

Beviskrav vid bedömningen av rätten till sjukpenning

Försäkringskassans ställningstagande

Bestämmelsen i 27 kap. 25 § socialförsäkringsbalken (SFB) innehåller ett krav på att den försäkrade ska visa att arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom genom att ge in ett läkarintyg, men den reglerar inte hur stark bevisningen måste vara (beviskravet). Bestämmelsen innebär således inte ett undantag från det beviskrav – sannolikt – som normalt tillämpas i ansökningsärenden om socialförsäkringsförmåner hos Försäkringskassan.

Bakgrund och överväganden

Varför behövs ett rättsligt ställningstagande?

I ett ansökningsärende om sjukpenning ska den försäkrade enligt 27 kap. 25 § SFB styrka nedsättningen av arbetsförmågan på grund av sjukdom senast från och med den sjunde dagen efter sjukperiodens första dag genom att lämna in ett läkarintyg till Försäkringskassan. Varken förarbeten eller praxis från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) ger ledning om hur innebörden av begreppet ”styrka” i bestämmelsen ska tolkas. Det finns inte heller i övrigt några förarbetsuttalanden eller praxis från HFD om vilket beviskrav som ska ställas vid bedömningen av rätten till sjukpenning. Tolkningen av bestämmelsen påverkar vilket beviskrav som ska ställas i sjukpenningärenden.

Att Försäkringskassan tillämpar rätt beviskrav i försäkringsärenden är väsentligt för att myndigheten ska leva upp till kravet på att göra riktiga bedömningar och därmed kunna fatta korrekta beslut.

I syfte att säkerställa att rätt ersättning betalas ut till rätt person och för att uppnå en mer enhetlig tillämpning i handläggningen finns anledning att genom ett rättsligt ställningstagande klargöra hur 27 kap. 25 § SFB ska tolkas. Frågan är om bestämmelsen ger uttryck för att ett strängare beviskrav än det som normalt ska tillämpas i ansökningsärenden om socialförsäkringsförmåner – sannolikt – ska tillämpas i ärenden om sjukpenning.

Utredningsskyldighet och beviskrav

Det är en allmän förvaltningsrättslig princip att en person som ansöker om en förmån hos Försäkringskassan, den försäkrade, ska visa att han eller hon uppfyller förutsättningarna för rätt att beviljas förmånen (jfr prop. 2008/09:200 s. 554 ff. och HFD 2021 not. 1). Den försäkrade har så att säga

bevisbördan vilket normalt sett gör att han eller hon också ansvarar för den utredning som ska visa en viss omständighet. Att bevisbördan är placerad på den försäkrade beror delvis på att det typiskt sett är den försäkrade som har bäst möjlighet att komma in med underlag avseende ett visst sakförhållande. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att Försäkringskassan har en omfattande utredningsskyldighet (110 kap. 13 § SFB och 23 § förvaltningslagen [2017:900]). Det är Försäkringskassan som ska leda utredningen och se till att nödvändigt underlag kommer in. Enbart i de fall Försäkringskassan har utrett sjukpenningärendet i enlighet med vad dess beskaffenhet kräver kan en ansökan om sjukpenning avslås på grund av att utredningen inte ger stöd för att rätt till sjukpenning finns.¹

Med begreppet beviskrav menas hur stark bevisningen måste vara för att en omständighet ska ses som bevisad.

Innebörden av bestämmelsen i 27 kap. 25 § SFB

Det finns inte något generellt beviskrav som gäller för alla typer av förvaltningsärenden och inte heller ett gemensamt sådant för alla typer av socialförsäkringsärenden (HFD 2013 ref. 61). Det beror bl.a. på att ärendena är av så olika karaktär. I bland finns det ett beviskrav angivet direkt i lagtexten, men oftast inte. I Försäkringskassans vägledning *Förvaltningsrätt i praktiken* (2004:7), förvaltningsrättsvägledningen, anges att ett beviskrav motsvarande sannolikt ska användas som utgångspunkt om inte ett särskilt beviskrav finns angivet i lagstiftningen om rätten till förmån som ska tillämpas eller att ett beviskrav framgår av vägledande avgöranden från högre instans.

Fråga är då om det finns en nivå på beviskrav angivet i socialförsäkringsbalkens bestämmelser om sjukpenning som innebär att ett annat beviskrav än sannolikt ska tillämpas. Rätten till sjukpenning regleras i 27 kap. 2 § SFB. Där anges att en försäkrad har rätt till sjukpenning vid sjukdom som sätter ned hans eller hennes arbetsförmåga med minst en fjärdedel. Det finns således inget beviskrav angivet direkt i denna bestämmelse.

I 27 kap. 25 § SFB anges att den försäkrade ska komma in med ett läkarintyg från och med en viss dag i sjukperioden för att *styrka* nedsättningen av sin arbetsförmåga på grund av sjukdom. Denna bestämmelse kan tolkas som nivån på ett beviskrav, alltså att nivån styrkt gäller för att det ska vara visat att arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom. Bestämmelsen kan också tolkas som att lagstiftaren använt begreppet styrka synonymt med visa², bekräfta eller intyga. Den sistnämnda

¹ RÅ 2010 ref. 120 och KRSU dom den 31 oktober 2011 i mål nr 1814-10.

² Jfr von Essen *Processramen i förvaltningsmål* s. 39 f.

tolkningen skulle alltså innebära att bestämmelsen inte innehåller en nivå på beviskrav.

Lydelsen av bestämmelsen i 27 kap. 25 § SFB ger således utrymme för olika tolkningar. Varken i förarbetena till bestämmelsen i 27 kap. 25 § SFB eller till föregångaren i 3 kap. 8 § lagen (1962:381) om allmän försäkring finns några klara uttalanden om att ”styrka” ska uppfattas som en nivå på ett beviskrav.³ Det finns inte heller någon praxis från HFD som klargör vad som avses med begreppet ”styrka” i bestämmelsen. Att det är oklart vilket beviskrav som gäller i sjukpenningärenden och sjukpenningmål framgår också av den juridiska litteraturen.⁴

De domstolar som har att pröva Försäkringskassans beslut om sjukpenning redogör sällan för vilket beviskrav som tillämpas. Det kan dock noteras att det i ett antal kammarrättsdomar har angetts att den försäkrade ska göra *sannolikt* att han eller hon har rätt till sjukpenning.⁵ Av dessa domar skulle slutsatsen kunna dras att domstolarna har tolkat begreppet ”styrkt” i 27 kap. 25 § SFB som en synonym till att den försäkrade ska visa. Bestämmelsen har med ett sådant synsätt mer karaktären av en bevisbörderegulering.

Mot bakgrund den osäkerhet som finns om bestämmelsens innebörd bör den tolkning som är mest fördelaktig för den försäkrade göras. Eftersom utgångspunkten är att beviskravet *sannolikt* ska tillämpas i Försäkringskassans förmånsärenden om inte annat anges i den aktuella bestämmelsen bör *sannolikt*, som är ett lägre beviskrav än *styrka* och därmed mer fördelaktigt för den försäkrade, tillämpas (se mer om de olika nivåerna av beviskrav i förvaltningsrättsvägledningen). Det finns visst stöd för den tolkningen i såväl juridisk litteratur som praxis från kammarrätterna. Begreppet *styrka* i 27 kap. 25 § SFB ska därmed inte tolkas som ett beviskrav vid prövningen av om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom. Bestämmelsen ska tillämpas utifrån att styrka innebär *visa, intyga eller bekräfta*.

³ Prop. 1994/95:47 s. 27 ff.

⁴ Se t.ex. Andersson m.fl. *Prövning av migrationsärenden* s. 243 ff., Lindkvist *Utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen* s. 347 ff. och s. 458 f. och von Essen *ibid* s. 39 f.

⁵ Se t.ex. KRNG dom den 29 november 2011 i mål nr 2026–2028-10, KRNG dom den 27 mars 2012 i mål nr 2360-11 och 2362-11, KRNS dom den 19 november 2018 i mål nr 4350-18, KRSU dom den 23 november 2018 i mål nr 1910-18 och KRNJ dom den 11 december 2018 i mål nr 73–74-18.

Aktuella bestämmelser, rättspraxis m.m.**Författningar**

27 kap. 2 och 25 §§, 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken
3 kap. 8 § lagen (1962:381) om allmän försäkring
23 § förvaltningslagen (2017:900)

Förarbeten

Prop. 1994/95:47
Prop. 2008/09:200

Praxis

RÅ 2010 ref. 120
HFD 2013 ref. 61
HFD 2021 not. 1

KRSU dom den 31 oktober 2011 i mål nr 1814-10
KRNG dom den 29 november 2011 i mål nr 2026–2028-11
KRNG dom den 27 mars 2012 i mål nr 2360-11 och 2362-11
KRNS dom den 19 november 2018 i mål nr 4350-18
KRSU dom den 23 november 2018 i mål nr 1910-18
KRNJ dom den 11 december 2018 i mål nr 73–74-18

Doktrin

Andersson Simon, Diesen Christian, Lagerqvist Veloz Roca Annika,
Seidlitz Madelaine och Wilton Wahren Alexandra *Prövning av
migrationsärenden JUNO-version 3, 2018*

Lindkvist Gustav *Utredningskyldighet, bevisbörda och beviskrav i
förvaltningsprocessen JUNO-version 1, 2018*

Lindkvist Gustav *Bevisfrågor i förvaltningsprocessen, JUNO-version 1,
2019*

von Essen, Ulrik *Processramen i förvaltningsmål JUNO-version 2, 2016*

Mänskliga rättigheter, diskriminering, jämställdhet och barnrätt

Det rättsliga ställningstagandet bedöms inte påverka något perspektiv inom
dessa områden.

RÄTTSLIGT STÄLLNINGSTAGANDEBeslutsdatum
2021-02-26Vår beteckning
Dnr FK 2021/001473
Serienummer
2021:04

Mikael Westberg

/Susanne Widding-Gidlund

Emelie Werme