

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Försäkringskassans yttrande över Ds 2017:4 *Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut*

Sammanfattning

Sjukförsäkringen har hittills varit utformad utifrån att den ska vara en försäkring. Det innebär att den täcker inkomstbortfall under en period då den försäkrad har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Om förslaget genomförs kommer de grundläggande förutsättningarna för sjukpenningförsäkringen att ändra karaktär, eftersom sjukpenning då kommer kunna betalas ut även till den vars arbetsförmåga inte är nedsatt på grund av sjukdom. Försäkringskassan anser att det är av vikt att den grundläggande tanken med sjukpenningförsäkringen bevaras och avstyrker därför förslaget som ger Försäkringskassan utökade möjligheter att bevilja sjukpenning interimistiskt.

Försäkringskassan är dock medveten om att den hantering som konstruktionen av gällande lag kräver kan försätta den försäkrade i en svår situation, eftersom ett beslut om att det inte finns rätt till sjukpenning kan fattas retroaktivt i ett pågående sjukfall. Försäkringskassan anser att det är ett problem som behöver lösas, men inte inom ramen för sjukförsäkringen.

Om förslaget om utökade möjligheter att bevilja sjukpenning interimistiskt ändå genomförs behöver följande förtydligande göras:

- Eftersom arbetsförmågan inte behöver vara nedsatt på grund av sjukdom för att sjukpenning ska kunna betalas ut med stöd av 112 kap. 2 a § SFB, kan det inte förutsättas att tid då sjukpenning har betalats ut ska ingå i en sjukperiod enligt 27 kap. 26 § SFB¹. Försäkringskassans anser därför att regeringen bör ser över sjukperiodsbegreppet och överväga om även tid då sjukpenning betalas ut med stöd av 112 kap. 2

¹ Som sjukperiod anses tid då en försäkrad oavbruten följd lider av sjukdom som avses i 2 §, har rätt till sjukpenning enligt 6 §, eller har rätt till rehabiliteringsersättning enligt 31 kap. 2 och 3 §§ (27 kap. 26 § SFB).

a § SFB ska omfattas. Sjukperiodsbegreppet är centralt i sjukpenningförsäkringen. Om begreppet lämnas oförändrat skulle det innebära ökade handläggningskostnader och kostnader för att ändra och utveckla befintligt IT-stöd.

- Försäkringskassan anser att den utökade möjligheten att fatta interimistiska beslut ska begränsas till att omfatta den förmånsnivå (en fjärdedel, halv, tre fjärdedelar eller hel) och ersättningsnivå (normalnivå eller fortsättningsnivå) som tidigare har betalats ut i sjukperioden. Det behöver förtydligas i lagtexten.
- Försäkringskassan önskar vissa förtydligande av när det kan finnas skäl som talar emot att betala ut sjukpenning med stöd av 112 kap. 2 a § SFB.
- Försäkringskassan anser att det behöver klargöras i lagtexten om 112 kap. 2 a § SFB kan tillämpas vid en omprövning.

Förslaget till ny bestämmelsen i 110 kap. 13 a § SFB ligger i linje med Försäkringskassans nuvarande hantering. Försäkringskassan föreslår dock att lagtexten ändras så att den motsvarar undantaget i bestämmelsen om kommuniceringsskyldighet i förslag till ny förvaltningslag².

Försäkringskassan tillstyrker en reglering av SGI-skydd under utredningstid. Dock behöver det preciseras för vilken period skyddet ska gälla och bestämmelsen bör utformas på ett sådant sätt att det blir möjligt att undanta situationer när det är direkt olämpligt med SGI-skydd. Försäkringskassan lämnar förslag på hur bestämmelsen kan utformas för att uppnå detta. Om förslaget skulle lämnas oförändrat skulle det innebära en betydande utökning av SGI-skydd under utredningstid jämfört med Försäkringskassans nuvarande hantering.

² Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*

Synpunkter på övervägande och förslag

2. Författningsförslag

Förslag till ny bestämmelse i 110 kap. 13 a § socialförsäkringsbalken (SFB)

Som undantaget från skyldigheten att underrätta den försäkrade är avsett att tillämpas enligt beskrivningen i Ds:en, skiljer det sig enligt Försäkringskassans uppfattning inte från motsvarande bestämmelsen om kommuniceringsskyldighet i förslaget till ny förvaltningslag.

Försäkringskassan föreslår därför att lagtexten ändras så att det framgår att den försäkrade inte behöver underrättas om det kommande beslutet om det kan anses *uppenbart obehövt*.

4.2 Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut

Förslaget innebär att sjukpenning kommer kunna betalas ut även om arbetsförmågan inte är nedsatt på grund av sjukdom. Det får till följd att en sjukperiod kan brytas trots att sjukpenning betalas ut, eftersom en sjukperiod enligt 27 kap. 26 § SFB är tid då en försäkrad i oavbruten följd har nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel på grund av sjukdom, eller har rätt till sjukpenning i förebyggande syfte eller rehabiliteringspenning.

Sjukperiodsbegreppet är centralt i sjukpenningförsäkringen. Begreppet är avgörande för till exempel om återinsjuknande kan tillämpas, om det är aktuellt att lägga samman dagar i sjukperioder för att avgöra vilken bedömningsgrund i rehabiliteringskedjan som är aktuellt, om arbetstidsberäknad- eller kalenderdagsberäknad sjukpenning ska betalas ut de första 14 dagarna i en sjukperiod.

Om tid då sjukpenning betalas med stöd av 112 kap. 2 a § SFB *inte* ska ingå i en sjukperiod, kommer Försäkringskassan behöva hålla isär perioder med sjukpenning som inte ingår i en sjukperiod och perioder med sjukpenning som ingår i en sjukperiod. För att detta ska kunna hanteras i handläggning behövs ett IT-stöd utvecklas. I avvaktan på att ett sådant IT-stöd kan tas fram måste detta hanteras manuellt i handläggningen. Det skulle alltså innebära ökade handläggningkostnader och kostnader dels för att utveckla ett nytt IT-stöd, dels för att ändra befintligt IT-stöd.

Försäkringskassan anser därför att regeringen bör se över sjukperiodsbegreppet och överväga om även tid då sjukpenning betalas ut med stöd av 112 kap. 2 a § SFB ska omfattas.

Begränsning till pågående sjukfall

Försäkringskassan instämmer i att det är viktigt att begränsa hanteringen till pågående sjukfall. Men Försäkringskassan anser att hanteringen även ska begränsas till att omfatta den förmånsnivå (en fjärdedel, halv, tre fjärdedelar eller hel) och ersättningsnivå (normalnivå eller fortsättningsnivå) som tidigare har betalats ut i sjukperioden. Detta behöver dock förtydligas genom ett tillägg i 112 kap. 2 a § SFB. Utan en sådan begränsning skulle den som har beviljats partiell sjukpenning och sedan ansöker om en högre nivå, kunna få sjukpenning

på den högre nivån tills ärendet kan avgöras, även om det inte är sannolikt att han eller hon har rätt till sjukpenning på den högre nivån.

Skäl som talar emot att lämna sjukpenning

Försäkringskassans hantering innan den 1 november 2016 innebar att sjukpenning inte alltid betalades ut under *hela* den period som den försäkrade gavs möjlighet att yttra sig (normalt 14 dagar) och fram tills ett ärende kunde avgöras. Om avsikten med förslaget i Ds:en är att återgå till denna hantering så behöver det tydliggöras. Som undantaget är beskrivet nu skulle det kunna tolkas motsatt.

Om den försäkrade till exempel innan dag 181 i rehabiliteringskedjan har underrättats om att han eller hon inte bedöms eller sannolikt inte bedöms ha rätt till sjukpenning efter dag 180, menar Försäkringskassan att det bör finnas skäl att inte betala ut sjukpenning efter dag 180 trots att de 14 dagarna inte har passerat och ärendet ännu inte har avgjorts. Ett annat exempel är om det återstår kort tid av ett anspråk när Försäkringskassan bedömer att en försäkrad inte längre har rätt till sjukpenning. Då krävs det ett förlängt anspråk för att Försäkringskassan ska kunna betala ut sjukpenning under hela den period (14 dagar) som den försäkrade ges möjlighet att yttra sig och fram tills ärendet kan avgöras. Om den försäkrade innan tiden för anspråket har löpt ut underrättas om Försäkringskassans bedömning och därefter kommer in med ett förlängt anspråk om sjukpenning, menar Försäkringskassan att det bör finnas skäl som talar emot att betala ut sjukpenning för tiden som det nya anspråket avser trots att de 14 dagarna inte har passerat och ärendet ännu inte har avgjorts.

Det behöver också förtydligas i lagtexten om 112 kap. 2 a § SFB ska kunna tillämpas vid en omprövning. Bestämmelsen skulle kunna tolkas som att ett beslut om sjukpenning kan ändras vid en omprövning med hänvisning till 112 kap. 2 § SFB. Försäkringskassans uppfattning är dock att det inte ska vara möjligt, det vill säga att bestämmelsen endast ska kunna tillämpas på det första beslutet om sjukpenning (grundbeslutet). Lydelsen ”till dess att ett ärende avgjorts” skulle kunna tolkas som att ett ärende slutligen avgörs när det har vunnit laga kraft. Försäkringskassan anser dock att sjukpenning inte ska kunna betalas ut med stöd av 112 kap. 2 a SFB i avvaktan på att ett omprövningsärende om sjukpenning avgörs.

4.3 Förstärkt skydd för sjukpenninggrundande inkomst

Försäkringskassan är positiv till att SGI-skydd under utredningstid regleras. Den formulering som föreslås är dock oklar. Det är viktigt att det är tydligt när skyddet börjar och slutar gälla eftersom endast en dag utan SGI-skydd innebär att SGI går förlorad och den försäkrade inte kan få några SGI-baserade förmåner förrän han eller hon kvalificerar sig för en ny SGI. Den period som skyddet ska gälla, det vill säga den första och sista dagen som SGI ska vara skyddad i samband med att en försäkrad ansöker om ersättning, behöver preciseras.

Förslaget innebär också att det införs ett SGI-skydd som inte följer av de faktiska omständigheter som råder under skyddsperioden. Det är i stället tillräckligt att den försäkrade har ansökt om ersättning, vilket är en enkel

administrativ åtgärd för vilken det inte finns några restriktioner. Eftersom den föreslagna lydelsen av bestämmelsen inte lämnar något utrymme att undanta situationer där det vore olämpligt med SGI-skydd, kan ansökan om ersättning komma att användas enbart i syfte att skapa SGI-skydd i efterhand för perioder där det saknas annat SGI-skydd. Förslaget bör därför ändras för att begränsa möjligheten att skapa SGI-skydd i efterhand.

Försäkringskassan lämnar här ett förslag till hur författningstexten kan formuleras för att bestämmelsen om SGI-skydd under utredningstid ska ge ett effektivt skydd i de situationer där SGI bör vara skyddad i samband med ansökan om ersättning, utan att göra det möjligt att kringgå den restriktivitet som finns i övriga SGI-skyddsregler:

SGI-skydd gäller också under tid då den försäkrade inte förvärvsarbetar av en anledning för vilken han eller hon ansöker om sådan ersättning som anges i första stycket 1 tills att han eller hon har fått del av ett slutligt beslut i ärendet, om det inte finns skäl som talar emot det.

Den tid för vilket skyddet ska gälla är enligt förslaget den tid då en försäkrad inte arbetar av en anledning för vilken han eller hon söker ersättning. SGI-skydd gäller enligt paragrafens första stycke under den tid en försäkrad inte arbetar av någon anledning som ger rätt till ersättning. Enligt praxis innefattar det även tid när ersättning inte kan betalas ut, till exempel på grund av att den första dagen i en sjukperiod är karensdag. Försäkringskassan föreslår att texten i andra stycket formuleras på ett sätt som anknyter till det. Det innebär att skyddet gäller från den första dagen i den period som den försäkrade enligt sin ansökan anser sig ha nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom och som längst till den sista dagen den perioden, om inte den försäkrade har tagit emot slutligt beslut innan dess. Annars ska skyddet gälla till och med den dag då försäkrade har tagit del av ett slutligt beslut i ärendet men inte efter den dagen, vilket också bör framgå av lagtexten. Med slutligt beslut menas detsamma som anförts i Ds:en, det vill säga ett beslut som avgör ett ärende och som inte är ett interimistiskt beslut. Beslutet behöver inte ha vunnit laga kraft och tiden för att begära omprövning behöver inte ha löpt ut för att det ska vara slutligt.

Försäkringskassan föreslår också att skyddet begränsas till att gälla vid ansökan om sjukpenning. Försäkringskassan har inget att invända mot att SGI-skydd under utredningstid även gäller för de övriga förmåner som nämns i 26 kap. 17 § SFB, men det framstår inte som klart att avsikten med förslaget är att skyddet under utredningstid ska utökas på det sättet jämfört med nuvarande praxis. De skäl för att införa bestämmelsen som redovisas i Ds:en berör endast sjukpenning. Försäkringskassan instämmer i att det behövs ett skydd under utredningstid när det gäller sjukpenning, eftersom en sjukdom eller skada som påverkar arbetsförmågan ofta uppstår plötsligt och oförutsett. Arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder som kan ge rätt till rehabiliteringsersättning eller livränta är däremot planerade aktiviteter som i princip måste vara godkända av Försäkringskassan för att ersättning ska beviljas. Det bör sällan vara så bråttom med att påbörja en arbetslivsinriktad rehabiliteringsåtgärd att den försäkrade inte dessförinnan har kunnat säkerställa att Försäkringskassan godkänner åtgärden. Skulle det ändå hända så kan den försäkrade inte utan vidare förvänta sig att åtgärden kommer att ge rätt till ersättning.

Sista ledet i meningen begränsar skyddets räckvidd. Formuleringen ”om det inte finns skäl som talar emot det” anknyter till den föreslagna bestämmelsen om interimistiska beslut i 112 kap. 2 a § 3 SFB. Det innebär att samma typ av skäl som kan tala emot att betala ut sjukpenning interimistiskt i avvaktan på slutligt beslut också kan tala emot att SGI ska vara skyddad i avvaktan på det slutliga beslutet. SGI-skyddet ska alltså inte gälla om den försäkrade borde inse att rätten till förmånen kan komma att ifrågasättas, till exempel om den försäkrade ansöker om sjukpenning i anslutning till en sjukperiod som avslutats genom ett avslagsbeslut och omständigheterna inte har förändrats. SGI-skyddet ska inte heller gälla om den försäkrade själv fördröjer utredningen, till exempel genom att inte lämna in handlingar eller uppgifter som Försäkringskassan har begärt utan godtagbar anledning, trots att han eller hon har fått en rimlig tid på sig för det.

Till skillnad mot vad som ska gälla för interimistiska beslut enligt förslaget till 112 kap. 2 a § SFB ska det inte krävas att det är ett pågående sjukfall för att SGI-skydd ska gälla i avvaktan på slutligt beslut. Eftersom det även ska gälla nya sjukfall bör det påpekas att det kan finnas skäl som talar emot att skyddet ska gälla när en försäkrad som inte ska sjukanmälas av sin arbetsgivare ansöker om sjukpenning för mer än sju dagar före sjukanmälan, utan att ha varit förhindrad att göra sjukanmälan tidigare eller att det finns sådana särskilda skäl som avses i 27 kap. 17 § SFB. Då kan den försäkrade i regel inte förvänta sig att få sjukpenning för den tiden. SGI-skyddet kommer därmed i de flesta fall bara att gälla under förutsättning att den försäkrade faktiskt har sjukanmält sig inom sju dagar från att ett sjukdomsfall inträffade. Det innebär att ansökan om sjukpenning inte kan användas enbart för att i efterhand skapa SGI-skydd för redan passerade perioder där det saknas annat SGI-skydd.

4.4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Försäkringskassan tolkar uttrycket ”begäran om sjukpenning” som att det avser en ansökan om sjukpenning för en begränsad period. En ansökan om sjukpenning kan avse en period som sträcker sig både bakåt och framåt i tiden.

Om en ansökan om en förlängd period med sjukpenning kommer in till Försäkringskassan efter den 31 december 2017, och helt eller delvis avser tid dessförinnan, skulle övergångsbestämmelsen kunna tolkas som att sjukpenning kan betalas med stöd av 112 kap. 2 a § SFB även för tid innan den 1 januari 2018, eftersom övergångsbestämmelsen inte begränsar för vilken tid bestämmelsen kan tillämpas.

Försäkringskassan önskar att det förtydligas att bestämmelsen i 112 kap. 2 a § SFB enbart ska kunna tillämpas *för tid* efter den 31 december 2017.

Om förslaget om SGI-skydd lämnas oförändrat behövs det även övergångsbestämmelser till 26 kap. 17 § andra stycket SFB, eftersom det innebär att Försäkringskassan behöver ändra sin nuvarande hantering.

Synpunkter på konsekvensbeskrivning

5. Konsekvensbeskrivning

Förslaget till den nya bestämmelsen i 110 kap. 13 a § SFB ligger i linje med Försäkringskassans nuvarande hantering och innebär ingen skillnad, vare sig för den försäkrade eller Försäkringskassan. Arbetssättet minskar risken för att beslut fattas på ofullständiga eller missvisande underlag och därmed också för onödiga omprövningar.

Försäkringskassan tillämpar redan SGI-skydd under utredningstid. Om den föreslagna bestämmelsen ändras enligt Försäkringskassans förslag, kommer förslaget ligga i linje med Försäkringskassans nuvarande hantering. Om förslaget däremot skulle lämnas oförändrat skulle det innebära en betydande utökning av SGI-skydd under utredningstid i jämförelse med Försäkringskassans nuvarande hantering. Möjliga konsekvenser av det är beskrivna i texten om SGI-skydd ovan. Försäkringskassan utgår dock från att SGI-skyddet ska begränsas på det sätt som Försäkringskassan föreslår och gör därför ingen närmare beräkningar av vilka konsekvenser det skulle få för försäkrings- och handläggningskostnaderna om förslaget lämnas oförändrat.

Förslaget som ger Försäkringskassan utökade möjligheter att fatta interimistiska beslut om att bevilja sjukpenning innebär skillnad både för den försäkrade och Försäkringskassan. Konsekvenser av det förslaget beskrivs närmare nedan.

5.2 Individen

Som konstateras i Ds:en överensstämmer Försäkringskassans nuvarande hantering med gällande lag och domstolspraxis, men den kan försätta den försäkrade i en svår situation.

Om en försäkrad följer läkarens rekommendation och avstår från arbete så kan han eller hon riskera att helt gå miste om inkomst. Det är Försäkringskassan och inte läkaren som bedömer rätten till sjukpenning, och det kan vara svårt för den försäkrade att förutse om han eller hon kommer få sjukpenning – särskilt när det handlar om att förlänga en pågående sjukperiod.

Faktorer som den försäkrade själv inte kan påverka kan göra att utredningen av ett ärende om sjukpenning drar ut på tiden och att den försäkrade får vänta på ett beslut. Försäkringskassan får betala ut sjukpenning under tid för utredning och fram till beslut om det är sannolikt att den försäkrade har rätt till sjukpenning. Men i annat fall kan den försäkrade i efterhand få besked om att han eller hon inte har rätt till sjukpenning för en period som redan har passerat.

Förslaget förhindrar att den som är sjukskriven och vill förlänga sin sjukperiod, i efterhand får besked om att han eller hon inte har rätt till sjukpenning för en period som redan har passerat. Den sjukskrivne har då möjlighet att rätta sig efter Försäkringskassans beslut och riskerar därmed inte att helt gå miste om inkomst.

5.3 Försäkringskassan

Förslaget innebär också att Försäkringskassan kommer att behöva ta ställning till och fatta fler interimistiska beslut i pågående sjukperioder än med nuvarande lagstiftning. Det gäller i två situationer:

- Om ett ärende behöver utredas innan det kan avgöras och det inte är sannolikt att den försäkrade har rätt till sjukpenning.
- Om Försäkringskassan bedömer att en försäkrad inte har rätt till sjukpenning och han eller hon behöver underrättas eller kommuniceras innan ärendet kan avgöras.

Det medför ökade handläggningskostnader. Försäkringskassan uppskattar att det rör sig om en ökad kostnad på cirka 1,6 mnkr.

Förslaget är också förknippat med omställningsinsatser: Försäkringskassans vägledning och handläggningsprocess behöver revideras. Beslutsbrevmallar behöver ses över och omarbetas. Befintliga utbildningar och extern information behöver ses över. Dessutom behöver verksamheten utbildas.

5.6 Sjukfrånvaron

Sjukförsäkringen har hittills varit utformad utifrån att den ska vara en försäkring. Det innebär att den täcker inkomstbortfall under den period som den försäkrad har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Om förslaget genomförs kommer de grundläggande förutsättningarna för sjukpenningförsäkringen att ändra karaktär, eftersom sjukpenning kommer att kunna betalas ut även till den vars arbetsförmåga inte är nedsatt på grund av sjukdom.

Sjukpenning kommer kunna betalas ut i fler situationer och under längre perioder än vad som är möjligt idag – dels under den tid som ett ärende utreds, dels under tid som den försäkrade har tillfälle att yttra sig över ett kommande beslut och fram tills ärendet kan avgöras. Utredningstiden i olika ärenden kan variera mycket beroende på vilken utredning som krävs och hur lång tid det tar att få in kompletterande underlag. Det är inte bara den försäkrade själv som kan fördröja processen, utan även andra aktörer i sjukskrivningsprocessen. Risken med den föreslagna förändringen är att en försäkrad som inte har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom ändå kommer att kunna få sjukpenning under långa perioder.

Förslaget innebär att möjligheten att betala ut sjukpenning under tid för utredning och fram tills beslut, trots att arbetsförmågan inte bedöms vara nedsatt legitimeras. Det är omöjligt att förutse signalvärdet av det.

Försäkringskassans beräknar, utan att ta hänsyn till en eventuell signalpåverkan, att kostnaden för sjukpenning kommer att öka med cirka 262 mnkr.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Ann-Marie Begler i närvaro av avdelningscheferna Lars-Åke Brattlund, Per Eleblad och Gabriella

Bremberg, rättschef Eva Nordqvist, områdeschef Karin Olsson och verksamhetsutvecklare Terese Östlin, den senare som föredragande.

Ann-Marie Begler

Terese Östlin