



Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sf@regeringskansliet.se
eeva.seppala@regeringskansliet.se

Yttrande över SOU 2024:26 En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022

Den Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet har fått uppdraget att bereda Umeå universitets yttrande över betänkandet *SOU 2024:26 En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022*. Remissvaret har utarbetats av universitetslektor Lena Enqvist och professor Ruth Mannelqvist, Juridiska institutionen samt professor Bengt Järholm, Institutionen för folkhälsa och klinisk medicin.

Sammanfattning

Umeå universitet menar att utvärderingen av lagändringarna sker alltför tidigt, att pandemins konsekvenser inte beaktats och att det saknas analyser av förutsättningar för dels rehabilitering, dels omställning för de försäkrade på arbetsmarknaden. Vidare ställer sig Umeå universitet något frågande till avsnittet om rättssäkerhet.

Umeå universitet avstyrker utredningens förslag om att:

- ta bort undantagsregeln i 27 kap. 48 § 3 st. 1 p. socialförsäkringsbalken, som möjliggör att prövningen mot normalt förekommande arbete kan skjutas upp om övervägande skäl talar för återgång i arbete hos arbetsgivaren inom 365 dagar,
- ta bort undantagsregeln i 27 kap. 48 § 3 st. 2 p. socialförsäkringsbalken om att skjuta upp bedömningen av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete som längst i 550 dagar om det finns särskilda skäl,
- begränsa möjligheten till ojämn förläggning av arbetstiden vid partiell sjukskrivning,
- ta bort bestämmelsen i 27 kap. 16 a § socialförsäkringsbalken, ger behovsanställning möjlighet till sjukpenning under de första 90 dagarna i sjukperioden, samt att
- återinföra en bortre tidsgräns för sjukpenning.



Generella synpunkter

Initialt kan konstateras att utredningsuppdraget lämnades till utredarna redan innan samtliga lagändringar ens trätt i kraft och precis i anslutning till covid-19 pandemin. Det innebär att utvärderingen i princip gjorts i en tid som är starkt påverkad av en extraordinär samhällssituation. Sammantaget försvagar dessa omständigheter signifikansen i delar av utredningens analyser av vilka effekter som regleringens tillämpning haft på återgång i arbete. Det finns därför en inte obetydlig risk att de föreslagna lagändringar som baserats på dessa, primärt ekonomiskt kvantitativt orienterade, analyser är prematura.

Vidare kan konstateras att i betänkandet framhålls att sjukförsäkringen dels är en inkomstbortfallsförsäkring i händelse av arbetsoförmåga till följd av sjukdom, dels en omställningsförsäkring som ställer krav på omställning för den som inte kan återgå till sin tidigare arbetsgivare. Umeå universitet delar utredningens ståndpunkt om att sjukförsäkringens grundprinciper är att den ska täcka inkomstbortfall vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, och att förutsättningarna att behålla eller återgå i arbete är centralt, för såväl individ som samhälle. I betänkandet saknas emellertid en analys om hur möjligheterna till omställning på arbetsmarknaden förändras, som exempelvis förändringar i organisering av arbete. Ett konkret exempel på förändringar på arbetsmarknaden under senare kan hämtas från byggbranschen. I större byggprojekt involveras vanligen ett stort antal små underentreprenörer medan det för 10-15 år sedan var vanligt att större byggföretag själv hade anställda med de kompetenser som behövs. Hos små arbetsgivare där variationen i arbetsuppgifter är små är det ofta svårare att ordna en omplacering vid sjukdom. Detta har, tillsammans med en högre pensionsålder, kommit att innebära att möjligheter att exempelvis hitta alternativa arbeten för äldre byggnadsarbetare med sjukdomar i rörelseorganen torde ha blivit sämre. I många fall är sjukdomarna dessutom helt eller delvis orsakade av arbetet. Ansvar för omställning på arbetsmarknaden kan därför inte enbart läggas på den enskilde individen genom strikta regler i sjukförsäkringen.

I utredningens uppdrag ingick att analysera hur förändringarna i sjukförsäkringens regelverk har påverkat individernas möjligheter till medicinsk och arbetslivsinriktad rehabilitering. Det går emellertid inte att utläsa i betänkandet om, och i så fall hur, regeländringarna har påverkat möjligheter till rehabilitering. Regleringen verkar inte i ett vakuum, och då försenad vård eller obefintlig arbetslivsinriktad rehabilitering kan påverka individens förutsättningar att såväl tillvarata sin arbetsförmåga som att återgå i arbete, är kunskap om det en central del av en utvärdering av reglernas tillämpning och effekter.



I betänkandet diskuteras rättssäkerheten i sjukförsäkringen, och det konstateras inledningsvis att det bland jurister råder en samsyn om att det saknas en enhetlig definition av begreppet rättssäkerhet. Umeå universitet instämmer i detta, men vill med det klargöra att den juridiska och rättsvetenskapliga diskussion som pågår när det gäller begreppet rättssäkerhet i hög utsträckning handlar om begreppets innehåll och förståelse utifrån en kontextuell dimension. Den diskussion om rättssäkerhet som görs i betänkandet är mycket förenklat och blir därmed missvisande, eftersom rättssäkert som begreppet används i många olika sammanhang, med olika innebörd eller betydelser. I allmänt språkbruk avses att rättsordningen ska ge individer skydd mot godtyckliga ingrepp från samhället eller andra individer, bland annat genom att rättsreglerna ska tillämpas förutsebart och effektivt. Rättssäkerhet kan också analyseras utifrån såväl den enskilde individens som samhällets synvinkel, och den eftersträvas i domstolar och av myndigheter. Inom rättsvetenskapen har begreppet rättssäkerhet diskuterats och analyserats under många decennier, inom skilda rättsområden och utifrån en mängd olika aspekter och perspektiv. Rättssäkerhet framhålls som både övergripande uttryck för olika rättsliga principer och en sammanfattning av en grupp konkreta regler manifesterade i såväl nationell rätt som internationell rätt. Begreppet diskuteras i förhållande till både reglering och tillämpning, och ofta lyfts dess formella aspekter fram, där rättssäkerheten framhålls som central för samhällsordningen och en fungerande rättsstat. Den anses vara en garant mot en okontrollerad statlig maktutövning, och tillförsäkras medborgare ordning och frihet. Rättssäkerheten innehåller också en materiella sida, som då kan avse det faktiska innehållet i ett förvaltningsbeslut. Sammantaget skiftar det som avses med rättssäkerhet beroende på samhälls-, kulturell, historisk eller rättslig kontext, och rättssäkerhet är således ett kontextuellt och relativt begrepp som behöver definieras när det används. När det i betänkandet argumenteras för att fokus i sjukförsäkringen ska ligga på formell snarare än material rättssäkerhet – för att det tros generera ett långsiktigt förtroende för socialförsäkringen och Försäkringskassan – visar det på en bristande kunskap och förståelse av begreppet rättssäkerhet.

Specifika synpunkter

I det följande lämnas mer ingående kommentarer och synpunkter på delar av betänkande.

Övervägande skäl

Umeå universitet avstyrker utredningens förslag om att slopa undantagsregeln i 27 kap. 48 § 3 st. 1 p. socialförsäkringsbalken, som



möjliggör att prövningen mot normalt förekommande arbete kan skjutas upp om övervägande skäl talar för återgång i arbete hos arbetsgivaren inom 365 dagar. Motiven till det är flera.

För det första har bestämmelsen – som innehåller ett nytt längre beviskrav jämfört med beviskravet sannolikt som gäller som huvudregel – ännu inte prövats av prejudicerande domstolsinstans. En rättsregel får sitt innehåll genom dels lagstiftarens intentioner och beskrivning i lagens förarbeten, dels domstolsprövning i prejudicerande instans. Att utredningen drar slutsatser om bestämmelsens innehåll och funktion endast utifrån Försäkringskassans tillämpning av denna bestämmelse innebär således att slutsatserna dras innan det utvecklats någon fastare praxis kring regelns innehåll och tillämpning. Här bör också påpekas att bestämmelsen utgör en undantagsregel, men att det möjligen kan vara så att Försäkringskassan tillämpat bestämmelsen på annat sätt än avsett. I så fall har fokus i utvärderingen inriktas mot myndighetens tillämpning, och inte mot regelns rättsliga konsekvenser.

För det andra bör det påpekas att regeln om övervägande skäl visserligen innebär en lättnad i det beviskrav som uppställs, men att bevisbördan ändå kvarstår på den enskilde försäkrade. En utvärdering av bestämmelsen bör därför också ta i beaktande de förutsättningar som enskilda försäkrade faktiskt har för att uppfylla de beviskrav som ställs. Att påvisa nedsatt arbetsförmåga mot arbeten på arbetsmarknaden förutsätter en kännedom om arbetsmarknaden som enskilda sällan besitter och om då beviskravet ställs högt (sannolikt eller stor sannolikhet) kan den försäkrade sällan uppfylla sin bevisbörda. Eftersom arbetsmarknaden är både komplex och föränderlig, och då både den försäkrades och läkarens kännedom om densamma torde vara begränsad, är ett lägre beviskrav skäligt. Det bör därför finnas en undantagsmöjlighet för den som har ett arbete, med förutsättningar att kunna återgå i arbete inom ett år, att också rent faktiskt kunna uppfylla sin bevisbörda genom ett sänkt beviskrav. Det sänkta beviskravet övervägande skäl leder på kort sikt till en minskad återgång i arbete, men vilka konsekvenser det ger på längre sikt – för såväl individ som samhälle – saknas kunskap om.

För det tredje innebär undantagsbestämmelsen en möjlighet för den försäkrade att kvarstå hos arbetsgivaren under en längre tid än sex månader, något som är särskilt viktigt för äldre personer. De behöver ofta längre tid för rehabilitering/läkning, och har också mindre möjligheter än unga personer att hitta nya arbetsgivare, särskilt om de har låg utbildning och sjukdomar som begränsar deras fysiska arbetsförmåga. Forskning visar att förutsättningarna för en långsiktig och hållbar återgång i ett arbete är högre för dem som har en anställning, än för dem som saknar arbete och arbetsgivare.



UMEÅ UNIVERSITET

Sammantaget kan konstateras att det i motiven till införandet av undantagsbestämmelsen med beviskravet övervägande skäl poängterades att regelverket bör vara utformat så att det speglar en avvägning mellan risken att stanna kvar i försäkringen och möjligheten att komma tillbaka i arbete hos den ordinarie arbetsgivaren. I betänkandet, som i huvudsak vilar på en relativt snäv ekonomisk analys, saknas analyser om den försäkrades förutsättningar för återgång i arbete, samt vem – individ eller samhälle – som bör bära risken för bevismedlens (läkarintygens) eventuella tillkortakommanden och beviskravens utformning.

Särskilda skäl för uppskjuten prövning

Vidare avstyrks förslaget att ta bort den andra undantagsbestämmelsen 27 kap. 48 § 3 st. 2 p. socialförsäkringsbalken om att skjuta upp bedömningen av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete som längst i 550 dagar om det finns särskilda skäl. Initialt kan framhållas att i detta fall har lagstiftaren valt att åsätta bestämmelsen ett högt beviskrav, och den försäkrade behöver kunna visa att det föreligger stor sannolikhet att det kommer att ske en återgång i arbete hos arbetsgivare inom den angivna tiden. Med det sagt kan det konstateras att bestämmelsen infördes 1 februari 2022, varför 550 dagar uppnåtts tidigast augusti 2023. Antalet ärenden hos Försäkringskassan har varit få och antalet prövningar i domstol torde ha varit desto färre, varför det saknas tillräckliga underlag för utredningen att överhuvudtaget kunna göra en bedömning av bestämmelsens tillämpning eller långsiktiga effekter för återgång i arbete.

Partiell sjukskrivning

I betänkandet föreslås att möjligheten till ojämn förläggning av arbetstiden vid partiell sjukskrivning begränsas till att vara medicinskt motiverad och till att syfta till att tillvara ta den försäkrades arbetsförmåga. Umeå universitet avstyrker förslaget, med motiveringen att det som beskrivs som medicinskt motiverat är både oklart och delvis svårbedömt, liksom svårt för både enskilda försäkrade och arbetsgivare att förutse när en ojämn reducering av arbetstiden kan beviljas (se exempelvis HFD 2011 ref. 30 och prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 10). Vad som är ”medicinskt motiverat” kommer att innebära tolkningssvårigheter. Det kommer sannolikt att ta flera år innan en praxis hunnit utvecklas och prövats i domstolar. Om möjligheten till ojämn fördelning av arbetstiden vid partiell sjukskrivning tas bort minskar detta även utrymmet för arbetsgivarna att kunna anpassa arbetet på sätt som bedöms påverka arbetsprestationen positivt. Socialförsäkringsbalkens reglering påverkar inte den arbetsrättsliga regleringen, men den enskildes sjukförsäkringsmässiga förutsättningar kan likväl påverka arbetsgivarens benägenhet att planera och vidta anpassningar av arbetet, inklusive arbetstidens förläggning, utifrån



uppfattningar om behov. Bestämmelsen kan användas av Försäkringskassan i samband med dess samordning av den enskilde försäkrades rehabilitering och den därmed förenade samverkan med arbetsgivare. Detta kan vara av nytta framför allt vid sjukskrivningar på grund av psykisk ohälsa, som ju är den vanligaste orsaken till långa sjukskrivningar och där partiell sjukskrivning är vanlig (eftersom detta inte sällan rekommenderas i Socialstyrelsens försäkringsmedicinska beslutsstöd). Därtill gäller fortfarande, som tidigare framhållits i förarbeten, att det finns yrkesgrupper för vilka arbetsförhållandena inte praktiskt medger möjligheter att reducera arbetstiden i lika hög utsträckning varje dag, som exempelvis personer som arbetar i uttryckningsverksamhet. För denna grupp blir således frågan om partiell sjukskrivning aktuell även om den inte kan motiveras medicinskt.

Arbetsmarknaden är både föränderlig och heterogen, där arbetstidens förläggning kan variera från dag till dag eller vecka till vecka. Genom den nuvarande bestämmelsen, 27 kap. 46 § 3 st. socialförsäkringsbalken, följer sjukförsäkringen i högre utsträckning de förutsättningar som nu gäller på arbetsmarknaden.

Utredningens förslag, om att återgå till det tidigare kravet på enbart medicinskt motiverade avvikelser från huvudregeln om jämn fördelning, är inte heller särskilt utförligt motiverat. I samband med bestämmelsens införande var remissinstansernas inställning i huvudsak positiva, och nuvarande utredning synes också ha mottagit i huvudsak positiva redogörelser av hittillsvarande erfarenheter på tillämpningsnivå. Utredningen har enligt egen uppgift inte heller kunnat analysera bestämmelsens effekter på grund av bristfälliga data. Den allmänna hänvisningen till att det baserat på tidigare forskning är utredningens bedömning att reformen skapat drivkrafter till felaktig användning av sjukförsäkringen samt orsakat onödig administrativ börda för Försäkringskassan framstår därför som ett ganska vagt empiriskt stöd för utredningens slutsatser i denna del.

Behovsanställda

Utredningen förslår att bestämmelsen i 27 kap. 16a § socialförsäkringsbalken, som ger den som har en behovsanställning möjlighet till sjukpenning under de första 90 dagarna i sjukperioden, ska tas bort. Umeå universitet avstyrker förslaget. Som påpekats varierar förutsättningarna på arbetsmarknaden, och så kallade gigjobb eller andra korta och tillfälliga arbeten har blivit möjliga instegsjobb för ungdomar och invandrare. Det är därför skäligt att inkludera även denna kategori av anställda i sjukförsäkringen.



UMEÅ UNIVERSITET

I betänkandet lyfter utredningen fram att bestämmelsen riskerar att leda till att fler individer blir kvar i behovsanställning, eftersom den underlättar för arbetsgivare att slippa undan sjuklöneansvaret. Resonemanget bygger på en teoretisk utgångspunkt som tycks baseras på att arbetsgivare gör en "skälighetsbedömning" och låter fler individer ha behovsanställning än tillsvidareanställning, om de behovsanställda kan få sjukpenning i 90 dagar. Som stöd åberopas bland annat forskning där det konstateras att arbetsgivare reagerar på ekonomiska incitament. Det saknas emellertid konkret faktastöd för att så är fallet när det gäller just denna bestämmelse, och möjligen hade ett tydligare kausalsamband mellan arbetsmarknadens ageranden och bestämmelsen om behovsanställda i sjukförsäkringen ökat trovärdigheten i resonemanget.

Bortre tidsgräns

Umeå universitet avstyrker förslaget om en bortre tidsgräns för sjukpenning, då tidigare erfarenheter av en bortre tidsgräns har visat att den inte har några långsiktiga effekter på långtidssjukskrivnas ekonomiska situation eller hur de använder sjukförsäkringen.

För den samhällsvetenskapliga fakulteten

Ruth Mannelqvist
Dekan

Åsa P. Isaksson
Fakultetssamordnare