

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Framställan om införande av ersättning för förlorad inkomst vid deltagande i försäkringsmedicinska utredningar

Sammanfattning

Försäkringskassan föreslår att det ska införas en rätt till ersättning för förlorad inkomst vid deltagande i försäkringsmedicinska utredningar. Syftet är att underlätta för en försäkrad som måste avstå från arbetsinkomst eller annan inkomst för att delta i sådan utredning.

Försäkringskassan föreslår att rätten till ersättning för förlorad inkomst ska regleras i förordningen (2018:1633) om försäkringsmedicinska utredningar. Regleringen av ersättningen för kostnader vid försäkringsmedicinska utredningar som finns i den förordningen bör samtidigt förtydligas. Införandet av en ersättning för inkomstförlust i förordning kräver ändringar i föreskriftsrätten i 110 kap. 30 § socialförsäkringsbalken (SFB). För den som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder föreslår Försäkringskassan istället att ersättning som lämnas enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser behålls.

Bakgrund

Försäkringskassan kan enligt 110 kap. 14 § SFB besluta om olika sorters utredning i syfte att bedöma rätten till ersättning enligt SFB. I bestämmelsens fjärde punkt anges att Försäkringskassan kan begära att den enskilde ska genomgå en försäkringsmedicinsk utredning enligt lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar.

En försäkringsmedicinsk utredning genomförs i regel under en, två eller tre dagar och kan ta upp till en halv dag eller hel dag i anspråk per tillfälle. Den som till exempel har halv sjukpenning och därutöver arbetar kan behöva ta ledigt från arbetet för att delta.

Den som är aktuell för att genomgå en försäkringsmedicinsk utredning har i regel varit arbetsnedsatt under en längre tid. Det rör sig ofta om personer med små ekonomiska marginaler. Deltagandet är inte initierat av den enskilde utan av Försäkringskassan och är orsakat av socialförsäkringssystemet. En sådan utredning är ett mycket viktigt underlag för att fatta korrekta beslut och för att klarlägga den försäkrades behov av rehabilitering. Om den försäkrade inte deltar i utredningen kan socialförsäkringsförmånen dras in eller sättas ned. Av dessa anledningar är det viktigt att den försäkrade har förutsättningar för att genomgå utredningen och att hindren för att delta undanröjs (jfr Ds 2016:41, s. 97). Som ett led i att underlätta för den försäkrade att medverka i utredningen anser Försäkringskassan att deltagarna bör kompenseras för inkomstförluster som orsakas av deltagandet.

Det bör noteras att Försäkringskassan i samband med ett regeringsuppdrag om utredning av funktionsförmåga inom assistansersättningen har lämnat förslag om att införa en ny sorts försäkringsmedicinsk utredning. I samband härmed föreslog Försäkringskassan att det vid sådana utredningar borde vara möjligt att ersätta den försäkrade, och eventuellt även medföljande, för förlorad arbetsinkomst.¹ De förslag

¹ Svar på regeringsuppdrag, Rapport – Utredning av funktionsförmåga för assistansersättning, 2021-06-14, dnr FK 2021/000467

som Försäkringskassan nu lämnar tar istället sikte på befintliga försäkringsmedicinska utredningar, som utreder arbetsnedsättningar. Någon motsättning mellan förslagen som lämnades i regeringsuppdraget och de som nu lämnas finns dock inte.

Överväganden och förslag

Förslag: 110 kap. 30 § SFB ändras så att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ersättning för förlorad inkomst med anledning av utredning enligt 14 § samma kapitel.

Genom 110 kap. 30 § socialförsäkringsbalken avgränsas regeringens möjligheter att med stöd av sin restkompetens meddela föreskrifter på området. Bestämmelsen behöver ändras om en ersättning för förlorad inkomst ska kunna införas på så sätt som nu föreslås.

Förslag: En rätt till ersättning för faktisk inkomstförlust för den försäkrade vid försäkringsmedicinska utredningar införs i förordningen (2018:1633) om försäkringsmedicinska utredningar.

Den försäkrade bör alltså, som diskuterats ovan, ersättas för en inkomstförlust som beror på deltagande i en försäkringsmedicinsk utredning. Till exempel kan den som har partiell sjukpenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning och därutöver arbetar bli aktuell för en sådan ersättning. Även annan inkomstförlust bör dock kunna ersättas, till exempel om en försäkrad inte uppfyller kraven för att få a-kassa under de dagar som utredningen pågår.

När det gäller nivån på ersättningen föreslår Försäkringskassan att det är den försäkrades faktiska inkomstförlust som ska ersättas. Det kan i så fall leda till en något högre ersättning än till exempel om den försäkrade skulle få sjukpenning, som baseras på en viss procent av en sjukpenninggrundande inkomst. Försäkringskassan föreslår dock att det ska finnas ett tak på ersättningen, i likhet med inkomstbaserade förmåner inom socialförsäkringen och i likhet med till exempel ersättning som ges till vittnen i domstol (jfr 5 § förordning [1982:805] om ersättning av allmänna medel till vittnen m.m.). Försäkringskassans förslag är att ersättning ska ges med som mest 800 kronor per dag, vilket ungefär motsvarar det högsta sjukpenningbeloppet för 2024, efter skatteavdrag och avrundat nedåt.

Förslaget är baserat på en bedömning om att ersättningen är skattefri. Ersättning för inställelse inför myndighet som inte sker yrkesmässigt är skattefri enligt 8 kap. 27 § inkomstskattelagen (1999:1229). Inställelse inför myndighet bör enligt Försäkringskassan tolkas i en vid bemärkelse och även gälla inställelse till annan plats än myndighetens lokaler om myndigheten har beslutat om det. Om regeringen gör en annan bedömning i skattefrågan kan taket på ersättningen anpassas efter det.

Förslag: Det ska bli tydligt att Försäkringskassan får lämna ersättning i förskott och i efterskott.

Så som 22 § förordningen om försäkringsmedicinska utredningar är utformad reglerar den bestämmelsen endast ersättning för kostnader i förskott. När det gäller ersättning för kostnader som beviljas i efterskott bör stödet för det anses finnas i 2 § förordningen (1975:1157) om ersättning för vissa läkarutlåtanden m.m. Försäkringskassan anser dock att regleringen är otydlig och att det saknas anledning till att stödet för att betala ut ersättning ska finnas i olika förordningar beroende på om det ges i förskott eller efterskott. Det bör för tydlighets skull även i fortsättningen framgå att ersättning kan lämnas i förskott, vilket alltså både avser ersättning för kostnader och för inkomstförlust.

Förslag: Det ska förtydligas att ersättning till den försäkrade ändras, omprövas och överklagas enligt 113 kap. SFB samt att återkrav av ersättning ska kunna ske enligt 108 kap. SFB.

Ersättningar som ges till försäkrade för att delta i en försäkringsmedicinsk utredning torde ses som en sådan civil rättighet som avses i artikel 6.1 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och bör kunna överklagas.

Ett beslut om ersättning för kostnader eller inkomstförlust innebär normalt sett ett beslut i ett ärende om en förmån enligt socialförsäkringsbalken. Ett nytt rättsfall från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2023 ref. 55) kan tolkas som att bestämmelserna i 113 kap. SFB är tillämpliga för besluten. För att undvika oklarhet bör det framgå i förordningen vilken ordning som gäller för ändring och överklagande.

Försäkringskassan bör även ges en tydligt reglerad möjlighet att återkräva felaktiga belopp. Det kan till exempel vara aktuellt vid lämnat förskott som inte har använts. Samhörande regler om ränta, eftergift och kvittning bör då även kunna tillämpas.

Förslag: Försäkringskassan får rätt att meddela föreskrifter även när det gäller ersättning för inkomstförlust.

Försäkringskassan bör få rätt att meddela föreskrifter även när det gäller ersättning för inkomstförlust. Försäkringskassan har i nuläget möjlighet att meddela föreskrifter om ersättning för kostnader. Sådana föreskrifter har ännu inte meddelats men Försäkringskassan anser att behovet kvarstår och att föreskriftsrätten även ska gälla inkomstförlust.

Förslag: Den som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder får vid försäkringsmedicinsk utredning, och vid annan utredning som sker på Försäkringskassans initiativ, behålla den ersättning som lämnas enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

För deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder bedöms det mer rimligt att dessa får behålla aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning vid de tillfällen de deltar i en försäkringsmedicinsk utredning, istället för att erhålla annan ersättning som kompensation. Bestämmelser om ersättning vid förhinder att delta i program finns i 4 kap. förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Där framgår att ersättning kan lämnas trots frånvaro från programmet om frånvaron beror på bland annat sjukdom. Det är osäkert om deltagande i en försäkringsmedicinsk utredning kan anses omfattas av bestämmelsen om frånvaro på grund av sjukdom.

Det finns andra situationer än vid försäkringsmedicinsk utredning där det är rimligt att den försäkrade får behålla sin ersättning, till exempel avstämningsmöten enligt 110 kap. 14 § 4 SFB. Det finns enligt Försäkringskassan därför skäl att låta bestämmelsen omfatta all utredning enligt 110 kap. 14 § SFB, vilket alltså är sådana utredningsåtgärder som görs på Försäkringskassans initiativ.

I bilaga till denna framställan finns förslag till ändring i 110 kap. 30 § SFB, förslag till ny 21 a § och ändring i 22–24 §§ förordningen (2018:1633) om försäkringsmedicinska utredningar samt förslag till ändring i 4 kap. 1 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Konsekvensutredning

Offentligfinansiella effekter

Det är ungefär 7 000 personer årligen som genomgår en försäkringsmedicinsk utredning med stöd av aktuella bestämmelser. Försäkringskassan saknar uppgifter om hur många av dessa som har partiell ersättning men en uppskattning ger att det inte bör handla om mer än 1 000 personer årligen. Alla som har partiell ersättning och ska genomgå en försäkringsmedicinsk utredning behöver dock inte avstå från inkomster för att delta; en del saknar annan inkomst än från socialförsäkringen och i en del fall bör frånvaro eller arbetstider kunna anpassas för att delta utan inkomstförlust.

I sammanhanget bör nämnas att Försäkringskassan för närvarande betalar ut förebyggande sjukpenning enligt 27 kap. 6 och 7 §§ SFB till den som har partiell ersättning och måste avstå från arbete eller från att vara arbetssökande vid försäkringsmedicinsk utredning. Detta görs med stöd av ett rättsligt ställningstagande, RS 2008:04 (dnr 69318–2008-FPSS). Det finns dock rättsliga osäkerheter kring detta ställningstagande och det behövs en lösning som över tid ger ett mer säkert stöd för att besluta om ersättning för inkomstförlust. Den ersättning som föreslås i denna framställan innebär en inkomstersättning som är bättre anpassad till det aktuella regelverket. Att deltagarna redan idag får ersättning innebär att förslagen inte bedöms påverka försäkringskostnaderna i någon större utsträckning. Det behöver dock klargöras vilket anslag och vilken anslagspost som ska belastas med ersättningen för inkomstbortfallet.

Av samma anledning kräver förslagen inte några utökade handläggningsresurser jämfört med idag, utan innebär snarare en viss förenkling av handläggningen. Några större införandekostnader bedöms det inte heller vara fråga om.

Effekter för enskilda

Försäkringskassan bedömer att frågan om ersättning för förlorad inkomst är en mycket angelägen fråga för de försäkrade som berörs. Försäkringskassan förväntar sig att ändringarna kommer att leda till säkrare ekonomiska premisser för den grupp som omfattas samt en större acceptans för villkoren för socialförsäkringen och den utredning som de försäkrade kan behöva genomgå.

Ikraftträdande

Inga större anpassningar behövs för införande. Förslagen kan träda i kraft vid den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Författningskommentar

Förslaget om ändring i socialförsäkringsbalken.

110 kap. 30 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ersättning för kostnader *och inkomstförlust* som en försäkrad eller någon annan har med anledning av sådan utredning som avses i 14 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen även meddela föreskrifter om ersättning för kostnader som en försäkrad har för läkarundersökning eller läkarutlåtande i samband med ansökan om omvårdnadsbidrag, sjukersättning, aktivitetsersättning eller merkostnadsersättning.



Första stycket ändras för att möjliggöra för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ersättning för inkomstförlust. Något behov av ändring i andra stycket, som avser ersättning i samband med vissa ansökningsförfaranden, finns inte på grund av nu aktuella förslag.

Beslut i detta ärende har fattats av Marie Axelsson. Föredragande har varit Axel Jönsson.

Försäkringskassan

Marie Axelsson
Rättschef

Axel Jönsson
Föredragande

Adress
Försäkringskassan
103 51 Stockholm
Webbplats
forsakringskassan.se

Telefonnummer
08-786 90 00
Organisationsnummer
202100-5521