

Utformningen av beslut om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning när den sjukpenninggrundande inkomsten fastställs till noll kronor

Anmälan

I en anmälan till JO anförde advokaten AA, för klienten BB:s räkning, bl.a. följande. Den 12 februari 2009 ansökte BB om sjukpenning för perioden den 1 juli 2006–12 februari 2009. Den 28 juli 2009 beslutade Försäkringskassan att BB:s sjukpenninggrundande inkomst skulle fastställas till noll kronor. Något överklagbart beslut i frågan om sjukpenning fattades däremot inte trots att BB skrev till kassan och bad om ett sådant. Hon har därmed blivit berövad möjligheten att få den frågan prövad i högre instans.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som AA anförde i sin anmälan.

I sitt remissvar anförde Försäkringskassan, genom försäkringsdirektören CC, följande.

Handläggningsrutiner

När en försäkrans för sjukpenning kommer in till Försäkringskassan ska Försäkringskassan påbörja en utredning för att fastställa den sjukpenninggrundande inkomsten. Försäkringskassan ska ta ställning till om fastställd sjukpenninggrundande inkomst ska fortsätta att gälla eller om det ska beslutas om en ny. För den som har gjort ett avbrott i förvärvsarbete ska Försäkringskassan utreda om den sjukpenninggrundande inkomsten har varit skyddad i oavbruten följd sedan avbrottet.

Handläggningen av ärendet

Försäkringskassan beslutade den 23 maj 2006 att inte betala ut sjukpenning i sjukfall med anmälningsdatum den 11 januari 2006. Anledningen till detta var att Försäkringskassan bedömde att BB:s arbetsförmåga inte var nedsatt med minst en fjärdedel av medicinska skäl.

Försäkringskassan bedömde BB:s arbetsförmåga utifrån de medicinska underlag som fanns i ärendet och som gällde till och med den 30 juni 2006.

Den 7 september 2006 kom det ett nytt medicinskt underlag för tiden den 28 augusti–31 december 2006 men det saknades sjukanmälan. Försäkringskassan skickade den 28 september 2006 brev till BB där det framgick att hon skulle komma in med en sjukanmälan. Ingen ytterligare åtgärd gjordes i ärendet eftersom det inte kom in någon sjukanmälan.

Den 21 februari 2007 kom det medicinska underlag för tiden den 1 januari–31 maj 2007 men inte heller då hade BB gjort någon sjukanmälan. Försäkringskassan skickade den 26 februari 2007 brev till BB där det framgick att hon skulle komma in med en sjukanmälan. Ingen ytterligare åtgärd gjordes i ärendet eftersom sjukanmälan trots detta inte kom in.

Den 5 februari 2008 kom det medicinska underlag för tiden den 1 juni 2007–31 mars 2008 men även denna gång saknades sjukanmälan. Försäkringskassan skickade den 8 februari 2008 brev till BB där det framgick att hon skulle komma in med en sjukanmälan. Ingen ytterligare åtgärd gjordes eftersom sjukanmälan trots detta inte kom in.

Den 22 juni 2009 kom det en försäkran för sjukpenning (för anställd med sjuklön) med anmälningsdatum den 7 september 2006. BB uppgav på denna försäkran att hon haft en helt nedsatt arbetsförmåga sedan den 7 september 2006. BB lämnade också in ett medicinskt underlag för tiden den 1 maj–30 november 2009. I ärendet fanns även en journal från omprövningsenheten från juni 2009, ett läkarutlåtande från dr DD daterat den 3 maj 2007, 18 sidor journalkopior från vårdcentral och en skrivelse från BB:s ombud AA daterad den 12 februari 2009 där det framkom att BB gjorde anspråk på sjukpenning från och med den 1 juni 2006 [rätteligen från och med den 1 juli 2006, JO:s anm.]. Försäkringskassan kopierade över de tidigare inlämnade medicinska underlagen till det aktuella ärendet.

I samband med att dessa handlingar kom in till Försäkringskassan påbörjades en utredning för att fastställa en aktuell sjukpenninggrundande inkomst. I samtal med arbetsgivarrepresentanten EE på Stockholm Stad kom det fram att BB inte arbetat sedan den 11 januari 2006.

Med anledning av att BB inte återgått i arbete efter att hon tagit del av beslutet om avslag på sjukpenning daterat den 23 maj 2006, bedömde handläggaren att det saknades underlag för att fastställa en aktuell sjukpenninggrundande inkomst.

En kommunikering om att Försäkringskassan övervägde att fastställa den sjukpenninggrundande inkomsten till noll kronor skickades den 30 juni 2009. I kommuniseringsbrevet uppgav handläggaren att ”*Försäkringskassan överväger därför att ändra din sjukpenninggrundande inkomst till noll kronor. Det innebär att Försäkringskassan inte kommer att pröva om du kan få sjukpenning.*”

En skrivelse kom från ombudet AA, daterad den 2 juli 2009. Ombudet framförde att det saknades grund för att sätta ned BB:s sjukpenninggrundande inkomst. Detta eftersom hon varit sjukskriven under den aktuella tiden.

Den 28 juli 2009 fattade Försäkringskassan beslutet att BB inte hade rätt till någon sjukpenninggrundande inkomst. Beslutet skickades till BB och, för kännedom, till ombudet AA. Det skickades inte något beslut om att Försäkringskassan inte betalar ut sjukpenning. Det framgick inte heller av beslutsbrevet om sjukpenninggrundande inkomst att beslutet innebar att hon inte kan få sjukpenning.

Försäkringskassans slutsatser

När Försäkringskassan bedömer vilken sjukpenninggrundande inkomst en person har rätt till för en person som inte har återgått i arbete efter ett beslut om att inte bevilja sjukpenning, ingår det i bedömningen att ta ställning till om den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst varit skyddad enligt gällande bestämmelser under den aktuella perioden. Den försäkrade får i dessa fall ett beslut där det framgår hur

stor den sjukpenninggrundande inkomsten är. I och med att Försäkringskassan har bedömt att den sjukpenninggrundande inkomsten ska sättas ner till noll kronor har man även kommit fram till att den sjukpenninggrundande inkomsten inte har varit skyddad i oavbruten följd sedan Försäkringskassans beslut att inte bevilja sjukpenning. När den försäkrade, efter omprövning av beslutet, överklagar det har domstolen att pröva om Försäkringskassans beslut att sänka den sjukpenninggrundande inkomsten var korrekt, i det ligger då också att ta ställning till om den sjukpenninggrundande inkomsten var skyddad eller inte. Försäkringskassan anser alltså att den försäkrade i detta fall inte har berövats möjligheten att få saken prövad i domstol. Det finns dock anledning för Försäkringskassan att se över de brevmallar som finns så att det tydligt framgår av besluten att denna prövning har gjorts.

I den brevmall som tagits fram av Försäkringskassan låter beslutsmeningen "Försäkringskassan har beslutat att sänka din sjukpenninggrundande inkomst till noll kronor från och med den [...]. Det innebär att du inte kan få den förmån som ansökts om." I det beslut som BB fått har tyvärr inte den sista meningen kommit med. Försäkringskassan beklagar detta.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 12 januari 2011 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Den 1 januari 2011 trädde socialförsäkringsbalken, SFB, i kraft. SFB samlar och ersätter flertalet av de tidigare socialförsäkringsförfattningarna. I förevarande ärende tillämpas dock den tidigare lagstiftningen.

Av utredningen framgår bl.a. följande. I beslut den 23 maj 2006 fann Försäkringskassan att BB:s arbetsförmåga inte var nedsatt med minst en fjärdedel av medicinska skäl och beslutade därför att inte betala ut sjukpenning i ett sjukdomsfall med anmälningsdatum den 11 januari 2006. Beslutet avsåg tiden t.o.m. den 30 juni 2006. I februari 2009 ansökte BB om sjukpenning fr.o.m. den 1 juli 2006. I beslut den 28 juli 2009 fastställde Försäkringskassan BB:s sjukpenninggrundande inkomst till noll kronor fr.o.m. den 31 maj 2006. Försäkringskassan vidhöll sitt beslut efter omprövning den 10 december 2009. BB har överklagat omprövningsbeslutet hos Förvaltningsrätten i Stockholm.

Socialförsäkringsskyddet består av två delar, en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad försäkring. Sjukpenning är en arbetsbaserad socialförsäkringsförmån (3 kap. 4 § socialförsäkringslagen [1999:799]). Sådana förmåner utgår endast till försäkrade som har en sjukpenninggrundande inkomst. För rätt till sjukpenning krävs att den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst uppgår till minst 24 procent av gällande prisbasbelopp (3 kap. 1 § lagen [1962:381] om allmän försäkring, AFL). Av detta följer att Försäkringskassan, vid ett yrkande om sjukpenning, först måste ta ställning till om det grundläggande kravet om sjukpenninggrundande inkomst är uppfyllt.

Sjukpenninggrundande inkomst är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad tills vidare kan antas få för eget arbete. Om en försäkrad som redan har en fastställd sjukpenninggrundande inkomst gör ett förvärvsavbrott och inkomsten därmed upphör, medför detta som huvudregel också att den sjukpenninggrundande

inkomsten upphör. Det finns emellertid undantag som innebär att den försäkrade kan få behålla sin sjukpenninggrundande inkomst trots ett förvärvsavbrott. En redan fastställd sjukpenninggrundande inkomst ska t.ex. inte sänkas om den försäkrade inte förvärvsarbetar av anledning som berättigar till sjukpenning (3 § första stycket 1 Riksförsäkringsverkets föreskrifter [RFFS 1998:12] om sjukpenninggrundande inkomst).

I ärendet aktualiseras frågan hur Försäkringskassans beslut bör formuleras då en sjukpenninggrundande inkomst fastställs till noll kronor i samband med att en försäkrad ansöker om sjukpenning eller annan arbetsbaserad socialförsäkringsförmån.

Som framgår av ovanstående innefattar redan beslutet att fastställa en persons sjukpenninggrundande inkomst till noll kronor detsamma som att konstatera att hon eller han inte har rätt till sjukpenning. Jag kan inte se något meningsfullt i att meddela detta i skilda beslutshandlingar även om det formellt är fråga om två beslut, ett beträffande den sjukpenninggrundande inkomstens storlek och ett beträffande rätten till ersättning. Däremot anser jag att det är viktigt att beslutsmeddelandet utformas så att det blir tydligt både att och varför den enskilde inte är berättigad till den förmån som han eller hon har ansökt om. När det är fråga om sjukpenning bör Försäkringskassan alltså hänvisa till 3 kap. 1 § AFL samt, i förekommande fall, till tillämpade skyddsregler. Om skyddsregeln i 3 § första stycket 1 (RFFS 1998:12) är aktuell och Försäkringskassan, så som i förevarande fall, redan har prövat den försäkrades arbetsförmåga för aktuell tid i ett tidigare sjukpenningbeslut bör kassan hänvisa till det beslutet. Härutöver bör Försäkringskassan ange vilken tidsperiod som prövningen omfattar (jfr JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s. 465 f.). Oavsett vilket ersättningsslag det är fråga om bör beslutsmeddelandet utformas så att det av både rubriken, motiveringen och slutet framgår att Försäkringskassan har beslutat både i frågan om den sjukpenninggrundande inkomstens storlek och i frågan om rätten till ersättning.

Försäkringskassans beslut den 28 juli 2009 är bristfälligt formulerat och därmed otydligt. För detta förtjänar myndigheten kritik.

Jag har även synpunkter på den kommuniceringsskrivelse som föregick beslutet den 28 juli 2009. Som framgår av Försäkringskassans remissvar stod det i kommuniceringsskrivelsen att myndigheten ”inte kommer att pröva om du kan få sjukpenning”. En sådan formulering är direkt missvisande eftersom den efterföljande prövningen omfattar såväl den sjukpenninggrundande inkomstens storlek som rätten till sjukpenning. Att grunden för att avslå yrkandet om sjukpenning är att sjukpenninggrundande inkomst saknas, är en annan sak.