

Socialdepartementet

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

(Dnr S2021/05920)

Sammanfattning

Kammarrätten har begränsat sina synpunkter till att främst avse de övergripande juridiska frågeställningar och överväganden som allmänna förvaltningsdomstolarna kan komma att ställas inför vid en domstolsprövning. Kammarrätten har därför avstått från att lämna synpunkter på flertalet av de genomgripande förslag som lämnats i betänkandet.

Kammarrätten tillstyrker inte förslaget om att det för att sjukersättning ska kunna beviljas ska vara tillräckligt att det kan antas att det inte finns rehabiliteringsmöjligheter. "Övervägande skäl" skulle kunna vara ett lämpligare beviskrav.

Kammarrätten har ingen invändning mot förslagen att kodifiera beviskravet "sannolikt" för prövningen av rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning.

När det sedan gäller flexiblare möjligheter till arbete med vilande sjukersättning och aktivitetsersättning avstyrker kammarrätten utredningens förslag, bl.a. med hänsyn till att vilande ersättning som inte knyter an till befintliga förmånsnivåer skulle bli svår att tillämpa.

När det gäller åtaganden av ideell karaktär tillstyrker kammarrätten inte förslagen om införande av en tiotimmarsregel för begränsade ideella åtaganden under tid med sjukersättning och aktivitetsersättning. Kammarrätten bedömer bl.a. att begreppet "ideell karaktär" kan leda till tillämpningssvårigheter.

Vidare avstyrker kammarrätten förslagen att rehabiliteringspenning och preventionspenning ska beviljas steglöst för inkomstförlust motsvarande den tidsåtgång som en rehabiliteringsåtgärd tar i anspråk. Kammarrätten förordar i stället att nuvarande fyra förmånsnivåer ska vara kvar när det gäller ersättning för deltagande i rehabilitering. Däremot har kammarrätten ingen invändning mot förslaget att preventionsersättning ska kunna beviljas för arbetslivsinriktade insatser i förebyggande syfte.

När det slutligen gäller konsekvensutredningen finns det inte något resonemang i betänkandet om förslagets eventuella konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

8 Rätten till sjukersättning – överväganden och förslag

8.1 Ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp

Kammarrätten avstår från att yttra sig om förslaget att bedömningen av den försäkrades arbetsförmåga ska göras mot samma arbetsmarknadsbegrepp som används vid prövning av rätt till sjukpenning.

8.3 Justeringar och förtydliganden av kravet på uttömda rehabiliteringsmöjligheter

8.3.6 Beviskravet för att rehabiliteringsåtgärder ska kunna bedömas vara uttömda

Kammarrätten tillstyrker inte förslaget att det för att sjukersättning ska kunna beviljas ska vara tillräckligt att det kan antas att det inte finns rehabiliteringsmöjligheter. Som utredningen har konstaterat (s. 472 f.) är det rimligt att anta att rehabiliteringsfrågan kommer att bli viktigare och spela större roll i framtiden givet övriga lämnade förslag. Det bör därför noga övervägas om ett så lågt beviskrav som ”kan antas” verkligen är lämpligt med hänsyn till övriga genomgripande lättnader i regelverket för sjukersättning. Beviskravet ”kan antas” utgör vidare ett mycket lägre beviskrav än normalkravet sannolikt. Kammarrätten anser att ”övervägande skäl” skulle kunna vara ett lämpligare beviskrav, även med beaktande av svårigheten i att bevisa ett icke-förhållande. Kammarrätten håller dock med utredningen om att ett inte alltför högt beviskrav bör åläggas den enskilde när det gäller att rehabiliteringsåtgärder ska kunna bedömas vara uttömda.

8.4 Sjukersättning till äldre i förvärsarbetande ålder

Kammarrätten noterar att förslagen innebär ett återinförande av ålder, utbildning och erfarenhet som faktorer att beakta, men anser det vara ett politiskt och ekonomiskt ställningstagande om förslagen ska genomföras.

8.5 Ett författningsreglerat beviskrav för prövning av rätt till sjukersättning

Kammarrätten har ingen invändning mot förslaget att kodifiera beviskravet ”sannolikt” för prövningen av rätten till sjukersättning. Däremot är det tveksamt om förslaget kommer att bidra till minskade variationer i tillämpningen hos Försäkringskassan. Vidare anser kammarrätten, i likhet med utredningen, att det bör övervägas om inte ett kodifierat beviskrav borde införas även för t.ex. sjukpenning (jfr även 27 kap. 25 § första stycket socialförsäkringsbalken, SFB).

12 Rätten till aktivitetsersättning – överväganden och förslag

12.3 Ett kodifierat beviskrav vid prövning av rätt till aktivitetsersättning

Kammarrätten gör samma bedömning av förslaget som i avsnitt 8.5.

16 Arbete, studier och uppdrag med mera – överväganden och förslag

16.2 Huvudgrupp 2, försäkrade som har beviljats sjukersättning enligt reglerna som gäller fr.o.m. den 1 juli 2008

16.2.1 Flexibla möjligheter till arbete med vilande sjukersättning

Kammarrätten avstyrker förslagen. Vilande ersättning som inte knyter an till sjukersättningens förmånsnivåer skulle bli svår att tillämpa för Försäkringskassan och allmänna förvaltningsdomstolar. Detta främst med hänsyn till att det inte någon annanstans i socialförsäkringen finns någon motsvarighet. Vilande ersättning som inte knyter an till förmånsnivåerna skulle dessutom kunna leda till svårigheter att avgöra om den försäkrade uppvisat arbetsförmåga i de fall han eller hon arbetat utöver den del där ersättningen är vilande.

16.2.3 Åtaganden av ideell karaktär under tid med sjukersättning

Kammarrätten tillstyrker inte förslaget om en tiotimmarsregel för begränsade ideella åtaganden. För det första kan begreppet ”ideell karaktär” leda till tillämpningssvårigheter eftersom det inte i någon annan del av socialförsäkringen finns någon motsvarighet till begreppet. För det andra framgår inte skälen för att frånvaron av inkomst nu ska tillmätas avgörande betydelse (jfr prop. 1997/98:111 s. 36). För det tredje skulle en lagstadgad gräns så hög som tio timmar kunna ifrågasättas ur legitimitetshänseende – t.ex. vid vissa diffusa diagnoser. Det kan dessutom ifrågasättas om inte redan ett ändrat arbetsmarknadsbegrepp indirekt är tillräckligt för att ge större möjligheter för försäkrade att engagera sig i samhällslivet. Bedömningarna i enskilda fall av eventuell uppvisad arbetsförmåga blir sannolikt enklare att göra än nu även om tiotimmarsregeln inte införs.

16.3 Huvudgrupp 3, försäkrade som har beviljats aktivitetsersättning

16.3.1 Flexibla möjligheter att arbeta med vilande aktivitetsersättning

Kammarrätten gör samma bedömning av förslaget avseende flexibla möjligheter att arbeta med vilande aktivitetsersättning som i avsnitt 16.2.1.

16.3.3 Åtaganden av ideell karaktär under tid med aktivitetsersättning

Kammarrätten gör samma bedömning av förslaget om en tiotimmarsregel som i avsnitt 16.2.3.

22 Förmåner vid rehabilitering – utredningens överväganden och förslag

22.1 En reformerad rehabiliteringsersättning

22.1.1 Steglös ersättning för inkomstförlust

Kammarrätten avstyrker förslaget att rehabiliteringspenning ska beviljas steglöst för inkomstförlust motsvarande den tidsåtgång som rehabiliteringsåtgärden tar i anspråk. Inledningsvis noterar kammarrätten att regeringen inte godtog Rehabiliteringsberedningens förslag om en delvis steglös rehabiliteringspenning och att flertalet remissinstanser var kritiska till det förslaget (se prop. 1990/91:141 s. 64). Resonemangen i betänkandet

övertygar inte om att det nu finns behov av att införa steglös ersättning för förmånen. En dagersättning som inte knyter an till sjukförsäkringens förmånsnivåer skulle bli mycket svår att tillämpa för Försäkringskassan och allmänna förvaltningsdomstolar. Detta främst med hänsyn till att det i övrigt i socialförsäkringen inte finns någon motsvarighet till förslaget. Vidare kan det ifrågasättas om arbetslivsinriktad rehabilitering av så begränsad omfattning som förslaget möjliggör verkligen är av tillräcklig omfattning för att ha någon betydelse för den försäkrades möjligheter att få tillbaka arbetsförmåga och få förutsättningar att försörja sig genom förvärvsarbete.

Mot denna bakgrund förordar kammarrätten att nuvarande förmånsnivåer i 31 kap. 8 § SFB ska vara kvar när det gäller deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det övervägas om inte redan förslaget om att rehabiliteringspenning ska kunna utgå utöver deltagandet i rehabilitering är tillräckligt för att underlätta en mer flexibel rehabilitering.

22.2 Preventionersättning – en ny förmån för förebyggande behandling och rehabilitering

22.2.1 Allmänt om preventionersättning

Kammarrätten avstår från att yttra sig över om föreslagen ny förmån benämnd preventionersättning ska införas.

22.2.3 Preventionersättning ska kunna beviljas för arbetslivsinriktade insatser i förebyggande syfte

Kammarrätten har ingen invändning mot förslaget att preventionersättning ska kunna beviljas för arbetslivsinriktade insatser i förebyggande syfte. Det är emellertid viktigt att gränsdragningen mot åtgärder som omfattas av arbetsgivarens förebyggande arbetsmiljöansvar uppmärksammas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet för att undvika tillämpningssvårigheter.

22.2.4 Steglös ersättning för inkomstförlust

Kammarrätten avstyrker förslaget att preventionersättning ska beviljas steglöst för inkomstförlust och gör, i tillämpliga delar, samma bedömning som i avsnitt 22.1.1. Kammarrätten vill även påtala att förslaget till ny 26 kap. 17 § första stycket 3 SFB skulle kunna leda till att preventionersättning används för att skapa SGI-skydd i samband med rehabiliteringsåtgärder av begränsad omfattning. Detta eftersom SGI-skydden som regleras i 26 kap. 17 § SFB enligt praxis saknar koppling till i vilken omfattning den försäkrade har rätt till uppräknade förmåner.

25 Konsekvenser

Kammarrätten konstaterar att det inte finns något resonemang om förslagets eventuella konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Kammarrätten efterlyser en analys i detta avseende. Det kan redan nu noteras att förslagen som rör sjukersättning och aktivitetsersättning kan antas påverka måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna.

26 Författningskommentar

26.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

I författningskommentaren till 26 kap. 17 § SFB (s. 1233) anges bl.a. att genom bestämmelsens första och andra stycke framgår [...] att SGI-skydd gäller under tid då den försäkrade inte förvärvsarbetar av någon anledning som ger rätt till preventionersättning och *att om det inte finns skäl som talar emot det gäller sådant skydd också under tid då den försäkrade har ansökt om sådan ersättning och väntar på ett slutligt beslut i ärendet* (kammarrättens kursivering). Kammarrätten vill påpeka att någon sådan innebörd som framgår av det ovan kursiverade inte framgår av utredningens förslag till ny lydelse av 26 kap. 17 § SFB (jfr s. 97) eller av betänkandet i övrigt. Ett sådant förslag skulle för övrigt vara en olämplig utvidgning av SGI-skyddet som regleras i bestämmelsens andra stycke.

Yttrandet har beslutats av kammarrättslagmannen Mats Törnered och kammarrättsrådet Carl Johan Fahlander (tillika föredragande).

Mats Törnered

Carl Johan Fahlander