

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-09-21

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, justitierådet Torgny Håstad och regeringsrådet Göran Schäder.

Drivkrafter för minskad sjukfrånvaro

Enligt en lagrådsremiss den 2 september 2004 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om särskild sjukförsäkringsavgift,
2. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
3. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
4. lag om ändring i lagen (1991:1047) om sjuklön,
5. lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunnige Björn Lindén och kanslirådet Henrik Jansson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Förslaget till lag om särskild sjukförsäkringsavgift

Allmänt

Lagrådsremissen innehåller främst förslag till en ny lag om särskild sjukförsäkringsavgift och vissa följdändringar till den i annan lagstiftning. Av remissen framgår att förslaget om sjukförsäkringsavgiften är

en del i ett åtgärdspaket som avses ge förbättrade förutsättningar för att särskilt den omfattande långvariga sjukfrånvaron i arbetslivet skall kunna minska. Andra komponenter i paketet – såsom återgång till två veckors sjuklöneperiod, sänkning av sjukförsäkringsavgiften enligt socialavgiftslagen och viss justering av sjukpenningnivån – är åtgärder som i och för sig kräver ändrade lagregler men som inte omfattas av lagrådsremissen.

Genom den föreslagna lagen om en särskild sjukförsäkringsavgift skall finansieringen av sjukförsäkringen enligt lagen om allmän försäkring ändras så att arbetsgivarnas ansvar för sjukpenningkostnaderna ökar jämfört med nuläget. Tanken är att det ökade kostnadsansvaret skall balanseras mot sänkning av den generella sjukförsäkringsavgiften och därmed kostnadsneutralitet uppnås för arbetsgivar-kollektivet. En omfördelning av kostnadsansvaret sker samtidigt så att det blir enbart de arbetsgivare, som har anställda som uppbär hel sjukpenning enligt huvudbestämmelserna om sjukpenning i 3 kap. 7 § lagen om allmän försäkring, som får den pålaga som den särskilda avgiften innebär. I avgiftshänseende görs inte åtskillnad mellan sjukfall som kan hänföras till faktorer i arbetslivet och sjukfall med annan orsak. Enligt remissen förutsätts den föreslagna ordningen, ett s.k. medfinansieringsansvar, kunna stimulera och göra det i ökad grad lönsamt för arbetsgivare att företa aktiva insatser, bl.a. i sjukdomsförebyggande och rehabiliterande syfte, som leder till minskning av sjukfrånvaron.

En första fråga för Lagrådet, som enligt 8 kap. 18 § regeringsformen har att pröva bl.a. om förslag är så utformade att de kan antas tillgodose angivna syften, är vilket stöd som kan hämtas för att en lag som utformas på beskriven grund kan antas tillgodose det ändamål som angetts med lagstiftningsåtgärden. Lagrådet finner vid sin genomgång av motiven för lagförslaget att det i allt väsentligt är allmänt

hållna resonemang och bedömningar som redovisas som underlag. Detta kan i och för sig inte ses som speciellt anmärkningsvärt med beaktande av att frågorna kring sjukfrånvarons orsaker inrymmer stor komplexitet. Likväl måste noteras att det egentligen inte presenteras några konkreta hållpunkter – t.ex. resultat av inhemska eller utländska undersökningar eller sammanställningar av erfarenheter – som skulle kunna göra det lättare att uttala sig med någon säkerhet om betydelsen för sjukfrånvaron av den föreslagna lagen. Av redovisningen för remissyttrandena i ärendet framgår också att en rad instanser framfört invändningar mot eller bestritt att en sådan lagstiftning skulle få avsedd verkan på sjukfrånvaron. Även med beaktande av att lagförslaget skall betraktas som ett av flera inslag inom ramen för angelägna strävanden att nedbringa sjukskrivningarna finner Lagrådet således skäl till tvekan om – utifrån anförda motiv – lagstiftningen kan anses uppfylla rimliga krav på ändamålsenlighet.

Godtas ändå grundtanken bakom lagförslaget kan konstateras att den avsedda medfinansieringen leder till viss ändring och förskjutning av fördelningen mellan arbetsgivare inbördes av ansvaret för sjukpenningkostnader. Förslagets utformning i detta avseende kan, i vart fall ur enskilda arbetsgivares infallsvinkel, te sig diskutabel från rättvisesynpunkt, eftersom arbetsgivarens faktiska möjligheter att genom sina insatser påverka sjukfallen hos de anställda lär kunna variera mellan olika verksamheter och vara beroende av sjukdomsorsaker och andra faktorer utom arbetsgivarens kontroll. Trots vissa undantags- och begränsningsregler i lagförslaget kan därför den nya avgiften – medlet för att uppnå det egentliga syftet – uppfattas vara ett väl trubbigt instrument för stimulans till adekvata arbetsgivarinsatser.

I fråga om den närmare utformningen bygger lagförslaget i vissa avseenden på förebilder i befintliga lagar. Främst reglerna om avgifts-

underlag och avgiftsbegränsningar är dock specifika för den nya sjukförsäkringsavgiften och ter sig inte helt okomplicerade, särskilt inte om man också ser till de administrativa konsekvenserna. En relativt omfattande reglering föreslås av ordningen för omprövning och överklagande av Försäkringskassans beslut. Modellen är i denna del hämtad från skattebetalningslagen men regleringen skall tillämpas av Försäkringskassan, som nybildas såsom statlig myndighet från kommande årsskifte. I sammanhanget kan påpekas att tiden från det att beslut om lagförslaget kan fattas av riksdagen fram till det tänkta ikraftträdandet av lagen den 1 januari 2005 kommer att bli mycket kort.

Lagrådets synpunkter i det följande avser några detaljbetonade frågor om utformningen av vissa bestämmelser.

8 §

Paragrafen upptar regler om ett lägsta och ett högsta belopp avseende betalningsskyldigheten under ett avgiftsår. I fråga om minimibeloppet anges att betalningsskyldighet inträder för avgifter som under året överstiger 12 000 kr. Beträffande maximibeloppet föreskrivs att ytterligare avgift inte tas ut när de sammanlagda avgifterna under avgiftsåret uppgår till ett belopp som motsvarar fyra procent av arbetsgivarens sammanlagda lönekostnader under samma år.

Lagrådet konstaterar att uttryckssättet i maximiregeln inte är kongruent med det i minimiregeln. Enligt vad som uppgetts vid föredragningen är förklaringen till ordvalet ("tas ytterligare avgift inte ut") den komplikation som ligger i att arbetsgivarens sammanlagda lönekostnader kan bestämmas först under året efter avgiftsåret, medan beslut om avgiftens storlek och om betalningsskyldighet skall fattas löpande av Försäkringskassan för varje kalendermånad under avgiftsåret.

Eftersom paragrafen innehåller begränsningar i den grundläggande skyldigheten enligt 3 § att betala särskild sjukförsäkringsavgift är det enligt Lagrådets mening att föredra att begränsningarna genomgående formuleras efter mönster av uttryckssättet i huvudbestämmelsen, dvs. också maximiregeln bör ta sikte på betalningsskyldigheten snarare än på uttaget av avgift. Den i remissförslaget valda utformningen synes inte heller leda till att man undkommer eller minskar det uppgivna problemet med maximiregelns konstruktion. På grund av det anförda förordar Lagrådet att andra styckets första mening ges följande lydelse.

”Betalningsskyldighet föreligger inte för avgifter i den utsträckning de under avgiftsåret överstiger ett belopp som motsvarar fyra procent av arbetsgivarens sammanlagda lönekostnader för det året.”

21 §

I paragrafens första stycke föreskrivs en tidsfrist för Försäkringskassan att på eget initiativ meddela omprövningsbeslut till fördel för arbetsgivaren. Beslut får då meddelas senast sjätte året efter utgången av avgiftsåret. Enligt andra stycket får ett sådant omprövningsbeslut dock meddelas efter utgången av nämnda tid, om det av material som är tillgängligt för Försäkringskassan framgår att ett beslut är felaktigt.

Det ter sig oklart vilka fall som närmare åsyftas med regeln i andra stycket. Också vid tillämpning av bestämmelsen i första stycket lär situationen oftast vara sådan att det av Försäkringskassans tillgängliga handlingar framgår att grundbeslutet är felaktigt. Författningskommentaren hänvisar till att motsvarande reglering finns i

21 kap. 8 § skattebetalningslagen. Av förarbetena till den lagen (prop. 1996/97:100) framgår att skattebetalningslagen innebar vidgade och mer generella möjligheter till självman omprövning till den skattskyldiges fördel än vad som gällde enligt uppbördslagen. Sistnämnda lag (89 §) gav möjlighet till sådan omprövning utan tidsbegränsning bara i särskilt uppräknade fall. Det kan därför antas att den utvidgade omprövningen gjorde det praktiskt nödvändigt att finna någon form av avgränsning. Enligt vad som upplysts vid föredragningen i förevarande ärende skall avgränsningen i skattebetalningslagen till "material som är tillgängligt för skattemyndigheten" ha sin bakgrund i kraven på gallring av handlingar hos myndigheten.

Det hade med hänsyn till det anförda varit av värde för förståelsen om grunden till bestämmelsen i andra stycket och bestämmelsens förhållande till första stycket hade blivit belyst i remissen, särskilt som omprövningsreglerna i den nu föreslagna lagen skall tillämpas av Försäkringskassan och inte av Skatteverket. Även med beaktande av förebilden i skattebetalningslagen finns det enligt Lagrådets mening goda skäl att överväga om inte paragrafen skulle kunna omarbetas så att den bättre tydliggör vad som avses.

26 §

Som komplement till 24 §, som anger att arbetsgivaren har rätt att överklaga Försäkringskassans beslut, föreskrivs i förevarande paragrafs andra stycke om möjlighet för arbetsgivaren att överklaga även om Försäkringskassans beslut inte är till nackdel för denne. Den föreslagna bestämmelsen har en motsvarighet i 22 kap. 3 § skattebetalningslagen och motiveras enligt författningskommentaren av att det också när det gäller den särskilda sjukförsäkringsavgiften torde kunna uppstå bedömningsfrågor huruvida ett beslut har gått arbetsgivaren emot eller inte. Som exempel anføres den situationen att be-

slut har fattats om avgiftens storlek för en viss månad men att Försäkringskassan, på grund av reglerna om avgiftsbegränsning, ännu inte har fattat beslut om betalningsskyldighet.

Enligt Lagrådets uppfattning ger det i författningskommentaren nämnda exemplet knappast anledning att befara att klagorätt inte skulle anses föreligga i den berörda situationen, även om enbart huvudregeln i 24 § och den allmänna principen att beslutet skall ha gått klaganden emot skulle vara att tillämpa. Ett beslut om att bestämma sjukförsäkringsavgift av viss storlek för en arbetsgivare har sådan betydelse för dennes situation i avgiftshänseende att klagorätt knappast skulle nekas, trots att beslutet på grund av t.ex. fribellopsregeln i 8 § inte alls eller först i ett senare skede skulle följas av ett med utgångspunkt i den storleksbestämda avgiften fattat beslut om betalningsskyldighet. Att det för skattebetalningens del behövs en bestämmelse (utformad efter mönster från taxeringslagstiftningen) kan tänkas ha sin förklaring i att den lagen omfattar allehanda skatter och avgifter och därför skall täcka in mer varierande klagosituationer. Som Lagrådet ser det kan bestämmelsen undvaras i den föreslagna lagen, såvida inte något mer övertygande exempel kan åberopas till stöd för att den skall tas med i klagörande syfte.

32 §

Tystnadsplikten omfattar enligt paragrafen den som i arbetsgivarens personaladministrativa verksamhet får del av uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller personliga förhållanden i övrigt som lämnats till arbetsgivaren enligt lagen. Enligt författningskommentaren tar tystnadsplikten sikte på arbetsgivaren, om denne är en fysisk person, och administrativ personal hos arbetsgivaren men också på den som i övrigt tar befattning med sådana uppgifter även om vederbörande vanligen inte utför arbete i arbetsgivarens administrativa verksamhet.

Som exempel på den sistnämnda kategorin nämns en verkställande direktör eller en styrelseledamot som av någon anledning befattar sig med uppgifter från försäkringskassan om en enskilds hälsotillstånd.

Bestämmelsen har enligt vad som framkommit vid föredragningen utformats efter mönster av tystnadspliktsbestämmelsen i 18 § lagen om sjuklön. Det är dock att märka att den lagen främst reglerar arbetstagares sjukförmån hos arbetsgivaren och att tystnadsplikten enbart gäller uppgifter som lämnats i särskilda handlingar, nämligen i försäkran för sjuklön eller i intyg av läkare eller tandläkare.

Det vill synas som att avgränsningen till personaladministrativ verksamhet är för snäv när det gäller uppgifter om personliga förhållanden som lämnats till arbetsgivaren från Försäkringskassan enligt den föreslagna lagen. Uppgifter av detta slag som läggs till grund för särskild sjukförsäkringsavgift lär hos arbetsgivaren närmast vara av betydelse inom den ekonomiadministrativa eller allmänt administrativa hanteringen. Den föreslagna lagtexten kan således behöva anpassas så att den svarar mot den enligt författningskommentaren avsedda omfattningen av personkretsen för tystnadsplikten.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

20 kap.10 b §

Europadomstolen har i rättsfallet Schouten och Meldrum mot Nederländerna (dom den 9 december 1994) funnit artikel 6 i Europakonventionen tillämplig på förfarandet vid bestämmande av en arbetsgivares skyldighet att betala avgifter till sociala välfärdssystem avseende de anställda. Även om den nu föreslagna särskilda sjukförsäkringsavgiften enligt svensk rätt är att betrakta som en skatt, torde mål om bestämmande av avgiften i Europakonventionens mening vara

att betrakta som mål rörande prövning av civila rättigheter och skyldigheter. Artikel 6 blir då tillämplig.

Enligt den föreslagna paragrafen får en arbetsgivare som skall betala särskild sjukförsäkringsavgift inte begära omprövning av eller överklaga Försäkringskassans beslut om arbetstagares rätt till hel sjukpenning enligt 3 kap. 7 § lagen om allmän försäkring. Däremot skall han enligt 24 § den föreslagna lagen om särskild sjukförsäkringsavgift få överklaga Försäkringskassans beslut enligt den lagen.

Frågan är om den domstolsprövning som kan ske av beslut om avgiftsunderlaget, avgiftens storlek och om betalningsskyldighet enligt den föreslagna lagen om särskild sjukförsäkringsavgift (jfr lagens 9 §) är tillräcklig för att uppfylla Europakonventionens krav. Det beslut som reellt sett grundar arbetsgivarens betalningsskyldighet är Försäkringskassans beslut om att tillerkänna den anställda hel sjukpenning. För att konventionens krav skall anses uppfyllda får ramen för den prövning domstolarna skall göra enligt 24 § lagen om särskild sjukförsäkringsavgift inte vara för snäv. En förutsättning för att överklagandeförbudet i förevarande paragraf skall kunna godtas bör därför enligt Lagrådets uppfattning vara att arbetsgivaren vid ett överklagande av Försäkringskassans beslut enligt lagen om särskild sjukförsäkringsavgift inte bara skall kunna få själva beräkningen av avgiftens storlek prövad utan att han också skall kunna rikta invändningar mot beslutet att tillerkänna den anställda hel sjukpenning. Beslutet om hel sjukpenning kan dock naturligtvis inte ändras inom ramen för avgiftsprocessen. Frågan om domstolsprövningens omfattning har inte berörts i remissen. Lagrådet förutsätter att så sker i en kommande proposition.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.