

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-08-30

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Agneta Bäcklund.

Hälsoväxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna

Enligt en lagrådsremiss den 7 juli 2016 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om särskild sjukförsäkringsavgift,
2. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
3. lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980),
4. lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter,
5. lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Susanna Pålsson, biträdd av ämnesrådet Leif Westerlind.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

Remissens lagförslag syftar till att ökningen av sjukfrånvarotalen ska bromsas. Syftet ska uppnås genom att arbetsgivare ska ges stärkta ekonomiska drivkrafter för att vidta åtgärder som motverkar längre sjukskrivningar. Drivkrafterna ska bestå i ett förstärkt kostnadsansvar för arbetstagares sjukpenning och rehabiliteringspenning. I remissen föreslås en särskild sjukförsäkringsavgift, som ska betalas av arbetsgivare och beräknas på grundval av sjukpenning och rehabiliteringspenning som har lämnats till arbetstagare hos arbetsgivaren. För att reformen ska bli kostnadsneutral för arbetsgivarkollektivet ska den nuvarande sjukförsäkringsavgiften sänkas med 0,15 procentenheter.

En lagreglering med samma innebörd gällde under åren 2005 och 2006. I sitt yttrande över förslaget till den regleringen (se prop. 2004/05:21 s. 148) uttryckte Lagrådet tvekan om lagstiftningen kunde anses uppfylla rimliga krav på ändamålsenlighet. Lagrådet fann vid sin genomgång av motiven för lagförslaget att det i allt väsentligt var allmänt hållna resonemang och bedömningar som redovisades som underlag. Detta kunde i och för sig inte ses som speciellt anmärkningsvärt med beaktande av att spörsmålen kring sjukfrånvarons orsaker inrymde stor komplexitet. Likväl måste det enligt Lagrådet noteras att det egentligen inte presenterades 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.

I den remiss som nu har underställts Lagrådet finns en redovisning av aktuell forskning och aktuella rekommendationer (s. 39 f.). Detta material tillåter emellertid bara allmänna slutsatser om att ekonomiska incitament kan förmå arbetsgivare att agera för att hålla sjuk-

frånvaron nere. Materialet ger inte underlag för att bedöma om just de åtgärder som föreslås i remissen skulle leda till att ökningen av sjukfrånvarotalen bromsades. Det är inte möjligt för Lagrådet att avgöra om den föreslagna särskilda sjukförsäkringsavgiften i förening med en sänkning av den allmänna sjukförsäkringsavgiften med 0,15 procentenheter utgör ett tillräckligt incitament för att arbetsgivarna ska vidta nya åtgärder som motverkar längre sjukskrivningar. I remissen finns inte heller någon närmare redogörelse för vilka slags åtgärder det kan vara fråga om. Under föredragningen har det i allmänna ordalag talats om en attitydförändring så att arbetsgivarna ska intressera sig mer för frågor om rehabilitering m.m. Det har vidare framhållits att den föreslagna regleringen ingår i ett åtgärdsprogram som innehåller flera andra moment. Men om den nu föreslagna åtgärden har någon betydelse för programmets samlade verkan framgår inte.

Som Lagrådet var inne på i det tidigare yttrandet är det i och för sig inte särskilt förvånande att underlaget i remissen är tunt i dessa avseenden. Emellertid medför detta att Lagrådet inte kan avgöra om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts (jfr 8 kap. 22 § 4 regeringsformen).

Den föreslagna regleringen kallas i remissen "hälsoväxling". Regleringen går alltså ut på att det ska införas en särskild sjukförsäkringsavgift, samtidigt som den nuvarande sjukförsäkringsavgiften ska sänkas med 0,15 procentenheter. Detta kan knappast betecknas som en hälsoväxling – vilken betydelse som nu skulle kunna läggas i det ordet. Snarare är det fråga om att växla mellan två olika slags avgifter.

Förslaget till lag om särskild sjukförsäkringsavgift

2 §

Paragrafen har rubriken "Definitioner" och redovisar innebörden av tre begrepp, nämligen "arbetsgivare", "arbetstagare" och "avgiftsår". Den har samma lydelse som 2 § i den upphävda lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift.

Med arbetsgivare avses sålunda den som enligt lagen om sjuklön är skyldig att betala ut sjuklön till arbetstagare, och med arbetstagare den som hos arbetsgivare har rätt till sjuklön enligt lagen om sjuklön.

I lagen om sjuklön föreskrivs att en arbetstagare, enligt vad som närmare följer av lagen, har rätt att vid sjukdom behålla lön och andra anställningsförmåner (1 §). Att det är arbetsgivaren som i förekommande fall ska betala sjuklönen framgår indirekt, främst av att sjuklönen alltså ska utgöras av bibehållen lön och anställningsförmåner, men också genom att det i vissa bestämmelser, t.ex. 4 a och 5 §§, anges när en arbetsgivare inte är skyldig att betala sjuklön.

Lagrådet ifrågasätter att hänvisningarna till lagen om sjuklön över huvud taget kan betecknas som definitioner. Om det anses nödvändigt att i den nu föreslagna lagen ange innebörden av uttryck som används i lagen, kan en lämpligare rubrik vara t.ex. "Uttryck som används i lagen".

Syftet med hänvisningarna till lagen om sjuklön är uppenbarligen dels att avgränsa den krets som ska vara skyldig att betala särskild sjukförsäkringsavgift, dels att avgränsa underlaget för denna avgift till ersättningar som har utgått till vissa personer. För att tillgodose det syftet kan hellre en hänvisning till lagen om sjuklön göras direkt i 3 §.

Med "avgiftsår" avses enligt paragrafen det kalenderår under vilket avgift ska betalas. Att det har ansetts nödvändigt med en definition i denna del har under föredragningen förklarats med att termen förekommer i flera paragrafer i lagen och att vissa av dessa skulle ha blivit längre eller mer komplicerade utan definitionen.

Det har vidare framhållits att "avgiftsår" är avsett att ersätta "beskattningsår" i skatteförfarandelagen mot bakgrund av att flera bestämmelser i den föreslagna lagen där "avgiftsår" förekommer (19, 22, 23 och 26 §§) utgår från bestämmelser i skatteförfarandelagen.

Begreppet beskattningsår står med en av de mest komplicerade definitionerna i skatteförfarandelagen. Till skillnad från definitionen av avgiftsår beaktas emellertid inte i någon av de många varianterna – som avser olika skatteslag – den tidpunkt då skatten eller avgiften ska betalas. Lagrådet har inte låtit sig övertygas om att definitionen av "avgiftsår", som i sig komplicerar lagtexten, är nödvändig. Det är inte heller helt klart vad som avses med att "avgift ska betalas", t.ex. i de situationer när anstånd har beviljats.

Att avgiftsåret ska vara det kalenderår då avgiften ska betalas aktualiserar också den i det föregående väckta frågan om lagförslagets ändamålsenlighet.

Vid föredragningen har upplysts att avgifterna under ett visst kalenderår (år 2) ska beräknas på grundval av den sjukpenning eller rehabiliteringspenning som har utgått till arbetstagaren under månaderna november år 1 till oktober år 2. Detta förutsätter att Försäkringskassan i december år 1 och januari år 2 – med utgångspunkt i de ersättningar som har betalats under november och december – beslutar om betalningsskyldighet med förfallodag under år 2. Emellertid måste

enligt 9 § avgifterna under år 2 överstiga 40 200 kr för att betalnings-skyldighet ska uppkomma. Lagrådet ifrågasätter att lagförslaget innebär att Försäkringskassan får laglig grund för att besluta att avgift ska betalas om avgiften för de första månaderna år 2 inte överstiger 40 200 kr.

Reglerna om förfallotidpunkten i 10 och 12 §§ medför alltså, i förening med avgiftsbegränsningen i 9 §, att ett litet företag med en eller kanske två långtidssjuka sannolikt inte kommer att behöva betala någon avgift innan mer än ett och ett halvt år av sjukperioden har passerat. Då har också det sista ledet i rehabiliteringskedjan uppnåtts. På motsvarande sätt kommer ofta det kalenderår då avgiftsskyldigheten upphör att bli avgiftsfritt för dessa företag.

Om avsikten är att skapa ”en mer ändamålsenlig incitamentsstruktur” förefaller det vara lämpligt att arbetsgivarens förstärkta kostnadsansvar inträder i ett tidigare skede av sjukperioden.

Att lagen träder i kraft den 1 juni 2017 accentuerar problemet med att avgiftsskyldigheten inträder på ett sent stadium, och torde inledningsvis medföra att även företag med flera långtidssjuka undgår avgiftsbetalning under en stor del av sjukperioden. Mot den bakgrunden framstår också regeringens planer på en uppföljning och utvärdering redan ett år efter ikraftträdandet (s. 106) som påtagligt optimistiska.

3 §

Enligt paragrafens första stycke ska en arbetsgivare – med vissa begränsningar – betala en särskild sjukförsäkringsavgift för tid då ”arbetstagaren” i en sjukperiod har fått sjukpenning eller rehabiliteringspenning.

Under föredragningen har upplysts att den särskilda sjukförsäkringsavgiften ska vara en avgift som arbetsgivaren betalar månadsvis för alla sina anställda som har fått sjukpenning eller rehabiliteringspenning. När bestämd form singularis av ordet arbetstagare används i lagtexten ger det intrycket att en avgift ska betalas för varje anställd. Lagrådet förordar att "arbetstagaren" ändras till "arbetstagare".

5 §

Lagrådet föreslår att paragrafens första stycke ges följande lydelse.

Underlaget för beräkningen av den särskilda sjukförsäkringsavgiften är summan av sjukpenning enligt 27 kap. och rehabiliteringspenning enligt 31 kap. socialförsäkringsbalken som har lämnats till arbetstagare och som avser tid för vilken arbetsgivarens avgiftsskyldighet gäller enligt 3 §, om inte annat anges i 6 eller 7 §.

Att som i remissens lagförslag särskilt ange att ersättningarna ska ha lämnats till arbetstagare "hos arbetsgivaren" framstår som överflödigt.

9 §

Enligt paragrafen inträder betalningsskyldighet i fråga om den särskilda sjukförsäkringsavgiften för avgifter som under ett avgiftsår överstiger totalt 40 200 kr. Avsikten är att detta belopp ska vara ett fribelopp i den meningen att arbetsgivaren inte ska behöva betala avgifter som under ett år sammanlagt är högst 40 200 kr. Om det sammanlagda avgiftsbeloppet är högre, ska bara den överskjutande delen betalas. (Se remissen s. 59.) För att detta ska komma till tydligt uttryck i lagtexten föreslår Lagrådet att paragrafen ges följande lydelse.

En arbetsgivare är betalningsskyldig till den del de särskilda sjukförsäkringsavgifterna under ett avgiftsår överstiger 40 200 kronor.

10 §

Vid föredragningen har upplysts att avsikten är att Försäkringskassans beslut om avgiftens storlek och i frågan om betalningsskyldighet ska fattas för varje kalendermånad och att det ska fattas i samband med att underlaget fastställs. Lagrådet förordar att paragrafens första stycke formuleras som följer.

För varje kalendermånad fastställer Försäkringskassan underlaget för den särskilda sjukförsäkringsavgiften samt fattar beslut om avgiftens storlek och i frågan om betalningsskyldighet.

13 §

Enligt paragrafens andra stycke ska Försäkringskassan bevilja anstånd med betalning av den särskilda sjukförsäkringsavgiften om arbetsgivaren har begärt omprövning av eller överklagat ett beslut om avgift och det är tveksamt hur stort belopp som kommer att behöva betalas.

Enligt tredje stycket ska kassan också bevilja anstånd med betalning om arbetsgivaren har begärt omprövning av eller överklagat ett beslut om avgift och det skulle medföra betydande skadeverkningar för arbetsgivaren eller annars framstå som oskäligt att betala avgiften. En förutsättning för att Försäkringskassan ska kunna besluta om anstånd i en situation där det är osäkert hur stort belopp som ska betalas eller där det framstår som oskäligt att betala avgiften är alltså att arbetsgivaren har begärt omprövning av beslutet eller överklagat det. Lagrådet ifrågasätter att en sådan begränsning av Försäkringskassans möjlighet att besluta om anstånd är motiverad.

14 §

Enligt paragrafens första stycke ska anståndstiden i de fall som avses i 13 § bestämmas till längst tre månader efter dagen för beslutet i den fråga som har föranlett anståndet. Bestämmelsen är något svårtillgänglig. Det är oklart vad som avses med hänvisningen till 13 §, eftersom lagen inte innehåller några andra föreskrifter om anstånd. Det är också svårt att av lagtexten utläsa hur uttrycket ”beslutet i den fråga som har föranlett anståndet” ska förstås. Av författningskommentaren, men inte av lagtexten, kan vidare utläsas att en arbetsgivare som fullföljer sin talan till en högre instans kan ansöka om nytt anstånd med betalning av avgiften.

Lagrådet föreslår att stycket utformas efter förebild av 15 § andra stycket i 2004 års lag om särskild sjukförsäkringsavgift.

16 §

Enligt paragrafen ska Försäkringskassan, med visst undantag, ompröva ett beslut i fråga om underlaget för, storleken av eller betalningsskyldigheten för den särskilda sjukförsäkringsavgiften, om arbetsgivaren begär det eller det finns andra skäl. Enligt remissen är avsikten att reglerna om omprövning i möjligaste mån ska överensstämma med vad som gäller i motsvarande situation för Skatteverkets beslut om skatter och avgifter och paragrafen har utformats efter mönster av 66 kap. 2 och 4 §§ skatteförfarandelagen.

Enligt 66 kap. 2 § första stycket 2 skatteförfarandelagen ska Skatteverket ompröva ett beslut om den som beslutet gäller överklagar. Någon motsvarande skyldighet för Försäkringskassan att ompröva beslut när arbetsgivaren överklagar finns inte i 16 §. Skälen för att avvika från de regler som gäller enligt skatteförfarandelagen bör redovisas.

21 §

Enligt paragrafen får Försäkringskassan på eget initiativ ompröva ett beslut till fördel för arbetsgivaren. Bestämmelsen inbjuder till en tolkning e contrario så att Försäkringskassan inte på eget initiativ skulle få ompröva beslut till nackdel för arbetsgivaren. Av de två följande paragraferna framgår dock att även den möjligheten ska stå öppen för Försäkringskassan. Under föredragningen har anförts att bestämmelsen syftar till att klargöra att omprövning till fördel för arbetsgivaren inte ska vara förenad med sådana begränsningar som ska gälla enligt 22 och 23 §§ vid omprövning till nackdel för arbetsgivaren. En jämförelse har vidare gjorts med 16 § (Försäkringskassans skyldighet att ompröva ett beslut) och 19 § (begäran från arbetsgivare, som ska ha kommit in inom en viss tid), varvid har framhållits att även dessa bestämmelser innehåller krav som inte ska gälla vid omprövningar enligt 21 §.

Regleringen har sin förebild i olika bestämmelser i 66 kap. skatteförfarandelagen. Där har förhållandet mellan paragraferna gjorts något tydligare genom rubriker. På motsvarande sätt skulle 21 § kunna föras med följande rubrik: "Omprövning till arbetsgivarens fördel på Försäkringskassans initiativ".

Enligt Lagrådets mening är det emellertid en bättre lösning att ge 21 § ett generellt innehåll. Paragrafen skulle då föreskriva att Försäkringskassan får ompröva ett beslut på eget initiativ. När det i de följande paragraferna föreskrivs begränsningar i möjligheterna att ompröva till nackdel för arbetsgivaren, framgår det att beslut kan omprövas till fördel för arbetsgivaren utan sådana begränsningar.

22 §

Om det införs en rubrik före 21 § så som har diskuterats i anslutning till den paragrafen, bör det införas en rubrik före 22 §, t.ex. "Omprövning till arbetsgivarens nackdel på Försäkringskassans initiativ".

28 §

I paragrafens andra stycke föreskrivs att bestämmelserna i 67 kap. 19 och 22 §§ skatteförfarandelagen ska gälla när det allmänna ombudet överklagar.

Det bör föreskrivas också att vad som sägs om Skatteverket i 67 kap. 19 och 22 §§ skatteförfarandelagen i stället ska gälla för Försäkringskassan (jfr 27 § första stycket).

32 §

Enligt paragrafen gäller beslut om den särskilda sjukförsäkringsavgiften omedelbart. Under föredragningen har framhållits att bestämmelsen bör gälla alla beslut enligt lagen utom Skatteverkets beslut enligt 33 §. Paragrafen bör ändras i enlighet med detta.

34 §

Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

Avgiftsbelopp avrundas till närmast lägre hela kronor.

Övergångsbestämmelserna

Lagrådet föreslår att punkterna 2 och 3 i övergångsbestämmelserna ges följande lydelse.

2. Avgiftsskyldigheten enligt 3 § gäller för tid från och med den 30 augusti 2017.

3. Om en arbetstagare före den 1 januari 2017 har beviljats särskilt högriskskydd enligt 13 § lagen (1991:1047) om sjuklön, ska arbetstagarens sjukpenning och rehabiliteringspenning för den tid som beslutet om högriskskydd gäller inte räknas med i underlaget enligt 5 §.

Punkten 4 i övergångsbestämmelserna reglerar vad som ska gälla efter den tid som behandlas i punkten 3. För att inte ett högriskskydd som har beviljats den 1 januari 2017 – vilket visserligen framstår som mindre sannolikt – ska lämnas oreglerat, bör i punkten 4 uttrycket ”efter den 1 januari 2017” ändras till ”efter den 31 december 2016”.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.