

ILO-kommittén

Sekretariatet/LH

Yttrande 6/2008

2008-04-04

Socialdepartementet

Promemorian Från sjukersättning till arbete (Ds 2008:14)**Bakgrund**

Genom remiss den 12 februari 2008 (S2008/1245/SF) har ILO-kommittén anmodats att yttra sig över promemorian Från sjukförsäkring till arbete (Ds 2008:14) som en arbetsgrupp inom Regeringskansliet har utarbetat.

Promemorian är uppdelad i två delar. I del 1 redogörs för förslag som ger personer som senast från och med augusti 2007 hade rätt till icke tidsbegränsad sjukersättning, långtgående möjligheter att arbeta utan att förlora rätten till sjukersättning. De regler som föreslås i denna del (nedan kallat *de särskilda reglerna*) ersätter bestämmelserna om vilande sjukpenning för denna grupp. De särskilda reglerna innebär att den försäkrade ska kunna arbeta efter sin förmåga utan att bli föremål för en förnyad prövning av arbetsförmågan. Individerna ska när som helst kunna välja att gå tillbaka till sjukersättningen. Vidare föreslås att sjukersättningen inte bestäms på nuvarande sätt som fasta andelar av ersättningen. Den ska i stället minskas i förhållande till hur stora arbetsinkomster, inkomster från näringsverksamhet och andra pensionsgrundande inkomster som den försäkrade har, s.k. steglös avräkning. Den inkomst som ska minska sjukersättningen kallas reduceringsinkomst. Det förslag till steglös avräkning som föreslås i promemorian innebär att sjukersättningen minskas först när reduceringsinkomsten för ett år överstiger ett så kallat fribelopp.

I del 2 lämnas förslag för de personer med sjuk- eller aktivitetsersättning som inte omfattas av förslagen i del 1. Förslagen i del 2 omfattar således i huvudsak de icke tidsbegränsade sjukersättningar som beviljats efter augusti 2007 samt tidsbegränsade sjuk- och aktivitetsersättningar oavsett beviljandetidpunkten. Om en försäkrad som uppbär någon av dessa ersättningsformer vill pröva sin arbetsförmåga gäller även framöver reglerna för vilande aktivitets- och sjukersättning. Men det föreslås vissa förändringar även i dessa regler. Bl.a. föreslås att Försäkringskassan ska betala ut ett månatligt belopp till en försäkrad under de 12 första månaderna av den period som den försäkrade arbetar med sjuk- eller aktivitetsersättningen vilande. Beloppet föreslås uppgå till 25 procent av den ersättning som är vilande. I dag gäller att en person med aktivitets- eller sjukersättning som påbörjar ett arbete har rätt till hel ersättning under de första tre månaderna innan ersättningen förklaras vilande. För en försäkrad som arbetar

under 12 månader betyder förslaget att den försäkrade får ett sammantaget lika stort belopp som i dag men att ersättningen betalas ut under en längre period.

Promemorian behandlar också i en särskild del frågan om s.k. halvfartsjobb. Arbetsgruppen gör bedömningen att försäkrade med partiell sjuk- eller aktivitetsersättning ska få möjlighet att förlägga arbetet till hela arbetsdagen, men ha ett lägre prestationskrav per arbetad timme. Arbetsgruppen anser dock att eftersom detta innebär att den försäkrade får lägre lön per timme än den som betalas till en frisk arbetstagare så är detta i första hand en fråga för arbetsmarknadens parter. Det slås fast att möjligheten till halvfartsjobb först och främst måste finnas i de tillämpliga kollektivavtalen. Arbetsgruppen anser dock att erforderliga ändringar i lagen (1962:381) om allmän försäkring bör vidtas för att kunna underlätta genomförandet vid en överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter men det föreslås inga konkreta lagändringar. I avsaknad av konkreta förslag är det inte möjligt att göra en analys av hur detta påverkar tillämpningen av relevanta ILO-konventioner såsom t.ex. konventionen (nr 98) om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten och konventionen (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar.

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 förslagens förhållande till relevanta ILO-konventioner.

ILO-kommittén vill i sammanhanget erinra om ett antal ILO-konventioner nämligen konventionen (nr 121) om förmåner vid yrkesskada, konventionen (nr 128) om invaliditets-, ålders- och efterlevandepensioner, konventionen (nr 130) om läkarvård och kontanta sjukförmåner, samt konventionen (nr 159) om yrkesinriktad rehabilitering (personer med handikapp).

ILO-konventioner med koppling till förslagen

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 under en längre tid har varit föremål för diskussion inom ILO. ILO:s styrelse fann 1993, efter en anmälan mot Sveriges regering, att en karensdag i arbetsskadeförsäkringen inte är förenlig med Sveriges åtagande enligt konventionen nr 121. Frågan om karensdag berörs emellertid inte i den aktuella promemorian.

Enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) 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.

Promemorians förslag i del 1 av promemorian rörande rätten att kunna arbeta utan att förlora rätten till sjukersättning kan inte anses påverka konventionens krav på att kunna erhålla ersättning vid arbetsskada under hela sjukdomstiden. En försäkrad som prövar att arbeta enligt de särskilda reglerna förlorar inte rätten till sjukersättning och kan när som helst välja att gå tillbaka till sjukersättningen.

Promemorians del 1 innehåller också förslag till ett antal samordningsbestämmelser som är av relevans för ersättningen vid arbetsskada.

I dag samordnas den livränta som man kan erhålla vid arbetsskada med sjukersättningen på så sätt att livräntan betalas ut med det belopp som överstiger sjukersättningen. Enligt nuvarande regler sker också en omprövning vad gäller rätten till livränta vid ändrade förhållanden, t.ex. om den försäkrades möjligheter att skaffa sig inkomster genom arbete väsentligen har förbättrats. Dagens regler för samordning och prövning av rätten till livränta innebär i praktiken att arbete med stöd av de särskilda reglerna inte ger någon förtjänst för personer med varaktigt beviljad sjukersättning och livränta. Därför föreslås att rätten till livränta inte ska omprövas när den försäkrade arbetar med stöd av de särskilda reglerna. Arbetsgruppen anser dock inte att en försäkrad som beviljats sjukersättning p.g.a. en arbetsskada ska kunna uppbära en ograverad livränta oavsett arbetsinkomsternas storlek. Därför föreslår arbetsgruppen att summan av sjukersättning och livränta ska minskas med reduceringsinkomsten.

Vidare berör promemorian även s.k. yrkesskadelivränta, dvs. livränta som betalas ut enligt äldre bestämmelse p.g.a. att skadan inträffat före den 1 juli 1977. De flesta personer som uppbär yrkesskadelivränta uppbär också ålderspension. Endast ett fåtal personer uppbär yrkesskadelivränta vid sidan av sjukersättning och arbetsgruppen anser därför att yrkesskadelivränta som betalas ut på grund av ekonomisk invaliditet inte bör dras in eller minskas för en försäkrad som arbetar med stöd av de särskilda reglerna. Arbetsgruppen konstaterar dock att det krävs reglering för att undvika uppenbart orättvisa konsekvenser av detta men lämnar inget konkret förslag om hur detta ska genomföras rent lagtekniskt.

Den grundläggande principen för arbetsskadeförsäkringen är att den som skadar sig i arbetet ska ha ett starkare skydd än den som förlorar arbetsförmågan helt eller delvis av andra skäl. Detta synsätt bör enligt promemorian gälla även den som arbetar med stöd av de särskilda reglerna och råkar ut för en arbetsskada som ger en bestående nedsättning av arbetsförmågan. Det föreslås därför att ett undantag införs innebärande att inkomster från ett förvärvsarbete som sker med stöd av de särskilda reglerna ska beaktas när livränteunderlaget fastställs.

De samordningsbestämmelser som föreslås i promemorian angående arbetsskadelivränta och yrkesskadelivränta kan inte anses strida mot konvention nr 121.

Vad gäller de personer som omfattas av del 2 i promemorian gäller även framöver reglerna om vilande aktivitets- och sjukersättningar men med vissa ändringar även

i dessa regler såsom redogjorts för ovan. En av ändringarna som föreslås är att sjukersättningen ska kunna dras in eller minskas om en försäkrad återfått arbetsförmåga. I dag måste Försäkringskassan påvisa att arbetsförmågan har förbättrats *väsentligt* under minst tre månader för att en indragning eller minskning ska vara möjlig. Promemorians förslag är att ta bort tidskravet på tre månader och kravet på väsentlig förbättring. Inte heller dessa förslag kan anses strida mot kravet i konvention nr 121 att ersättning ska utgå så länge arbetsförmågan kvarstår.

Sammanfattningsvis kan inget av förslagen i promemorian som rör ersättning vid arbetsskada anses stå i strid med konvention nr 121.

ILO-konvention nr 128

ILO:s konvention (nr 128) om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner ratificerades av Sverige 1968 (delarna II, III och IV) (prop. 1968:39). Del II av konventionen rör förmåner vid invaliditet och innehåller bl.a. en definition av vilka riskfall som omfattas, vilka personer som omfattas och normer för beräkning av periodiska utbetalningar. Enligt artikel 12 i konventionen ska de kontanta förmånerna utges under hela den tid arbetsförmågan varar eller till dess rätt till förmåner vid ålderdom inträder.

De kontanta förmåner som utges vid invaliditet utgörs av sjuk- och aktivitetsersättning enligt LAF såsom beskrivits i föregående avsnitt. Det resonemang som förts ovan angående promemorians förenlighet med konvention nr 121, och kravet på att ersättning ska utgå så länge arbetsförmågan kvarstår är därför relevant även i relation till konvention nr 128.

Inget av förslagen i promemorian kan anses stå i strid med konvention nr 128.

ILO konvention nr 130

ILO:s konvention (nr 130) om läkarvård och kontanta sjukförmåner ratificerades av Sverige 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 arbetsförmåga 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 arbetsförmågan och inkomstbortfallet varar. Rätten till kontantförmån får dock begränsas men begränsningen får inte avse kortare tid än 52 veckor för varje fall av arbetsförmåga.

Promemorians förslag i del 1 syftar till att personer med sjukersättning ska kunna pröva att arbeta efter sin förmåga, utan att arbetsförmågan omprövas av Försäkringskassan och därmed att rätten till sjukersättning påverkas. Dessa förslag påverkar alltså inte rätten till sjukersättning.

I del 2 av promemorian finns förslag som innebär att sjukersättningen ska kunna dras in eller minskas om en försäkrad återfått arbetsförmågan. Inte heller dessa förslag kan anses vara oförenliga med kraven i konvention nr 130.

Promemorians förslag kan inte anses strida mot konvention nr 130.

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 befördrad i lämpligt arbete. Konventionen är tillämplig på personer ”vars utsikter att erhålla, behålla och bli befördrad 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.

Flera av förslagen i promemorian innebär förändringar i sjuk- och aktivitetsersättningen 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.

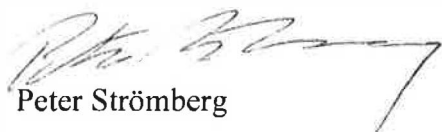
ILO-kommitténs slutsatser

ILO-kommittén beklagar att promemorian inte innehåller någon granskning av förslagen i förhållande till Sveriges internationella åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner vilket försvårar kommitténs arbete.

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 Beckman, Edström, Nygren och Bengtsson, ersättarna Eriksson och Frank. Närvarande har varit ersättaren Jonsson, adjungerade Åsa Hågbäck, Arbetsmarknadsdepartementet, Kerstin Jacobsson, Försäkringskassan, Leif Remahl, Sjöfartsverket och Anne Nylund, LO, sekreteraren Herzfeld Olsson samt undertecknad sekreterare.

För ILO-kommittén


Peter Strömberg


Linda Hiljenmark