

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

## **Karenstak och högriskskydd – en översyn av karensavdraget och förslag på utökade undantag (Ds 2023:33)**

(S2023/03302)

Försäkringskassan tillstyrker förslagen men vill framföra följande synpunkter.

### **12. Överväganden om möjliga förändringar av karensreglerna**

#### **12.2 Möjliga generella åtgärder för en mer ändamålsenlig självrisk**

Arbetsgruppen har analyserat och övervägt flera olika alternativ till hur det nuvarande systemet med karensavdrag skulle kunna förändras för att uppnå en mer ändamålsenlig självrisk i den allmänna sjukförsäkringen och sjuklönesystemet. Ett alternativ som har diskuterats är att ta bort karensavdraget och samtidigt sänka ersättningsnivån för de tre första dagarna i sjukperioden. Försäkringskassan ser att det finns fler alternativ som arbetsgruppen inte har övervägt vilket kan utvecklas i ett annat sammanhang. Enligt Försäkringskassan är det en brist att inte fler tänkbara alternativ har övervägts.

### **13. Förslag om utökade skydd mot inkomstbortfall till följd av karens**

#### **13.1 En mer generös begränsningsregel i form av karenstak**

I promemorian anges det att Försäkringskassan inte har någon automatiserad hantering av det nuvarande allmänna högriskskyddet. Försäkringskassan kommer dock att införa en sådant automatiserat system från och med maj 2024. Om arbetsgruppens förslag att minska antalet karensavdrag från tio till sex genomförs behöver Försäkringskassans IT-system anpassas efter de nya förutsättningarna. Försäkringskassan bedömer att det är en okomplicerad förändring som inte kräver så mycket utvecklingstid.

#### **13.2 Ändrat namn för och ändrad administration av högriskskydd**

Enligt arbetsgruppens förslag är det Försäkringskassan som ska betala ut ersättning de första 14 dagarna i en sjukperiod till den som har beviljats högriskskydd. Ersättningen ska betalas ut i form av sjukpenning. Förslaget innebär att Försäkringskassan kommer att få ett ökat inflöde av sjukpenningärenden och att myndigheten kommer att behöva fastställa sjukpenninggrundande inkomst (SGI) i fler ärenden. Det innebär också att Försäkringskassan kommer att behöva hantera en större mängd korta sjukpenningärenden (mindre än åtta dagar). För sjukperioder som är kortare än åtta dagar finns det inget krav på att den försäkrade ska lämna in läkarintyg. Eftersom kontrollmöjligheterna är sämre i den här typen av ärenden kan det leda till en ökad risk för felaktiga utbetalningar. Den risken bör dock kunna hanteras med Försäkringskassans nuvarande befogenheter, till exempel genom beslut om att den försäkrade ska lämna läkarintyg för tid före den åttonde dagen i sjukperioden (läkarintygsföreläggande) enligt 2 § förordningen (1995:1051) om skyldigheten att lämna läkarintyg när det gäller vissa socialförsäkringsförmåner vid sjukdom.

Försäkringskassan saknar analys och överväganden kring hur det ska förhindras att den som har beviljats högriskskydd får ersättning från både Försäkringskassan och sin arbetsgivare för samma period. Detsamma gäller hur sjukpenningen ska kunna samordnas om arbetsgivaren redan har betalat ut sjuklön, antingen av misstag eller för att den inte visste att den enskilde omfattades av högriskskydd. I det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver det övervägas om det behövs en bestämmelse som förhindrar att den som omfattas av högriskskydd får dubbel ersättning.

För den som har beviljats högriskskydd innebär arbetsgruppens förslag om ändrad administration att han eller hon behöver vara berättigad till en sjukpenninggrundande inkomst för att kunna få ersättning. För att ha rätt till sjukpenninggrundade inkomst måste bland annat varaktighetskravet på arbete i minst sex månader enligt 25 kap. 3 § socialförsäkringsbalken (SFB) vara uppfyllt.

Arbetsgruppen anger att Försäkringskassan i högre grad bör kunna automatisera hanteringen av sjukpenninganspråk vid korta sjukfall för individer med högriskskydd. Försäkringskassan noterar att det förutsätter att myndigheten får tillräckliga medel och tillräcklig tid för nödvändig IT-utveckling.

*Ändrad administration medför nya skyldigheter för Försäkringskassan och arbetsgivare*  
Enligt 12 § lagen (1991:1047) om sjuklön (SjLL) ska arbetsgivaren anmäla sjukdomsfall som fortsätter efter sjuklöneperiodens utgång till Försäkringskassan. I promemorian föreslår arbetsgruppen att arbetsgivaren även ska bli skyldig att anmäla sjukdomsfall för arbetstagare som omfattas av ett beslut om högriskskydd och som har anmält sjukdomsfallet till arbetsgivaren. Försäkringskassan bedömer att förslaget är bra ur ett kontrollperspektiv. Risken för felaktiga utbetalningar hade, enligt Försäkringskassans bedömning, varit större om den enskilde själv skulle anmäla sitt sjukfall till Försäkringskassan. Den enskilde skulle då kunna ansöka om sjukpenning för en period som han eller hon också fått annan ersättning för, till exempel lön eller tillfällig föräldrapenning. Försäkringskassan vill dock flagga för att det nuvarande sjukanmälnings-systemet inte är byggt för att ta hand om denna nya typ av sjukanmälningar utan det kräver att Försäkringskassan utvecklar ett system för att ta emot arbetsgivarnas sjukanmälningar för individer med högriskskydd. För att Försäkringskassan ska ha möjlighet att genomföra en sådan utveckling måste myndigheten tillföras de resurser som en sådan utveckling kräver.

### 13.3 Utökat högriskskydd

Arbetsgruppen föreslår att den bestämmelse som reglerar högriskskydd för sökande med en sjukdom som under en tolv månadersperiod *medför risk för en eller flera längre sjukperioder* ska finnas kvar (13 § första stycket andra punkten SjLL). Försäkringskassan saknar analys och överväganden till grund för arbetsgruppens förslag att ha kvar bestämmelsen. Bestämmelsen används i väldigt liten omfattning och Försäkringskassan har svårt att se vilken grupp av arbetstagare som bestämmelsen är tänkt att skydda. De arbetstagare som har ett tydligt behov av utökat skydd bör få det genom de förändringar som föreslås beträffande villkoret för upprepad sjukfrånvaro (minst sju eller återkommande). Om bestämmelsen upphävs skulle regelverket bli mer överskådligt och lättare för Försäkringskassan att administrera och informera om.

Inte heller bestämmelsen i 13 § andra stycket andra meningen SjLL, som avser *sökanden som uppburit eller bedömts ha rätt till aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken under någon av de tolv senaste kalendermånaderna*, används särskilt ofta. Även om syftet med bestämmelsen och den grupp av enskilda som man vill skydda är tydligt så verkar bestämmelsen inte ha ändamålsenlig effekt. Försäkringskassan föreslår därför att bestämmelsen antingen upphävs eller omarbetas på så sätt att en enskild som har haft aktivitetsersättning automatiskt och utan ansökan får ett beslut om högriskskydd som gäller under viss tid från att rätten till aktivitets-

ersättning har upphört. Den enskilde måste dock själv ha möjlighet att välja om han eller hon vill visa ett sådant beslut för sin arbetsgivare.

### **13.4 Behov av följdändringar i andra regleringar**

Försäkringskassan delar arbetsgruppens förslag att regleringarna för individer med inkomst av annat förvärvsarbete (t.ex. egenföretagare) eller för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program behöver ses över eftersom arbetsgruppens förslag medför att det kommer att uppstå skillnad i skyddet mot inkomstbortfall till följd av karens mellan olika grupper av individer.

Förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA) innehåller bestämmelser om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Idag regleras det allmänna högriskskyddet (karenstaket) direkt i 4 kap. 3 § andra stycket andra meningen FEA medan det särskilda högriskskyddet (högriskskyddet) regleras genom att det i 4 kap. 3 § första stycket tredje meningen FEA hänvisas till bestämmelserna om sådant skydd i socialförsäkringsbalken och sjuklönelagen. Den nuvarande systematiken innebär att arbetsgruppens förslag om utökat högriskskydd även kommer att gälla för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program medan förslaget om karenstak inte kommer göra det. Reglerna om karenstak i 4 kap. 3 § FEA kommer därmed inte längre att överensstämja med motsvarande regler i socialförsäkringsbalken och sjuklönelagen. Försäkringskassan bedömer att det kommer att finnas en risk för att de enskilda som är anvisade till arbetsmarknadspolitiska program kommer att ha svårt att förstå skillnaden mellan reglerna om karenstak när de är sjuka och erhåller sjukpenning i förhållande till när de är sjuka och erhåller aktivitetsstöd.

Försäkringskassan vill även framhålla att myndigheten ser fördelar med att behålla den systematik som bestämmelserna i FEA har idag, det vill säga att karenstaket regleras separat och inte genom en hänvisning till motsvarande regler i socialförsäkringsbalken och sjuklönelagen. Försäkringskassan vill även uppmärksamma regeringen på att den grupp av individer som omfattas av bestämmelserna i FEA inte omfattas av undantaget från karens när det gäller beslut om högriskskydd vid transplantation enligt 27 kap. 42 § SFB och 13 § andra stycket SjLL. Detta eftersom bestämmelsen i 4 kap. 3 § FEA inte har någon hänvisning till dessa bestämmelser. I promemorian verkar arbetsgruppen felaktigt ha utgått från att det som gäller enligt reglerna i SFB och SjLL även gäller för deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

### **13.5 Sekretess, tystnadsplikt och integritetsskydd**

I det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver avsnittet ses över och justeras utifrån att det har införts ett nytt kapitel i 114 kap. SFB och att det finns en ny förordning (2024:14) om behandling av personuppgifter vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Flera av de materiella bestämmelserna som nämns i avsnittet har fått nya paragrafnummer.

Försäkringskassan anser vidare att skrivningar om socialförsäkringsdatabasen kan tas bort då uttrycket har utmönstrats ur dataskyddsregleringen på socialförsäkringsområdet (prop. 2023/24:29 s. 28).

## **14. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Försäkringskassan motsätter sig den föreslagna ikraftträdandetidpunkten. Arbetsgruppens förslag innebär att Försäkringskassan behöver utöka myndighetens personella resurser och utveckla IT-system. Med anledning av Försäkringskassans mycket ansträngda ekonomiska läge kan myndigheten inte påbörja rekrytering eller IT-utveckling förrän reformen är beslutad och Försäkringskassan har tillförts finansiering för detta. Försäkringskassans ekonomiska situation innebär att vi genomför omfattande neddragningar och kommer inte att kunna genomföra nya uppdrag av detta slag på lång

tid. Mot denna bakgrund kan de i promemorian föreslagna författningsändringarna inte träda i kraft den 1 januari 2025.

## 15. Konsekvensanalys

### 15.4 Konsekvenser för Försäkringskassan

Försäkringskassan delar arbetsgruppens slutsats att förslaget om att ersätta det nuvarande allmänna högriskskyddet med ett karenstak enbart innebär marginellt ökade kostnader för införande och justering av kontroller i handläggningssystem.

Försäkringskassan delar även arbetsgruppens bedömning att de förslag som gäller det nuvarande särskilda högriskskyddet kommer att medföra ökade handläggningskostnader för Försäkringskassan, dels för handläggning av ansökningar om högriskskydd dels för handläggning av sjukpenninganspråk (inklusive fastställande av SGI) för individer med högriskskydd.

Försäkringskassan har gjort preliminära kostnadsberäkningar utifrån de förslag som arbetsgruppen har lagt fram i promemorian. I kostnadsberäkningarna har Försäkringskassan utgått från den ökning av antalet ansökningsärenden med 50, 100 och 200 procent som arbetsgruppen har redogjort för i tabell 15.3 i promemorian. Det ökade inflödet av antalet ansökningar om högriskskydd innebär emellertid, enligt Försäkringskassans preliminära bedömning, inte någon kostnadsökning. Försäkringskassan bedömer att kostnaderna för handläggning av arbetsgivarens ansökningar om ersättning för sjuklönekostnader enligt 16 § SjLL kommer att minska i motsvarande mån som kostnaderna för handläggning av ansökningar om högriskskydd ökar.

När det gäller arbetsgruppens förslag att det är Försäkringskassan som ska betala ut sjukpenning från första dagen i en sjukperiod för personer som beviljats högriskskydd har Försäkringskassan utgått från arbetsgruppens beräkning att cirka 18 000—36 000 personer kan komma att omfattas av högriskskydd med de nya reglerna. Försäkringskassan har uppskattat att dessa personer i snitt har sju sjukfall per år och att fem av dessa är sådana sjukfall som varar kortare tid än 14 dagar vilket innebär att Försäkringskassan inte hanterar dessa idag. Utifrån dessa preliminära uppskattningar har Försäkringskassan beräknat att förändringen kommer att kräva ytterligare 67,5—120 årsarbetare, vilket innebär en ökad handläggningskostnad om 60,4—108,2 miljoner kronor per år.

Förslaget att förändra administrationen av högriskskyddet innebär även att Försäkringskassan behöver anpassa arbetsgivaranmälan så att arbetsgivare kan anmäla arbetstagare som beviljats högriskskydd från dag ett. Dessa utvecklingskostnader uppskattas preliminärt till 7,6 miljoner kronor.

Både de föreslagna förändringarna av karenstaket och högriskskyddet innebär kostnader för Försäkringskassan för att uppdatera vägledning, handläggarstöd, information på myndighetens webbplats samt för att utbilda personalen om det nya regelverket. Dessutom föreslår arbetsgruppen att Försäkringskassan ska ansvara för genomförandet av informationsinsatser. Försäkringskassans preliminära beräkning är att dessa kostnader kommer att uppgå till 10 miljoner kronor.

Mot bakgrund av ovan beskrivna ökade kostnader uppskattar Försäkringskassan att myndigheten behöver ytterligare medel för att täcka tillkommande förvaltningskostnader. Enligt försäkringskassans preliminära beräkningar uppskattas dessa kostnader till totalt 12 miljoner kronor för år 2024 och 63–111 miljoner kronor från och med år 2025. Se tabeller nedan.

**Lägsta kostnad****Tabell Förvaltningskostnader i miljontals kronor**<sup>1)</sup>

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Summa
Införande	12	0	0	0	0	0	0	0	12
Nedskrivningar	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Avskrivningar	0	1	1	1	1	1	0	0	6
Räntor	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>S:a Införandekostnader</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>18</b>
Handläggning	0	60	60	60	60	60	60	60	423
Övrigt	0	1	1	1	1	1	1	1	8
<b>S:a Löpande kostnader</b>	<b>0</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	<b>431</b>
<b>Total summa</b>	<b>12</b>	<b>63</b>	<b>63</b>	<b>63</b>	<b>63</b>	<b>63</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	<b>449</b>

<sup>1)</sup> 2023 års prisnivå**Högsta kostnad****Tabell Förvaltningskostnader i miljontals kronor**<sup>1)</sup>

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Summa
Införande	12	0	0	0	0	0	0	0	12
Nedskrivningar	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Avskrivningar	0	1	1	1	1	1	0	0	6
Räntor	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>S:a Införandekostnader</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>18</b>
Handläggning	0	108	108	108	108	108	108	108	757
Övrigt	0	1	1	1	1	1	1	1	8
<b>S:a Löpande kostnader</b>	<b>0</b>	<b>109</b>	<b>109</b>	<b>109</b>	<b>109</b>	<b>109</b>	<b>110</b>	<b>109</b>	<b>765</b>
<b>Total summa</b>	<b>12</b>	<b>111</b>	<b>111</b>	<b>111</b>	<b>111</b>	<b>111</b>	<b>110</b>	<b>109</b>	<b>783</b>

<sup>1)</sup> 2023 års prisnivå

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Marie Axelsson samt rättsliga experten Camilla Mundt, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Camilla Mundt