

Socialdepartementet

En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69)

Bakgrund

Svenska ILO-kommittén har genom remiss den 24 september 2021 (S2021/05920) ombetts att yttra sig över betänkandet *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet* (SOU 2021:69). Utredningens uppdrag har haft tre delar: att se över regelverket för rätten till sjukersättning respektive aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga, att underlätta arbete, studier, uppdrag med mera under tid med sjukersättning och aktivitetsersättning samt att se över regelverket för förebyggande sjukpenning och rehabiliteringsersättning. Förslagen föreslås träda i kraft 1 december 2022 och 1 januari 2023.

Utredningens förslag

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Förslaget består av vissa redaktionella ändringar och ändringar i ett antal kapitel på grund av förslaget att förmånen förebyggande sjukpenning ska ersättas med en ny förmån kallad preventionersättning. Därtill föreslås den nuvarande förmånen rehabiliteringsersättning få en ny utformning och ett antal ändringar gällande sjuk- och aktivitetsersättningen.

Rehabiliteringsersättning

Förslaget innebär att arbetsförmågan ska bedömas utifrån den bestämmelse som var tillämplig vid den tidpunkt då rehabiliteringspenning först beviljades. Prövning av nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom, utöver deltagandet i rehabiliteringen, föreslås göras enligt den bestämmelse som var tillämplig vid den tidpunkt då rehabiliteringspenning först beviljades.

Vid prövning av rätt till sjukpenning, efter en avslutad period med rehabiliteringspenning, ska dock det vid tidpunkten för bedömningen gällande arbetsmarknadsbegreppet tillämpas. Vidare föreslås att det krävs att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel för rätt till rehabiliteringsersättning. När kraven för rehabiliteringspenning och sjukpenning uppfylls samtidigt föreslås den försäkrade beviljas rehabiliteringspenning motsvarande den totala nedsatta arbetsförmågan, och ersätter då den del som vanligen skulle betalas ut genom sjukpenning. Det föreslås också att det tydliggörs att utbetalningen av rehabiliteringsersättning i särskilda fall ska vara steglös och reglerad utifrån den arbetstidsförlust som den försäkrade gör en given period. Därtill ska ”särskilt bidrag” istället kallas ”rehabiliteringsbidrag”. Även de som erhåller sjuk- och aktivitetsersättning föreslås kunna erhålla bidraget.

Vidare föreslås att Försäkringskassan numera ska ha fram till dag 60 i sjukperioden på sig att senast klarlägga den försäkrades behov av rehabilitering. Det föreslås dock inte behöva göras om det är uppenbart obehövligt.

Preventionsersättning

Den förslagna ersättningen skiljer sig från den förebyggande sjukpenningen på så sätt att tid då en försäkrad har rätt till preventionsersättning inte ska räknas med i sjukperioden och att ersättningen inte ska omfattas av frihet från karens.

Preventionsersättningen föreslås vara uppdelad i preventionspenning och preventionsbidrag. Arbetsgivarens arbetsmiljöansvar föreslås utgöra gränsen för när en rehabiliteringsåtgärd kan medföra rätt till preventionsersättning för en försäkrad som är anställd. Förslaget innebär vidare att typ av åtgärder inte ska vara avgörande för om ersättningen kan beviljas, och att det inte ska finnas något krav på att den försäkrade har gått miste om minst en fjärdedel av sin dagsinkomst vilket t.ex. gäller vid erhållande av sjukpenning.

Det föreslås också införande av preventionspenning i särskilda fall. Syftet med förslaget är att kompensera för den grupp försäkrade som i dag omfattas av reglerna om sjukpenning i särskilda fall, som annars skulle gå miste om möjligheten att få ersättning för den typ av åtgärder som i dagsläget täcks av den förebyggande sjukpenningen.

Sjukersättning och aktivitetsersättning

För att minska risken för att personer blir kvar i sjukpenningssystemet trots att det inte finns fler åtgärder att ta till föreslås en anpassning av arbetsförmåge- och arbetsmarknadsbegreppen. Arbetsmarknadsbegreppet blir genom ändringen enhetligt med vad som gäller för sjukpenning. För båda ersättningsformerna föreslås ett nytt beviskrav, att rätt till ersättning ska anses föreligga om det är sannolikt att arbetsförmågan är nedsatt på sätt som krävs.

Det föreslås också nya regler för äldre försäkrade. De som har som mest 5 år kvar till den dag då rätten till sjuk- och aktivitetsersättning upphör och har erfarenhet av sådant arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden ska få sina rehabiliteringsmöjligheter prövade mot arbeten som han eller hon har erfarenhet av, eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt.

Det föreslås även att yngre personer som har beviljats aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga ska kunna delta i ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program (se nedan). Vidare föreslås att aktivitetsersättningen ska kunna behållas under en förlängd provotid om tolv månader istället för som tidigare sex månader. Därutöver föreslås ett antal åtgärder gällande vilandeförklaring av sjukersättning, möjlighet till ideellt arbete i viss utsträckning och mer flexibel arbetstidsförläggning, för att understödja försäkrades möjligheter att återgå i arbete.

Förslag till förordning om arbetsmarknadspolitiskt program för unga med aktivitetsersättning

Förordningen föreslås reglera en ny insats innebärande bland annat vägledning och kartläggning, arbetspraktik, arbetsträning och jobbsökaraktiviteter. Av förordningen framgår också hur anvisning till programmet ska gå till, vilken ersättning som ska utgå till den enskilde vid deltagande i programmet samt bemyndiganden till Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Beslut enligt förordningen föreslås inte kunna överklagas.

Förslag till förordning om preventionersättning

Förordningen föreslås reglera den nya preventionersättningen och förutsättningarna för denna. Förslaget är till sitt innehåll i princip helt överensstämmande med vad som gäller för rehabiliteringsersättning.

Övriga förslag till ändringar

Utöver förslaget om ändringar i socialförsäkringsbalken föreslås ett antal ändringar i andra lagar och förordningar huvudsakligen för att

integrera den nya preventionspenningen och den nya utformningen av rehabiliteringsbidraget i socialförsäkringssystemet och andra lagar som är kopplade till socialförsäkringssystemet.

Förslagets förhållande till ILO-konventioner

Promemorian innehåller inte någon redogörelse för hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner. ILO-kommittén vill därför erinra om ILO-instrument som aktualiseras.

ILO:s konvention (nr 102) angående minimistandard för social trygghet

Konventionen ratificerades av Sverige den 12 augusti 1953. Sverige har accepterat del II-IV och del VI-VIII. Del III och VI är dock inte längre i kraft på grund av att dessa ersatts av två andra konventioner, nr 121 och nr 130, som behandlas nedan.

ILO:s konvention (nr 121) angående förmåner vid yrkesskada

Konventionen ratificerades av Sverige den 17 juni 1969. Av artikel 9 framgår att varje medlemsstat bl.a. ska tillförsäkra kontantförmåner vid riskfall som anges i artikel 6. Av artikel 6 framgår att de riskfall som avses är bl.a. arbetsoförmåga orsakad av sjukdomstillstånd som medför inkomstbortfall av den innebörd den nationella lagstiftningen anger, samt sannolikt bestående fullständig förlust av förvärvsförmågan eller mera avsevärd partiell förlust därav eller annan motsvarande fysisk invaliditet. Förutsättningarna för utgivande av kontantförmåner specificeras ytterligare i artikel 14 och 19–20. Av artikel 17 framgår att den nationella lagstiftningen ska bestämma under vilka omständigheter utbetalningarna med avseende på förlust av förvärvsförmågan, eller motsvarande nedsättning i den fysiska förmågan, ska kunna revideras, innehållas eller upphävas.

ILO:s konvention (nr 130) om läkarvård och kontanta sjukförmåner

Konventionen ratificerades av Sverige den 14 maj 1970. Av artikel 18 framgår att varje medlem ska tillförsäkra de skyddade personerna rätt till kontanta sjukförmåner med avseende på av sjukdom föranledd arbetsoförmåga, som medför inkomstbortfall, enligt vad som är föreskrivet den nationella lagstiftningen.¹ Av artikel 21 framgår vidare att de kontanta sjukförmånerna skall utgöras av periodiskt utgivna belopp och ska beräknas enligt artikel 22-24. Artikel 28 föreskriver regler kring när den kontanta sjukförmånen får innehållas, t.ex. om den

¹ Se även artikel 7 b).

försäkrade utan giltigt skäl underlåter att utnyttja möjligheter till läkarvård och rehabiliteringsåtgärder som står till förfogande eller om den försäkrade uppbär annan social trygghetsförmån.

ILO:s konvention (nr 168) om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet

Konventionen ratificerades av Sverige den 18 december 1990. Av artikel 7 framgår att varje medlemsstat ska såsom ett prioriterat mål formulera en politik som syftar till att främja full, produktiv och fritt vald sysselsättning genom alla lämpliga åtgärder, inkl. socialförsäkring. Av artikel 8 framgår också att varje medlemsstat, i enlighet med nationell lag och praxis, ska upprätta särskilda program för att bl.a. främja stöd till sysselsättning för bestämda kategorier personer som har eller antas ha svårigheter att finna ett varaktigt arbete.

Svenska ILO-kommitténs slutsats

ILO-kommittén beklagar att promemorian inte innehåller någon redogörelse för hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner. ILO-kommitténs bedömning är dock att förslagen är förenliga med de ILO-konventioner som har ratificerats av Sverige.

I beslutet i detta ärende har deltagit undertecknad ordförande Per Ewaldsson och ledamöterna Catharina Nordlander, Anne-Sofie Daleng, Ola Brinnen, Amelie Berg, Anna Svanestrand, Oscar Ernerot och Elise-Marie Donovan. Närvarande har även varit Caroline Karlström Mitt, Annette Elfborg och adjungerade praktikanten Alva Thörn från sekretariatet och ersättarna Emelie Barbou Des Places, Anders Jonsson, Sophie Silverryd och Anna Gustafsson samt experterna Fredrik Karlman, Anna Nygård och Atosa Anvarizadeh. Ärendet har handlagts av undertecknad sekreterare.

För Svenska ILO-kommittén

Per Ewaldsson
Ordförande

Alva Thörn
Adjungerad sekreterare