Socialförsäkringsutskottets betänkande

1980/81:9

om vissa frågor rörande arbetsskadeförsäkringen

Motionerna

I motion 1979/80:623 av Owe Andréasson m. fl. (s) hemställs att riksdagen antar följande förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § skall ha nedan angiven lydelse.

Med skada avses i denna lag personskada och skada på glasögon, protes eller annan liknande anordning som användes för avsett ändamål när skadan inträffade.

I motion 1979/80:626 av Maria Lagergren (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av 2 kap. 1 § lagen om arbetsskadeförsäkring i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motion 1979/80:834 av Magnus Persson m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändrade bestämmelser för arbetsskadeförsäkringen så att fullständig kompensation för inkomstförlust vid varaktig nedsättning av arbetsförmåga kan erhållas även i de fall när delpension tidigare har beviljats.

I motion 1979/80:1154 av Anders Gernandt m. fl. (c, m, fp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär utredning med direktiv att göra en genomgående översyn av arbetsskadeförsäkringslagens tillämpning samt rättshjälpslagens tillämpning i fall av yrkesskada.

I motion 1979/80:1160 av Rune Jonsson m. fl. (s) hemställs att riksdagen beslutar anhålla att regeringen vidtar åtgärder som syftar till att införa mer generösa bestämmelser i arbetsskadeförsäkringen i vad avser farligheten i arbetsmiljön.

I motion 1979/80:1185 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag som innebär

1. att alla arbetsskador bedöms och ersätts enligt LAF oavsett "yppandedatum" utom vad gäller tidigare medicinsk invaliditetsersättning som skall behållas av dem som fått sådan ersättning enligt YFL,
2. att de förmåner som tillfaller försäkrade enligt TFA/AMF fr. o. m. år 1974 även skall utgå för äldre arbetsskador.

Utskottet har inhämtat yttrande från domstolsverket över motion 1979/80:1154 såvitt avser beviljande av allmän rättshjälp i mål och ärenden om ersättning för arbetsskada.

Historik samt vissa gällande bestämmelser om arbetsskadeförsäkringen m. m.

Lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) trädde i kraft den 1 juli 1977. Samtidigt upphörde lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring (YFL) att gälla.

Bestämmelserna i LAF grundas på proposition 1975/76:197 med förslag till lag om arbetsskadeförsäkring, proposition 1976/77:64 om statligt personskadeskydd m. m. samt yrkesskadeförsäkringskommitténs betänkanden (SOU 1975:84) Ersättning vid arbetsskada och (SOU 1976:50) Statligt personskadeskydd.

LAF har i förhållande till YFL inneburit flera betydelsefulla förändringar. Den som drabbas av skada i sitt arbete har enligt LAF i princip rätt till full ersättning för inkomstbortfall. Det medicinska invaliditetsbegreppet i YFL har ersatts med ett ekonomiskt invaliditetsbegrepp. Det blir härigenom den faktiska nedsättningen i den försäkrades förmåga att skaffa sig inkomst genom förvärvsarbete som bestämmer arbetsskadelivräntans storlek. Livräntan vid arbetsskada utgör skillnaden mellan den inkomst som den försäkrade kan antas ha haft om han inte hade skadats och den inkomst som han trots skadan kan beräknas komma att få. Arbetsskadelivräntan ersätter årlig inkomstförlust upp till samma inkomsttak som gäller för ATP, dvs. 7,5 basbelopp.

När det gällde frågan om ersättning för lyte och men framhöll yrkesskadeförsäkringskommittén i sitt betänkande (SOU 1975:84) Ersättning vid arbetsskada att arbetsgivarna genom avtal om trygghetsförsäkring har tagit på sig ett skadeståndsrättsligt ansvar för personskada som har orsakats av arbetet. Denna fråga fick därigenom enligt kommitténs mening en tillfredsställande lösning, och kommittén föreslog därför att den nya lagstiftningen om arbetsskadeförsäkring renodlades till en på inkomstbortfallet inriktad socialförsäkring. Föredragande departementschefen (prop. 1975/76:197 s. 68) anslöt sig till de av kommittén anförda principerna för den framtida lagstiftningen och framhöll bl. a. att den anknytning till ett ekonomiskt invaliditetsbegrepp som kommittén förordat hade tillstyrkts av praktiskt taget alla remissinstanser.

Yrkesskadebegreppet har i LAF ersatts med begreppet arbetsskada och samtidigt ändrats väsentligt. Med yrkesskada enligt YFL avsågs i första hand kroppsskada till följd av olycksfall i arbetet dit även olycksfall vid färd till eller från arbetet räknades. Vidare räknades som yrkesskada även skada som hade orsakats av arbetet och framkallats genom inverkan av ämne eller strålande energi. Regeringen kunde föreskriva att även skador genom inverkan av vissa rörelser, tryck, skakningar, vibrationer, buller eller smitta skulle anses som yrkessjukdomar. Dessa yrkessjukdomar fanns förtecknade i en särskild kungörelse (1954:644).

I begreppet arbetsskada enligt LAF inryms enligt 2 kap. 1 § alla skador och

sjukdomar som har uppstått till följd av olycksfall i arbetet eller annan skadlig inverkan i arbetet. YFL:s regel om s. k. färdolycksfall har med vissa redaktionella ändringar förts över till nämnda bestämmelse i LAF. Enligt bestämmelsen skall också som arbetsskada anses vissa sjukdomar som har framkallats genom smitta. Detta regleras närmare i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd.

Beträffande arbetsskadebegreppet uttalade föredragande departementschefen i förslaget till lag om arbetsskadeförsäkring bl. a. följande (prop. 1975/76:197 s. 70–71).

Det är enligt min mening tillfredsställande att kommittén har ansett det möjligt att nu föreslå en generell beskrivning av arbetsskadebegreppet. Med det nuvarande systemet finns alltid en risk att någon som borde ha varit berättigad till försäkringsskydd blir utestängd från detta på grund av ofullkomligheter i lagens utformning. Genom en allmän regel kan tillämpningen knyta an till utvecklingen på ett bättre sätt än som är möjligt med de nuvarande bestämmelserna. Även från lagteknisk synpunkt är en allmän regel att föredra framför en detaljrik uppräkning i form av en förteckning över yrkessjukdomar. Farhågorna för att en allmän regel skulle innebära oklarhet om försäkringens räckvidd bör enligt min uppfattning inte överdrivas. Tämligen snart uppkommer i praxis en mängd typfall som ger stadga åt tolkningen. År 1954 slopades uppräkningen av farliga ämnen som kunde ge upphov till yrkesskada, och uppräkningen ersattes med en allmänt hållen regel. Erfarenheterna av denna ordning är goda. Med det anförda ansluter jag mig till kommitténs förslag om en generell beskrivning av arbetsskadebegreppet.

Som kommittén har framhållit bör med skadlig inverkan i arbetet i princip avses inverkan av sådan i arbetsmiljön förekommande faktor som kan påverka den fysiska eller psykiska hälsan ogynnsamt. Utöver de faktorer som anges i YFL – ämne, energistrålning, ensidiga, ovanliga eller ovanligt ansträngande rörelser, fortgående, upprepat eller ovanligt tryck, skakningar eller vibrationer från maskiner eller verktyg, buller samt smitta – kan som exempel anföras låga eller höga temperaturer, hastiga temperaturväxlingar, fukt samt kraftigt drag. Till de skadliga faktorerna hör vidare alla ensidiga, ovanliga eller ovanligt ansträngande arbetsmoment, således även ansträngande arbetsställningar. Även psykiskt påfrestande förhållanden som är direkt knutna till arbetet kan ha sådan skadlig inverkan som enligt min mening bör omfattas av den nya lagen.

Om försäkrad har varit utsatt för olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet skall, enligt 2 kap. 2 § LAF, skadan som den försäkrade har ådragit sig anses vara orsakad av den skadliga inverkan om inte betydligt starkare skäl talar mot det. Denna bevisregel tillkom år 1967 och överflyttades med oförändrat innehåll från YFL till LAF. Bestämmelsen gäller vid alla slags arbetsskador. I sammanhanget kan nämnas att departementschefen (prop. 1975/76:197 s. 72) avvisade yrkesskadeförsäkringskommitténs förslag om en strängare bevisregel för vissa sjukdomar – reumatologiska sjukdomar, andra sjukdomar i ryggrad och leder samt psykiska och psykosomatiska sjukdomar – som genom arbetsskadebegreppets utsträckning kom att falla under LAF.

Samtidigt framhöll departementschefen att kraven på en noggrann utredning måste anses särskilt stora när det gäller prövningen av dessa sjukdomar. Departementschefen anförde vidare bl. a. (prop. 1975/76:197 s. 91–92).

Beträffande arbetssjukdomarna bör särskilt påpekas att skadlig inverkan i arbetet måste ha konstaterats innan bevisregeln kan bli tillämplig. I praxis har man intagit den ståndpunkten att det måste föreligga en ganska hög grad av sannolikhet eller åtminstone sannolika skäl för att ett ämne eller annan faktor i arbetet i och för sig kan medföra skada. Man kräver också någon vetskap om vilken form av skada som kan drabba den enskilde. Om en skadad skall kunna få ersättning från yrkesskadeförsäkringen, måste det således först kunna konstateras att den påstådda farliga faktorn har sådan skadebringande egenskap som är nödvändig för att viss sjukdom skall kunna uppstå. I ett senare led får man med tillämpning av bevisregeln pröva om denna skadebringande egenskap har föranlett skadan i det enskilda fallet.

Ibland har avsevärd tid förflutit innan det har kunnat slås fast att en faktor har sådana skadebringande egenskaper och att den kan ge upphov till viss sjukdom. Yrkesskadeförsäkringskommittén har erinrat om hur man inom yrkesmedicinen genom s. k. epidemiologiska studier har kunnat konstatera en klar överdödlighet i lungcancer hos gruvarbetare i vissa delar av landet. Genom tekniska undersökningar (bl. a. mätning av radioaktiv strålning) har man fastställt att det förekommer – och sannolikt under avsevärd tid har förekommit – skadlig strålning genom radongas i en del svenska gruvor. Det har därför ansetts i hög grad sannolikt att den som längre tid arbetat i dessa gruvor har blivit utsatt för skadlig inverkan av radioaktivt ämne genom inandning av radongasen. Med tillämpning av bevisregeln har sedan i det enskilda fallet sambandet mellan inverkan av radon och lungcancer ansetts kunna godtas trots att även andra sjukdomsframkallande faktorer har varit lika möjliga.

Det har inte ansetts föreligga skäl att i den nya lagen ge särskilda regler rörande bedömningen av farligheten hos olika faktorer i arbetsmiljön.

När det gäller utredningen av ett skadefall bör som kommittén har framhållit liksom hittills den skadades egna uppgifter om de faktiska omständigheterna i princip godtas. Endast om det finns skäl att misstänka att uppgifterna är oriktiga bör försäkringskassan närmare utreda vad som verkligen har inträffat. Det ligger i sakens natur att det inte alltid går att få full bevisning härom. Särskilt när det gäller sjukdomar som hittills inte omfattats av YFL torde det många gånger vara nödvändigt att med biträde av medicinsk och annan expertis göra en allsidig och noggrann utredning om den skadades förhållanden. – – –

Departementschefen framhöll också (prop. 1975/76:197 s. 72–73) att det var av stor vikt att den medicinska expertis som yttrar sig i ett skadeärende är väl insatt i reglerna och formulerar sina utlåtanden med beaktande av reglernas innehåll. I anslutning härtill anförde departementschefen att det är ofrånkomligt att sambandskravet vid en bedömning enligt arbetsskadeförsäkringen ibland måste ställa sig annorlunda än vid en rent medicinskt vetenskaplig bedömning.

Enligt 2 kap. 3 § LAF avses med skada enligt lagen personskada och skada på protes eller annan liknande anordning som användes för avsett ändamål när skadan inträffade. Bestämmelsens innehåll hämtades från en motsva-

rande bestämmelse i YFL.

Detsamma gäller, enligt bestämmelsen i 2 kap. 4 § LAF och övergångsbestämmelserna till lagen, för reglerna om att arbetsskada till följd av annat än olycksfall skall anses ha inträffat den dag då skadan visade sig, även om skadan är en följd av en inverkan som har skett före LAF:s ikraftträdande.

Livränta från arbetsskadeförsäkringen är enligt 6 kap. 1 § LAF samordnad med bl. a. folkpension och tilläggspension i form av förtidspension. Samordningen innebär att livräntan skall täcka den del av inkomstförlusten som inte ersätts genom pension. I första hand skall således pension utges och denna skall inte reduceras. En förutsättning för att ersättningarna skall samordnas är att livränta och pension avser att kompensera samma inkomstbortfall.

Delpension och livränta

Reglerna om samordning mellan livränta från arbetsskadeförsäkringen och förtidspension samt bestämmelserna om vad som skall ingå i livränteunderlaget kan få till följd att arbetsskadeförsäkringens syfte att ge full ersättning för inkomstbortfall inte kan uppnås för delpensionärer som drabbas av arbetsskada.

Livräntan beräknas på ett underlag som motsvarar den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst. Efter övergången till delpension kan den sjukpenninggrundande inkomsten antas vara ungefär hälften av den sjukpenninggrundande inkomst som gällde före arbetstidsminskningen. Skadas delpensionären i sitt arbete och därvid har rätt till förtidspension samordnas förtidspensionen och livräntan. Samordningsreglerna innebär som framgår ovan att livränta bara utges i den mån den överstiger pensionen. Vidare upphör delpensionen när förtidspension börjar utges.

Samordningen kan i detta fall innebära att livräntan helt faller bort därför att förtidspensionen visar sig bli högre än livräntan. Förtidspensionen beräknas ju på ett annat underlag än livräntan, nämligen med utgångspunkt i de pensionspoäng som har tjänats in under sådana år då inkomsten var högst. Kompensationsnivån kan i ett sådant fall sjunka.

Den lägre kompensationsnivån beror på att delpensionen inte inräknas i livränteunderlaget men å andra sidan bortfaller samtidigt som förtidspensionen/livräntan börjar utges.

Äldre skadefall

Enligt övergångsbestämmelserna till LAF skall äldre bestämmelser fortfarande gälla i fråga om skada som har inträffat före lagens ikraftträdande. Härigenom har en tidigare tillämpad princip inom yrkesskadeförsäkringen upprätthållits. När YFL trädde i kraft den 1 januari 1955 och ersatte lagen

(1916:235) om försäkring för olycksfall i arbete och lagen (1929:131) om försäkring för vissa yrkessjukdomar stadgades i övergångsbestämmelserna att de upphävda författningarna fortfarande skulle tillämpas i fråga om skada som inträffat före angivna datum och i fråga om skada till följd av annat än olycksfall, vilken visade sig senare, om den försäkrade inte efter nämnda dag hade varit utsatt för sådan inverkan som orsakat skadan.

I anslutning till att den nya arbetsskadeförsäkringen infördes förbättrades livräntorna för skadefall som inträffat före lagens ikraftträdande och som grundade sig på en invaliditetsgrad om minst 25 %. Livräntan till den som skadats före år 1955 räknades upp med 30 %, till den som skadats under åren 1955–1967 med 20 % och till den som skadats efter år 1967 med 10 %. Uppräkningen skedde i samtliga fall med minst 500 kr. Även livräntorna för efterlevande räknades upp (prop. 1976/77:64, SfU 1976/77:21, rskr 1976/77:201). I propositionen 1976/77:64 framhöll departementschefen, i anledning av att LAF endast skulle gälla skadefall som inträffade efter lagens ikraftträdande, att vissa gränsfall kunde uppkomma, t. ex. när skador som har inträffat dessförinnan skulle anses som arbetsskador enligt LAF men inte faller in under YFL:s sjukdomsbegrepp. Med anledning härav erinrade han om den år 1962 bildade särskilda yrkesskadefonden, vars avkastning får användas av regeringen för att bevilja ersättning i vissa gränsfall när lagreglerna inte medger ersättning. Enligt departementschefens mening borde med anledning av den nya lagstiftningen ersättning kunna utgå ur fonden i fall som framstår som ömmande.

Besvärsorganisationen

Den 1 januari 1979 ändrades organisationen för besvärsprövning inom socialförsäkringen (prop. 1977/78:20, SfU 1977/78:15, rskr 1977/78:113). Regionala försäkringsrätter inrättades för överprövning av framför allt sådana ärenden som handläggs av försäkringskassorna. Försäkringsrätterna övertog därmed de arbetsuppgifter som tidigare hade ankommit på riksförsäkringsverkets besvärsavdelning och försäkringsrådet. Verket fick en mera renodlad lednings- och tillsynsfunktion och kan inträda som part i processen i försäkringsrätt. Riksförsäkringsverket skall verka för att socialförsäkringsbestämmelserna tillämpas likformigt och rättvist. Försäkringsdomstolen namnändrades till försäkringsöverdomstolen och är som tidigare högsta instans i ärenden om socialförsäkring. I domstolen är förfarandet genomgående utformat som ett tvåpartsförfarande med riksförsäkringsverket som ena parten.

Trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA)

År 1974 träffade SAF, LO och PTK överenskommelse om försäkringsvillkor för trygghetsförsäkring vid yrkesskada. Från den 1 juli 1977 har

villkoren anpassats till LAF. Försäkringen handhas av AMF-Arbetsmarknadsförsäkringar.

Avsikten med TFA är att den som drabbas av personskada genom olycksfall i arbetet skall få ersättning enligt skadeståndsrättens normer utan att behöva visa att arbetsgivaren eller annan är skadeståndsskyldig. Från TFA utges sålunda ersättning oavsett om någon är vållande till skadan. TFA kompletterar förmånerna inom den allmänna försäkringen och LAF och ersätter den inkomstförlust och de kostnader som kan kvarstå när ersättningarna från bl. a. försäkringskassan har räknats bort.

Ersättning enligt TFA till arbetsskadad utgår bl. a. för förlorad arbetsinkomst, för sjukvårdskostnader, för sveda och värk, för bestående lyte och men samt för olägenheter i övrigt. Om den skadade under akut sjukdomstid är berättigad till ersättning för inkomstförlust eller för sveda och värk kan ersättning enligt TFA lämnas för skadade glasögon. Detsamma gäller vid arbetsoförmåga som har varat högst sju dagar och som har föranlett läkarbesök.

Allmän rättshjälp

Enligt rättshjälpslagen (1972:429) kan rättshjälp i princip lämnas var och en i varje rättslig angelägenhet, där behov av bistånd föreligger, oavsett om angelägenheten skall behandlas vid domstol eller vid annan myndighet eller om den inte alls skall prövas av myndighet. Lagen skiljer mellan fyra slag av rättshjälp, nämligen allmän rättshjälp, rättshjälp åt misstänkt i brottmål, rättshjälp genom offentligt biträde samt rådgivning.

Allmän rättshjälp kan lämnas i fråga om varje rättslig angelägenhet där behov av sådant bistånd föreligger, såvida inte rättshjälp skall utgå i annan form. Vissa begränsningar gäller dock. Sålunda är bl. a. personer i de högre inkomstlägena uteslutna från allmän rättshjälp. Den allmänna rättshjälpen innebär att staten betalar kostnaderna i ärendet, bl. a. kostnad för biträde, under förutsättning att den rättssökande själv bidrar till kostnaderna efter förmåga enligt vissa normer.

Rättshjälp som utgår som rådgivning innebär rätt att mot en indexreglerad avgift konsultera advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå i rättslig angelägenhet under högst en timme.

För tillgodoseende av allmänhetens behov av rättshjälp har inrättats allmänna advokatbyråer, vilkas advokater eller biträdande jurister lämnar rättshjälp. Rättshjälp kan emellertid också lämnas av advokat eller biträdande jurist vid enskild advokatbyrå. I vissa fall får även annan person lämna rättshjälp.

Allmän rättshjälp kan allt efter ärendets natur beviljas av rättshjälpsnämnd, advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå eller, om den rättsliga angelägenheten är anhängig vid domstol, av domstolen. I fråga om talan mot domstols beslut i rättshjälpsärende tillämpas vad som i allmänhet gäller om

talan mot beslut av domstolen. Beslut som har fattats av rättshjälpsnämnd kan överklagas hos besvärsnämnden för rättshjälpen. Rättshjälpsnämnderna står under tillsyn av domstolsverket, som också kan föra talan mot beslut om rättshjälp.

Remissyttrande

Utskottet har inhämtat yttrande från domstolsverket över motion 1979/80:1154 såvitt denna avser beviljande av allmän rättshjälp i arbetsskadeärenden.

Domstolsverket erinrar i sitt yttrande om att verket fr. o. m. den 1 januari 1980 uteslutande intar en partsställning i frågor om beviljande av allmän rättshjälp sedan besvärsnämnden för rättshjälpen bröts ut till en från verket fristående myndighet. Domstolsverket bifogar besvärsnämndens yttrande och uppger att verket i huvudsak ansluter sig till de synpunkter som framförs i detta yttrande.

Besvärsnämnden för rättshjälpen anför bl. a.

Beträffande rättshjälp i förvaltningsärenden anfördes vid rättshjälpsreformens tillkomst bl. a. följande (prop. 1972:132 s. 170). Inom förvaltningsförfarandet är behovet för den enskilde att anlita biträde som regel mindre framträdande än när det gäller förfarandet vid de allmänna domstolarna. Detta sammanhänger med den officialprövning som i allmänhet åligger förvaltningsdomstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Domstolen eller myndigheten har i enlighet härmed skyldighet att tillse att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Den relativt informella handläggningen av förvaltningsärenden medför också att det är betydligt lättare för den enskilde att själv ta till vara sin rätt vid sådan myndighet än vid allmän domstol. Mot den angivna bakgrunden har besvärsnämnden i sin praxis varit ganska restriktiv i fråga om rättshjälp i förvaltningsärenden. Enligt en undersökning som rättshjälpsutredningen (SOU 1977:49) låtit utföra har avslagsfrekvensen varit så hög som 32 procent i fråga om förvaltningsärenden. Frågan om behovet av rättshjälp i sådana ärenden bedöms med beaktande av omständigheterna i varje särskilt fall. Generellt kan sägas att rättshjälp endast i undantagsfall beviljas vid försäkringskassan. I högre instans beviljas rättshjälp om ärendet är speciellt svårbedömt från rättslig synpunkt eller från utredningssynpunkt. Denna praxis tillämpas också i ärenden enligt arbetsskadeförsäkringslagen.

Det i motionen nämnda beslutet av besvärsnämnden den 23 april 1979 innebär inte någon ändring i besvärsnämndens praxis. Nämnden anförde i detta ärende bl. a. följande. Nämnden anser att behov av bistånd genom allmän rättshjälp i förevarande slag av ärenden som regel inte föreligger för handläggningen vid myndigheterna och inte heller för handläggningen vid domstolarna med mindre det rör sig om ärenden av svår beskaffenhet eller eljest av kvalificerat slag. Så kan exempelvis vara fallet om skadan är omfattande eller orsaksfaktorerna synnerligen svårutredda. Vad gäller det nu förevarande ärendet är, såvitt framgår av utredningen i rättshjälpsärendet, omständigheterna inte sådana att behov av biträde för närvarande kan anses föreligga.

Besvärsnämnden ger i yttrandet också exempel på fall där utgången blivit den motsatta och nämnden således beviljat rättshjälp. I sammanhanget hänvisas till den sammanställning av domstolsverkets praxis som publicerats i våras.

Nämnden erinrar om att rådgivningen inom rättshjälpssystemet utökats från årsskiftet vilket enligt nämnden tillgodoser behovet av rättshjälp i större utsträckning än tidigare, inte minst i arbetsskadeärenden. I yttrandet erinras vidare om att försäkringsrätt eller försäkringsöverdomstolen skall besluta i fråga om beviljande av rättshjälp om talan i ett arbetsskadeärende har fullföljts till dessa instanser. Denna ordning torde enligt nämnden medföra att besvärsnämnden i fortsättningen får betydligt mindre inflytande över praxis än tidigare och att det i huvudsak blir försäkringsrätterna och försäkringsöverdomstolen som bestämmer denna.

Enligt besvärsnämndens mening saknas anledning att nu göra någon översyn av rättshjälpslagens tillämpning i fall av arbetsskada.

Också *domstolsverket* understryker i sitt yttrande att ändringarna vid årsskiftet beträffande beslutande myndigheter kan få betydelse för den praxis som hittills tillämpats för ifrågavarande fall. För detta talar enligt verket vissa avgöranden från försäkringsöverdomstolen där allmän rättshjälp har beviljats i arbetsskadeärenden. Verket anför avslutningsvis att den osäkerhet som råder beträffande praxis är ytterligare ett skäl mot att nu göra den i motionen begärda översynen av rättshjälpslagens tillämpning.

Tidigare behandling

Kostnader för glasögon

Frågan om ökade möjligheter till ersättning för kostnader för glasögon antingen inom ramen för den allmänna försäkringen eller genom att vissa grupper med behov av glasögon skulle få ersättning för sina kostnader har under en följd av år tagits upp i olika motioner som avslagits av riksdagen på förslag av utskottet. I betänkande SfU 1977/78:25 lämnas en redogörelse för frågans tidigare behandling. Frågan har senast behandlats i det av riksdagen godkända betänkandet SfU 1978/79:22. Utskottets avstyrkan har varit motiverad av att en inom socialdepartementet företagen översyn – inom den s. k. hjälpmedelsgruppen – av verksamheten med hjälpmedel till handikappade har gett vid handen att det utöver barn och ungdom, svårt synskadade eller starropererade personer inte torde finnas någon grupp som på medicinska grunder eller av andra speciella skäl borde komma i fråga för ett generellt samhällsstöd för anskaffande av glasögon.

Äldre skadefall

När utskottet senast behandlade ett motionsyrkande om att LAF borde tillämpas på alla arbetsskador, oavsett vilken dag skadan visat sig, anförde utskottet bl. a. (SfU 1979/80:8).

Främst med hänsyn till att det numera inte är den medicinska utan den ekonomiska invaliditeten som grundar rätt till ersättning från LAF är det enligt utskottets uppfattning inte möjligt att göra en individuell omprövning av alla äldre livräntor i enlighet med LAF:s grundsatser. Yrkesskadeförsäkringskommittén prövade metoden men fann den inte genomförbar, bl. a. därför att det visade sig mycket svårt och i vissa fall omöjligt att göra någon beräkning av den skadades i och för sig möjliga arbetsinkomst som fullt frisk. I många fall fann kommittén det också omöjligt att efter några års förlopp fastställa om inkomstbortfallet berodde på skadan eller på andra omständigheter. Utskottet anser att det i detta sammanhang finns anledning att erinra om att en mycket stor del av de äldre livräntorna grundar sig på en så låg medicinsk invaliditetsgrad att de sannolikt inte skulle föranlett någon ersättning enligt LAF. Den generella metod som valts för att kompensera äldre skadefall vid LAF:s införande är därför enligt utskottets mening den lämpligaste. – – –

På förslag av utskottet avslog riksdagen motionsyrkandet.

Pågående utredningsarbete

En kommitté har nyligen tillkallats för att göra en genomgång av möjliga åtgärder för att förkorta väntetiderna vid besvär i socialförsäkringsärenden samt i övrigt behandla vissa gemensamma frågor för försäkringsdomstolarna m. m. (dir. 1980:57). I direktiven hänvisas bl. a. till att försäkringsrätterna f. n. har mycket stora ärendebalanser. En första huvuduppgift för kommittén bör enligt direktiven vara att skyndsamt utreda vilka administrativa och organisatoriska åtgärder som kan vidtas för att minska ärendebalanserna och därmed förkorta väntetiderna för besvär hos försäkringsdomstolarna. I direktiven sägs att åtgärderna bör inriktas på att utifrån de hittillsvarande erfarenheterna av den nya besvärsorganisationen uppnå effektivast möjliga ärendehandläggning. Kommittén bör därvid enligt direktiven vara oförhindrad att föreslå sådana justeringar i besvärsreglerna som kan underlätta försäkringsrätternas arbete. Kommittén skall också bl. a. överväga behovet av och möjligheterna att genomföra någon form av fullföljdsbegränsning, främst i högsta instans.

Utskottet

Översyn av vissa bestämmelser i lagen om arbetsskadeförsäkring (LAF)

Den 1 juli 1977 trädde lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring i kraft samtidigt som lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring (YFL) upphörde

att gälla. Genom LAF tillförsäkras den som skadas i sitt arbete en principiell rätt till full ersättning för inkomstbortfall. Det medicinska invaliditetsbegrepp som hade gällt enligt YFL ersattes således med ett ekonomiskt invaliditetsbegrepp. Enligt LAF skall vidare alla skador och sjukdomar som har uppstått på grund av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet anses som arbetsskador. Denna bestämmelse ersatte bl. a. den särskilda förteckning över ersättningsgrundande yrkessjukdomar som hade intagits i en särskild kungörelse (1954:644).

I motion 1979/80:626 av Maria Lagergren begärs en översyn av 2 kap. 1 § LAF, vari bl. a. stadgas att med arbetsskada enligt lagen förstås skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. Motionären anför att den praxis som skall ge stadga åt tolkningen av detta generella arbetsskadebegrepp i stort sett har uteblivit. Enligt motionären visar erfarenheterna från pensionsdelegationernas arbete att avsaknaden av mer preciserade regler för vad som skall anses som arbetsskador vållar stora svårigheter. Det har dessutom, framhåller motionären, visat sig att bedömningarna skiftar bl. a. mellan olika pensionsdelegationer, något som anges vara otillfredsställande från den enskildes synpunkt.

Den generella beskrivning av arbetsskadebegreppet som finns intagen i 2 kap. 1 § LAF ansågs av föredragande departementschefen i förslaget till lag om arbetsskadeförsäkring bl. a. motverka risken för att någon som borde ha varit berättigad till försäkringsskydd blir utestängd från detta på grund av ofullkomligheter i lagens utformning. Genom en allmän regel kunde också enligt propositionen tillämpningen knyta an till utvecklingen på ett bättre sätt än som var möjligt med YFL:s bestämmelser. Även från lagteknisk synpunkt menade departementschefen att en allmän regel var att föredra framför en detaljrik uppräkning i form av en förteckning över yrkessjukdomar.

Enligt utskottets mening är motionsyrkandet om en översyn av det gällande generella arbetsskadebegreppet i huvudsak grundat på uppfattningen att det i stor utsträckning saknas vägledande avgöranden för tolkning av begreppet. Även om utskottet i och för sig kan ansluta sig till denna uppfattning bör enligt utskottet i detta sammanhang dock beaktas att LAF nu har varit i kraft endast i drygt tre år. Vidare bör nämnas att försäkringsöverdomstolen under senare tid har publicerat ett antal domar som berör arbetsskadebegreppet. Det bör också framhållas att riksförsäkringsverket genom sin tillsynsverksamhet följer försäkringskassornas handläggning på området samt anordnar bl. a. utbildning, kurser och konferenser med berörd personal. Också verkets ombudsenhet följer tillämpningen av lagen. En bidragande orsak till att praxis till ledning för tolkning av arbetsskadebegreppet trots allt har uteblivit i hög grad är enligt utskottets uppfattning att ärendebalanserna vid försäkringsrätterna är betydande. Såsom framgår ovan har emellertid en kommitté nyligen tillkallats för att skyndsamt utreda vilka administrativa och organisatoriska åtgärder som kan vidtas för att minska ärendebalanserna och därmed förkorta väntetiderna för besvär hos försäk-

ringsdomstolarna.

Mot bakgrund av det anförda anser sig utskottet nu inte berett att ställa sig bakom motionärens begäran om en översyn av arbetsskadebegreppet. Utskottet avstyrker således bifall till motion 1979/80:626.

Ett likartat problem tas upp i motion 1979/80:1160 av Rune Jonsson m. fl. Motionärerna vänder sig mot att LAF saknar bestämmelser om hur farligheten hos olika faktorer i arbetsmiljön skall bedömas. Detta är enligt motionärerna anledningen till att så få sjukdomar godkänns som arbetssjukdomar. I motionen hänvisas till att det skulle finnas en s. k. generös bevisregel när det gäller medicinska sambandsfrågor, och motionärerna vill att lagen ändras så att denna regel också skulle tillämpas vid "farlighetsprövning". Motionärerna begär att riksdagen hos regeringen anhåller om att åtgärder vidtas i syfte att införa mer generösa bestämmelser i lagen i vad avser farligheten i arbetsmiljön.

Enligt uttalanden i förarbetena till LAF skall med skadlig inverkan i arbetet i princip avses inverkan av sådan i arbetsmiljön förekommande faktor som kan påverka den fysiska eller psykiska hälsan ogynnsamt.

I LAF stadgas att om försäkrad har varit utsatt för olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet så skall skadan som den försäkrade har ådragit sig anses vara orsakad av den skadliga inverkan om inte betydligt starkare skäl talar emot det. Denna bestämmelse, som tillkom år 1967 och överflyttades med oförändrat innehåll från YFL till LAF, gäller vid alla typer av arbetsskador.

Som ett första led i prövningen av rätten till ersättning måste således utredas om den försäkrade har varit utsatt för skadlig inverkan i arbetet. När det gäller arbetssjukdomar har, såsom anförs i propositionen med förslaget till LAF, praxis intagit den ståndpunkten att det måste föreligga en ganska hög grad av sannolikhet eller åtminstone sannolika skäl för att ett ämne eller annan faktor i arbetet i och för sig kan medföra skada. Det krävs också någon vetskap om vilken form av skada som kan drabba den enskilde. I propositionen anfördes att det ibland kan förflyta avsevärd tid innan det har kunnat slås fast att en faktor har sådana skadebringande egenskaper att den kan ge upphov till viss sjukdom. I propositionen avvisades tanken på att i lagen införa särskilda regler rörande bedömningen av farligheten hos olika faktorer i arbetsmiljön.

Har väl skadlig inverkan i arbetet konstaterats skall, i ett andra led av prövningen, skadan anses vara orsakad av den skadliga inverkan om inte betydligt starkare skäl talar mot det.

Enligt utskottets mening ligger det i sakens natur att skador på grund av renodlade olycksfall i arbetet många gånger måste vara enklare att bedöma som arbetsskador än sjukdomar som anges vara orsakade av skadlig inverkan i arbetet. Mot bakgrund av ovan angivna uttalanden anser utskottet att frågan som tas upp i motionen f. n. inte bör lösas genom en närmare reglering

av farligheten hos olika faktorer i arbetsmiljön. Enligt utskottet bör liksom hittills tillämpande myndigheter från fall till fall bedöma ärenden rörande arbetssjukdomar. Det anförda innebär att utskottet avstyrker bifall till motion 1979/80:1160.

Motionärerna i motion 1979/80:1154, Anders Gernandt m. fl., begär att en utredning skall tillsättas med uppgift att göra en genomgående översyn av LAF:s tillämpning. I motionen anförs att riksförsäkringsverket ofta avslår krav på ersättning för yrkesskada på basis av "verkets läkares" utlåtanden. Dessa läkare utfärdar enligt motionen utlåtanden utan att ha undersökt patienten, och verket uppges ofta fästa större vikt vid dessa utlåtanden än vid utlåtanden från läkare som har skött patienten under flera år. Motionärerna vill att riksförsäkringsverkets sätt att tillämpa lagen och att verkställa utredningar skall bli föremål för översyn. I motionen anges också att avsaknaden av ett tvåpartsförhållande i arbetsskadeärenden förefaller stötande från rättssäkerhetssynpunkt.

Inledningsvis erinras om att organisationen för besvärsprövning inom socialförsäkringen ändrades den 1 januari 1979 varvid försäkringsrätterna övertog de arbetsuppgifter som tidigare hade ankommit på riksförsäkringsverkets besvärsavdelning och försäkringsrådet. Verket, som bl. a. har till uppgift att verka för en likformig och rättvis tillämpning, kan genom sin ombudsenhet föra talan mot försäkringskassas beslut både till förmån och till nackdel för den försäkrade. I försäkringsöverdomstolen är ombudsenheten alltid part. – Den medicinska och odontologiska expertis som anlitas av försäkringsdomstolarna har ställning som sakkunniga. Det kan nämnas att departementschefen i proposition 1977/78:20 med förslag till ändrad organisation för besvärsprövning inom socialförsäkringen m. m. avvisade tanken på att dessa sakkunniga skulle ingå som meddomare i försäkringsrätt. Departementschefen framhöll (s. 77) att en ordning som innebär att den sakkunnige avger ett skriftligt utlåtande otvivelaktigt medför de största garantierna för att parterna verkligen får del av och bereds tillfälle att yttra sig över vad som har framkommit genom den sakkunnige.

Utskottet anser mot bakgrund av det anförda att en översyn i enlighet med motionärernas yrkande nu inte är erforderlig varför utskottet avstyrker bifall till motion 1979/80:1154 i här aktuell del.

Kostnader för glasögon

I motion 1979/80:623 begär Owe Andréasson m. fl. en lagändring i 2 kap. 3 § LAF som innebär att skada på glasögon skall ersättas enligt LAF på samma sätt som nu gäller för skada på protes eller annan liknande anordning som användes för avsett ändamål när skadan inträffade. Motionärerna anför att många förvärvsarbetande är helt beroende av sina glasögon för att kunna

utföra sitt arbete och att en skada på glasögon kan ställa sig mycket dyrbar.

Den aktuella bestämmelsen i LAF är hämtad från en motsvarande bestämmelse i YFL. Det kan nämnas att försäkringsdomstolen i en dom i december 1978 (dnr 283/78) inte fann skäl ändra riksförsäkringsverkets beslut om att ersättning inte kunde utgå enligt YFL för skada på kontaktlins som användes på grund av närsynthet. Enligt praxis ersätts däremot skada på starrglasögon. Såsom framgår inledningsvis av redogörelsen för ersättning enligt TFA kan ersättning för skadade glasögon under vissa förutsättningar utgå från denna försäkring. I detta sammanhang kan också erinras om att riksdagen under en följd av år på förslag av utskottet har avslagit motionsyrkanden om ersättning för kostnader för glasögon antingen inom ramen för den allmänna försäkringen eller genom att vissa grupper med behov av glasögon skulle få ersättning för sina kostnader.

Med hänvisning till riksdagens tidigare ställningstagande avstyrker utskottet bifall till yrkandet i motion 1979/80:623.

Delpension och livränta

Av den inledningsvis lämnade redogörelsen framgår att gällande bestämmelser kan få till följd att den som uppbär delpension och skadas i sitt arbete inte får den fullständiga kompensation för inkomstbortfallet som är åsyftad i arbetsskadeförsäkringen.

Problemet tas upp i motion 1979/80:834 av Magnus Persson m. fl. I motionen begärs förslag till ändrade bestämmelser så att full ersättning för inkomstbortfall skall kunna utgå i dessa fall.

Socialpolitiska samordningsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1979:94) En allmän socialförsäkring behandlat den aktuella frågan om samordningen mellan delpension och livränta. För att en delpensionär som skadas i arbetet skall få full kompensation för sin arbetsskada lade utredningen fram ett förslag som innebär att delpensionen skall inräknas i livränteunderlaget. – Remissbehandlingen av betänkandet har nyligen avslutats.

Enligt utskottets mening är den fråga som tas upp i motionen redan föremål för sådan uppmärksamhet att någon riksdagens åtgärd med anledning av motionen inte är erforderlig. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 1979/80:834.

Allmän rättshjälp i ärenden om arbetsskadeförsäkring

I motion 1979/80:1154 anför motionärerna, Anders Gernandt m. fl., med hänvisning till ett i motionen refererat fall att det ofta är svårt för försäkrad att få allmän rättshjälp i ärenden som rör arbetsskada. Den försäkrade kan därför inte föra sin talan på ett från rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande

sätt, menar motionärerna. I motionen aktualiserar motionärerna frågan om behovet av ny praxis när det gäller rättshjälpsnämndernas bedömningar om rättshjälp i dessa fall. Motionärerna begär en översyn av rättshjälpslagens tillämpning i ärenden om arbetsskada.

Sedan den 1 januari 1980 gäller delvis nya bestämmelser för beviljande av allmän rättshjälp. Om talan i t. ex. ett arbetsskadeärende har fullföljts till försäkringsrätt eller försäkringsöverdomstolen skall dessa besluta i fråga om beviljande av rättshjälp. I remissyttrandena från domstolsverket och besvärsnämnden för rättshjälpen anförs att de ändringar som har skett beträffande beslutande myndighet kan få betydelse för praxis för beviljande av rättshjälp. Besvärsnämnden hänvisar till att det i huvudsak kommer att bli försäkringsrätterna och försäkringsöverdomstolen som bestämmer denna. Remissinstanserna anser att det saknas anledning att nu göra någon översyn av rättshjälpslagens tillämpning i fall av arbetsskada. Domstolsverket anför att ett ytterligare skäl mot att göra en sådan översyn är den osäkerhet som råder beträffande praxis.

Utskottet vill fästa uppmärksamheten på att enligt avgöranden från försäkringsöverdomstolen i år allmän rättshjälp har medgetts i arbetsskadeärenden trots att domstolsverket hade motsatt sig detta. Enligt utskottets mening bör erfarenheterna från de vid årsskiftet införda ändringarna om beslutande myndighet i rättshjälpsärenden avvaktas. Utskottet är därför inte berett att förorda en översyn i enlighet med yrkandet i motion 1979/80:1154, varför utskottet avstyrker bifall till detsamma i förevarande del.

Äldre skadefall

Enligt övergångsbestämmelserna till LAF skall äldre bestämmelser fortfarande gälla i fråga om skada som har inträffat före lagens ikraftträdande. Skada till följd av annat än olycksfall skall enligt LAF anses ha inträffat den dag då skadan visade sig.

Motionärerna i motion 1979/80:1185, Lars Werner m. fl., begär förslag om att alla arbetsskador skall bedömas och ersättas enligt LAF oavsett vilken dag skadan visade sig. Den som tidigare har fått medicinsk invaliditetsersättning enligt YFL bör enligt motionärerna få behålla denna.

På förslag av utskottet avslog riksdagen ett liknande motionsyrkande under föregående riksmöte. Utskottet (SfU 1979/80:8) hänvisade därvid bl. a. till att det inte var möjligt att göra en individuell omprövning av alla äldre livräntor i enlighet med LAF:s grundsatser. Utskottet erinrade i betänkandet också bl. a. om att äldre livräntor räknades upp i samband med införandet av LAF och att medel från yrkesskadefonden kunde användas för ersättning i skadefall som framstod som ömmande.

Utskottet, som anser att riksdagen bör vidhålla sitt tidigare ställningstagande, kan i sammanhanget också erinra om att det i vissa fall kan vara förmånligt att få skadan bedömd enligt äldre lagstiftning, eftersom det för

rätt till livränta enligt LAF bl. a. krävs en nedsättning av förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete med minst 1/15 och ersättning inte utges för lyte och men. Med det anförda avstyrker utskottet bifall till yrkande 1 i motion 1979/80:1185.

I motion 1979/80:1185 begärs också förslag om att de förmåner som tillfaller försäkrade enligt TFA fr. o. m. år 1974 skall utgå även för skador som har inträffat före år 1974. Motionärerna menar att även om TFA är en avtalsförsäkring så bör initiativ tas för att ge en likvärdig ersättning till dem som har drabbats före år 1974.

När avtal om trygghetsförsäkringen träffades år 1974 gällde yrkesskadeförsäkringslagen inom den allmänna socialförsäkringen. Det är enligt utskottets mening varken rimligt eller meningsfullt att nu ta initiativ till en komplettering av lagstiftningen på den allmänna sidan för att tillförsäkra de som har skadats före år 1974 förmåner som utgår enligt en avtalsförsäkring. Utskottet, som erinrar om att försäkringar inom avtalsområdet faller utanför riksdagens beslutanderätt, avstyrker bifall till yrkande 2 i motion 1979/80:1185.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *översyn av arbetsskadebegreppet*
   att riksdagen avslår motion 1979/80:626,
2. beträffande *farligheten i arbetsmiljön*
   att riksdagen avslår motion 1979/80:1160,
3. beträffande *översyn av lagens tillämpning*
   att riksdagen avslår motion 1979/80:1154 i motsvarande del,
4. beträffande *kostnader för glasögon*
   att riksdagen avslår motion 1979/80:623,
5. beträffande *delpension och livränta*
   att riksdagen avslår motion 1979/80:834,
6. beträffande *rättshjälp i arbetsskadeärenden*
   att riksdagen avslår motion 1979/80:1154 i motsvarande del,
7. beträffande *äldre arbetsskador*
   att riksdagen avslår motion 1979/80:1185 yrkande 1,
8. beträffande *ersättning enligt TFA*
   att riksdagen avslår motion 1979/80:1185 yrkande 2.

Stockholm den 4 november 1980

På socialförsäkringsutskottets vägnar
SVEN ASPLING

Närvarande: Sven Aspling (s), Nils Carlshamre (m), Maj Pehrsson (c), Helge Karlsson (s), Allan Åkerlind (m), Börje Nilsson (s), Gösta Andersson (c), Gullan Lindblad (m), Lars-Åke Larsson (s), Elis Andersson (c), Arne Lindberg (c), Nils-Olof Gustafsson (s), Åke Persson (fp), Ingegerd Elm (s) och Lars-Erik Lövdén (s).