 § första stycket ska läkarutlåtande inges. I fall som avses i 10 b § ska barnets sjukdomstillstånd styrkas med ett läkarutlåtande, om det inte hos Försäkringskassan redan finns tillräcklig utredning för att bedöma rätten till ersättning.

Försäkringskassan får när det finns skäl till det kräva att särskilt utlåtande inges för att styrka barnets eller den ordinarie vårdarens sjukdom, smitta eller funktionshinder som avses i 10 eller 10 a § eller en förälders sjukdom eller smitta enligt 11 a § andra stycket.

¹ Lagen omtryckt 1982:120.

² Senaste lydelse 2004:1250.

För att tillfällig föräldrapening enligt 10 § första stycket 1–3 ska utges till en förälder eller annan försäkrad som avses i 11 a § krävs att en förälder med intyg enligt 20 kap. 9 b § eller på annat sätt styrker att barnet har varit frånvarande från den förskola, det familjedaghem, det fritidshem eller den skola där barnet normalt vistas. Detta gäller dock inte för tid under vilken barnet skulle ha varit frånvarande på grund av ferier eller om det finns särskilda skäl för att den tillfälliga föräldrapeningen ändå ska betalas ut.

Försäkringskassan får även kräva att en förälder styrker sin rätt till tillfällig föräldrapening i fall som avses i 10 § andra stycket andra meningen eller 11 § tredje stycket andra meningen genom särskilt intyg av arbetsgivare eller annan som kan ge upplysning om arbetsförhållandena. Därjämte får krävas att en förälder styrker sin rätt till föräldrapeningförmån i samband med föräldrautbildning eller deltagande i en behandling av ett sjukt eller funktionshindrat barn genom intyg av den som anordnat utbildningen eller ordinerat

Försäkringskassan får även kräva att en förälder styrker sin rätt till tillfällig föräldrapening i fall som avses i 10 § andra stycket andra meningen eller 11 § tredje stycket andra meningen genom särskilt intyg av arbetsgivare eller annan som kan ge upplysning om arbetsförhållandena. Därjämte får krävas att en förälder styrker sin rätt till föräldrapeningförmån i samband med föräldrautbildning eller deltagande i en behandling av ett sjukt eller funktionshindrat barn genom intyg av den som anordnat utbildningen eller ordinerat

behandlingen.

behandlingen.

20 kap.

9 b §

Huvudmannen för den förskola, det familjedaghem, det fritidshem eller den skola där ett barn som inte har fyllt tolv år normalt vistas, ska på begäran av barnets förälder utfärda intyg om att barnet har varit frånvarande. Intygsskyldigheten, som kvarstår till och med månaden efter det att frånvaron upphörde, ska fullgöras snarast möjligt från det att intyget begärdes.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008 och tillämpas på tillfällig föräldrapenning som avser tid efter ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (1985:1100)¹ dels att 1 kap. 1 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 1 kap. 2 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

För barn och ungdomar anordnar det allmänna utbildning i form av förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt vissa motsvarande skolformer, nämligen särskola, specialskola och sameskola.

Förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan bildar det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna för dem som till följd av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet.

Det allmänna anordnar också pedagogisk verksamhet i form av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. För dessa verksamheter gäller i denna lag endast bestämmelserna i 1 kap. 2 a §, 2 a kap. samt 15 kap. 5 och 11 §§.

Det allmänna anordnar också pedagogisk verksamhet i form av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. För dessa verksamheter gäller i denna lag endast bestämmelserna i 1 kap. 2 a och 2 b §§, 2 a kap. samt 15 kap. 5 och 11 §§.

¹ Lagen omtryckt 1997:1212.

² Senaste lydelse 2005:21-

2 b §

Bestämmelser om skyldighet för huvudmannen för förskola, familjedaghem, fritidshem eller skola att i vissa fall utfärda intyg om barns frånvaro finns i 20 kap. 9 b § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

2 Bakgrund

2.1 Ärendet

Försäkringskassan har under de senaste åren på olika sätt kontrollerat ärenden med tillfällig föräldrapenning i syfte att upptäcka missbruk av försäkringen. Kontrollerna har entydigt visat att det i ett stort antal ärenden har lämnats felaktiga uppgifter som resulterat i för mycket utbetald ersättning.

Regeringen intensifierar arbetet mot missbruk av socialförsäkringen. För åren 2006 och 2007 har regeringen tilldelat Försäkringskassan sammanlagt 300 miljoner kronor för att användas till att stärka arbetet med att förebygga och minska antalet brott begångna inom socialförsäkringssystemet.

En undersökning som Försäkringskassan genomförde under hösten 2005 vilken avsåg beslut om tillfällig föräldrapenning mellan den 1 maj 2004 och 30 april 2005 visade att var sjätte förälder, eller cirka 16 procent, i undersökningen hade fått minst en utbetalning på felaktiga grunder under undersökningsperioden. En skattning med resultatet i undersökningen som utgångspunkt visade att cirka 216 miljoner kronor har betalats ut på felaktiga grunder under 2005. Undersökningen visade, liksom resultaten från andra undersökningar gjorda 2004, att den vanligaste orsaken till att en felaktig utbetalning skett är att föräldern förvärvat arbetat och samtidigt uppgivit att han eller hon har varit hemma för vård av barn.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har undersökt överutnyttjandet inom förmånen tillfällig föräldrapenning (vård av sjukt barn) i samarbete med Försäkringskassan.

Studien som genomfördes under våren 2006 har redovisats i "Rapport 2006:9 Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn" och visar att missbruk med vård av sjukt barn är större än vad Försäkringskassans tidigare kontroller visat. I denna studie har – till skillnad från tidigare undersökningar – även barns frånvaro från förskola och skola kontrollerats. Resultatet tyder på att det är ungefär lika vanligt att det felaktigt begärs tillfällig föräldrapenning trots att barnet varit i förskola eller skola som att föräldern varit på sitt arbete för samma tid som tillfällig föräldrapenning begärts. Resultatet visar att omfattningen på missbruket av tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn som fyllt ett men inte tolv år uppgick till drygt 650 miljoner kronor år 2005, vilket innebär att 22,5 procent av utbetalningarna härrör från överutnyttjande.

I juni 2006 gav den förra regeringen Försäkringskassan i uppdrag att utreda och föreslå olika åtgärder mot missbruket med tillfällig föräldrapenning. Försäkringskassan överlämnade i november 2006 rapporten "Rapport till regeringen – åtgärder mot fusk med tillfällig föräldrapenning". Försäkringskassan redovisar i rapporten två olika modeller som var för sig syftar till att minska risken för missbruk inom den tillfälliga föräldrapenningen. Den ena modellen innebär att arbetsgivare åläggs en skyldighet att rapportera den anställdes frånvaro för vård av barn till Försäkringskassan. I den modellen ingår dessutom att Försäkringskassan i samtliga ärenden hos förskola eller skola kontrollerar att barnet har varit frånvarande. Den andra modellen innebär att en förälder åläggs att i samband med ansökan om tillfällig föräldrapenning själv styrka såväl sin frånvaro från arbetet som barnets frånvaro från förskolan eller skolan.

3 Överväganden

3.1 Skyldighet att styrka barnets frånvaro vid ansökan om tillfällig föräldrapenning

Förslag: Det införs en skyldighet för en förälder att i samband med ansökan om tillfällig föräldrapenning för vård av barn, som inte har fyllt tolv år, med intyg eller på annat sätt styrka barnets frånvaro från förskola, familjedaghem, fritidshem eller skola där barnet normalt vistas. Denna skyldighet ska dock inte gälla för tid under vilken barnet ändå skulle ha varit frånvarande på grund av ferier eller om det finns särskilda skäl för att förmånen ändå bör betalas ut.

För huvudmännen för förskola, familjedaghem, fritidshem och skola införs i sin tur en korresponderande skyldighet att på begäran av föräldern snarast möjligt utfärda intyg om barnets frånvaro. Sistnämnda intygsskyldighet gäller till och med månaden efter det att barnets frånvaro upphörde. Detta gäller oavsett om den verksamhet som barnet vistas i har enskild eller offentlig huvudman.

Skälen för förslaget: Den tillfälliga föräldrapenningen ger möjlighet för föräldrar att få ersättning när de behöver avstå från förvärvsarbete för att vårda barnet, i huvudsak vid barns sjukdom. Detta innebär att föräldern avstår från arbete en dag under

vilken arbete annars skulle ha utförts. Rätt till tillfällig föräldrapenning föreligger inte för lediga dagar eller dagar med semester.

Tillfällig föräldrapenning kan betalas ut under högst 60 dagar per barn och år vid bland annat barns sjukdom respektive smitta eller vid ordinarie vårdarens sjukdom eller smitta. När de 60 dagarna är uttagna kan ersättning betalas ut under ytterligare 60 dagar per barn och år fast då endast vid barns sjukdom. De grundläggande villkoren för rätt till tillfällig föräldrapenning vid vård av sjukt barn är att föräldern har behövt avstå från arbete för vård av barnet.

Socialförsäkringen, som är en obligatorisk försäkring, måste kunna uppfylla högt ställda anspråk på trygghet, rättvisa och effektivitet. För att socialförsäkringen ska ha en legitimitet i samhället är det därför viktigt att missbruk förhindras. För att förhindra missbruk av tillfällig föräldrapenning och uppnå en ökad försäkringsmässighet är det nödvändigt att åtgärder vidtas som innebär att Försäkringskassans underlag för beslut om rätt till tillfällig föräldrapenning förstärks avsevärt.

Vid de kontroller som Försäkringskassan genomfört har det visat sig att i ett stort antal av de kontrollerade ärendena är dessa grundläggande villkor inte uppfyllda. Under åren 2006 och 2007 har Försäkringskassan förstärkt arbetet med att såväl förebygga som minska förekomsten av missbruk och felaktigheter inom bland annat den tillfälliga föräldrapenningen. Det finns nu skäl att ytterligare kontrollera riktigheten av underlaget i ärenden om tillfällig föräldrapenning. Utifrån de två modeller som Försäkringskassan redovisar i sin tidigare nämnda rapport till regeringen, föreslås här en modell som innebär att det läggs ett ansvar på föräldern att inhämta de uppgifter som styrker barnets frånvaro från barnomsorg eller skola.

I denna promemoria föreslås att insatserna för att förhindra felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning förstärks på så sätt att rätt till tillfällig föräldrapenning normalt förutsätter ett intyg som styrker barnets frånvaro från förskola, familjedaghem, fritidshem eller skola. Intygsskyldigheten bör omfatta den för-

skola, det familjedaghem, det fritidshem eller den skola där barnet normalt vistas.

Frånvaron bör styrkas i samband med ansökan om tillfällig föräldrapenning t.ex. på en särskild blankett som Försäkringskassan tillhandahåller. Bevisskyldigheten vilar på föräldern men det är naturligtvis öppet för en förälder att komma överens med den verksamhet där barnet normalt vistas om hur intyget ska befordras till Försäkringskassan. Samtidigt kvarstår nuvarande krav för föräldrar att göra anmälan om tillfällig föräldrapenning senast samma dag som de ansöker om ersättning för.

Ett intyg om barnets frånvaro från förskola, familjedaghem, fritidshem eller skola bör i normalfallet vara ett krav för att föräldern ska kunna erhålla ersättning för vård av barn. Då det är barnets frånvaro som styrks är det naturligtvis inte nödvändigt med mer än ett intyg i situationer där fler än en individ delar på vårdnaden av barnet under en och samma sjukperiod. Detta gäller t.ex. situationer där föräldrarna delar på vårdnaden av det sjuka barnet. Då torde inte två separata intyg som styrker barnets frånvaro vara nödvändiga för samma tidsperiod.

I vissa undantagsfall kan man dock inte upprätthålla något krav på att sådan frånvaro ska styrkas. Detta gäller t.ex. när en förälder avstår från arbete för vård av barn, när barnet har ferier. Det finns även situationer i vilka det kan framstå som oskäligt att upprätthålla ett krav på att en förälder ska styrka barnets frånvaro för att kunna få tillfällig föräldrapenning. Detta kan gälla t.ex. i det fallet att ett barn som går i skolan blir sjukt strax före sommarlovet och sjukdomsfallet fortsätter under lovet. Det kan nämligen i ett sådant fall finnas hinder för att inom rimlig tid utfärda ett intyg på grund av att det under lovet inte finns någon tjänstgörande personal som kan utfärda intyget.

Vidare kan det finnas andra situationer där det av orsaker som föräldern inte råder över finns hinder mot att få ett intyg, från den verksamhet där barnet normalt vistas, som utvisar att barnet varit frånvarande en viss dag. I sådana situationer bör det finnas en möjlighet att styrka barnets frånvaro även på andra sätt än med sådant intyg, t.ex. genom uppgift från läkare eller annan

person om att barnet har besökt en sjukvårdsinrättning. Även för en förälder torde det dock i normalfallet vara mest praktiskt att styrka barnets frånvaro genom att begära ett intyg om frånvaron från den förskola, det familjedaghem, det fritidshem eller den skola där barnet normalt vistas.

Det kan även finnas situationer där det av orsaker som föräldern inte råder över finnas hinder mot att få ett intyg över huvud taget. Mot denna bakgrund bör det därför om det finns särskilda skäl för det vara möjligt att betala ut tillfällig föräldrapenning även om barnets frånvaro en viss dag inte har styrkts med intyg. I längre sjukfall kan det även vara skäligt att kunna ansöka om ersättning före frånvarons slut.

Föräldrarnas bevisskyldighet vid tillfällig föräldrapenning vid vård av barn omfattar endast frånvaro från sådan verksamhet där barnet normalt vistas, dvs. vistas i med någon grad av kontinuitet. Av detta följer att föräldrarnas bevisskyldighet faller om barnet vanligen vistas hos någon släkting eller annan person. Ett barns vistelse i sådan verksamhet som erbjuds av öppen förskola eller öppen fritidsverksamhet förutsätter inte inskrivning. Med hänsyn härtill och till att deltagande i sådan öppen verksamhet ofta kan vara av mer tillfällig karaktär kan någon bevisskyldighet inte komma i fråga för frånvaro från sådan öppen verksamhet.

Enligt 20 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) har Försäkringskassan möjlighet att inhämta uppgifter från myndigheter och arbetsgivare om en person rörande förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av AFL. Såväl statliga och kommunala myndigheter som arbetsgivare och försäkringsinrättningar är skyldiga enligt denna bestämmelse att på begäran lämna sådana uppgifter till Försäkringskassan.

Försäkringskassan har således redan i dag möjlighet att inhämta uppgifter om en förälders närvaro hos en arbetsgivare. Den åtgärden används för att kontrollera föräldrarnas uppgifter. Med denna möjlighet, sammantagen med den nu föreslagna ordningen, görs bedömningen att det huvudsakliga problemet med missbruk av tillfällig föräldrapenning kan åtgärdas. Det finns

därför inte för närvarande behov av obligatorisk frånvarorapportering från arbetsgivaren, när en anställd är hemma för vård av barn. Då intyget är en förutsättning för ersättning innebär förslaget att utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning kan komma att fördröjas jämfört med i dag. En förälders rätt till ersättning i rimlig tid efter det att frånvaron upphörde bör därför beaktas särskilt.

Förskola, familjedaghem, fritidshem och skola bör utfärda intyg snarast möjligt efter det att ett intyg begärs av en förälder. Samtidigt bör detta krav vägas mot den berörda verksamhetens administrativa kostnader för intygshanteringen. Det bör finnas utrymme för verksamheten att sköta intygsrutinen på ett sätt som minimerar störningar i verksamhetens pedagogiska arbete.

Förslaget medför också att det i de allra flesta fallen blir nödvändigt för huvudmännen för den verksamhet som barnet vistas i att registrera uppgifter om barnets frånvaro så att man kan uppfylla sin intygsskyldighet.

Omfattningen av ersättning från tillfällig föräldrapenning för vård av barn motsvarar den tid föräldern avstår från förvärvsarbete. Hel tillfällig föräldrapenning utges till en förälder som avstår från förvärvsarbete. Tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels tillfällig föräldrapenning utges till en förälder som arbetar högst en fjärdedel, hälften, tre fjärdedelar respektive sju åttondelar av den tid föräldern skulle ha arbetat om han eller hon inte vårdat barnet. Barnets frånvaro från barnomsorgen överensstämmer dock inte nödvändigtvis med den tid föräldern avstår från förvärvsarbete. Risker för missvisande uppgifter är därmed uppenbar. Dessutom skulle ett system med registrering av en alltför detaljerad frånvaro innebära en alltför stor administrativ börda för berörd verksamhet. Mot denna bakgrund bedöms det vara tillräckligt att intyget anger huruvida barnet varit frånvarande en viss dag. En mer detaljerad kontroll kan endast ske genom kontroll mot arbetsgivaren. Rätten till ersättning för del av dag innebär att ett barns frånvaro en given dag bör registreras även om frånvarons omfattning är mycket begränsad.

Om ett barn under en dag skulle ha vistats i två olika verksamheter bör det vara tillräckligt om intyg lämnas från endast den ena verksamheten.

I sammanhanget kan nämnas att den som utfärdar ett intyg om barns frånvaro naturligtvis är skyldig att lämna korrekta uppgifter. Om uppgifterna i ett intyg är felaktiga riskerar den som har utfärdat intyget att göra sig skyldig till osant intygande enligt 15 kap. 11 § brottsbalken.

Vidare bör förslaget, om att barnets frånvaro styrks från förskola, familjedaghem, fritidshem respektive skola, avgränsas till att endast avse tillfällig föräldrapenning för barn som inte har fyllt tolv år. Skälen för denna avgränsning är bland annat att uttaget av ersättning för barn som har fyllt tolv år är mycket begränsat. Dessutom krävs det i de flesta fall läkarutlåtande för att tillfällig föräldrapenning ska kunna betalas ut för dessa barn. En annan situation som bör undantas från förslaget är när tillfällig föräldrapenning ska betalas ut enligt 4 kap. 10 a § AFL. I dessa fall ställs det inte något krav på att föräldern ska vårda barnet för att erhålla ersättning, vilket innebär att barnet kan vistas i förskola, familjedaghem, fritidshem eller skola samtidigt som föräldern erhåller tillfällig föräldrapenning. Förslaget bör inte heller omfatta tillfällig föräldrapenning som betalas ut enligt 4 kap. 10 b § AFL, dvs. för allvarligt sjuka barn. Anledningen till detta är att det normalt är känt för Försäkringskassan om dessa barns sjukdomstillstånd. Det skulle dessutom kunna uppfattas som stötande om en förälder till exempelvis ett cancersjukt barn skulle behöva visa intyg att barnet inte vistats i skolan, när barnet samtidigt genomgår en svår behandling av sin sjukdom.

Med ett krav på intyg i samband med ansökan om tillfällig föräldrapenning i samband med vård av barn kan utbetalningarna av ersättning från förmånen komma att fördröjas jämfört med i dag. En förälders rätt till ersättning i rimlig tid bör dock beaktas. Samtidigt kan en möjlighet att erhålla ersättning innan inkomstbortfallet infaller ge incitament till missbruk av förmånen.

Det finns skäl att följa effekterna av förslaget och efter viss tid göra en utvärdering av de ändrade reglerna vad gäller utvecklingen av felaktiga utbetalningar, upprätthållandet av rättssäkerhet och kostnadseffektiviteten av de administrativa rutinerna. Det är centralt att hanteringen av intyget sker så effektivt som möjligt. Detta gäller dels administrationen inom förskola, familjedaghem, fritidshem eller skola och Försäkringskassan, dels befordran av intyget mellan dessa parter och individen. Därmed bör bland annat möjligheterna att på sikt utveckla förutsättningarna för en alltmer automatiserad behandling ses över. I detta ligger en översyn av ansvarsfördelningen mellan berörda parter vad gäller hanteringen av intyget. Även arbetsgivarnas roll i kontrollförfarandet bör följas upp.

4 Behandling av personuppgifter

Bedömning: Den behandling av personuppgifter som blir följden av förslaget omfattas av personuppgiftslagen (1998:204). Någon särreglering behöver därför inte införas.

Skälen för bedömningen: I personuppgiftslagen (1998:204; PuL) finns allmänna bestämmelser om behandling av *personuppgifter*. Med personuppgifter avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte (3 § PuL). Av 5 § PuL framgår att lagen är tillämplig i fråga om behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad eller som sker i manuella register. Om det i annan lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från lagen gäller emellertid enligt 2 § dessa bestämmelser i stället för PuL.

Av 10 § PuL följer att personuppgifter får behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för något eller några av de särskilda ändamål som anges i nämnda paragraf. Av 10 § b framgår att behandling av personuppgifter får ske bl.a. om det är nödvändigt för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet.

Genom den föreslagna bestämmelsen i 20 kap. 9 b § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) införs en skyldighet för huvudmännen för förskola, familjedaghem, fritidshem och skola

att intyga ett barns frånvaro från dessa verksamheter. I praktiken medför det att det blir nödvändigt att registrera uppgifter om barnets frånvaro så att man kan uppfylla sin intygsskyldighet. I den utsträckning uppgifterna registreras eller lagras i elektronisk form är PuL tillämplig på hanteringen av personuppgifterna, dvs. PuL gäller såväl vid insamling och lagring som vid utlämnande och andra åtgärder som vidtas i fråga om dessa uppgifter. Det samma gäller om uppgifter tillförs eller är avsedda att tillföras ett manuellt register. Om det för huvudmannen, i utförandet av den arbetsuppgift som registreringen av frånvaro innefattar, innebär en påtaglig förenkling att uppgifterna behandlas automatiserat eller i manuella register får det anses att bestämmelsen i 10 § b PuL ger stöd för behandlingen även utan samtycke från den registrerades vårdnadshavare.

Enligt 13 § PuL är det som huvudregel förbjudet att behandla s.k. känsliga personuppgifter, bl.a. uppgifter som rör hälsa. Från denna regel görs undantag bl.a. i de fall då den registrerade – eller i detta fall den registrerades vårdnadshavare – har lämnat uttryckliga samtycke till behandlingen. För huvudmännen för förskola, familjedaghem, fritidshem och skola finns det knappast någon annan relevant rättslig grund i PuL som tillåter att dessa behandlar uppgifter av nämnda slag. Inte heller den föreslagna bestämmelsen i 20 kap. 9 b § AFL ger stöd för behandling av sådana uppgifter.

Av det sagda följer att den personuppgiftsbehandling som lagförslaget kan förväntas ge upphov till, dvs. automatiserad behandling av uppgifter om frånvaro, har stöd i PuL. Det saknas därför skäl att införa några särskilda bestämmelser till stöd för denna behandling. Vidare saknas det skäl att föreslå en reglering som särskilt tar sikte på att reglera behandlingen av eventuella känsliga personuppgifter. Det kommer alltså att vara tillåtet för huvudmännen att behandla uppgift om frånvaro, men inte – med mindre vårdnadshavarna har gett sitt samtycke till det – uppgift om frånvaroororsak, när frånvaron grundar sig på barnets sjukdom.

5 Sekretess och tystnadsplikt

Bedömning: Det behövs inte någon särskild reglering på sekretessområdet för att möjliggöra utlämnande av uppgifter om frånvaro i samband med begäran om tillfällig föräldrapenning.

5.1 Bakgrund

I sekretesshänseende gäller, såvitt nu är av intresse, i huvudsak följande. Inom skolan gäller sekretess enligt 7 kap 9 § sekretesslagen (1980:100) för bl.a. elevernas personliga förhållanden.

Bestämmelserna i 7 kap. 9 § sekretesslagen omfattar inte den dagliga pedagogiska verksamheten vilket innebär att sådan verksamhet normalt inte är underkastad sekretess. Uppgifter som elevers studieresultat, närvaro och scheman m.m. är i princip alltid offentliga. Det är först när verksamheten inriktas på andra åtgärder för elever, t.ex. hälsoundersökningar och särskilda stödåtgärder, som uppgifter av hänsyn till elevernas och deras anhörigas integritet kan vara sekretessbelagda. Uppgifter om en elevs personliga förhållanden hos skolpsykolog eller kurator omfattas t.ex. av sekretess med ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess. Uppgifter i den elevvårdande verksamheten i övrigt omfattas i stället av sekretess med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Under speciella omständigheter kan elevers identitetsuppgifter sekretessbeläggas inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Det kan bli aktuellt t.ex. när det föreligger risk för per-

sonförföljelse eller andra allvarliga trakasserier. Sekretessen gäller enligt 7 kap. 9 § tredje stycket sekretesslagen för uppgifter om identitet, adress och andra liknande uppgifter om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller närstående lider men om uppgiften röjs. I förskoleverksamheten, i vilken det ingår bl.a. familjedaghem och förskola, gäller enligt 7 kap. 38 § sekretesslagen sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Bestämmelsen är alltså försedd med ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det gäller en presumtion för sekretess. Om en uppgift hos en myndighet omfattas av sekretess innebär det att personal vid myndigheten inte får röja uppgiften vare sig muntligen eller på annat sätt. De omfattas alltså av tystnadsplikt.

I de flesta fall kommer uppgiftslämmandet i samband med begäran om tillfällig föräldrapenning inte att innebära att uppgifter som omfattas av sekretess behöver lämnas ut. Även om sekretess gäller för en uppgift, kan det i vissa fall ändå finnas möjligheter att lämna ut den. Sekretessbelagda uppgifter får röjas i de fall som anges i sekretesslagen eller i någon annan lag eller författning som sekretesslagen hänvisar till. Enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen gäller sekretess till skydd för enskild inte i förhållande till den enskilde själv. Till följd härav har en elevs vårdnadshavare i egenskap av legal ställföreträdare i stor utsträckning rätt att få del av sekretessbelagd information om eleven. Där emot saknar en förälder som inte är vårdnadshavare ofta rätt att få del av sekretessbelagda uppgifter. När barnet har uppnått en viss mognad och utveckling lämnas sekretessbelagda uppgifter normalt inte till vårdnadshavaren utan elevens samtycke, om det inte behövs för att skolans personal ska kunna bedriva sin egen verksamhet. Någon bestämd åldersgräns finns inte angiven, utan bedömningen måste ske mot bakgrund av varje barns mognad och utveckling. Sekretess till skydd för en underårig kan också gälla i förhållande till vårdnadshavaren, om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs.

I skollagen (1985:1100) finns bestämmelser om tystnadsplikt. Enligt 2 a kap. 18 § denna lag får den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden. Vidare föreskrivs i 9 kap. 16 a § skollagen att ingen som är eller har varit verksam i en fristående skola som avses i det kapitlet får obehörigen röja vad han eller hon i den elevvårdande verksamheten har fått veta om någons personliga förhållanden.

5.2 Bedömning

De uppgifter som är aktuella att ta in i ett intyg, dvs. barnets identitet och uppgift om frånvaro från aktuell verksamhet är normalt inte sekretessbelagda. Även om så skulle vara fallet har barnets vårdnadshavare i de flesta fall rätt att ta del av uppgifterna. Detta gäller särskilt när barnet i fråga inte har fyllt tolv år. Till detta kommer att de uppgifter som ska redovisas i intyget redan torde vara kända av föräldern eftersom han eller hon annars inte kan uppfylla villkoren för rätt till tillfällig föräldrapenning. Bestämmelserna i sekretesslagen bedöms därför inte utgöra något hinder för t.ex. en skola att utfärda intyg om barnets frånvaro på begäran av dess förälder inför begäran om tillfällig föräldrapenning för vård av barn.

Den föreslagna bestämmelsen om skyldighet för förskola, familjedaghem, fritidshem och skola att utfärda intyg om barns frånvaro innebär att lämnandet av frånvarouppgifter i ett sådant intyg inte har skett obehörigen. Den tystnadsplikt som enligt skollagen gäller för personal i fristående skolor och andra enskilt bedrivna verksamheter utgör därför inte något hinder mot att utfärda ett intyg om ett barns frånvaro.

Sådana uppgifter som förekommer i ett frånvarointyg lämnar en förälder redan i dag till Försäkringskassan, när han eller hon begär tillfällig föräldrapenning. Enligt 7 kap. 7 § sekretesslagen gäller sekretess hos Försäkringskassan, för uppgift om någons

Sekretess och tystnadsplikt

hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Det finns således redan fungerande rutiner hos Försäkringskassan att hantera sådana uppgifter. Någon ändring i sekretessbestämmelserna är därför heller inte påkallad med anledning av Försäkringskassans hantering av frånvarointyg.

6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2008 och – såvitt gäller bestämmelserna i lagen (1962:381) om allmän försäkring – tillämpas på tillfällig föräldrapenning som avser tid efter ikraftträdandet.

Skälen för förslaget: De nya bestämmelserna om att bevisbördan för barnens frånvaro och den därtill korresponderande intygsskyldigheten bör gälla endast sådan tillfällig föräldrapenning som avser det fallet att föräldern har behövt avstå från förvärvsarbete för tiden efter ikraftträdandet. Har behovet av att avstå från förvärvsarbete för att vårda ett barn uppstått tidigare och vården pågått under en sammanhängande period som sträcker sig över tidpunkten för ikraftträdandet, gäller de nu föreslagna bestämmelserna således bara ersättning som avser tiden efter ikraftträdandet. De nya bestämmelserna ska således inte tillämpas med retroaktiv verkan.

7 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget innebär att nya uppgifter påförs Försäkringskassan respektive kommunerna medan existerande uppgifter försvinner eller reduceras.

Försäkringskassan kommer i kommunikationen med den försäkrade och internt hantera ett extra dokument vid beslut om tillfällig föräldrapenning. Arbetet med de ärenden som idag handläggs genom automatberedning innebär också ökade kostnader. Samtidigt reduceras behovet av slumpmässiga kontroller väsentligt vilket frigör resurser jämfört med dagens kontrollarbete. Dessutom väntas antalet ärenden reduceras med anledning av intygsrutinen.

Kommunernas uppgifter består i att förskola, familjedaghem, fritidshem eller skola där barnet normalt vistas förväntas föra register över och intyga sjukfrånvaro för de barn som är inskrivna i respektive verksamhet. I Försäkringskassans rapport anges kostnaden för kommunen, när Försäkringskassan ringer till berörd verksamhet i samtliga ärenden, till 111 miljoner. Kostnadsberäkningen baseras på antaganden om 2 miljoner ärenden per år och att det tar ca 15 minuter för förskolan att svara på telefonförfrågan till en kostnad av 56 kronor (15 min * 224 kr/h). Telefonsamtal till en verksamhet skulle dock innebära en större störning än att fylla i ett intyg. Skillnaden ligger främst i att intygen kan hanteras samlat när det passar i verksamhetens schema. En intygsrutin bedöms därmed ta väsentligt mindre tid i anspråk, vilket i sin tur leder till en proportionerlig reduktion av kostnaderna per ärende. Dessutom väntas antalet ärenden reduceras med anledning av intygsrutinen.

När riksdagen, regeringen eller statliga myndigheter beslutar om regeländringar som tar sikte på de verksamheter som bedrivs av kommuner och landsting tillämpas den kommunala finansieringsprincipen. Denna innebär att kommuner och landsting inte ska åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. I regel sker detta genom att statsbidragen höjs.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

4 kap.

13 §

I paragrafens *tredje stycke* införs en ny bestämmelse. Denna innebär att det för rätt till tillfällig föräldrapenning i fall som avses i 4 kap. 10 § första stycket, krävs att en förälder vars barn normalt vistas i en förskola, ett familjedaghem, ett fritidshem eller en skola, styrker att barnet har varit frånvarande från denna verksamhet. Motsvarande bevisskyldighet gäller när föräldern med stöd av 4 kap. 11 a § har överlåtit rätten till tillfällig föräldrapenning till en annan försäkrad. Med uttrycket där barnet *normalt vistas* menas att barnets vistelse i verksamheten måste vara av någon kontinuitet utan att tiderna för närvaron nödvändigtvis är regelbundna. Det kravet är normalt uppfyllt om barnet t.ex. är inskrivet i verksamheten och vistas där med någon grad av kontinuitet eller har uppnått åldern för skolplikt och går i skolan.

Bevisskyldigheten för ett barns frånvaro omfattar emellertid inte alla former av tillfällig föräldrapenning. Den avser nämligen endast föräldrar med ett barn som inte har fyllt tolv år men som normalt vistas i någon av de angivna verksamheterna. Vidare avser bevisskyldigheten de fall i vilka tillfällig föräldrapenning tas ut för att vårda barnet vid sjukdom eller smitta hos barnet eller dess ordinarie vårdare (4 kap. 10 § första stycket 1 och 2). Men bevisskyldigheten gäller också för tillfällig föräldrapenning vid

besök i samhällets förebyggande barnhälsovård (4 kap. 10 § första stycket 3).

Skälen för avgränsningen av vilka slag av tillfällig föräldrapenning som omfattas behandlas i avsnitt 3.1.

Bevisskyldigheten avser endast frånvaro från sådan verksamhet i vilken barnet normalt vistas utom vid helger, ferier eller sjukdom.

De grundläggande förutsättningarna för att få tillfällig föräldrapenning är att en förälder behöver avstå från förvärvsarbete för att vårda barn, dvs. att föräldern för samma tid dels avstår från arbete, dels vårdar barnet. Genom att barnets frånvaro styrks för samma tid som tillfällig föräldrapenning begärs, kan det sägas föreligga en presumtion för att de bägge förutsättningarna är uppfyllda. Skulle i ett enskilt ärende där barnets frånvaro har styrkts tveksamhet ändå kvarstå om förutsättningarna för att bevilja ersättningen är för handen, har Försäkringskassan möjlighet att med stöd av 20 kap. 9 § avkräva föräldrarnas arbetsgivare uppgift om föräldern avstått från förvärvsarbete den aktuella tiden. Visar det sig vid en sådan kontroll att föräldern har förvärvsarbetat är presumtionen bruten. Det är en grundläggande princip inom förvaltningsrätten att en person som begär ett bidrag eller en förmån också ska visa att han eller hon uppfyller de villkor som ställs för att bevilja bidraget eller förmånen. Den nya bestämmelsen innebär att det införs en uttrycklig bevisbördsregel som tar sikte på barnets frånvaro från en verksamhet där det normalt vistas och följaktligen normalt vistas under den tid för vilken det begärs tillfällig föräldrapenning.

Bevisskyldigheten kan uppfyllas genom att förskolan, familjedaghemmet, fritidshemmet eller skolan där barnet normalt vistas intygar vilka dagar barnet har varit frånvarande. För att säkerställa att en förälder ska kunna få ett intyg utfärdat införs samtidigt en korresponderande intygsskyldighet för huvudmännen för nämnda verksamheter. En bestämmelse om detta införs i en ny paragraf, 20 kap. 9 b §. Denna bevisskyldighet gäller naturligtvis endast för den tid under vilken barnet skulle ha vis-

tats inom den aktuella verksamheten. Någon frånvaro behöver således inte styrkas för ferier eller helgdagar.

Vidare ska bevisskyldigheten frångås, om det finns särskilda skäl för att den tillfälliga föräldrapenningen ändå ska betalas ut. Det bör då röra sig om speciella situationer där föräldern utan egen förskyllan försatts i en situation där det är svårt eller omöjligt att uppnå tillräcklig bevisning om barnets frånvaro.

En sådan undantagssituation kan uppstå på grund av förhållanden som är hänförliga till verksamheten där barnet vistas, t.ex. om verksamheten av någon anledning inte kan uttala sig om barnet har varit frånvarande. Men också förhållanden som är hänförliga till en förälder bör i speciella situationer kunna utgöra särskilda skäl som kan föranleda undantag. En sådan undantagssituation kan uppstå om föräldrarna turas om att vårda barnet under en och samma vårdperiod. Det är då tillräckligt om den ena föräldern lämnar intyg om barnets frånvaro. Den andra föräldern behöver då inte lämna något intyg. Försäkringskassan har i ett sådant fall tillgång till frånvarouppgiften utan att behöva göra någon egen efterforskning. Vidare bör undantag kunna medges om föräldern på grund av allvarlig sjukdom eller något annat extraordinärt förhållande helt satts ur stånd att begära intyg för barnets frånvaro inom den tid som barnets verksamhet enligt den nya bestämmelsen i 20 kap. 9 b § är intygsskyldig.

Om ett barn under en dag skulle ha vistats i två olika verksamheter, bör det vara tillräckligt om intyg lämnas från endast den ena verksamheten.

Det ankommer på föräldern att i sin begäran om tillfällig föräldrapenning i förekommande fall ange skälen till varför intyg eller annan bevisning om barnets frånvaro inte förekommer.

20 kap.

9 b §

I denna paragraf, som är ny, föreskrivs att huvudmannen för förskola, familjedaghem, fritidshem eller skola där ett barn som inte har fyllt tolv år normalt vistas, på begäran av föräldern ska intyga om barnet har varit frånvarande under viss tid. I ett intyg ska det

anges under vilka dagar det har förekommit frånvaro. Det är tillräckligt med att det under en dag har förekommit frånvaro under en mycket begränsad tid för att den dagen i intyget skall redovisas som en dag med frånvaro. Däremot innebär bestämmelsen inte att uppgift ska lämnas om barnets hälsa eller orsaken till frånvaron.

Vidare följer av föreskriften i paragrafens andra mening att verksamheten där barnet normalt vistas i praktiken måste bevara frånvarouppgifterna om den ska kunna iaktta en intygsskyldighet som löper ut efter utgången av månaden efter det att frånvaron upphörde. Utfärdandet av intyg efter denna period är frivilligt.

Huvudmän för de verksamheter som omfattas av intygsskyldigheten kan vara en kommun, en enskild fysisk eller juridisk person eller staten. Det ankommer på dessa att till personalen delegera skyldigheten att utfärda intyg enligt denna bestämmelse. Om kommunen sluter avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen enligt 2 a kap. 5 § andra stycket skollagen (1985:1100) eller beträffande förskoleklassen enligt 2 b kap. 2 § tredje stycket skollagen bör sådant avtal träffas under förutsättning att entreprenören ser till att skyldigheten att lämna intyg fullgörs.

Med skola avses här de skolformer som anges i 1 kap.1 § andra stycket skollagen (1985:1100) samt motsvarande fristående skolor och enskilt bedrivna verksamheter. Med förskola, familjedaghem och fritidshem avses de former för bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som anges i 2 a kap. 2 § skollagen oavsett om verksamheten anordnas av det allmänna eller av enskilda. Av föreskriften i paragrafens andra mening om att intygsskyldigheten kvarstår till och med månaden efter det att frånvaron upphörde följer som nämnts, att verksamheter som har intygsskyldighet i praktiken måste bevara frånvarouppgifterna för att kunna uppfylla denna skyldighet.

Utöver den tid under vilken en verksamhet är intygsskyldig, dvs. skyldig att utfärda intyg, förekommer i bestämmelsen dessutom ett krav på att så länge denna intygsskyldighet gäller skall

intyg utfärdas snarast möjligt efter det att ett intyg begärs av en förälder.

8.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

1 kap.

1 §

Paragrafens *tredje stycke* har kompletterats med en hänvisning till den nya upplysningsbestämmelsen i 1 kap. 2 b §.

2 b §

Paragrafen är ny och upplyser om att det för huvudmannen för förskola, familjedaghem, fritidshem eller skola i vissa fall finns skyldighet att utfärda intyg om barns frånvaro enligt bestämmelsen i 20 kap. 9 b § lagen (1962:381) om allmän försäkring.