

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-05-09

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, regeringsrådet Marianne Eliason, justitierådet Severin Blomstrand.

Riksdagens finansutskott har den 29 april 2003 beslutat inhämta Lagrådets yttrande över det i proposition 2002/03:100 framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1047) om sjuklön.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Henrik Jansson och ämnessakkunnige Jan Stockhaus.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Den föreslagna förlängningen av sjuklöneperioden från 14 till 21 dagar genomförs lagtekniskt enkelt genom ändring av antalet kalenderdagar i lagens 7 §. I fråga om den övergångsbestämmelse som anknyter till denna ändring (punkt 2) bör enligt Lagrådets mening vara att föredra en formulering som knyter an till att det är sjuklöneperioden och inte sjukperioden som lagändringen avser. En sådan formulering valdes när sjuklöneperioden senast förlängdes (se SFS 1996:1362) och föreslogs också av den s.k. HpH-utredningen (lagförslag 3 i SOU 2002:5). Lagrådet lämnar i det följande ett samlat förslag beträffande övergångsreglerna.

I propositionens motiv för att förlänga sjuklöneperioden nämns att förslaget innebär att kollektivavtalsbaserad ersättning som kan utges utöver sjukpenning kan påverkas av nu gällande kollektivavtal samt

att regeringen förutsätter att avtalen anpassas till den utökade sjuklöneperioden. Lagrådet vill för fullständighetens skull erinra om att en liknande inställning till frågan om lagstiftningsåtgärdens inverkan på avtalsreglerad sjukersättning redovisades i samband med att beslut fattades om förlängning av sjuklöneperioden från 14 till 28 dagar per den 1 januari 1997 och att det därefter uppstod tvist kring rätten att få den avtalsreglerade ersättningen utbetald fortsättningsvis under den utsträckta sjuklöneperioden (jfr prop. 1997/98:1, utgiftsområde 10 s.14). Problemet kvarstod och bidrog till att sjuklöneperioden redan per den 1 april 1998 ändrades tillbaka till ursprungliga 14 dagar. Det undandrar sig Lagrådets bedömning huruvida risk finns för motsvarande komplikationer som följd av den nu tillämnade förlängningen. En faktor att notera i sammanhanget är dock att den tid som står till buds för anpassning av kollektivavtalen, om man räknar tiden från riksdagsbeslut och promulgering av lagändringen fram till föreslagen tidpunkt för ikraftträdande, den 1 juli innevarande år, blir mycket kort.

Förslaget om sjuklöneperioden är kombinerat med förslag om ändrad ordning för skydd mot höga sjuklönekostnader för arbetsgivare med begränsat antal anställda. Den nuvarande frivilliga s.k. småföretagarförsäkringen avses bli ersatt av vad som i motiven benämns ett "obligatoriskt" högkostnadsskydd. Eftersom den nya ersättningsordningen bygger på att arbetsgivaren ansöker om ersättning synes den dock inte böra betecknas som ett obligatorium. Det nya systemet föreslås lagtekniskt infört genom att sjuklönelagens 17 § ändras och två nya paragrafer, 17 a och 17 b §§, infogas i lagen. Lagrådet konstaterar att det därutöver – i linje med vad HpH-utredningen föreslog – krävs att rubriken närmast före 17 § samt 25 och 28 §§ ändras, eftersom det på dessa ställen talas om försäkring med hänsyftning på småföretagarförsäkringen. Vidare bör ändringar göras i handläggnings- och överklaganderegleringen i 25, 26 och 28 §§, eftersom det

som där sägs om ärenden enligt 17 § med hänsyn till det föreslagna innehållet i 17 – 17 b §§ i stället bör avse ärenden enligt 17 a §.

Det föreslagna systemet med högkostnadsskydd skall enligt motiveringen införas i sjukförsäkringen. Lagförslaget ger emellertid inte klart uttryck för detta. Enbart det förhållandet att frågor om arbetsgivares rätt till ersättning för sjuklönekostnader enligt 17 – 17 b §§ anges skola handläggas och avgöras av allmän försäkringskassa utsäger inte något om hur denna nya typ av ersättning skall finansieras. Ett förtydligande är påkallat och synes lämpligen kunna fogas in i 17 a § efter modell av regleringen i 16 § första stycket vid särskilt högriskskydd.

Ett krav som ställs enligt 17 a § för att en arbetsgivare skall få ersättning från försäkringskassan är att dennes totala kostnader för sjuklön enligt 6 § överstiger 90 procent av den procentuellt beräknade genomsnittliga sjuklönekostnaden för samtliga arbetsgivare. Av lagtextens uttryck ”totala kostnader för sjuklön” skall enligt motiveringen följa att även socialavgifter, allmän löneavgift och särskild löneskatt skall ersättas. Lagrådet anser att viss risk kan finnas för att uttrycket uppfattas så, att också avtalsgrundade sociala avgifter skulle inbegripas (jfr motsvarande frågeställning i rättsfallet RÅ 1998 ref. 38, som gällde tillämpning av 16 § med dess lydelse ”kostnader för sjuklönenligt denna lag”). Med hänsyn härtill bör i stället de ifrågavarande lagstadgade avgifterna och löneskatten omnämnas i lagtexten.

Lagrådet anser vidare att orden ”procentuellt beräknade” som bestämning till genomsnittliga sjuklönekostnader för samtliga arbetsgivare inte är klargörande utan bör kunna avvaras i lagtexten. En precisering som däremot synes behövlig är huruvida jämförelsen mellan å ena sidan en ersättningssökande arbetsgivares sjuklönekostnader

och å andra sidan den genomsnittliga sjuklönekostnaden för samtliga arbetsgivare skall ske på kalenderårsbasis eller för annan tidsperiod. Lagrådet utgår från att kalenderår avses och förordar att detta framgår av paragrafen.

Ytterligare en jämkning bör företas i 17 a § genom omformulering av den hänvisning som görs till andra stycket och 17 b §, vars bestämmelser enbart innefattar begränsningar i förhållande till första stycket.

Mot bakgrund av det anförda och med vissa redaktionella ändringar i övrigt föreslår Lagrådet att 17 a § ges följande lydelse.

” En arbetsgivare som avses i 17 § och vars kostnader för sjuklön enligt 6 §, inklusive därpå belöpande avgifter och skatt som sägs i 17 §, under ett kalenderår överstiger 90 procent av den genomsnittliga årliga sjuklönekostnaden för samtliga arbetsgivare, erhåller efter ansökan hos den allmänna försäkringskassan ersättning från sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för överskjutande del av sjuklönekostnaden, dock med begränsningar som följer av andra stycket, 17 b § och föreskrifter som meddelas med stöd av sistnämnda paragraf.

Ersättning lämnas inte för arbetsgivarens kostnader för sjuklön till arbetstagare för vilka beslut enligt 13 § gäller.”

I fråga om 17 b § bör, särskilt som konsekvens av en omformulering av den tidigare berörda hänvisningen i 17 a §, det föreslagna första stycket utgå. Bestämmelsen i stycket utsäger inte något annat än vad som redan framgår av 17 a §.

Det behov av kompletteringar av propositionens lagförslag som

Lagrådet berört i det föregående bör tillgodoses enligt följande. Rubriken närmast före 17 § bör ges lydelsen "Ersättning för vissa kostnader för sjuklön". I 25 § andra stycket bör "ärenden om försäkring enligt 17 §" ersättas med "ärenden om ersättning enligt 17 a §". I 25 § tredje stycket, 26 § och 28 § första stycket bör hänvisningen till 17 § bytas ut mot en hänvisning till 17 a §. I 28 § andra stycket bör texten "beslut enligt 17 §, om beslutet innebär att arbetsgivaren inte får teckna försäkring" utgå och i stället 17 a § infogas i den närmast föregående uppräkningsdelen av lagrum.

Beträffande lagstiftningens ikraftträdande innebär förslaget en uppdelning så att ändringen avseende sjuklöneperioden träder i kraft den 1 juli 2003, medan föreskrifterna om det nya systemet för ersättning för sjuklönekostnader träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Som förklaring till att tiden för ikraftträdande i den senare delen inte fastlagts anförs i motiveringen att dessa bestämmelser troligen inte kan träda i kraft den 1 juli utan först senare på grund av att det nya ersättningssystemet aktualiserar frågan om förhållandet till EG:s regler om statligt stöd till näringslivet samt att anmälan skall göras till kommissionen i enlighet med EG-fördragets artikel 88.3. Under fördragningen inför Lagrådet har upplysts att sådan anmälan numera har gjorts. I propositionen sägs ytterligare att det inte kan uteslutas att kommissionens prövning leder till att de föreslagna reglerna om högkostnadsskyddet måste modifieras i något avseende och att det därför föreslås ett bemyndigande i 17 b § för regeringen att föreskriva de begränsningar i rätten till ersättning för sjuklönekostnader som kan följa av EG-fördragets regler om statligt stöd.

Med hänsyn till vad sålunda redovisats framstår det i nuläget som osäkert vilken närmare innebörd och vilka konsekvenser som det föreliggande förslaget, inbegripet förlängningen av sjuklöneperioden, får. Detta gäller särskilt för dem som avses kunna bli omfattade av

den nya ordningen för kostnadsersättning. Osäkerheten i dessa hänseenden gör att Lagrådet ifrågasätter om den tillämnade uppdelningen av ikraftträdandet är försvarbar. Med de utgångspunkter Lagrådet har för sin granskning blir slutsatsen att lagstiftningsärendets beredning bör fullföljas genom att resultatet av den inledda anmälningsproceduren avvaktas och därmed klarhet nås i frågan i vad mån det är möjligt att genomföra det avsedda ersättningssystemet. Detta borde kunna leda till ett lagförslag med en samlad men något framskjuten tidpunkt för ikraftträdandet. Vad Lagrådet i det föregående nämnt om eventuella problem med anpassning av avtal på arbetsmarknaden till den förlängda sjuklöneperioden talar i samma riktning beträffande ikraftträdandet.

För det fall den föreslagna regleringen av ikraftträdandet ändå nu införs förordar Lagrådet att övergångsbestämmelserna jämkas redaktionellt och, såvitt gäller punkt 5, byggs ut med beaktande av tillkommande ändringar i 25, 26 och 28 §§. Övergångsbestämmelserna kan därvid ges följande lydelse.

”2. Den nya lydelsen av 7 § tillämpas i fråga om sjuklöneperiod som påbörjas efter utgången av juni månad 2003.

3. När den nya lydelsen av 17 § och nya 17 a och 17 b §§ träder i kraft tillämpas de i fråga om sjuklönekostnader som gäller sjuklöneperiod som påbörjas efter utgången av juni månad 2003.

4. Vid tillämpning av 17 § i dess nya lydelse och av nya 17 a och 17 b §§ med avseende på tid under år 2003 beaktas arbetsgivarens sammanlagda lönekostnader och sjuklönekostnader liksom den genomsnittliga sjuklönekostnaden för tiden från och med den 1 juli 2003 till utgången av december 2003. De sammanlagda lönekostnaderna skall därvid multipliceras med talet två.

5. Försäkring enligt den äldre lydelsen av 17 § får inte tecknas efter utgången av juni månad 2003. Den äldre lydelsen av 17, 25, 26 och 28 §§ tillämpas fortfarande beträffande försäkringar som tecknats före den 1 juli 2003.”