

Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut



SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24575-0

ISSN 0284-6012

Förord

Försäkringskassan har de senaste åren förstärkt sin försäkringshandläggning. Detta har skapat förutsättningar för en mer rättsäker och effektiv handläggning. Sannolikheten för att rätt person får rätt ersättning har därigenom ökat. Samtidigt har det blivit tydligt att regelverket inte i alla situationer ger individerna den trygghet som är syftet med sjukförsäkringen.

Den 1 november 2016 ändrade Försäkringskassan till följd av två kammarrättsdomar sin tillämpning avseende när sjukpenning kan beviljas och handlägningsrutinerna för ärenden om sjukpenning.

En arbetsgrupp bestående av tjänstemän vid Socialdepartementet har sett över konsekvenserna av denna förändring och lämnar i promemorian tre förslag för att förbättra tryggheten i sjukförsäkringen.

Innehåll

1	Sammanfattning.....	5
2	Författningsförslag.....	7
	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	7
3	Bakgrund.....	11
3.1	Gällande lagstiftning.....	11
3.1.1	Sjukpenning	11
3.1.2	Sjukpenninggrundande inkomst.....	13
3.1.3	Sjukpenning i särskilda fall.....	13
3.1.4	Interimistiska beslut.....	14
3.2	Två kammarrättsdomar.....	14
3.3	Försäkringskassans tillämpning	16
4	Överväganden och förslag.....	21
4.1	Överväganden	21
4.2	Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut.....	25
4.3	Förstärkt skydd för sjukpenninggrundande inkomst.....	30
4.4	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	30
5	Konsekvensbeskrivning	33
5.1	Sjukförsäkringen	33
5.2	Individen.....	33
5.3	Försäkringskassan.....	34

5.4	Andra myndigheter	34
5.4.1	Allmänna förvaltningsdomstolar	34
5.4.2	Landstingen	34
5.4.3	Kommunerna.....	35
5.5	Arbetsgivare	35
5.6	Sjukfrånvaron.....	35
5.7	Jämställdheten mellan könen.....	36
6	Författningskommentar	37
6.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	37

1 Sammanfattning

Försäkringskassan förändrade den 1 november 2016 sin tillämpning avseende när sjukpenning kan beviljas och som följd av detta även sina handläggningsrutiner vad avser beslut i sjukpenningärenden. Bakgrunden till förändringen är två kammarrättsdomar.

En arbetsgrupp bestående av tjänstemän på Socialdepartementet har övervägt konsekvenserna av denna förändring.

I denna promemoria lämnas följande förslag till ändringar i socialförsäkringsbalken.

- Ett ärende om sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall ska inte få avgöras till den försäkrades nackdel utan att han eller hon har underrättats om innehållet i det kommande beslutet och fått tillfälle att yttra sig över det inom en bestämd tid. Detta ska dock inte gälla om det är uppenbart att han eller hon inte kan komma in med uppgifter som kan påverka avgörandet.
- Försäkringskassan ska få besluta att lämna sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall för tid till dess att ett ärende har slutligt avgjorts. En förutsättning för beslutet ska vara att den försäkrade begär sjukpenning i anslutning till en sjukperiod som pågått i minst 15 dagar, sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall har betalats tidigare under sjukperioden och att det saknas skäl som talar emot ett sådant lämnande.
- SGI-skydd ska gälla under tid då den försäkrade väntar på ett slutligt beslut i ärende om sjukpenning, ersättning för arbetsresor, rehabiliteringsersättning eller motsvarande arbetskade-ersättningar.

2 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken dels att 26 kap. 17 § och 108 kap. 10 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 110 kap. 13 a § och 112 kap. 2 a §, och närmast före 110 kap. 13 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

17 §¹

SGI-skydd gäller under tid då den försäkrade inte förvärvsarbetar av någon anledning som ger rätt till ersättning i form av

1. sjukpenning,
2. ersättning för arbetsresor i stället för sjukpenning,
3. rehabiliteringsersättning, eller
4. ersättning från arbetsskadeförsäkringen enligt 38–42 kap. som motsvarar ersättning enligt 1–3 eller någon annan jämförbar ekonomisk förmån.

SGI-skydd gäller också under tid då den försäkrade väntar på ett slutligt beslut i ärende om sådan förmån som avses i första stycket.

¹ Senaste lydelse 2010:1307.

Första *stycket* gäller endast för tid före 65 års ålder.

Första och andra *styckena* gäller endast för tid före 65 års ålder.

108 kap.

10 §

Om ett sådant interimistiskt beslut som avses i 112 kap. 2 § har fattats och det senare bestäms att ersättning inte ska lämnas eller ska lämnas med lägre belopp föreligger inte skyldighet att betala tillbaka utbetalad ersättning i andra fall än som anges i 2 §.

Om ett sådant interimistiskt beslut som avses i 112 kap. 2 eller 2 a §§ har fattats och det senare bestäms att ersättning inte ska lämnas eller ska lämnas med lägre belopp föreligger inte skyldighet att betala tillbaka utbetalad ersättning i andra fall än som anges i 2 §.

När det gäller assistansersättning föreligger dock, utöver det som anges i 2 §, återbetalningsskyldighet för ersättning som inte har använts för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter.

110 kap.

Sjukpenning och sjukpenning i särskilda fall

13 a §

Ett ärende om sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall får inte avgöras till den försäkrades nackdel utan att den försäkrade har underrättats om innehållet i det kommande beslutet och fått tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över det.

Ett ärende får dock avgöras utan att den försäkrade underrättas om det kommande beslutet om det är uppenbart att han eller hon inte kan komma in med

uppgifter som kan påverka avgörandet.

112 kap.

2 a §

För tid till dess att ett ärende om sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall har avgjorts får Försäkringskassan trots 2 § besluta i fråga om sådan ersättning, om

- 1. den försäkrade begär sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall i anslutning till en sjukperiod som har pågått i minst 15 dagar,*
- 2. sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall har lämnats tidigare i sjukperioden, och*
- 3. det saknas skäl som talar emot det.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2. Bestämmelserna i 110 kap. 13 a § och 112 kap. 2 a § tillämpas första gången vid en begäran om sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall som har kommit in till Försäkringskassan den 1 januari 2018 eller därefter.

3 Bakgrund

I detta avsnitt redovisas gällande lagstiftning, två kammarrättsdomar och Försäkringskassans förändrade tillämpning avseende sjukpenningärenden.

3.1 Gällande lagstiftning

3.1.1 Sjukpenning

För rätt till sjukpenning enligt 27 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, fordras att en försäkrads arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel pga. sjukdom. Sjukpenning lämnas som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån beroende på arbetsförmågans nedsättning.

För en anställd försäkrad betalar arbetsgivaren sjuklön under de första fjorton dagarna i en sjukperiod. Den första dagen är dock en karensdag.

Med sjukperiod avses en oavbruten period under vilken en försäkrad lider av en sjukdom som sätter ned arbetsförmågan med minst en fjärdedel (27 kap. 26 § SFB). Om arbetsgivaren har betalat sjuklön omedelbart före det att sjukpenning lämnas till en anställd försäkrad ska även tiden med sjuklön innefattas i sjukperioden (27 kap. 26 andra stycket § SFB).

För arbetslösa försäkrade gäller att de kan få sjukpenning efter en inledande karensdag. Egna företagare har möjlighet att själva välja antalet karensdagar.

Sjukpenning på normalnivån lämnas för högst 364 dagar inom en ramtid av 450 dagar. Om arbetsförmågan kvarstår därefter så kan sjukpenning på fortsättningsnivån lämnas. Om den försäkrades arbetsförmåga är nedsatt av en allvarlig sjukdom kan sjukpenning

på normalnivån lämnas för fler än 364 dagar inom ramtiden (27 kap. 23 § SFB).

En försäkrad ska i normalfallet från och med den åttonde dagen i sjukperioden styrka nedsättningen av arbetsförmågan på grund av sjukdom med ett läkarintyg.

Vid bedömning av arbetsförmågens nedsättning ska den s.k. rehabiliteringskedjan tillämpas (27 kap. 46–51 §§ SFB). Denna innebär att för en anställd försäkrad ska det vid bedömning av om arbetsförmågan är nedsatt inledningsvis bedömas om den försäkrade kan utföra sina vanliga arbetsuppgifter eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt kan erbjuda.

Från den 90:e dagen i sjukperioden ska det även beaktas att om den försäkrade trots sin sjukdom skulle kunna försörja sig genom annat arbete hos arbetsgivaren om omplacering kan ske till ett sådant arbete.

Från den 180:e dagen i sjukperioden ska det även beaktas om den försäkrade kan försörja sig genom ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. Detta ska dock inte göras om det finns särskilda skäl som talar emot det eller om det skulle vara oskäligt att pröva nedsättningen av arbetsförmågan på detta sätt. Särskilda skäl tar sikte på de fall då en anställd med stor sannolikhet kommer att kunna återgå i arbete hos sin ordinarie arbetsgivare inom ett år från det att sjukperioden påbörjades (prop. 2007/08:136 s. 68 f.).

Efter ett års sjukfrånvaro ska prövningen av arbetsförmågens nedsättning alltid avse förmågan att försörja sig genom sådant arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. Det finns dock även efter ett års sjukfrånvaro möjlighet att begränsa prövningen till arbete hos ordinarie arbetsgivare om det skulle vara oskäligt att inte göra så. Det handlar då om vissa specifika medicinska orsaker till att arbetsförmågan är nedsatt, t.ex. vid allvarliga sjukdomar.

Rehabiliteringskedjan samtliga steg används för försäkrade som är anställda. Om den försäkrade är arbetslös bedöms arbetsförmågan hela tiden i förhållande till ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. När det gäller egna företagare beaktas förmågan

att kunna utföra det vanliga arbetet de första sex månaderna av sjukperioden och därefter tillämpas övriga steg i rehabiliteringskedjan. För den som drabbas av sjukdom under föräldraledighet eller deltar i arbetsmarknadspolitiska program finns särskilda regler.

3.1.2 Sjukpenninggrundande inkomst

En förutsättning för rätt till sjukpenning är att en sjukpenninggrundande inkomst, förkortad SGI, har fastställts för den försäkrade.

SGI är den årsinkomst i pengar som en försäkrad kan förväntas få genom arbete (25 kap. 2 § SFB).

SGI bestäms i samband med att en försäkrad ansöker om en förmån som grundas på SGI, t.ex. sjukpenning eller föräldrapenning.

SGI:n kan vara skyddad i vissa situationer. Det innebär att den försäkrade har en SGI som baseras på tidigare arbete trots att förvärvsarbetet har avbrutits eller inskränkts. En sådan situation är att den försäkrade är helt eller partiellt arbetslös. En förutsättning för SGI-skyddet vid arbetslöshet är att den försäkrade har varit arbetsökande via Arbetsförmedlingen (26 kap. 13 § SFB).

3.1.3 Sjukpenning i särskilda fall

Denna förmån infördes 2011 som en följd av avskaffandet av den tidsbegränsade sjukersättningen.

Sjukpenning i särskilda fall kan den få som

1. har fått tidsbegränsad sjukersättning för maximalt antal månader efter det att denna förmån upphörde, eller
2. inte kunnat få aktivitetsersättning för ytterligare månader pga. att sådan ersättning som längst kan lämnas till och med månaden före den då den försäkrade fyller 30 år (28 a kap. 3 § SFB).

Det är numera endast personer från grupp 2 som tillkommer som nya förmånstagare.

En försäkrad som inte får sjukpenning i särskilda fall får behålla sin rätt till förmånen under tid den försäkrade förvärvsarbetar. Om den försäkrade inte förvärvsarbetar kan rätten bibehållas enligt liknande grunder som gäller för SGI-skydd (28 a kap. 18 § SFB).

Sjukpenning i särskilda fall är en garantiersättning som upphör att gälla om det är möjligt att bestämma en SGI till 80 300 kronor eller mer.

3.1.4 Interimistiska beslut

Det är Försäkringskassan som efter ansökan av den försäkrade beslutar om ersättning enligt SFB.

Om Försäkringskassan inte kan avgöra ett ärende finns det bestämmelser i 112 kap. 2 § SFB som ger Försäkringskassan möjlighet att lämna ersättning i avvaktan på att ett slutligt beslut om

1. det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger,
2. det är sannolikt att sådan rätt föreligger, och
3. det är av väsentlig betydelse för den som begär ersättningen.

Ett sådant beslut får meddelas även när det står klart att rätt till ersättning föreligger men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.

3.2 Två kammarrättsdomar

Försäkringskassan förändrade sin tillämpning av sjukpenningen fr.o.m. 1 november 2016. Skälet till förändringen är två domar från två olika kammarrätter.

Den första domen meddelades av Kammarrätten i Jönköping den 11 september 2013.² Domen avsåg ett ärende där en försäkrad lämnat in ett läkarintyg för perioden 13 juni–13 september 2011. Försäkringskassan hade beslutat att den försäkrade inte var berättigad till sjukpenning fr.o.m. den 8 augusti 2011, vilket Försäk-

² Kammarrätten i Jönköpings dom den 11 september 2013 i mål nr 1114-13.

ringskassan meddelade henne den 29 augusti 2011. I förvaltningsrätten yrkade den försäkrade på sjukpenning i vart fall fram till den tidpunkt då hon informerades om Försäkringskassans beslut. Hon pekade på att hon även hade gått miste om ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, eftersom hon ovetande om Försäkringskassans beslut inte kunnat anmäla sig som arbetsökande vid Arbetsförmedlingen. Förvaltningsrätten dömde till den försäkrades fördel och Försäkringskassan överklagade domen.

Kammarrätten fann att den försäkrade inte kunde anses sakna arbetsförmåga under den ifrågavarande perioden och att det därmed saknades förutsättningar för rätt till sjukpenning. Enligt kammarrätten saknas det lagliga förutsättningar att beakta Försäkringskassans handläggning som grund för rätt till sjukpenning.

Den andra domen meddelades av Kammarrätten i Göteborg den 22 mars 2015.³ Denna dom avsåg en försäkrad som den 30 april 2013 ansökte om sjukpenning på fortsättningsnivån från och med den 21 maj 2013. Som stöd för sin ansökan skickade han in ett läkarintyg som avsåg tiden 21 maj–30 juni 2013. Försäkringskassan informerade den försäkrade den 21 maj om att man avsåg att avslå ansökan om sjukpenning. Den försäkrade erbjöds samtidigt att komma in med kompletterande synpunkter innan ärendet avgjordes. Den 7 juni 2013 beslutade Försäkringskassan att avslå ansökan. Den försäkrade framförde i kammarrätten att han ansåg sig vara berättigad till sjukpenning och hänvisade till att han hade ett pågående sjukfall, att hans besvär var oförändrade och att han tidigare fått sjukpenning enligt samma bedömningsgrunder. Han var arbetslös och genom Försäkringskassans långsamma handläggning hade han även förlorat ersättning från arbetslöshetsförsäkring då han inte hade anmält sig på Arbetsförmedlingen förrän den 3 juni 2013.

Även i detta mål fann kammarrätten att omständigheter som hade samband med Försäkringskassans handläggning av ärendet inte kunde ge rätt till sjukpenning. Domstolen prövade ärendet utifrån bestämmelserna i 27 kap. SFB och fann inte att den försäkrade hade rätt till sjukpenning för den aktuella tiden.

³ Kammarrätten i Göteborgs dom den 22 mars 2015 i mål nr 1333-14.

3.3 Försäkringskassans tillämpning

Försäkringskassans vägledning

Försäkringskassan har utarbetat vägledningar som stöd för handläggarna på myndigheten. Dessa vägledningar finns också tillgängliga via myndighetens hemsida. Vägledningarna beskriver gällande regelverk och hur myndigheten anser att regelverket ska tillämpas. Dessutom finns metodavsnitt med mer praktiska rekommendationer till Försäkringskassans handläggare.

Den vägledning som användes när kammarrätterna meddelade sina domar var 2004:2 Sjukpenning och samordnad rehabilitering. I denna anges följande på s. 328:

”I ett pågående sjukpenningärende betalas sjukpenning normalt ut under tiden för utredning, kommunikering och fram tills beslutet är fattat. Det gäller när den försäkrade lämnar läkarintyg fortlöpande.”

Denna uppfattning delades således inte av kammarrätterna och Försäkringskassan har successivt anpassat sin vägledning till att bättre överensstämmer med kammarrättens bedömning.

Den vägledning som nu används är 2015:1 Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning. I denna konstateras att den enda rättsliga grunden för att genom ett slutligt beslut bevilja sjukpenning är att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel pga. sjukdom. Däremot kan Försäkringskassan genom ett interimistiskt beslut bevilja sjukpenning om förutsättningarna som anges i avsnitt 3.1.4 är uppfyllda, d.v.s. det inte utan *betydande dröjsmål* kan avgöras om den försäkrade har rätt till ersättning, den försäkrade *sannolikt har rätt till ersättning* och att det är av *väsentlig betydelse för den försäkrade att få ersättning*.

I Försäkringskassans vägledning kommenterar myndigheten vad som bör avses med betydande dröjsmål, sannolikhet och väsentlig betydelse:

”Bedömningen av vad som är ett betydande dröjsmål ska göras ur den försäkrades perspektiv. Den försäkrade är i regel beroende av sjukpenningen för sin försörjning. Det innebär att betydande dröjsmål därför bör finnas när den försäkrade riskerar att stå utan ersättning och han eller hon därmed kan komma att få försörjningssvårigheter.”

”Sannolikt innebär att de skäl som talar för att den försäkrade har rätt till sjukpenning sammantaget ska framstå som något starkare än de skäl som talar för motsatsen. Det räcker inte med att den försäkrade tidigare haft en period med sjukpenning för att det ska vara sannolikt att den försäkrade har rätt till sjukpenning. Bedömningen av sannolikheten ska bygga på det underlag som finns i ärendet vid den aktuella tidpunkten.”

”Om det har väsentlig betydelse för den försäkrade att få sjukpenning måste utredas i varje enskilt ärende. I princip är det alltid av väsentlig betydelse om den försäkrade är beroende av sjukpenningen för sin försörjning. Det gäller särskilt om sjukpenningen har betalats ut löpande under en period. Ju högre omfattning den försäkrade ansökt om och ju längre period som hon eller han riskerar att stå utan ersättning, desto mer talar för att sjukpenningen har väsentlig betydelse.”

Försäkringskassans bedömning är att det inte är möjligt att genom ett interimistiskt beslut bevilja sjukpenning under den tid Försäkringskassan har informerat den försäkrade om ett negativt beslut och berett denne möjlighet att komma in med kompletterande material. Detta beroende på att det i dessa fall inte kan anses sannolikt att den försäkrade har rätt till den sökta förmånen.

Metodstöd

I metodavsnittet beskrivs också hur handläggaren bör förfara om den försäkrade sannolikt inte är berättigad till sjukpenning för ytterligare en period.

”När villkoren för rätt till sjukpenning är uppfyllda för den period som det finns ett läkarintyg för, men du bedömer att den försäkrade sannolikt inte har rätt till sjukpenning för ytterligare en period, ska du informera henne eller honom om det. Informationen kan vara skriftlig eller muntlig beroende på omständigheterna i ärendet.

Syftet med informationen är att ge den försäkrade möjlighet att förbereda sig på att han eller hon sannolikt inte kan få sjukpenning för ytterligare en period.

Det är viktigt att den försäkrade förstår att han eller hon sannolikt inte kan få sjukpenning för ytterligare en period, men att han

eller hon behöver göra anspråk på sjukpenning för ytterligare en period för att få ett beslut som går att ompröva. Var tydlig så att den försäkrade inte uppfattar det som att du redan har fattat beslut om rätten till sjukpenning för en ny period.”

Följande handläggningssätt rekommenderas när en ny bedömningsgrund ska tillämpas i rehabiliteringskedjan, t.ex. från dag 180 och 365 i sjukperioden:

”Utredningen inför en ny bedömningsgrund ska påbörjas i så god tid att den är klar när bedömningsgrunden ändras. Vänta alltså inte på att den försäkrade lämnar in ett läkarintyg för en period som sträcker sig över den nya bedömningsgrunden.

Om du utifrån de uppgifter som finns bedömer att den försäkrade inte har rätt till sjukpenning utifrån den nya bedömningsgrunden ska du informera om det så tidigt som möjligt och i god tid innan bedömningsgrunden ändras. Det gäller oavsett om han eller hon har gjort anspråk på sjukpenning för en period som sträcker sig över den nya bedömningsgrunden eller inte. Men du kan inte fatta något beslut förrän det har kommit in ett sådant anspråk.”

Försäkringskassan ska innan ett beslut fattas, som går den försäkrade emot, ge denne möjlighet att ta del av beslutsunderlaget och även yttra sig över detta. Av metodstödet framgår också:

”Även när det inte finns uppgifter att kommunicera ska du informera den försäkrade om ett tänkt beslut som går honom eller henne helt eller delvis emot. Normalt ska den försäkrade också på samma sätt som vid en kommunikering få ta del av handlingarna i ärendet och ha 14 kalenderdagar på sig att lämna synpunkter. På det sättet minskar risken att beslutet fattas på ett ofullständigt eller missvisande underlag.

Undantaget är om beslutet inte innehåller något bedömningsutrymme, till exempel när den försäkrade har fått sjukpenning i 180 dagar för tid efter ingången av den månad när han eller hon fyllt 70 år. Då kan du fatta beslut utan att först låta den försäkrade lämna synpunkter.”

Förändrad handläggning från den 1 november 2016

Vägledningen 2015:1 Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning publicerades i maj 2015. I samband med publiceringen informerade Försäkringskassan sina handläggare om att vägledningen inte fullt ut kunde tillämpas. Ytterligare utvecklingsarbete behövde genomföras. Tills vidare skulle därför gälla:

”I en pågående sjukperiod betalar du normalt ut sjukpenning under tid för utredning, kommunikering och fram till beslut. Men det finns två undantag:

- När det inte är troligt att den försäkrade har rätt till sjukpenning för ytterligare en period.
- När ett anspråk kommer in sent.”

Detta avsteg från vägledning 2015:1 upphörde att gälla den 1 november 2016.

4 Överväganden och förslag

4.1 Överväganden

Sjukförsäkringen utgör en central del av våra gemensamma svenska trygghetsystem. Syftet med försäkringen är att ge ekonomisk trygghet till den som drabbas av sjukdom som sätter ned arbetsförmågan. Försäkringen ska också ge det stöd som de försäkrade behöver för att kunna återgå i arbete så snart det är möjligt. Försäkringskassan har som uppgift att fatta beslut i ersättningsärenden och samordna stödet till försäkrade.

Det är viktigt att allmänheten har förtroende för försäkringen och för Försäkringskassan som handläggande myndighet. Försäkringskassan måste därför ha hög kvalitet i beslutsfattandet som också måste präglas av en hög grad av förutsebarhet och transparens. Det är viktigt att försäkrade har insyn i sina egna ärenden och kan ta tillvara sina rättigheter.

Förändrad tillämpning

Den 1 november 2016 förändrade Försäkringskassan sin tillämpning avseende när sjukpenning kan beviljas och som följd av detta även sina handlägningsrutiner för ärenden om sjukpenning.

Förändringen är en anpassning till två kammarrättsdomar och innebär att Försäkringskassan endast kan besluta att lämna sjukpenning för tid som det är styrkt att arbetsförmågan är nedsatt pga. sjukdom. I praktiken innebär det att sjukpenning endast i begränsad omfattning kan lämnas under utredningstid och inte alls under kommuniceringstid. Innan Försäkringskassan ändrade sin tillämpning så betalade man i normalfallen när en sjukperiod väl påbörjats ut sjukpenning under såväl utrednings- som kommuniceringstid.

Under tid som rätten till sjukpenning utreds kan Försäkringskassan dock i vissa fall genom ett interimistiskt beslut bevilja sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. För att ett sådant interimistiskt beslut ska kunna fattas krävs dock att det kan komma att dröja viss tid innan slutligt beslut kan fattas, att det är sannolikt att den försäkrade är berättigad till ersättning och att ersättningen är av väsentlig betydelse för den försäkrade.

Problem med den nya tillämpningen

Försäkringskassan har de senaste åren förstärkt sin försäkringshandläggning. Detta har skapat förutsättningar för en mer rättsäker och effektiv handläggning. Sannolikheten för att rätt person får rätt ersättning har därigenom ökat. Arbetsgruppen ser positivt på detta.

Ett viktigt steg i Försäkringskassans arbete har varit att se över om myndighetens tillämpning av försäkringen och handlägningsrutiner är förenliga med bestämmelserna i socialförsäkringsbalken och domstolspraxis. Genomgången har visat att handlägningsrutinerna i en del fall har utvecklats till att överbrygga brister i lagstiftningen istället för att följa denna och vägledande domar. I sådana situationer riskerar hanteringen av enskilda ärenden att bli olika från handläggare till handläggare. Tillämpningen blir därmed rättsosäker för individen.

Genom förändringarna av Försäkringskassans vägledningar och metodstöd har tillämpningen blivit mer enhetlig och rättssäker. Samtidigt har det blivit tydligt att regelverket inte i alla situationer ger individerna den trygghet som är syftet med sjukförsäkringen. Som ett exempel på detta kan nämnas att ett beslut om att neka sjukpenning retroaktivt från beslutstillfället kan få betydande oförutsedda ekonomiska konsekvenser för individen.

De brister i gällande lagstiftning som har uppdragats genom de ändrade handlägningsrutinerna behöver åtgärdas. Utgångspunkten bör vara att en individ som har haft sjukpenning under en tid och har ett nytt läkarintyg om fortsatt nedsatt arbetsförmåga i normalfallet inte ska behöva vara ovisst om sin försörjning under den tid som Försäkringskassan tar ställning till ansökan om en ny period med sjukpenning.

En av de domar som redovisas ovan (mål nr. 1114–13) skulle kunna användas som illustration av de problem arbetsgruppen ser. Det är värt att framhålla att detta inte ska uppfattas som kritik mot handläggningen i det enskilda fallet och arbetsgruppen har heller inte insyn i alla omständigheter i ärendet.

Enligt domen hade den försäkrade lämnat in ett läkarintyg för perioden 13 juni–13 september 2011. Försäkringskassan fann dock att den försäkrade inte var berättigad till sjukpenning fr.o.m. den 8 augusti 2011, vilket Försäkringskassan meddelade henne den 29 augusti 2011. Den försäkrade yrkade på sjukpenning i vart fall till dess hon hade informerats om Försäkringskassans beslut. Hon pekade på att hon även hade gått miste om ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, eftersom hon ovetande om Försäkringskassans beslut inte kunnat anmäla sig som arbetsökande vid Arbetsförmedlingen.

I avsnitt 3.1.4 beskrivs reglerna om när Försäkringskassan kan lämna sjukpenning i avvaktan på att ärendet slutligt kan avgöras. En förutsättning för ett sådant beslut är att det är sannolikt att sjukpenning kommer att beviljas. Detta kan knappast anses vara uppfyllt om Försäkringskassan överväger att avslå en ansökan.

När Försäkringskassan informerar den försäkrade om att myndigheten överväger att neka sjukpenning kan den försäkrade välja att omedelbart återgå i arbete för att få lön eller att anmäla sig som arbetsökande på Arbetsförmedlingen för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Om en försäkrad i stället hävdar sin rätt till sjukpenning och inte återupptar förvärvsarbete eller anmäler sig som arbetsökande, riskerar den försäkrade att bli helt utan lön eller ersättning för ytterligare dagar om Försäkringskassan fullföljer och fattar beslut om avslag, trots de invändningar en försäkrad kan ha. Att behöva göra sådana val innan ens ärende är avgjort riskerar att undergräva tilltron till försäkringen.

Det är heller inte bara att anmäla sig som arbetsökande på Arbetsförmedlingen. Arbetslöshetsförsäkringen är också en försäkring med villkor som ska vara uppfyllda. En försäkrad som fortfarande är sjuk och arbetsoförmögen uppfyller inte dessa villkor.

Ett annat problem som bör uppmärksammas är att en försäkrad som är arbetsökande kan förlora skyddet av sin sjukpenninggrundande inkomst, förkortad SGI, om han eller hon vare sig får sjukpenning eller är arbetsökande via Arbetsförmedlingen.

Ytterligare ett problem är att beslutet om att inte bevilja sjukpenning kan komma som en överraskning för den försäkrade. För att belysa detta har arbetsgruppen använt uppgifter från en dom som omnämns ovan.

De flesta försäkrade som får ett läkarintyg om nedsatt arbetsförmåga följer läkarens rekommendation och avstår från förvärvsarbete. Läkarens intyg är visserligen en förutsättning för att kunna få sjukpenning, men innebär ingen rätt till sådan. Läkarintyget är endast ett av flera underlag på vilka Försäkringskassan grundar sina beslut om sjukpenning.

När Försäkringskassan fått in läkarintyg och anspråk på sjukpenning så kan myndigheten ha behov av viss utredningstid. Det kan t.ex. vara aktuellt att konsultera en försäkringsmedicinsk rådgivare. Det kan således ha förflutit relativt lång tid från det att läkarintyget utfärdades till dess att den försäkrade informeras om att rätten till sjukpenning ifrågasätts.

Det kan vara svårt för en försäkrad att förutse om rätt till sjukpenning finns. Särskilt gäller detta när anspråken handlar om att förlänga en redan pågående sjukpenningperiod i samband med att bedömningsgrunderna i rehabiliteringskedjan skiftar. Den rehabiliteringskedja som tillämpas vid bedömning av arbetsförmågan innehåller bestämda tidpunkter i sjukperioden där bedömningen av arbetsförmågan successivt vidgas från att endast avse den försäkrades förmåga att utföra sitt vanliga arbete till att gälla förmågan att utföra ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade.

Det är vid de tidpunkter i en sjukperiod där bedömningsgrunden förändras, särskilt från dag 180 och 365 som de flesta avslag i pågående sjukpenningperioder sker. Det är därför av stor betydelse att Försäkringskassan har en dialog med den försäkrade om de bedömningar som Försäkringskassan avser att göra vid de olika tidpunkterna. Detta är viktigt för att öka försäkrades trygghet och för att försäkrade ska vara beredda om nya bedömningsgrunder kan komma att leda till att sjukpenning inte längre lämnas. Arbetsgruppen ser mycket positivt på de delar av Försäkringskassans metodstöd, där Försäkringskassan framhåller dialogen med den försäkrade om kommande prövningar.

Arbetsgruppens bedömning är dock att Försäkringskassans handläggare inte i alla lägen har, eller kommer att ha, förutsätt-

ningar att följa detta stöd. I dessa fall kan Försäkringskassans beslut komma som en överraskning för den försäkrade och utifrån den försäkrades perspektiv vara retroaktivt. I exemplet ovan rörde det sig om tre veckor eller cirka 10 000 kronor i förlorad ersättning för den retroaktiva perioden.

Slutsatser

Arbetsgruppen har sammanfattningsvis identifierat tre problem som bör åtgärdas genom förändrad lagstiftning. Dessa är:

- **Retroaktiva beslut.** En försäkrad som har en påbörjad sjukperiod får veta att Försäkringskassan inte avser lämna sjukpenning från ett tidigare datum än då beskedet gavs.
- **Ingen ersättning under kommuniceringstiden.** Detta kan leda till att försäkrade inte tar tillvara sin rätt att lämna kompletterande uppgifter. Detta kan särskilt vara fallet om den försäkrade befinner sig i en ekonomiskt utsatt situation. Det är inte sällan som kompletterande uppgifter från den försäkrade leder till fortsatt rätt till ersättning.
- **Avsaknad av SGI-skydd vid ”retroaktiva” beslut.** För en arbetslös försäkrad kan ”retroaktiva” beslut medföra förlust av SGI. Försäkringskassan tillämpar visserligen inte bestämmelsen på detta sätt nu, men det är oklart vilket lagstöd det finns för denna tillämpning.

4.2 Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut

Arbetsgruppens förslag: Ett ärende om sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall ska inte få avgöras till den försäkrades nackdel utan att han eller hon har underrättats om innehållet i det kommande beslutet och fått tillfälle att yttra sig över det. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att den försäkrade inte kan komma in med uppgifter som kan påverka avgörandet.

Försäkringskassan ska få lämna sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall för tid till dess att ett ärende har slutligt avgjorts om den försäkrade begär sjukpenning eller sjukpenning i

särskilda fall i anslutning till en sjukperiod som har pågått i minst 15 dagar, sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall har lämnats tidigare i sjukperioden och det saknas skäl som talar emot det.

Skälen för arbetsgruppens förslag: De förslag som arbetsgruppen lämnar syftar till att undanröja de problem som redovisas ovan.

Förslaget att slutligt beslut som är till den försäkrades nackdel inte ska få fattas innan den försäkrade har underrättats om det tilltänkta beslutet och även getts möjlighet att under en bestämd tid yttra sig över det ligger helt i linje med Försäkringskassans nuvarande metodstöd. Det innebär i sak ingen förändring. Förslaget ska dock ses tillsammans med arbetsgruppens andra förslag.

Det är viktigt att den försäkrade ges rimliga förutsättningar att ta del av Försäkringskassans förslag och eventuellt konsultera sin läkare eller någon annan. Normalt bör därför den försäkrade kunna få fjorton dagar på sig att komma in med ett yttrande räknat från när den försäkrade fick ta del av det föreslagna beslutet. Undantag bör göras för sådana beslut där det inte finns något bedömningsutrymme.

För att den försäkrade på ett meningsfullt sätt ska kunna yttra sig över beslutet kan det inte bara vara själva beslutet som den försäkrade underrättas om. Den försäkrade bör även få ta del av motivering till detta.

Med arbetsgruppens förslag om ökad möjlighet att interimistiskt kunna bevilja sjukpenning, eller sjukpenning i särskilda fall, kan det undvikas att försäkrade, som har en påbörjad sjukperiod där sjukpenning betalats ut, utan förvarning får vetskap om att Försäkringskassan avslå en ansökan om sjukpenning från en tidigare tidpunkt än den dag då beskedet lämnas till den försäkrade. Därigenom får den försäkrade möjlighet att rätta sig efter Försäkringskassans beslut och återgå i arbete eller anmäla sig som arbetsökande på Arbetsförmedlingen. Den försäkrade riskerar då inte att helt gå miste om inkomst.

Förslagen innebär att sjukpenning även kan lämnas under den tid som den försäkrade har fått på sig för att yttra sig över ett beslut. Detta är viktigt då ett beslut om att helt eller delvis neka en

försäkrad ersättning är ett beslut av mycket stor betydelse för individen.

Det är sannolikt att Försäkringskassans bedömning av en försäkrads arbetsförmåga i de flesta fall är korrekta utifrån de beslutsunderlag som Försäkringskassan har. Det är dock inte ovanligt att Försäkringskassan ändrar sin bedömning sedan kompletterande underlag har kommit från den försäkrade eller dennes läkare. Kvalitén i beslutsunderlagen förbättras därigenom.

Arbetsgruppen anser att rättsäkerheten stärks genom att den försäkrade har möjlighet att även få sjukpenning till dess att ett slutligt beslut fattas.

Begränsning till pågående sjukfall

Den utökade möjligheten att interimistiskt lämna sjukpenning föreslås endast gälla när en försäkrad har en sjukperiod som har pågått i minst 15 dagar och sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall har betalats ut tidigare i sjukperioden.

Arbetsgruppen är medveten om att försäkrade även då de första gången ansöker om sjukpenning i en sjukperiod kan göra betydande ekonomiska förluster om de har avstått från förvärvsarbete och sedan inte beviljas sjukpenning.

Det måste emellertid också beaktas att Försäkringskassans prövning av anspråk är en viktig del i att värna försäkringen så att rätt ersättning lämnas till rätt försäkrad. Denna viktiga funktion skulle kunna åsidosättas om Försäkringskassan även skulle lämna sjukpenning till försäkrade som Försäkringskassan inte ansett vara berättigade till sjukpenning vid första tillfället som myndigheten har haft möjlighet att granska ärendet.

Om Försäkringskassan anser att det finns risk att sjukpenning inte kommer att beviljas är det angeläget att den försäkrade snarast informeras om detta på lämpligt sätt.

Arbetsgruppen vill också påminna om att i de fall Försäkringskassan bedömer att den försäkrade sannolikt är berättigad till sjukpenning är det redan enligt gällande bestämmelser möjligt att interimistiskt lämna sjukpenning också i nya sjukfall till dess att slutligt beslut kan fattas.

När rätten till sjukpenning prövas första gången i ett sjukfall för en anställd eller annan förvärvsarbetande görs prövningen nästan uteslutande mot den försäkrades vanliga arbete. Det borde vara förhållandevis enklare för den försäkrade att då själv kunna bedöma sin förmåga att trots sina besvär kunna arbeta.

Skäl som talar emot att lämna sjukpenning

Som framgår av ovanstående vill arbetsgruppen förhindra att försäkrade i efterhand får veta att sjukpenning inte lämnas fr.o.m. en viss dag. Likaså vill arbetsgruppen att den försäkrade ska kunna få sjukpenning under den tid som Försäkringskassan gett den försäkrade för att yttra sig över beslutet.

Som tidigare nämnts är det viktigt att Försäkringskassan har en dialog med den sjukskrivne försäkrade om de bedömningar i rehabiliteringskedjan som kommer att göras och hur de kan komma att påverka den försäkrades rätt till sjukpenning. Detta är inte minst viktigt för att den försäkrade ska förstå det behov av omställning som kan finnas.

I vägledningen 2015:1 Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning beskriver Försäkringskassan hur det bör eftersträvas att den försäkrade i förväg informeras om den bedömning som Försäkringskassan avser att göra när en ny bedömningsgrund ska tillämpas i rehabiliteringskedjan. Den försäkrade ska också ges möjlighet att yttra sig över denna bedömning.

Arbetsgruppen anser att om den försäkrade redan har underrettats om Försäkringskassans bedömning och getts möjlighet att yttra sig över denna och det underlag som bedömningen gjorts utifrån, bör detta kunna utgöra skäl som talar mot att lämna sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. Detta förutsatt att inte nya omständigheter tillkommit.

Andra skäl som kan tala emot att lämna sjukpenning i avvaktan på att slutligt beslut fattas är att den försäkrade själv fördröjer processen eller borde inse att rätten till sjukpenning kan komma att ifrågasättas. Det kan t.ex. handla om att den försäkrade dröjer med att lämna in ett läkarintyg eller att den försäkrade nekas läkarintyg av en läkare och vänder sig till en annan för att få ett sådant.

Om den försäkrade begär sjukpenning i anslutning till en sjukperiod som avslutats genom ett indragnings- eller avslagsbeslut bör den försäkrade inse att hans eller hennes rätt till sjukpenning kan komma ifrågasättas vid en ny ansökan om sjukpenning och detta kan utgöra skäl mot att fatta ett interimistiskt beslut om att betala sjukpenning.

Givetvis är det heller inte avsikten att sjukpenning ska lämnas i avvaktan på slutligt beslut om den försäkrade har arbetat eller på annat sätt visat att arbetsförmåga finns.

Övergång till sjukpenning på fortsättningsnivån

De förslag som arbetsgruppen lämnar överensstämmer i stort med hur Försäkringskassan tillämpade försäkringen före 1 november 2016.

I ett avseende blir det dock skillnad. En del av den förändring av sjukförsäkringen som trädde i kraft 1 juli 2008 var att sjukpenningen sänktes från cirka 80 procent till cirka 75 procent av SGI efter ett år med sjukpenning. Den lägre ersättningsnivån fick beteckningen förlängd sjukpenning och kunde beviljas efter ansökan. I och med införandet av socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, 1 januari 2011 försvann beteckningen förlängd sjukpenning. I balken talas endast om en förmån, sjukpenning, som lämnas på normal- eller fortsättningsnivån.

Försäkringskassan har även efter införandet av SFB ansett att det fordras en ansökan för att få sjukpenning på fortsättningsnivån. Försäkringskassan har handlagt dessa ansökningar som andra ansökningsärenden. Det innebär att sjukpenning inte har betalats ut förrän rätten till ersättning är styrkt och om ansökan avslås lämnas ingen sjukpenning på fortsättningsnivån.

Arbetsgruppens förslag innebär att även dessa ärenden bör kunna hanteras på samma sätt som andra sjukpenningärenden i fråga om möjligheten att interimistiskt betala ut sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall i avvaktan på ett slutligt beslut.

4.3 Förstärkt skydd för sjukpenninggrundande inkomst

Arbetsgruppens förslag: SGI-skydd ska gälla under tid då den försäkrade väntar på ett slutligt beslut i ärende om sjukpenning, ersättning för arbetsresor, rehabiliteringsersättning eller motsvarande arbetskadeersättningar.

Skälen för arbetsgruppens förslag: Med skydd för den sjukpenninggrundande inkomsten, förkortad SGI, avses att den försäkrade behåller sin SGI även under avbrott i förvärsarbete.

SGI-skydd gäller bland annat under tid den försäkrade får sjukpenning eller rehabiliteringsersättning. Även den som är arbetslös och arbetssökande via Arbetsförmedlingen har ett sådant skydd.

En arbetslös försäkrad som ansöker om sjukpenning och får avslag på denna begäran har vare sig sjukpenning eller är arbetssökande. Om regelverket skulle tillämpas så att SGI-skyddet upphörde i en sådan situation skulle det kunna få allvarliga konsekvenser för försäkrade. Ett förlorat SGI-skydd innebär att den försäkrade inte är försäkrad för sjukpenning förrän denne på nytt har kvalificerat sig genom arbete.

Mot denna bakgrund föreslår arbetsgruppen att SGI-skyddet även ska gälla under tid den försäkrade väntar på slutligt beslut i ärenden om sjukpenning och rehabiliteringspenning eller liknande förmåner.

Regler om SGI-skydd har motsvarande betydelse för att behålla rätten att kunna få sjukpenning och rehabiliteringspenning i särskilda fall.

4.4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Arbetsgruppens förslag: Lagen ska träda i kraft den 1 januari 2018. Bestämmelserna i 110 kap. 13 a § och 112 kap. 2 a § ska dock tillämpas första gången vid en begäran om sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall som kommit in till Försäkringskassan från och med ikraftträdandet.

Skälen för arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppen anser att ett ikraftträdande bör ske så snart som möjligt och bedömer att 1 januari 2018 är lämpligt. Bestämmelserna om underrättelse och interimistiska beslut enligt förslagen i 110 kap. 13 a § och 112 kap. 2 a § bör tillämpas första gången vid bedömningen av en begäran om sjukpenning som kommit in till Försäkringskassan från den 1 januari 2018 eller därefter.

5 Konsekvensbeskrivning

5.1 Sjukförsäkringen

Sjukförsäkringen utgör en central del av våra gemensamma svenska trygghetsystem. Det är viktigt att medborgarna har tilltro till försäkringen och Försäkringskassan som ansvarig myndighet.

Försäkringen måste därför vara förutsägbar och rättsäker. I rättsäkerheten ligger att den som berörs av ett beslut ges möjlighet att försäkra sig om att beslutsunderlaget är fullständigt.

Det är arbetsgruppens uppfattning att de förslag som lämnas i denna promemoria på ett positivt sätt bidrar till detta.

5.2 Individen

För de försäkrade är sannolikt den ökade förutsägbarheten i sjukförsäkringen den viktigaste konsekvensen av arbetsgruppens förslag. Detta är inte begränsat till de försäkrade vars rätt till sjukpenning ifrågasätts. Försäkrade kan känna sig trygga i att om Försäkringskassan har accepterat att läkarintyg från deras läkare styrker nedsättning av arbetsförmågan så behöver de inte vara oroliga för att det utan förvarning görs en annan bedömning när de lämnar in ett nytt läkarintyg. Bedömer Försäkringskassan att de inte längre är berättigade till sjukpenning så kommer de att informeras om detta och få möjlighet att yttra sig över det tilltänkta beslutet.

För de försäkrade vars rätt till sjukpenning ifrågasätts innebär förslagen att de inte får beslut som från deras perspektiv ter sig som retroaktiva. Är de arbetslösa, eller anställda men på grund av rehabiliteringskedjans tidsgränser prövats mot och bedömts ha arbetsförmåga i ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete, förstärks även skyddet av den sjukpenninggrundande inkomsten.

5.3 Försäkringskassan

Arbetsgruppens förslag innebär i stort en återgång till handläggningen som den var innan den 1 november 2016. Självklart är förändringen förknippad med vissa omställningsinsatser. Vägledning kan behöva skrivas om och personalen kan behöva få viss utbildning.

En positiv effekt är att en del konflikter med försäkrade som är påfrestande för personalen kan undvikas.

Det är arbetsgruppens uppfattning att förslagen inte medför behov av resurstillskott till Försäkringskassan.

5.4 Andra myndigheter

5.4.1 Allmänna förvaltningsdomstolar

Förslagen i denna promemoria innebär ingen förändring av de grundläggande villkoren för rätt till sjukpenning.

Ett fåtal ärenden som handlar om möjligheten att få sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut skulle kunna bli föremål för domstolsprövning. Förslagen bör dock även kunna leda till att färre personer överklagar Försäkringskassans beslut.

Sammantaget bedöms konsekvenserna för de allmänna förvaltningsdomstolarna vara marginella.

5.4.2 Landstingen

Landstingen berörs i första hand såsom sjukvårdshuvudmän.

Försäkrade vars rätt till sjukpenning ifrågasätts vänder sig oftast till sin läkare för att få stöd och få ett kompletterande läkarintyg. Detta även i de fall där skälet till Försäkringskassans bedömning är mer försäkringsjuridiskt än att läkarintyget har brister.

Eftersom arbetsgruppens förslag inte rör de grundläggande förutsättningarna för rätt till sjukpenning innebär förslagen inte att antalet beslut om nekad sjukpenning kan förväntas minska. Arbetsgruppen har dock förhoppningen att pressen på framför allt sjukskrivande läkare kan minska något om försäkrade kan få sjuk-

penning i större utsträckning under utrednings- och kommuniceringstid.

5.4.3 Kommunerna

I begränsad utsträckning kan förslagen minska behovet av försörjningsstöd från kommunerna. Ett av de problem som arbetsgruppen har identifierat är att försäkrade kan i efterhand få vetskap om att de inte längre kan få sjukpenning. Det kan röra sig om belopp av en sådan storlek att människor med svag ekonomisk ställning är i behov av stöd från kommunen. Detta behov minskar om sjukpenning lämnas i avvaktan på slutligt beslut.

5.5 Arbetsgivare

Förslagen i denna promemoria bedöms endast marginellt påverka arbetsgivare.

För egna företagare som är sjukskrivna kan dock förslagen innebära ökad trygghet.

5.6 Sjukfrånvaron

De förslag som lämnas i denna promemoria innebär att Försäkringskassan ges möjlighet att tillämpa försäkringen på ett liknande sätt som skedde före 1 november 2016. Det innebär således ingen kostnadsökning i förhållande till vad som gällde under större delen av 2016.

I ett avseende avviker arbetsgruppens förslag från vad som gällde före 1 november 2016. Förslaget innebär att även försäkrade vars rätt till sjukpenning prövas vid övergång från sjukpenning på normalnivån till sjukpenning på fortsättningsnivån ska omfattas av förslaget. I cirka 500 fall per år nekades den försäkrade helt eller delvis sjukpenning vid dessa prövningar.

En rimlig bedömning är att i ungefär hälften av dessa fall har Försäkringskassan tillräckligt beslutsunderlag före det att det blir aktuellt att fatta beslut och har även kunnat ge den försäkrade möjlighet att yttra sig över det tänkta beslutet. Om man uppskattar att

utredningstiden i de övriga 250 fallen uppgår till i genomsnitt två veckor och att kommuniceringstiden är lika lång så kan antalet till kommande dagar med sjukpenning beräknas till 7 000. Eftersom inte alla är helt sjukskrivna kan antalet nettodagar beräknas till knappt 6 000. Den tillkommande kostnaden kan beräknas till cirka tre miljoner kronor.

5.7 Jämställdheten mellan könen

Förslagen i denna promemoria bedöms ha störst betydelse för kvinnor. Som andel av avslutade sjukfall för resp. kön är det fler pågående sjukfall för män som avslutas genom att Försäkringskassan nekar sjukpenning. I antal är det dock betydligt fler kvinnor som får beslut om avslag på ansökan om sjukpenning i pågående sjukfall. Detta förklaras av att sjukfrånvaron bland kvinnor är betydligt högre.

Förslagen kan också antas ha störst betydelse för kvinnor eftersom kvinnor i genomsnitt har lägre inkomster än män och därför kan antas oftare ha en ekonomiskt mer utsatt situation. Detta gäller särskilt kvinnor som är ensamstående med barn.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

26 kap.

17 §

I paragrafens regleras den tid under vilken den försäkrade har ett skydd för sin sjukpenninggrundande inkomst.

I paragrafen har införts ett nytt *andra stycke* som föreskriver att den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst även skyddas under tid då han eller hon väntar på ett slutligt beslut om en sådan förmån som avses i bestämmelsens första stycke. Det nya stycket innebär att den försäkrade ges ett skydd för sin sjukpenninggrundande inkomst också under tid för Försäkringskassans utredning, underrättelse och kommunikering i de fall den försäkrades ansökan om dessa förmåner resulterar i ett avslagsbeslut. Med slutligt beslut avses beslut som avgör ett ärende. Det finns inget krav på att beslutet ska ha vunnit laga kraft eller att tiden för att begära omprövning ska ha löpt ut för att ett beslut i dessa fall ska anses vara slutligt. Ett interimistiskt beslut är inte att anse som ett slutligt beslut.

Det tidigare andra stycket blir i och med införandet av ett nytt andra stycke istället *tredje stycket*. Ett tillägg har gjorts som innebär att åldersgränsen 65 år även ska gälla för de som omfattas av det nya andra stycket.

Överväganden finns i avsnitt 4.3.

108 kap.

10 §

I paragrafen regleras frågan om återkrav när ett interimistiskt beslut har fattats med stöd av 112 kap. 2 §. Ett tillägg har gjorts i paragrafens *första stycke* som innebär att bestämmelsen även ska

gälla interimistiska beslut som fattas med stöd av den nya 112 kap. 2 a §.

110 kap.

13 a §

Paragrafen är ny.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs att ett ärende om sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall inte får avgöras till den försäkrades nackdel utan att den försäkrade har underrättats om innehållet i beslutet och fått en bestämd tid för att yttra sig över det. Bestämmelsen innebär att i de fall Försäkringskassan avser att helt eller delvis avslå en ansökan om sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall ska den försäkrade innan beslut fattas ges möjlighet att yttra sig över beslutet och dess innehåll. Han eller hon ges därmed möjlighet att komma in med ytterligare underlag som kan påverka beslutet. Vidare ges den försäkrade en möjlighet att ställa in sig på ett eventuellt avslagsbeslut och de konsekvenser som ett sådant får för t.ex. skydd för den sjukpenninggrundande inkomsten.

Bestämmelsen ska ses som ett komplement till bestämmelsen om kommunikering i förvaltningslagen (1986:223) förkortad FL. Enligt 17 § FL ska ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet av någon annan än honom eller henne själv, till detta finns ett antal undantagssituationer uppräknade då kommunikering inte krävs. Enligt förslaget till ny förvaltningslag⁴ ska myndigheten innan beslut fattas underrätta den som är part om allt material av betydelse för ärendet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet, om detta inte är uppenbart obehövligt. Bestämmelsen i förvaltningslagen samt i den föreslagna nya förvaltningslagen reglerar således det underlag som den försäkrade ska ges rätt att ta del av före beslut. Den nya paragrafen i 13 a § föreskriver att den försäkrade ska underrättas om själva beslutet, dess innehåll och motivering. I likhet med vad som föreslås i förslaget till ny förvaltningslag ska de försäkrade ges tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig. Denna tid bör vara tillräckligt lång för att

⁴Lagrådsremiss En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag

ge den försäkrade en rimlig möjlighet att komma in med kompletterande uppgifter.

I det *andra stycket* föreskrivs att ett ärende får avgöras utan underrättelse om det är uppenbart att den försäkrade inte kan komma in med uppgifter som kan påverka avgörandet. Härmed avses situationer när utrymme för bedömning helt saknas, t.ex. om den försäkrade har fått sjukpenning i 180 dagar för tid efter ingången av den månad då han eller hon fyllt 70 år och därför inte kan beviljas sjukpenning. Möjligheten att göra undantag från bestämmelsen om underrättelse skiljer sig därmed från de situationer när det är möjligt att underlåta kommunikering enligt 17 § FL och förslaget till ny förvaltningslag.

Överväganden finns i avsnitt 4.2.

112 kap.

2 a §

Paragrafen är ny.

Paragrafen föreskriver att Försäkringskassan får fatta ett interimistiskt beslut om rätt till sjukpenning och sjukpenning i särskilda fall om den försäkrade begär sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall i anslutning till en sjukperiod som har pågått i minst 15 dagar, sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall har lämnats tidigare i sjukperioden och det saknas skäl som talar emot att ett sådant beslut fattas. Enligt bestämmelsen *får* Försäkringskassan fatta interimistiska beslut, bestämmelsen utgör alltså inte en skyldighet för Försäkringskassan att alltid fatta interimistiska beslut i dessa fall. Bestämmelsen innebär en jämfört med 2 § utvidgad möjlighet att fatta interimistiska beslut i ärenden om sjukpenning och sjukpenning i särskilda fall. Med uttrycket att Försäkringskassan ”trots 2 §” kan fatta beslut avses att sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall kan lämnas även i de fall kriterierna enligt 2 § inte är uppfyllda. Ett interimistiskt beslut om rätt till sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall kan fattas om den försäkrade i anslutning till begäran om sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall har haft en sjukperiod som pågått i minst 15 dagar. Det krävs vidare att sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall har utbetalts i den anslutande sjukperioden. Detta innebär att den som befinner sig i en sjukperiod som pågått kortare tid än 15 dagar inte kan få ett interimistiskt beslut med stöd av bestämmelsen. Inte heller den

som befinner sig i en sjukperiod som pågått en längre tid men som inte åtminstone fått en fjärdedels sjukpenning utbetald kan få ett interimistiskt beslut med stöd av bestämmelsen. Om det finns skäl som talar emot att ett interimistiskt beslut fattas ska Försäkringskassan inte heller fatta ett sådant beslut. Skäl som talar emot ett interimistiskt beslut kan exempelvis vara att den försäkrade själv fördröjer processen eller borde inse att rätten till sjukpenning kan komma att ifrågasättas. Om den försäkrade redan har underrättats om Försäkringskassans bedömning och getts möjlighet att yttra sig över denna och det underlag som bedömningen gjorts utifrån, utan att nya omständigheter tillkommit, kan detta utgöra skäl som talar emot att ett interimistiskt beslut fattas. Framkommer det att den försäkrade har arbetat eller på annat sätt visat att arbetsförmåga finns utgör detta också skäl som talar emot att ett interimistiskt beslut fattas.

Ett interimistiskt beslut som fattas med stöd av bestämmelsen ska i likhet med ett interimistiskt beslut som fattas med stöd av 2 § alltid åtföljas av ett slutligt beslut.

Överväganden finns i avsnitt 4.2.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt den *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 januari 2018.

Enligt den *andra punkten* ska bestämmelserna i 110 kap. 13 a § och 112 kap. 2 a § tillämpas första gången vid en begäran om sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall som har kommit in till Försäkringskassan från och med den 1 januari 2018 eller därefter.

Överväganden finns i avsnitt 4.4.

Departementsserien 2017

Kronologisk förteckning

1. Elektronisk övervakning av kontaktförbud. Ju.
2. Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar. S.
3. Genomförande av ICT-direktivet. Ju.
4. Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. S.

Departementsserien 2017

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Elektronisk övervakning
av kontaktförbud. [1]

Genomförande av ICT-direktivet. [3]

Socialdepartementet

Åldersdifferentierat underhållsstöd och
höjt grundavdrag för bidragsskyldiga
föräldrar. [2]

Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. [4]