

Socialdepartementet  
103 33  
Stockholm

Datum  
2019-04-24

Er beteckning  
S2019/00497/SF

## **LO-TCO Rättsskydd AB:s yttrande över Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem, Ds 2019:2**

LO-TCO Rättsskydd har beretts tillfälle att yttra sig över ovan angivet betänkande av den arbetsgrupp som tillsatts inom Socialdepartementet. LO-TCO Rättsskydd inkommer härmed med följande yttrande. LO-TCO Rättsskydd tar inte ställning till införandet av höjda åldersgränser. Däremot berörs i vårt remissyttrande en rad åtgärder som är behövliga för ett längre arbetsliv. Vidare berörs den nu valda ordningen att som ett första steg införa höjda åldersgränser innan det är klart vilka andra nödvändiga åtgärder som är möjliga att införa.

### **Sammanfattning**

Frågan om höjda åldersgränser samt vilka åtgärder som behövs för ett längre arbetsliv har varit föremål för ett flertal utredningar. I samtal har även parterna medverkat till ett framtagande av en avsiktsförklaring. Av såväl SOU 2013:25, den parlamentariska socialförsäkringsutredningen samt parternas avsiktsförklaring framgår att ett helt batteri av åtgärder är nödvändiga för att ett förlängt arbetsliv ska vara möjligt. Att höja åldersgränserna är således enbart en mindre del och troligen den enklaste förändringen att införa. De beslut som är svåra att förankra och finna stöd för i riksdagen är de övriga åtgärder som behövs för att säkra ett hållbart arbetsliv. Om inte dessa övriga åtgärder genomförs får den enskilde bära hela risken för att det inte längre kommer vara möjligt att gå i pension vid dagens tidsgränser. LO-TCO Rättsskydd befarar att enbart en mindre del av de nödvändiga förslag som tidigare utredningar aktualiserat kommer att genomföras i praktiken. En betydligt bättre ordning hade varit att avvakta med att införa höjda åldersgränser till dess det klargjorts vilka övriga åtgärder som är möjliga att införa. Det är först i ett sådant läge möjligt att bedöma rimligheten och realismen i att höja de nuvarande åldersgränserna.

Utifrån ett arbetstagarperspektiv behövs en rad åtgärder. Många av de åtgärder som behövs har redan uppmärksamats tidigare (se ovan nämnda utredningar m.m.). Framför allt behövs åtgärder som förstärker arbetsgivarens rehabiliteringsansvar, förstärker tillsynsverksamheten över arbetsmiljön, möjliggör omställning samt säkerställer att de arbetstagare som inte orkar arbeta fram till de nya tidsgränserna tillförsäkras ett godtagbart ekonomiskt skydd. Nedan följer några särskilda kommentarer avseende arbetsgivarens rehabiliteringsansvar, regelverket avseende sjukpenning, sjukersättning och livränta.

### **Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar m.m.**

Under årens lopp har rehabilitering som företeelse samt arbetsgivarens rehabiliteringsansvar utretts otaliga gånger. En bra genomgång av genomförda utredningar återfinns i SOU 2006:107. Vid en genomgång av förslagen kan konstateras att ett genomgående tema är att väldigt lite av det som föreslagits har genomförts.

Utifrån den verksamhet som LO-TCO Rättsskydd bedriver kan vi konstatera att en stor brist är avsaknaden av sanktionsmöjligheter samt ett oklart samordningsansvar på den allmänna sidan. Arbetsgivarens skyldigheter för att säkerställa en god arbetsmiljö är heller inte tillräckliga. I nu aktuellt sammanhang är en rimlig utgångspunkt att arbetet bör organiseras på ett sätt som möjliggör för en arbetstagare att utföra sina arbetsuppgifter under hela sitt yrkesliv. Nuvarande ordning innebär att arbetsgivarna i inte obetydlig omfattning övervältrar kostnaderna för den bristfälliga arbetsmiljön på samhället och arbetstagarna.

En arbetstagare har enligt dagens regelverk inte tillgång till några åtgärder som kan vidtas för det fall arbetsgivaren brister i sitt rehabiliteringsansvar. Sanktionsmöjligheten består istället till stor del av möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning som vidtas innan arbetsgivaren fullgjort sitt rehabiliteringsansvar. Detta är ett trubbigt instrument som egentligen inte hjälper arbetstagaren att få det stöd som behövs. Även Arbetsmiljöverket saknar direkta sanktionsmöjligheter mot en arbetsgivare som bryter mot tillämpliga föreskrifter. De föreskrifter som tar sikte på arbetsgivarens rehabiliteringsansvar är inte förenade med sanktionsavgifter. I sammanhanget kan även nämnas att inte heller Arbetsmiljöverkets föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö är sanktionerad.

Enligt LO-TCO Rättsskydd behövs effektiva sanktionsmöjligheter införas för att säkerställa att arbetsgivarna fullföljer sina skyldigheter enligt gällande lagstiftning. En sådan reform bör även förenas med ekonomiska incitament som motverkar sjukfrånvaro och en skadlig arbetsmiljö.

## **Sjukpenning**

I samband med införandet av den s.k. rehabiliteringskedjan togs även möjligheten bort att ta hänsyn till andra omständigheter än rent medicinska. Genom denna förändringen blev sjukförsäkringen mindre försäkringsmässig. En grundläggande princip inom försäkringsrätten är att en person är försäkrad i befintligt skick. Detta förhållande innebär att hänsyn tas till det förhållandet att ett försäkringsfalls följder påverkas av faktorer som t.ex. ålder, bostadsort och utbildningsnivå. Exempelvis får ett sjukfall större betydelse för en äldre person med lägre utbildningsnivå än en person som har en större omställningsförmåga.

Rehabiliteringskedjan bygger som huvudregel på att fortsatt sjukpenning efter 180 dagar förutsätter att den försäkrade saknar förmåga att utföra ett normalt förekommande arbete. Dagens praxis innebär att en försäkrad i regel behöver ha betydande nedsättningar i rörelseapparaten i kombination med kognitiva nedsättningar för att fortsatt sjukpenning ska kunna beviljas. Om sjukpenning nekas förutsätts den försäkrade ställa om och söka sig ett annat arbete. Möjligheten till omställning påverkas dock till stor del av sådana omständigheter som inte får beaktas enligt dagens sjukförsäkring. Detta problem har uppmärksammats i SOU 2019:2 där utredningen anser att ett behov finns att reformera rätten till sjukpenning för äldre arbetstagare. Enligt LO-TCO Rättsskydd är det viktigt att sjukförsäkringen inte ställer orealistiska krav på omställning. Med en allt äldre yrkesverksam befolkning behöver sjukförsäkringen reformeras i denna del.

## **Sjukersättning**

Som framgått i debatten har troligen Sverige de mest restriktiva reglerna avseende sjukersättning inom OECD. Rätten till sjukersättning förutsätter att den försäkrade för mycket lång tid i framtiden saknar arbetsförmåga på arbetsmarknaden samt att rehabiliteringsmöjligheterna är uttömda. Den kvarvarande arbetsförmågan relateras till samtliga typer av arbeten inklusive arbete på Samhall samt andra skyddade anställningar. Försäkringskassan har på eget initiativ lämnat förslag på en reformering av dagens regelverk. Denna förändring tar dock enbart sikte på arbetsmarknadsbegreppet och inte på kravet att samtliga rehabiliteringsmöjligheter är uttömda. Förslaget hanterar heller inte under vilken tidshorisont nedsättningen av arbetsförmågan ska vara.

Enligt LO-TCO Rättsskydd är problemen med dagens regler avseende sjukersättning till stor del förorsakade av Försäkringskassans syn på regelverket. Försäkringskassans tolkning av regelverket har även fått stort genomslag i praxis. Enligt LO-TCO Rättsskydd har tolkningen av arbetsmarknadsbegreppet gått för långt. Illustrativt för detta förhållande

var att det Allmänna ombudet för socialförsäkringen nyligen ansåg det nödvändigt att i praxis klargöra om aktivitetsförmåga inom daglig verksamhet skulle utesluta rätt till aktivitetsersättning. Försäkringskassan ansåg att även deltagande i sådan verksamhet diskvalificerade den försäkrade från aktivitetsersättning. Som Statskontoret visat i sin genomgång av Samhalls verksamhet har kraven för att få en anställning inom Samhall ökat avsevärt. Enligt LO-TCO Rättsskydd är utvecklingen på den övriga arbetsmarknaden densamma. Något hänsynstagande till dessa förhållanden har inte tagits.

Försäkringskassan har t.ex. inte tagit fram något kunskapsunderlag till stöd för handläggarna i denna fråga. Det skulle ha varit en enkel åtgärd. Försäkringskassan utgår fortfarande i sina beslut ifrån att det finns skyddade arbeten som är optimalt anpassade till de försäkrades behov. Denna tillämpning av regelverket förklarar en stor del av nedgången i antalet nybeviljade sjukersättningar.

Att enbart förändra arbetsmarknadsbegreppet kommer inte hjälpa de personer där rehabiliteringsmöjligheterna inte är uttömda. Av praxis framgår att även tidsmässigt avlägsna åtgärder med oklart resultat innebär att sjukersättning inte beviljas. Även åtgärder långt efter möjlig ålderspension tillmäts betydelse.

Dagens regelverk för sjukersättning innebär att de arbetstagare som p.g.a. hälsoskäl inte kan arbeta fram till de nu föreslagna tidsgränserna endast i undantagsfall kommer vara berättigade till sjukersättning. Detta i kombination med de höga krav på omställning som krävs inom sjukförsäkringen innebär att en grupp äldre försäkrade kommer att vara hänvisade till a-kassa och därefter försörjningsstöd för sin försörjning.

## **Livränta**

Rätten till livränta har en nära koppling till möjligheten till ett långt arbetsliv. Livränta kompenserar förlust av intjänandeförmåga till följd av olycka eller annan skadlig inverkan. Av den genomgång som återfinns i SOU 2017:25 framgår att antalet beslut minskade markant 2008 i samband med att rätten till tidsbegränsad sjukersättning upphörde. Då skedde en halvering av beslut och några år därefter halverades nästan antalet beslut igen. Frånvaron av en fast prövotidpunkt i kombination med att kravet på varaktighet inte utreds tillräckligt innebär att arbetsskadeförsäkringen för en tynande tillvaro. I denna del belyser utredningen väl de brister som finns med nuvarande ordning. Som framgår av utredningen beror huvuddelen av avslagen på andra omständigheter än att skadan inte var en arbetsskada. För kvinnor är den delen över 70 procent.

Ett längre arbetsliv kommer medföra att det i vart fall blir mer sannolikt att arbetstagare sammantaget kommer bli utsatta för en längre tids skadlig exponering. Vidare behövs arbetsskadeförsäkringen för att kompensera arbetstagare i de fall där arbetsgivaren inte förmått skapa en arbetsmiljö som möjliggör ett långt arbetsliv. Ett bra skydd mot dessa risker är grundläggande för att kunna möjliggöra en ökad acceptans för ett längre yrkesliv.

Stockholm som ovan

Robert Sjunnebo  
Enhetschef, försäkringsrättsenheten