

HFD 2018 ref. 51

Fråga i mål om sjukpenning hur det ska avgöras om en försäkrad har en sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden (I och II).

27 kap. 48 § socialförsäkringsbalken

I.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 26 juni 2018 följande dom (mål nr 607-17).

Bakgrund

För att en person ska ha rätt till sjukpenning krävs att han eller hon har en sjukdom som sätter ned arbetsförmågan med minst en fjärdedel. Bedömningen av om arbetsförmågan är nedsatt görs i ett första skede mot det ordinarie arbetet, på så sätt att sjukpenning beviljas om den försäkrade inte kan utföra sitt vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder. Efter 90 dagar ska det även beaktas om den försäkrade kan omplaceras hos sin arbetsgivare.

När den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga under 180 dagar vidgas prövningen ytterligare genom att det dessutom som huvudregel ska beaktas om den försäkrade har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Det här målet gäller hur den prövningen ska göras.

I.V. har en artrossjukdom. Hon är anställd på heltid som affärsbiträde och charkuteriansvarig i en livsmedelsaffär. Hennes arbetsuppgifter har så långt det är möjligt anpassats efter sjukdomen. I december 2014 blev hon helt sjukskriven på grund av sina besvär. Hon återgick därefter successivt i arbete och arbetade så småningom halvtid. Hon ansökte om fortsatt halv sjukpenning för perioden den 26 juni–9 september 2015. Hon hade då varit sjukskriven i mer än 180 dagar och hennes arbetsförmåga skulle därför prövas inte endast mot det ordinarie arbetet utan även mot förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Av de läkarintyg som hon bifogade ansökan framgår följande. Samtliga ytterleder på hennes fingrar är förhårdnade och flera av dem är i böjd ställning. Hon har förhårdnader även över flera av de mellersta fingerlederna. Hon har nedsatt kraft i händerna och nedsatt funktion, framför allt när det gäller greppförmåga pekfinger-tumme. Hennes artrossjukdom medför att hon har svårt

med finmotorik och vridande moment. Hon har vidare svårt att arbeta statiskt, att lyfta och att utföra kontorsarbete. Hon har kontinuerlig värk som stör hennes nattsömn och ger en sekundär trötthet samt påverkar humöret, koncentrationen och minnet. Hon behandlas med smärtlindrande läkemedel för att få sova och dagtid tar hon en kombination av värktabletter och inflammationsdämpande medicin. Hon har värk även i andra leder och artrosjukdomen förväntas att förvärras successivt. Den behandlande läkaren hade svårt att tänka sig att hon skulle kunna klara mer än halvtid även i ett annat arbete.

Försäkringskassan avsåg hennes ansökan om sjukpenning. Försäkringskassan ifrågasatte inte hennes besvär utan utgick vid sin bedömning av arbetsförmågan från uppgifterna i de läkarintyg som hon hade gett in. Myndigheten fann att hennes arbetsförmåga var nedsatt med hälften i förhållande till det ordinarie arbetet. Enligt myndigheten visade dock inte det medicinska underlaget att hennes arbetsförmåga var nedsatt med minst en fjärdedel i förhållande till ett fysiskt lättare och rörligt arbete som inte ställer stora krav på finmotorik och styrka i händerna och som inte belastar fingerlederna i samma omfattning som hennes ordinarie arbete. Sådana arbeten bedömdes vara normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Förvaltningsrätten biföll I.V:s överklagande dit och förklarade att hon hade rätt till halv sjukpenning för den aktuella perioden. Förvaltningsrätten bedömde att ett arbete där händerna knappt kan användas ställer krav på anpassning avseende både arbetstempo och arbetsuppgifter och därför inte kan anses utgöra ett förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Kammarrätten upphävde förvaltningsrättens dom och fastställde Försäkringskassans beslut. Kammarrätten bedömde att I.V:s arbetsförmåga sannolikt skulle vara större om kraven på handfunktion inte var lika höga som i hennes ordinarie arbete och att arbeten som inte ställer krav på finmotorik eller god handstyrka får anses vara normalt förekommande arbeten. Den medicinska utredningen beskrev enligt kammarrätten inte någon funktionsnedsättning eller aktivitetsbegränsning i sådana arbeten. Domstolen ansåg inte heller att smärtproblematiken var av den art eller omfattning att den ensam eller tillsammans med funktionsnedsättningen i händerna kunde anses medföra att hennes arbetsförmåga var nedsatt med minst en fjärdedel i förhållande till arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Yrkanden m.m.

I.V. yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och fastställa förvaltningsrättens domslut samt anföra följande.

Avslag på ansökningar om sjukpenning motiveras ofta genom att den försäkrades begränsningar räknas upp varefter det sägs att

den försäkrade klarar av ett normalt förekommande arbete som inte ställer krav på de förmågor som han eller hon saknar. Detta är i princip skenmotiveringar. Av förarbetena framgår att tillämpningen av begreppet normalt förekommande arbete förutsätter att prövningen görs gentemot en existerande typ av arbete. Att det inte på förhand är möjligt att fastställa en uttömmande lista över sådana arbeten innebär inte att en jämförelse inte ska göras mot en viss typ av arbete.

Av förarbetena framgår även att bedömningen ska vara generös. Det är enbart personer som helt klart har en arbetsförmåga som kan utnyttjas på den öppna arbetsmarknaden som inte ska få sjukpenning. Vid oklarhet eller tveksamhet ska personen alltså anses sakna en sådan arbetsförmåga. Arbetsmarknaden har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna med betydligt högre krav på arbetstagarna som följd. Acceptansnivån för att en arbetstagare inte kan prestera fullt ut är mycket begränsad.

Hon har på grund av sin nedsatta funktion i händerna och värkproblematik svårt att tänka sig hur det arbete skulle vara beskaffat som hon trots sina besvär skulle kunna klara av att utföra utan mer än ringa anpassning och i ett normalt arbetstempo.

Försäkringskassan anser att överklagandet ska avslås och anför följande.

Varken lagtext, förarbeten eller praxis ger någon tydlig vägledning när det gäller vilka arbeten som kan bedömas vara normalt förekommande på arbetsmarknaden. Myndighetens bedömning av om en person kan utföra ett normalt förekommande arbete sker mot faktiska arbeten med endast ringa anpassning av arbetsuppgifterna. Arbetsförmågan bedöms dock mot flera olika typer av arbeten och inte mot en enskild yrkesgrupp eller anställning. Arbeten inom en yrkesgrupp kan skilja sig åt i väsentliga avseenden och endast vissa sådana arbeten kan vara lämpliga för den försäkrade. Därför blir det missvisande att hänvisa till ett arbete då det kan finnas flera olika arbeten som kan komma i fråga. Försäkringskassan kan hänvisa till en typ av arbeten som inte kräver vissa saker av en arbetstagare och ett sådant arbete kan exemplifieras men exemplen blir sällan uttömmande. Det finns inte stöd i förarbetena för att göra på något annat sätt och det noteras att även i rättspraxis beskrivs arbetet på detta sätt.

I.V:s ordinarie arbetsuppgifter får anses kräva god handförmåga i en omfattning som är större än i många andra arbeten. Det vidhålls att hon under den aktuella perioden hade arbetsförmåga i arbeten som inte ställer krav på finmotorik eller god handstyrka och att sådana får anses vara normalt förekommande på arbetsmarknaden. Hon har därför inte rätt till sjukpenning.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Frågan i målet är hur det ska avgöras om en försäkrad har en sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Rättslig reglering

I 27 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken anges att en försäkrad har rätt till sjukpenning vid sjukdom som sätter ned hans eller hennes arbetsförmåga med minst en fjärdedel. Vid bedömningen av om den försäkrade är sjuk ska enligt 3 § bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden.

Enligt 27 kap. 46 § första stycket ska det vid bedömningen av om arbetsförmågan är nedsatt beaktas om den försäkrade på grund av sjukdomen inte kan utföra sitt vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder honom eller henne.

Från och med den tidpunkt då den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga under 90 dagar ska det enligt 27 kap. 47 § första stycket även beaktas om han eller hon kan försörja sig efter en omplacering till annat arbete hos arbetsgivaren.

I 27 kap. 48 § första stycket anges att från och med den tidpunkt då den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga under 180 dagar ska dessutom, om det inte finns särskilda skäl mot det eller det i annat fall kan anses oskäligt, beaktas om den försäkrade har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.

Av 27 kap. 49 § första stycket framgår att från och med den tidpunkt då den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga under 365 dagar ska det, om det inte kan anses oskäligt, alltid beaktas om han eller hon har sådan förmåga som avses i 48 §.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Bakgrund till regleringen

Att bedömningen av den försäkrades arbetsförmåga efter en tids sjukdom ska relateras inte endast till det arbete som han eller hon har, utan även till en vidare krets av arbeten, har gällt sedan lång tid tillbaka. Reglerna har dock ändrats flera gånger med följd att kretsen av arbeten som prövningen ska relateras till har skiftat över tid.

Före 1997 gällde att om den försäkrade inte kunde återgå till sitt vanliga arbete, så skulle det undersökas om han eller hon skulle kunna försörja sig själv om annat lämpligt arbete erhöles. Därvid skulle beaktas vad som rimligen kunde begäras av den försäkrade med hänsyn till sjukdomen, utbildning och tidigare verksamhet samt ålder, bosättningsförhållanden och andra sådana omständigheter.

År 1997 infördes första gången en bestämmelse om att, i de fall då den försäkrade inte kunde återgå till arbete hos sin arbetsgivare, det skulle bedömas om han eller hon kunde försörja sig själv genom annat förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Bestämmelsen om att det skulle beaktas vad som rimligen kunde begäras av den försäkrade togs bort och ersattes av en föreskrift om att det, om det fanns särskilda skäl, vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning fick beaktas den försäkrades ålder, bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter (prop. 1996/97:28).

Begreppet ”förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden” ändrades 2008 till ”förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden”. Samtidigt infördes de nu gällande fasta tidpunkterna för när prövningen av arbetsförmågan successivt ska vidgas till att avse fler arbeten och möjligheten att vid bedömningen beakta den försäkrades ålder, utbildning m.m. togs bort helt (prop. 2007/08:136).

År 2012 återinfördes, på initiativ av socialförsäkringsutskottet, det tidigare begreppet förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden (prop. 2011/12:113). Det uttalades då att när det gäller tolkningen av begreppet bör ledning fortfarande kunna hämtas från tidigare förarbeten och praxis (a. prop. s. 14 och bet. 2011/12:SfU14 s. 8).

Utgångspunkter för prövningen

Prövningen av om arbetsförmågan är nedsatt i förhållande till förvärvsarbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden ska göras med utgångspunkt i den försäkrades sjukdom. Avgörande för bedömningen är vilken sjukdom det rör sig om och på vilket sätt sjukdomen inskränker den försäkrades förmåga att utföra arbete. När sjukdomen och dess konsekvenser är fastställda ska en bedömning göras av om den försäkrade har kvar arbetsförmåga som kan utnyttjas av honom eller henne för att försörja sig genom ett förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Huruvida den försäkrade faktiskt kan få ett sådant arbete ska inte inverka på bedömningen (prop. 1996/97:28 s. 17 f. och RÅ 2012 ref. 22 I och II).

Vad avses med förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden?

I de ursprungliga förarbetena angavs att en bedömning av arbetsförmågan gentemot varje typ av arbete som är förekommande på arbetsmarknaden skulle leda alltför långt. Att relatera prövningen till förvärvsarbeten som är normalt förekommande ansågs ge en praktisk och rationell avgränsning av den krets av arbeten som arbetsförmågan ska bedömas i förhållande till. Det framhölls vidare att vad som kan anses vara normalt förekommande arbeten påverkas av faktorer som inte är statiska och att avsikten var att tillämpningen ska kunna anpassas till förändringar på arbetsmarknaden. Med arbetsmarknaden avsågs den nationella arbetsmarknaden (prop. 1996/97:28 s. 17 f.).

Vid riksdagsbehandlingen uttalade socialförsäkringsutskottet att när arbetsförmågan är nedsatt av medicinska skäl ska ersättning utgå även om det också finns vissa inslag av t.ex. social karaktär som inverkar på arbetsförmågan. Utskottet framhöll också att det enligt utskottets synsätt i första hand kommer att vara personer som helt klart har en arbetsförmåga som kan utnyttjas på den öppna arbetsmarknaden som fortsättningsvis inte ska få ersättning från sjukförsäkringen (bet. 1996/97:SfU6 s. 10).

Ledning när det gäller innebörden av begreppet förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden kan vidare hämtas från rättsfallet RÅ 2008 ref. 15. Målet rörde i och för sig rätt till sjukersättning och inte sjukpenning. Lagstiftningen när det gällde arbetsförmågebedömningen i de fall då den försäkrade inte kan återgå till sitt vanliga arbete var dock vid den tidpunkten likalydande för båda dessa ersättningsformer. I förarbetena angavs också att avsikten var att kriterierna för bedömningen skulle vara desamma oavsett ersättningsform, dvs. oavsett prognosen och varaktigheten i arbetsförmågans nedsättning (prop. 1996/97:28 s. 8 och 10).

I rättsfallet uttalas att med normalt förekommande arbete avses vanliga arbeten på arbetsmarknaden där en försäkrads arbetsförmåga kan tas till vara i full eller närmast full omfattning. Ett sådant arbete innebär krav på normal prestation där ringa eller ingen anpassning kan väntas förekomma med hänsyn till funktionshinder eller medicinska besvär hos en arbetstagare. Den försäkrade i målet ansågs vara i behov av ett fysiskt lättare, icke ryggbelastande arbete med begränsad exponering för stress för att ta tillvara sin restarbetsförmåga. Ett sådant arbete ansågs innehålla sådana begränsningar såvitt avser arbetsuppgifter, arbetstakt m.m. att det inte kunde anses vara ett på den öppna arbetsmarknaden normalt förekommande arbete.

Av betydelse för tolkningen av begreppet förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden är enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening också vissa uttalanden som gjordes i det lagstiftningsärendet då begreppet ersattes av

begreppet förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden. Syftet med den ändringen var att vidga prövningen till att avse en större del av arbetsmarknaden. Enligt regeringen skulle bedömningen fortsättningsvis göras i förhållande till varje typ av arbete och det skulle räcka att den försäkrade kunde utföra något sådant arbete på den reguljära arbetsmarknaden. I begreppet den reguljära arbetsmarknaden skulle ingå även vissa subventionerade anställningar såsom nystartsjobb. Däremot skulle inte inbegripas sådana subventionerade anställningar som endast är tillgängliga för människor med funktionshinder, såsom anställning med lönebidrag eller inom Samhall. Inte heller arbeten som även utifrån en nationell arbetsmarknad var mycket udda eller sällan förekommande skulle ingå (prop. 2007/08:136 s. 66 f.).

Av förarbeten och praxis kan följande slutsatser dras. Begreppet förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden är avsett att omfatta en snävare del av arbetsmarknaden än det under några år tillämpade begreppet förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden. Det ska röra sig om vanliga arbeten som den försäkrade trots sin sjukdom kan utföra med ringa eller inga krav på anpassning med hänsyn till hans eller hennes medicinska besvär. Anställningar som på något sätt subventioneras av det allmänna kan inte anses ingå i begreppet. Med arbetsmarknaden avses den nationella arbetsmarknaden.

På vilket sätt ska prövningen göras i det enskilda fallet?

Nästa fråga som Högsta förvaltningsdomstolen ska ta ställning till är på vilket sätt prövningen i det enskilda fallet ska göras av om den försäkrade kan försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Parterna i målet har fört en argumentation kring om denna prövning ska relateras till konkret angivna arbeten eller om den ska ske på ett mer övergripande sätt, i förhållande till arbetsmarknaden i stort. Frågan i denna del är således om Försäkringskassan, för att avslå en ansökan om sjukpenning med hänvisning till att den försäkrade kan försörja sig genom ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete, måste kunna peka på ett konkret arbete som den försäkrade trots sin sjukdom har förmåga att utföra.

Det står klart att bedömningen av arbetsförmågan inte ska göras mot konkreta arbeten i den meningen att arbetet rent faktiskt måste finnas tillgängligt för den försäkrade (prop. 1996/97:28 s. 18). I så måtto rör det sig alltså om en mer abstrakt eller hypotetisk prövning av hur sjukdomen påverkar den försäkrades förmåga att försörja sig själv genom att arbeta. Däremot är det inte lika klart om prövningen ska relateras till vissa konkreta arbeten i bemärkelsen arbeten inom exempelvis vissa yrkesområden eller vissa typer av arbeten.

Någon tydlig vägledning när det gäller den sistnämnda frågan ges inte i förarbetena. När begreppet förvärvsarbete som är

normalt förekommande på arbetsmarknaden ursprungligen infördes gjordes dock vissa uttalanden som kan tolkas så att tanken då var att prövningen skulle göras mot konkreta typer av arbeten. Det angavs bl.a. att arbetsförmåga inte är något statiskt, objektivet påvisbart tillstånd utan måste bedömas i förhållande till visst arbete eller vissa arbetsuppgifter (prop. 1996/97:28 s. 14). Det uttalades också att med att försörja sig själv genom förvärvsarbete avses att arbeta heltid och få kollektivavtalsenlig lön i det arbete som prövningen avser (a. prop. s. 27).

Efter att dessa uttalanden gjordes har dock lagstiftningen ändrats på så sätt att möjligheten att vid arbetsförmågebedömningen väga in andra faktorer än den enskildes sjukdom helt har tagits bort. Vid bedömningen ska således inte längre beaktas sådant som den försäkrades utbildning, erfarenhet och tidigare verksamhet. För att en prövning av den försäkrades arbetsförmåga mot konkret angivna typer av arbeten ska vara meningsfull måste det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening emellertid vara möjligt att ta hänsyn till om han eller hon t.ex. har den utbildning som krävs för ett sådant arbete. Den omständigheten att den nu gällande lagstiftningen inte öppnar för sådana hänsynstaganden talar därför emot att prövningen ska göras på detta sätt.

Det kan vidare noteras att Högsta förvaltningsdomstolen i tidigare praxis inte har relaterat prövningen till konkreta typer av arbeten utan har gjort en mer övergripande bedömning av den försäkrades arbetsförmåga. Så har skett både när domstolen har ansett att den försäkrade saknat tillräcklig arbetsförmåga och när den funnit att sådan arbetsförmåga har förelegat (se RÅ 2008 ref. 15, HFD 2012 ref. 22 I och II samt HFD 2012 not. 16).

Rättsfallen från 2012 gällde i och för sig lagtexten under den period då prövningen skulle göras mot den reguljära arbetsmarknaden och inte mot normalt förekommande arbeten. Dessa begrepp syftar som nämnts till att avgränsa mot hur stor del av arbetsmarknaden som prövningen ska ske. Valet av begrepp kan däremot enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte anses ha någon egentlig betydelse för hur prövningen i övrigt ska gå till. Dessa rättsfall får därför i det nu diskuterade avseendet fortfarande anses vara vägledande.

Högsta förvaltningsdomstolen finner sammanfattningsvis att lagstiftningens nuvarande utformning och tidigare praxis innebär att det inte kan krävas att Försäkringskassan, för att avslå en ansökan om sjukpenning, måste hänvisa till konkreta typer av arbeten som den försäkrade kan anses ha förmåga att utföra.

Det sagda innebär givetvis inte att den prövning som ska göras av den försäkrades arbetsförmåga inte ska vara verklighetsförankrad. Även om bedömningen inte görs i relation till konkret angivna typer av arbeten så måste den ta hänsyn till förhållandena på arbetsmarknaden i stort och anpassas efter hur arbetsmarknaden förändras över tid (jfr prop. 1996/97:28 s. 17). Detta innebär bl.a. att Försäkringskassan vid sin prövning har anledning att beakta

eventuella bedömningar av personens arbetsförmåga som har gjorts av Arbetsförmedlingen. En arbetsförmågeutredning från Arbetsförmedlingen bör således som utgångspunkt kunna vara vägledande även vid den bedömning av arbetsförmågan som ska göras av Försäkringskassan (jfr bet. 1996/97:SfU6 s. 10 och HFD 2012 not. 16).

Av betydelse för hur bedömningen ska göras i det enskilda fallet är vidare det som socialförsäkringsutskottet uttalade när begreppet förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden första gången infördes. Som nämnts anförde utskottet då att det i första hand kommer att vara personer som helt klart har en arbetsförmåga som kan utnyttjas på den öppna arbetsmarknaden som inte ska ha rätt till sjukpenning (bet. 1996/97:SfU6 s. 10). Detta uttalande får enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening förstås så att den försäkrade ska bedömas kunna tillgodose alla sådana krav som ett arbete på den öppna arbetsmarknaden ställer. Hans eller hennes kvarvarande arbetsförmåga måste således kunna anses vara tillräcklig för att leva upp till de krav och förväntningar som arbetsgivare på den öppna arbetsmarknaden allmänt sett har när det gäller t.ex. arbetsprestationer och arbetstakt.

Bedömningen i detta fall

Det är ostridigt mellan parterna att I.V:s sjukdom medför de begränsningar och besvär som beskrivs i de ingivna läkarintygen. Av intygen framgår sammanfattningsvis följande. I.V. har artros i samtliga fingerleder och flera av ytterlederna är i böjd ställning. Hon har nedsatt kraft i händerna samt nedsatt funktion och greppförmåga. Hon har svårt med finmotorik och med vridande rörelser samt med att lyfta, att arbeta statiskt och att utföra kontorsarbete.

I.V:s sjukdom medför således betydande begränsningar av hennes handfunktion. Genom anpassning av arbetsuppgifterna har hon trots detta kunnat klara av att arbeta halvtid i sitt nuvarande arbete. Det som nu ska avgöras är om hon kan anses ha större arbetsförmåga om bedömningen vidgas till att avse även andra förvärvsarbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

De allra flesta arbeten torde ställa krav på att händerna kan användas. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är det med hänsyn till omfattningen av I.V:s besvär svårt att föreställa sig arbeten där hon – med inga eller endast ringa anpassningsåtgärder – skulle ha kunnat klara av att utföra samtliga arbetsuppgifter i normal arbetstakt och dessutom i en tidsmässig omfattning som överstiger halvtid. Högsta förvaltningsdomstolen finner därmed att hon inte kan anses ha haft förmåga att försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden i större utsträckning än genom sitt

ordinarie arbete. Hon har alltså rätt till halv sjukpenning för den aktuella tidsperioden.

Överklagandet ska därför bifallas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens domslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Nord, Ståhl, Baran*, och *von Essen*. Föredragande var justitiesekreteraren Sara Asplund.

Förvaltningsrätten i Umeå (2016-01-29, ordförande Granholm):

Av de medicinska underlag som finns i målet framgår att det inte är sannolikt att I.V. kommer kunna återgå till heltid i ordinarie arbete. Förvaltningsrätten delar därför Försäkringskassans bedömning att det varken finns särskilda skäl eller är oskäligt att skjuta upp prövningen av I.V:s arbetsförmåga i förhållande till arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Högsta förvaltningsdomstolen har i sin praxis bedömt frågan vad som avses med ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete (RÅ 2008 ref. 15). Av domen framgår att med ”normalt förekommande arbete” avses vanliga arbeten på arbetsmarknaden där en försäkrads arbetsförmåga kan tas till vara i full eller i närmast full omfattning. Ett sådant arbete innebär krav på normal prestation där ringa eller ingen anpassning kan väntas förekomma med hänsyn till funktionshinder eller medicinska besvär hos arbetstagaren.

I.V. är sjukskriven på grund av artros i fingerleder. Av för perioden aktuellt läkarintyg framgår att hon har nedsatt kraft i händer och nedsatt funktion, framför allt nedsatt greppförmåga pekfinger- tumme. Hon har till följd av detta svårt med vridmoment, svårt att plocka upp mynt och sedlar, svårt att vrida ur skurtrasa, skala potatis, röra om i en gryta, lyfta samt arbeta statiskt.

I.V. har i sitt överklagande hänvisat till ett senare läkarintyg där sjuk-skrivande läkare uppger hon har en maximal arbetsförmåga på 50 procent oavsett arbete. Läkaren uppger att hon på grund av besvären från fingrarna har svårt att klara lättare arbeten som förekommer på arbetsmarknaden då hon har svårt att hålla i en penna, svårt att skriva på dator och svårigheter i sitt dagliga liv.

Av underlaget framgår att I.V. har nedsatt funktion i sina händer, och att hon inte klarar tyngre sysslor och har klara besvär, d.v.s. funktionsnedsättning, vid finmotoriska uppgifter, uppgifter som kräver handkraft eller som är statiskt belastande för händerna. Utöver detta besväras hon av ständig värk. I förvaltningsrätten beskriver läkaren att hon har svårt att

hålla i en penna, svårt att skriva på dator och svårigheter i sitt dagliga liv. Enligt förvaltningsrättens bedömning ställer ett arbete där händerna knappt kan användas krav på anpassning både avseende arbetstempo och arbetsuppgifter. I.V. har gjort sannolikt att hennes arbetsförmåga är nedsatt med minst hälften men inte med tre fjärdedelar i normalt förekommande arbeten för perioden. Överklagandet ska därför bifallas. – Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och förklarar att I.V. har rätt till halv sjukpenning för perioden 26 juni – 9 september 2015.

Kammarrätten i Sundsvall (2016-12-06, Törnered, Lind och Tubluk):

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att I.V:s arbetsförmåga ska bedömas i förhållande till arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Avgörande för frågan om I.V. har rätt till sjukpenning under aktuell period är således om hennes arbetsförmåga kan anses vara nedsatt med minst en fjärdedel i förhållande till sådana arbeten (27 kap. 2 § och 48 § socialförsäkringsbalken).

Den medicinska utredningen ger stöd för att I.V. har fingerledsartros och smärtproblematik samt därigenom har nedsatt funktion i sina händer och sömnsvårigheter. Arbeten som inte ställer krav på finmotorik eller god handstyrka får anses vara normalt förekommande arbeten. Den medicinska utredningen beskriver inte någon funktionsnedsättning eller aktivitetsbegränsning i sådana arbeten. I.V. arbetar halvtid i sitt nuvarande arbete som affärsbiträde där hon står i charkdisken och i kassan. Dessa arbetsuppgifter får i förhållande till hennes besvär anses ställa relativt stora krav på handfunktionen. Det är därför sannolikt att hennes arbetsförmåga skulle vara större om kraven på handfunktionen inte var lika stora. Företagsläkaren har inte heller närmare redogjort för varför I.V:s besvär medför att hennes arbetsförmåga inte skulle vara större i något annat på arbetsmarknaden förekommande arbete, som inte ställer lika stora krav på handfunktionen. Den smärtproblematik som beskrivs i det medicinska underlaget är inte heller av den art eller omfattning att den ensam, eller tillsammans med funktionsnedsättningen i händerna, kan anses medföra att I.V:s arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel i förhållande till arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Mot denna bakgrund har I.V. inte rätt till sjukpenning under aktuell period. Förvaltningsrättens dom ska därför ändras och Försäkringskassans beslut fastställas. – Kammarrätten ändrar förvaltningsrättens dom och fastställer Försäkringskassans beslut den 6 augusti 2015.

II.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 26 juni 2018 följande dom (mål nr 667-17).

Bakgrund

För att en person ska ha rätt till sjukpenning krävs att han eller hon har en sjukdom som sätter ned arbetsförmågan med minst en fjärdedel. För den som är arbetslös ska bedömningen av om arbetsförmågan är nedsatt ske på så sätt att det ska prövas om personen i fråga har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Det här målet gäller hur den prövningen ska göras.

P.A. hade ett nystartsjobb motsvarande en fjärdedel av heltid på ett bilföretag. Han arbetade två timmar per dag med varierande arbetsuppgifter såsom lagerarbete, att hämta bilar, datorarbete och att svara i telefonen. Övrig tid var han arbetslös. Han ansökte om tre fjärdedels sjukpenning för perioden den 5 januari–15 mars 2015 avseende den del av tiden då han var arbetslös. Hans arbetsförmåga skulle därmed prövas mot förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

I det läkarintyg som bifogades ansökan angavs att P.A. var gravt överviktig och på grund av detta hade kraftig artros i båda knäna samt att han hade diabetes och svårbehandlat högt blodtryck. Enligt intyget medförde artrosen svårigheter med att gå till följd av smärtor i knäna. Läkaren bedömde att det sannolikt fanns goda möjligheter för honom att återgå till arbetslivet åtminstone på deltid men att prognosen till stor del var beroende av resultatet av en gastric bypass-operation. Han rekommenderades träning och belastning och läkaren ansåg att ingenting hindrade ett rörligt arbete så länge han klarade det utan alltför svåra smärtor.

Av ett senare ingivet läkarintyg utfärdat av en annan läkare framgår att en planerad överviktsoperation hade fått skjutas upp på grund av att P.A. hade fått en maginfektion och att han nu väntade på en ny operationstid. Enligt intyget kunde han med svårighet gå upp till 50 meter om han använde krycka och det uppgavs att han ständigt hade starka smärtor från sina knän vilket gjorde att han regelbundet använde värktabletter. Knäna skulle inte kunna opereras förrän han hade minskat i vikt. Denne läkare bedömde att P.A:s arbetsförmåga – på grund av hans stora svårigheter att stå, gå och röra sig – under den aktuella perioden var nedsatt med tre fjärdedelar i alla tänkbara arbetsuppgifter.

Försäkringskassan avslog hans ansökan om sjukpenning. Försäkringskassan ifrågasatte inte hans besvär utan utgick vid sin bedömning av arbetsförmågan från uppgifterna i de läkarintyg som han hade gett in. Myndigheten ansåg att det inte fanns tillräckligt med medicinskt stöd för att hans arbetsförmåga var ned-

satt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom i ett fysiskt lätt arbete som kunde utföras huvudsakligen sittande med möjlighet att resa sig upp och röra sig vid behov. Sådana arbeten bedömdes vara normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Förvaltningsrätten upphävde Försäkringskassans beslut. Förvaltningsrätten ansåg att utredningen gav tillräckligt stöd för att P.A:s arbetsförmåga på medicinsk grund var nedsatt med tre fjärdedelar i förhållande till ett normalt förekommande arbete med hänvisning till hans besvär med grav övervikt, artros och värkproblematik.

Kammarrätten upphävde förvaltningsrättens dom och fastställde Försäkringskassans beslut. Även med beaktande av den komplexa sjukdomsbilden fann kammarrätten att det inte tillräckligt klart framgick på vilket sätt P.A. hade aktivitetsbegränsningar som gjorde att han inte kunde utföra ett fysiskt lättare arbete där han huvudsakligen kunde sitta ned. Sådana arbeten bedömdes vara normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Yrkanden m.m.

P.A. yrkar att hans ansökan om sjukpenning ska beviljas och anför följande.

I mål om socialförsäkring saknar alla inblandade aktörer fördjupade kunskaper om arbetsmarknadens krav. Varken den behandlande läkaren, handläggaren på Försäkringskassan, domaren eller den försäkrade har kunskap om vilka krav som måste vara uppfyllda för att det ska vara fråga om ett förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Det är mycket vanligt att Försäkringskassan och domstolarna räknar upp vilka begränsningar som den försäkrade har för att sedan utan någon närmare diskussion konstatera att den försäkrade klarar av ett normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden. Detta är i princip skenmotiveringar. Av förarbetena framgår att tillämpningen av begreppet normalt förekommande arbete förutsätter att prövningen görs gentemot en existerande typ av arbete.

Av förarbetena framgår även att bedömningen ska vara generös. Det är enbart personer som helt klart har en arbetsförmåga som kan utnyttjas på den öppna arbetsmarknaden som inte ska få sjukpenning. Vid oklarhet eller tveksamhet ska personen alltså anses sakna en sådan arbetsförmåga. Arbetsmarknaden har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna med betydligt högre krav på arbetstagarna som följd. Acceptansnivån för att en arbetstagare inte kan prestera fullt ut är mycket begränsad.

Han har på grund av sina sjukdomar haft svårt att leva upp till arbetsgivarens krav och förväntningar på produktivitet vad avser arbetstakt och den kvalitet som uppgifterna ska utföras med. Enbart det förhållandet att han inte kan stå och gå medför att hans

arbetsförmåga är nedsatt i förhållande till normalt förekommande arbeten. Det finns yrken där han skulle klara vissa arbetsuppgifter men inte alla och arbetet skulle med stor sannolikhet behöva anpassas så att det inte längre kan anses vara fråga om ett normalt förekommande arbete.

Försäkringskassan anser att överklagandet ska avslås och anför följande.

Varken lagtext, förarbeten eller praxis ger någon tydlig vägledning när det gäller vilka arbeten som kan bedömas vara normalt förekommande på arbetsmarknaden. Myndighetens bedömning av om en person kan utföra ett normalt förekommande arbete sker mot faktiska arbeten med endast ringa anpassning av arbetsuppgifterna. Arbetsförmågan bedöms dock mot flera olika typer av arbeten och inte mot en enskild yrkesgrupp eller anställning. Arbeten inom en yrkesgrupp kan skilja sig åt i väsentliga avseenden och endast vissa sådana arbeten kan vara lämpliga för den försäkrade. Därför blir det missvisande att hänvisa till ett arbete då det kan finnas flera olika arbeten som kan komma i fråga. Försäkringskassan kan hänvisa till en typ av arbeten som inte kräver vissa saker av en arbetstagare och ett sådant arbete kan exemplifieras men exemplen blir sällan uttömmande. Det finns inte stöd i förarbetena för att göra på något annat sätt och det noteras att även i rättspraxis beskrivs arbetet på detta sätt.

Det är endast nedsättningar av arbetsförmågan som beror på sjukdom som ska beaktas. Att P.A. av andra skäl inte kan utföra vissa arbeten kan därför inte påverka bedömningen. Med den tillgänglighet som finns i dag kan även en rullstolsburen arbetstagare utföra arbete på många arbetsplatser utan att det krävs någon anpassning av arbetsmiljön. Mot den bakgrunden vidhålls att P.A:s arbetsförmåga inte var nedsatt med minst en fjärdedel i förhållande till normalt förekommande arbeten under den aktuella perioden.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Frågan i målet är hur det ska avgöras om en försäkrad har en sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Rättslig reglering m.m.

I 27 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken anges att en försäkrad har rätt till sjukpenning vid sjukdom som sätter ned hans eller hennes arbetsförmåga med minst en fjärdedel. Vid bedömningen av om den försäkrade är sjuk ska enligt 3 § bortses

från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden.

Enligt 27 kap. 46 § första stycket ska det vid bedömningen av om arbetsförmågan är nedsatt beaktas om den försäkrade på grund av sjukdomen inte kan utföra sitt vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder honom eller henne.

Från och med den tidpunkt då den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga under 90 dagar ska det enligt 27 kap. 47 § första stycket även beaktas om han eller hon kan försörja sig efter en omplacering till annat arbete hos arbetsgivaren.

I 27 kap. 48 § första stycket anges att från och med den tidpunkt då den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga under 180 dagar ska dessutom, om det inte finns särskilda skäl mot det eller det i annat fall kan anses oskäligt, beaktas om den försäkrade har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.

Av 27 kap. 49 § första stycket framgår att från och med den tidpunkt då den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga under 365 dagar ska det, om det inte kan anses oskäligt, alltid beaktas om han eller hon har sådan förmåga som avses i 48 §.

För personer som är arbetslösa ska prövningen av arbetsförmågan redan från början göras i förhållande till förvärvsarbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden (prop. 1996/97:28 s. 20 och 24 f.)

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Bakgrund till regleringen

[se del I]

Utgångspunkter för prövningen

[se del I]

Vad avses med förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden?

[se del I]

På vilket sätt ska prövningen göras i det enskilda fallet?

[se del I]

Bedömningen i detta fall

Det är ostridigt mellan parterna att P.A:s sjukdomar medförde de begränsningar och besvär som beskrivs i de ingivna läkarintygen. Av intygen framgår sammanfattningsvis följande. P.A. var under den i målet aktuella tidsperioden gravt överviktig och hade kraftig artros i båda sina knän. Han hade även diabetes och svårbehandlat högt blodtryck. På grund av övervikten och värken i knäna hade han stora svårigheter med att stå, gå och röra sig.

P.A. hade således en komplex sjukdomsbild men det som enligt läkarintygen framför allt påverkade hans arbetsförmåga var hans orörlighet. Däremot framgår inte på vilket sätt hans sjukdomar hindrade honom att utföra ett i huvudsak stillasittande arbete. Sådana arbeten måste enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening anses vara normalt förekommande på arbetsmarknaden. P.A. får därmed anses ha haft förmåga att försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och har således inte rätt till sjukpenning.

Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Nord, Ståhl, Baran*, och *von Essen*. Föredragande var justitiesekreteraren Sara Asplund.

Förvaltningsrätten i Falun (2016-01-29, ordförande Ångquist):

P.A. har själv beskrivit sina arbetsuppgifter på en bildemontering och hans arbetsförmåga har i de medicinska underlagen bedömts nedsatt i förhållande till det arbetet. Förvaltningsrätten anser att det i de medicinska underlagen finns stöd för nedsättning av arbetsförmågan i förhållande till det arbetet. Emellertid ska bedömningen av hans arbetsförmåga under aktuell period ske i förhållande till ett normalt förekommande arbete. Sjukskrivande läkare har bedömt att P.A:s artros i sig inte utgör hinder i rörligt arbete. Dock har den bedömningen skett med utgångspunkt i att han ska klara det utan alltför svåra smärtor. Det är också klart genom uppgifterna i medicinskt underlag att smärtorna orsakar svårigheter att gå, stå och röra sig i allmänhet. Som P.A. beskriver sina besvär och utifrån de medicinska underlagen är det klart att värkproblematiken utgör ett stort hinder för honom och att det finns ett behov av i första hand operation av övervikt och att resultatet av denna till viss del är avgörande för senare hantering av hans knäbesvär.

Förekomsten av en besvärlig besvärssproblematik är i och för sig inte tillräcklig för att anse att arbetsförmågan ska vara nedsatt. För rätt till sjukpenning måste det också tydligt framgå vilka funktionsnedsättningar och aktivitetsbegränsningar som P.A. har till följd av besvären.

Förvaltningsrätten har noterat att P.A. även hänvisat till besvär med diabetes och svårbehandlad hypertoni. Det saknas stöd för att dessa besvär påverkat hans arbetsförmåga till någon del. Av de handlingar som P.A. lämnat in till förvaltningsrätten och som avser annat ärende hos Försäkringskassan har Försäkringskassans handläggare bedömt att P.A:s arbetsförmåga var nedsatt med minst en fjärdedel från den 27 februari 2015, d.v.s. under innevarande sjukskrivningsperiod. Förvaltningsrätten anser att utredningen ger tillräckligt stöd för att P.A:s arbetsförmåga på medicinsk grund var nedsatt med tre fjärdedelar i förhållande till ett normalt förekommande arbete med hänvisning till hans besvär med grav obesitas, artros och den värkproblematik som finns beskriven och som kvarstår som en följd av att operation av obesitas måste ske först. Det går med utgångspunkt i nuvarande utredning och med beaktande av Försäkringskassans ställningstagande i annat ärende inte att komma till annan slutsats än att P.A:s arbetsförmåga var nedsatt i samma omfattning även för tiden före den 27 februari 2015. Förvaltningsrätten bedömer att arbetsförmågan på medicinsk grund var nedsatt med tre fjärdedelar under hela den aktuella perioden. Därmed finns skäl att upphäva det överklagade beslutet och visa målet åter till Försäkringskassan som har att ta ställning till i vilken omfattning sjukpenning ska utgå och om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda för att bevilja sjukpenning. – Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet och förklarar att P.A:s arbetsförmåga på medicinsk grund var nedsatt med tre fjärdedelar under perioden den 5 januari – den 15 mars 2015. – Målet överlämnas till Försäkringskassan för den handläggning som följer av skälen.

Kammarrätten i Sundsvall (2016-12-20, Waas, Lowén och Edling):

Fråga i målet är om P.A. under perioden den 5 januari – den 15 mars 2015 hade nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel i förhållande till sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

De funktions- och aktivitetsbegränsningar som anges i det medicinska underlaget är rörelseinskränkningar och smärtproblematik utifrån diagnoserna grav fetma och knäledsartros. Därtill nämns även under aktuellt sjukdomsförlopp nydebuterad diabetessjukdom (2013), misstänkt sömnapné syndrom och svårbehandlad hypertoni.

Vid prövning av arbetsförmågan ska en strikt medicinsk bedömning göras och man ska bortse från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden.

Även med beaktande av den komplexa sjukdomsbild som finns redovisad i det medicinska underlaget och i utredningen i övrigt, finner kammarrätten att det i målet inte tillräckligt klart framgår på vilket sätt P.A. har aktivitetsbegränsningar som gör att han inte kan utföra ett fysiskt lättare arbete där han huvudsakligen kan sitta ned och undvika att

gå längre sträckor. Sådana arbeten är normalt förekommande på arbetsmarknaden och kräver inte mer än ringa anpassning. P.A. har således inte rätt till sökt sjukpenning. Överklagandet ska därför bifallas. – Kammarrätten ändrar förvaltningsrättens dom och fastställer Försäkringskassans beslut den 5 maj 2015.