

Socialdepartementet  
[s.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:s.remissvar@regeringskansliet.se)  
[esbjorn.akesson@regeringskansliet.se](mailto:esbjorn.akesson@regeringskansliet.se)

Era diariendr S2021/05920  
S2021/07176

## **Betänkande En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69) samt Promemoria Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga**

Förvaltningsrätten lämnar härmed ett samlat remissvar avseende de förslag som förs fram i betänkandet och i promemorian.

I vissa delar redovisas synpunkter på förslagen som gäller sjuk- respektive aktivitetsersättning sammanhållet utifrån att förslagen avseende de två förmånerna motsvarar varandra.

Avseende de förslag i betänkandet och i promemorian som inte tas upp i det följande har förvaltningsrätten inga synpunkter att framföra.

### **Allmänna synpunkter på betänkandet**

Betänkandet innehåller i delar ambitiösa beskrivningar av bl.a. bakgrund och gällande rätt. Det är dock ibland svårt att följa hur utredningen kommit fram till att de förslag som lämnats kommer att åtgärda de brister och problem som avsett. Ibland presenteras inte heller tillräckligt stöd för förslagen och det är ibland svårt att förstå vad utredningens förslag innebär.

Det finns i flera delar diskrepanser mellan vad som anges om förslagen under överväganden, i författningskommentaren och i själva författningsförslagen. Detta skapar en otydlighet kring hur förslagen ska förstås. Det har också försvårat arbetet med remissen och gjort att domstolen har behövt lägga extra tid på att försöka förstå förslagen i betänkandet.

## Avsnitt 8.1 och 12.1 i betänkandet och avsnitt 3.1 i promemorian: Ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp

De föreslagna bestämmelserna bedöms medföra att regelverket blir mer generöst. Förvaltningsrätten instämmer således i utredningens bedömning om att det blir lättare att få såväl sjukersättning som aktivitetsersättning jämfört med dagens regelverk.

Utredningen lyfter på ett bra sätt fram den diskrepans som finns mellan reglerna om sjukpenning och reglerna om sjukersättning/aktivitetsersättning och de problem som detta kan föra med sig. Att använda samma arbetsmarknadsbegrepp kan minska diskrepansen. Betänkandet saknar emellertid en närmare beskrivning om vad som avses med begreppet ”*förvärsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden*”. I utredningen anges endast att *samma* arbetsmarknadsbegrepp ska användas som vid prövning av sjukpenning. I författningskommentaren anges samtidigt att den praxis som utvecklats kring begreppet avseende rätten till sjukpenning kan ge *ledning* vid prövningen av rätt till sjukersättning. Det behöver förtydligas om det föreslagna begreppet betyder samma sak som det begrepp som föreslås i prop. 2020/21:171, gällande sjukpenning, eller om det finns några skillnader i sak.

Förvaltningsrätten konstaterar att flera remissinstanser hade synpunkter på det arbetsmarknadsbegrepp som nu föreslås i prop. 2020/21:171. Dessa invändningar har dock inte berörts i betänkandet och det hade varit önskvärt med en närmare diskussion kring lämpligheten av det föreslagna arbetsmarknadsbegreppet och om fördelarna med att använda samma arbetsmarknadsbegrepp som inom sjukpenningen överväger nackdelar med det föreslagna begreppet. Förvaltningsrätten, som anser att det föreslagna arbetsmarknadsbegreppet inte är oproblematiskt, vill lyfta fram följande synpunkter avseende begreppet:

- Det går inte att utläsa av lagtexten vilken/vilka yrkesgrupper arbetsförmågan ska bedömas mot. Detta bestäms först i samband med Försäkringskassans beslut. Besluten blir därmed svåra att förutse för den försäkrade.
- Det är oklart om vad som avses med begreppet ”yrkesgrupp”. I prop. 2020/21:171 anges att det inte finns någon reglering av hur yrkesgrupper ska bestämmas utan att det blir en fråga för Försäkringskassan att avgöra vilka normalt förekommande arbeten som hör ihop med varandra i en yrkesgrupp. Det är därför svårt att på förhand bedöma vad lagförslaget i denna del kommer att innebära.
- Det är tveksamt om bestämmelsen kommer att leda till att Försäkringskassans bedömning blir mer verklighetsförankrad och öka den försäkrades förståelse för bedömningen i det enskilda fallet. Detta

eftersom det bl.a. med hänsyn till t.ex. utbildning och erfarenhet många gånger inte kommer vara realistiskt att den försäkrade kan försörja sig inom den angivna yrkesgruppen.

- Omfattningen av provningsramen i domstolarna är oklar. Det är t.ex. oklart om Försäkringskassan vid domstolsprövningen kan återöppna en ny yrkesgrupp där den försäkrade anses ha arbetsförmåga och om domstolen i så fall kan pröva arbetsförmågan mot förvärvsarbete i den yrkesgruppen.

#### **Avsnitt 8.4 i betänkandet och avsnitt 3.2 i promemorian: Sjukersättning till äldre i förvärvsarbetande ålder**

Enligt betänkandet och promemorian ska en försäkrad bl.a. omfattas av reglerna för äldre försäkrade då den försäkrade uppnått en ålder då det återstår som mest fem år till den tidpunkt då sjukersättning som längst kan lämnas enligt 33 kap. 16 § socialförsäkringsbalken (SFB). Hänvisningen i den förslagna bestämmelsen i 33 kap. 6 a § SFB till 33 kap. 16 § SFB gör att det inte på ett enkelt sätt framgår av paragrafen från och med när en försäkrad omfattas av regelverket. Det bör övervägas om regelverket kan förenklas, tex. genom att direkt i bestämmelsen i 33 kap. 6 a § SFB ange från vilken tidpunkt detta inträffar (månaden före den försäkrade fyller 60 år).

Det bör också förtydligas, t.ex. i författningskommentaren, *när* den försäkrade ska ha uppnått denna ålder. Är den relevanta tidpunkten vid ansökningstillfället eller vid tidpunkten för Försäkringskassans beslut och vad gäller om den försäkrade uppnår denna ålder vid tidpunkten för domstolens prövning?

Förvaltningsrätten instämmer i promemorians förslag om att innebörden av formuleringen ”arbeten som den försäkrade har erfarenhet av” ska framgå direkt av lagtexten i förslaget till 33 kap. 6 a § SFB och att det inte räcker att detta enbart preciseras i övervägandena och författningskommentaren. Det bör dock förtydligas om den föreslagna definitionen av ”arbeten som den försäkrade har erfarenhet av” även tar sikte på det första ledet i förslaget till 33 kap. 6 a § SFB (“...och som har erfarenhet av sådant arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden”). Detta framgår inte tydligt av lagtextens utformning.

Det bör också förtydligas hur det mer konkret ska bedömas vilka arbeten som den enskilde har erfarenhet av och vilket underlag som ska krävas. Hur lång tid ska t.ex. ett arbete ha pågått för att en försäkrad ska anses ha erfarenhet av ett arbete? I betänkandet anges att information om vilka arbeten den försäkrade har haft ska tas fram genom att den försäkrade själv ska lämna uppgifter om det. Förvaltningsrätten undrar vilka krav som ska ställas på detta underlag? Vilket underlag krävs t.ex. för att bedöma vilka arbetsuppgifter som ingått i ett arbete? I

ett arbete som snickare är det tänkbart att det t.ex. kan ha ingått såväl praktiskt snickeriarbete som administrativt arbete. Om underlaget ska tas fram av den enskilde kan det även vara svårt att bedöma om underlaget är fullständigt eller om någon erfarenhet inte redovisas.

Begreppet ”arbete” i 33 kap.6 a § SFB bör också förtydligas. Är det någon skillnad på detta begrepp och begreppet ”angiven yrkesgrupp” i 33 kap. 10 § SFB?

### **Avsnitt 8.2 i betänkandet: Förtydliganden av varaktighetskravet (sjukersättning)**

Det är enligt förvaltningsrättens mening svårt att förstå på vilket sätt regleringen blir tydligare genom att begreppet stadigvarande ersätts med begreppet överskådlig tid. Det är också svårt att utifrån författningskommentaren och betänkandet i övrigt förstå om det nya begreppet enbart är ett förtydligande eller om det även innebär en ändring i sak. I betänkandet anges nämligen att begreppet överskådlig tid innebär en uppmjukning jämfört med begreppet stadigvarande samtidigt som det anges att begreppet utgår från de befintliga förarbetena. Det bör tydliggöras om vad som gäller.

Det är tveksamt om förtydligandet om att bedömningen av varaktigheten och rehabiliteringsmöjligheten ska ske i två separata steg kommer att ha någon praktisk betydelse i det enskilda fallet. Enligt förvaltningsrättens uppfattning är dessa frågor i de allra flesta fall tätt sammankopplade. Det kan också sättas i fråga om den föreslagna utformningen verkligen gör att detta blir tydligare (*samt ersätts med dessutom*).

I författningskommentaren anges att med överskådlig tid ska bl.a. förstås så långt som en försäkringsmedicinsk prognos av nedsatt arbetsförmåga kan göras. Det anges även att bedömningen av om det är sannolikt att arbetsförmågan kan anses vara nedsatt som utgångspunkt ska baseras på hälso- och sjukvårdens bedömning. Den medicinska utredningen i mål om sjukersättning består ofta av läkarutlåtande om hälsotillstånd utfärdade av läkare vid vårdcentraler. Det kan ifrågasättas om hälso- och sjukvården i allmänhet har sådan försäkringsmedicinsk kompetens som avses i författningskommentaren.

I betänkandet anges att begreppet ”överskådlig tid” ska förstås dels som att det ska bygga på den prognos hälso- och sjukvården kan göra i det enskilda fallet, dels som att det innefattar ett krav på långvarighet. Det bör förtydligas hur de två kriterierna förhåller sig till varandra i det fall någon längre medicinsk prognos av nedsättningen inte låter sig göras. Vilken betydelse har uttalandet om att nedsättningen ändå ska vara långvarig?

I betänkandet föreslås i 33 kap. 5 § andra stycket SFB en bestämmelse om att *arbetsförmågan ska anses vara nedsatt om sannolika skäl talar för det*. Förslaget till 33 kap. 6 § första meningen SFB har samtidigt utformats som att det för *rätt till sjukersättning krävs att det är sannolikt att arbetsförmågan kommer vara nedsatt...".* Utifrån att det redan i förslaget till 33 kap. 5 § SFB anges att arbetsförmågan ska vara nedsatt om *sannolika skäl* talar för det framstår det som en onödig upprepning att även nämna detta i 33 kap. 6 § första meningen SFB.

### **Avsnitt 8.3 i betänkandet: Justeringar och förtydliganden av kravet på uttömda rehabiliteringsmöjligheter (sjukersättning)**

I 33 kap. 5 § andra stycket SFB föreslås att det ska införas en bestämmelse om att arbetsförmågan ska anses vara nedsatt om *sannolika skäl* talar för det. Vid bedömningen av om arbetsförmågan är nedsatt så tillämpas även 33 kap. 6 § SFB. I den sistnämnda paragrafen föreslås emellertid ett annat beviskrav. Det förslås att det ska kunna *antas* att rehabiliteringsåtgärder inte leder till att den försäkrade återfår arbetsförmåga. Det är oklart hur dessa olika beviskrav förhåller sig till varandra när det i båda fallen handlar om att bedöma arbetsförmågan. Frågan bör ses över i det fortsatta arbetet.

I betänkandet görs uttalanden om hur den enskilde genom läkarintyg kan uppfylla sin bevisbörda i förhållande till att det ska kunna *antas* att rehabiliteringsmöjligheterna är uttömda, och att det i så fall ankommer på Försäkringskassan att i sin tur göra *sannolikt* att det ändå återstår rehabiliteringsmöjligheter. Det är enligt förvaltningsrättens uppfattning otydligt vad som menas med dessa uttalanden och det kan ifrågasättas om det följer av den föreslagna lagtexten att kassan ska göra denna omständighet *sannolik*. Det kan också ifrågasättas hur Försäkringskassan i praktiken ska kunna bedöma vilka rehabiliteringsåtgärder som är lämpliga i det enskilda fallet.

### **Avsnitt 8.5 och 12.3 i betänkandet: Ett författningsreglerat beviskrav för prövning av rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning**

Förvaltningsrätten uppfattar att den redan i dag är vedertaget att den enskilde ska göra det sannolikt att han eller hon uppfyller kraven för att beviljas sjuk- eller aktivitetsersättning. Behovet av ett författningsreglerat beviskrav kan därför ifrågasättas. Att införa ett kodifierat beviskrav för just sjukersättning och aktivitetsersättning kan leda till oklarheter om vilket beviskrav som gäller för andra förmåner som regleras i socialförsäkringsbalken. Det är också svårt att förstå vad utredningen menar med att ett kodifierat beviskrav skulle medföra att domstolarna tvingas ta ställning till bevisfrågor i större utsträckning. Värdering av bevis, dvs. medicinska underlag och annan utredning, sker alltid vid prövningen av rätten till ersättning.

### **Avsnitt 12.2 i betänkandet: Varaktighetskrav och rehabiliteringsmöjligheter (aktivitetsersättning)**

Förvaltningsrätten konstaterar att utredningen i denna del inte föreslår några ändringar i sak men samtidigt uttalar sig om hur gällande rätt ska förstås och tillämpas (särskilt i avsnitt 12.2.2). Om avsikten är att rättsläget ska förändras i något avseende bör detta komma till uttryck direkt i lagtexten.

### **Avsnitt 16.2.3 och 16.3.3. i betänkandet: Åtaganden av ideell karaktär under tid med sjuk- och aktivitetsersättning**

Mot bakgrund av de föreslagna bestämmelserna i 36 kap. 19 § tredje stycket respektive 22 § tredje stycket SFB (den s.k. tiotimmarsregeln) bör det förtydligas vad som gäller om en ideell aktivitet överstiger tiotimmarsgränsen.

Förvaltningsrätten uppfattar lagförslaget som att det då inte uppställer hinder mot att beakta hela tidsåtgången för aktiviteten vid en omprövning, d.v.s. även den del som understiger tio timmar per vecka. Om något annat är avsett bör detta framgå.

### **Avsnitt 22.2.2 i betänkandet: Preventionersättning ska kunna beviljas för medicinsk behandling i förebyggande syfte**

Det är oklart varför kravet på läkarordination för medicinska åtgärder tas bort i lagförslaget då det enligt betänkandet fortfarande ska gälla ett sådant krav.

Betänkandet föreslår att samma begrepp – medicinsk behandling och rehabilitering – som idag finns i 27 kap. 6 § SFB avseende sjukpenning i förebyggande syfte ska införas i 31 b kap. 3 § första stycket avseende preventionersättning. I betänkandet anges dock att dessa begrepp ska ha en vidare betydelse än enligt nuvarande regelverk och att bl.a. relevansen av tidigare avgöranden från HFD kan ifrågasättas. Förvaltningsrätten konstaterar dock att utredningens förslag innebär att det är fråga om samma begrepp i en likartad lagregel och att det kan sättas ifråga om någon utvidgad betydelse verkligen följer av den föreslagna lagtexten.

### **Avsnitt 24 i betänkandet och avsnitt 4 i promemorian: Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

I betänkandet föreslås bestämmelserna träda i kraft vid en tidpunkt och börja tillämpas vid en annan senare tidpunkt. Det har inte närmare utvecklats varför det finns ett sådant behov. Förvaltningsrätten anser att den bestämmelse om ikraftträdande som föreslås i promemorian är enklare och därför att föredra.

Vad gäller den föreslagna övergångsbestämmelsen i promemorian om att äldre bestämmelser om sjuk- och aktivitetsersättning fortfarande gäller i fråga om ersättning som avser tid före ikraftträdandet konstaterar förvaltningsrätten att prövningsramen när det gäller rätten till sjuk- och aktivitetsersättning inte är lika

tydlig som gällande rätten till dagersättningar såsom sjukpenning. Vid rättstillämpningen kan det därför uppstå frågor om vilken tidsperiod som prövningsramen omfattar och därmed vilka regler som ska tillämpas. Den föreslagna övergångsbestämmelsen medför att rätten till ersättning kan komma att prövas utifrån olika regler i ett och samma mål. Detta eftersom prövningen av rätt till ersättning som avser tid före ikraftträdandet ska ske utifrån äldre bestämmelser och prövning av rätt till ersättning som avser tid från och med ikraftträdandet ska ske utifrån de nya bestämmelserna. Förvaltningsrätten anser att en sådan övergångsbestämmelse försvårar prövningen och gör den mindre förutsägbar. Det bör därför övervägas om övergångsbestämmelsen kan ges en annan utformning så att dessa problem kan undvikas.

I betänkandet anges i övervägandena att ärenden som inletts hos Försäkringskassan före den 1 januari 2023 men som inte avgjorts innan reglerna ska börja tillämpas, ska handläggas enligt de nya bestämmelserna. Detta kan dock inte anses följa av de författningsförslag som lämnats. Det avgörande för vilka bestämmelser som ska tillämpas är enligt författningsförslagen den tidsperiod som ska prövas och inte när ärendet har inletts hos Försäkringskassan eller när Försäkringskassan fattar sitt beslut.

Det kan också noteras att det i punkt 3 i författningsförslaget till övergångsbestämmelser i betänkandet finns bestämmelser som det kan sättas ifråga om de verkligen utgör övergångsbestämmelser (andra och tredje meningen).

---

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Anna Maria Åslund Nilsson efter föredragning av rådmannen Marcus Edelgård och förvaltningsrättsfiskalen Lovisa Sundqvist Bådagård.

Anna Maria Åslundh-Nilsson