

Socialdepartementet

En sjukförsäkring anpassad efter individen (SOU 2020:26)

Bakgrund

Genom remiss den 18 maj 2020 (S2020/04508/SF) har ILO-kommittén anmodats att yttra sig över slutbetänkandet En sjukförsäkring anpassad efter individen.

Utredningen har haft i uppdrag att utreda behovet av anpassningar av försäkringsskyddet för behovsanställda, dvs. personer med ”timanställningar” och andra tidsbegränsade anställningar. Det handlar om hur bedömningen av rätten till sjukpenning ska göras för personer med dessa anställningar. Vidare har utredningen haft i uppdrag att kartlägga om nuvarande regelverk ger ett tillräckligt utrymme så att arbetsförmågan tas tillvara för försäkrade med partiell sjukpenning.

Dagens regelverk kring sjukförsäkring utgår vid bedömning av arbetsförmågan för rätten till sjukpenning från att de försäkrade har tillsvidareanställningar. Detta leder enligt utredningen till att många försäkrade med andra anställningar missgynnas.

Enligt reglerna om sjukpenning ska bedömningen av en försäkrads arbetsförmåga göras mot en bredare bedömningsgrund ju längre tid dennes arbetsförmåga har varit nedsatt. För de första 90 dagarna i ett sjukfall bedöms arbetsförmågan mot den försäkrades anställning eller möjlig tillfällig omplacering. Från och med dag 91 ska bedömningen även beakta om den försäkrade kan försörja sig genom omplacering till annat arbete hos arbetsgivaren. Från och med dag 181 bedöms arbetsförmågan i huvudregel mot normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden. Den som är arbetslös bedöms mot normalt förekommande arbete från dag 1.

Utredningen lyfter att en behovsanställd idag betraktas som anställd eller arbetslös beroende på om den behovsanställda har inbokade arbetspass vid ansökan om sjukpenning. Detta kan vara avgörande för prövningen av rätten till sjukpenning då det ger olika bedömningsgrunder. Vidare påpekar utredningen att sjukpenningen vid arbetslöshet ofta blir lägre än vad den skulle varit om den behovsanställda ansetts vara anställd.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att försäkrad som är behovsanställd, till den dag denne har haft nedsatt arbetsförmåga i 90 dagar, ska få sin arbetsförmåga bedömd mot behovsanställningen om *det kan antas* att den försäkrade skulle ha arbetat om han eller hon inte varit sjuk. Förslaget innebär att det ska göras troligt att den försäkrade skulle ha arbetat men det behöver inte vara styrkt. Sjukpenningen för den som får arbetsförmågan bedömd mot sin behovsanställning ska inte begränsas till det belopp om 543 kr per dag som gäller för den som är arbetslös.

Utredningen menar att det finns stöd i forskningen för att deltidssjukskrivningar kan ha en positiv effekt sjukskrivnas återgång i arbetet. Därför föreslås även att Försäkringskassan, genom en särskild bestämmelse i socialförsäkringsbalken, ska kunna bevilja partiell sjukpenning utifrån annan förläggning av arbetstiden än genom jämn reducering varje dag. Detta under förutsättning att en sådan förläggning inte försämrar möjligheterna till återgång i arbetet. Innan beslut om sjukpenning bör Försäkringskassan samverka om arbetstidens förläggning med den försäkrade, hälso- och sjukvården och den försäkrades arbetsgivare. Detta är redan idag till viss mån möjligt enligt praxis. Denna praxis på området är dock otydlig och inte tillräckligt flexibel. Dessutom krävs, för att en annan förläggning av arbetstiden än genom jämn reducering ska beviljas, att den är medicinskt motiverad.

Försäkringskassan bör, i syfte att ta tillvara den försäkrades arbetsförmåga och på sikt underlätta återgång i arbete, samverka med arbetsgivaren och hälso- och sjukvården. Utifrån denna samverkan bör Försäkringskassan utreda möjligheten till partiell sjukpenning med en annan arbetstidsförläggning än att arbetstiden minskas varje dag med lika mycket.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

Förslagets förhållande till ILO-konventioner

I slutbetänkandet anges att förslagen inte bedöms påverka Sveriges internationella åtaganden. Slutbetänkandet presenterar dock inte någon analys till stöd för denna slutsats. ILO-kommittén vill därför erinra om de ILO-konventioner som aktualiseras. Frågor som har samband med förslagen har tidigare behandlats vid flera tillfällen av den svenska ILO-kommittén.¹

¹ Se t.ex. yttrande 2020-05-11 över En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering (SOU 2020:6), dnr 8/2020, och yttrande 2017-09-04 över Karensavdrag – en mer rättvis självrisk (Ds 2017:18), dnr 44/2017.

ILO:s konvention nr 175

Konventionen (nr 175) om deltidarbete ratificerades av Sverige i juni 2002 (prop. 2001/02:97) sedan riksdagen antagit regeringens förslag till en ny lag om förbud mot diskriminering av deltidarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning (2002:293). I konventionen preciseras två mål, dels främjandet av en sysselsättningspolitik som beaktar deltidarbetets roll, dels bättre arbetsvillkor för de deltidarbetande. Åtgärder ska vidtas för att garantera de deltidarbetande samma skydd som heltidarbetande där de lagstadgade sociala trygghetssystemen ska anpassas så att deltidarbetande åtnjuter likvärdiga villkor med de heltidarbetande (artikel 6). Villkoren beträffande bl.a. ledighet på grund av sjukdom skall motsvara de som gäller för jämförbara heltidsanställda (artikel 7). Deltidarbete vilkas arbetstid eller inkomster understiger specificerade tröskelnivåer kan med vissa förbehåll undantas från tillämpningen av artiklarna 6 och 7 i konventionen. Konventionen förutser åtgärder för att underlätta möjligheterna till produktivt och fritt valt deltidarbete, som tillgodoser behoven hos både arbetsgivare och arbetstagare.

ILO:s konvention nr 159

ILO:s konvention (nr 159) om yrkesinriktad rehabilitering och arbete (personer med handikapp) syftar till att stärka sambandet mellan yrkesinriktad rehabilitering och möjligheterna för personer med funktionshinder att erhålla, behålla och bli befordrade i lämpligt arbete. Konventionen ratificerades av Sverige 1984 (prop. 1983/84:139) och slår fast ett antal viktiga principer för yrkesinriktad rehabilitering och sysselsättningspolitik för personer med funktionshinder.

ILO:s konvention nr 130

ILO:s konvention (nr 130) om läkarvård och kontanta sjukförmåner ratificerades av Sverige år 1970 (prop. 1970:21). Enligt konventionen ska ett medlemsland garantera ett visst lagfäst minimiskydd avseende dels läkarvård, dels rätt till kontantförmåner vid av sjukdom föranledd arbetsoförmåga som medför inkomstbortfall. Enligt artikel 26 i ILO:s konvention (nr 130) ska kontant sjukförmån utges så länge arbetsoförmågan och inkomstbortfallet varar. Rätten till kontantförmån får dock begränsas men begränsningen får inte avse kortare tid än 52 veckor för varje fall av arbetsoförmåga.

ILO:s konvention nr 121

Även ILO:s konvention (nr 121) angående förmåner vid yrkesskada har relevans. Konventionen ratificerades av Sverige 1969 (prop. 1969:15). Frågan om Sveriges efterlevnad av konvention nr 121 har varit föremål för diskussion inom ILO. ILO:s styrelse fann exempelvis 1993, efter en anmälan mot Sveriges regering, att en

karensdag i arbetsskadeförsäkringen inte var förenlig med Sveriges åtagande enligt konventionen.

Av artikel 6 följer att konventionen omfattar bland annat den som till följd av en arbetsskada har förlorat sin arbetsförmåga medförande inkomstbortfall och den som sannolikt fullständigt eller, vid partiell förlust, mera avsevärt förlorat sin förvärvsförmåga.

Konventionens artikel 9 föreskriver att förmånerna vid yrkesskada ska omfatta dels sjukvård och därmed sammanhängande förmåner, dels kontantförmåner. Enligt artikel 9(3) ska förmånerna utgå så länge följderna av det inträffade riskfallet består.

ILO-kommitténs slutsats

ILO-kommittén beklagar att betänkandet inte innehåller någon redogörelse för hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner.

Eftersom förslagen syftar till att förbättra skyddet för de försäkrade som har andra anställningar än tillsvidareanställningar samt att ta tillvara på försäkrades arbetsförmåga genom möjligheten till partiell sjukpenning med en annan arbetstidsförläggning är ILO-kommitténs bedömning att förslagen i betänkandet inte torde strida mot Sveriges internationella åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner. Departementet bör dock uppmärksamma de konventioner som redogörs för i detta yttrande i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I beslutet i detta ärende har deltagit undertecknad ordförande Per Ewaldsson och kommitténs ledamöter.

Yttrandet har beslutats per capsulam. Ärendet har handlagts av undertecknad sekreterare.

Ärendet har handlagts av undertecknad sekreterare.

För Svenska ILO-kommittén

Per Ewaldsson