



# LO-TCO RÄTTSSKYDD AB

s.remissvar@regeringskansliet.se  
s.sf@regeringskansliet.se

Socialdepartementet  
103 33  
Stockholm

Datum  
2024-07-01

Er beteckning  
S2024/00752

## **LO-TCO Rättsskydd AB:s yttrande över betänkandet En utvärdering av förändringarna i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022 (SOU 2024:26)**

LO-TCO Rättsskydd har beretts tillfälle att yttra sig över ovan angivet betänkande avseende en utvärdering av förändringarna i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022 och inkommer med följande yttrande.

### **Sammanfattning**

LO-TCO Rättsskydd anser sammanfattningsvis följande.

- LO-TCO Rättsskydd *avstyrker* samtliga utredningens förslag, bortsett från förslaget om de s.k. äldrereglerna för sjukersättningen.
- LO-TCO Rättsskydd anser att övervägande skäl för återgång i arbete hos arbetsgivaren vid dag 180 även fortsättningsvis ska vara tillräckligt för att skjuta upp prövningen mot normalt förekommande arbeten.
- LO-TCO Rättsskydd anser att det är viktigt att även fortsättningsvis kunna skjuta upp prövningen av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbeten även efter dag 365. Detta utifrån syftet att inte avbryta en pågående rehabilitering av den försäkrade.
- LO-TCO Rättsskydd anser att de s.k. äldrereglerna för sjukpenning ska behållas.
- LO-TCO Rättsskydd anser att de s.k. äldrereglerna för sjukersättningen ska behållas.

- LO-TCO Rättsskydd anser att reglerna om försäkrade i behovsanställningar ska behållas.
- LO-TCO Rättsskydd anser att reglerna om att en bedömning mot normalt förekommande arbeten ska innefatta en hänvisning till angiven yrkesgrupp ska behållas.
- LO-TCO Rättsskydd anser att reglerna om ökad flexibilitet vid deltidssjukskrivning ska behållas.
- LO-TCO Rättsskydd anser att införandet av en bortre tidsgräns i sjukförsäkringen inte ska utredas.
- LO-TCO Rättsskydd anser samlat att nuvarande reglering innebär att regelverket är mer ändamålsenligt, transparent och rättssäkert och att det därigenom bidrar till att en försäkrads arbetsförmåga i möjligaste mån tas tillvara och att återgång i det ordinarie arbetet underlättas samt att acceptansen för de bedömningar som görs om en försäkrads arbetsförmåga på sikt kommer att gynnas.

LO-TCO Rättsskydd kommer nedan att särskilt lyfta upp överväganden gällande frågan om prövningen mot angiven yrkesgrupp och dit knutna frågor om rättssäkerhet samt den uppskjutna prövningen mot normalt förekommande arbeten.

### **Bedömningen efter 180 dagar ska även fortsättningsvis göras mot sådant angivet arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden**

Begreppet normalt förekommande arbete, som utgör grunden för bedömning av arbetsförmågans nedsättning efter dag 180 i sjukfallet, har under en längre tid varit svårfångat i praxis.

Praxisbildningen före den nu gällande lagstiftningen försökte i flera domar att ringa in vad den försäkrades arbetsförmåga skulle mätas mot. I målen HFD 2018 ref 51 I och II slogs fast att bedömningen av den försäkrades arbetsförmåga ska vara verklighetsförankrad. Det är enbart försäkrade som helt klart har en arbetsförmåga som kan utnyttjas på den öppna arbetsmarknaden som inte har rätt till sjukpenning. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen innebär detta att en försäkrad måste kunna klara alla sådana krav som ett arbete på den öppna arbetsmarknaden ställer. Den försäkrade måste därmed kunna leva upp till de krav och förväntningar som arbetsgivare på den öppna arbetsmarknaden allmänt sett har när det t.ex. gäller arbetsprestation och arbetstakt. Då det redan i RÅ 2008 ref. 15 fastslogs att inte krav på mer än ringa anpassning kan ställas vid bedömning av rätten till sjukpenning är uttalanden i HFD 2019 ref. 48 av intresse.

Av HFD 2019 ref. 48 framgår att med mindre anpassningar avses t.ex. en speciellt anpassad arbetsplats, dator med punktskriftsdisplay eller liknande och med större anpassningar avses exempelvis att vissa arbetsuppgifter utesluts, att arbetstiden anpassas eller att prestationsnivån justeras. Av detta kan slutsatsen dras att om arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete förutsätts att vissa arbetsuppgifter utesluts, att arbetstiden anpassas eller att prestationsnivån justeras kan den försäkrade inte anses kunna utföra ett normalt förekommande arbete.

Som framgår av ovan angiven praxis ska Försäkringskassan ta ställning till en rad förhållanden vid bedömningen av om den försäkrade har arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete. Försäkringskassan behöver ta ställning till om arbetsförmåga finns i ett vanligt arbete och arbetet ska kunna utföras i ett normalt arbetstempo utan mer än ringa anpassning. Sammanfattningsvis ska den försäkrade kunna leva upp till de krav och förväntningar som arbetsgivare på den öppna arbetsmarknaden allmänt sett har när det gäller till exempel arbetsprestationer och arbetstakt. Alla dessa delar innehåller en rad bedömningsfrågor. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är det rimligt att Försäkringskassan under handläggningen uttryckligt tar ställning till ovan angivna faktorer och underbygger dessa ställningstaganden med utredning.

Vid tillämpningen av tidigare gällande regelverk, som utredningen nu föreslagit en återgång till, saknades i princip alltid ställningstaganden till de faktorer som skulle bedömas. Istället gjordes en svepande bedömning med innebörden att den försäkrade kan utföra ett normalt förekommande arbete, något som även kunde konstateras av utredningen som föregick nu gällande lagstiftning.

Förklaringen till dessa brister i prövningen av rätt till sjukpenning efter dag 180 är att det är svårt att föreställa sig hur en sådan prövning ska kunna ske utan att den försäkrades arbetsförmåga relateras till något mer konkret än bara en allmän skrivning om ett normalt förekommande arbete. Som begreppet normalt förekommande arbete kommit att definieras av Högsta förvaltningsdomstolen i ovan återgivna rättsfall är anpassningarna av central betydelse för vad som är eller inte är ett normalt förekommande arbete. Vad jämförelseföremålet är har däremot aldrig klart definierats. Inte heller ingick det som ett led i den tidigare tillämpade bedömningskedjan att precisera vilka krav en anpassning skulle göras från. En bedömning förutsätter att de olika typer av arbetsuppgifter som prövningen avser är kända för handläggaren. Annars kan prövningen inte bli verklighetsförankrad.

I Försäkringskassan tidigare referensmaterial, framtaget år 2013, beskrivs dessa bedömningssvårigheter på följande sätt (s.3):

Som bedömningsgrund är normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden betydligt mer otydligt. I avsaknad av ett gemensamt referensmaterial kring arbetsmarknadens krav

har Försäkringskassans handläggare tidigare i princip varit hänvisade till sin egen privata bild av vilka yrkesgrupper arbetsmarknaden omfattar och vilka krav på medicinskt relaterade förmågor dessa yrkesgrupper ställer.

LO-TCO Rättsskydd anser att den nuvarande ordningen möjliggör en tillämpning av sjukpenningregelverket på ett sätt som medför en betydligt större begriplighet i beslutsmotiveringar och därigenom acceptans för Försäkringskassans bedömningar.

En grundläggande del av begreppet rättssäkerhet är att det för den enskilde ska gå att förstå och följa en myndighets bedömning. Detta är särskilt viktigt på det nu aktuella området då det rör enskildas grundläggande försörjning vid sjukdom. En utförlig motivering som styrs av ett krav i lagstiftningen fastställer även prövningsramen när ett sådant beslut ska prövas vid omprövning och därefter i domstol.

Något förenklat kan sägas att den ordning som utredningen nu föreslagit en återgång till uppställer krav på att ett flertal faktorer ska bedömas, men regelverket har tidigare även tolkats som att Försäkringskassan inte behöver förklara hur myndigheten kommit fram till sin slutsats. En sådan ordning förutsätter en uttrycklig skyldighet att närmare ange ett arbete i enlighet med nu gällande regler.

Osäkerheten om prövningsramen kommer åter att öka vid en återgång till tidigare regelverk. En stor brist med den föreslagna ordningen är nämligen att den försäkrade omöjligen kan avgöra vilka frågor som kommer att aktualiseras vid ett överklagande. Det referensobjekt vilket arbetsförmågan ska prövas emot är okänt och varken Försäkringskassan eller domstolen behöver närmare ange vilken typ av arbete som prövningen skett emot. LO-TCO Rättsskydd anser att detta är en betydande rättssäkerhetsbrist.

I utredningen påstås att kunskapsmaterialet har smalnat av arbetsmarknaden och höjt trösklarna för ett avslag. I linje med vad som angetts ovan har utredningen dock inte kunnat dra upp några gränslinjer för arbetsmarknadsbegreppet, något som är knutet till svårigheter i begreppet normalt förekommande arbeten utan tillhörande krav på angiven yrkesgrupp.

Det ska då konstateras att den bedömning som nu görs utifrån faktiskt angivna yrkesgrupper på ett mer rättvisande sätt belyser de krav som rent faktiskt ställs på arbetsmarknaden, om än i en schabloniserad form. Sannolikt är de egentliga kraven betydligt högre. Möjligheten för beslutsfattare att ta ställning till vilka krav som arbetsmarknaden rent faktiskt ställer har alltså ökat med nuvarande ordning. Prövningen ska dock även i nuvarande ordning göras mot normalt förekommande arbeten. Om en avsmalning då skett av bedömningarna är det alltså snarare så att beslutsfattare tidigare haft felaktiga föreställningar om vilka krav som ställs på arbetsmarknaden. Nuvarande

ordning är alltså sådan att den fortfarande ställer upp krav på att pröva en arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete, med den enda skillnaden att beslutsfattaren uttryckligen måste ange vilket arbete eller yrkesgrupp som bedömningen görs mot. Denna bedömning har gjorts även under den tidigare ordningen som nu föreslås ska återinföras då det naturligtvis är omöjligt att göra en bedömning mot normalt förekommande arbeten utan att föreställa sig vilka krav som man mäter den försäkrades arbetsförmåga mot. Men

Enligt LO-TCO Rättsskydd innebär den tidigare gällande ordningen stora svårigheter ifråga om att nå en enhetlig tillämpning av sjukförsäkringen. Bedömningsutrymmet och de enskilda variationerna inom sjukförsäkringen har minskat betydligt under nuvarande regelverk. Som rättssäkerhetsprincip är det av stor vikt att upprätthålla maximen att lika fall ska behandlas lika och olika fall behandlas olika. Under tidigare gällande regelverk kunde likartade läkarintyg leda till vitt skilda bedömningar, allt beroende på vilket innehåll ansvarig handläggare fyllde begreppet ”normalt förekommande arbete” med. Utan en särskild regel om hur de faktiska kraven som arbetsförmågan ska mätas mot ska fastställas kommer en återgång till tidigare ordning med all säkerhet att medföra samma allvarliga rättssäkerhetsbrist. Även Inspektionen för socialförsäkring har tidigare funnit att de individuella variationerna inom tillämpningen på sjukförsäkringsområdet har varit betydande i det regelverk som nu föreslås att återinföras.<sup>1</sup>

Enligt LO-TCO Rättsskydd innebär nuvarande ordning att rätt försäkrade får ersättning och att bedömningsutrymmet minskat avsevärt.

Ur ett rättssäkerhetsperspektiv innebär den föreslagna ordningen flera försvagningar. Traditionellt talas om rättssäkerhetskraven inom förvaltningsrätten som krav på opartiskhet, omsorgsfull handläggning och enhetlig bedömning. Till detta kommer också att den enskilde ska ges en möjlighet att tillvarata sin rätt.<sup>2</sup>

I utredningen inför en ny förvaltningslag uttalade utredaren i det sammanhanget bl.a. följande.<sup>3</sup>

Ett krav på att ett beslut ska underbyggas med bärande skäl främjar en omsorgsfull och saklig prövning av ärendena, som måhända tar något mera tid i anspråk än en snabb och slarvig handläggning. En sådan möjlig tidsförlust kompenseras emellertid med råge av de tidsvinster som uppstår genom att antalet rättelser och överklaganden rimligen minskar. Vinsterna multipliceras också genom att högre instanser, om beslutet ändå överklagas, har att ta ställning till en genomtänkt och klarläggande produkt. Kravet på motiveringens innehåll bör formuleras på basis av den enskildes behov. Han eller hon måste kunna förstå hur myndigheten resonerat för att kunna låta sig övertygas om bärkraften i skälen alternativt

---

<sup>1</sup>Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna, Rapport 2014:18, Inspektionen för socialförsäkring, s. 7, 18

<sup>2</sup> Se t.ex. prop. 1971:30 s. 285, prop. 1985/86:80, s. 12-13 och prop. 2016/17:180 s. 75

<sup>3</sup> SOU 2010:29, En ny förvaltningslag, s. 27-28

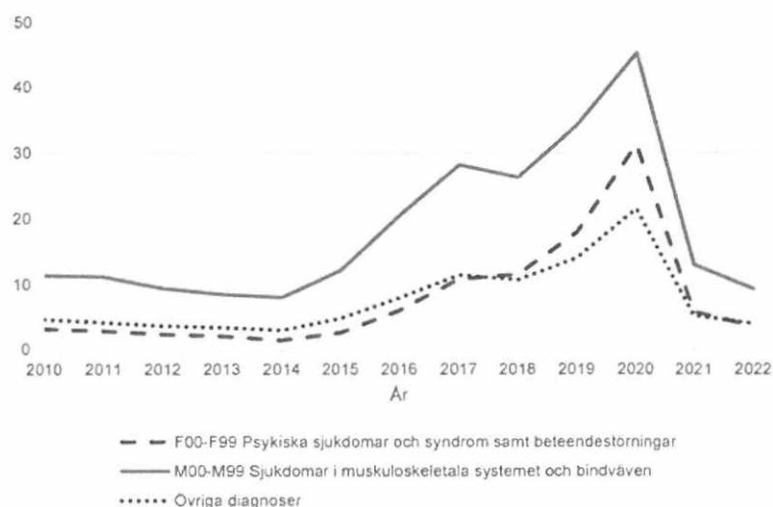
finna hållpunkter för ett överklagande. Det primära är inte att motiveringen är formfulländad och juridiskt perfekt utan att den över huvud är begriplig. Beslutet ska alltså inte bara, som det heter i den nuvarande bestämmelsen, ”innehålla de skäl som bestämt utgången”, utan dessa skäl ska presenteras på ett sådant sätt att de kan förstås av den enskilde. Vi fäster stort avseende vid den nya formuleringen enligt vilken beslutet ska innehålla en ”klargörande motivering”, som inkluderar uppgifter om ”vilka föreskrifter som tillämpats” och ”vilka omständigheter som varit avgörande för utgången”.

Nuvarande ordning där nivån av konkretion följer av att Försäkringskassan har en skyldighet att ange en angiven yrkesgrupp mot vilken den försäkrades arbetsförmåga ska mätas ger betydligt bättre förutsättningar för att lämna en begriplig motivering som dessutom sätter en tydlig ram för en eventuell besvärprocess.

Genom att regelverket behålls förbättras domstolarnas möjligheter att upprätthålla högt ställda krav på domsmotiveringar. Motiveringarna kommer då även fortsättningsvis att bättre motsvara de krav på domsmotiveringar som förvaltningsprocesslagen ställer. Lagen uppställer krav på att det av en dom ska framgå en riktig motivering och inte en s.k. skenmotivering. Med skenmotivering avses skäl som vid första påseende ger intryck av att vara en motivering, men som endast innehåller en omskrivning av de abstrakta rekvisiten i en lagregel.

En återgång till tidigare regelverk skulle innebära att ett betydande bedömningsutrymme skulle återinföras. Som framgår av betänkandet Rätt förutsättningar för sjukskrivning har samma sjukpenningbestämmelse inneburit en avslagsfrekvens vid dag 180 i sjukfallet från under 10 procent till cirka 45 procent ifråga om sjukdomar i muskuloskeletala systemet och bindväven.<sup>4</sup>

### Försäkringskassans avslag i procent vid dag 180 i sjukfallet



Källa: Försäkringskassans öppna statistikdatabas, hämtad:2023-08-10.

<sup>4</sup> SOU 2023:48, Rätt förutsättningar för sjukskrivning, s. 64

Detta är en mycket betydande skiftning som naturligtvis inte är förenlig med högt ställda krav på rättssäkerhet.

Ytterligare en fördel med att kombinera en lagreglerad skyldighet att närmare ange arbete samt referensmaterialet är att dialogen mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har en potential att utvecklas till det bättre. Under den tid som gått sedan reglerna tillämpats har denna process endast påbörjats. Potentialen för de sjukfall där omställning är möjlig underlättas dock betydligt under gällande regelverk. Arbetsförmedlingen skulle då ha en möjlighet att stötta den försäkrade att tillvarata den arbetsförmåga som framkommit under Försäkringskassans utredning. Skulle en återgång till tidigare konturlösa arbetsmarknadsbegrepp göras skulle vattentäta skott mellan de olika myndigheternas bedömningar återuppstå.

### **Övervägande skäl och särskilda skäl för en uppskjuten prövning mot normalt förekommande arbeten**

#### *Osäkerheter knutna till den utvärderade tidsperioden*

I sammanhanget vill LO-TCO Rättsskydd understryka flera förhållanden som gör att utvärderingarna av nuvarande regelverkets effekter framstår som illa underbyggda och förhastade.

Den lagstiftning som utredningen var satt att utvärdera har trätt i kraft och tillämpats under en period då samhället i alla sina delar var påverkat av coronapandemin, dvs. under perioden 2020 - 2022.

Även om det inte skulle kunna slås fast att pandemin medfört ett stort antal långa sjukskrivningar med covid-19 som sjukskrivningsorsak har pandemin haft en påverkan på förutsättningarna för sjukskrivnas återgång i arbete. Detta då arbetsgivare sannolikt haft svårt att arbeta med rehabilitering av sjukskrivna. Dessutom var hälso- och sjukvården mycket belastad under pandemin, vilket rimligen haft en effekt för möjligheterna till en ändamålsenlig rehabilitering.

Utredningens slutsats att pandemins betydelse för resultaten sannolikt är marginell är därför inte underbyggd.

Riksrevisionen har också utvärderat de förändrade reglerna (RiR 2024:14<sup>5</sup>) och funnit att fler försäkrade återgick till sitt tidigare arbete som en konsekvens av reformen. Detta alltså i motsats till vad utredningen funnit.

---

<sup>5</sup> Undantaget som blev regel – Försäkringskassans användning av övervägande skäl vid 180 dagars sjukskrivning, Riksrevisionens rapport RiR 2024:14, publicerad den 18 juni 2024

I rapporten beskrivs också hur Försäkringskassan sedan tillkomsten av regelverket inte lyckats med sitt uppdrag att samordna rehabilitering, något som naturligtvis får en konsekvens för effekten av regelverket. Om rehabiliterande åtgärder inte vidtas minskar möjligheterna till återgång i arbete.

Riksrevisionen har i samma rapport konstaterat att de många regeländringarna i sig inneburit en utmaning i implementeringsfasen, något som då påverkat handläggningen av ärenden under regelverket. Till detta kommer att Försäkringskassan inte förrän i januari 2024 internt förtydligat tillämpningen i sina vägledningar eller rättsliga ställningstaganden.

I kombination med att det än så länge finns ytterst få rättsliga avgöranden kring reglerna i överinstans innebär detta att regelverket inte har "satt sig". En utvärdering av effekterna av ett regelverk som inte har landat i tillämpningen låter sig då av naturliga skäl inte göras.

#### *Syftet med regeländringen och konsekvenser*

Syftet med att införa övervägande skäl vid dag 180 var att fler som har påbörjat en rehabilitering i sitt sjukfall skulle få möjlighet att fullfölja denna om de hade en plan för återgång i arbete. Tanken då var naturligtvis att underlätta för försäkrade att återvända till sitt vanliga arbete där de kan ta tillvara sin kompetens och erfarenhet.

En av anledningarna bakom reformen låg också i uppfattningen att flera försäkrade helt enkelt inte ställde om efter dag 180 utan valde att på annat sätt fullfölja sin sjukskrivning och rehabiliteringstid utan sjukpenning och därefter återvända till sitt vanliga arbete. Ur ett samhällsperspektiv kan det också tyckas som bortslängda resurser att ha en ordning som främjar överflödiga omställningar.

Dessa syften tillgodoses under alla förhållanden inte vid en återgång till tidigare regelverk.

#### **En borte tidsgräns ska inte återinföras i sjukförsäkringen**

Mellan den 1 juli 2008 och 1 februari 2016 gällde en ordning med en borte tidsgräns i sjukförsäkringen. Inspektionen för Socialförsäkring utredde<sup>6</sup> efter avskaffandet av tidsgränsen effekterna av detta och konstaterade då att utförsäkrade individers inkomster sjönk på kort sikt med cirka 25 procent och på lång sikt med cirka 4,4 procent. Avskaffandet av den borte tidsgränsen påverkade inte de långtidssjukskrivnas

---

<sup>6</sup> Avskaffandet av den borte tidsgränsen: En analys av effekterna på långtidssjukskrivnas ekonomiska situation och användning av sjukförsäkringen, ISF Rapport 2022:5



ekonomiska situation i någon större utsträckning. Utvärderingen visade också att en stor majoritet av de utförsäkrade (73 procent) återvände till sjukförsäkringen.

Effekterna av tidsgränsen var alltså obefintliga.

Om förutsättningarna ökas för ett utträde ur sjukpenningregelverket krävs också en motsvarande ökning av förutsättningarna för ett inträde i sjukersättningsregelverket. I annat fall skulle en betydande mängd individer hamna i ett läge där de står utanför all försäkrings- eller arbetsmöjlighet.

Några bärande skäl för att ens åter utreda denna typ av bortre tidsgräns har inte förts fram i utredningen.

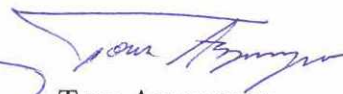
Stockholm, dag som ovan



Lena Maier Söderberg  
VD



Styrmir Olafsson  
Enhetschef



Tom Aspengren  
Förbundsjurist