



## UMEÅ UNIVERSITET

# Yttrande över SOU 2020:6 En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering

Den samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet har getts möjlighet att bereda Umeå universitets yttrande över SOU 2020:6 En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. Yttrandet är utarbetat av Ruth Mannelqvist, professor vid juridiska institutionen och dekan för den samhällsvetenskapliga fakulteten samt Lena Enqvist, biträdande universitetslektor juridiska institutionen.

## Sammanfattning

Den samhällsvetenskapliga fakulteten tillstyrker förslaget om att bedömningen av arbetsförmågan efter 180 dagar bör ske mot angivet normalt förekommande arbete. Fakulteten avstyrker emellertid förslaget om att angivet arbete ska bestämmas utifrån nationell yrkesklassificering, liksom förslaget om att utveckla aktivitetsförmågutredningen som ett försäkringsmedicinskt underlag.

Vidare tillstyrks förslaget om att äldres arbetsförmåga ska bedömas mot det faktiska arbetet, samt förslaget om ändrat beviskrav för att skjuta upp prövningen mot normalt förekommande arbete. Förslaget om att vid bedömningen av rätt till rehabiliteringsersättning ska arbetsförmågan inte prövas mot normalt förekommande arbete och förslaget om översyn av sjukersättnings regelverk tillstyrks också.

## Synpunkter

### Angivet arbete

I betänkandet föreslås att bedömningen av arbetsförmågan efter 180 dagar ska göras mot *angivet* normalt förekommande arbete. Förslaget anges stå i överensstämmelse med den rättspraxis som utvecklats sedan rekvisitet normalt förekommande arbete infördes år 1997.

Arbetsförmåga är dock inte ett statiskt eller objektiva tillstånd, utan måste bedömas i relation till ett visst arbete eller vissa arbetsuppgifter. Samhällsvetenskaplig fakultet delar därför inte utredningens uppfattning om att ett angivet arbete inte kan avse ett konkret arbete. En rättssäker och begriplig bedömning av arbetsförmågan förutsätter en verklighetsförankrad sådan. Härigenom blir det möjligt för den enskilde att dels kunna uppfylla sin bevisbörda (styrka nedsatt arbetsförmåga genom läkarintyg), dels förstå Försäkringskassans bedömning av arbetsförmågan och beslut avseende sjukpenning.

Av betänkandet framgår att med angivet arbete avses de arbeten som ingår i Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK). I den utredning som föregick införandet av normalt förekommande arbete i lagstiftningen år 1997 fastslogs att en lista eller en förteckning över normalt



## UMEÅ UNIVERSITET

förekommande arbete inte var vare sig möjlig eller lämplig, eftersom vad som avses vara sådana arbeten påverkas av faktorer som inte är statiska (SOU 1995:149 Försäkringsskydd vid sjukdom: Ett delbetänkande om rätten till ersättning och beräkning av inkomstunderlag under sjukpenning. Delbetänkande av Sjuk- och arbetsskadekommittén, s. 234 ff.). Fakulteten anser att en sådan lista – oavsett om den förekommer som en del av en utredningsmetodik (Aktivitetsförmågeutredning AFU) eller som en klassificering av yrken enligt SSYK – också i dagsläget är mindre lämplig. Även om den tidigare undantagsbestämmelsen som möjliggjorde annan hänsyn än rent medicinska vid bedömningen av arbetsförmåga (enligt 3 kap. 7 § lagen om allmän försäkring) är borttagen sedan år 2008, där alltså företrädesvis ålder eller utbildningsgrad kunde beaktas, saknas det skäl att inte göra en bedömning i relation till konkreta arbeten. Det var inte undantagsregeln som förde med sig att en bedömning måste göras mot ett konkret arbete, utan det faktum att arbetsmarknaden är i ständig förändring.

En förteckning av vad som kan betecknas som anvisat arbete kan självklart vara en fördel för Försäkringskassan i bedömningen av arbetsförmågan. Den kan förenkla bedömningen för Försäkringskassan och ge en ökad förutsebarhet för den enskilde. Samtidigt visar tidigare studier att andra hjälpmedel och bedömningsstöd, som exempelvis det försäkringsmedicinska beslutsstödet, är mycket styrande för myndighetens bedömning och har kommit att tillämpas på mer eller mindre samma sätt som rättslig reglering (IFAU Rapport 2016:16 Arbete och arbetsmarknad i sjukförsäkringen av Mannelqvist, Karlsson och Järholm). Beslutsstöd och detaljerade anvisningar träder många gånger i stället för en individuell bedömning, vilket riskerar att undergräva den enskildes rättssäkerhet. I anslutning, och precis som utredningen också anför, finns det därför en överhängande risk att den bedömning av yrkesgrupper som relateras till SSYK-standarden, eller som relateras till Arbetsförmedlingens referensmaterial för bedömningar mot angivet arbete, kommer att göras på ett schablonartat sätt, där således verklighetsförankringen hamnar i undanskymt läge. Den enskildes bevisbörd blir därmed ännu större, då han eller hon inte endast behöver styrka sin nedsättning av arbetsförmågan, utan också påvisa avvikelser från beslutsstödet. Prövningen av rätten till ersättning blir således än mindre kopplad till den enskildes faktiska förutsättningar – vilka ska baseras på den försäkrades befintliga skick - för att istället vila på generella beskrivningar och slutsatser baserade på kollektiv evidens.

### Försäkringsmedicinska utredningar

I betänkandet konstateras att det krävs att Försäkringskassan gör tydliga och väl underbyggda ställningstaganden i de utredningar som ligger till grund för prövningen av arbetsförmåga, exempelvis genom att nyttja försäkringsmedicinska utredningar. Samhällsvetenskapliga fakulteten instämmer i detta, och understryker att den utredning som ska ligga till grund för beslut om ersättning är central för upprätthållande av rättssäkerhet. Tidigare studier visar att försäkringsmedicinska utredningar, som baserats på dels faktiska prövningar av arbete, dels undersökningar och bedömningar utförda av såväl läkare som arbetsterapeuter, sjukgymnaster och psykologer/beteendevetare – utifrån olika aspekter och kompetenser – utgjorde goda och mångsidiga beslutsunderlag.

Den försäkringsmedicinska utredningen som Försäkringskassan i nuläget använder är den så kallade aktivitetsförmågeutredningen, och i betänkandet framhålls detta som en garant för rättssäkerhet. Den samhällsvetenskapliga fakulteten delar emellertid inte utredningens uppfattning. Aktivitetsförmågeutredningen baseras på *aktivitet* eller *aktivitetsförmåga*, utifrån den så kallade DFA-kedjan (diagnos, funktion och aktivitet), vilket saknar stöd i rätten. Aktivitetsförmåga vilar i sin tur på *medicinska förutsättningar för arbete*, vilket är ett begrepp som lanserats i en offentlig utredning år 2009 (SOU 2009:89 Gränslandet mellan sjukdom och



## UMEÅ UNIVERSITET

arbete. Arbetsförmåga/Medicinska förutsättningar för arbete/Försörjningsförmåga. Slutbetänkande av Arbetsförmågeutredningen), som ett alternativ till eller motsvarande begreppet arbetsförmåga. Också detta saknar stöd i gällande rätt. Avsikten med att införa medicinska förutsättningar för arbete var att möjliggöra en bedömning av en försäkrads förutsättningar att kunna arbeta, dock utan koppling till arbete eller arbetsmarknad, utan baserat på en hypotetisk aktivitetsförmåga. Det saknas helt stöd i den nuvarande regleringen för att lyfta prövningen av arbetsförmågan från arbete eller arbetsmarknad, och att då tillämpa – och bygga ut – en modell för försäkringsmedicinsk utredning som helt utgår från detta innebär ett avsteg från gällande rätt.

Samhällsvetenskapliga fakulteten avstyrker således förslaget att utveckla aktivitetsförmågeutredningar som försäkringsmedicinskt underlag, och menar att tidigare former av försäkringsmedicinska utredningar – utförda av olika professioner med komplementära kompetenser och erfarenheter – är att föredra eftersom dessa står i överensstämmelse med gällande rätt och bidrar till en ökad rättssäkerhet.

### Bedömning av äldres arbetsförmåga

Ett förslag som framförs i betänkandet är att prövningen av arbetsförmåga för personer som närmar sig ålderspension endast ska ske i relation till det faktiska arbetet och inte mot normalt förekommande arbete. Av utredningen framgår ett flertal olika skäl till detta, som är kopplade till såväl samhällsekonomiska överväganden som medicinska och ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Fakulteten tillstyrker förslaget, och anser att ett undantag från bedömningen är ett bättre alternativ än att göra en mer förmånlig bedömning. Vidare tillstyrks förslaget att undantaget ska tidsmässigt vara kopplad till dels inkomstgrundad ålderspension, dels garantipension.

### Uppskjuten prövning mot normalt förekommande arbete

I betänkandet föreslås att ett nytt beviskrav ska införas, vid uppskjutande av prövningen mot normalt förekommande arbete vid dag 180. I dagsläget kan prövningen av arbetsförmågan vid dag 180 skjutas upp om det finns särskilda skäl eller om det annars skulle framstå som oskäligt. Som konstaterats har regleringen medfört mindre positiva resultat, exempelvis då påbörjad rehabilitering tvingats avbrytas, och slutsatsen är att den nuvarande regelns utformning och tillämpning är alltför strikt och begränsande.

Det föreslagna beviskravet – överväldigande skäl – är inte ett krav på stor sannolikhet för återgång i arbete med hänvisning till vetenskap och beprövad erfarenhet. Det innebär att alla typer av diagnoser föreslås kunna omfattas av beviskravet, och som exempel på övervägande skäl anges att åtgärder för återgång i arbete pågår.

Samhällsvetenskapliga fakulteten tillstyrker förslaget, och menar att även om det i vissa fall kan finnas svårigheter för den försäkrade att påvisa övervägande skäl, är förutsättningarna ändå bättre än tidigare. Därtill är förslaget att Försäkringskassans utredningsansvar i högre utsträckning också ska omfatta en bedömning om övervägande skäl är tillämpligt, positivt.

Likaså föreslås i betänkandet att prövningen mot normalt förekommande arbete också ska kunna skjutas upp efter dag 365, om hög grad av sannolikhet talar för att den försäkrade kommer att återgå i arbete hos arbetsgivaren senast dag 550. Samhällsvetenskapliga fakulteten tillstyrker förslaget.



## UMEÅ UNIVERSITET

### Rehabiliteringsersättning och sjukersättning

Utredningen föreslår att vid bedömningen av rätt till rehabiliteringsersättning ska arbetsförmågan inte prövas mot normalt förekommande arbete, för då undergrävs möjligheten till återgång i arbete hos befintlig arbetsgivare. Tidigare studier visar att sannolikheten att återgå i arbete är större om den försäkrade har en arbetsgivare som ansvarar för rehabiliteringen.

Samhällsvetenskapliga fakulteten universitet instämmer helt i utredningen uppfattning, och tillstyrker förslaget.

I betänkandet föreslås vidare att regeringen bör överväga att se över sjukersättningens regelverk. Den samhällsvetenskapliga fakulteten kan inte annat än instämma i detta, och vill framhålla vikten av att övergången mellan sjukpenning och sjukersättning behöver justeras, för att undvika att människor faller mellan stolarna.

### Avslutningsvis

Den samhällsvetenskapliga fakulteten konstaterar att utredningen har i sitt uppdrag varit begränsad till att föreslå ändringar inom ramen för den nuvarande lagstiftningen, vilket har inneburit att de bedömningssvårigheter som skapas av framför allt rehabiliteringskedjans tidsatta provningssteg inte kunnat adresseras. Inte heller har den enskildes bevisbörd eller kraven på bevisningen kunnat lyftas upp för närmare analys.

För att åstadkomma en begriplig och trygg sjukförsäkring kan en översyn inte begränsas till de tillämpningsproblem som nuvarande reglering leder till. Samhällsvetenskapliga fakulteten vill därför understryka behovet av mer genomgripande förändringar i sjukförsäkringen. Den nuvarande regleringen är detaljrik och komplicerad, med små möjligheter till avsteg från den tidsatta bedömningen i rehabiliteringskedjan, och med mycket strikta och bitvis stelbenta bestämmelser när det gäller sjukersättning. Tillämpningen av försäkringen kan delvis beskrivas som sträng, och den enskildes förutsättningar att uppfylla sin bevisbörd har försvårats genom att läkarintygen och dess medicinska bedömningar ifrågasätts av både myndighet och domstolar. Rättssäkerhet har framför allt kommit att tolkas som lika bedömningar i hela landet, baserat på statistiska och nationalekonomiska analyser. Självklart är att sjukförsäkringen inte ska vara en yrkesförsäkring, utan att den enskildes arbetsförmåga efter en tid bör prövas mot annat arbete eller andra arbetsuppgifter. Prövningen måste emellertid vara verklighetsförankrad och begriplig, och därmed dels ske mot faktiska och konkreta arbeten, dels baseras på rimliga beviskrav för den enskilde. Annars riskeras försäkringen att bli en teoretiskt behovsprövad ersättning, och inte en rättighetsbaserad ersättning som vilar på inkomstbortfallsprincipen.

För den Samhällsvetenskapliga fakulteten

Ruth Mannelqvist  
Dekan

Åsa P Isaksson