



Ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande regeringens proposition 2011/12:113 Ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete.

I propositionen föreslår regeringen, i enlighet med riksdagens tillkännagivande, att en försäkrads arbetsförmåga vid den tidpunkt då han eller hon har haft sin arbetsförmåga nedsatt under 180 dagar ska prövas mot sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden i stället för mot förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden. En motsvarande ändring föreslås i fråga om sjukpenning i särskilda fall. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2012.

Utskottet tillstyrker regeringen förslag.

I ärendet finns ett särskilt yttrande (M, FP, C, KD).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete	7
Särskilt yttrande	10
Ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete (M, FP, C, KD)	10
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Propositionen	11
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken. Därmed bifaller riksdagen proposition 2011/12:113.

Stockholm den 24 april 2012

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Tomas Eneroth (S), Lars-Arne Staxäng (M), Eva-Lena Jansson (S), Finn Bengtsson (M), Kurt Kvarnström (S), Ulf Nilsson (FP), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Saila Quicklund (M), Gunvor G Ericson (MP), Emma Henriksson (KD), David Lång (SD), Wiwi-Anne Johansson (V), Gunilla Nordgren (M) och Annelie Karlsson (S).

Redogörelse för ärendet

I betänkande 2010/11:SfU12 föreslog utskottet ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag som kunde träda i kraft senast den 1 januari 2012 om bl.a. ändrade kriterier för prövning av arbetsförmågan efter dag 180 i sjukperioden. Riksdagen följde den 1 juli 2011 utskottets förslag (rskr. 2010/11:325).

Regeringen valde som en konsekvens av riksdagens tillkännagivande att låta Försäkringskassan utreda frågan inför ett ställningstagande till en eventuell lagändring.

I betänkande 2011/12:SfU1 begärde utskottet ånyo att regeringen skulle återkomma med lagförslag om ändrad arbetsförmågeprövning i enlighet med vad som begärdes i riksdagens beslut den 1 juli 2011. Även denna gång följde riksdagen utskottets förslag (rskr. 2011/12:85). Enligt tillkännagivandet skulle lagförslaget redovisas för riksdagen senast den 1 mars 2012.

Regeringen har i proposition 2011/12:113 lagt fram ett förslag om att återinföra begreppet normalt förekommande arbete. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 2012.

Regeringens förslag återfinns i bilaga 2.

Utskottets överväganden

Gällande ordning m.m.

Genom sjukförsäkringsreformen den 1 juli 2008 infördes fasta tidpunkter för prövning av arbetsförmågan, den s.k. rehabiliteringskedjan (prop. 2007/08:136, bet. 2007/08:SfU12, rskr. 2007/08:225). Samtidigt infördes en bortre tidsgräns för hur länge sjukpenning kan utges liksom en möjlighet till förlängd sjukpenning.

Reformen innebär att Försäkringskassan, vid bedömning av om arbetsförmågan är nedsatt, ska beakta om den försäkrade på grund av sjukdomen inte kan utföra sitt vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder honom eller henne.

Från och med dag 90 i sjukperioden ska det även beaktas om den försäkrade kan försörja sig efter en omplacering till annat arbete hos arbetsgivaren.

Från och med dag 180 i sjukperioden ska det dessutom beaktas om den försäkrade har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden i övrigt, eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne. Om det finns särskilda skäl, eller om det i annat fall kan anses oskäligt, ska prövningen mot hela arbetsmarknaden kunna skjutas upp.

Från och med dag 365 ska den försäkrades arbetsförmåga alltid prövas mot förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden eller mot annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne, om det inte kan anses oskäligt.

Den 1 januari 1997 ändrades reglerna för bedömning av arbetsförmågan genom att prövningen skulle ske i sju steg, den s.k. steg-för-steg-modellen. Det övergripande syftet med dessa ändringar var att renodla sjukförsäkringen utifrån medicinska kriterier. Enligt steg fem prövades det om den försäkrade kunde klara ett normalt förekommande arbete utan rehabiliteringsåtgärder. I steg sex prövades det om den försäkrade kunde klara ett normalt förekommande arbete efter vissa rehabiliteringsåtgärder. Steg-för-steg-modellen ersattes den 1 juli 2008 av rehabiliteringskedjan.

Den 1 juli 2008 avskaffades rätten till tidsbegränsad sjukersättning. Enligt övergångsbestämmelserna kan dock sådan ersättning betalas ut för ytterligare perioder om sammanlagt högst 18 månader, dock längst t.o.m. december 2012. Enligt bestämmelser som gäller fr.o.m. den 1 januari 2012 kan en försäkrad, om han eller hon helt eller delvis fått tidsbegränsad sjukersättning under det högsta antalet månader som sådan ersättning kan betalas ut enligt övergångsbestämmelserna, bl.a. få sjukpenning i särskilda fall. Vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning ska det beaktas om den försäkrade på grund av sjukdomen har sådan förmåga att han eller

hon kan försörja sig själv genom förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.

Bakgrund

Riksdagens tillkännagivanden

I betänkande 2010/11:SfU12 framhöll utskottet bl.a. att när den försäkrade har haft sin arbetsförmåga nedsatt under 180 dagar ska arbetsförmågan, om det inte finns särskilda skäl mot det, prövas mot den reguljära arbetsmarknaden eller mot annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. Enligt förarbetena (prop. 2007/08:136 s. 67) ska prövningen göras i förhållande till varje typ av arbete, och det ska räcka att den försäkrade kan utföra något sådant arbete på den reguljära arbetsmarknaden, med undantag dock för mycket udda och sällan förekommande arbeten. Utskottet ansåg att regeringen borde återkomma med förslag som innebär att arbetsförmågan ska prövas mot arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller mot annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade, dvs. i enlighet med de regler för sjukpenning som gällde före den 1 juli 2008. Utskottet ansåg att regeringen borde återkomma i sådan tid att den redovisade ändringen kunde träda i kraft senast den 1 januari 2012 och föreslog ett tillkännagivande om detta. Riksdagen följde den 1 juli 2011 utskottets förslag (rskr. 2010/11:325).

Regeringen ansåg att frågan behövde utredas vidare och gav i oktober 2011 Försäkringskassan i uppdrag att utreda vilken betydelse det skulle få att ändra begreppet reguljär arbetsmarknad till begreppet normalt förekommande arbete med avseende på rättssäkerhet och legitimitet.

I betänkande 2011/12:SfU1 återkom utskottet i frågan och framhöll att det av rättssäkerhetsskäl var nödvändigt att återgå till den formulering av arbetsmarknadsbegreppet som gällde före den 1 juli 2008. Riksdagen borde därför åter göra ett tillkännagivande om att regeringen skulle återkomma med lagförslag om en ändrad arbetsförmågeprövning i enlighet med vad som begärdes i riksdagens beslut den 1 juli 2011 och att lagförslaget skulle redovisas för riksdagen senast den 1 mars 2012. Riksdagen följde den 14 december 2011 utskottets förslag (rskr. 2011/12:85).

Arbetsmarknadsbegrepp och arbetsförmågebedömning – uppdrag till Försäkringskassan

Med anledning av riksdagens tillkännagivande den 1 juli 2011 gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att, inom ramen för ett tidigare uppdrag, bl.a. överväga om det finns andra begrepp än reguljär arbetsmarknad

respektive normalt förekommande arbete som på ett bättre sätt skulle kunna tillgodose kraven på rättssäkra och legitima bedömningar av arbetsförmåga.

Socialförsäkringsutredningens uppdrag

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen har i uppdrag att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet (dir 2010:48 och 2011:40). Utredningen ska överväga ändringar som kan leda till mer hållbara sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. Som utgångspunkt för utredningsarbetet gäller att sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ska ge god ekonomisk trygghet och utformas så att arbetslinjen understöds. Båda försäkringarna ska även i fortsättningen ha karaktär av omställningsförsäkringar, samtidigt som den som saknar permanent arbetsförmåga ska ha en tryggad inkomst. Försäkringarna ska ha en principiell uppbyggnad som medför att det alltid ska löna sig att arbeta. Sjukförsäkringen ska även i fortsättningen vara allmän och obligatorisk. Det är vidare centralt att försäkringarna är transparenta med tydliga tidsgränser för att alla aktörer kring individen ska kunna ge ett gott stöd för återgång till arbete. Utredningen ska slutredovisa sitt arbete senast den 15 maj 2013.

Ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens förslag att begreppet ”sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden” ska återinföras fr.o.m. den 1 juli 2012.

Jämför särskilt yttrande (M, FP, C, KD).

Propositionen

Allt sedan den moderna sjukförsäkringens tillkomst har utgångspunkten varit att det i längden inte är rimligt att en försäkrad ska kunna vara sjukskrivnen endast i förhållande till det vanliga arbetet eller till andra arbetsuppgifter hos den arbetsgivare där den försäkrade är anställd.

Före den 1 juli 2008 skulle det beaktas om den försäkrade kunde försörja sig genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. Från och med den 1 juli 2008 ska det, vid en prövning som är vidare än mot arbeten hos den vanliga arbetsgivaren, beaktas om den försäkrade kan försörja sig genom arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade.

Både begreppet normalt förekommande arbete och begreppet reguljära arbetsmarknaden tillkom som delar av ett försök att stärka sjukförsäkringens karaktär som omställningsförsäkring. Båda begreppen lider av problemet att de är svåra att tillämpa och att gränsen för rätten till ersättning kan vara svår att förstå. En återgång till begreppet normalt förekommande arbete kan enligt regeringen inte förväntas ge en mer likformig eller rätts-säker tillämpning. Återgången till en arbetsförmågeprövning som sker mot ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete bör därför enligt regeringens bedömning inte ses som en långsiktig lösning. Regeringen anser att det är mycket viktigt att ett helt nytt begrepp, som ger bättre förutsättningar för en mer rättsäker och likformig tillämpning, införs så snart det är möjligt.

Regeringen föreslår, i enlighet med riksdagens tillkännagivande, att det tidigare begreppet "sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden" återinförs och ersätter begreppet "förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden". Det nu föreslagna begreppet har redan tillämpats. Regeringen anser att tidigare förarbeten och utvecklad praxis i förhållande till det föreslagna begreppet alltjämt bör vara vägledande för tolkningen av detsamma.

Regeringen föreslår vidare att arbetsförmågeprövningen även i förhållande till försäkrade som fr.o.m. den 1 januari 2012 kan få sjukpenning i särskilda fall bör göras mot sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

De nya bestämmelserna bör träda i kraft den 1 juli 2012 och tillämpas även på sjukperioder som har påbörjats före ikraftträdandet. Bestämmelserna bör dock tillämpas första gången vid prövning av rätt till ersättning för dagar från och med ikraftträdandet, dvs. fr.o.m. den 1 juli 2012.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ser positivt på att regeringen, i enlighet med riksdagens två tillkännagivanden, lagt fram förslag om att prövningen av arbetsförmågans nedsättning fr.o.m. den tidpunkt då den försäkrade haft sin arbetsförmåga nedsatt under 180 dagar ska göras mot sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, dvs. i enlighet med det begrepp som gällde före den 1 juli 2008. I likhet med regeringen anser utskottet att tidigare förarbeten och utvecklad praxis alltjämt bör vara vägledande för tolkningen av det föreslagna begreppet. Utskottet tillstyrker därmed regeringens förslag.

Utskottet noterar bl.a. vad som angavs i proposition 1996/97:28 Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension. Där anfördes bl.a. att vad som kan anses vara "normalt förekommande arbeten" påverkas av faktorer som inte är statiska. Med den övergripande benämningen "normalt förekommande arbeten" kan tillämpningen anpassas till förändringarna på arbetsmarknaden utan att reglerna behöver ändras.

Utskottet noterar i detta sammanhang att det finns ett avgörande av Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) den 8 april 2008 (mål nr. 7437-06) som avser lagstiftningen före den 1 juli 2008. Avgörandet rör således bedömningen av rätten till sjukersättning men i förhållande till en lagstiftning som var likalydande med den som gällde för bedömning rätten till sjukpenning.

Särskilt yttrande

Ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete (M, FP, C, KD)

Gunnar Axén (M), Lars-Arne Staxäng (M), Finn Bengtsson (M), Ulf Nilsson (FP), Solveig Zander (C), Saila Quicklund (M), Emma Henriksson (KD) och Gunilla Nordgren (M) anför:

Vi anser i likhet med regeringen att riksdagen bör ta fasta på det som framkommit i Försäkringskassans utredning som svar på regeringsuppdraget kring arbetsförmågebegreppet och arbetsförmågebedömning (dnr. 0707022011, 2012-02-13). Där står bl.a. att läsa att förarbeten och praxis visar att det finns en viss skillnad i betydelse mellan begreppen ”normalt förekommande arbete” och reguljär arbetsmarknad” men att den skillnaden haft begränsad betydelse i Försäkringskassans tillämpning. Vidare framhåller Försäkringskassan i sin analys att det finns ”goda skäl för att överväga införandet av ett nytt begrepp” samt att i ett sådant begrepp bör uttrycket ”medicinska förutsättningar för arbete” ingå och ordet ”arbetsmarknad” inte ingå.

Under dessa förutsättningar förefaller det oss ytterst tveksamt att ånyo återgå till ett gammalt begrepp som inte har nämnvärt större rättslig prövning än det begrepp som trädde i kraft den 1 juli 2008, när i stället fokus bör inriktas på att ta fram ett nytt, bättre begrepp i enlighet med Försäkringskassans förslag. Men under rådande omständigheter tycker vi samtidigt att regeringen agerar helt korrekt när man dels påbörjat detta arbete, dels tillmötesgår riksdagens önskemål när nu ett tillkännagivande om en återgång till den gamla ordningen ändå beslutats.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2011/12:113 Ett återinförande av begreppet normalt förekommande arbete:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 48 § och 28 a kap. 8 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

48 §

Från och med den tidpunkt då den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga under 180 dagar ska dessutom, om det inte finns särskilda skäl mot det eller det i annat fall kan anses oskäligt, beaktas om den försäkrade har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom

1. förvärvsarbete på *den regul- 1. sådant förvärvsarbete som är jära arbetsmarkanden i övrigt, normalt förekommande på arbets-* eller *marknaden, eller*

2. annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.

Vid bedömningen tillämpas 47 § andra stycket.

28 a kap.

8 §¹

Vid bedömningen av om arbetsförmågan är nedsatt ska det beaktas om den försäkrade på grund av sjukdomen har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom

1. förvärvsarbete på *den regul- 1. sådant förvärvsarbete som är jära arbetsmarknaden, eller normalt förekommande på arbets-* marknaden, eller

2. annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.

Bedömningen av arbetsförmågans nedsättning ska göras i förhållande till ett heltidsarbete.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

2. De nya bestämmelserna tillämpas även på sjukperioder som har påbörjats före ikraftträdandet. Bestämmelserna tillämpas dock första gången vid prövning av rätt till ersättning för dagar från och med ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2011:1513.