

Socialdepartementet  
103 33  
Stockholm

Datum  
2020-05-06

Er beteckning  
S2020/00536/SF

## **LO-TCO Rättsskydd AB:s yttrande över delbetänkandet En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering, SOU 2020:6**

LO-TCO Rättsskydd har beretts tillfälle att yttra sig över ovan angivet delbetänkande av utredningen En trygg sjukförsäkring med människan i centrum. LO-TCO Rättsskydd inkommer härmed med följande yttrande. Yttrandet följer i stora drag den disposition som valts i delbetänkandet.

### **Sammanfattning**

LO-TCO Rättsskydds uppfattning är att utredningen innehåller förslag som kommer att leda till en mer rättssäker, förutsägbar och rättvis prövning av den försäkrades arbetsförmåga vid sjukpenning efter dag 180 och dag 365. LO-TCO Rättsskydd instämmer i utredningens antaganden att prövningen mot ett normalt förekommande arbete sker för tidigt och att det för många sjukskrivna är positivt för tillfrisknandet att återgå i sin anställning hos arbetsgivaren. Vid vissa typer av sjukdomar kan det till och med vara avgörande för återhämtningen att arbeta i en trygg och välkänd miljö.

Utredningens uppdrag har inte varit att förändra regelverket på ett mer ingripande sätt utan istället att, inom ramarna för rehabiliteringskedjan, justera i den befintliga strukturen. LO-TCO Rättsskydd vill trots detta framföra att de stora problem som leder till att många försäkrade inte upplever någon trygghet med dagens regelverk, och blir utförsäkrade trots att arbetsförmågan är nedsatt, kräver mer omfattande förändringar än att endast korrigera rehabiliteringskedjan. Rehabiliteringskedjans strikta utformning i kombination med tolkningen av begreppet sjukperiod innebär att krav på omställning ställs mycket tidigt i ett sjukdomsförlopp. Vidare har Försäkringskassan kommit att ställa krav på sjukintygens innehåll som enligt LO-TCO Rättsskydd de facto innebär att ett betydligt högre beviskrav uppställs än sannolikt. Som framgått av tidigare granskningar har även sjukvården mycket

svårt att möta de krav som Försäkringskassan ställer. Enligt LO-TCO Rättsskydd behövs ett helhetsgrepp där rehabiliteringskedjan utvärderas och analyseras. En ordning där ett regelverk i efterhand lagas och lappas är sällan en bra ordning för att skapa en hållbar och välfungerande lagstiftning.

LO-TCO Rättsskydd anser sammanfattningsvis följande.

- Utredningens val att uttryckligen i lagstiftning ange de särskilda skälen som undantag samt dess närmare innehåll är en bra lösning. Detta ökar tillämpbarheten av lagstiftningen och även förståelsen för regleringen.
- LO-TCO Rättsskydd instämmer i de problem som utredningen lyfter fram med rehabiliteringskedjans konstruktion. Enligt LO-TCO Rättsskydd ger varken nuvarande särskilda skäl eller rekvisitet oskäligt utrymme för att mildra rehabiliteringskedjans effekter. Möjligheten att ta hänsyn till den försäkrades befintliga skick behöver ökas för att inte en tillämpning av rehabiliteringskedjan ska få orimliga konsekvenser. Dagens regelverk ställer krav på omställning som exempelvis på grund av ålder inte är rimliga. Att helt bortse från sådana förhållanden riskerar att rubba förtroendet för sjukförsäkringen.
- LO-TCO Rättsskydd ställer sig positivt till utredningens förslag att sänka beviskravet till övervägande skäl för återgång i arbete hos arbetsgivaren vid dag 180. Att prövningen kan inbegripa prognosen för återgång i arbete hos arbetsgivaren, sjukdomens normala förlopp enligt vetenskap och beprövad erfarenhet samt åtgärder som planerats ställer, liksom nuvarande ordning gör, mycket höga krav på det medicinska underlaget. Enligt LO-TCO Rättsskydd är det av vikt att läkarintyg och Försäkringskassans utredningsskyldighet utformas på ett sätt som möjliggör hänsynstagande till de omständigheter som kan föranleda en uppskjuten prövning gentemot ett normalt förekommande arbete. Vidare ska framhållas att information om sjukdomens normala förlopp enligt vetenskap och beprövad erfarenhet enligt Socialstyrelsens försäkringsmedicinska beslutsstöd inte alltid finns att tillgå. Det bör därför klargöras att även andra bedömningar kan beaktas.
- LO-TCO Rättsskydd ställer sig positivt till att kunna skjuta upp prövningen av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbeten även efter dag 365 och instämmer i att det motiveras med att pågående rehabiliteringen inte ska avbrytas.
- LO-TCO Rättsskydd bedömer att utredningens förslag kommer leda till att reglerna blir mer ändamålsenliga och att de därigenom kommer att bidra till att en för-

säkrads arbetsförmåga i möjligaste mån tas tillvara och att återgång i det ordinarie arbetet underlättas.

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

Utredningen innehåller en gedigen genomgång och analys av begreppet normalt förekommande arbete. Som utredningen finner är det vid bedömning av en försäkrads arbetsförmåga nödvändigt att ta ställning till en rad faktorer. Jurister vid LO-TCO Rättsskydd var ombud i HFD 2018 ref 51 I och II.

Som framgår av de senare domarna behöver bedömningen av den försäkrades arbetsförmåga 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.

Som utredningen har funnit saknas i princip alltid ställningstaganden till de faktorer som ska bedömas. Istället görs en svepande bedömning med innebörden att den försäkrade kan utföra ett normalt förekommande arbete. Utredningen har till grund för sina slutsatser i dessa delar utfört såväl intervjuer som aktgranskningar.

Som LO-TCO Rättsskydd har beskrivit i andra sammanhang har antalet nyinkomna ärenden avseende sjukpenning ökat dramatiskt. Antalet ärenden kulminerade 2018 med totalt 380 nyinkomna ärenden. Under 2019 inkom 254 ärenden, vilket var ungefär samma nivå som under 2017. Motsvarande siffra för 2016 var mindre än 100 ärenden. Samma ökning av antalet sjukpenningärenden ägde rum i samband med införandet av rehabiliteringskedjan. Innan dess var ärenden i domstol avseende sjukpenning en mindre del av vår verksamhet och antalet tvister var mycket få. Allt sedan införandet av rehabiliteringskedjan har således juristerna vid LO-TCO Rättsskydd handlagt ett stort antal ärenden avseende sjukpenning. I våra ärenden begär vi regelmässigt in akten från Försäkringskassan. Vårt underlag är således betydligt större än det underlag som nu aktuell utredning har haft tillgång till. Vid genomgång av våra akter finner vi i princip aldrig några ställningstaganden till de faktorer som enligt praxis är relevanta för bedömningen. Det är således inte möjligt att av Försäkringskassans akter förstå hur Försäkringskassan kommit fram till att t.ex. arbetet kan utföras i normalt arbetstempo och utan mer än ringa anpassning.

Enligt LO-TCO Rättsskydd är förklaringen till dessa brister i handläggningen 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. En bedömning förutsätter att de olika typer av arbetsuppgifter som prövningen avser är kända för handläggaren. Annars blir prövningen allt annat än verklighetsförankrad.

Det ursprungliga referensmaterial som Försäkringskassan tog fram 2013 innehåller i de inledande avsnitten en målande beskrivning av hur Försäkringskassan själva såg på sin egen bedömning i dessa fall. På s 3 framgår följande:

*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.*

Materialet innehåller även kloka synpunkter avseende hur Försäkringskassan bör motivera sina ställningstaganden på s 9:

*Kritik har framförts mot att Försäkringskassans beslut motiveras för dåligt. De är ofta knapphändiga och det kan vara svårt för de bedömda att utläsa vad besluten grundas i. En uttalad ambition med de nya metoderna för bedömning av arbetsförmåga är att de skall leda till bättre motiveringar. Motiveringar bör innehålla ett tydligt utpekande av de faktorer som inverkat på ett visst beslut. Konstateranden avseende sjukdomsbild (DFA-kedjan), klargöranden av vad individen kan och vad den inte kan, slutsatser om vilken typ av arbete som skulle kunna vara aktuellt, d.v.s. en beskrivning av karaktären på ett sådant arbete kan vara några faktorer som ingår. Motiveringen kan följas av en slutsats baserat på handläggarens analys av referensmaterialet. Ett sådant kan exempelvis vara att ” beskrivningen av krav i olika relevanta yrkesgrupper tydligt stöder uppfattningen att sådana arbeten är normalt förekommande på arbetsmarknaden”, gärna med någon kommentar som styrker varför man kommit till det ställningstagandet.*

Således bedömde Försäkringskassan vid denna tidpunkt att det fanns stora behov av att förbättra motiveringen till sina beslut och att det med hjälp av ett referensmaterial skulle säkerställas att bedömningarna stod i överensstämmelse med gällande praxis. Tyvärr kan konstateras att Försäkringskassans ledning efter denna tidpunkt inte förvaltat detta material och att det precis som utredningen funnit inte fått något genomslag i Försäkringskassans tillämpning. Enligt LO-TCO Rättsskydd beror detta förhållande på att rättsavdelningen inom Försäkringskassan succesivt fått ett allt större inflytande över tillämpningen jämfört med Försäkringskassans avdelning för sjukförsäkringen. Ett fåtal år efter upprättandet av referensmaterialet övertog exempelvis rättsavdelningen ansvaret för respektive vägledning som styr den interna normeringen inom Försäkringskassan. Därefter har juridifieringen tilltagit och Försäkringskassan har i allt större utsträckning kommit att styras av vilka minimikrav som kan utläsas av praxis och inte vad som är rimligt att förvänta sig av en myndighet med ett så pass bärande samhällsansvar som Försäkringskassan. Denna juridifiering har under åren exempelvis visat sig i mycket restriktiva tolkningar av den praxis som utvecklas på sjukförsäkringsområdet och assistansområdet.

LO-TCO Rättsskydd instämmer helt i den bedömning som utredningen gjort att det är nödvändigt att införa en lagstiftningsförändring med den innebörden som utredningen föreslagit. Genom den föreslagna ordningen möjliggörs en tillämpning av nuvarande regelverk som kan få en betydligt större acceptans. 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 nytt krav i

lagstiftningen fastställer även prövningsramen när ett sådant beslut ska prövas vid omprövning och därefter i domstol. Lite förenklat kan sägas att nuvarande ordning uppställer krav på att ett flertal faktorer ska bedömas, men regelverket har 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 utredningens förslag. Enbart en handlägningsregel skulle vara otillräcklig då detta i praktiken enbart skulle försämra förtroendet för sjukförsäkringen. Vår bedömning är att en handlägningsregel enbart skulle innebära en exemplifiering av en viss typ av arbete som varken omprövningsavdelningen eller domstol skulle vara bunden av. På så sätt skulle snarare osäkerheten om prövningsramen ytterligare öka. Ett rimligt antagande är att försäkrade som med en sådan regel inledningsvis fört bevisning om oförmåga att arbeta i det exemplifierade arbetet skulle bli mycket besvikna om omprövningsavdelningen eller domstol därefter skulle avslå ansökan med hänvisning till en annan typ av arbete alternativt en svepande hänvisning till ett normalt förekommande arbete. Prövningsramen skulle därmed vara lika okänd för den försäkrade som idag, men med den risken att den försäkrade vid en sådan tillämpning rimligen skulle anta att det exemplifierade arbetet var prövningsramen.

En stor brist med nuvarande ordning är att den försäkrade omöjligen kan avgöra vilka typer av kompletteringar som behövs för att framgång ska nås 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. Vid upprepade tillfällen har juristerna efter beslut/dom tagit kontakt med beslutsfattare/domare för att försöka få ytterligare information om vilken typ av arbete som avsågs. Dessa kontakter visar tyvärr att frånvaron av krav att närmare ange typ av arbete medför att beslutsfattare och domare sällan tar ställning till om den försäkrade faktiskt kan utföra ett normalt förekommande arbete såsom det definierats i praxis. Exempelvis kan nämnas en kontakt som undertecknad hade med en domare vid Förvaltningsrätten i Stockholm. Målet avsåg en försäkrad med omfattande ryggbesvär som medförde att den försäkrade hade svårt att både sitta, stå och gå. Vid en direkt fråga svarade domaren att denne tänkte på arbetet som vaktmästare. Efter en närmare genomgång av vad detta arbete krävde ändrade sig domaren under samtalet och uppgav att den försäkrade borde kunna arbeta på kommunen. Domaren kunde dock inte närmare specificera vilken typ av arbete detta kunde vara och då svar inte kunde lämnas avslutade domaren samtalet. Liknande situationer har utspelat sig när juristerna på försäkringsrättsenheten försökt tillfråga beslutsfattare vid Försäkringskassan.

Att införa en lagreglerad skyldighet att närmare ange ett arbete kommer även medföra att domstolarnas domsmotiveringar bättre kommer motsvara de krav på domsmotiveringar som förvaltningsprocesslagen ställer. Av kommentaren framgår exempelvis att 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.

Enligt LO-TCO Rättsskydd innebär nuvarande ordning att det är mycket svårt att nå en enhetlig tillämpning av sjukförsäkringen. Processen vid beviljande av facklig rättshjälp medför att det är de medlemmar som är svårast sjuka som beviljas facklig rättshjälp vid nekad sjukpenning. Det är mycket svårt att föreställa sig att de försäkrade som beviljas sjukpenning av Försäkringskassan skulle kunna vara sjukare alternativt ha så mycket bättre sjukintyg än de medlemmar som vi företräder. Detta tyder på, i likhet med vad ISF tidigare funnit, betydande variationer i tillämpningen av sjukförsäkringen. Enligt LO-TCO Rättsskydd kommer utredningens förslag säkerställa att rätt försäkrade får ersättning och bedömningsutrymmet kommer att minska avsevärt.

Som modell har utredningen valt att vidareutveckla det referensmaterial som Arbetsförmedlingen numera är ansvarigt för. LO-TCO Rättsskydd tillstyrker en sådan ordning. LO-TCO Rättsskydd önskar dock understryka vikten av att arbetsmarknadens parter involveras i framtagandet av en ny version av referensmaterialet. Erfarenheterna från tidigare försök i denna riktning har varit att kunskap saknats om vilka organisationer som organiserat arbetsgivare/arbetstagare inom de yrkesgrupper som beskrivs i referensmaterialet. Vilka organisationer som kontaktats har därmed framstått som slumpartat. Det är därmed viktigt att arbetsmarknadens parter på ett tidigt stadium involveras. Respektive centralorganisation kan säkert vara behjälplig med att skapa erforderliga kontaktytor. Det är först när arbetsmarknadens parter står bakom utformningen av referensmaterialet som referensmaterialet kan få den acceptans som krävs. Det är vidare av stor betydelse att referensmaterialet utformas med beaktande av den praxis som utvecklats avseende vilka typer av anpassningar som får anses utgöra ringa. Detta då Högsta förvaltningsdomstolen efter referensmaterialets framtagande meddelat ytterligare vägledning i denna fråga.

En ytterligare fördel med att kombinera en lagreglerad skyldighet att närmare ange arbete samt referensmaterialet är att dialogen mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen troligen kommer förbättras och underlättas. I de fall omställning är möjlig skulle ett förändrat regelverk förhoppningsvis underlätta en samsyn mellan myndigheterna och därmed möjliggöra för Arbetsförmedlingen att stötta den försäkrade att tillvarata den arbetsförmåga som framkommit under Försäkringskassans utredning.

LO-TCO Rättsskydd önskar dock betona att utredningens förslag i dessa delar inte kommer att lösa samtliga problem i dagens sjukförsäkring. Sjukförsäkringen kommer fortfarande att sakna en spärr mot att försäkrade kan komma att hänvisas till yrkesgrupper

där avsaknaden av arbetsförmåga beror på den försäkrades befintliga skick. Den försäkrade kan exempelvis sakna förutsättningar för att ställa om till ett yrke som kräver högre utbildning. En grundläggande princip på det försäkringsrättsliga området är att den försäkrade är försäkrad i befintligt skick. Detta innebär att det är försäkringsfallets betydelse för den försäkrade som ska bedömas. En försäkrad som saknar möjligheterna att tillgodogöra sig högre utbildning och som skadar sin kropp påverkas av naturliga skäl mer än en försäkrad som kan ställa om genom att genomgå ytterligare utbildning. Enligt LO-TCO Rättsskydd är detta inte en arbetsmarknadsfråga utan ett förhållande som bör regleras inom ramen för sjukförsäkringen då det är arbetsoförmågan till följd av sjukdom som är försäkrad. Regeringen bör tillsätta en utredning som får i uppdrag att närmare analysera gränssnittet mellan sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. En naturlig utgångspunkt bör vara att sjukförsäkringen inte ska ställa krav på omställning när sådan inte är möjlig. Sjukförsäkringen är betydligt mer lämpad att ta hand om sådana fall än arbetslöshetsförsäkringen som är en ren omställningsförsäkring. Nuvarande ordning innebär att det i många fall är kommunerna som genom försörjningsstöd får försöka hjälpa dessa personer.

### **Ärendena måste utredas mer**

Som anförts ovan finns stora brister i Försäkringskassans utredningar av om försäkrade har arbetsförmåga i ett normalt förekommande arbete. Enligt LO-TCO Rättsskydd är ett ökat användande av aktivitetsförmågeutredningar i ett tidigt skede ett bra utredningsinstrument. Detta utredningsinstrument kompletterar i huvudsak dock enbart de beskrivningar av vilka aktivitetsbegränsningar som den försäkrade har jämfört med sjukintyget.

Utgångspunkten för den rättsliga regleringen är att ett sjukintyg ska vara fullt tillräckligt som utredningsunderlag för bedömning av den försäkrades aktivitetsförmåga. Som t.ex. granskningen från Riksrevisionen visat är tiden för ett läkarbesök begränsat och den gemensnittliga längden vid psykisk ohälsa uppgår till 15 minuter. Den huvudsakliga problematiken i denna del är att de krav på information som Försäkringskassan ställer på sjukintyg som ska ligga till grund för bedömningen av rätten till sjukpenning inte korresponderar med sjukvårdens förutsättningar att tillhandahålla sådan information. Regelmässigt ställs krav på tester och observationer som inte är möjliga att genomföra under den tid som står till förfogande vid ett normalt besök på vårdcentral. Läkarna saknar även tid att beskriva alla de tänkbara aktivitetsbegränsningar som kan tänkas följa av ett visst sjukdomstillstånd.

En grundläggande problematik i detta avseende är att inte heller läkarna vet mot vad arbetsförmågan ska provas gentemot. Av naturliga skäl är det betydligt enklare för en



läkare att beskriva varför en försäkrad saknar arbetsförmåga när referensobjektet är känt. Utredningens förslag kommer dock medföra att Försäkringskassan vid komplettering av läkarintyget kommer att kunna efterfråga information om aktivitetsförmåga i den yrkesgrupp som Försäkringskassan överväger att det finns arbetsförmåga i. En läkare kommer därmed att ha betydligt enklare att förstå vilka uppgifter som efterfrågas. Förhoppningsvis kommer därmed kraven på sjukintygen stå i bättre överensstämmelse med vad som är praktiskt möjligt för sjukvården att leverera och därmed minska den stora bördan för sjukvården att upprätta skriftliga underlag till Försäkringskassan.

Utredningens förslag kommer därmed förhoppningsvis underlätta dialogen mellan sjukvård och Försäkringskassan. Det kommer som en följd av detta bli lättare att avgöra vilka ärenden som innehåller sådana utredningssvårigheter där det är lämpligt att även använda aktivitetsförmågeutredningar som ett verktyg. Som utredningens visar är det snarare längden av sjukfallet som avgör när en aktivitetsförmågeutredning används och inte eventuella utredningssvårigheter av aktivitetsförmågans nedsättning.

### **Äldre försäkrade ska alltid få sin arbetsförmåga bedömd mot arbete hos arbetsgivaren**

Utredningens förslag i denna del ligger i linje med de synpunkter som framförts ovan innebärande att sjukförsäkringen inte ska ställa krav på omställning när sådan inte är möjlig. Utifrån detta perspektiv får utredningens förslag beskrivas som försiktigt, men med hänsynstagande till utredningsdirektivens utformning är detta förståeligt.

LO-TCO Rättsskydd har haft många ärenden under åren som särskilt avsett arbetstagare inom LO som under ett helt arbetsliv arbetat med fysiskt krävande arbetsuppgifter. När sedan kroppen säger ifrån innebär dagens sjukförsäkring att krav på omställning ställs när en sådan från flera olika perspektiv framstår som oskälig. Utredningens förslag är ett bra förslag för att råda bot på denna ordning, men bör enligt LO-TCO Rättsskydd enbart ses som en tillfällig lösning.

Som anförts ovan bör en enhetlig reglering införas för de fall där en omställning inte är möjlig. Äldre försäkrade bör även de omfattas av en sådan reglering. En fördel med en sådan reglering är även att det är förmågan till omställning vid sjukdom som blir det avgörande kriteriet och inte ålder.

**Inför ett nytt beviskrav, övervägande skäl, för att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 180 samt gör det möjligt att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 365**

LO-TCO Rättsskydd vidhåller vad som anförts i vårt tidigare remissvar. De smärre justeringar som utredningen gjort förändrar inte de synpunkter som tidigare lämnats.

Som anförts ovan bör sjukförsäkringen inte ställa krav på omställning när sådan inte är möjlig. Vidare bör sjukförsäkringen enligt LO-TCO Rättsskydd inte ställa krav på omställning när sådan inte är nödvändig. De uttryckliga undantagsregler som utredningen föreslår tar sikte på detta sistnämnda förhållande. En grundtanke bakom införandet av rehabiliteringskedjan var att tydliga krav på omställning skulle införas i sjukförsäkringen. Rehabiliteringskedjan är dock mycket strikt och saknar, som även utredningen funnit, relevanta undantag för att fånga upp de situationer där en omställning inte är nödvändig.

Även LO-TCO Rättsskydd ser i våra ärenden att det är mycket vanligt att en rehabilitering pågår när den försäkrades ansökan om fortsatt sjukpenning avslås. Det är t.ex. inte ovanligt att avslaget kommer när en begränsad tid av upptrappning av arbetstiden kvarstår. Enligt LO-TCO Rättsskydd saknas bärande skäl för att ställa krav på omställning i situationer där den försäkrade inom en rimlig tid kommer att kunna återgå i sitt ordinarie arbete. Som Försäkringskassans egna granskningar visat återgår många som nekas sjukpenning i sitt ordinarie arbete. Detta sker dock först efter en period av minskad ersättning. Den försäkrade får istället finansiera sitt eget sjukfall och få försäkrade anser det rimligt att ställa om i en situation då både den försäkrade och dennes arbetsgivare är övertygade om att en återgång kan ske. Det faktiska sjukfallet förkortas inte utan istället privatiseras risktagandet.

LO-TCO Rättsskydd har inget att invända mot utredningens reviderade tidsgräns för möjligheten att göra en annan prövning efter dag 365. Enligt LO-TCO Rättsskydd bör dock nuvarande ordning för beräkning av antalet dagar i rehabiliteringskedjan ses över. Som framgår av HFD 2018 ref. 69 har Högsta förvaltningsdomstolen fastslagit att en sjukperiod inte upphör förrän den försäkrade återgått i arbete i samma utsträckning som innan sjukperioden. Huruvida sjukpenning uppburits eller inte saknar enligt denna tolkning betydelse. Denna tolkning i kombination med rehabiliteringskedjans regler om att sjukperioder sammanläggs vid kortare avbrott än 90 dagar innebär att nuvarande ordning kommer att resultera i mycket långa sjukperioder. Risken för att sjukfall sammanläggs som inte har något med varandra att göra har därmed ökat.

Som anförts tidigare bygger rehabiliteringskedjan på att krav på omställning ska ställas. Tolkningsen av begreppet sjukperiod i kombination med reglerna om sammanläggning av

sjukperioder innebär att krav på omställning ställs även i situationer då detta inte framstår som nödvändigt. En försäkrad som exempelvis tillfrisknar från en utmattningsdepression och kort därefter drabbas av ett olycksfall med god prognos om tillfrisknande riskerar att inte omfattas av det föreslagna regelverket. För att fånga upp alla liknande situationer bör sjukperioder inte sammanläggas när den nya sjukperioden avser ett sjukfall som inte är en följd av det förra sjukfallet. Mot bakgrund av utredningsdirektivens utformning har det inte varit möjligt för utredningen att även lämna förslag i denna del. Enligt LO-TCO Rättsskydd bör regeringen säkerställa att krav på omställning inte ställs i alla de fall där ett sådant krav framstår som onödigt.

### **Arbetsförmågan ska inte bedömas mot angivet normalt förekommande arbete vid bedömning av rätt till rehabiliteringsersättning**

Reglerna avseende rehabiliteringsersättning fanns innan införandet av rehabiliteringskedjan. LO-TCO Rättsskydd har utan framgång hävdad att rätten till rehabiliteringsersättning inte påverkades av införandet av rehabiliteringskedjan. Försäkringskassan har dock gjort en annan tolkning utan att något uttryckligt stöd för denna ordning finns i aktuella förarbeten. Rehabiliteringskedjan var en lagstiftningsprodukt som tillkom under stark tidspress. En rad olika frågor berördes därmed inte under lagstiftningsprocessen. Rehabiliteringsersättningen är ett exempel på en sådan ersättning.

Som utredningen funnit innebär nuvarande tolkning av regelverket att nödvändiga insatser inte vidtas för återgång i arbete. Rehabiliteringsersättning är en bra ersättningsform för att stödja arbetslivsinriktad rehabilitering. Försäkringskassans tolkning av nuvarande regelverk innebär i praktiken att Försäkringskassan ensidigt har avskaffat denna ersättningsform. LO-TCO Rättsskydd instämmer i att det är en rimlig ordning att bedöma den försäkrades arbetsförmåga vid rehabiliteringsersättning gentemot ordinarie arbete. Detta särskilt mot bakgrund av att den arbetslivsinriktade rehabiliteringen har som främsta syfte att möjliggöra återgång i arbete hos den försäkrades arbetsgivare. Begreppet arbetslivsinriktad rehabilitering har dock fått en mycket snäv tolkning av Försäkringskassan och det är därför nödvändigt att under den fortsatta lagstiftningsprocessen närmare klargöra begreppets innebörd.

### **Sjukersättningens regelverk bör ses över**

LO-TCO Rättsskydd instämmer i utredningens överväganden i denna del. Nuvarande regelverk innebär att ett stort antal försäkrade bedöms ha en varaktigt nedsatt arbetsförmåga utan att kunna beviljas sjukersättning. Bakgrunden till detta förhållande är att ett annat arbetsmarknadsbegrepp används vid bedömning av rätten till sjukersättning i

kombination med att även relativt avlägsna och osäkra möjligheter till rehabilitering omöjliggör ersättning. LO-TCO Rättsskydd har tidigare till Socialdepartementet framfört vilka förändringar av regelverket avseende sjukersättning som är nödvändiga. Dessa föreslagna förändringar tar i princip enbart sikte på fördelningen mellan sjukpenning och sjukersättning.

Det är mot bakgrund av ovanstående positivt att regeringen har tillsatt en utredning. LO-TCO Rättsskydd önskar dock framhålla att utredningens uppdrag avseende rehabilitering inte bör tas till intäkt för att inte införa ovan berört förslag avseende rehabiliteringsersättningens förhållande till rehabiliteringskedjan. Istället bör den nu tillsatta utredningen bygga vidare på den problemställning som nuvarande utredning aktualiserat.

### **Ett särskilt stöd vid omställning bör övervägas**

LO-TCO Rättsskydd instämmer i utredningens bedömning i denna del. Omställning p.g.a. sjukdom skiljer sig på många sätt jämfört med en omställning som beror helt på arbetsmarknadsrelaterade faktorer. Ett exempel på att sådan omställning aktualiserar nya frågeställningar är de problem som uppstått för denna grupp att efter kontakt med Arbetsförmedlingen kunna skydda sin sjukpenninggrundande inkomst. Den tolkning av begreppet aktivt arbetssökande som nu råder har fått till sin följd att denna grupp jämfört med andra grupper riskerar att förlora sin sjukpenninggrundande inkomst i större utsträckning. Nuvarande krav i sjukförsäkringen innebär att även försäkrade med betydande funktions- och aktivitetsbegränsningar hänvisas till Arbetsförmedlingen. Nuvarande regelverk hanterar inte de försäkrade som enligt Försäkringskassans tolkning av begreppet aktivt arbetssökande saknar möjligheten att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst. Ett särskilt arbetsmarknadsprogram samt anpassade bestämmelser om SGI-skydd bör införas. Enligt LO-TCO Rättsskydd är det inte rimligt att bibehålla en ordning där en försäkrad varken passar in i sjukförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen.

Stockholm som ovan

Robert Sjunnebo  
Enhetschef, försäkringsrättsenheten