

ILO-kommittén

Sekretariatet/LH

Yttrande 2/2008

2008-02-08

Socialdepartementet

Promemorian Införande av en rehabiliteringskedja (Ds 2008:3)

Bakgrund

Genom remiss den 8 januari 2008 (S2007/11032/SF) har ILO-kommittén anmodats att yttra sig över promemorian Införande av en rehabiliteringskedja (Ds 2008:3). Promemorian innehåller förslag om en förändrad sjukskrivningsprocess bl.a. genom införandet av en rehabiliteringskedja med fasta tidsgränser vid vilka det ska bedömas om rätt till fortsatt sjukpenning föreligger.

Den rehabiliteringskedja som föreslås i promemorian innebär att en prövning av arbetsförmågan kommer att ske vid följande tidsgränser. Under de första 90 dagarna av en sjukskrivning bedöms enbart om den försäkrade har förmåga att klara sitt vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder. Från och med den 91:a dagen i en sjukperiod innebär prövningen att det ska beaktas om den försäkrade kan utföra något annat arbete hos arbetsgivaren och från och med den 181:a dagen av en sjukperiod ska, om inte särskilda skäl talar mot det, dessutom bedömas om den försäkrade kan försörja sig själv genom att utföra någon typ av arbete som finns på den reguljära arbetsmarknaden. Om så är fallet utgår ingen ersättning från sjukförsäkringen. I promemorian undantas den som har en så nedsatt funktionsförmåga att någon arbetsförmåga inte finns oavsett vilket arbete som kan komma i fråga. Sådana personer berörs alltså inte av dessa förändringar.

Dessutom föreslås att kriterierna för om arbetsförmåga föreligger skärps t.ex. genom att andra faktorer än nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom inte bör kunna påverka rätten till ersättning. Vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning ska därför inte längre den försäkrades ålder, bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter beaktas. Detta gäller även rätten till sjuk- och aktivitetsersättning.

Det kan noteras att promemorian inte innehåller någon granskning av förslagen i förhållande till Sveriges internationella åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner, vilket beklagligt nog är alltför ofta förekommande. Avsaknaden av en sådan analys försvårar för ILO-kommittén att göra en korrekt bedömning av förslagets förhållande till relevanta ILO-konventioner.

ILO-kommittén vill i sammanhanget erinra om ett antal ILO-konventioner nämligen konventionen (nr 130) om läkarvård och kontanta sjukförmåner, konventionen (nr 121) om förmåner vid yrkesskada, konventionen (nr 159) om yrkesinriktad rehabilitering (personer med handikapp) samt konventionen (nr 161) om företagshälsovård.

ILO-konventioner med koppling till förslagen

ILO 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. Kraven på kontantförmånernas storlek är utformade i nära anslutning till ILO:s konvention (nr 102) om minimistandard för social trygghet men har satts högre. Enligt artikel 26 i konventionen 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.

Såsom redogjorts för ovan innebär den rehabiliteringskedja som föreslås i promemorian att en prövning av arbetsförmågan kommer att ske vid fasta tidsgränser. Dessutom föreslås att kriterierna för bedömningen av om arbetsförmåga föreligger skärps.

Även om förslagen innebär en skärpning av prövningen om arbetsförmåga föreligger kan dessa förslag inte anses strida mot konvention nr 130 eftersom förslagen innebär att sjukpenning utgår så länge arbetsoförmågan varar i enlighet med vad konventionen stadgar.

ILO konvention nr 121

ILO:s konvention (nr 121) om förmåner vid yrkesskada ratificerades av Sverige 1969 (prop. 1969:15). Artikel 9 i konventionen 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*, dvs. för hela sjukdomstiden. Det bör i sammanhanget nämnas att frågan om Sveriges efterlevnad av konvention nr 121 har under en längre tid varit föremål för diskussion inom ILO. ILO:s styrelse fann 1993, efter en anmälan mot Sveriges regering, att en karenssdag i arbetsskadeförsäkringen inte är förenlig med Sveriges åtagande enligt konventionen nr 121. Frågan om karenssdag berörs emellertid inte i den aktuella promemorian.

Enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring har en person som blir sjukskriven på grund av en arbetsskada rätt till sjukpenning på samma sätt som vid annan sjukdom. Dessutom kan en person med en bestående arbetsskada (med en nedsättning av arbetsförmågan under minst ett år) under vissa villkor erhålla

livränta och särskild arbetsskadeersättning från arbetsskadeförsäkringen. Möjligheterna att erhålla ersättning vid arbetsskada under hela sjukdomstiden i enlighet med kravet i artikel 9 påverkas inte av förslagen i promemorian. Förslagen kan därför inte heller anses strida mot konvention nr 121.

ILO 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 befordrad i lämpligt arbete. Konventionen är tillämplig på personer ”vars utsikter att erhålla, behålla och bli befordrad i lämpligt arbete är väsentligt begränsade till följd av en i vederbörlig ordning konstaterad fysisk eller psykisk skada”. 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.

Promemorian innehåller förslag rörande ändringar av sjuk- och aktivitetsersättningen till personer med funktionshinder men eftersom konvention nr 159 inte reglerar ersättning kan dessa förslag inte anses påverka tillämpningen av konvention nr 159. Promemorians övriga förslag kan inte heller anses strida mot konvention nr 159.

ILO konvention nr 161

ILO:s konvention (nr 161) om företagshälsovård ratificerades av Sverige år 1986 (prop. 1985/86:141). Enligt artikel 3 i konventionen åtar sig varje ratificerande medlemsland att bygga ut företagshälsovården för alla arbetstagare, inom alla arbetsmarknadens områden och alla företag. Vidare ska företagshälsovården enligt artikel 5 (g) och 5 (h) i konventionen främja arbetets anpassning till arbetstagaren och bidra till åtgärder för yrkesinriktad rehabilitering.

Promemorian betonar vikten av att företagshälsovården får en mer aktiv roll när det gäller att tidigt identifiera risker för långtidssjukskrivning och behovet av lämpliga åtgärder för att undvika långtidssjukskrivning. Företagshälsovården bör enligt promemorian i större utsträckning kunna fungera som en första linjens sjukvård och därmed medföra att landstingen får en viss avlastning.

Promemorians förslag om företagshälsovårdens utökade ansvar som rehabiliteringsaktör får anses vara i linje med konventionens artiklar 5 (g) och (h). När det gäller tillämpningen av artikel 3 i konventionen har ILO-kommittén vid flera tillfällen tagit upp frågan om Sverige uppfyller sitt åtagande enligt konventionen vilken i praktiken innebär att företagshälsovården bör byggas ut till att omfatta alla anställda (se t.ex. i ILO-kommitténs yttrande 1/2002 över betänkandet Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet (SOU 2002:5) och yttrande 14/2004 över betänkandet Utveckling av god företagshälsovård – ny lagstiftning och andra åtgärder (SOU 2004:113)). Även om förslagen inte innehåller något obligatorium om att företagshälsovården ska omfatta alla arbetstagare så bör förslagen innebära en utökad användning av företagshälsovården. Detta får anses

främja tillämpningen av artikel 3 och vara ett steg framåt vad gäller Sveriges förpliktelser enligt denna artikel.

ILO-kommittén

ILO-kommittén har på basis av befintligt underlag inte funnit att förslagen i promemorian strider mot Sveriges åtaganden enligt nämnda konventioner.

I handläggningen av detta ärende har deltagit undertecknad ordförande och ledamöterna Hult, Middelman, Beckman, Rudeberg, Söderlöf, Edström, Nygren och Bengtsson. Närvarande har varit ersättarna Frank, Svenson, Kovar, Grenfors, Engblom och Grahl, samt adjungerade, Helle Ellehöj och Monica Eng Sjölund, båda i Arbetsmarknadsdepartementet, Kerstin Jacobsson, Försäkringskassan, Leif Remahl, Sjöfartsverket, sekreterarna Wiklund, Herzfeld Olsson samt undertecknad sekreterare.

För ILO-kommittén



Peter Strömberg



Linda Hiljemark