



Begreppet allvarlig sjukdom

Försäkringskassans ställningstagande

För att en sjukdom eller en skada ska anses vara allvarlig enligt 27 kap. 23 § socialförsäkringsbalken (SFB) krävs att den är av sådan livsomvälvande karaktär att den innefattar ett potentiellt hot mot den försäkrades liv. Med potentiellt hot avses att den försäkrade utan behandling riskerar en förtida död.

Det som sägs i detta ställningstagande om allvarlig sjukdom gäller även sådan allvarlig sjukdom som enligt förarbetena innebär att det är oskäligt att bedöma en försäkrads arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete.¹

Den som får medicinsk behandling i syfte att förebygga en sådan allvarlig sjukdom som avses i detta rättsliga ställningstagande ska anses ha en allvarlig sjukdom så länge som behandlingen pågår. En förutsättning för att bevilja sjukpenning enligt 27 kap. 23 § SFB i en sådan situation är att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel.

Bakgrund

Behovet av ett rättsligt ställningstagande

En försäkrad ska ha en *allvarlig sjukdom* för att sjukpenning på normalnivån även fortsättningsvis ska kunna beviljas efter 364 dagar beräknat på en ramtid om 450 dagar (27 kap. 23 § SFB). Även vid bedömningen av om det är oskäligt att bedöma någons arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete, trots att så ska ske enligt huvudregeln, aktualiseras begreppet allvarlig sjukdom enligt förarbetena.²

I samband med att begreppet allvarlig sjukdom från och med den 15 januari 2010 infördes i 27 kap. 23 § SFB gavs Socialstyrelsen i uppdrag att i ett beslutsstöd definiera vad som utgör allvarlig sjukdom.

I den praktiska tillämpningen har försäkringsutredarna i hög utsträckning använt sig av Socialstyrelsens beslutsstöd för att tolka begreppet allvarlig sjukdom i bestämmelsen som möjliggör att sjukpenning kan beviljas på normalnivån även efter 364 dagar. De försäkringsmedicinska rådgivarna har ofta hjälpt försäkringsutredarna att tolka beslutsstödet eftersom detta har varit utformat på ett sätt som varit svårt att förstå för försäkringsutredarna.

¹ Den korrekta benämningen är förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. I denna text använder vi dock förkortningen *normalt förekommande arbete*.

² Bet. 2009/10:SfU13, s. 7–8. jämför 27 kap. 48 § tredje stycket 3 och 27 kap. 49 § tredje stycket 2 SFB



Socialstyrelsen har upphävt sitt beslutsstöd efter att myndigheten funnit att uppdraget är avslutat och återrapporterat till regeringen. Socialstyrelsen har ansett att en uppdatering av beslutsstödet inte låter sig göras med hänsyn till befintliga bemyndiganden.

När nu Socialstyrelsen har upphävt sitt beslutsstöd behövs ett stöd för att handläggarna ska kunna tillämpa begreppet allvarlig sjukdom på ett enhetligt och rättssäkert sätt.

Allvarlig sjukdom är ett rättsligt begrepp som återfinns i socialförsäkringsbalken och dess förarbeten. Begreppet existerar däremot inte i den medicinska vetenskapen.

Det finns två förarbeten om begreppet allvarlig sjukdom, prop. 2007/08:136 och bet. 2009/10:SfU13. Det finns även ett avgörande, HFD 2019 ref 14, som rör frågan om det är oskäligt att skjuta upp bedömningen av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete. Något *tydligt* besked om vad som utgör en allvarlig sjukdom ger dock varken förarbetena eller det nämnda avgörandet.

Rättsavdelningen har, i nära samarbete med avdelningen för sjukförsäkring och område försäkringsmedicin, tagit fram detta rättsliga ställningstagande. Syftet med ställningstagandet är att det ska underlätta bedömningarna av om en sjukdom eller skada är att betrakta som en allvarlig sjukdom i lagens eller förarbetenas mening.

Begreppet allvarlig sjukdom i förarbetena

Rehabiliteringskedjan innehöll från början, den 1 juli 2008, en bestämmelse som innebar att sjukpenning, om synnerliga skäl fanns, kunde lämnas på normalnivå (80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten) trots att sjukpenning på denna nivå hade beviljats under 364 dagar beräknat på en ramtid om 450 dagar.³ Någon lagstiftning som motsvarade dagens begrepp oskäligt vid bedömningen mot normalt förekommande arbete fanns inte vid denna tidpunkt.

I förarbetena till rehabiliteringskedjan kopplades de synnerliga skälen till begreppet *mycket allvarlig sjukdom* (prop. 2007/08:136 s. 80–81).

I promemorian föreslogs att om det fanns särskilda skäl så skulle den försäkrade – efter ansökan – kunna få sjukpenning för fler dagar. Detta förslag har kritiserats av flera remissinstanser som har pekat på svårigheter med att avgränsa vilka sjukdomar som ska ge fortsatt ersättning motsvarande 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. Regeringen är medveten om de problem som remissinstanserna tar upp men anser att det inte är rimligt att tidsbegränsa ersättning för en person som lider av en allvarlig sjukdom i de fall en tidsgräns med all sannolikhet saknar betydelse för att åstadkomma återgång i arbete. Regeringen anser att det behövs ett förtydligande om att det ska vara en restriktiv tillämpning och föreslår därför att det ska röra sig om synnerliga skäl och att det endast bör omfatta personer som är arbetsoförmögna på grund av mycket allvarliga sjukdomar. Exempel på sådana sjukdom är vissa tumörsjukdomar, neurologiska sjukdomar såsom ALS eller om den försäkrade väntar på transplantation av ett vitalt organ. Om sådana synnerliga skäl föreligger kan sjukpenning motsvarande 80 procent av den

³ 3 kap. 10 a § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring, SFS 2008:480



sjukpenninggrundande inkomsten beviljas även sedan den försäkrade påbörjat en ersättningsperiod med förlängd sjukpenning (se avsnitt 9.10) och därefter.

Under rehabiliteringskedjans första år uppstod en debatt i media om allvarligt sjuka personer som till följd av provningarna mot normalt förekommande arbete nekades sjukpenning och utförsäkrades. Socialförsäkringsutskottet beslutade i december 2009 att utvidga möjligheten att fortsätta bedöma en persons arbetsförmåga mot arbete hos arbetsgivaren trots att arbetsförmågan hade varit nedsatt under så lång tid att den enligt rehabiliteringskedjans tidsgränser skulle provas mot normalt förekommande arbete.

En fortsatt provning mot arbete hos arbetsgivaren skulle ske om det var *oskäligt* att pröva arbetsförmågan mot ett normalt förekommande arbete. Samtidigt ändrades den tidigare bestämmelsen som gjorde det möjligt att bevilja fortsatt sjukpenning på normalnivån *om synnerliga skäl* fanns till att sådan sjukpenning skulle beviljas om den försäkrade hade en *allvarlig sjukdom*.⁴

När det gäller begreppet *oskäligt* i 27 kap. 48 och 49 §§ SFB anges följande (bet. 2009/10:SfU13, s. 7–8):

En allvarlig sjukdom innebär i flertalet fall att arbetsförmågan är helt nedsatt. Även vid allvarliga sjukdomar är det emellertid inte ovanligt att den försäkrade har arbetsförmåga kvar och kan arbeta helt eller delvis. I vissa fall skulle den försäkrade åtminstone för en tid kunna arbeta i större omfattning om han eller hon hade haft ett annat arbete. Det är dock inte rimligt vare sig utifrån den försäkrades eller samhällets perspektiv att begära att en försäkrad ska lämna sin anställning eller begära tjänstledigt för att söka annat arbete i de fall då det bedöms att arbetsförmågan successivt kommer att försämrats och den försäkrade skulle få svårigheter att på sikt klara även annat arbete.

Motsatsen kan givetvis också gälla. En försäkrad med en allvarlig sjukdom kan periodvis få ökad arbetsförmåga och skulle då kunna ha bättre möjligheter att klara annat arbete. Inte heller i en sådan situation är det rimligt att kräva av den försäkrade att han eller hon ska söka ett nytt arbete, såvida inte den ökade arbetsförmågan bedöms vara bestående. Det bör också vara möjligt att begränsa provningen till befintligt arbete om den försäkrade får medicinsk behandling i syfte att förebygga en allvarlig sjukdom och arbetsförmågan är nedsatt som en följd av denna behandling. Detta kan t.ex. vara fallet då en försäkrad har haft en allvarlig tumörsjukdom, men där ytterligare behandling krävs för att minska risken för ett återinsjuknande.

I samband med olyckor och vissa sjukdomar, t.ex. stroke, kan en försäkrad drabbas av funktionshinder med betydande konsekvenser för arbetsförmågan. Det kan t.ex. gälla omfattande brännskador, förlamningar, förlust av en kroppsdel eller förmågan att se eller att tala eller liknande funktionshinder. Rehabilitering kan ta lång tid i anspråk.

Provningsen mot hela arbetsmarknaden bör därför i dessa fall kunna skjutas upp så länge rehabilitering pågår i enlighet med en av Försäkringskassan godkänd plan i syfte att återställa den försäkrades arbetsförmåga. När nu nämnd rehabilitering inte kan förväntas förbättra den försäkrades förmåga att utföra arbete hos sin arbetsgivare bör en provning göras i förhållande till hela arbetsmarknaden. Skulle ett annat arbete vara lämpligare för den försäkrade med hänsyn till dennes funktionshinder bör den försäkrade få stöd via Arbetsförmedlingen för att få ett sådant arbete.

Även vid vissa progressiva sjukdomar där arbetsförmågan successivt avtar, t.ex. vid vissa fall av multipel skleros, kan den försäkrade under en begränsad tid ha större arbetsförmåga i ett annat arbete än det den försäkrade har. Inte heller i den situationen bör arbetsförmågan bedömas i förhållande till ett nytt arbete.

⁴ 3 kap. 10 a § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring, SFS 2009:1531



När det gäller begreppet *allvarlig sjukdom* i 27 kap. 23 § SFB anges följande (bet. 2009/10:SfU13, s. 8–9):

Sjukpenning kan med gällande regler betalas ut maximalt för 364 dagar inom en ramtid av 450 dagar. Om det finns synnerliga skäl kan dock den försäkrade – efter ansökan – beviljas sjukpenning för fler dagar. Någon gräns för hur länge en försäkrad kan få sjukpenning på grund av synnerliga skäl finns inte. I förarbetena beskrevs vad som bör betraktas som synnerliga skäl. Det angavs att synnerliga skäl endast bör omfatta personer som är arbetsoförmögna på grund av mycket allvarliga sjukdomar. Som exempel på sådana sjukdomar nämndes vissa tumörsjukdomar, neurologiska sjukdomar såsom ALS eller om den försäkrade väntar på transplantation av ett vitalt organ.

Bestämmelsen om synnerliga skäl har enligt utskottets mening visat sig ha fått en alltför restriktiv utformning. Exempelvis kan fortsatt sjukpenning inte alltid beviljas trots att den försäkrade är arbetsoförmögen på grund av en tumörsjukdom. Reglerna behöver därför förtydligas. Det föreslås således att för en försäkrad som är arbetsoförmögen till följd av en allvarlig sjukdom får sjukpenning lämnas trots att sådan sjukpenning redan har lämnats för 364 dagar under ramtiden. Utskottet föreslår därför att begreppet synnerliga skäl i 3 kap. 4 och 10 a §§ AFL byts mot begreppet allvarlig sjukdom. Förutom sådana mycket allvarliga sjukdomar som enligt nuvarande regler ger rätt till den högre ersättningsnivån ska även andra tumörsjukdomar som i det enskilda fallet inte kan betraktas som mycket allvarliga men som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga omfattas. Detsamma ska gälla andra allvarliga sjukdomar av likartad karaktär.

HFD 2019 ref. 14

Målet rörde en lastbilschaufför som vid en trafikolycka i april 2015 ådrog sig flera livshotande skador, bland annat på lungorna, samt ett flertal frakturer främst i de nedre delarna av kroppen och i fötterna. I ett läkarintyg i december 2015 uttalade en läkare att den försäkrade behövde ytterligare behandlingar och operationer men att han efter dessa under våren 2016 troligen successivt skulle kunna återgå i arbete. Frågan i målet var om det var oskäligt att bedöma den försäkrades arbetsförmåga mot ett normalt förekommande arbete.

Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att gemensamt för de skador eller funktionsnedsättningar som i förarbetena nämns som exempel på när begreppet oskäligt kan vara tillämpligt är att de är av sådan art och svårighetsgrad att de måste betraktas som *livsomvälvande*. Skadorna eller funktionsnedsättningen torde kräva omfattande rehabilitering och anpassningar såväl i arbetslivet som i vardagslivet i övrigt. Begreppet oskäligt kunde, enligt Högsta förvaltningsdomstolen, endast tillämpas när den försäkrade drabbats av skador eller funktionsnedsättningar som till sin art och svårighetsgrad klart kunde anses jämförbara med dem som räknas upp i förarbetena.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att de skador den försäkrade fick vid trafikolyckan tveklöst var allvarliga. Olyckan gav upphov till konkreta och väldefinierade skador och funktionsnedsättningar. Det medicinska underlaget visade att det fortsatt fanns ett behov av omfattande och krävande behandling och att olyckan också framöver skulle medförande betydande konsekvenser för den försäkrades arbetsförmåga. Det var dock inte fråga om sådana skador som räknades upp i förarbetena eller därmed jämförbara skador. Därför var det inte oskäligt att bedöma den försäkrades arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete.



Överväganden

Begreppet allvarlig sjukdom ska ha samma innebörd i 27 kap. 23 och 48 §§ SFB

I förarbetena utvecklas relativt ingående vad som utgör en sådan allvarlig sjukdom som gör en bedömning av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete oskälig.⁵ Avsnittet om allvarlig sjukdom som berättigar till sjukpenning på normalnivån efter 364 dagar är betydligt kortare och innehåller inga direkta hänvisningar till vad som sagts om allvarlig sjukdom inom ramen för begreppet oskäligt. Försäkringskassan anser att begreppet *allvarlig sjukdom* ska ges samma innebörd oavsett lagrum. Detta eftersom det rör sig om samma begrepp och då det i betänkandet inte finns något som ger tydligt stöd för att begreppet ska tolkas olika utifrån de olika lagrummen. Det som i utskottsbetänkandet sägs om allvarlig sjukdom i fråga om begreppet oskäligt gäller alltså även begreppet allvarlig sjukdom i fråga om möjligheten att bevilja dagar på normalnivån utan tidsbegränsning. Detta skapar en mer likformig tillämpning av begreppet allvarlig sjukdom.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2019 ref. 14 ska anses vara tillämpligt på begreppet allvarlig sjukdom

Av referatmeningen till HFD 2019 ref. 14 framgår att avgörandet avser frågan om en skada eller funktionsnedsättning till följd av en olycka är av sådant slag att det kan anses oskäligt att pröva arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete. De vägledande uttalanden som görs i domen är dock, enligt Försäkringskassans mening, även tillämpliga på begreppet allvarlig sjukdom.

Begreppet allvarlig sjukdom ges en restriktiv innebörd i förarbetena

Före den 15 januari 2010 gällde, som beskrivits, att dagar på normalnivån kunde beviljas utan tidsbegränsning om *synnerliga skäl* fanns. Då krävdes det, enligt förarbetena, att den försäkrade led av en *mycket allvarlig sjukdom*. Vissa tumörsjukdomar och neurologiska sjukdomar som ALS angavs som exempel på mycket allvarliga sjukdomar. Om en försäkrad väntade på transplantation av ett vitalt organ skulle även hen anses ha en mycket allvarlig sjukdom. Det framhölls särskilt att det handlade om en restriktiv tillämpning.⁶

När begreppet synnerliga skäl den 15 januari 2010 ändrades till allvarlig sjukdom innebar det naturligtvis att flera sjukdomar än tidigare kunde ge rätt till sjukpenning på normalnivån utan tidsbegränsning. Det angavs också att bestämmelsen om synnerliga skäl fått en alltför restriktiv utformning. Utöver de sjukdomar som var mycket allvarliga skulle även tumörsjukdomar som i det enskilda fallet inte kunde betraktas som mycket allvarliga men som satte ned arbetsförmågan utgöra allvarliga sjukdomar. Detsamma gällde sjukdomar av likartad karaktär. Någon ytterligare precisering av begreppet allvarlig sjukdom gjordes inte.⁷

⁵ Bet. 2009/10:SfU13 s. 7–8

⁶ Prop. 2007/08:136, s. 80–81

⁷ Bet 2009/10:SfU13, s. 8–9



Eftersom det i förarbetena hänvisas till tumörsjukdomar och likartade sjukdomar men inte till en vidare krets av sjukdomar måste förarbetena, enligt Försäkringskassans mening, tolkas så att begreppet allvarlig sjukdom ska ges en restriktiv innebörd.

Begreppet allvarlig sjukdom innefattar ett potentiellt hot mot den försäkrades liv

Detta rättsliga ställningstagande har som syfte att ge vägledning hur begreppet allvarlig sjukdom ska tolkas. Slutsatsen att begreppet ska tolkas restriktivt är dock alltför vag för att vara en vägledning med syftet att säkerställa att Försäkringskassans tillämpning blir enhetlig och rättssäker. Det behövs därför ytterligare konkretisering av begreppet.

Uttalandena i de ursprungliga förarbetena till sjukförsäkringsreformen 2008 bör, enligt Försäkringskassans mening, tolkas så att med synnerliga skäl avsågs sjukdomar och tillstånd som utgjorde *ett explicit hot* mot den försäkrades liv. De sjukdomar och tillstånd som beskrevs var alla sådana att de utgör ett påtagligt hot mot den försäkrades liv. ALS, som särskilt nämns, är en obotlig sjukdom. En sådan tolkning får också anses ligga i linje med syftet med bestämmelsen som var att undanta försäkrade som led av så allvarliga sjukdomar att en tidsgräns saknade betydelse för möjligheten till återgång i arbete.⁸

Som konstaterats tidigare innebar införandet av begreppet *allvarlig sjukdom* att fler sjukdomar omfattades än i det tidigare begreppet *synnerliga skäl* men att restriktiviteten ändå kvarstod.

I Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2019 ref. 14 konstaterade domstolen att den försäkrades skador var *tveklöst allvarliga* och att skadan medförde betydande konsekvenser för den försäkrades arbetsförmåga. Ändå drog domstolen slutsatsen att skadorna *inte* var sådana att det var oskäligt att skjuta upp bedömningen av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete. De sjukdomar eller skador som nämndes i utskottsbetänkandet hade, enligt domstolen, det gemensamt att de var *livsomvälvande* och att de torde kräva omfattande rehabilitering och anpassningar såväl i arbetslivet som i vardagslivet i övrigt. Eftersom de tveklöst allvarliga skadorna inte fanns uppräknade i utskottsbetänkandet, eller var jämförbara med dem som räknades upp, var det dock inte oskäligt att pröva arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande innebär alltså att även tveklöst allvarliga skador som medför betydande konsekvenser för den försäkrades arbetsförmåga inte behöver vara allvarliga skador eller sjukdomar i den mening som avses i förarbetena till bestämmelsen om begreppet oskäligt.

I detta ställningstagande har Försäkringskassan slagit fast att både utskottsbetänkandets skrivningar om begreppet oskäligt och Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden om samma begrepp ska ha betydelse för myndighetens tolkning av begreppet allvarlig sjukdom. Med tanke på den restriktivitet som utskottsbetänkandet och, i synnerhet, HFD 2019 ref. 14 speglar gör Försäkringskassan ställningstagandet att allvarlig sjukdom enligt 27 kap. 23 § SFB ska vara av så livsomvälvande karaktär att den innefattar *ett*

⁸ Jämför prop. 2007/08:136, s. 80



potentiellt hot mot den försäkrades liv. Med potentiellt hot avses att den försäkrade utan behandling riskerar en förtida död. i

Helt nedsatt arbetsförmåga vid allvarlig sjukdom som huvudregel

En grundläggande förutsättning för att få sjukpenning på normalnivån utan tidsbegränsning är att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel.⁹ Normalt är arbetsförmågan *helt* nedsatt när en försäkrad drabbats av en allvarlig sjukdom men det finns situationer då sjukpenning vid allvarlig sjukdom kan beviljas den som inte har helt nedsatt arbetsförmåga. Dessa situationer beskrivs i utskottsbetänkandet i samband med att begreppet oskäligt behandlas.¹⁰ Utskottsuttalande om begreppet oskäligt gäller dock, enligt detta rättsliga ställningstagande, även begreppet allvarlig sjukdom.

Att en sjukdom är att betrakta som allvarlig innebär inte med automatik att sjukpenning kommer att beviljas

Att en sjukdom i sig uppfyller kriterierna för att vara en allvarlig sjukdom enligt detta ställningstagande innebär inte med automatik att sjukpenning kommer att beviljas. En grundläggande förutsättning för att sjukpenning ska beviljas är ju att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel. Ett exempel kan illustrera det sagda. Kranskärslssjukdom är en sjukdom som kan innebära ett potentiellt hot mot den försäkrades liv och skulle därför kunna betraktas som en allvarlig sjukdom. Ofta är arbetsförmågan dock inte nedsatt med minst en fjärdedel vid denna sjukdom. Då kan sjukpenning inte beviljas.

Den allvarliga sjukdomen måste sätta ned arbetsförmågan med minst en fjärdedel för att sjukpenning enligt 27 kap. 23 § ska beviljas

För att sjukpenning på normalnivån ska kunna beviljas efter 364 dagar krävs att det är den allvarliga sjukdomen som orsakar nedsättningen av arbetsförmågan med minst en fjärdedel. Det innebär följande. En försäkrad har en sjukdom som kan definieras som allvarlig i lagens mening. Denna sjukdom sätter dock *inte* ned arbetsförmågan med minst en fjärdedel. Om den försäkrade får ytterligare en sjukdom som sätter ned arbetsförmågan med minst en fjärdedel *men som inte är allvarlig* kan hen inte beviljas sjukpenning enligt 27 kap. 23 § SFB.

Lagtexten ställer inte något krav på att en försäkrad ska ha haft en allvarlig sjukdom under 364 dagar för att fortsatt rätt till sjukpenning på normalnivån ska finnas. Det innebär följande. En försäkrad har haft sjukpenning till följd av en icke allvarlig sjukdom under 364 dagar. Om hen drabbas av en allvarlig sjukdom därefter ska sjukpenning beviljas även fortsättningsvis på normalnivån. En förutsättning är dock att den allvarliga sjukdomen sätter ned arbetsförmågan med minst en fjärdedel.

⁹ 27 kap. 2 § SFB

¹⁰ Bet. 2009/10/SfU13 s. 7–8.



Tillståndet får inte vara alltför kortvarigt

Akuta tillstånd som kortsiktigt är allvarliga (till exempel lunginflammation), men som efter behandling normalt helt botas, utgör inte allvarlig sjukdom enligt 27 kap. 23 § SFB.

Aktuella bestämmelser, rättspraxis m.m.

Bestämmelser

27 kap. 23 § SFB

27 kap. 48 § SFB

Förarbeten

Prop. 2007/08:136

Bet. 2009/10:Sfu13

Praxis

HFD 2019 ref. 14

Försäkringskassan

Ingrid Utne
Beslutsfattare

Carl Johan Hardt
Anna Schullström
Föredragande