



UMEÅ UNIVERSITET

Socialdepartementet

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

Den samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet har getts möjlighet att bereda Umeå universitets yttrande över SOU 2021:69 En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Ett särskilt yttrande har lämnats avseende promemorian Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga (S2021/07176)¹ innehållande de delar av yttrandet som avser ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp och sjukersättning till äldre. Yttrandet är utarbetat av Ruth Mannelqvist, professor vid juridiska institutionen och dekan för den samhällsvetenskapliga fakulteten samt Lena Enqvist, biträdande universitetslektor vid juridiska institutionen.

Sammanfattning

Den samhällsvetenskapliga fakulteten delar många av de bedömningar som utredningen gjort och tillstyrker därför i huvudsak de förslag som lämnas i betänkandet.

Synpunkter

Den samhällsvetenskapliga fakulteten konstaterar att utredningen på ett mycket förtjänstfullt sätt diskuterat och analyserat såväl konkreta problem eller svårigheter i den nuvarande tillämpningen och behov av förändringar, som tydliga och väl avvägda förslag till förändringar av sjukersättning, aktivitetsersättning och rehabiliteringsersättning.

Betänkandet innehåller många konkreta och korrekta analyser av rättsläget inom offentlig rätt i allmänhet och delar av sjukförsäkringen i synnerhet. Utgångspunkten för förslagen är bland annat avsikten att komma tillrätta med stora variationer och en instabil tillämpning. Sjukförsäkringens nuvarande bestämmelser är detaljerade och specifika, vilket också påverkar överskådlighet, förutsebarhet, och rättssäkerhet i tillämpningen. Oaktat utredningens förslag finns därför ett generellt behov av en översyn av regelverket för att om möjligt minska detaljrikedomen i den rättsliga styrningen.

I yttrandet har särskild fokus lagts vid förslagen om ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp, varaktighetskravet och rehabiliteringsmöjligheter, sjukersättning till äldre, beviskrav samt förmåner vid rehabilitering.

Ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp

Förslaget att harmonisera arbetsmarknadsbegreppet inom sjuk- och aktivitetsersättning med begreppet inom sjukpenning – *förväruvarsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, eller annat lämpligt arbete som är*

¹ Umeå universitet dnr FS 1.5-2305-21



UMEÅ UNIVERSITET

tillgängligt – har självklart fördelar. Det kan innebära att det som bedöms utgöra normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden blir mer enhetlig och tydligt uttolkat i tillämpningen, att prövningen av arbetsförmågan görs mot en mer realistisk arbetsmarknad och möjligen minskar diskrepansen mellan de krav som gäller för beviljande av sjukersättning och förutsättningarna för att försörja sig på arbetsmarknaden. Sammantaget kan den föreslagna harmoniseringen bidra till ökad förutsebarhet och rättssäkerhet.

Ett harmoniserat arbetsmarknadsbegrepp innebär en generösare definition av arbetsmarknaden än i dagens reglering. Samtidigt understryks i betänkandet att det även fortsättningsvis uppställs striktare kriterier för att sjukersättning ska beviljas jämfört med sjukpenning (långvarigt nedsatt arbetsförmåga och avsaknad av rehabiliteringsmöjligheter). Här vill dock den samhällsvetenskapliga fakulteten framhålla risken för att den striktare bedömningen som ska göras avseende sjukersättning överförs till sjukpenning i tillämpningen.

Den samhällsvetenskapliga fakulteten vill också påtala svårigheterna för den enskilde att visa sin nedsättning i relation till arbetsmarknaden i stort, och att det därför finns behov av att inte endast tydliggöra hur bedömningen görs – och i relation till vad – utan också att bedömningen faktiskt ska överensstämma med arbetsmarknadsläget. Den förändring av bestämmelsen avseende normalt förekommande arbete som införs 1 september 2022 genom hänvisning till angiven yrkesgrupp, riskerar att medföra att bedömningen av arbetsförmågan görs på ett schablonartat sätt, där verklighetsförankringen hamnar i undanskymt läge. Den enskildes bevisbörda blir därmed ännu större, då han eller hon inte endast behöver styrka sin nedsättning av arbetsförmågan, utan också påvisa avvikelser från beslutsstöden.

Varaktighetskravet och rehabiliteringsmöjligheter

Samhällsvetenskaplig fakultet tillstyrker förslaget att begreppet stadigvarande nedsatt ska ersättas med *överskådlig tid*, samt att vid bedömning av nedsättning ska tid bortom då ersättning inte kan utbetalas inte beaktas när det gäller sjukersättning. Vidare tillstyrks förslaget om tydliggörande av att bedömningen ska göras i två led; dels arbetsförmågans nedsättning över tid, dels rehabiliteringsmöjligheterna. Bedömningen i dessa delar vilar i stor utsträckning på prognoser om framtid, varför förutsättningarna för den enskilde att med läkarintyg styrka sin framtida nedsättning kan vara utmanande. Fakulteten delar därför utredningens uppfattning att tidsrymden för bedömningen måste utgå från en rimlig medicinsk prognos. Vidare vill fakulteten särskilt påtala sitt stöd för det förslagna beviskravet avseende rehabiliterings-möjligheterna (*kan antas*).

Varaktighetskravet för aktivitetsersättning föreslås fortsatt vara ett år. Här vill samhällsvetenskaplig fakultet framhålla att övergången från aktivitetsersättning och sjukersättning ibland kan medföra att det relativt korta varaktighetskrav som gäller för aktivitetsersättning inte harmonierar med sjukersättningens längre varaktighetskrav, vilket i sin tur resulterar i att unga människor riskerar att falla mellan stolarna i ersättningssystemen. Prövningen av arbetsförmågan, samt förutsättningar för och tillgången till arbetsmarknadsåtgärder och stöd under tiden med aktivitetsersättning, behöver därför förbättras och utvecklas för att unga människor inte ska hamna i fattigdom och utanför välfärden när rätten till aktivitetsersättning upphör.

Sjukersättning till äldre

Sjukförsäkringen ska inte vara en yrkesförsäkring, utan den försäkrade förväntas kunna ta andra arbeten för sin egen försörjning. Inte desto mindre måste det kravet vara satt i relation till vad som är rimligt och realistiskt när det gäller alternativa arbeten för försörjning. Mot den bakgrunden



UMEÅ UNIVERSITET

tillstyrker den samhällsvetenskapliga fakulteten förslaget om en begränsad arbetsmarknadsprövning för äldre personer som har mindre än fem år kvar till dess att sjukersättning inte längre kan utgå. Förslaget möjliggör en verklighetsanpassad bedömning, som i förlängningen leder till ökad trygghet för äldre. Vidare tillstyrks den regeltekniska lösningen i form av undantag till skillnad från den också diskuterade allmänt hållna "ventilen".

Beviskrav

Den samhällsvetenskapliga fakulteten tillstyrker förslaget om ett författningsreglerat beviskrav för prövning av rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning. Även om det enligt betänkandet får anses vara en ovanlig åtgärd instämmer fakulteten i att det är nödvändigt av rättssäkerhetsskäl. Fakulteten instämmer i att beviskravet sannolikt när det gäller arbetsförmågans nedsättning och kan antas när det gäller varaktighetskravet signalerar en skillnad i beviskrav som också stämmer överens med de medicinska prognoser som de facto kan göras.

Här vill samhällsvetenskaplig fakultet också understryka läkarintygets utformning och användning när det gäller den enskildes förutsättningar att uppnå beviskravet. Försäkringskassans styrning av läkarintyget som utredningsmaterial saknar proportionalitet i relation till den enskildes möjlighet att påverka sin bevisning. Läkarintygets nuvarande utformning, som regleras genom Försäkringskassans föreskrifter, är utformat för mer eller mindre automatiserad tillämpning, vilket kan ifrågasättas utifrån bevisrättsliga principer i en tvåpartsprocess. Det finns därför anledning att beakta både beviskravets och bevismedlets utformning.

Förmåner vid rehabilitering

Samhällsvetenskapliga fakulteten tillstyrker förslaget om preventionersättning, och instämmer i slutsatsen att en nedsatt arbetsförmåga inte ska vara en förutsättning för att erhålla ersättning. Fakulteten vill emellertid understryka de eventuella gränsdragningsproblem som kan uppstå gentemot arbetsgivarens arbetsmiljöansvar. Arbetslivet och arbetsmarknaden förändras löpande, och diskussioner om hur långt arbetsgivarens ansvar sträcker sig – såväl förebyggande som reaktivt – är inte alltid lätt att förutse. Svårigheterna har inte minst synliggjorts med anledning av de förändringar i arbetet som pandemin ger (och troligen på sikt kommer att ge). Det kan därför finnas en risk att arbetsgivarens arbetsmiljöansvar flyttas över till individen. Denna risk ökar vid avsaknad av tydlig ledning kring vilken typ av arbetslivsinriktade åtgärder som ska kunna grunda en rätt till preventionsspenning. Utredningen pekar ut utbildning för omställning till nytt arbete som ett exempel, men anger att bedömningen av vilka insatser som kan ingå måste avgöras från fall till fall och utifrån åtgärdernas nödvändighet för att uppfylla ett eller flera av syftena med ersättningen. I jämförelse med de förebyggande medicinska åtgärderna, där utredningen föreslår att åtgärderna ska ingå i en *etablerad* behandling eller rehabilitering för att kunna grunda rätt till ersättning, föreslås således inte någon motsvarande eller annan kvalifikation för de förebyggande arbetslivsinriktade åtgärderna. Även om såväl förebyggande medicinska som arbetslivsinriktade åtgärder omfattas i samma ersättningsform rör det sig om olika prövningar som Försäkringskassan ska göra när rätt till ersättning beslutas. Utifrån målsättningen om en enkel (enklare) administration av förmånen preventionersättning bör det därför beaktas vilka förutsättningar som Försäkringskassan har att utan allt för omfattande utredningsinsatser kunna avgöra gränsdragningen mot arbetsgivarens arbetsmiljöansvar i ett enskilt fall.

Den samhällsvetenskapliga fakulteten tillstyrker även de förslagna förändringarna i rehabiliteringsersättningen, även om 60-dagars gränsen i vissa avseenden kan ifrågasättas. Den enskildes medicinska förutsättningar till rehabilitering är inte alltid uppfyllda, varför en fast tidsgräns avseende utredning om rehabiliteringsbehov kan vara prematur. Försäkringskassans



UMEÅ UNIVERSITET

samordningsansvar och arbetsgivarens rehabiliteringsansvar kan här med fördel kalibreras mot läkarintygets bedömning av arbetsförmågan och eventuellt behov av rehabiliteringsinsatser under de första 90 dagarna (utifrån rehabiliteringskedjans utformning). Förslaget till steglös ersättning för inkomstförlust (med en tröskel om nedsättning med minst en fjärdedel) framstår som fördelaktig ur perspektivet att det innebär en mer flexibel utformning som möjliggör en bättre individanpassning av rehabiliteringens upp- eller nedtrappning över tid. Att rehabiliteringspenning ska utges även för den del som den försäkrade egentligen skulle ha ersatts med sjukpenning minskar också risken för samordningsproblem i förhållande till sjukpenningen. Denna omständighet medför dock samtidigt, i kombination med utredningens övriga förslag, att prövningen av arbetsförmågan gentemot de fasta tidsgränserna i rehabiliteringskedjan skjuts upp för alla försäkrade som deltar i arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder med minst en fjärdedel i omfattning. Även den som har en nedsättning i arbetsförmågan som till exempel motsvarar tre fjärdedelar kan således till exempel 'pausa' prövningen av arbetsförmågan gentemot normalt förekommande arbeten genom att före dag 180 påbörja deltagande i arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder i förhållandevis begränsad omfattning (utan bestämd bortre tidsgräns). Detta kan ha positiva effekter för motivationen att delta i arbetslivsinriktad rehabilitering, och kan sannolikt även förenkla handläggningen även om regelverket blir mer komplicerat. Utredningen bör dock överväga om det finns en risk för att ordningen sammantaget skapar omotiverat stora skillnader, eller bristande likvärdighet i försäkringsskyddet, jämfört med de försäkrade som inte erbjuds möjligheten att delta i arbetslivsinriktad rehabilitering på grund av faktorer som de själv inte själv kan påverka.

För den Samhällsvetenskapliga fakulteten

Ruth Mannelqvist
Dekan

Åsa P Isaksson