

s.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: s.sf@regeringskansliet.se

dnr S2023/02066

Betänkandet Ett trygghetssystem för alla (SOU 2023:30)

Förvaltningsrätten i Stockholm har, utifrån de aspekter som domstolen har att beakta, följande synpunkter på bedömningarna och förslagen i betänkandet.

Övergripande synpunkter

Behovet av en översyn och ett nytt regelverk

Förvaltningsrätten instämmer i utgångspunkten för utredningens arbete, dvs. att de nuvarande bestämmelserna om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) i vissa delar är svåra att förutse. Eftersom reglerna är svåröverblickbara kan det vara svårt för den enskilde att veta om han eller hon omfattas av SGI-skydd i en viss situation. Den försäkrade kan mista sin SGI från en dag till en annan om det uppstår ett glapp i SGI-skyddet. Andelen atypiska anställningsformer blir allt fler och mer traditionella anställningsförhållanden har minskat. För dem som tillhör grupper som har en tidsbegränsad anställning eller tillhör gig-ekonomin kan i vissa fall regelverket inte ge samma skydd som för reguljärt anställda.

Det är mot denna bakgrund positivt att en översyn av regelverket görs.

Allmänt

Det är en förändring jämfört med nuvarande system att det är inkomst av anställning som är utgångspunkten för att fastställa SGI, dvs. inte inkomst av eget arbete.

Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet beaktas att utgångspunkten med inkomst av anställning leder till risk för missbruk på ett nytt sätt. En arbetsgivare kan anställa till exempel sin sjuka vän tills vidare och genom att utbetala sjuklönen en halv månad så har den tidigare oförsäkrade fått rätt till sjukpenning.

Historiska inkomster

Förvaltningsrätten anser att det finns fördelar med förslaget att SGI ska kunna beslutas utifrån historiska inkomster för anställda och företagare. Konstruktionen med månader som fasas ut och nya månader som kommer in är både begriplig och förutsebar. En ytterligare fördel är att den försäkrade inte riskerar att helt mista sin SGI från en dag till en annan. Den

föreslagna konstruktionen möjliggör även en automatisering, vilket bör kunna underlätta och snabba upp processen hos Försäkringskassan.

I likhet med utredningen ser domstolen att en tillämpning av enbart historiska inkomster inte är tillfyllest. De föreslagna bestämmelserna med specialregleringar skapar dock en komplex och svåröverblickbar tillämpning. I det följande tar förvaltningsrätten upp sina synpunkter, inledningsvis på en övergripande nivå och därefter mer i detalj.

Skyddad inkomst

Reglerna att besluta SGI utifrån historisk inkomst behöver kompletteras eftersom vissa inkomstförändringar är skyddsvärda (till exempel vid sjukdom och föräldraledighet). Detta görs genom förslaget om skyddad inkomst. Förslaget innebär vissa fördelar, bland annat att om en person befinner sig i en skyddsvärd situation kommer dennes SGI inte att minska som en konsekvens av denna situation – dock förutsatt att sjukskrivningsgraden kombineras med arbetsinkomst motsvarande totalt den ordinarie arbetstiden. Den försäkrade behöver inte heller hålla reda på olika regelverk för olika SGI-skyddade situationer. Hanteringen av skyddad inkomst kommer att gå att automatisera och det blir mindre grad av bedömningar om en situation med SGI-skydd föreligger eller inte.

Förvaltningsrätten anser dock att konstruktionen med kompensatoriska fiktiva inkomster som läggs på månader som har inkomstbortfall är komplicerad. Det finns utmaningar för den enskilde när det gäller att denne själv manuellt behöver beräkna den inkomst som ska kompenseras. Det samma kommer att gälla i förvaltningsrätten när ett sådant mål ska prövas, i de fall den enskilde överklagat Försäkringskassans beslut. Även om regelverket bygger på en genomgående automatisering ifrågasätter förvaltningsrätten förutsebarheten för den enskilde och även vilka möjligheter och tekniska förutsättningar som kommer att finnas för domstolen att pröva målen.

Domstolen konstaterar att utredningen lyfter fram dessa frågeställningar i sina överväganden, dock utan att i alla delar ge lösningar på hur systemet ska ge enskilda överblick och förutsebarhet och utan att ange hur det nya regelverket ska kunna tillämpas genom hela rättskedjan (se även nedan under Konsekvensanalys).

Egenföretagare

Förvaltningsrätten anser att förslaget att fastställa SGI för egenföretagare kan ifrågasättas. Det föreslås att SGI för företagare ska beräknas inte enbart utifrån slutlig skatt (de två senaste åren) utan även utifrån uppgiften om det senaste året utifrån beslut om debiterad preliminär skatt.

Förslaget att använda preliminära uppgifter är tveksamt eftersom uppgifterna är just preliminära och debiteringen kan komma att ändras. Det kan även komma att leda till ökade felutbetalningar.

Det finns inte heller möjlighet för Försäkringskassan att i dag ta del av innehållet i beslut om preliminär skatt varför förslaget förutsätter att regeringen ger Skatteverket i uppdrag att se till att uppgifterna finns tillgängliga för Försäkringskassan när beslut om SGI ska fattas. Uppgifterna behöver även finnas tillgängliga vid domstolens överprövning av beslut som överklagats. Detta gäller inte minst i de fall när flera beslut om preliminär skatt med olika innehåll fattats under ett och samma beskattningsår.

Periodisering av vissa inkomster

Förslaget att det är inkomster under en period – s.k. ramtid – som ingår i SGI aktualiserar att vissa inkomster kan periodiseras. Detta gäller när inkomster eller ersättning som avser flera månaders anställning utbetalas vid ett tillfälle, som till exempel vid avgångsvederlag och bonusar.

Förvaltningsrätten konstaterar att förslaget som presenteras i 7.4.12 (s. 176) och 7.7.5 (s. 197) om att inkomster ska kunna periodiseras hålls på en övergripande nivå. Det anges i princip bara att Försäkringskassan ska ta fram en föreskrift på hur denna periodisering vid utbetalning i förväg lämpligast sker och att den enskilde särskilt måste begära detta.

I förslaget beskrivs inte hur periodiseringen närmare ska gå till. Det anges inte heller hur och när den enskilde ska kontakta Försäkringskassan. Detta behöver därför utvecklas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Detsamma gäller i fråga om hur bonus ska kunna fördelas över den tid som ersättningen avser, med särskilt beaktande av att bonus och liknande ersättningar regelmässigt avser förfluten tid. Enligt förvaltningsrätten kan det ifrågasättas hur det stämmer överens med utredningens intention om historiska inkomsters förutsebarhet. Detta bör därför förtydligas.

Undantag från kommunicering

Det föreslås att ett undantag från kommuniceringskravet i 25 § förvaltningslagen (2017:900) införs i 25 kap. socialförsäkringsbalken.

Förvaltningsrätten instämmer i bedömningen att det kan finnas fördelar med ett undantag från kommuniceringskravet på grund av den stora mängden ärenden hos Försäkringskassan. Undantaget skulle troligen kunna få god effekt utan några stora negativa konsekvenser när det gäller beslut grundade på historisk inkomst. Det kan dock ifrågasättas om kravet på rättssäkerhet uppfylls när det gäller beslut grundade på aktuell inkomst och de fall när Försäkringskassan har inhämtat uppgifter från arbetsgivaren. Det kan även vara olämpligt vid hantering av ovan nämnda periodiseringar. Analysen behöver därför utvecklas i denna del.

Se även kommentaren till 25 kap. 41 §, under Synpunkter på författningsförslagen.

Nya begrepp

I förslaget till ny lagtext används flera begrepp som är nya i socialförsäkringsbalken. Det gäller exempelvis begreppen ramtid, justeringsinkomst, referensinkomst, skyddstid, skyddsdag, skyddad inkomst, återställningsinkomst och arbetstidsfaktor.

Dessa begrepp definieras inte på något tydligt sätt i lagtexten, utöver att vissa av begreppen anges inom parentes insprängt i föreslagna nya bestämmelser. Förvaltningsrätten anser att i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det övervägas om definitioner ska anges i början av relevanta kapitel i balken, eller förtydligas på annat sätt.

Digitaliserat beräkningssystem

De föreslagna lagbestämmelserna bygger på ett ännu mer automatiserat beräkningssystem än i dag, med algoritmer som ska utvecklas av Försäkringskassan och därefter kunna användas effektivt med en mindre

andel felaktiga utbetalningar. För utveckling av de digitala systemen föreslås att Försäkringskassan ska få ett ekonomiskt tillskott.

I de fall Försäkringskassans beslut överklagas ska domstolen göra en överprövning av myndighetens bedömning. Domstolarna har dock inte tillgång till samma tekniska system och det finns inte heller förslag på att domstolarna ska tilldelas ekonomiska resurser för att utveckla ett sådant system.

Förvaltningsrätten ifrågasätter mot den bakgrunden hur domstolarna ska ges förutsättningar att överpröva överklagade beslut på ett rättssäkert och tidseffektivt sätt. Se även under Konsekvensanalys.

Synpunkter på författningsförslagen

25 kap. socialförsäkringsbalken

2 §

I 2 § anges att SGI *kan* beräknas enligt reglerna i kapitlet. Ordvalet antyder att SGI kan beräknas även på annat sätt, vilket gör det oklart.

6 §

I den föreslagna 6 § ska både historisk *och* aktuell inkomst beräknas. I författningskommentaren anges i stället att beräkningen ska göras utifrån antingen historisk *eller* aktuell inkomst. Jämför även 7 § i vilken det anges att *om* både historisk och aktuell inkomst ska beräknas för en enskild, så ska vissa förutsättningar gälla. De bör förtydligas i lagtexten hur 6 § och 7 § förhåller sig till varandra.

9 §

Fördelning av inkomster som avser flera månader behöver analyseras ytterligare och framgå av lagtexten för att vara förutsebart. Det gäller i vart fall vid vilken tidpunkt en begäran om fördelning ska göras till Försäkringskassan.

Förvaltningsrätten anser att bemyndigandet i femte stycket är tveksamt, med hänsyn till att det öppnar även för myndighetens forskrifter trots att beräkning av inkomsterna bör anges i lag eller förordning.

10 §

I den föreslagna 10 § andra stycket anges att arbetet ska ha pågått minst en månad, eller skulle ha kommit att pågå minst en månad. Det är dock oklart i vilken omfattning arbetet ska ha pågått. Det bör klargöras för att skapa bättre förutsebarhet både för den enskilde och vid tillämpningen.

13 §

I bestämmelsen görs en hänvisning till tiden i 27 kap. 16 a § andra stycket, vari det anges vad som gäller de första 90 dagarna. Det är oklart om inkomsten därmed ska beräknas på 90 dagar och inte med tillämpning av 12 §. Detta bör klargöras.

23 §

Bestämmelsen kan tolkas så att en person som är anställd i sitt eget aktiebolag får inkomst av näringsverksamhet i uppbyggnadsskede

36 månader, utöver sin inkomst av anställning från samma aktiebolag. Detta bör förtydligas.

25 §

Det är oklart hur första och tredje stycket i lagteknisk mening förhåller sig till varandra, med tanke på att det i första stycket anges att för en enskild som har fått ett statligt konstnärspolitiskt stipendium stipendiebeloppet *ska* – utan inskränkning – räknas som inkomst av anställning vid beräkning av historisk inkomst, medan det i föreskrifter kan anges vilka stipendier som *får* räknas som sjukpenninggrundande inkomst.

Den föreslagna paragrafens andra stycke är oklart formulerat.

Dessa oklarheter bör klargöras.

28 §

Den föreslagna bestämmelsen är svårläst och därmed kan också tillämpningssvårigheter förutses. Ett exempel är uttryckssättet ”ska anses” i såväl första som andra stycket – och i flera andra föreslagna bestämmelser – som är ett alltför vagt uttryck i lagtext. Ett annat exempel är att begreppet ”skyddstid” tycks avse både månad och år. Slutligen är bemyndigandet i sista stycket oklart formulerat. Dessa oklarheter bör klargöras.

29 §

Det är oklart vad måttet ”hel dag”, som ska anses utgöra en skyddsdag, syftar på. Det bör klargöras.

33§

Uttrycket ”skäl som talar emot” i fjärde stycket är ett lågt ställt krav för att frångå huvudregeln och kan därför skapa tillämpningssvårigheter. Det bör därför klargöras vad som avses.

Rubriken till 34 §

Rubriken är missvisande, se andra punkten i bestämmelsen.

38 §

Uttrycket ”kan antas ha vårdat ett barn” framstår som ett nytt beviskrav. Det är svårt att förstå hur detta ska tillämpas.

41 §

Det behöver klargöras om förslaget att beslut om SGI får fattas utan föregående underrättelse avser samtliga beslut eller om det bör vara förbehållet beslut grundat på historisk inkomst.

28 kap. socialförsäkringsbalken

Flera av de föreslagna bestämmelserna är svåra att läsa och dessutom omfattande. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör detta ses över, i syfte att göra bestämmelserna mer lättillgängliga och därmed lättare att tillämpa.

Förordning om beräkning av skyddad inkomst

Bestämmelsen i 3 § första stycket behöver förtydligas med uppgift om hur en begäran av den enskilde kan göras.

Andra stycket innebär att Försäkringskassan både ska ange hur en begäran ska göras och ange vilken typ av underlag den enskilde ska uppvisa för att det ska vara visat att ett sådant samband som avses i första stycket föreligger. Detta kan ifrågasättas med utgångspunkt i att Försäkringskassan ska göra en självständig prövning av det som ges in.

Förordning om beräkning av historisk inkomst

Mycket av det som anges i förordningen framgår av de bestämmelser som föreslås i socialförsäkringsbalken och det kan därför ifrågasättas om de bestämmelserna i förordningen fyller någon egen funktion, utöver bemyndigandet.

Konsekvensanalys

Förvaltningsrätten saknar en analys i betänkandet av i vad mån förslagen kan medföra att antalet överklaganden av Försäkringskassans beslut ökar, vilket i så fall leder till fler processer i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Med hänsyn till att det föreslagna regelverket innehåller många nyheter och komplexa bestämmelser kan det leda till att tillämpningen behöver utvecklas genom domstolspraxis. Det mest troliga, om förslagen genomförs, är därför att antalet överklaganden till förvaltningsdomstolarna kommer att öka.

Eftersom en konsekvensanalys för förvaltningsdomstolarna inte finns i betänkandet bör en analys av effekterna för domstolarna i stället redovisas och tas i beaktande i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Förvaltningsrätten förutsätter dessutom att de allmänna förvaltningsdomstolarna ges behövliga ekonomiska tillskott om det skulle bli en ökad måltillströmning med anledning av förslagen. Detsamma gäller om analysen visar att domstolarna behöver bygga ut och införa nya digitala system för att kunna göra en rättssäker överprövning av Försäkringskassans beslut med bäring på SGI.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Maria Eka efter föredragning av rådmannen Eva Blom och specialistföredraganden Camilla Källmén.

Maria Eka

Eva Blom

Camilla Källmén