



HANDLÄGGARE/ENHET

Enheten för välfärd utbildning  
och arbetsmarknad  
Kjell Rautio

DATUM

2017-05-03

DIARIENUMMER

20170102

ERT DATUM

2017-05-23

ER REFERENS

S2017/01463/SF

Socialdepartementet

103 33 STOCKHOLM

## Remissyttrande ang. ”Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut” (Ds 2017:4)

### Sammanfattning av förslagen i promemorian

Försäkringskassan förändrade den 1 november 2016 sin tillämpning avseende när sjukpenning kan beviljas och handlägningsrutinerna för ärenden rörande sjukpenning. Försäkringskassan uppger att orsaken till detta är två kammarrättsdomar.

Resultatet har blivit en stramare tillämpning av sjukförsäkringens regler och växande kritik mot att rättssäkerheten brister. I den aktuella promemorian lämnas mot denna bakgrund i kort sammanfattning 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.

POSTADRESS 105 53 Stockholm  
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18  
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28  
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se  
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769  
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

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

## **LOs synpunkter i sammanfattning**

I promemorian redogörs för den förändring rörande tillämpningen avseende när sjukpenning kan beviljas som Försäkringskassan införde 1 november 2016. LO delar arbetsgruppens beskrivning av sjukförsäkringens syfte och vikten av att allmänheten har förtroende för försäkringen.

LO anser att det är bra att regeringen med denna promemoria uppmärksammar de problem med hur Försäkringskassan hanterat handläggningen av sjukpenning, retroaktiva beslut och SGI-skydd som uppstått efter de förändringar av rutiner som Försäkringskassan genomförde den 1 november 2016.

När det gäller de konkreta förslagen kan LOs synpunkter sammanfattas:

- LO anser att det finns anledning att ifrågasätta och närmare analysera om de två kammarrättsdomar som refereras i promemorian ger tillräcklig stöd för den förändring av handläggningen i sjukpenningärenden som Försäkringskassan införde 1 november 2016. LO anser därför också att förändringarna i rutinerna vilar på tveksam rättslig grund.
- LO är positiv till förslaget att ärenden rörande sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall inte ska 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.
- LO anser att lagstiftaren bör inskräpa att det ska vara en huvudregel att sjukpenning i ett pågående sjukpenningärende ska betalas ut under tiden för utredning, kommunikering och fram tills den försäkrade tagit del av det beslut Försäkringskassan fattat. En formulering om att Försäkringskassan ”ska få” besluta att lämna

sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall riskerar att medföra godtycke hos enskilda handläggare och att problemen som uppstått i och med de nya handlägningsrutinerna riskerar att kvarstå.

- LO är positiv till förslaget om att SGI-skydd ska gälla under tid då den försäkrade väntar på ett slutligt beslut i ärende om sjukpenning, ersättning för arbetsresor, rehabiliteringsersättning eller motsvarande. Bristen på SGI-skydd vid dessa förhållanden utgör en lucka i lagen som bör täppas till.

### **Försäkringskassans tolkning av de aktuella kammarrättsdomarna kan ifrågasättas**

Som grund för de förändrade rutinerna som infördes den 1 november 2016 har Försäkringskassan hänvisat till två avgöranden från kammarrätterna. Det rör sig om en dom från Kammarrätten i Jönköping från den 11 september 2013 (mål nr 1114-13) samt en dom från Kammarrätten i Göteborg från den 26 mars 2015 (mål nr 1333-14). I promemorian redogörs för dessa domar. Arbetsgruppen har emellertid inte gjort någon egen analys av domarna eller någon bedömning av huruvida dessa avgöranden verkligen ger stöd för Försäkringskassans tolkning och förändringen av handlägningsrutinerna. Enligt LOs mening är det tveksamt om det finns stöd i de återopade domarna för en sådan förändring av handlägningsrutinerna på det sätt som Försäkringskassan genomfört.

I domen från Kammarrätten i Jönköping (mål nr 1114-13) var det frågan om en förstagångsansökan om sjukpenning. Kammarrätten ansåg att de materiella förutsättningarna för sjukpenning, som i målet utgjordes av nedsatt arbetsförmåga gentemot den reguljära arbetsmarknaden, inte var uppfyllda och biföll Försäkringskassans överklagande.

Den försäkrade hade i målet ansökt om sjukpenning fr.o.m. den 30 juni 2011 i samband med en höftoperation. Förvaltningsrätten hade i målet bifallit den försäkrades överklagande mot bakgrund av att hon först den 28 augusti mottagit ett så kallat kommuniseringsbrev om att Försäkringskassan övervägde att inte bevilja sjukpenning.

I dom från Kammarrätten i Göteborg från den 26 mars 2015 (mål nr 1333-14) där LO-TCO Rättsskydd AB var ombud för den försäkrade, gällde frågan rätt till sjukpenning på fortsättningsnivå för en period omfattande den

21 maj t.o.m. den 30 juni 2013. Den försäkrade var arbetslös och dag 365 i den s.k. rehabiliteringskedjan inföll den 21 maj 2013, dvs. samma datum från vilket Försäkringskassan inte beviljade sjukpenning.

Den försäkrade hade den 30 april 2013 ansökt om sjukpenning på fortsättningsnivå fr.o.m. den 21 maj 2013. I brev daterat den 21 maj 2013 skickade Försäkringskassan ett brev till den försäkrade med uppgiften att man övervägde att inte bevilja honom sjukpenning på fortsättningsnivå. Den 7 juni 2013 fattades ett beslut om att inte bevilja honom ersättningen.

Kammarrätten fann att den försäkrade inte hade nedsatt arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete. Omständigheter som är hänförliga till Försäkringskassans handläggning av ärendet kunde enligt kammarrättens mening inte medföra rätt till sjukpenning.

I båda dessa domar har det alltså varit fråga om ansökningsförfaranden – i det första målet en förstagångsansökan och i det andra en ansökan om sjukpenning på fortsättningsnivån efter dag 365. Som arbetsgruppen anför på s. 29 har Försäkringskassan ansett att det fordras en ansökan för att få sjukpenning på fortsättningsnivån. Det innebär att sjukpenning inte har betalats ut förrän rätten till ersättning är styrkt och om ansökan avslås lämnas ingen sjukpenning på fortsättningsnivån. Det har således i målen inte varit fråga om pågående sjukperioder på normal- eller fortsättningsnivå – dvs. sådana fall som i huvudsak berörts av Försäkringskassans förändrade rutiner. I ett sådant pågående sjukförsäkringsärende har den försäkrade löpande gett in läkarintyg, har för tidigare perioder beviljats ersättning och befinner sig inom ramen för en förmån (sjukpenning på normalnivå eller fortsättningsnivå).

Kammarrätterna konstaterar i domarna att den försäkrade måste uppfylla de materiella förutsättningarna för sjukpenning för att sådan ersättning ska kunna beviljas. Detta framgår av lag och kan inte anses vara en ny tolkning av gällande rätt. Några mer principiella uttalanden görs inte i domarna som i allt väsentligt utgör bedömningar *in casu*, dvs. i de enskilda ärendena.

Vad gäller de förändringar i Försäkringskassans rutiner som innebär att Försäkringskassan sedan den 1 november 2016 betraktar och kräver en ny ansökan om sjukpenning för varje läkarintyg som skickas in så berörs denna fråga över huvud taget inte i domarna och en sådan förändring har alltså inte rättsligt stöd. Det är oklart vad Försäkringskassan menar att stödet för denna förändring utgörs av.

Det är alltså av stor vikt att betona att kammarrätterna i dessa två avgöranden inte uttalat sig om Försäkringskassans tidigare rutiner att som

huvudregel utge sjukpenning under utredningstid i pågående sjukpenningärenden. Domstolarna har endast uttalat att de materiella förutsättningarna för sjukpenning måste vara uppfyllda. Omständigheten att Försäkringskassan tidigare ansett att utgångspunkten är att dessa förutsättningar som huvudregel är uppfyllda i pågående sjukpenningfall där försäkrade tidigare beviljats sjukpenning för likalydande läkarintyg, och att sjukpenning därmed ska betalas ut under utredningstid, har inte ifrågasatts av kammarrätterna i de aktuella avgörandena.

Arbetsgruppen anger på s. 16 att de rutiner som tidigare kommit till uttryck i Försäkringskassans vägledning 2004:2 ”inte delades av kammarrätterna”.

Detta kan inte anses vara en korrekt återgivning av vad kammarrätterna faktiskt uttalat sig om.

LO är sammantaget av uppfattningen att det är mycket tveksamt om de två refererade domarna kan anses ge stöd för Försäkringskassans uppfattning. Domarna utgör bedömningar i det enskilda fallet och saknar karaktären av prejudikat. Högsta förvaltningsdomstolen har inte uttalat sig i frågan. De förändringar av handlägningsrutiner i sjukpenningärenden är således något som Försäkringskassan valt att göra på egen hand och inte något som dikterats av rättspraxis.

### **Försäkringskassans möjligheter att utge sjukpenning under utredningstid**

LOs principiella uppfattning när det gäller rätten till sjukpenning – under tiden för utredning, kommunikering och fram tills Försäkringskassan fattat beslut i ärendet – är att det är viktigt att beakta att den försäkrade befinner sig i en utsatt position. Inte minst gäller detta risken för den försäkrade att gå miste om ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, därför att hen inte i tid anmält sig som aktivt arbetssökande vid Arbetsförmedlingen på grund av att hen varit ovetande om att Försäkringskassan fattat beslut om att avslå ansökan om sjukpenning från ett tidigare datum än då beskedet ges, ett s.k. retroaktivt avslag.

Detta är bakgrunden till att LO anser att det bör vara en tydligt uttalad huvudregel att sjukpenning i ett pågående sjukskrivningsärende ska betalas ut under tiden för utredning och kommunikering fram till dess att den

försäkrade tagit del av det beslut Försäkringskassan fattat.<sup>1</sup> En sådan ordning skulle också skapa ett tydligt incitament för Försäkringskassan att stäva efter att korta ner de idag orimligt långa handläggningstiderna, vilket är positivt för rättssäkerheten och legitimiteten. Avsteg från huvudregeln ska naturligtvis kunna göras om Försäkringskassan exempelvis bedömer att den försäkrade medvetet lämnat felaktiga uppgifter, för perioden dessförinnan har nekats sjukpenning eller under perioden de facto arbetat eller på annat sätt visat att arbetsförmåga finns<sup>2</sup>.

Principen om att utge sjukpenning under utredningstid i pågående sjukpenningfall, som tidigare utgjort huvudregel i Försäkringskassans vägledning, är knappast kontroversiell.

Skulle den stramhet i tillämpningen vid beviljandet av sjukpenning som Försäkringskassan införde 1 november 2016 fortsätta att gälla riskerar många försäkrade att ”falla mellan stolarna” och ställas utan försörjningsmöjligheter. Detta är oacceptabelt och skulle riskera att allvarligt skada sjukförsäkringens och välfärdsstatens legitimitet. Därför är det bra att regeringen signalerat att de ser problemen och är beredd att justera dem.

Arbetsgruppen förslag är att ge Försäkringskassan utökade möjligheter att genom interimistiska beslut bevilja försäkrade sjukpenning och sjukpenning i särskilda fall. Arbetsgruppen skriver: ”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 avser att avslå en ansökan om sjukpenning från en tidigare tidpunkt än den dag då beskedet lämnas till den försäkrade.”<sup>3</sup>

LO anser att detta förslag är ett steg i rätt riktning i relation till de rutiner som tillämpas sedan den 1 november 2016 och att det är positivt att regeringen så snabbt vidtar åtgärder för att komma till rätta med de problem

---

<sup>1</sup> De skäl arbetsgruppen anför för att inte följa denna linje (Ds 207:4, s. 28–29) bedömer LO inte som tillräckligt tungt vägande i jämförelse med den situation som riskerar att uppstå om en enskild försäkrad ”hamnar mellan stolarna” och ställs inför en omöjlig försörjningssituation.

<sup>2</sup> Som exempel kan nämnas vad arbetsgruppen tar upp på s. 28-29.

<sup>3</sup> Se Ds 2017:4, s. 26.

avseende bl.a. rättssäkerhet, förutsebarhet och försörjning som uppkommit för enskilda försäkrade i och med de förändrade handlägningsrutinerna.

Men även om det i brödtexten framgår att arbetsgruppen förväntar sig fler interimistiska beslut om att bevilja ersättning under utrednings- och kommunikeringstiden så föreslår inte arbetsgruppen att detta ska vara en huvudregel i den föreslagna lagtexten. I stället formulerar man sig så här: ”Försäkringskassan *ska få* lämna sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall för tid till dess att ett ärende har slutgiltigt avgjorts...”. Denna *möjlighet* har dock Försäkringskassan redan idag genom att fatta interimistiska beslut, precis som arbetsgruppen själv konstaterar.<sup>4</sup>

LO menar att det finns stora risker med den föreslagna formuleringen. Avgörandet av om möjligheten ska användas eller inte kommer då att ligga på den enskilda handläggaren. Eftersom möjligheten finns redan i dagsläget, men inte används i någon utsträckning, finns det inget som tyder på att Försäkringskassan skulle tillämpa möjligheten framledes. Om arbetsgruppen anser – vilket syftet med denna promemoria verkar vara – att enskilda ska ha möjlighet att inordna sina liv efter en förutsebar försäkring är det av stor vikt att också den föreslagna lagtexten motsvarar denna uppfattning.

LO ser sammantaget ingen fördel med att lagtexten formuleras som en möjlighet i stället för en skyldighet för Försäkringskassan; tvärtom innebär formuleringen stor risk för godtycke och att försäkrade kommer att behandlas på olika sätt utan att det finns saklig grund för det.

LO tolkar ändå att de överväganden och förslag, som förs fram i den aktuella promemorian, innebär att arbetsgruppen med sitt förslag förväntar sig ett mer regelbundet och omfattande användande av interimistiska beslut hos Försäkringskassan som ger den enskilde rätt till sjukpenning och sjukpenning i särskilda fall. Arbetsgruppen formulerar på s. 34 som att förslaget i stort innebär en återgång till handläggningen som den var före den 1 november 2016. LO menar härvid att förslaget, som det är formulerat, inte nödvändigtvis kommer att få dessa eftersträvaransvärda effekter.

---

<sup>4</sup> Se Ds 2017:4, s. 27.

## **Den enskildes möjlighet att yttra sig före beslut i särskilda fall**

LO är positiv till förslaget att ärenden rörande sjukpenning eller sjukpenning i särskilda fall inte ska 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. I likhet med vad som följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer och kommunikeringskyldigheten i 17 § förvaltningslagen (1986:223) bör den försäkrade underrättas om innehållet i beslutet och ha möjlighet att yttra sig och komplettera underlaget före beslut.

## **SGI-skydd under tid då den försäkrade väntar på slutligt beslut**

LO är positiv till förslaget om att SGI-skydd ska gälla under tid då den försäkrade väntar på ett slutligt beslut i ärende om sjukpenning, ersättning för arbetsresor, rehabiliteringsersättning eller motsvarande. Bristen på SGI-skydd vid dessa förhållanden utgör för närvarande en lucka i lagen som bör täppas till. Före den 1 november 2016 har detta inte utgjort något problem i praktiken eftersom ersättning utgått under utredningstid och den försäkrades SGI därigenom varit skyddad.

Mot bakgrund av Försäkringskassans nya handläggningsrutiner har SGI-skyddet plötsligt hamnat i ett annat läge. Försäkrade har inte bara retroaktivt nekats sjukpenning utan står även inför risken att förlora sin SGI eftersom de inte har skyddat den under den period där de utgått från att de haft rätt till ersättning.

LO har också sett indikationer på att Försäkringskassan efter den 1 november 2016 har satt ned enskilda försäkrades SGI till noll mot bakgrund av att de inte skyddat sin SGI under utredningstid, något som vid en strikt lagtolkning också måste anses utgöra korrekt rättstillämpning. Det är därför av största vikt att denna problematik åtgärdas skyndsamt.

I sammanhanget kan också nämnas att Försäkringskassan har börjat tillämpa SGI-skyddsregeln i 26 kap. 13 § första st. p. 2 på ett nytt sätt. Se även 3 § p. 2 förordning (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser om sjukpenninggrundande inkomst.



Försäkringskassan anser numera att om bedömningen gjorts att den försäkrade har arbetsförmåga i sitt ordinarie arbete så måste den försäkrade återgå i arbete för att skydda sin SGI. Försäkringskassan anser inte att SGI-skyddet gäller i sådana fall om den försäkrade anmäler sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen och aktivt söker arbete. Villkoret enligt p. 2 i ovannämnda förordning avseende att den försäkrade på grund av hälsoskäl inte kan återgå i arbete hos arbetsgivare är således inte uppfyllt enligt kassan.

Försäkringskassan menar att SGI-skyddet endast gäller efter dag 180, dvs. där bedömningen gjorts att man saknar arbetsförmåga i sitt ordinarie arbete, men har sådan förmåga i ett annat förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

LO anser att det behövs ett förtydligande att den försäkrade kan uppfylla SGI-skyddet i ovannämnda fall om hen anmäler sig som arbetssökande och aktivt söker arbete, även om Försäkringskassan anser att arbetsförmåga finns i ordinarie arbete eller i anpassat arbete hos arbetsgivaren. Den försäkrades arbetsgivare kanske inte har samma uppfattning som Försäkringskassan om arbetsförmågan hos den försäkrade och om tillräckliga åtgärder vidtagits för anpassning och rehabilitering. Den försäkrade måste ha en möjlighet att skydda sin SGI under sådan tid då det är ovisst om anställningen kommer att bestå eller inte.

### **Mer omfattande förändringar av lagstiftningen krävs**

Regelverket rörande sjukpenning har sett ungefär likadant ut en längre tid men utfallet har ändå uppvisat tydliga variationer, både över tid och geografiskt och delvis beroende på Försäkringskassans varierande grad av restriktivitet i tillämpningen. Det gör att vi idag har en sjukförsäkring som allt för ofta brister i förutsägbarhet och rättssäkerhet.<sup>5</sup>

Under senhösten och vintern har många av de problem i sjukförsäkringen som speglats i media fokuserat på de nya handläggningsrutinerna rörande

---

<sup>5</sup> Se exempelvis kommentar rörande detta av professor Ruth Mannelqvist i SVT-Västerbotten 2017-04-03: <http://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasternorrland/forskare-riktar-hard-kritik-mot-forsakringskassan>

läkarintygen som Försäkringskassan infört utifrån de två refererade kammarrättsdomarna. Regeringen har för att möta denna kritik tagit fram förslag till justeringar i lagstiftningen (t.ex. genom aktuell Ds 2017:4). För LO står det klart att det som presenteras i det aktuella förslaget inte löser de mest akuta problemen i sjukförsäkringen. Mer omfattande justeringar i lagstiftningen krävs, inte minst gäller detta arbetsförmågeprövningen vid den så kallade 180-dagarsgränsen.

Antalet avslag och indragningar av sjukpenning ökade tydligt långt före november 2016, dvs. innan Försäkringskassans nya handläggningsrutiner infördes.<sup>6</sup> Väntetiden för att få ett sjukförsäkringsärende omprövat av Försäkringskassan har samtidigt ökat till ca 25 veckor, vilket också fått JO att rikta allvarlig kritik mot Försäkringskassan för bristande rättssäkerhet.<sup>7</sup>

Att väntetiden för att få ett ärende omprövat vuxit och blivit orimligt lång är som LO ser det en indikation på problemen med regelverket vid tidsgränserna samt att Försäkringskassan prioriterat ”effektivitet”, i form av fler avslags- och indragningsbeslut, framför rättssäkerhet och trygghet för dem som drabbats av ohälsa. Det är dessutom svårt att bortse från att ett av de grundläggande problemen är det mål, rörande nivån på sjukpenningen och sjuk- och aktivitetsersättningen, som regeringen infört.

Att sätta ett mål i siffror och tal för hur hög nivån på sjukpenningen och sjuk- och aktivitetsersättningen ska vara, så som regeringen gjort, riskerar att leda till att Försäkringskassan skärper sin praxis och fler sjuka blir utan ersättning, detta utan att någon förändring i regelverket gjorts. Att tillskjuta ökade resurser till Försäkringskassan, för att möjliggöra att fler prövas inom ramen för dagens regelverk, löser inte de grundläggande problemen.

Vid ett flertal tillfällen, såväl i externa utspel och texter som i samtal med ansvarig minister, har LO fört fram konkreta förslag på vad som måste göras

---

<sup>6</sup> När det gäller indragen av sjukpenning ökade de från 795 (2 %) i augusti 2015 till 1954 (4,2 %) i augusti 2016. Motsvarande siffror för avslagen är 513 (1 %) i augusti 2015 och 1060 (3 %) i augusti 2016. Siffrorna i parenteserna visar den procentuella andelen indrag resp. avslag.

<sup>7</sup> Beslut den 28 mars 2017 i beslut 3353-2016 i vilket Försäkringskassan får allvarlig kritik. JO har tidigare slagit fast att en väntetid längre än sex (6) veckor inte är rättssäker. I skrivande stund är väntetiden uppe på mellan 22-25 veckor.

för att sjukförsäkringen ska bli mer rättssäker och rimlig. Detta skedde senast i ett brev som överlämnats till socialförsäkringsministern.<sup>8</sup>

Ett viktigt steg för att möta de problem vi ser idag är att nu rådande mål för Försäkringskassan samt regelverket vid tidsgränserna ordentligt ses över och förändras. Att bekämpa orsakerna till ohälsa och sjukskrivning borde sättas i fokus för politiken, inte att ensidigt pressa ner nivån på Försäkringskassans sjuk- och ohälsotal.

Med hälsning  
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Kjell Rautio

---

<sup>8</sup> Se brev till socialförsäkringsministern som överlämnades fredagen 31 mars 2017.