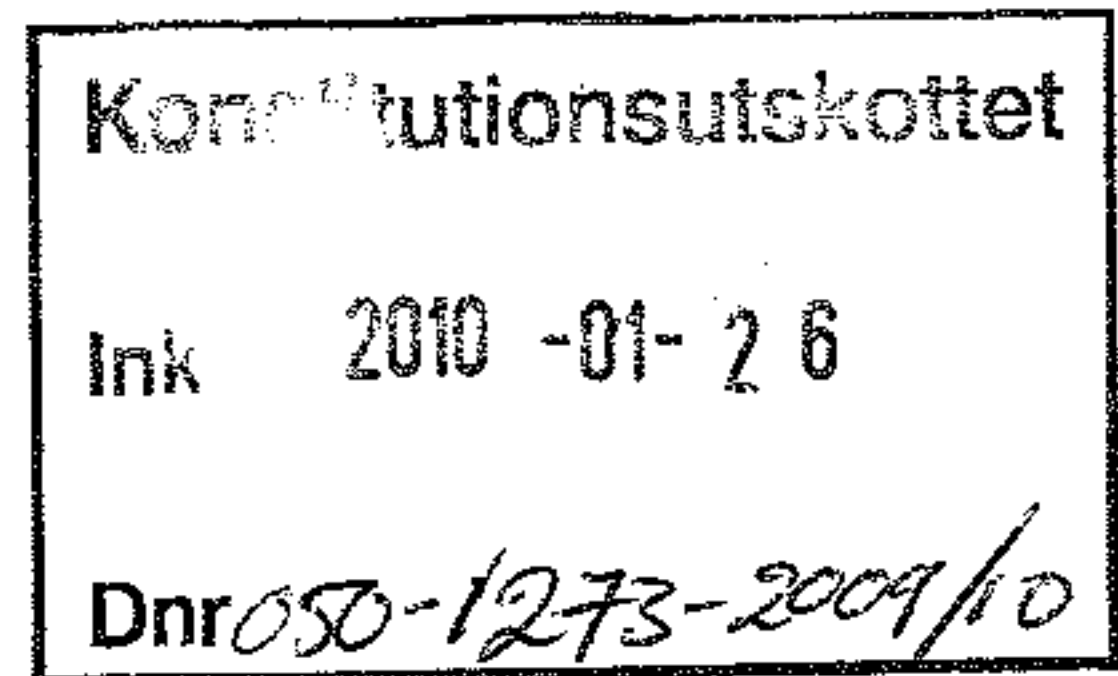


VERONICA PALM
Riksdagsledamot (s)
GUNVOR GERICSON
Riksdagsledamot (mp)
LISELOTTE OLSSON
Riksdagsledamot (v)



Stockholm 2010-01-26

Begäran om granskning av regeringens och statsrådet Christina Husmark-Perssons hantering av förändringar i sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring.

Inledning

Den senaste månadens debatt kring regeringens hantering av dem som utförsäkras ur sjukförsäkringen har väl inte undgått någon. Ur politisk synvinkel har den borgerliga regeringen självklart rätten att vidta vilka åtgärder man vill, oavsett konsekvenser för enskilda, i syfte att genomföra en borte gräns i sjukförsäkringen. Men det sätt som regeringen har hanterat frågan på väcker många frågor ur rent konstitutionell synvinkel. För oss som undertecknar denna anmälan står det rätt klart att regeringen i sitt arbete valt att bortse från varningssignalerna från berörda myndigheter, bortse från behovet av finansiering av sina förslag och genom en märklig tidsplanering försvårat hanteringen för riksdagen. Denna planering, eller om det är fråga om passivitet, har yttrat sig i en oförmåga att i tid ta fram förslag, skapar en rättsosäkerhet för enskilda som inte i förväg kan bedöma de ekonomiska och juridiska konsekvenserna av sitt handlande. Regeringen har heller inte förmått att lösa de problem som Försäkringskassan dragit med under flera års tid och det finns därför anledning att ifrågasätta om styrningen av myndigheten varit adekvat från regeringens sida. I det följande utvecklar vi våra tankegångar kring de olika delarna i vår anmälan.

Beredningen

Regeringen har haft ett och ett halvt år på sig att utreda konsekvenser och vidta åtgärder

Förändringarna i sjukförsäkringen som lett fram till den nuvarande situationen började gälla den 1 juli 2008. Redan i samband med att beslutet om den förändringen togs var regeringen medvetna om att flera av de statliga myndigheterna varnade för, att om inga åtgärder vidtogs, det den 1 januari 2010 skulle bli ett stort antal utförsäkrade som inte hade möjlighet att arbeta eller söka arbete men som inte var berättigade till sjukpenning. De skulle bli socialbidragstagare hos sin hemkommun om inget gjordes. I mars 2009 lovade regeringen att i god tid ha åtgärder på plats för att motverka detta.¹

Regeringen gjorde en departementsskrivelse i frågan (Ds 2009:45) där huvudförslaget till lösning av problematiken var att återföra dessa personer till arbetslöshetsförsäkringen. I budgetpropositionen 2009/10:1 som avlämnades till riksdagen den 21 september 2009 aviserade regeringen en särproposition senare under

¹ Socialförsäkringsministern i interpellationsdebatt i riksdagen 2009-03-10

hösten 2009 i syfte att låta de ca 50 000 som annars skulle slängas ut ur sjukförsäkringen att kunna få statlig ersättning via arbetslöshetsförsäkringen. Detta för att lösa en del av de problem som regeringens eget förslag skapat ett och ett halvt år tidigare. Ett stort problem var dock att de nya förslagen förutsatte att enskilda som berördes för att inte riskera ekonomiska förluster var tvungna att agera innan det ens fanns ett konkret förslag och än mindre beslut att förhålla sig till.

Efter budgetpropositionen följde så en särproposition med i huvudsak samma innehåll som i budgetpropositionen, dock med några väsentliga skillnader t ex vad avser tidpunkter. Tiden mellan beslut i riksdagen och genomförande var extremt kort, ca en månad, och blev ytterligare förkortad när regeringen via sina partikamrater i riksdagen tog initiativ till ytterligare förändringar av lagen. Lagförslagen i propositionen kom först en dryg månad innan de skulle börja gälla men ställde krav på att enskilda skulle agera minst tre månader innan lagen trädde i kraft för att inte riskera att förlora ekonomiskt på förslagen. Detta i en fråga där regeringen haft ett och ett halvt år på sig att agera. Vi vill starkt ifrågasätta om regeringen i och med detta har klarat av att leva upp till att "i god tid" återkomma till riksdagen med förslag. Ansvarig för detta är i första hand socialförsäkringsminister Christina Husmark-Persson, men även statsministern har ett ansvar för hur arbetet på myndigheten regeringskansliet bedrivs. Frågan är då varför regeringen väntat så länge med att göra nödvändiga analyser för att få ett tillräckligt underlag för ett lagförslag.

Remissvaren

Grunden till den nuvarande situationen är beslutet om förändringar i sjukförsäkringen våren 2008. Vad gäller det beslutet skrev Försäkringskassan redan i februari 2008 i sitt remissvar:

*"Vid en så omfattande reform som förslagen innebär är det viktigt att det görs ordentliga konsekvensanalyser så att alla berörda kan förbereda sig och ha förutsättningar att möta de krav som regelförändringarna innebär. De områden Försäkringskassan anser är särskilt viktiga att analysera är konsekvenserna för den enskilde, för Försäkringskassans administration och för övriga aktörer i sjukskrivningsprocessen: arbetsgivarna, hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och kommunerna. Även de ekonomiska konsekvenserna för sjukförsäkringen och för samhället i stort är självfallet av största intresse. Försäkringskassan noterar att förslagen saknar mer djupgående konsekvenskalkyler i dessa avseenden."*²

Även andra remissinstanser har på liknande sätt varnat för att regeringens förslag inte är tillräckligt genomtänkta och konsekvenserna av dem inte tillräckligt utredda. Ett antal remissinstanser har också haft invändningar mot förslagen i den senaste propen t.ex. TCO, SKL, Statens folkhälsoinstitut, Samhall och Försäkringskassan.³ Trots detta hävdade ansvarig minister Christina Husmark-Persson i SvTs Agenda den 6 december

² Försäkringskassans yttrande över promemoriorna "Införande av en rehabiliteringskedja" och "Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning, dnr 60580-2007 och 60806-2007, 11 februari 2008

³ <http://www.expressen.se/Nyheter/1.1805904/ministern-sprider-felaktiga-uppgifter>

2009 att ”när vi skickat ut detta på remiss till många tunga remissinstanser har ingen poängterat att detta kunde få de här orimliga konsekvenserna”.

Om en beredning av regeringsärenden ska fylla något annat än en formell funktion måste regeringen ta de synpunkter som kommer på allvar. Uttalandet i SvT tyder närmast på att ansvarig minister inte ens läst eller förstått remisserna. Ansvar för att en tillräcklig beredning sker ligger i detta fall hos socialförsäkringsminister Christina Husmark-Persson. Frågorna är då i vilken utsträckning regeringen under tiden februari 2008 till november 2009 har gjort nödvändiga analyser för att få ett tillräckligt underlag av vilka konsekvenser förslagen får samt vilken påverkan de remissvar som inkommit haft på lagförslagen.

Finansiering

Riksdagen har beslutat att höja anslaget för ersättningarna till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd med 2 002 miljoner kronor 2010.⁴ Själva utbetalningarna av aktivitetsstöd sker via Försäkringskassan och ska därför finansieras via Försäkringskassans förvaltningsanslag, som inte räknats upp.

Försäkringskassan har inte haft tillräckliga förvaltningsanslag under 2008 och 2009 för att klara sitt uppdrag. Det har behövts ständiga panikåtgärder i form av tilläggsanslag, ianspråktagande av anslagssparande och sparpaket för att söka nå balans mellan ekonomi och verksamhet på Försäkringskassan. För år 2010 sker nu en minskning av anslaget med ca 250 miljoner jämfört med beräknat utfall 2009.⁵ Anslagssparandet är numera negativt. Vilka förutsättningar ger regeringen nu Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan för att klara de nya uppdragen? Hur ska Försäkringskassan med krympande anslag kunna möta de ökade kraven?

Regeringen har inte presenterat något förslag till tilläggsbudget för att klara de extra åtaganden som riksdagen beslutat om efter det av regeringen beställda utskottsinitiativet. Finns det anvisningar om hur myndigheterna ska klara riksdagens beslut i det regleringsbrev som regeringen skriver inför verksamheten 2010?

Så sent som den 21 december 2009 kom ett nytt regeringsbeslut om att den sjukpenninggrundande inkomsten ska vara det som den nya ersättning för de utförsäkrade som flyttas till a-kassan ska baseras på, vilket skulle innebära att de flesta får mer i ersättning. I riksdagsbeslutet från 9 december 2009 ska det som huvudregel vara inkomsten från den tidigare anställningen som gäller. Frågorna är dels på vilken laglig grund regeringen fattat sitt beslut dels hur det ska finansieras?

Styrning

Redan förra året granskade konstitutionsutskottet hur Christina Husmark-Persson styr Försäkringskassan. Ärendet då gällde hur Försäkringskassan tolkat de förändringar i

⁴ BP 2009/10:1, UO 13 avsnitt 3.6.2, sid. 57

⁵ BP 2009/10:1, UO 10 avsnitt 2.9.7, sid. 43

sjukförsäkringen som infördes sommaren 2008, där ministern via medierna hade synpunkter på detta. Resultatet av granskningen är inte klart. Nu har Husmark-Persson ytterligare en gång försökt förklara problemen med regeringens förslag att det handlar om Försäkringskassan och deras lagtolkning. Så här går uttalandena i ansvarsfrågan i medierna

”En rad specialistläkare slog på onsdagen larm på DN debatt. Enligt läkarna tvingar det nya systemet ut svårt sjuka cancerpatienter från sjukförsäkringen på arbetsmarknaden. Socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson säger dock att regeringen är glasklar i frågan – så ska det inte vara. Nu ger hon Försäkringskassan i uppdrag att se över hur reglerna tillämpas.

- Min uppfattning är att är man svårt sjuk och inte har arbetsförmåga så ska man inte prövas mot hela arbetsmarknaden. Med anledning av detta vill jag säga två saker. Jag kommer att ge ett uppdrag till Försäkringskassan att göra en analys av hur domstolarnas utslag stämmer överens med de tillämpningsföreskrifter som Försäkringskassan skriver utifrån lagstiftningens intentioner, säger Cristina Husmark Pehrsson till DN.se.”⁶

”Försäkringskassans personal kände sig kränkt av Cristina Husmark Pehrsson. Nu säger ministern: - Om de känner att jag har sagt eller gjort något som föranleder en ursäkt så får de den.

Personalen på försäkringskassan har krävt en ursäkt från socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson i bråket om sjukförsäkringen.

- Vi blir utpekade som de som jagar de sjuka, men vi tycker att det är regeringen som ställer de här kraven.

- Människor här känner att de blir kränkta i sin yrkesheder, säger Siv Norlin, ST-facketts ordförande på försäkringskassan till SvD.” Nu svarar Cristina Husmark Pehrsson på kravet.

- Försäkringskassans personal gör ett bra och viktigt arbete. Om de känner att jag har sagt eller gjort något som föranleder en ursäkt så får de den, säger Cristina Husmark Pehrsson enligt TT.

7

Redan i juli 2008 fanns det således enligt regeringen problem med hur Försäkringskassan tolkat lagen. Varför har detta inte kunnat redas ut under mellantiden? Vad står i regleringsbrev? Hur har de nya lagstiftningsförslagen tagit hänsyn till de tidigare problemen med tolkning? Här bär socialförsäkringsministern ett stort ansvar för att lagförslagen blir tydliga så att den avsedda effekten med dem uppfylls.

Även Riksrevisionen har granskat Försäkringskassan och pekat på problem med finansiering och styrning.

”Riksrevisionen har granskat om Försäkringskassan har tillgång till underlag av tillräcklig kvalitet vid beslut om sjukpenning. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Beslut om sjukpenning – har Försäkringskassan tillräckliga underlag? (RiR 2009:7).

⁶ DN.se, 2 december 2009.

⁷ Expressen, 9 december 2009.

Riksrevisionens granskning visar att det i en stor andel av de granskade underlagen i sjukpenningärenden saknas information som borde finnas inför beslut om rätt till sjukpenning. Dels saknar underlagen ofta obligatoriska uppgifter, dels är uppgifterna många gånger inte av tillräcklig kvalitet. I 73 procent av de granskade ärendena är en eller flera av de sju obligatoriska uppgifterna i de medicinska underlagen otillräckliga.

Styrelsen anser att de brister som framkommit i granskningen är av särskilt allvarlig art. Bristerna innebär sämre förutsättningar för korrekta och rättssäkra sjukpenningbeslut. Risker ökar för att personer som har rätt till sjukpenning inte blir beviljade sådan, medan personer som inte har rätt till sjukpenning ändå får det. Styrelsen föreslår därför att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till en översyn av Försäkringskassans hantering av underlag inför beslut om sjukpenning.”⁸

Brister i bedömningen hos Försäkringskassan kan självklart bero på flera saker, men som ytterst ansvarig bör regeringens roll i att skapa tillräckliga förutsättningar för kassan att göra sitt jobb granskas.

Försäkringskassan själva har också påpekat detta för regeringen sommaren 2009.

”Försäkringskassan har inledningsvis konstaterat att det enligt myndighetens uppfattning finns två underliggande orsaker till de under 2008 akuta problemen som delvis hänger samman. Den ena avser brister i ledningen och styrningen och kontrollen för vilka Försäkringskassan självständigt bär det fulla ansvaret.

... Det andra problemet avser en strukturell underfinansiering av Försäkringskassans administration som kommit att hanteras med återkommande tilläggsfinansiering genom särskilda årliga medel på anslaget, tillfälligt utökade krediter eller tilläggsanslag. Den ryckighet i planeringsförutsättningarna som detta förfarande fört med sig medför effektivitetsproblem och skapar styrningsproblem för både regeringen och myndighetens styrelse och ledning som leder såväl till att budgetdisciplinen successivt försvagas som att ökade utgifter och onödiga kvalitetsproblem uppstår.”⁹

På vilket sätt har regeringen tagit hänsyn till de av Riksrevisionen och Försäkringskassan framförda synpunkterna i samband med de lagförslag som bereddes i regeringskansliet kring de utförsäkrade? Hur kan ”sämre förutsättningar för korrekta och rättssäkra sjukpenningbeslut” och ”en strukturell underfinansiering” lösas med att anslaget minskas med ca 250 miljoner kronor samtidigt som fler uppgifter förs till Försäkringskassan?

Juridiska konsekvenser för enskilda

Försäkringskassan har använt sig av ett informationsblad med regeringskansliets logotype på när man informerat allmänheten. Bladet är odaterat, saknar ansvarig handläggare och diarienummer. Det innehåller felaktigheter i förhållande till slutligt

⁸ 2009/10:RRS 4, sammanfattningen.

⁹ Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag, dnr 42291-2009, sid. 12

förslag i form av datumangivelser, en mängd reservationer och oklarheter i form av diffust beskrivna undantag enligt citaten nedan.

”För att kunna uppfylla ett medlemsvillkor på tre månader måste de återinträda i en arbetslöshetskassa under perioden mellan den 1 oktober 2009 och den 31 december 2010.”¹⁰

I den av riksdagen antagna lagen finns andra datum angivna.

”Beroende av vad som framkommer av remissinstansernas svar kan arbetsgruppens förslag komma att justeras.”¹¹

”Under de tre första månaderna efter det att sjukersättningen eller aktivitetsersättningen har upphört kan dock inte sjukpenning betalas ut till den del en person har haft sjuk- eller aktivitetsersättning. Undantag görs dock för vissa svårare sjukdomstillstånd”¹²

”Om arbetsgivaren medger tjänstledighet bör, under vissa förutsättningar, en person kunna delta i introduktionsprogrammet och andra arbetsmarknadspolitiska program och uppbära aktivitetsstöd med samma belopp som skulle ha lämnats som arbetslöshetsersättning.”¹³

Här talas om att ”justera förslag”, ”undantag för vissa grupper” och ”under vissa förutsättningar”. Detta är oacceptabelt i ett sammanhang där man begär att den enskilde ska agera för att inte riskera att lida ekonomisk skada. Då de förändringar som aviseras kan få en extremt stor påverkan på enskilda individers livssituation bör det också vara väl dokumenterat vem som står bakom given information. Det skapas genom detta blad en rättsosäkerhet för enskilda sjukskrivna.

En grundläggande förutsättning i ett rättssamhälle är att man i förväg ska kunna bedöma de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande. I detta ärende förvandlas rättsäkerheten till ett lotteri där den enskilde får hoppas att han/hon agerat optimalt för att kunna få sin rätt till ersättning i slutändan. De som inte anmält sig före 1/1 blir utanför systemet. Samma datum som lagen ska träda i kraft och prövning av rättsfall som ska visa hur domstolarna uttolkar lagen kan inledas. Situationen för de som då valt ”fel” i förhållande till tolkningen är att de har ingen chans att rätta till sina beslut.

Ansvar för enskilda började flyttas från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen innan Riksdagen tagit sitt beslut, allt för att minska olägenheter för enskilda av regeringens agerande. Självklart är det lovvärt att myndigheterna vill begränsa skadan av regeringens agerande så långt möjligt. Det känns dock mycket tveksamt ur ett juridiskt perspektiv att myndigheterna tvingas agera utan stöd i vare sig lag eller förordning.

Vi vill mot bakgrund av detta att konstitutionsutskottet granskar regeringens handläggning av dessa ärenden mot bakgrund av de bestämmelser som finns i regeringsformen om beredning av ärenden, finansiering och styrning av myndigheter.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Odaterad skrivelse från regeringen som FK använt som informationsmaterial till personer som omfattas av förslagen.

¹² Ibid

¹³ Ibid

Dessutom bör konstitutionsutskottet pröva lämpligheten i regeringens agerande med avseende på allmänhetens möjligheter att på ett rimligt sätt kunna anpassa sitt handlande till regeringens förslag. I samband med utskottets granskning vill vi också att utskottet i granskningen gör en bedömning av utfallet av framför allt finansieringen av besluten.



Veronica Palm



Gunvor G Ericson



LiseLotte Olsson