



LO-TCO RÄTTSSKYDD AB

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Datum
2021-12-21

Er Beteckning
S2021/05920

Yttrande över SOU 2021:69 *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet*

LO-TCO Rättsskydd AB har beretts tillfälle att yttra sig över ovan angivet betänkande.

Samma arbetsmarknadsbegrepp för sjukersättning och sjukpenning

- Rättsskyddet ställer sig positivt till att rätten till sjukpenning och sjukersättning ska bedömas mot samma arbetsmarknadsbegrepp.
- En iakttagelse från de ärenden om sjukersättning som Rättsskyddet driver är att Försäkringskassan utifrån dagens arbetsmarknadsbegrepp *förvärvsarbete på arbetsmarknaden* slentrianmässigt hänvisar den försäkrade till arbeten hos Samhall. Någon bedömning av vilka arbeten som faktiskt finns hos Samhall och vad dessa arbeten kräver görs inte.
- Även med det nya begreppet *förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp* som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden är Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2018 ref 51 I och II och i viss mån även HFD 2019 ref

48 fortsatt giltiga. Det senare avgörandet är fortfarande av vikt för att definiera begreppet *förvärvsarbete*. Det innebär att bedömningen av arbetsförmågan ska vara verklighetsförankrad och att Arbetsförmedlingens bedömningar ska väga tungt.

Rättsskyddet har observerat hur Försäkringskassan i mål om sjukersättning och sjukpenning inte tar hänsyn till Arbetsförmedlingens bedömningar i tillräckligt hög utsträckning. Ibland hävdar Försäkringskassan att Arbetsförmedlingens bedömningar inte är medicinska och därför har ett begränsat bevisvärde. I andra fall gör Försäkringskassan gällande att Arbetsförmedlingens bedömning är en bland flera bedömningar och därför inte bör ges något företräde vid Försäkringskassans arbetsförmågebedömning.

Försäkringskassans sätt att resonera är svårt att förena med de uttalanden om betydelsen av Arbetsförmedlingens bedömningar som görs av Högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2018 ref 51 I och II. Det är därför viktigt att betydelsen av Arbetsförmedlingens bedömningar för Försäkringskassans arbetsförmågebedömningar förtydligas i framtida förarbeten. Endast i undantagsfall bör Försäkringskassan i sin bedömning av arbetsförmågan frångå Arbetsförmedlingens bedömning att den försäkrade inte kan försörja sig i ett arbete på arbetsmarknaden. Försäkringskassan ska i så fall tydligt motivera varför myndigheten gör en annan bedömning än Arbetsförmedlingen.

- För närvarande pågår ett arbete med att ta fram ett verktyg för Försäkringskassans bedömningar mot *förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp grupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden*. Detta begrepp träder i fråga om sjukpenning i kraft den 1 september 2022 (SFS 2021:990). I det arbetet ingår Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadens parter.

Det är viktigt att Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadens parter ges inflytande i detta arbete eftersom kunskapen om vilka arbeten som finns på arbetsmarknaden och vad arbetena kräver finns hos dessa aktörer och inte hos Försäkringskassan. Det är också viktigt att arbetet även inkluderar bedömningarna mot den särskilda bedömningsgrund *arbeten som den försäkrade har erfarenhet av* som föreslås gälla för försäkrade med kort tid kvar av arbetslivet. Den försäkrade kan ju tidigare haft ett arbete som numera är mycket ovanligt på arbetsmarknaden och därför inte är normalt förekommande.

Arbetet med att ta fram ett verktyg för bedömningarna mot normalt förekommande arbete bör bedrivas med utgångspunkt i den praxis som finns och som reglerar vilka krav som ställs på en försäkrad i ett normalt förekommande förvärvsarbete (HFD 2018 ref 51 I och II samt HFD 2019 ref 48). Det innebär bl.a. att hänvisningar inte får göras till ett arbete som måste anpassas i mer än ringa omfattning för att den försäkrade ska kunna försörja sig genom det. Målsättningen med att ta fram verktyget måste vara att säkerställa att bedömningarna av arbetsförmåga är verklighetsförankrade och speglar den försäkrades *faktiska möjligheter* att försörja sig genom normalt förekommande förvärvsarbete.

Nytt varaktighetsbegrepp

- Rättsskyddet är positivt till att utredningen vill få till stånd en förändring av gällande tillämpning av varaktighetsrekvisitet. Det finns dock en otydlighet kring hur det föreslagna begreppet *nedsatt under överskådlig tid* förhåller sig till dagens begrepp *stadigvarande nedsatt*. Rent språkligt är begreppens innebörd likartad. För att den praktiska tillämpningen av varaktighetskriteriet ska bli en annan än dagens tillämpning måste förarbetena innehålla förtydliganden.
- De försäkrade i våra ärenden lider ofta av långdragna sjukdomar. Idag är de hänvisade till sjukpenning som inte beviljas för längre tid än maximalt tre månader. Läkarna intygar att den ständigt närvarande oron för att nästa period inte ska godkännas och sjukpenning beviljas förhindrar en effektiv rehabilitering och äventyrar en återgång i arbete. Detta talar för att begreppet *nedsatt under överskådlig tid* inte bör tolkas alltför restriktivt.
- Rättsskyddet föreslår att arbetsförmågan ska vara nedsatt under överskådlig tid om den kan bedömas vara nedsatt under minst tre år. Skulle arbetsförmågan förbättras kommer detta att upptäckas vid den uppföljning av rätten till sjukersättning som ska ske var tredje år. Högsta förvaltningsdomstolen har tidigare gjort en koppling mellan treårsomprövningen och varaktighetskriteriet (HFD 2011 ref 63 III). Vårt förslag ligger även i linje med utredningens påpekande att det rent

medicinskt inte går att göra prognoser om arbetsförmågan som sträcker sig bortom fem år.

Uttömda behandling- och rehabiliteringsmöjligheter

- Rättsskyddet ställer sig positivt till utredningens förslag att rehabilitering och behandling bortom åldersgränsen för sjukersättning inte ska beaktas vid bedömningen av rätt till sjukersättning. Förslaget innebär en mer verklighetsanpassad sjukförsäkring.
- I våra ärenden kan vi iaktta hur varje kvarvarande behandling används av Försäkringskassan som ett argument för att neka sjukersättning. Detta gäller även om behandlingens syfte endast är att förbättra den försäkrades livskvalitet. Personer som har ansökt om sjukersättning kontaktar ibland Rättsskyddet och frågar om de kan påbörja t.ex. samtalsterapi eller om det kan påverkas deras rätt till sjukersättning.

Om Försäkringskassans tillämpning av kravet på uttömda rehabiliterings- och behandlingsmöjligheter skulle kvarstå är mycket litet vunnet med förändringen av varaktighetsbegreppet. Det är därför viktigt att det i förarbetena understryks att det *per automatik* inte finns någon motsättning mellan att få sjukersättning och samtidigt få behandling eller rehabilitering. Finns det en pågående rehabilitering eller behandling är det Försäkringskassan som ska ha bevisbördan för att den kan antas leda till att den försäkrade återfår någon arbetsförmåga.

Beviskravet sannolika skäl

Rättsskyddet ställer sig positivt till att beviskravet sannolika skäl förs in i lagtexten. Redan idag ska detta beviskrav gälla enligt Försäkringskassans egen normering. I våra ärenden noterar vi att Försäkringskassan mycket sällan medger bifall till överklagandet sedan vi givit in kompletterande bevisning. Det kan tyda på att Försäkringskassan i praktiken upprätthåller ett högre beviskrav än sannolika skäl.

- Beviskravet och bevisbördan i sjukpenningmål är tätt förknippade med Försäkringskassans utredningsskyldighet. Försäkringskassan har en lagstadgad skyldighet att utreda ärendena så som dess beskaffenhet kräver (110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken). Det innebär att även förhållanden som kan tala till den försäkrades fördel ska utredas och lyftas fram av Försäkringskassan. Det är positivt att Försäkringskassans

normering om utredningsskyldigheten har förtydligats. Det dock viktigt att normeringen också får genomslag i den faktiska tillämpningen.

Sjukersättning till äldre i förvärvsarbetande ålder

- Rättsskyddet ställer sig positivt till att personer som har kort tid kvar av sitt yrkesliv inte ska få sin arbetsförmåga bedömd på samma sätt som övriga försäkrade. Vi kan i våra ärenden iaktta hur försäkrade avkrävs omställning till annat arbete trots att omställningen i sig kan förväntas ta längre tid än den tid som återstår till pension.
- Rättsskyddet är dock tveksamt till den lösning som utredningen har valt; att de försäkrade ska prövas mot normalt förekommande arbeten som de har erfarenhet av. Förslaget innebär tillämpningssvårigheter. Vad innebär egentligen erfarenhet av arbete? Och om erfarenhet som sträcker sig så långt bak i tiden som 15 år ska beaktas är risken stor att många försäkrade i praktiken kommer bedömas mot arbeten som kräver en omfattande omställning. Detta eftersom kvalifikationskraven för olika yrken hela tiden höjs.
- Rättsskyddet anser att försäkrade som har fem kvar till maxåldern för sjukersättning ska bedömas mot sitt ordinarie arbete vid bedömningen av rätt till sjukersättning. En sådan lösning är logisk eftersom försäkrade som har kort tid kvar av arbetslivet fr.o.m. 2022 i fråga om sjukpenning kommer att bedömas mot sitt ordinarie arbete. Samma bedömningsgrund bör gälla för sjukpenning och sjukersättning. En äldre försäkrad som är arbetslös bör bedömas enligt utredningens förslag.

Övriga förslag

- Rättsskyddet ställer sig bakom förslaget att dagens förebyggande sjukpenning byts ut mot den nya förmånen preventionersättning.

Det behövs en förmån som inte förutsätter nedsatt arbetsförmåga och som ger den försäkrade möjlighet att genomgå arbetslivsinriktad rehabilitering. Idag har Försäkringskassan en relativt snäv definition av begreppet. Endast arbetsträning godkänns i praktiken som arbetslivsinriktad rehabilitering för vilken rehabiliteringsersättning kan beviljas trots att det finns förarbetsuttalanden som tyder på att fler åtgärder skulle kunna berättiga till ersättning (jfr SOU 2020:6 *En*

begriplig och trygg sjukförsäkring med människan i centrum s. 52 och 100).

Rättsskyddet välkomnar att det redan av lagtexten framgår att preventionersättning kan beviljas för medicinsk rehabilitering och behandling. Det är ett önskvärt förtydligande i förhållande till i dag. Rättsskyddet motsätter sig dock den försäkringsjuridiska prövning av rehabiliteringen eller behandlingen som Försäkringskassan förslås få göra (utredningen s. 1117). Försäkringskassan hänvisar ofta till sin försäkringsjuridiska bedömning när myndigheten överprövar andra myndigheters eller andra aktörers bedömning. I sjukförsäkringen är det ett stort problem att Försäkringskassan regelmässigt ifrågasätter sjukvårdens bedömningar. Det bör därför ytterligare förtydligas att Försäkringskassan inte får ompröva vårdens bedömning att en viss medicinsk rehabilitering eller behandling kan förebygga sjukdom, förkorta sjukdomstiden eller förebygga nedsättningen av arbetsförmågan.

- Det bör övervägas om ersättning för arbetsresor som idag beviljas i stället för sjukpenning (jfr 27 kap. 5 § socialförsäkringsbalken) ska ingå i preventionersättningen. Detta eftersom preventionersättning, till skillnad från sjukpenning, inte förutsätter nedsatt arbetsförmåga. Det är ologiskt att en ersättning som möjliggör för en person som drabbats av sjukdom att arbeta heltid rent rättsligt förutsätter nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel (jfr Inspektionen för socialförsäkringens rapport 2017:17 *Arbetsresor i stället för sjukpenning*).
- Rättsskyddet välkomnar förslaget att rätten till rehabiliteringsersättning inte ska bedömas mot de fasta tidsgränserna i ”rehabiliteringskedjan”. Vi kan i våra ärenden iakta hur Försäkringskassan inte medverkar till att rehabilitering kommer till stånd eftersom bedömningen görs att den försäkrade ändå kommer att nekas ersättning när hen kommer till dag 181 och får arbetsförmåga bedömd mot normalt förekommande förvärvsarbete. Problemet har även uppmärksamrats i SOU 2020:6, s. 194.
- Rättsskyddet ställer sig positivt till förslaget att det i lagen införs en möjlighet för försäkrade att ägna sig åt sysslor av ideell karaktär upp till tio timmar per vecka utan att detta påverkar beviljad sjukersättning eller aktivitetsersättning. Vi ser i våra ärenden att försäkrade med mycket begränsade ideella aktiviteter får sin sjukersättning indragen. Det är dock viktigt att bestämmelsen inte motsatsvis tolkas så att även aktiviteter med mycket blygsamma inkomster utgör skäl för indragning av sjukersättning eller aktivitetsersättning. Frågan om avlönade extraarbeten tyder på en arbetsförmåga som antogs saknas när ersättning beviljades måste alltid avgöras utifrån de specifika

omständigheterna i varje ärende. Rättsskyddet efterlyser förarbetsuttalanden som förtydligar detta.

- Rättsskyddet noterar att möjligheten att ägna sig åt ideella sysslor i viss utsträckning utan att rätten till sjukersättning påverkas endast avser dem som har beviljats sjuk- eller aktivitetsersättning. Även de som ansöker om sjuk- eller aktivitetsersättning bör ha möjlighet att ägna sig åt ideella sysslor utan att detta läggs dem till last vid bedömningen av rätt till ersättning.
- Rättsskyddet välkomnar förslaget att partiell sjuk- eller aktivitetsersättning som huvudregel inte ska kunna dras in på den grunden att den försäkrade har förlagt sin arbetstid på sådant sätt att hen inte minskar den med lika mycket varje dag. Vi efterlyser dock en bestämmelse som möjliggör att sjuk- och aktivitetsersättning även *kan beviljas* vid en sådan förläggning. En sådan bestämmelse skulle ligga i linje med det förslag om ökade möjligheter att bevilja sjukpenning vid ojämnt förlagd arbetstid som träder i kraft under 2022.
- Rättsskyddet ställer sig positivt till förslaget att Försäkringskassan senast vid 60 i ”rehabiliteringskedjan” ska klarlägga den försäkrades behov av rehabilitering. Frågan är dock om lagändringen kommer att innebära någon verklig förändring mot idag då Försäkringskassan har en skyldighet att snarast klarlägga rehabiliteringsbehovet. Försäkringskassan har under årens lopp fått ett flertal regeringsuppdrag med syftet att stärka rehabiliteringens plats i sjukförsäkringen utan att någon verklig förändring har kommit till stånd. Ytterst handlar frågan om aktivitet i sjukfallen mer om resurser och prioritering hos Försäkringskassan än om hur lagtexten är formulerad.

Stockholm dag som ovan

Ellinor Gudmundsson
Enhetschef

Carl Johan Hardt
Förbundsjurist