

Regeringens proposition

2001/02:81

Vissa arbetsskadefrågor m.m.

Prop.
2001/02:81

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 december 2001

Göran Persson

Ingela Thalén
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås lagändringar som innebär förändring av bevisreglerna vid prövning av arbetsskada med innebörden att beviskravet sänks. Vidare föreslås att det i lagen inte längre skall göras ett uttryckligt undantag från arbetsskadebegreppet när det gäller arbetstvister i rättslig mening. Det föreslås även att den som får sin skada godkänd som arbetsskada skall ges rätt till kompensation för det inkomstbortfall som systemet med karensdag medför. Förslag lämnas också om nya kriterier för livränta och indexering av egenlivränta samt om skriftlig ansökan. Vidare föreslås lagändringar om samordning mellan livränta och sjukersättning/aktivitetsersättning samt sjukpenning.

I propositionen föreslås också ändrad beslutsinstans för vissa författningsreglerade personskadeärenden och begränsning av ersättningsrätten för personer som är underkastade vissa verkställighetsformer.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:465) om ändring i lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring	11
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:495) om ändring i lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring	12
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:496) om ändring i lagen (2000:465) om ändring i lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring	13
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:489) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	14
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:492) om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension	18
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift	19
2.8	Förslag till lag om ändring i lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd	21
2.9	Förslag till lag om ändring i lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.	22
3	Ärendet och dess beredning	24
4	Beviskrav vid prövning av arbetsskador	25
4.1	Gällande bestämmelser	25
4.1.1	Inledning	25
4.1.2	Arbetskadebegreppet och orsakssambandet	26
4.1.3	Ersättning vid arbetsskada	30
4.2	Behovet av reformering	31
4.2.1	Inledning	31
4.2.2	Utfallet av 1993 års regler om beviskrav i arbetskadeförsäkringen	32
4.2.3	Den lagtekniska konstruktionen	35
4.2.4	Regeringens bedömning	37
4.3	Regeringens förslag	38
4.3.1	Allmänna utgångspunkter	38
4.3.2	En helhetsbedömning med ett enhetligt beviskrav vid arbetsskadeprövningen	40
4.3.3	Omständigheter som särskilt bör beaktas vid prövningen	43
4.3.4	Skador av psykisk eller psykosomatisk natur	45
4.3.5	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	47
5	Tidpunkt för prövning och beviljande	48
5.1	Inledning	48
5.2	Ansökan om ersättning	51
5.3	Tidpunkt för beviljande av livränta	54

6	Livränteunderlaget	56
6.1	Beräkning av livränteunderlaget	56
6.2	Livränteunderlag vid deltidsarbete på grund av vård av barn	58
7	Ersättning för löneavdrag vid karensdag	59
8	Indexering av livränta	64
9	Samordning mellan förmåner	69
9.1	Samordning mellan livränta och sjukersättning respektive aktivitetsersättning	69
9.2	Samordning mellan livränta och sjukpenning	72
10	Regler om viss anmälningsskyldighet, efterkontroll och omprövning	74
11	Administrationn av arbetsskadeförsäkringen	77
12	Ändring i lagen om statlig ersättning vid ideell skada m.m.	82
12.1	Bakgrund och gällande reglering	82
12.2	Hanteringen av de författningsreglerade personskadeärendena	83
12.3	Hänvisningen till avtalet om ersättning vid personskada (PSA)	85
12.4	Den ersättningsberättigade personkretsen	86
13	Förslagets konsekvenser	88
13.1	Ekonomiska konsekvenser	88
13.1.1	Inledning	88
13.1.2	Ändrade beviskrav och införande av inkomstindexeringen	88
13.1.3	Tidpunkt för beviljande av livränta	96
13.1.4	Ersättning för inkomstbortfall på grund av karensdag	97
13.1.5	Samordning mellan livränta och sjuk- respektive aktivitetsersättning	97
13.1.6	Ekonomiska konsekvenser för statsbudgeten och införandet av en kontrollstation år 2004 .	98
13.2	Administrativa konsekvenser	100
13.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	101
14	Författningskommentar	101
14.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring	101
14.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:465) om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring ...	107
14.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:495) om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring ...	107
14.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:496) om ändring i lagen (2000:465) om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring	107
14.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:489) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	108

		Prop. 2001/02:81
14.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:492) om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension	108
14.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift	108
14.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd.....	109
14.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.....	109
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian 2001-03-20 Bevis- regler i arbetsskadeförsäkringen	110
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över promemorian Bevisregler i arbetsskadeförsäkringen och rapporten Arbetsskadeförsäkringen – ändamål och funktion	113
Bilaga 3	Sammanfattning av promemorian Författningsreglerade personskadeärenden	114
Bilaga 4	Remissinstanser som har avgett yttranden med anled- ning av promemorian Författningsreglerade person- skadeärenden 2001-08-17	115
Bilaga 5	Lagrådsremissens lagförslag	116
Bilaga 6	Lagrådets yttrande	118
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 december 2001	124

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring,
2. lag om ändring i lagen (2000:465) om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring,
3. lag om ändring i lagen (2001:495) om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring,
4. lag om ändring i lagen (2001:496) om ändring i lagen (2000:465) om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring,
5. lag om ändring i lagen (2001:489) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
6. lag om ändring i lagen (2001:492) om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,
7. lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift,
8. lag om ändring i lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd,
9. lag om ändring i lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring¹

dels att 2 kap. 2 § skall upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 1 §, 4 kap. 1, 3, 10 och 11 §§ samt 6 kap. 2 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 3 kap. 4 § och 8 kap. 2 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Med arbetsskada förstås i denna lag skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. *Med annan skadlig inverkan avses inverkan av en faktor som med hög grad av sannolikhet kan ge upphov till en sådan skada som den försäkrade har.*

Som arbetsskada anses inte en skada av psykisk eller psykosomatisk natur som är en följd av en företagsnedläggelse, *en arbetstvist*, bristande uppskattning av den försäkrades arbetsinsatser, vantrivsel med arbetsuppgifter eller arbetskamrater eller därmed jämförliga förhållanden.

Olycksfall vid färd till eller från arbetsstället räknas som olycksfall i arbetet, om färden föranleddes av och stod i nära samband med arbetet.

Har skada som beror på annat än olycksfall framkallats av smitta, anses den som arbetsskada i den mån regeringen föreskriver det.

Med arbetsskada förstås i denna lag skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. *En skada skall anses ha uppkommit av sådan orsak, om övervägande skäl talar för det.*

Som arbetsskada anses inte en skada av psykisk eller psykosomatisk natur som är en följd av en företagsnedläggelse, bristande uppskattning av den försäkrades arbetsinsatser, vantrivsel med arbetsuppgifter eller arbetskamrater eller därmed jämförliga förhållanden.

3 kap.

4 §²

En försäkrad som beviljas ersättning för inkomstförlust till följd av arbetsskada skall även ha rätt till särskild arbetsskadeersättning

¹ Lagen omtryckt 1993:357.

² Tidigare 4 § upphävd genom 1993:357.

som kompensation för inkomstförlust som avser två sjukdagar.

Om den försäkrade kan visa att han eller hon har haft fler än två sjukdagar med inkomstförlust under sjukdomsperioder till följd av arbetsskadan har den försäkrade rätt till särskild arbetsskadeersättning för visat antal dagar.

Den särskilda arbetsskadeersättningen beviljas i samband med beslutet om ersättningen för inkomstförlusten som avser arbetsskadan och beräknas för dag med 80 procent av livränteunderlaget, delat med 365. Den särskilda arbetsskadeersättningen avrundas till närmaste hela krontal.

4 kap.

1 §

Försäkrad som till följd av arbetsskada har fått sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete nedsatt med minst en femtondel har, *sedan den sjukdom som har förorsakats av skadan har upphört*, rätt till ersättning i form av livränta för den inkomstförlust som uppkommer. Livränta *utgår dock ej*, om förlusten för år räknat understiger en fjärdedel av det basbelopp som gällde vid början av det år då livräntan skulle börja utgå.

Har försäkrad genom arbetsskada fått sin arbetsförmåga nedsatt med mindre än en femtondel och drabbas han senare av ytterligare arbetsskada, skall livränta bestämmas på grundval av båda skadorna.

3 §

Den försäkrades förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete skall bedömas med beaktande av vad som rimligen kan begäras av honom med hänsyn till arbetsskadan, hans utbildning och tidigare verksamhet samt ålder, bosättningsförhållanden och andra sådana omständigheter.

I fråga om äldre försäkrad skall

En försäkrad som till följd av arbetsskada har fått sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete nedsatt med minst en femtondel har, om nedsättningen är varaktig eller kan antas bestå under minst ett år, rätt till ersättning i form av livränta för den inkomstförlust som uppkommer. Livränta *utges dock inte*, om förlusten för år räknat understiger en fjärdedel av det *prisbasbelopp som fastställts för det år då livräntan skall börja utges*.

Den försäkrades förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete skall bedömas med beaktande av vad som rimligen kan begäras av honom *eller henne* med hänsyn till arbetsskadan, hans *eller hennes* utbildning och tidigare verksamhet samt ålder, bosättningsförhållanden och andra sådana omständigheter.

I fråga om *en* äldre försäkrad

främst *tagas* hänsyn till hans förmåga och möjlighet att skaffa sig fortsatt inkomst genom sådant arbete som han har utfört tidigare eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom.

skall *hänsyn* främst *tas* till hans *eller hennes* förmåga och möjlighet att skaffa sig fortsatt inkomst genom sådant arbete som han *eller hon* har utfört tidigare eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom *eller henne*.

Försäkringskassan skall i samband med beslut om livränta också bedöma om förnyad utredning av förmågan att skaffa inkomst genom arbete skall göras efter viss tid.

10 §³

För försäkrad som *avses i 1 kap. 1 § andra stycket* eller som i annat fall genomgick yrkesutbildning när skadan inträffade *utgöres* livränteunderlaget för beräknad utbildningstid lägst av den inkomst som han sannolikt skulle ha fått, om han när skadan inträffade hade avbrutit utbildningen och börjat förvärvsarbete. Livränteunderlaget för tid efter utbildningstidens slut *utgöres* lägst av den inkomst av förvärvsarbete som den försäkrade då sannolikt skulle ha fått, om skadan *ej* hade inträffat.

För *en* försäkrad som *avses i 3 kap. 15 § socialförsäkringslagen (1999:799)* eller som i annat fall genomgick yrkesutbildning när skadan inträffade *utgörs* livränteunderlaget för beräknad utbildningstid lägst av den inkomst som han *eller hon* sannolikt skulle ha fått, om han *eller hon* när skadan inträffade hade avbrutit utbildningen och börjat förvärvsarbete. Livränteunderlaget för tid efter utbildningstidens slut *utgörs* lägst av den inkomst av förvärvsarbete som den försäkrade då sannolikt skulle ha fått, om skadan *inte* hade inträffat.

Livränteunderlag enligt första stycket får *ej* beräknas till lägre belopp än vad som motsvarar

två gånger *basbeloppet* för tid före 21 års ålder,

två och en halv gånger *basbeloppet* för tid mellan 21 och 25 års ålder,

tre gånger *basbeloppet* för tid från och med 25 års ålder.

Livränteunderlag enligt första stycket får *inte* beräknas till lägre belopp än vad som motsvarar

två gånger *prisbasbeloppet* för tid före 21 års ålder,

två och en halv gånger *prisbasbeloppet* för tid mellan 21 och 25 års ålder,

tre gånger *prisbasbeloppet* för tid från och med 25 års ålder.

³ Senaste lydelse 1977:264.

11 §

Vid beräkning av livränteunderlag bortses från belopp som överstiger sju och en halv gånger basbeloppet vid början av det år då livräntan skall börja utgå.

Vid beräkning av livränteunderlag bortses från belopp som överstiger sju och en halv gånger det prisbasbelopp som fastställts för det år då livräntan skall börja utges.

6 kap.

2 §

Fastställd livränta anknytes till basbeloppet och omräknas vid förändring av detta.

En fastställd livränta skall för varje år räknas om med ledning av ett särskilt tal. Detta tal skall visa den årliga procentuella förändringen av halva den reala inkomstförändring som beräknats för inkomstindex enligt 1 kap. 5 § andra stycket lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension med tillägg för den procentuella förändringen i det allmänna prisläget i juni månad två år före det år livräntan omräknas och det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det året.

Livräntan får högst omräknas till ett belopp som utgör samma andel av sju och en halv gånger det för året fastställda prisbasbeloppet som den andel av livränteunderlaget som svarar mot nedläggningen av förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete enligt 4 kap. 2 §.

8 kap.2 §⁴

Ansökan om ersättning enligt denna lag skall göras skriftligen hos den allmänna försäkringskassan.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002 i fråga om 2 kap. 1 och 2 §§ och i övrigt den 1 januari 2003.
 2. Äldre bestämmelser i 2 kap. 1 och 2 §§ skall fortsätta att gälla för arbetsskador som har inträffat före ikraftträdandet.

⁴ Tidigare 2 § upphävd genom 1999:809.

3. För den som är född år 1937 eller tidigare tillämpas 6 kap. 2 § i dess äldre lydelse utom såvitt avser sådan livränta som avser skada som inträffat den månad då den försäkrade fyller 65 år eller senare. Prop. 2001/02:81

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:465) om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

Prop. 2001/02:81

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 11 § och 6 kap. 7 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring i stället för deras lydelse enligt lagen (2000:465) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

11 §

Överstiger livräntorna till de efterlevande efter en försäkrad samman- tagna det ersättningsunderlag som anges i 3 §, sätts livräntorna ned pro- portionellt så att de tillsammans motsvarar detta underlag.

Bestämmelserna i 7 kap. 1 §, 2 § tredje stycket, 3 och 5 §§ lagen (2000:461) om efterlevandepen- sion och efterlevandestöd till barn tillämpas även i fråga om livränta enligt detta kapitel.

Bestämmelserna i 7 kap. 2 § tredje stycket, 3 och 5 §§ lagen (2000:461) om efterlevandepen- sion och efterlevandestöd till barn tillämpas även i fråga om livränta enligt detta kapitel.

6 kap.

7 §

Bestämmelserna i 3 kap. 17 § och 20 kap. 3–7 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring samt 4 kap. 13 § och 7 kap. 7 § la- gen (2000:461) om efterlevande- pension och efterlevandestöd till barn om förmåner som samman- träffar, indragning och nedsättning av ersättning i vissa fall, återbetal- ningsskyldighet, preskription, ut- mättningsförbud och rätt till ska- destånd har motsvarande tillämp- ning i fråga om ersättning från ar- betsskadeförsäkringen.

Bestämmelserna i 3 kap. 17 §, 16 kap. 8 § och 20 kap. 3–7 §§ la- gen (1962:381) om allmän försäk- ring samt 4 kap. 13 § och 7 kap. 7 § lagen (2000:461) om efterle- vandepension och efterlevandestöd till barn om förmåner som sam- manträffar, indragning och ned- sättning av ersättning i vissa fall, *anmälningskyldighet*, återbetal- ningsskyldighet, preskription, ut- mättningsförbud och rätt till ska- destånd har motsvarande tillämp- ning i fråga om ersättning från ar- betsskadeförsäkringen.

Vad som sägs i 17 kap. 1 § lagen om allmän försäkring tillämpas även i fråga om ersättning från arbetsskadeförsäkringen.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:495) om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

Prop. 2001/02:81

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 12 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring i stället för dess lydelse enligt lagen (2001:495) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

12 §

Ett beslut om livränta skall omprövas, om ändring av betydelse har skett i de förhållanden som var avgörande för beslutet. Livränta för förfluten tid får dock inte minskas eller dras in.

Ett beslut om vilandeförklaring av sjukersättning eller aktivitetserättning enligt 16 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring skall också omfatta sådan livränta som enligt 6 kap. 1 § första stycket denna lag samordnats med ersättningen.

För den tid under vilken en sådan vilandeförklaring gäller skall beslutas om livränta beräknad utifrån dels det livränteunderlag som legat till grund för bestämmande av livräntan före vilandeförklaringen, dels de inkomstförhållanden som råder under tiden med vilandeförklaring. Vid bestämmande av livränteunderlaget skall detta omräknas med hänsyn till de förändringar av prisbasbeloppet som skett sedan livräntan senast fastställdes.

Ett beslut om livränta skall omprövas, om ändring av betydelse har skett i de förhållanden som var avgörande för beslutet *eller om den försäkrades möjlighet att bereda sig inkomst genom arbete väsentligen har förbättrats*. Livränta för förfluten tid får dock inte minskas eller dras in.

Ett beslut om vilandeförklaring av sjukersättning eller aktivitetserättning enligt 16 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring skall också omfatta sådan livränta som enligt 6 kap. 1 § första *eller andra* stycket denna lag samordnats med ersättningen.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:496) om
ändring i lagen (2000:465) om ändring i lagen
(1976:380) om arbetsskadeförsäkring

Prop. 2001/02:81

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring i stället för dess lydelse enligt lagen (2001:496) om ändring i lagen (2000:465) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 §

Är någon som har rätt till livränta enligt 4 eller 5 kap. samtidigt berättigad till sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller efterlevandepension enligt lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn med anledning av den inkomstförlust som har föranlett livräntan, utges livräntan endast i den mån den överstiger sjukersättningen, aktivitetsersättningen eller pensionen.

Om den försäkrade uppbär livränta och vid en senare tidpunkt blir berättigad till sjukersättning eller aktivitetsersättning för en sjukdom som inte är arbetsrelaterad skall samordningen enligt första stycket göras på följande sätt. Livräntan skall minskas med den andel av ersättningen som svarar mot den andel som nedsättningen av förmågan att skaffa sig inkomst av arbete till följd av skadan utgjorde av hel sådan förmåga när livräntan bestämdes.

Har delpension utgått till någon som tillerkänns livränta enligt 4 kap. och avser livräntan samma inkomstförlust som delpensionen, får livränta för förfluten tid utges endast i den mån den överstiger den delpension som utgått för samma tid.

Första stycket gäller även i fråga om pension som enligt utländskt system för social trygghet utgår med anledning av arbetsskadan.

Om bestämmelserna om beräkning av pensionspoäng vid underlåten eller bristande avgiftsbetalning i 11 kap. 6 § första stycket lagen om allmän försäkring, i detta lagrumms lydelse före den 1 januari 1999, eller 4 kap. 8 § andra stycket lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension har tillämpats för år efter det då arbetsskadan har inträffat, skall vid tillämpning av denna paragraf hänsyn tas till den tilläggs pension som skulle ha utgivits om full avgift hade erlagts.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:489) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Prop. 2001/02:81

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5 och 7 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring i stället för deras lydelse enligt lagen (2001:489) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §

Den allmänna försäkringskassan skall besluta om en försäkrads tillhörighet till sjukpenningförsäkringen och fastställa sjukpenninggrundande inkomst. För en försäkrad som inte är bosatt i Sverige gäller detta så snart anmälan om hans inkomstförhållanden gjorts hos kassan. Av beslutet skall framgå i vad mån den sjukpenninggrundande inkomsten är att hänföra till anställning eller till annat förvärvsarbete. Sjukpenningförsäkringen skall omprövas

a) när kassan fått kännedom om att den försäkrades inkomstförhållanden eller andra omständigheter har undergått ändring av betydelse för rätten till sjukpenning eller för sjukpenningens storlek,

b) när sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt denna lag eller särskild efterlevandepension enligt lagen (2000:462) om införande av lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn beviljas den försäkrade eller sådan ersättning eller pension som redan utges ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbetsförmåga eller, vid särskild efterlevandepension, förmåga eller möjlighet att bereda sig inkomst genom arbete,

c) när delpension enligt särskild lag beviljas den försäkrade eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbets- eller inkomstförhållanden,

d) när tjänstepension beviljas den försäkrade, *samt*

e) när ett beslut om vilandeförklaring av sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt 16 kap. 16 eller 17 § upphör.

d) när tjänstepension beviljas den försäkrade,

e) när ett beslut om vilandeförklaring av sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt 16 kap. 16 eller 17 § upphör, *samt*

f) när livränta beviljas den försäkrade enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller redan utgående livränta ändras.

Ändring som avses i första stycket skall gälla från och med den dag då anledningen till ändringen uppkommit. Den sjukpenninggrundande inkomst som ändrats enligt första stycket a får dock läggas till grund för ersättning tidigast från och med första dagen i den ersättningsperiod som inträffar i anslutning till att försäkringskassan fått kännedom om inkomständringen.

Under tid som anges under 1–6 får, om inte första stycket b, c eller d är tillämpligt, den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten sänkas lägst till vad den skulle ha varit närmast dessförinnan om försäkringskassan då känt till samtliga förhållanden. Detta gäller tid då den försäkrade

1. bedriver studier enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer,

3. deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd eller står till arbetsmarknadens förfogande enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer,

4. är gravid och avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför,

5. är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för vård av barn, om den försäkrade är förälder till barnet eller likställs med förälder enligt 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och barnet inte har fyllt ett år. Motsvarande gäller vid adoption av barn som ej fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård,

6. fullgör tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

För en försäkrad som avses i tredje stycket 1 eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd skall försäkringskassan, vid sjukdom under den aktuella tiden, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid. Om därvid den sjukpenninggrundande inkomsten helt eller delvis är att hänföra till anställning, skall årsarbetstiden beräknas på grundval av enbart det antal arbetstimmar som den försäkrade kan antas ha i ifrågavarande förvärvsarbete under den aktuella tiden.

För en försäkrad som får sådan behandling eller rehabilitering som avses i 7 b § eller 22 kap. 7 § och som under denna tid får livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning enligt en annan författning skall försäkringskassan, vid sjukdom under den tid då livränta betalas ut, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid.

För en försäkrad som avses i 10 c § första stycket 1 eller 2 skall dock under studieuppehåll mellan vår- och hösttermin, då den försäkrade inte uppstår studiesocial förmån för studier som avses i tredje stycket 1, sjukpenningen beräknas på den sjukpenninggrundande inkomst som följer av första–tredje styckena, om sjukpenningen blir högre än sjukpenning beräknad på den sjukpenninggrundande inkomsten enligt fjärde stycket.

Fjärde stycket tillämpas även för försäkrad som avses i tredje stycket 6 när den försäkrade genomgår grundutbildning som är längre än 60 dagar.

Omprövning av sjukpenningförsäkringen enligt första stycket a skall ej omfatta ändring av den försäkrades inkomstförhållanden på grund av sådant förvärvsarbete som avses i 16 kap. 15 §.

Sjukpenning utges vid sjukdom som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga med minst en fjärdedel. Vid bedömningen av om sjukdom föreligger skall bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden. Med sjukdom jämställs ett tillstånd av nedsatt arbetsförmåga, som orsakats av sjukdom för vilken sjukpenning utgetts och som fortfarande kvarstår efter det att sjukdomen upphört.

Saknar den försäkrade arbetsförmåga utges hel sjukpenning. Om arbetsförmågan inte saknas helt men är nedsatt med minst tre fjärdedelar utges tre fjärdedels sjukpenning. Är arbetsförmågan nedsatt i mindre grad men med minst hälften utges halv sjukpenning. I annat fall utges en fjärdedels sjukpenning.

Vid bedömningen av om arbetsförmågan är fullständigt nedsatt skall, om den försäkrade kan antas kunna återgå till sitt vanliga arbete, särskilt beaktas om den försäkrade på grund av sjukdomen är ur stånd att utföra sitt vanliga eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder den anställde. Om den försäkrade på grund av sjukdomen behöver avstå från förvärvsarbete under minst en fjärdedel av sin normala arbetstid en viss dag, skall hans arbetsförmåga anses nedsatt i minst motsvarande mån den dagen.

Om den försäkrade inte kan antas kunna återgå till sitt vanliga arbete eller till annat arbete hos arbetsgivaren, skall vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning särskilt beaktas om den försäkrade kan försörja sig genom sådant arbete efter åtgärd som avses i 7 b § eller 22 kap.

Om det efter prövning enligt fjärde stycket bedöms att den försäkrade inte kan återgå till arbete hos arbetsgivaren eller försörja sig själv genom annat förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, skall vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning särskilt beaktas om den försäkrade efter åtgärd som avses i 7 b § eller 22 kap. kan försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade.

Om det finns särskilda skäl för det får vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning beaktas den försäkrades ålder samt den försäkrades bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter. Bedömningen av arbetsförmågans nedsättning enligt fjärde och femte styckena skall göras i förhållande till högst ett heltidsarbete.

Vid prövning av den försäkrades rätt till sjukpenning för tid under vilken han annars skulle ha uppburit föräldrapenning, skall arbetsförmågan anses nedsatt endast i den utsträckning som den försäkrades förmåga att vårda barnet är nedsatt på grund av sjukdomen.

Om den försäkrade uppbär sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt denna lag eller särskild efterlevandepension enligt lagen (2000:462) om införande av lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn, skall vid prövning av den försäkrades rätt till sjukpenning bedöm-

Om den försäkrade uppbär sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt denna lag eller särskild efterlevandepension enligt lagen (2000:462) om införande av lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn eller livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäk-

ningen av hans eller hennes arbetsförmåga ske med bortseende från den nedsättning av förmågan eller möjligheten att bereda sig inkomst genom arbete som ligger till grund för den sjukersättning, aktivitetsersättning eller pension som utges.

ring, skall vid prövning av den försäkrades rätt till sjukpenning bedömningen av hans eller hennes arbetsförmåga ske med bortseende från den nedsättning av förmågan eller möjligheten att bereda sig inkomst genom arbete som ligger till grund för den sjukersättning, aktivitetsersättning, pension eller *livränta* som utges.

Prop. 2001/02:81

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:492) om
ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad
ålderspension

Prop. 2001/02:81

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension i stället för dess lydelse enligt lagen (2001:492) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Som pensionsgrundande inkomst av anställning räknas vidare

1. sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring samt sjukpenning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utgetts enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande, i den utsträckning ersättningen har trätt i stället för en försäkrads inkomst som arbetstagar i allmän eller enskild tjänst,

1. sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring samt sjukpenning *eller särskild arbetsskadeersättning* enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utgetts enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande, i den utsträckning ersättningen har trätt i stället för en försäkrads inkomst som arbetstagar i allmän eller enskild tjänst,

2. föräldrapenningförmåner enligt lagen om allmän försäkring,

3. ersättning enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård,

4. ersättning som en allmän försäkringskassa har utgett enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön,

5. livränta enligt 4 kap. lagen om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande livränta som bestäms med tillämpning av den lagen,

6. delpension enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring,

7. vårdbidrag enligt lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag, i den utsträckning bidraget inte är ersättning för merkostnader,

8. dagpenning från arbetslöshetskassa,

10. aktivitetsstöd till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program,

11. utbildningsbidrag för doktorander,

13. särskilt utbildningsbidrag,

14. ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF),

15. dagpenning till totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och till andra som får dagpenning enligt de grunder som gäller för totalförsvarspliktiga,

16. bidrag från Sveriges författarfond och Konstnärsnämnden i den utsträckning som regeringen så föreskriver, samt

17. inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetserättning enligt 8 kap. lagen om allmän försäkring.

2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift

Prop. 2001/02:81

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Avgiften utgör 10,21 procent av ersättning i form av

1. sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring samt sjukpenning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utgetts enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande, i den utsträckning ersättningen trätt i stället för en försäkrads inkomst av anställning enligt 2 kap. 3 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller inkomst av annat förvärvsarbete enligt 2 kap. 6 § första stycket 1–3 nämnda lag,

1. sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring samt sjukpenning *eller särskild arbetsskadeersättning* enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utgetts enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande, i den utsträckning ersättningen trätt i stället för en försäkrads inkomst av anställning enligt 2 kap. 3 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller inkomst av annat förvärvsarbete enligt 2 kap. 6 § första stycket 1–3 nämnda lag,

2. föräldrapenningförmåner enligt lagen om allmän försäkring,

3. ersättning enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård,

4. ersättning som en allmän försäkringskassa utgett enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön,

5. livränta enligt 4 kap. lagen om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande livränta som bestäms med tillämpning av den lagen,

6. delpension enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring,

7. vårdbidrag enligt lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag, i den utsträckning bidraget inte är ersättning för merkostnader,

8. dagpenning från arbetslöshetskassa,

10. aktivitetsstöd till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program,

11. utbildningsbidrag för doktorander,

13. särskilt utbildningsbidrag,

14. ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF),

15. dagpenning till totalförvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt och till andra som får dagpenning enligt de grunder som gäller för totalförvarspliktiga, samt

¹ Senaste lydelse 2000:1407.

16. bidrag från Sveriges författarfond och Konstnärsnämnden i den ut- Prop. 2001/02:81
sträckning som regeringen så föreskriver.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd

Prop. 2001/02:81

Härigenom föreskrivs att 10 och 16 §§ lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

Ersättning enligt denna lag utges vid sjukdom, bestående nedsättning av arbetsförmågan och dödsfall. Därvid tillämpas 3 kap. 1–3, 7, 9 och 10 §§ och 4–6 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, om inte annat följer av 11–14 §§ denna lag.

Ersättning enligt denna lag utges vid sjukdom, bestående nedsättning av arbetsförmågan och dödsfall. Därvid tillämpas 3 kap. 1–4, 7, 9 och 10 §§ och 4–6 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, om inte annat följer av 11–14 §§ denna lag.

16 §²

Bestämmelserna i 8 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring angående anmälan om skada, bestämmande och utbetalning av ersättning, uppgiftsskyldighet, ansvar och besvär m.m. gäller i tillämpliga delar i ärende enligt denna lag.

Bestämmelserna i 8 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring angående *ansökan*, anmälan om skada, bestämmande och utbetalning av ersättning, uppgiftsskyldighet, ansvar och besvär m.m. gäller i tillämpliga delar i ärende enligt denna lag.

Bestämmelserna i 8 kap. 3 § andra stycket lagen om arbetsskadeförsäkring gäller inte i ärende enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

¹ Senaste lydelse 1993:358.

² Senaste lydelse 1993:358.

2.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.

Prop. 2001/02:81

Härigenom föreskrivs att 2 och 4 §§ lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Rätten till ersättning avser de förmåner och belopp som skulle ha utgått om den skadade hade haft rätt till ersättning enligt *statens personskadeförsäkring*.

Den som avses i 1 § första stycket 3 lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd har dock endast rätt till ersättning för sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men *samt allmänna olägenheter* till följd av skadan.

Vid skada som avses i 1 § andra stycket utges ersättning endast för sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men *samt allmänna olägenheter* till följd av skadan.

Bestämmelserna i 14 § lagen om statligt personskadeskydd har motsvarande tillämpning i fråga om ersättning enligt denna lag.

Om ersättning enligt denna lag beslutar *Statens trygghetsnämnd*.

Den som är missnöjd med *trygghetsnämndens beslut* får hän-skjuta frågan till prövning inför Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor.

Bestämmelserna *för statens personskadeförsäkring* och *de angivna nämnderna* gäller även i övrigt i tillämpliga delar i ärende enligt denna lag.

Föreslagen lydelse

2 §¹

Rätten till ersättning avser de förmåner och belopp som skulle ha utgått om den skadade hade haft rätt till ersättning enligt *avtalet om ersättning vid personskada (PSA)*.

Den som avses i 1 § första stycket 3–6 lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd har dock endast rätt till ersättning för sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men *samt olägenheter i övrigt* till följd av skadan.

Vid skada som avses i 1 § andra stycket utges ersättning endast för sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men *samt olägenheter i övrigt* till följd av skadan.

4 §²

Om ersättning enligt denna lag beslutar *den myndighet som regeringen bestämmer*.

Den som är missnöjd med *ett beslut enligt denna lag* får hän-skjuta frågan till prövning inför Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor.

Bestämmelserna *i avtalet om ersättning vid personskada (PSA)* och *för den angivna nämnden* gäller även i övrigt i tillämpliga delar i ärende enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002. För skada som inträffat före ikraftträdandet tillämpas 2 § andra stycket i sin äldre lydelse för den som

¹ Senaste lydelse 1991:469.

² Senaste lydelse 1991:469.

avses i 1 § första stycket 4–6 lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd. Prop. 2001/02:81

Arbetskadeförsäkringen har varit föremål för översyn vid ett flertal tillfällen. En översyn gjordes av Sjuk- och arbetsskadekommittén i betänkandet En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering (SOU 1996:113). Regeringen gjorde bedömningen att Sjuk- och arbetsskadekommitténs förslag inte kunde ligga till grund för förändringar av arbetskadeförsäkringen. I juni 1997 beslutade regeringen därför om direktiv som gav en särskild utredare uppdraget att se över arbetskadeförsäkringen (dir. 1997:91). Utredningen – Arbetsskadeutredningen 1997 – lämnade i mars 1998 betänkandet Den framtida arbetskadeförsäkringen (SOU 1998:37). Utredningen föreslog viss koncentration av handläggningen, kompetenshöjningar, förtydligande av regeln om psykiska skador, en särskild arbetsskadeersättning som ersättning för karensdag, omställningsersättning, vissa samordningsregler, utökat försäkringsskydd för studerande, höjd ersättning till totalförsvarspiktiga, försäkringsskydd vid vissa smittsamma sjukdomar och en tilläggsförsäkring administrerad av arbetsmarknadens parter. Förslagen har remissbehandlats 1998. Regeringen behandlar nu i denna proposition frågorna om ersättning för karensdag och vissa samordningsregler. Försäkringsskydd för studerande och totalförsvarspiktiga har behandlats i annan ordning. Strukturfrågor inom socialförsäkringarna behandlas inom ramen för arbetet med en Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet. Försäkringsskydd vid vissa smittsamma sjukdomar är inte ett lagreglerat område och behandlas därför inte i propositionen. Övriga förslag i betänkandet omfattas av Riksförsäkringsverkets analys av arbetskadeförsäkringen som redovisats i rapporten Arbetskadeförsäkringen – ändamål och funktion.

Regeringen beslutade i oktober 2000 att ge Riksförsäkringsverket i uppdrag att analysera arbetskadeförsäkringens effekter och ge förslag till förändringar. Uppdraget redovisades i april 2001 genom rapporten Arbetskadeförsäkringen – ändamål och funktion (RFV Anser 2001:3). I december 2000 beslutade Socialdepartementet att tillsätta en projektgrupp med uppgift att granska tillämpningen av bevisreglerna i arbetskadeförsäkringen och föreslå förändringar i reglerna. Projektgruppen redovisade sitt uppdrag i mars 2001 genom promemorian Bevisregler i arbetskadeförsäkringen. En sammanfattning av projektgruppens promemoria finns i bilaga 1. Förslagen i rapporten och promemorian har remissbehandlats 2001. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 2. En remissammanställning finns tillgänglig i Regeringskansliet (Socialdepartementet dnr S2001/2827/SF).

Principerna om indexering behandlades i Ds 2000:39 Sjukersättning i stället för förtidspension. Då avsåg förslagen sjukersättning och aktivitetsersättning. Förslagen i promemorian har remissbehandlats. Remissammanställning finns tillgänglig i Regeringskansliet (Socialdepartementet dnr S2000/4481/SF). Frågan om indexering av sjuk- och aktivitetsersättning bereds vidare.

Hanteringen av kollektivavtalsreglerade personskadeärenden inom det statliga avtalsområdet förändrades fr.o.m. den 1 juli 2000. Genom avtal mellan parterna på den statliga arbetsmarknaden inrättades från och med detta datum den s.k. PSA-nämnden. Denna nämnd fattar beslut om er-

sättning vid personskada till statligt anställda. Förändringen har påverkat verksamheten vid Statens trygghetsnämnd.

En promemoria med förslag bl.a. till lag om ändring i lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. har upprättats inom Regeringskansliet. En sammanfattning av promemorian finns i bilaga 3. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över de remissinstanser som har avgett yttrande finns i bilaga 4. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2001/5708/PP).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 15 november 2001 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i bilaga 5. Lagrådets yttrande finns i bilaga 6. Regeringen har i allt väsentligt följt Lagrådets förslag. Därutöver har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexten. Lagrådets synpunkter behandlas i respektive avsnitt och i författningskommentaren.

Förslagen i denna proposition har utformats i samarbete med Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

4 Beviskrav vid prövning av arbetsskador

4.1 Gällande bestämmelser

4.1.1 Inledning

Sedan lång tid har man ansett att en förvärvsarbetande som skadas i sitt arbete bör ha ett starkare skydd än den som skadar sig utanför arbetet. Detta bygger på uppfattningen att den som förvärvsarbetar löper större risk än andra att skadas. Arbetsskadeförsäkringen utgör ett särskilt skydd för den som drabbas av arbetsskador. Bestämmelser om denna försäkring finns i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF), som trädde i kraft den 1 juli 1977. Samtidigt upphörde lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring (YFL) att gälla. Yrkesskadeförsäkringen omfattar dock fortfarande skador som har inträffat före ikraftträdandet av LAF.

En förutsättning för ersättning från arbetsskadeförsäkringen är att den försäkrade har en arbetsskada. Till skillnad från YFL har LAF ett generellt skadebegrepp, som innebär att med arbetsskada avses skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. Med annan skadlig inverkan avses i princip varje i arbetsmiljön förekommande faktor som kan påverka den fysiska eller psykiska hälsan på ett ogynnsamt sätt. Genom en lagändring som trädde i kraft 1993 höjdes kraven på såväl visad skadlighet som orsakssamband.

En försäkrad har rätt till ersättning från arbetsskadeförsäkringen, om han eller hon har en arbetsskada som medför nedsättning av förmågan att skaffa inkomst genom arbete. Sedan arbetsskadesjukpenningen i princip avskaffades 1993 är det numera främst livränta som utges från arbetsskadeförsäkringen. Vid bestående nedsättning av arbetsförmågan på grund av arbetsskada utges livränta för den inkomstförlust som uppkommer.

Inom arbetsskadeförsäkringen sker prövningen av om en skada eller sjukdom utgör arbetsskada i två led. I det första ledet prövas om en skada eller sjukdom *kan vara* framkallad av en viss inverkan i den försäkrades arbete (2 kap. 1 § LAF). Det andra ledet innebär en sambandsprövning av om den aktuella skadan eller sjukdomen *har orsakats* av den försäkrades arbete i det enskilda fallet (2 kap. 2 §).

Med arbetsskada avses enligt LAF en skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbete (2 kap. 1 § första stycket). Med annan skadlig inverkan avses enligt samma lagrum inverkan av en faktor som med hög grad av sannolikhet kan ge upphov till en sådan skada som den försäkrade har. Enligt 2 kap. 3 § LAF avses med skada personskada och skada på protes eller annan liknande anordning som användes för avsett ändamål när skadan inträffade.

Har en försäkrad varit utsatt för olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet skall skada som han eller hon har fått anses vara orsakad av den skadliga inverkan, om övervägande skäl talar för det (2 kap. 2 § LAF).

Enligt 2 kap. 1 § andra stycket LAF anses inte som arbetsskada en skada av psykisk eller psykosomatisk natur som är en följd av en företagsnedläggelse, en arbetstvist, bristande uppskattning av den försäkrades arbetsinsatser, vantrivsel med arbetsuppgifter eller arbetskamrater eller därmed jämförliga förhållanden.

Även olycksfall vid färd till eller från arbetsstället räknas som olycksfall i arbetet, om färden föranleddes av och stod i nära samband med arbetet. För skada som framkallats av smitta gäller särskilda regler.

Före 1993 fanns inte någon bestämmelse med beviskrav för skadlig inverkan, men i tillämpningen krävdes att det skulle vara sannolikt att skadlig inverkan förelåg. Vidare gällde för sambandsbedömningen att om en försäkrad hade varit utsatt för olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet, skulle skada som han eller hon ådragit sig anses vara orsakad av den skadliga inverkan, om inte betydligt starkare skäl talade mot det.

Förändringarna av arbetsskadeförsäkringen som beslutades 1993 (prop. 1992/93:30, bet. 1993/92:SfU8, rskr. 1992/93:142) innebar att bestämmelserna i 2 kap. 1 § LAF ändrades så att kravet på skadlighet hos en faktor i arbetet höjdes från sannolikt till *hög grad av sannolikhet*. Dessutom skärptes kravet i 2 kap. 2 § LAF på orsakssamband mellan skadlig inverkan i arbetet och den försäkrades skada på så sätt att samband skall anses föreligga bara *om övervägande skäl* talar för det. Vidare lagreglerades det ovannämnda undantaget angående skador av psykisk eller psykosomatisk natur. Till grund för regeringens förslag låg Arbetskadeförsäkringsutredningens delbetänkande Begreppet Arbetsskada (SOU 1992:39).

Det generella arbetsskadebegreppet

I den ovannämnda propositionen anslöt sig föredragande statsrådet till den uppfattning Arbetskadeförsäkringsutredningen redovisat, att ett generellt arbetsskadebegrepp hade klara fördelar framför ett arbetsskadebegrepp som preciserades i form av en förteckning. Han anförde att det senare skulle ge ett statistiskt arbetsskadebegrepp, som

förutsatte att förteckningen revideras vartefter vetenskapen gjorde framsteg på det medicinska eller tekniska området. Vidare ansåg han att ett generellt arbetsskadebegrepp också hade fördelar för det skadeförebyggande arbetsmiljöarbetet. Ett försäkringssystem som tog sikte på ett begränsat antal sjukdomsdiagnoser kunde leda till att andra arbetsrelaterade diagnoser och faktorer inte uppmärksammades. Det generella arbetsskadebegreppet behölls därför.

Höjda krav på visad skadlighet

Beträffanden ändringen i 2 kap. 1 § LAF anförde föredragande statsrådet bland annat följande. Begreppet arbetsskada borde definieras så att de försäkrades krav på försäkringsskydd mot skaderisker i förvärvsarbetet så långt som möjligt kunde tillgodoses, samtidigt som försäkringen utformades så att den upplevdes som rättvis, likformig och förutsägbar. Överensstämmelsen mellan arbetsskadebedömningen och den medicinska bedömningen respektive farlighetsbedömningen inom det skadeförebyggande arbetarskyddet var inte tillfredsställande. En skärpning av kravet på skadlighet skulle ge bättre förutsättningar att försäkringsmässigt särskilja skador som hade sin grund i arbetet. Kravet på skadlighet höjdes därför från sannolikt till hög grad av sannolikhet. Detta innebar att man i högre grad än tidigare måste väga in att exponeringen för en skadlig faktor i arbetet varit av sådan omfattning, intensitet och varaktighet att man kunde sluta sig till att det förelåg hög grad av sannolikhet för skadlighet. Vidare måste den samlade kunskapen med betydande grad av sannolikhet tala för att en faktor i miljön var skadlig. Uppfattningen att en viss faktor med hög grad av sannolikhet kunde orsaka skada måste därvid vara relativt allmänt accepterad. En enskild forskares eller läkares uppfattning borde inte utgöra tillräckligt underlag för ett positivt beslut om skadlig inverkan. En stramare skadlighetsbedömning skulle med stor sannolikhet medföra att de försäkringsmässiga prövningarna fick ökad betydelse för det förebyggande arbetsmiljöarbetet.

I specialmotiveringen till 2 kap. 1 § LAF (prop. 1992/93:30 s. 36) framhölls att det ändrade beviskravet inte innebar någon principiell förändring av det generella skadebegreppet. Med skadlig inverkan skulle förstås varje faktor i arbetsmiljön som kunde påverka hälsan ogynnsamt. För att en faktor skulle bedömas som skadlig räckte det dock inte att konstatera att den i sig hade en skadebringande effekt. Det skulle också framgå att exponeringen för faktorn varit av sådan omfattning, intensitet och varaktighet att dessa förhållanden sammanvägda medförde att det förelåg hög grad av sannolikhet för skadlighet. Hos vissa arbetsmiljöfaktorer kunde dock skadligheten vara så uttalad att även exponering för en mycket låg kvantitet under kort tid med hög grad av sannolikhet kunde ge upphov till skada.

Vidare anförde det föredragande statsrådet bl.a. följande. Frågan om en faktor var skadlig avgjordes enligt praxis inte enbart utifrån vad som normalt var skadligt. Prövningen relaterades till den försäkrade och gjordes med beaktande av dennes förutsättningar. Detta uttrycktes med att man var försäkrad i "*befintligt skick*". När det gällde principen om försäkrad i befintligt skick hade utredningen funnit det omöjligt att föreslå en regel som innebar att principen avskaffades vid farlighetsbedöm-

ningen. Utredningen hade stannat för att principen rimligen måste tillämpas så att faktorer i arbetet som rent allmänt inte kunde anses som skadliga inte heller för en extremt känslig person skulle kunna anses utgöra skadlig inverkan. Föredragande statsrådet hade i sak inga invändningar mot denna uttolkning av principen om försäkrad i befintligt skick, men samtidigt var det hans ståndpunkt att praxis, liksom dittills, borde klargöra hur principen skulle tillämpas.

Ökat krav på visat samband

Bestämmelserna i 2 kap. 2 § LAF ändrades 1993 på så sätt att orsakssamband mellan en skada och ett olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet skulle anses föreligga *om övervägande skäl talade för det*. Tidigare förelåg orsakssamband *om inte betydligt starkare skäl talade mot det*.

Som skäl för den nya bevisregeln för orsakssamband anförde det föredragande statsrådet bl.a. följande (prop. 1992/93:30 s. 23ff.). Motivet till den dåvarande, för den enskilde mycket förmånliga, bevisregeln var att den rättsförlust som kunde bli följden av den medicinska vetenskapens ofullkomlighet att fastslå samband skulle bäras av försäkringen och inte av den försäkrade. Utredningen hade konstaterat att kombinationen av ett generellt arbetsskadebegrepp och en mycket generös bevisregel kunde ha lett till svårigheter att upprätthålla en klar avgränsning mellan arbetsrelaterade och icke arbetsrelaterade sjukdomar. Om man ville åstadkomma en tydligare gränsdragning, var det enligt utredningens uppfattning ofrånkomligt att ompröva bevisregeln.

Vidare anförde föredragande statsrådet att det var problematiskt att värdera konkurrerande skadeorsaker. Han ansåg det otillfredsställande om detta ledde till att skador godkändes som arbetsskador, utan att det någorlunda säkert kunde sägas att skadan hade sin grund i arbetet. Gränsen mellan skador till följd av förhållanden i arbetet och skador uppkomna på annat sätt hade blivit svår att upprätthålla. Eftersom syftet med arbetsskadeförsäkringen var att kompensera för den extra risk som var förenad med förvärvsarbete, ansåg han att detta inte var acceptabelt. Han delade därför utredningens uppfattning att bevisregeln behövde skärpas.

Beträffande frågan om bevisregelns effekt på kvinnor respektive män anförde föredragande statsrådet bl.a. följande. Hans förslag om en enhetlig bevisregel innebar att kvinnors och mäns arbetssjukdomar skulle bedömas enligt samma regler. Vid tillämpningen av principen om försäkring i *befintligt skick* hade man att beakta att kvinnors förmåga i vissa avseenden var annorlunda än mäns. Detta gällde t.ex. förmågan att tåla fysisk belastning. Principen om försäkrad i befintligt skick skulle också tillämpas i fråga om orsakssamband mellan skadlig inverkan i arbetet och en ådragen skada. Vid den bedömningen togs hänsyn till individfaktorer som kunde bidra till t.ex. längre läkningstid än normalt eller att skadan blivit svårare än annars skulle ha blivit fallet. Förslaget om ett ökat krav på orsakssamband innebar inte någon ändring av tillämpningen av principen vid bedömningen av om det föreligger orsakssamband. Individfaktorer som kunde bidra till t.ex. längre läkningstid än normalt skulle således beaktas.

Beträffande individfaktorer förekommer särskilda problem vid de s.k. *försämringsskadorna*. Med försämringsskada menas av arbetet utlösta sjukdomsbesvär av en inte arbetsrelaterad grundsjukdom. Ofta rör det sig om besvär från ryggrad, leder eller muskler. I dessa fall är det ofta svårt att avgöra om det är förhållanden i arbetet eller grundsjukdomens naturliga förlopp som orsakar arbetsoförmågan. Arbetskadeförsäkringsutredningen hade övervägt en särskild regel för försämringsskador men kom fram till att med den föreslagna strängare bevisregeln för mer svårbedömbara sjukdomar behövdes inte någon sådan särreglering. Föredragande statsrådet instämde i utredningens bedömning när det gällde försämringsskador. Han anförde bl.a. följande. Effekten av den strängare bevisregeln borde ofta bli att försämringar kom att godkännas som arbetsskada under en mer begränsad tid än dittills. Därmed skulle arbetskadeförsäkringen komma att ge ersättning för skadeföljder som hade sin grund i arbetet, medan skadeföljder som berodde på faktorer utom arbetet inte längre kom att ersättas enligt LAF. Utan övertygande medicinskt underlag skulle försämringen inte att kunna godtas annat än en kortare tid.

I specialmotiveringen till 2 kap. 2 § LAF anfördes bl.a. följande. Av utredningen skulle framgå att övervägande skäl talade för att det var den skadliga inverkan som givit upphov till sjukdomen eller skadan. Liksom tidigare skulle principen om "*försäkrad i befintligt skick*" tillämpas. Där emot kunde principen att avgörandet i tveksamma fall borde utfalla till den försäkrades förmån inte längre upprätthållas, t.ex. om två likvärdiga medicinskt sakkunniga hade olika uppfattning i sambandsfrågan. Bevisregeln blev tillämplig även på bedömningen av återfall av skador. Övervägande skäl måste tala för att de besvär som på nytt uppträder var orsakade av tidigare godtagen skadlig inverkan. Sjukdom eller besvär som hade sitt ursprung i t.ex. en *åldersförändring* kunde försämrans utan inverkan av påvisbara yttre faktorer. Övertygande medicinskt material borde krävas för att en sjukskrivning i ett försämringsfall skulle relateras till arbetet under sjukskrivningstiden. Fanns inte sådant, borde ersättning inte utges efter samordningstiden. Fortsatt sjukskrivning borde då relateras till grundsjukdomen. Bedömningar som inte var mera allmänt accepterade inom den medicinska sakkunskapen kunde inte ensamma läggas till grund för bifall vid en sambandsbedömning. Den begränsning av sambandstidens längd som blev en följd av bevisregeln kommer att påverka bedömning av rätten till livränta på så sätt att sådan kommer att utges endast vid bestående arbetsoförmåga. Vid försämring av en icke arbetsrelaterad grundsjukdom gällde detta om försämringen lett till bestående arbetsoförmåga. Hade man anledning anta att grundsjukdomen efter en tid kommer att bli den helt dominerande förklaringen till arbetsoförmågan, borde livräntan tidsbegränsas. Om livränteprovningen aktualiserades av arbetsbyte, förelåg rätt till livränta endast under förutsättning att det var försämringen i sig och inte förekomsten av grundsjukdomen som föranledde arbetsbytet. Ett fortsatt medicinskt samband med den skadliga inverkan i arbetet skulle föreligga. Om den försäkrade riskerade att försämra en icke arbetsrelaterad grundsjukdom genom att fortsätta i ett olämpligt arbete, skulle det förhållandet att han eller hon bytt till ett lämpligare men sämre betalt arbete inte i sig utgöra grund för livränta.

Den som drabbas av arbetsskada skall i princip försättas i samma ekonomiska situation som om skadan inte hade inträffat. Ersättning från arbetsskadeförsäkringen lämnades tidigare för inkomstförlust vid skador och sjukdomar som uppkommit i arbetet till den del sjukskrivningen översteg 90 dagar. Under de första 90 dagarna, den s.k. samordningstiden, utgick sjukpenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Kvarstod sjukdomen efter samordningstiden, ersatte arbetsskadeförsäkringen nödvändiga kostnader för bl.a. läkarvård, sjukhusvård och läkemedel. Medförde arbetsskadan fortsatt nedsättning med minst en fjärdedel av förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete, utgavs sjukpenning från arbetsskadeförsäkringen. Till skillnad från sjukpenning enligt AFL uppgick arbetsskadesjukpenningen till 100 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. Vid bestående nedsättning av arbetsförmågan utgavs i stället livränta från arbetsskadeförsäkringen.

År 1992 förlängdes samordningstiden inom arbetsskadeförsäkringen från 90 till 180 dagar. Som skäl härför anfördes bl.a. att antalet arbetsskadeärenden hade ökat mycket kraftigt liksom försäkringsutgifterna. Den ökade ärendemängden medförde såväl administrativa påfrestningar för försäkringskassorna som lång väntetid för beslut om arbetsskada. De långa väntetiderna liksom arbetsskadeförsäkringens högre ersättningsnivå ansågs vara ett hinder i rehabiliteringsarbetet. En förlängning av samordningstiden från 90 till 180 dagar ansågs kunna höja den skadades motivation att delta i rehabilitering. Om det stod klart att en arbetsskadeprövning inte skulle bli aktuell förrän tidigast sex månader efter det att skadan visat sig kunde man förvänta sig att den försäkrade var mer benägen att delta i rehabilitering så snart hälsotillståndet medgav det.

Arbetsskadesjukpenningen avskaffas

Den 1 juli 1993 avskaffades i princip arbetsskadesjukpenningen. Samordningen med sjukförsäkringen gäller därefter utan tidsbegränsning. I vissa undantagsfall kan dock sjukpenning fortfarande utges från arbetsskadeförsäkringen. Vidare kan ersättning motsvarande sjukpenning fortfarande lämnas enligt 6 kap. 4 § LAF till en försäkrad som på anmodan av försäkringskassan avhåller sig från arbete i syfte att förebygga arbetsskada. Sådan ersättning kan nämligen inte utges enligt AFL. Däremot anpassades ersättningens storlek till AFL:s regler. Vidare behölls en möjlighet att utge sjukpenning och rehabiliteringsersättning från arbetsskadeförsäkringen i de fall en person förvärvsarbetar i verksamhet här i landet utan att vara försäkrad för sjukpenning enligt AFL. Sjukpenning och rehabiliteringsersättning från arbetsskadeförsäkringen betalas med samma belopp som skulle ha betalats enligt AFL. Dessutom kan sjukpenning från arbetsskadeförsäkringen utges till studerande.

Enligt förarbetena till nuvarande bestämmelser (prop. 1992/93:178) borde principen att en arbetsskada skall ersättas med högre belopp än en annan skada alltså gälla. Med hänsyn till utvecklingen av kostnaderna för arbetsskadeförsäkringen samt risken för att arbetsskadesjukpenningen verkade rehabiliteringshämmande, ansågs det emellertid befogat att principen skulle gälla endast vid en bestående nedsättning av arbetsförmå-

gan. Rätten till arbetsskadesjukpenning togs därför i princip bort. Det framhölls att avskaffandet av arbetsskadesjukpenningen inte innebar någon ändring av arbetstagares respektive arbetsgivares skyldighet att anmäla arbetsskada och att det var angeläget att arbetsskador anmäldes även i fortsättningen.

Arbetsskadebedömning endast vid prövning av ersättningsfrågor

År 1993 infördes en bestämmelse i 8 kap. 3 § andra stycket LAF om att försäkringskassan skall pröva om en försäkrad har ådragit sig arbetsskada endast i den mån det behövs för att bestämma rätt till ersättning enligt LAF. Tidigare prövade försäkringskassorna anmälda arbetsskador även när det inte var aktuellt med ersättning enligt LAF. Prövningen i dessa s.k. serviceärenden rörde frågan om kvarstående medicinsk defekt i fall där skadan inte medfört inkomstförlust eller ersättningsgilla kostnader. I dessa fall kunde sedan prövningen läggas till grund för ersättning från avtalsförsäkringar, t.ex. för sveda och värk samt lyte och men. Försäkringskassans prövning gällde endast huruvida arbetsskada förelåg eller inte. Ersättningsfrågan prövades sedan av AMF eller Statens trygghetsnämnd. Den ovannämnda bestämmelsen infördes för att begränsa statens administrationskostnader.

4.2 Behovet av reformering

4.2.1 Inledning

Under senare tid har det i olika sammanhang riktats kritik mot arbetsskedeförsäkringen. Därvid har anförts bl.a. att bevisreglerna i LAF medför att det ställs för hårda krav för att en sjukdom skall godkännas som arbetsskada. Vidare har det gjorts gällande att det är svårare för kvinnor än för män att få sina sjukdomar godkända som arbetsskada.

Arbetsskadeförsäkringen har varit föremål för en översyn av Arbets-skadeutredningen 1997. Utredningen har i betänkandet Den framtida arbets-skadeförsäkringen (SOU 1998:37) lämnat förslag till olika förbättringar inom arbets-skadeförsäkringen. Enligt utredningen beror den kraftiga nedgången i antalet anmälda respektive godkända arbetsskador förmodligen framför allt på att arbetsskadesjukpenningen har slopats och inte så mycket på de bevisregler som infördes 1993. Även den minskade sysselsättningen på arbetsmarknaden kan enligt utredningen ha spelat in. Utredningen har stannat för att de nuvarande bevisreglerna bör behållas och har i stället föreslagit åtgärder för att förbättra tillämpningen. Där- emot har utredningen i ett förslag om en tilläggsförsäkring till arbets-skadeförsäkringen lämnat ett alternativt förslag till en enklare bevisregel.

Vid remissbehandlingen av Arbets-skadeutredningens betänkande har kritik riktats bl.a. mot de nuvarande bevisreglerna i LAF. Flera organisationer har framfört att bevisreglerna är för stränga och att detta särskilt drabbar kvinnor med belastningsskador.

4.2.2 Utfallet av 1993 års regler om beviskrav i arbetsskadeförsäkringen

Prop. 2001/02:81

Enligt tillgänglig statistik över arbetsskadeförsäkringen har såväl antalet anmälda arbetsskador som antalet godkända ersättningsanspråk minskat markant sedan 1990. Minskningen av antalet anmälningar om arbetsskada och godkända arbetsskador kan bero på flera faktorer. Under en stor del av 1990-talet sjönk sysselsättningen på arbetsmarknaden. Även om den minskade sysselsättningsgraden medförde en större arbetsbelastning på dem som var kvar i arbete, innebar det att färre personer kunde utsättas för arbetsskador. På senare år har sysselsättningsläget förbättrats. Antalet anmälningar om arbetsskador har också börjat öka under de senaste två åren. Den särskilda arbetsskadesjukpenningen avskaffades i princip 1993 och kan numera utbetalas endast i vissa undantagsfall. Efter 1993 års reformer utges från arbetsskadeförsäkringen främst livränta, vilket förutsätter att den försäkrade till följd av en arbetsskada har drabbats av en mera bestående arbetsförmåga. Numera skall försäkringskassan enligt 8 kap. 3 § andra stycket LAF pröva om en försäkrad har ådragit sig en arbetsskada endast om det behövs för att bestämma ersättning enligt arbetsskadeförsäkringen. Beslut om livränta enligt arbetsskadeförsäkringen fattas i de flesta fall i samband med beslut om sjukbidrag eller förtidspension. Beslut i s.k. serviceärenden förekommer således inte längre. Däremot förekommer ett betydande antal fall som gäller livränta i samband med utbildning eller arbetsbyte. För en försäkrad som räknar med att återfå sin arbetsförmåga efter en viss tids sjukskrivning finns det inte längre anledning att driva ett arbetsskadeärende, vilket delvis kan förklara minskningen av antalet anmälda arbetsskador. Till en inte oväsentlig del beror minskningen av antalet arbetsskadeanmälningar och godkända arbetsskador sannolikt även på den praxisändring som inleddes i början av 1990-talet och de bevisregler som började gälla 1993, vilket innebar skärpta krav för att en skada skulle anses som arbetsskada. Enligt uppgifter från fackligt håll anser ofta arbetstagare, som har ådragit sig en skada att det, på grund av beviskraven, inte är någon större mening att driva en fråga om arbetsskada och detta torde vara en väsentlig förklaring till minskningen i antalet anmälda arbetsskador.

Antalet godkända arbetsskador (egentligen bifall till ersättningsanspråk) har minskat från drygt 79 000 fall år 1991 till cirka 11 000 fall år 1999. Denna statistik, som bygger på s.k. produktionsstatistik som försäkringskassorna har lämnat till Riksförsäkringsverket, är emellertid behäftad med en del brister när det gäller att bedöma utfallet av arbetsskadeförsäkringen. I ett ärende kan registreras flera beslut om ersättning. Dessutom omfattar statistiken både arbetsskadesjukpenning och livränta, vilket försvårar en jämförelse i tiden före och efter arbetsskadesjukpenningens slopande 1993. Vidare omfattar statistiken både olycksfall och s.k. arbetssjukdomar.

Som jämförelse kan nämnas att Arbetsskadeförsäkringsutredningen, vars förslag ligger till grund för dagens bevisregler, i betänkandet Begreppet arbetsskada (SOU 1992:39 s. 123) beräknade att antalet sjukdomar som skulle godkännas som arbetsskada till följd av utredningen förslag skulle minska med 45 procent. Med utgångspunkt i 1990 års arbetsskadestatistik beräknades därvid att antalet godkända arbetsskador skulle

minska från 55 500 fall till 30 800. Av den uppskattade minskningen om 24 700 fall bedömdes en större del, 19 500, falla på skärpningen av farlighetskriteriet och en mindre del, 5 200, på skärpningen av bevisregeln för sambandsbedömningen. Dessa beräkningar byggde på att ersättning enligt LAF kunde utges såväl i form av livränta som arbetsskadesjukpenning. Med avseende på arbetsskadelivräntor bedömde utredningen att de föreslagna reglerna skulle minska antalet livräntetagare med cirka två tredjedelar.

Utredningen framhöll att beräkningarna var osäkra bl.a. beroende på att tillgänglig statistik över antalet anmälda, prövade och godkända skador var grovt indelad i diagnosgrupper. Inte heller framgick av statistiken på vilken grund som skador underkänts som arbetsskador, dvs. om avslag hade meddelats på grund av att skadlig inverkan inte förelegat eller om betydligt starkare skäl ansetts tala mot samband. Dessa brister i statistiken föreligger i allt väsentligt även i dag.

En jämförelse med dagens förhållanden tyder dock på att minskningen har blivit betydligt större än de beräkningar som låg till grund för 1993 års lagändring. År 1999 meddelades drygt 11 000 beslut om ersättning från arbetsskadeförsäkringen på grund av arbetsskador i form av olycksfall och sjukdomar mot drygt 78 000 år 1989. Vidare är antalet utbetalda arbetsskadelivräntor som hänför sig till arbetsskador som har anmälts efter 1993 betydligt färre än de som avser skador som anmälts före nämnda år.

Vad gäller de utbetalda livräntornas fördelning på olika diagnosgrupper kan nämnas att Arbetsskadeförsäkringsutredningen utgick i sina beräkningar från att förslagen till de bevisregler som infördes 1993 skulle få särskild effekt på just muskuloskeletal sjukdomar. Däremot skulle enligt utredningen en skärpning av kravet på visad skadlighet inte påverka bedömningen av sådana arbetssjukdomar som asbestos, silikos och pleuraplaque.

Vid en jämförelse av olika diagnosgruppers andel beträffande arbetsskadelivräntor som hänför sig till arbetsskadeanmälningar före respektive efter 1993, har muskuloskeletal sjukdomar minskat påtagligt.

Denna förändring av fördelning på olika diagnosgrupper ger stöd för att 1993 års skärpning av beviskraven har haft en påtaglig effekt på arbetsskadebedömningarna. Å andra sidan ingår i gruppen muskuloskeletal sjukdomar ofta försämringstillstånd av temporär karaktär som därför berättigar endast till sjukpenning, vilket normalt inte ersätts enligt LAF.

Sammanfattningsvis kan konstateras att antalet årligen godkända arbetsskador har minskat i väsentligt större utsträckning än vad man utgick från vid införandet av de nuvarande bevisreglerna.

Riksförsäkringsverket har i sin analys av arbetsskadeförsäkringen, Arbetsskadeförsäkringen – ändamål och funktion, RFV Anser 2001:3, redovisat statistik fördelad på kön. Statistiken över antalet godkända arbetsskador visar på skillnader i beviljandefrekvens mellan kvinnor och män. Män får i fler fall än kvinnor sitt yrkande om ersättning bifallen. Mönstret har visat sig relativt konstant över de senaste årens mätningar.

Tabell 1. Andelen avslag per kön och halvår samt kvinnors andel av det totala antalet prövade arbetsskadeärenden

Prop. 2001/02:81

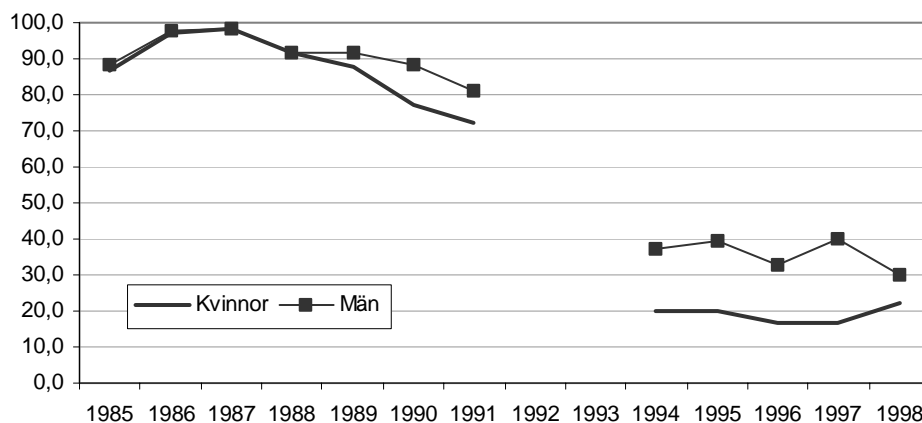
Procent

Avslagsfrekvens/kön	Kvinnor	Män	Kvinnors andel av antalet prövningar
1:a halvåret 1998	38	32	45
2:a halvåret 1998	40	30	44
1:a halvåret 1999	43	33	47
2:a halvåret 1999	45	35	46
1:a halvåret 2000	51	39	47
2:a halvåret 2000	52	39	48

Källa: RFV.

Det är känt att kvinnor i högre utsträckning än män anmäler arbetssjukdom i form av belastningsskador. Det finns klara skillnader i godkännandefrekvens mellan kvinnor och män. En analys av de exakta talen strax före lagändringen och strax efter visar att kvinnors godkännandefrekvens har minskat mer än mäns. Såvitt regeringen har erfarit har inga andra faktorer inträffat under samma tid. Det är möjligt att lagändringen påverkat beviljandefrekvensen men det eventuella kausalsambandet kräver ytterligare analys för att klart kunna verifieras.

Diagram 1. Godkännandefrekvens mellan män och kvinnor som anmält belastningssjukdom.



Källa: ISA.

Diagrammet saknar data för 1992 och 1993 då dessa år markant avviker från övriga mättillfällen då den aviserade lagändringen fick synnerligen många att anmäla arbetsskador. Det finns klara skillnader i godkännandefrekvens mellan män och kvinnor. Diagrammet visar på ett eventuellt trendbrott 1998 men det är alltför tidigt att uttala sig om en faktisk utjämning eller en enstaka företeelse.

Som tabell 2 visar har den historiska utvecklingen varit att kvinnors godkännandefrekvens reducerats i högre utsträckning än för män.

Procent

År/kön	Kvinnor	Män
1989	-4,0	+0,1
1990	-10,5	-3,2
1991	-5,2	-7,1
1994	-52,0	-44,3
1995	+0	+2,2
1996	-3,3	-6,2

Källa: ISA

I sammanhanget bör nämnas att kvinnors och mäns arbetsförhållanden ofta är olika. Vidare kan nämnas att kvinnor i större utsträckning än män har tidsbegränsad anställning och en större andel av kvinnorna arbetar deltid. Av kvinnorna är 54 procent anställda inom den offentliga sektorn mot 24 procent av männen. Arbetsmarknaden är könsuppdelad. De fem vanligaste kvinnodominerade yrkena är barnskötare, hemvårdare, sjukvårdsbiträde, sekreterare och affärsbiträde, medan chaufför, maskinmontör, verkstadsmekaniker, handelsresande och personer med mekaniskt arbete tillhör de fem vanligaste mansdominerade yrkesgrupperna. Detta sammanhänger bl.a. med att många kvinnor är anställda i vård- och omsorgssektorn. Vad gäller hälsotillståndet har kvinnor oftare besvär från rörelseorganen, medan män i yrkesverksam ålder oftare än kvinnor har allvarligare besvär från cirkulationsorganen.

Generellt anmäler män fler arbetsskador än kvinnor. Emellertid anmäler männen fler olycksfall, medan kvinnorna är överrepresenterade såvitt gäller anmälda arbetssjukdomar. Detta förhållande förklaras vanligen med att män i större utsträckning arbetar i yrken med hög olycksfallrisk, medan kvinnor har arbeten som kan medföra sjukdomstillstånd på längre sikt.

Sammantaget finns det klara tecken som tyder på att kvinnorna har drabbats särskilt av de skärpta bevisreglerna.

4.2.3 Den lagtekniska konstruktionen

Beträffande den tekniska konstruktionen av arbetsskadebegrepp och bevisregler, som innebär att arbetsskadebedömningen skall göras i två led, har det i en enkät till förvaltningsdomstolarna som redovisats i projektgruppens promemoria samt i remissbehandlingen av denna anförts att det förekommer att de två leden blandas samman. Det har också framkommit svårigheter vid tillämpningen att helt hålla isär farlighetsbedömningen (förekomsten av skadlig inverkan) från frågan om orsakssamband i det enskilda fallet. Vidare förefaller det på sina håll finnas en uppfattning om att farlighetsbedömningen utgör en rent generell bedömning av om det föreligger skadlig inverkan. Frågan är emellertid mer komplicerad än så med hänsyn till att den försäkrade även med 1993 års regler är försäkrad i s.k. befintligt skick. Detta förutsätter en viss individuell bedömning i båda leden. Av nämnda enkäter till förvaltningsdomstolarna, och även en motsvarande som projektgruppen riktat till företrädare för läkarna, fram-

går att det i tillämpningen förekommer vissa oklarheter om i vilken utsträckning det s.k. befintliga skicket skall beaktas i båda leden.

Principen att hänsyn skall tas till en persons fysiska och psykiska tillstånd före skadan innebar redan enligt tidigare lagstiftning (före 1993 års ändring) att man både i frågan om en försäkrad har varit utsatt för skadlig inverkan i arbetet och i frågan om det föreligger orsakssamband med en ådragen sjukdom måste ta hänsyn till den enskildes fysiska och psykiska tillstånd och särskilda sårbarhet. Arbetsskadeförsäkringsutredningen konstaterade bl.a. att de individuella förutsättningarna att klara av arbetslivets bördor växlar så kraftigt att en farlighetsbedömning utifrån en "normalpersons" situation skulle medföra oacceptabla konsekvenser för en stor del av de förvärsarbetande. Risken var enligt utredningen påtaglig att åtskilliga försäkrade, som av olika skäl inte kunde mäta sig med en sådan person, skulle hamna utanför försäkringsskyddet. Utredningen fann det därför omöjligt att föreslå en regel som innebar att principen om försäkrad i befintligt skick avskaffades vid farlighetsbedömningen.

Vidare slog Arbetsskadeförsäkringsutredningen fast att när det gäller sambandsbedömning skulle även i fortsättningen hänsyn tas till en försäkrads individuella svagheter. På samma sätt som ditintills borde man godta de förvärrade skadeföljder som uppkom till följd av t.ex. annan sjukdom eller åldrande hos den försäkrade, även om vissa problem kunde uppkomma vid bedömningen av samband med vissa försämringstillstånd. Av förarbetena till ändringen av bevisreglerna framgår (prop. 1992/93:30 s. 20, 36) att liksom tidigare skall principen om "försäkrad i befintligt skick" tillämpas vid prövning enligt såväl första som andra ledet.

Det förhållandet att den försäkrades fysiska och psykiska tillstånd skall beaktas såväl vid farlighetsbedömningen i första ledet som vid sambandsbedömningen i andra ledet torde bidra till att det såsom har påståtts i olika sammanhang ibland förekommer en sammanblandning av de två leden.

Vidare förekommer olika beviskrav i de två leden. Med annan skadlig inverkan än olycksfall avses nämligen inverkan av en faktor som med *hög grad av sannolikhet* kan ge upphov till en sådan skada som den försäkrade har. Vid sambandsbedömningen krävs i bevishänseende däremot att det skall föreligga *övervägande skäl* för ett orsakssamband, om en skada skall godkännas som arbetsskada. Beviskraven är således högre vid skadlighetsbedömningen än vid sambandsbedömningen. En sådan ordning komplicerar naturligtvis tillämpningen.

Om den centrala frågan i ett ärende uppfattas som en skadlighetsbedömning eller en sambandsbedömning kan ha avgörande betydelse för den försäkrade, med hänsyn till att olika beviskrav gäller för dessa bedömningar. Som exempel kan nämnas fall där det löper en viss tid från exponeringen för en skadlig faktor i arbetet till dess att skadan visar sig. Sådan så kallad latenstid förekommer normalt för vissa sjukdomar, t.ex. cancer. Vid arbetsskadeprövning i fall med latenstid uppkommer ibland frågan om avslag skall meddelas på grund av att skadlig inverkan inte föreligger i förhållande till den vid den aktuella tidpunkten uppkomna skadan eller på grund av att det saknas övervägande skäl för orsakssamband. Anser man att exponeringen i och för sig är tillräcklig för att kunna framkalla den aktuella typen av skada, torde latenstiden vara en sambandsfråga och prövningens utgång beror då på om beviskravet övervä-

gande skäl är uppfyllt. Skulle man i stället anse att latensperioden är för lång, t.ex. vid ryggbesvär, förekommer det att den försäkrade inte anses ha varit utsatt för skadlig inverkan med avseende på de ryggbesvär som visade sig först en viss aktuell dag. I en sådan situation beror utgången på att det strängare beviskravet på hög grad av sannolikhet inte är uppfyllt.

Som ytterligare ett exempel på konsekvenserna av ett arbetsskadebegrepp i två led med två beviskrav har projektgruppen anfört följande som avser fall där en person har varit sjukskriven under lång tid, varefter fråga uppkommer om prövning av livränta från arbetsskadeförsäkringen. Tidigare utgick arbetsskadesjukpenning till den del sjukskrivning inföll efter att samordningstiden hade löpt. Sedan arbetsskadesjukpenningen i princip har slopats utges i motsvarande situation sjukpenning enligt AFL för sjukskrivning fram till dess att frågan om livränta blir aktuell. Enligt äldre lagstiftning prövades frågan om skadlig inverkan i samband med att arbetsskadesjukpenning beviljades, vilket inföll 90 dagar (senare ändrat till 180 dagar) efter det att skadan inträffade. När frågan om livränta senare uppkom, hanterades denna oftast som en sambandsfråga, eftersom frågan om skadlig inverkan redan hade prövats i samband med att arbetsskadesjukpenningen beviljades. Vid tillämpning av dagens regler kommer i motsvarande situation emellertid frågan om skadlig inverkan att normalt prövas först när frågan om livränta aktualiseras, dvs. vid en tidpunkt som kan infalla flera år efter det att skadan inträffade. Det lär då för rätt till livränta ofta krävas att skadlig inverkan föreligger med avseende på skadan vid tidpunkten för prövning av livränta. Prövningen av livränta vid tillämpning av de bestämmelser som gäller innan arbetsskadesjukpenningen slopades begränsades i praktiken till en sambandsfråga. Slopandet av arbetsskadesjukpenningen 1993 innebär således att prövningen av skadlig inverkan har senarelagts. Detta har medfört att det strängare beviskravet för visad skadlighet ibland tillämpas i situationer där man tidigare använde det lindrigare beviskravet för orsakssamband. Det har med andra ord i vissa fall uppkommit en skärpning av beviskraven även vid sidan av 1993 års skärpning av bevisreglerna.

Med ett förenklat regelsystem som medger en helhetsbedömning vid arbetsskadeprövningen skulle, enligt regeringens uppfattning, ovan nämnda problem inte uppkomma. Vidare skulle det med ett enhetligt beviskrav inte längre ha någon betydelse om skada underkänns på grund av bristande skadlighet eller bristande orsakssamband.

Även mot bakgrund av att det i den praktiska tillämpningen visat sig svårt att upprätthålla en separat prövning av de två leden finns det anledning att förenkla regelsystemet.

4.2.4 Regeringens bedömning

Reformeringen av bevisreglerna 1993 har, i förening med den åtstramning i tillämpningen som ansetts ha skett ett par år dessförinnan, medfört en tillämpning av arbetsskadeförsäkringen som enligt vad som anförts i projektgruppens promemoria upplevs som alltför restriktiv. Detta gäller främst muskuloskeletal sjukdomar som drabbar kvinnor i större utsträckning än män.

Regelsystemet med en arbetsskadebedömning i två led med olika beviskrav är som framgått av den tidigare redogörelsen otymplig med hänsyn till att det är frågan om ärenden som i första instans inte handläggs av jurister utan av tjänstemän i försäkringskassorna. För stränga krav på visad skadlig inverkan medför på sikt en risk för en onyanserad och slentrianmässig arbetsskadebedömning.

Om skador som kan vara arbetsrelaterade i stor utsträckning inte godkänns som arbetsskador, kan detta dessutom ha en hämmande effekt på arbetsmiljöarbetet.

Lagrådet har i sitt yttrande ifrågasatt om det med någon säkerhet kan bestämmas hur nuvarande bevisregler närmare inverkat på rättsläget och att därmed oklarhet råder om en viktig utgångspunkt för förslaget att ändra regleringen.

Mot bakgrund av det ovan anförda finns det emellertid enligt regeringens uppfattning, trots vad Lagrådet anført i denna del, skäl för en reformering av beviskraven så att arbetsskadeförsäkringen i större utsträckning än för närvarande får bära kostnaderna för sådana skador som är relaterade till förvärvsarbete.

4.3 Regeringens förslag

4.3.1 Allmänna utgångspunkter

Sedan lång tid har man ansett att en förvärvsarbetande som skadas i sitt arbete bör ha ett starkare skydd än den som skadar sig utanför arbetet. Bakom denna uppfattning låg ursprungligen den bedömningen att den som förvärvsarbetar ofta löper större risk än andra att drabbas av skada. Andra omständigheter som har betydelse i dessa sammanhang är att den anställda i stor utsträckning saknar möjligheter att påverka sina arbetsförhållanden och genom anställningsavtalet tvingas utsätta sig för de särskilda risker som arbetslivet kan innehålla. Syftet med arbetsskadeförsäkringen är att utgöra ett ekonomiskt skydd för den enskilde om denne drabbas av de särskilda skaderisker som är förenade med ett förvärvsarbete.

Däremot bör arbetsskadeförsäkringen inte berättiga till ersättning för skador eller sjukdomstillstånd som den försäkrade skulle ha drabbats av oavsett sitt arbete.

En grundläggande princip för arbetsskadeförsäkringen bör därför vara att den skall utgöra ett reellt skydd vid förekomsten av arbetsrelaterade skador och att den inte skall täcka andra skador. Det är därför av central betydelse att i möjligaste mån upprätthålla en tydlig avgränsning mellan arbetsrelaterade och icke arbetsrelaterade skador. Det måste finnas en rimlig grad av samband mellan en skada och den försäkrades förvärvsarbete. I gengäld bör de förvärvsarbetande kunna utgå från att det finns ett skydd som täcker den extra skaderisk ett förvärvsarbete kan medföra. Arbetsskadeförsäkringen bör vidare vara stabil över tiden och får inte riskera att tappa i tilltro.

Arbetsskadeförsäkringen bör vara utformad på ett sådant sätt att kvinnor allmänt sett inte har sämre förutsättningar än män att få sjukdomsbesvär godkända som arbetsskador. Som framgår av redovisningen ovan i

avsnitt 4.2.2 har kvinnor fått sina anmälda skador godkända som arbets-skador i mindre omfattning än män. Delvis kan detta förklaras av att kvinnor i större utsträckning än män drabbas av svårbedömda sjukdoms-tillstånd (främst s.k. belastningsskador).

I projektgruppens promemoria övervägdes olika metoder för att komma till rätta med denna obalans inom arbetsskadeförsäkringen. En lösning som där diskuterades var att införa olika kriterier eller beviskrav för kvinnor och män. Om en sådan ordning skulle genomföras på ett rättvist och konsekvent sätt, kunde man emellertid enligt projektgruppen knappast bara ha generellt lindrigare kriterier eller beviskrav för kvinnor än för män, eftersom kvinnors och mäns förmåga att tåla påfrestningar kan skilja sig åt i flera olika hänseende. Ett system med differentierade regler för kvinnor och män skulle således bli ganska komplicerat. Det skulle också vara ett steg bort från ett generellt arbetsskadebegrepp, eftersom det för de två könen sannolikt skulle få uppställas skilda kriterier eller beviskrav för olika sjukdomstillstånd. Vidare kunde det enligt projektgruppen även från mera allmänna utgångspunkter ifrågasättas om det vore lämpligt med olika regler för kvinnor och män. Man konstaterade därvidlag att det är endast i undantagsfall som svensk lagstiftning inte har en könsneutral utformning. Projektgruppen kom därför fram till att man inte borde införa olika regler för kvinnor och män. Regeringen delar denna uppfattning.

Arbetsskadeförsäkringen omfattar en försäkrad i s.k. befintligt skick, vilket innebär att hänsyn skall tas till den försäkrades fysiska och psykiska tillstånd och särskilda sårbarhet. I detta ligger också att hänsyn skall tas till att kvinnors och mäns förmåga att tåla påfrestningar i arbetet kan skilja sig åt. Detta har också uttalats i förarbetena till den nuvarande lagstiftningen.

Vidare bör det eftersträvas att få ett enkelt regelsystem som är lätt att tillämpa. Arbetsskadeärendena handläggs i första instans normalt inte av jurister. Bestämmelserna om arbetsskadebegrepp och beviskrav måste enligt regeringens mening anpassas till dessa förhållanden. Regeringens förslag som syftar till en förenkling av arbetsskadebedömningen redovisas i avsnitt 4.3.2.

Inom arbetsskadeförsäkringen gäller sedan tillkomsten av LAF ett generellt arbetsskadebegrepp. Detta innebär att en skada skall anses vara en arbetsskada om den har uppkommit till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. Införandet av det generella arbetsskadebegreppet innebar en förändring i förhållande till vad som tidigare hade gällt enligt YFL. I denna lag med tillhörande kungörelse angavs särskilt vilka skadliga faktorer i arbetsmiljön och därav följande sjukdomar som försäkringsskyddet omfattade.

Avgörande för vilka skador och sjukdomar som kan berättiga till ersättning från arbetsskadeförsäkringen är tveklöst arbetsskadebegreppets konstruktion. Det generella arbetsskadebegreppet har enligt regeringens uppfattning stora fördelar jämfört med ett statistiskt arbetsskadebegrepp liknande det som användes i YFL.

Samhället undergår stora och snabba förändringar. Detta gäller inte minst inom arbetslivet där arbetsuppgifter tillkommer och försvinner. Även arbetsformerna förändras med ökade inslag av korttids- och projektanställningar. Det blir således allt vanligare att en person har flera

olika anställningar efter varandra eller samtidigt, vilket naturligtvis kan försvåra en arbetsskadebedömning.

Med den snabba tekniska utvecklingen kommer nya tekniska hjälpmedel. Forskning pågår om olika tekniska apparaters eventuella skadlighet. I åtskilliga fall pågår debatt, även bland forskare, om vissa apparater kan påverka hälsan hos deras användare. Nya sjukdomsliknande tillstånd av såväl psykisk som fysisk natur konstateras. Andra sjukdomsliknande tillstånd försvinner på grund av att arbetsuppgifter försvinner.

Enligt regeringens mening bör det generella arbetsskadebegreppet behållas inom arbetsskadeförsäkringen för att det skall vara lätt att fånga upp förändringar inom bl.a. medicinsk och teknisk utveckling. Ett generellt skadebegrepp är också mer ändamålsenligt om arbetsskadeförsäkringen skall utgöra ett incitament till det skadeförebyggande arbetet.

Däremot är det angeläget att metoden med ett generellt arbetsskadebegrepp kombineras med centrala rekommendationer eller vägledningar om olika arbetssjukdomar som kan tjäna som hjälpmedel vid den praktiska tillämpningen. Sådana instrument bör verksamt kunna bidra till en mer enhetlig tillämpning av LAF. I avsnitt 11 gör regeringen den bedömningen att en särskild utredare bör ges i uppdrag att ge förslag till utformningen av en mer koncentrerad organisation för arbetsskadehandläggningen samt uppbyggnaden av en kunskapsbank.

4.3.2 En helhetsbedömning med ett enhetligt beviskrav vid arbetsskadeprövningen

Regeringens förslag: Den nuvarande uppdelningen av arbetsskadeprövningen i två led, skadlighetsbedömning och sambandsbedömning, ersätts med att prövningen av om det föreligger en arbetsskada görs enligt en helhetsbedömning. Vid denna helhetsbedömning skall nuvarande bestämning av begreppet arbetsskada kvarstå och en bevisregel tillämpas som innebär att en skada skall anses ha uppkommit av olycksfall eller annan skadlig inverkan om övervägande skäl talar för det.

Promemorians förslag: Överensstämmer i princip med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget om en prövning i ett led, vilket anses innebära en förenkling med avseende på tillämpningen. *Riksförsäkringsverket* förordar dock att prövningen av arbetsskada i två steg behålls. Även det i promemorian föreslagna enhetliga beviskravet tillstyrks av flertalet remissinstanser. *Arbetsgivarverket*, *Svenskt Näringsliv* och *Försäkringsmedicinska sällskapet* avstyrker dock ett införande av nya beviskrav i arbetsskadeförsäkringen. *Kammarrätten i Göteborg* anser att en uppmjukning av beviskravet kommer att göra tillämpningen mer komplicerad.

Skälen för regeringens förslag: Som redovisats i avsnitt 4.2.3 har den nuvarande regleringen av arbetsskadebedömningen i två led med olika beviskrav i de bägge leden visat sig svår att tillämpa, i synnerhet efter 1993 års förändringar. Det har framkommit att en sammanblandning av de båda leden förekommer vid arbetsskadeprövningar vilket kan få till följd att en skada bedöms med högre krav på bevisning än avsett. Vidare

anses det att det vid tillämpningen av nuvarande regler förekommer oklarheter om i vilken utsträckning den försäkrades individuella förutsättningar skall beaktas i de bägge leden. Mot bakgrund av de oklarheter som nuvarande bestämmelser ger upphov till finns det enligt regeringens uppfattning starka skäl att förenkla bestämmelserna.

Projektgruppen föreslog i sin promemoria att de två leden vid arbets-skadebedömningen skulle slås samman till en enda bestämmelse genom vilken arbetsskadeprövningen skulle grundas på en helhetsbedömning. Projektgruppens förslag till en sådan bestämmelse innehöll en bevisregel som motsvarade den som nu anges för sambandsbedömningen i 2 kap. 2 §. Vidare föreslogs att vissa omständigheter som skulle beaktas vid en prövning enligt bestämmelsen skulle anges särskilt i lagtexten.

I likhet med projektgruppen anser regeringen att den nuvarande ordningen med bedömningen av arbetsskada i två led bör frångås till förmån för en helhetsbedömning. Vid denna helhetsbedömning bör det generella arbetsskadebegreppet utgöra grunden för vad som skall anses vara en arbetsskada. Av de skäl Lagrådet anfört i sitt yttrande bör nuvarande bestämning av begreppet arbetsskada behållas. Detta innebär att med arbetsskada förstås skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet.

Liksom för nuvarande bedömningsregler bör det i den föreslagna regleringen anges vilket beviskrav som måste vara uppfyllt för att en arbetsskada skall anses föreligga. Som nämnts innehåller nuvarande bestämmelser dels ett krav på bevisningens styrka när det gäller att bedöma en faktors skadlighet med avseende på den ifrågavarande skadan, dels en bevisregel vid bedömningen av sambandet mellan den skadliga inverkan och den skada den försäkrade ådragit sig. Den förstnämnda bevisstyrkan anges i lagen som hög grad av sannolikhet. Bevisregeln i det andra ledet innebär att övervägande skäl måste tala för ifrågavarande samband.

Nuvarande krav på att en arbetsmiljöfaktor måste med hög grad av sannolikhet kunna ge upphov till en skada medför en risk för att arbetsskadebegreppet i realiteten kommer att bli statiskt då det kan uppfattas som ett krav på full medicinsk vetenskaplig bevisning för en faktors skadlighet. Det bör därför enligt regeringens mening göras en viss uppmjukning i kraven på visad skadlighet. Härigenom torde säkerställas att arbetsskedeförsäkringen kan tillämpas på ett sådant sätt att försäkrings-skyddet kommer att fortlöpande anpassas till såväl utvecklingen inom arbetslivet som de nya kunskaper som efter hand vinnas om sambandet mellan olika sjukdomar och arbetsmiljöfaktorer.

När nuvarande bevisregel för samband i arbetsskadebedömningen infördes 1993 gjordes i prop. 1992/93:30 en jämförelse med den bevisregel för orsakssamband som hade införts i miljöskadelagen (sistnämnda bevisregel har oförändrad överförs till 32 kap. 3 § Miljöbalken). Enligt den regeln skall en skada anses ha orsakats genom viss störande verksamhet på en fastighet om det med hänsyn till vissa angivna omständigheter föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband. En sådan bevisregel ansågs enligt uttalandena i förarbetena till miljöskadelagen (prop. 1985/86:83) motsvara den bevisregel Högsta domstolen använt i några fall om miljöskador och produktskador, när olika av varandra oberoende sakförhållanden var för sig hade framstått som tänkbar skadeorsak. Beträffande förslaget till bevisregel inom arbetsskedeförsäkringen

anförde föredragande statsrådet att även om bevisregeln i miljöskadelagen kunde anses ha samma innebörd som den föreslagna bevisregeln i LAF, fanns det skäl att så länge arbetsskadeförsäkringen var en socialförsäkring utforma bevisregeln så att den anslöt till för socialförsäkringen kända begrepp. Därför valdes här begreppet övervägande skäl.

Enligt regeringens bedömning bör det införas ett enhetligt beviskrav för hela arbetsskadeprövningen som sådan. En lämplig avvägning är att lägga beviskravet så att det sammanfaller med vad som i dag gäller för sambandsbedömningen. Detta innebär att det kommer att krävas att övervägande skäl talar för att en skada har uppkommit till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet för att den skall anses vara en arbetsskada.

För att en skada över huvud taget skall kunna anses ha uppkommit till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet måste det dock i sig framstå som sannolikt att så är fallet. Det räcker således inte med att bevisningen i ett arbetsskadeärende väger över för att skadan kan antas ha haft sådan uppkomst för att en arbetsskada skall anses föreligga. Den föreslagna bevisregeln innebär då att om det i ett arbetsskadeärende finns skäl som talar både för och emot att en skada har uppkommit till följd av skadlig inverkan så måste det för bifall framstå som mer sannolikt att skadan har uppkommit till följd av denna inverkan än att den inte har gjort det.

En given utgångspunkt för en arbetsskadeprövning som inte avser olycksfall är frågan om det i den försäkrades arbetsmiljö funnits någon faktor som kunnat ge upphov till den skada han eller hon har. Detta aktualiserar frågan om vilka anspråk som bör ställas på att det finns vetenskapligt stöd för de bedömningar som görs i arbetsskadeärenden när det gäller medicinska frågor. Lagrådet har i denna del velat understryka att lagtillämpningen, om den inte skall präglas av alltför stor skönsmässighet, genomgående bör bygga på i vad mån vetenskapligt väl grundade kunskaper förekommer på det område som berörs.

Regeringen, som delar denna uppfattning, vill i övrigt framhålla följande. Det skall som nämnts finnas en vetenskapligt förankrad medicinsk grund för bedömningen om skadlighet i arbetet. Det bör dock inte krävas "full vetenskaplig bevisning" för att så är fallet. Syftet med lättnaden i beviskraven är att även skador som på goda medicinska grunder kan antas ha sitt ursprung i faktorer i arbetsmiljön skall kunna omfattas av arbetsskadeförsäkringen. Resultat eller rön från omstridda eller allmänt ifrågasatta medicinska studier kan normalt inte anses med tillräcklig styrka visa att en arbetsmiljöfaktor är skadlig i arbetsskadeförsäkringens mening. En väl utbredd uppfattning bland läkare som har relevanta specialistkunskaper bör däremot kunna läggas till grund för att sådan skadlighet föreligger, även om det inte finns fullständig enighet inom läkarkåren som helhet. Förekommer det att läkarna i ett ärende redovisat olika uppfattning får deras yttranden vägas mot varandra. Därvid finns det anledning att väga in vilket underlag läkarna har haft tillgång till vid bedömningen av det enskilda fallet.

I sammanhanget bör framhållas att ett utlåtande av en läkare i en medicinsk fråga endast är ett hjälpmedel vid försäkringskassans prövning av ett arbetsskadeärende och att det ankommer på försäkringskassan att göra en självständig prövning. Det bör även nämnas att kunskaper kan, bero-

ende på omständigheterna i det enskilda fallet, behöva inhämtas även från vetenskaper vid sidan av den medicinska.

Prövning av om det föreligger arbetsskada är inte beroende enbart av läkarnas bedömning. Utöver den medicinska bedömningen skall det nämligen även göras en försäkringsmässig bedömning, som skall grundas på den samlade utredningen i ärendet. Därvid skall betydelse tillmätas även den arbetsplatsundersökning som skall ha gjorts. Det är försäkringskassans skyldighet att tillse att det i ett ärende om prövning av arbetsskada finns en godtagbar redovisning av en företagen arbetsplatsundersökning. Försäkringskassan bör i ärenden där det är särskilt angeläget remittera frågan om arbetsplatsundersökning till en specialist på området.

Till grund för prövningen av ett arbetsskadeärende kommer, som föreslås i avsnitt 5.2, ligga den försäkrades ansökan om ersättning. Uppgifterna i denna ansökan kommer givetvis också att utgöra ett underlag för försäkringskassans bedömning.

Lagrådet har i sitt yttrande uttalat att den föreslagna ordningen ger de tillämpande organen något ökat bedömningsutrymme och att det därmed också, vid jämförelse med nuläget, kan finnas risk för minskad enhetlighet i rättstillämpningen.

Sett isolerat kan det givetvis förhålla sig så som Lagrådet angett. Frågan om enhetlighet i rättstillämpningen vad gäller arbetsskadebedömningar innehåller emellertid fler aspekter än så. Som tidigare redovisats i avsnitt 4.2.3 anses nuvarande regelsystem med olika beviskrav för skadlighet och samband i flera avseenden vara svårt att tillämpa, i synnerhet efter 1993 års förändringar. Det förefaller som om de olika beviskraven riskerar att sammanblandas med följderna att en mer restriktiv bedömning sker i försäkringskassorna än vad som är avsett. Dessa förhållanden har även påtalats av flera remissinstanser. En bidragande orsak till osäkerheten i regeltillämpningen kan vara att det ännu efter de åtta år som de nuvarande bevisreglerna varit i kraft inte har getts stadga åt praxis genom vägledande avgöranden från högsta instans. Med den föreslagna regleringen som innebär en sammanhållen bedömning och ett enhetligt beviskrav anser regeringen att den otrygghet som de nuvarande reglerna förorsakar vad gäller en försäkrads möjlighet att få sin skada bedömd som en arbetsskada till stor del kan undanröjas. Härtill kommer att regeringen i andra delar av denna proposition föreslår åtgärder som syftar just till att arbetsskadebedömningarna skall bli mer enhetliga. Sammantaget finner regeringen att den föreslagna regleringen innebär klara förbättringar i förhållande till nuvarande system både vad avser rättssäkerhet för den enskilde försäkrade och effektiviteten i hanteringen av arbetsskadeärenden.

4.3.3 Omständigheter som särskilt bör beaktas vid prövningen

I det lagförslag projektgruppen lämnade i sin promemoria och i det lagförslag som lagrådsremissen innehöll angavs i ett andra stycke till den i det föregående avsnittet föreslagna bestämmelsen att det vid en bedömning av om en arbetsskada förelåg särskilt skulle beaktas fyra angivna

omständigheter. Dessa omständigheter som inte avsågs ha någon inbördes rangordning skulle enligt lagrådsremissens förslag vara:

1. om det i den försäkrades arbetsmiljö har funnits någon faktor som kan ge upphov till en sådan skada som han eller hon har,
2. hur länge, hur ofta och hur intensivt den försäkrade har varit utsatt för skadlig inverkan i arbetet,
3. om den försäkrade med hänsyn till sitt fysiska och psykiska tillstånd har varit sårbar för den skadliga inverkan, samt
4. om och i vilken mån den försäkrade utom arbetet har varit utsatt för skadliga faktorer som kan ge upphov till en sådan skada som han eller hon har.

Projektgruppens lagförslag överensstämde i denna del i princip med lagrådsremissens förutom att där föreslogs att den första omständigheten som skulle beaktas vid bedömningen av om det föreligger en arbetsskada skulle vara om det i den försäkrades arbetsmiljö har förekommit en faktor som *enligt vetenskap och beprövad erfarenhet* kan ge upphov till en sådan skada som han eller hon har. Förslaget mötte i denna del stark remisskritik från framför allt instanser med medicinsk kompetens. Uttrycket enligt vetenskap och beprövad erfarenhet var enligt kritiken alltför vagt och var ägnat att leda till en större osäkerhet vid bedömningar av medicinska underlag då det kunde ge intrycket av att något annat än vetenskapligt förankrade uppfattningar i frågor med medicinska orsaksamband skulle kunna accepteras. De krav som bör ställas på medicinska underlag vid en arbetsskadeprövning har behandlats i avsnitt 4.3.2.

Lagrådet har förordat att den reglering med fyra i lagtexten angivna omständigheter som särskilt skall beaktas vid arbetsskadebedömningen utgår. Enligt Lagrådets uppfattning är en sådan reglering behäftad med sådana svagheter i lagtekniskt avseende att den inte bör godtas. Behovet av ifrågavarande reglering måste vidare enligt Lagrådet anses starkt begränsat.

Lagrådets kritik mot att ange de nämnda punkterna i lagtexten går bland annat ut på att dessa avser förhållanden som tämligen självklart kan aktualiseras och i förekommande fall också lär göra det vid en konkret arbetsskadeprövning. Lagrådet har särskilt påpekat beträffande punkterna 2 och 4 att det inte är troligt att de skulle vara behövliga för att klargöra hur prövningen enligt den föreslagna bestämmelsens första stycke skall ske. Regeringen, som redan i lagrådsremissen framhöll att det i lagtexten angivna punkterna inte avsåg att tillföra något nytt i förhållande till nuvarande praxis, kan dela denna bedömning.

Beträffande punkten 1 har Lagrådet angett att bestämmelsen endast uttrycker en given utgångspunkt för varje arbetsskadeprövning, i vart fall om den avser annat än olycksfall och är mera komplicerad. Lagrådet har vidare pekat på problemet att punkten motivledes i lagrådsremissen ansetts inrymma ett beviskrav utan att så uttryckligen angetts i bestämmelsen.

Som Lagrådet konstaterat i sitt yttrande innebär det i det föregående avsnittet föreslagna beviskravet vid prövning av arbetsskador att detta ligger på en nivå motsvarande den som vid tillämpning av lagstiftningen före 1993 enligt utbildad praxis gällde när frågan om skadlig inverkan prövades. När det gäller frågan om värdet av denna äldre praxis måste enligt regeringens mening ställningstaganden ur denna praxis granskas

med stor noggrannhet och användas med urskillning om de åberopas till stöd för bedömningar på grundval av nya regler. En del av dessa äldre avgöranden bör å andra sidan, som Lagrådet anfört, även med beaktande av att det i vissa hänseenden har gjorts mediciskt-vetenskapliga framsteg, inte anses försumbara när vägledning söks för bedömningar som skall göras på likartad legal grund som förr.

Ett alternativ till den föreslagna punkten 1 skulle kunna vara att den behålls som en separat regel och tillförs ett uttryckligt beviskrav. Som Lagrådet framfört skulle man emellertid då inte uppnå avsedd frigörelse från hittillsvarande prövning i två led.

Vad gäller behovet av de nu aktuella punkterna kan det enligt Lagrådet finnas visst fog för den i punkt 3 om beaktande av den försäkrades eventuella särskilda sårbarhet för skadlig inverkan. Detta skulle enligt Lagrådet i så fall kunna motiveras med hänsyn till den oklarhet som tidigare har funnits i frågan om vilket genomslag som bör ges – särskilt beträffande skadlig inverkan – åt principen om att en person är försäkrad i ”befintligt skick”. I annan riktning talar enligt Lagrådet att behovet bör minska när prövningen företas samlat i ett led enligt förslaget.

Regeringen har tidigare konstaterat (avsnitt 4.3.1) att en person liksom hittills bör vara försäkrad i så kallat befintligt skick. I detta ligger att arbetsskadeprövningen alltid bör göras med beaktande av till exempel den försäkrades kön, ålder och sjukdomsanlag. Dessa individuella förhållanden skall således beaktas även såvitt gäller frågan om en viss faktor i den försäkrades arbete kan ge upphov till en sådan skada som den försäkrade har. Det väsentliga är nämligen om den aktuella faktorn kan ge upphov till skada hos just den försäkrade. Därefter är det lika viktigt att fråga sig om skadan har påverkats eller förvärrats av sådana individuella omständigheter. Emellertid finns det en gräns för hur långt principen kan hävdas i dessa fall. Faktorer i arbetet som rent allmänt inte kan anses som skadliga bör inte heller för en extremt känslig person kunna anses utgöra skadlig inverkan. Detta får dock inte leda till att en sällsynt skada automatiskt leder till att en person klassas som extremt känslig.

Mot bakgrund av Lagrådets uppfattning att en reglering av vilka omständigheter som särskilt skall beaktas vid arbetsskadeprövningar har så starka lagtekniska svagheter att den inte bör godtas och med beaktande av att angivandet av dessa omständigheter i lagtexten inte avsett att utgöra annat än hjälpregler baserade på nuvarande praxis, anser regeringen att någon sådan reglering inte bör ske.

4.3.4 Skador av psykisk eller psykosomatisk natur

Regeringens förslag: Lagens undantag från arbetsskadebegreppet vad avser psykiska eller psykosomatiska sjukdomar skall inte längre omfatta arbetstvister i form av rättsliga tvister.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens i den nu föreslagna delen. Promemorian innehöll även ett förslag om att ifrågavarande undantagsbestämmelse skulle innehålla en bevisregel.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller kommenterar inte förslaget. *Riksförsäkringsverket, Arbetsgivarverket,*

Sveriges akademikers centralorganisation avstyrker förslaget. *Arbetsmiljöverket* anser att samtliga undantagssituationer i lagen bör utgå.

Skälen för regeringens förslag: Av projektgruppens i promemorian redovisade enkät om tillämpningen av 1993 års bevisregel som tillställts läkare framgår att många läkare som svarat anser att arbetsskadeförsäkringslagstiftningen täcker psykiska och psykosomatiska skador i alltför begränsad utsträckning. Flera förklaringar kan finnas till detta. Ord står ofta mot ord i utredningar i fråga om psykiska och psykosomatiska skador är orsakade av arbete eller inte. Det är vidare inte alltid som det finns något på vetenskap eller erfarenhet baserat belegg för att en viss faktor i arbetsmiljön kan orsaka den aktuella psykiska eller psykosomatiska skadan.

Det generella arbetsskadebegreppet omfattar också skador av psykisk och psykosomatisk natur. När arbetsskadeförsäkringen infördes angavs i förarbetena i anslutning till 2 kap. 1 § LAF bl.a. följande om psykiska och psykosomatiska skador (prop. 1975/76:197). Som arbetsskada skulle inte anses en skada av psykisk eller psykosomatisk natur som var en följd av företagsnedläggelse, en arbetstvist, bristande uppskattning av den försäkrades arbetsinsatser, vantrivsel med arbetsuppgifter eller arbetskamrater eller därmed jämförliga förhållanden. På inrådan av Lagrådet kom undantagen uttryckligen att anges i lagtexten i samband med lagändringen 1993 (prop. 1992/93:20). Arbetsskadeutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1998:37 s. 130 ff.) ett tillägg i 2 kap. 1 § LAF som syftade till att ovanstående undantagsbestämmelse inte skulle gälla om skadan hade sitt ursprung i trakasserier eller andra kränkningar av den försäkrade eller i andra liknande, påtagliga brister i arbetsmiljön. Tillägget skulle utgöra en kodifiering av vad som annars ändå gällde. Utredningen konstaterade att Försäkringsöverdomstolen på sin tid mycket konsekvent hävdade att trakasserier och mobbning är en typ av skadlig inverkan som inte faller under undantagen. Något belegg för att det skett någon ändring i senare domstolspraxis kunde utredningen inte finna. Motivet till arbetsskadeutredningens förslag var att det framförts kritik av innebörd att försäkringskassorna använder undantagsbestämmelser slentrianmässigt och tolkar in även fall av mobbning och utfrysning. Remisskritiken var blandad, flera viktiga remissinstanser avstyrkte förslaget av lagtekniska skäl.

Det generella arbetsskadebegreppet bör enligt regeringens mening alltså även inbegripa psykiska och psykosomatiska sjukdomar. Som Arbetsskadeutredningen konstaterade kan sådana sjukdomar betraktas som arbetsskada även när det uppkommit till följd av trakasserier och mobbning i enlighet med den rättspraxis som gäller på området.

Projektgruppens lagförslag innehöll en bevisregel för tillämpningen av undantagsbestämmelsen som innebar att det skulle krävas övervägande skäl för att tillämpa undantaget. Avsikten med denna reglering var att begränsa tillämpningsområdet för undantagen från arbetsskadebegreppet i nu berört avseende. Även lagförslaget i lagrådsremissen innehöll en motsvarande bestämmelse.

Lagrådet har emellertid ifrågasatt om resultatet av tillägget i bestämmelsen blir den avsedda. Lagrådet har i detta avseende anfört att för tillämpningen av undantagsregeln i nuvarande lydelse torde – i avsaknad av någon till undantaget kopplad bevisregel – krävas att det av utred-

ningen i det särskilda fallet framgår att den psykiska eller psykosomatiska skadan orsakats av något sådant förhållande som nämns i bestämmelsen, dvs. det förutsätts att ett förhållande som leder till undantag i princip skall vara styrkt. Om det i lagrådsremissen föreslagna tillägget infogas får det således enligt Lagrådet anses som en lättnad i lagens krav för att tillämpa undantaget och därmed en utvidgning av undantagets tillämpningsområde. Mot denna bakgrund har Lagrådet avstyrkt att tillägget införs.

Regeringen som delar lagrådets uppfattning föreslår därför ingen ändring i denna del.

Härutöver bör i bestämmelsen inte längre göras ett uttryckligt undantag för arbetstvist i rättslig mening, eftersom en person som har en arbetsrelaterad psykisk skada inte skall behöva avstå från att hävda sina anspråk rättsligt gentemot arbetsgivaren. Tvister på arbetet som inte faller in under begreppet arbetstvist i rättslig bemärkelse torde dock alltjämt täckas av bestämmelsens lydelse.

4.3.5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De nya bestämmelserna skall träda i kraft den 1 juli 2002. Äldre bestämmelser skall fortsätta att gälla för arbetsskador som har inträffat före den dagen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Förslaget har endast kommenterats av ett fåtal remissinstanser, varav *Landstingsförbundet* och *Svenska Kommunförbundet* tillstyrker detsamma. *Kammarrätten i Göteborg* och *Svenskt Näringsliv* anser att bestämmelserna inte behöver träda i kraft innan nödvändiga organisationsförändringar har genomförts. *Riksförsäkringsverket* och *Försäkringskasseförbundet* anser att de nya bestämmelserna av administrativa skäl bör träda ikraft tidigast 2003. *Tjänstemännens Centralorganisation* och *Handikappförbundens Samarbetsorgan* föreslår alternativa ikraftträdandebestämmelser.

Skälen för regeringens förslag: Vid ändring av materiella bestämmelser tillämpas vanligen den ordningen att äldre bestämmelser skall fortsätta att gälla för förhållanden som har inträffat före ikraftträdandet. Överfört på arbetsskadeförsäkringen innebär det att arbetsskador som har inträffat före ikraftträdandet skall bedömas enligt de regler som gällde då. Ett annat alternativ vore att låta de äldre bestämmelserna fortsätta att gälla endast beträffande ersättning för tid före ikraftträdandet. Inte minst av kostnadsskäl bör dock vid införandet av de nya bevisreglerna tillämpas den ordningen att äldre bestämmelser skall fortsätta att gälla för skador som har inträffat före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna. Det skulle dessutom medföra betydande administrativa problem om försäkringskassorna skulle behöva göra omprövning av skador som har inträffat under flera år före ikraftträdandet.

Med den föreslagna ikraftträdanderegleringen kommer fall som skall prövas enligt de nya bestämmelserna sannolikt inte inkomma till försäkringskassorna i någon nämnvärd utsträckning förrän tidigast under 2003. De synpunkter som vissa remissinstanser och även Lagrådet gett uttryck

för vad gäller behovet av att de nya reglerna bör träda i kraft först i samband med erforderliga administrativa bestämmelser väger därför enligt regeringens uppfattning inte tillräckligt tungt för att skjuta upp en angelägen reformering av arbetsskadeförsäkringen.

5 Tidpunkt för prövning och beviljande

5.1 Inledning

Frågan om den tidpunkt när arbetsskadeärenden skall prövas och ersättning utges har berörts på olika sätt i remissvar och andra inlagor. Det kan därför finnas anledning att behandla problemen kring dessa frågeställningar.

Sedan arbetsskadesjukpenningen i princip avskaffades 1993 prövas inte en anmälan om arbetsskada förrän

- förtidspension/sjukbidrag beviljas,
- arbetslivsinriktad rehabilitering i form av utbildning skall påbörjas och övriga förutsättningar för rätt till livränta är uppfyllda,
- den försäkrades arbetstid reduceras eller
- den försäkrade omplaceras eller byter arbete och får en sänkt inkomst.

Förtidspension/sjukbidrag kan beviljas när arbetsförmågan är nedsatt varaktigt eller för avsevärd tid. Arbetsskadelivränta kan beviljas först sedan den sjukdom som har förorsakats av skadan har upphört, om arbetsförmågan fortfarande är nedsatt.

Detta innebär att det inte finns någon bestämd tidpunkt när arbetsskadelivränta skall prövas. Tidpunkten för prövning är beroende av vad som händer under sjukskrivningsperioden. Om den försäkrade inte påbörjar någon arbetslivsinriktad rehabilitering, utan är sjukskriven fram till det att sjukpenningen byts ut mot förtidspension/sjukbidrag, dröjer det som regel minst ett år, och oftast mycket längre, innan arbetsskadeprövningen görs.

Den som anmäler en arbetsskada men som, ibland efter medicinsk behandling, kan återgå i arbete med oförändrad inkomst får aldrig sin anmälan prövad som ett livränteärende. Den som efter ett års sjukskrivning inte har återgått i förvärvsarbete skall normalt delta i en rehabiliteringsåtgärd. Om rehabilitering inte är aktuell bör den försäkrade ha beviljats eller vara aktuell för prövning av rätt till förtidspension/sjukbidrag.

Detta innebär att när en arbetsskada är anmäld, och den försäkrade inte kan återgå i arbete, bör det i normalfallet göras en prövning av rätten till livränta efter som längst ett år. Verkligheten är dock att det ofta tar mycket längre tid innan frågan prövas. Anledningen är att rehabilitering eller förtidspensionsprövning oftast blir aktuell betydligt senare. Det kan bero på att

- försäkringskassan brister i sitt samordningsansvar och inte utreder rehabiliteringsbehov tidigt i sjukfallet,
- försäkringskassan har långa handläggningstider för pensionsprövningar,

- sjukvården har långa väntetider för medicinska behandlingar och bedömningar eller
- regelsystemet är otydligt.

Att sjukskrivningsperioden blir lång kan bero på en kombination av nu nämnda faktorer, men det finns givetvis också fall där det inte går att påverka att det tar lång tid innan det är möjligt att avgöra om en person kan återgå i sitt tidigare eller likvärdigt arbete. Detta är fallet när personen inte är medicinskt färdigutredd, dvs. när det inte går att ta ställning till om det är aktuellt med återgång i arbete, rehabilitering, sjukbidrag eller förtidspension. Det behöver varken bero på brister inom sjukvården eller hos försäkringskassan. Medicinska utredningar och behandlingar kan pågå under en längre tid utan att det går att uttala sig om vart de leder förrän de har avslutats.

En annan orsak till att prövningen av rätten till arbetsskadeersättning ibland dröjer alltför länge eller helt uteblir kan bero på otydliga regler i lagen om arbetsskadeförsäkring, LAF, något som Riksförsäkringsverket, RFV, påtalat i rapporten Arbetsskadeförsäkringen – ändamål och funktion, RFV anser 2001:3. Regeringen kommer därför att föreslå vissa förändringar med syfte att undanröja dessa brister. Regeringen anser att ett förtydligande av reglerna i LAF ökar förutsättningarna för den som har anmält en arbetsskada att få denna prövad inom ett år.

Att pröva arbetsskadeärenden tidigare, i syfte att ge arbetsskadeersättning som motsvarar 100 procent av inkomsten redan under sjukpenningtid – arbetsskadesjukpenning, skulle medföra ökade försäkringskostnader. Ersättning vid sjukdom utges med i princip 80 procent av inkomsten. För stora delar av arbetsmarknaden gäller därutöver att ersättning motsvarande ytterligare tio procent av inkomsten utbetalas med stöd av avtalsförsäkringar upp till ett års sjukskrivning. Ersättningen uppgår därmed till 90 procent av inkomsten och motsvarar således inte fullt ut den ersättningsnivå som arbetsskadesjukpenningen medförde.

Förutom ökade försäkringskostnader skulle återinförandet av arbetsskadesjukpenning även medföra en väsentligt ökad administration. Arbetsskador skulle då komma att prövas oavsett om skadan blir bestående eller inte. Arbetsskadeärenden ställer höga krav på utredning och bedömning och är därför resurskrävande. Det är svårt att bedöma hur många nya ärenden som skulle tillkomma om arbetsskadesjukpenning infördes. Det skulle uppskattningsvis kunna innebära cirka 75 000 nya ärenden per år. Som jämförelse kan nämnas att styckekostnaden för en fullständig livränteprövning för närvarande uppgår till cirka 11 500 kronor.

Om arbetsskadesjukpenning infördes skulle det dessutom i många fall innebära att ersättningen skulle komma att betalas ut retroaktivt. Därmed måste arbetsskadesjukpenningen samordnas med redan utbetald sjukpenning. Detta skulle kräva förhållandevis omfattande beräkningar i varje enskilt fall, eftersom underlaget för den sjukpenninggrundande inkomsten numera är olika för sjukpenning respektive arbetsskadeersättning. Försäkringskassorna är redan hårt belastade med ärenden rörande sjukpenning. De långa sjukskrivningarna fortsätter att öka och för vissa åldersgrupper ökar även de kortare sjukskrivningarna. Ytterligare kostnader för sjukperioden i form av ersättning eller administrativa kostnader är inte försvarbara med hänsyn till utvecklingen inom området.

En annan aspekt av tidigare prövning av arbetsskador är att prövningen skall göras för att den försäkrade skall få bekräftat att sjukdomen/skadan har orsakats av arbetet utan att rätt till ersättning prövas. Före 1993, när arbetsskadesjukpenning fortfarande utgavs, fanns en samordningstid för ersättning enligt lagen om allmän försäkring, AFL och LAF. Samordningstiden innebar att under de första 180 dagarna i ett skadefall utgavs sjukpenning enligt AFL. Därefter prövades rätten till arbetsskadesjukpenning enligt LAF. Även vid tidig prövning av arbetsskadeärenden, enbart för att fastställa orsak till skadan, skulle det vara nödvändigt att ha en relativt lång samordningstid. I annat fall skulle försäkringskassorna få ett ohanterligt stort antal ärenden att pröva. Den samordningstid som gällde före 1993 skulle kunna vara en modell för samordningstid även vid prövning för att fastställa skadeorsak. En prövning efter exempelvis 180 dagars sjukskrivning kan dock i vissa fall motverka återgång i arbete. Det kan då finnas ett intresse hos den enskilde som har anmält arbetsskada att sjukfallet varar minst 180 dagar. Han eller hon skulle då kunna få sin arbetsskada prövad. Mot en sådan ordning talar också att det finns skador som inte är möjliga att bedöma medicinskt så tidigt som efter 180 dagar.

Det måste också understrykas att en prövning vid en fast tidpunkt endast skulle avse ett ställningstagande till arbetsskadan vid denna tidpunkt. Om försäkringskassan beslutar att godkänna arbetsskadan efter 180 dagar, skulle ställningstagandet endast avse förhållandet vid 180:de dagen. Om den försäkrade sedan begär livränta på grund av att han eller hon vid en senare tidpunkt skall beviljas förtidspension, måste det göras en ny fullständig sakprövning av rätten till livränta. Prövningen skulle då avse förhållandet vid den tidpunkt som förtidspensionen beviljas. Situationen blir motsvarande om man tidigt beslutar om tidsbegränsad ersättning, t.ex. arbetsskadesjukpenning, innan skadans långsiktiga effekter egentligen kan bedömas, för att senare ta ställning till livränta för den bestående nedsättningen av förvärvsförmågan. Det är inte ovanligt, till exempel vid de s.k. försämringstillstånden, att det finns en skadlig inverkan och ett samband under en viss tid, men att den *bestående* nedsättningen inte bedöms bero på skadliga faktorer i arbetet utan på grundsjukdomen. Detta kan innebära att en försäkrad får beslut om godkänd arbetsskada vid en specifik tidpunkt. Detta beslut kan av den försäkrade uppfattas som ett bindande beslut för framtiden med en självklar rätt till livränta. Ett senare beslut om att rätt till livränta inte föreligger med motiveringen att den *bestående* nedsättningen inte är en följd av arbetsskadan, dvs. att samband inte längre föreligger, kommer självfallet att uppfattas som negativt och är mycket svårt att förklara för den enskilde.

En tidigareläggning av arbetsskadeprövningen för att bekräfta samband mellan skadan och arbetet vid en viss tidpunkt medför förhållandevis höga administrationskostnader. Hur många ärenden som skulle komma att bedömas är svårt att uppskatta.

En sammantagen bedömning av värdet för den enskilde att få ett beslut från försäkringskassan om skadeorsak, satt i relation till de negativa effekter ett sådant system medför, är att en återgång till en ordning liknande den som gällde före 1993 inte är motiverad. Trots detta är regeringens ambition att arbetsskadeärenden skall handläggas tidigare än vad som i många fall nu sker. Regeringen anser att de föreslagna lagändring-

arna som behandlas i avsnitt 5.2 och 5.3, tillsammans med en väsentlig omläggning av administrationen, kommer att leda till en tidigare bedömning av arbetsskadeärenden.

Ett alternativ till fast prövningstidpunkt, i den mening som behandlats i detta avsnitt, skulle kunna vara det som föreslagits av utredningen Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet (HpH). I sin delrapport den 26 juni 2001 har HpH presenterat huvuddragen till ett förslag om att sjukpenningrätten skall prövas särskilt efter ett års sjukskrivning. Tanken är att sjukpenning endast i undantagsfall skall lämnas för längre tid än 365 dagar i en sjukperiod. Försäkringskassan skall vid prövningen förvissa sig om att aktiv rehabilitering planeras eller pågår i de fall där inte en medicinskt motiverad sjukskrivning är uttryckligen den mest adekvata och för patienten bästa behandlingsmetoden. Vid en sådan prövning som HpH har skisserat kan det vara naturligt att också ta ställning till den försäkrades krav på ersättning från arbetsskadeförsäkringen. En fördel med det skisserade förslaget är att alla försäkrade som varit sjukskrivna under lång tid behandlas lika, eftersom en prövning avses göras oavsett orsaken till sjukskrivningen. Utredningsförslaget är dock inte tillräckligt genomarbetat för att kunna ligga till grund för lagstiftning nu. Regeringen förutsätter att ett mer i detalj utarbetat förslag presenteras i HpH:s slutbetänkande i januari 2002. I avvaktan på detta och på den efterföljande beredningen, och mot bakgrund av det som anförts ovan, föreslår regeringen nu inte någon regel om särskild prövningstidpunkt för anspråk på arbetsskadeersättning.

Förslagen i denna proposition begränsas därför till andra förändringar som kan svara mot de berättigade kraven på effektivisering av arbetsskadehandläggningen. Riksförsäkringsverket har i sin rapport Arbetsskadeförsäkringen – ändamål och funktion lyft fram flera områden inom vilka förändringar kan leda till att anspråk på arbetsskadeersättningar kan prövas tidigare än vad som sker för närvarande. Dessa områden är anhängiggörandet av arbetsskadeärenden, koncentrerad handläggning, fastställande av livränteunderlag och tidpunkt för beviljande av livränta. Frågan om fastställande av livränteunderlag respektive koncentrerad handläggning behandlas i avsnitt 6 och 11.

5.2 Ansökan om ersättning

Regeringens förslag: Den som vill få sin rätt till ersättning från arbetsskadeförsäkringen prövad skall skriftligen ansöka om det.

Riksförsäkringsverkets förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i frågan tillstyrker förslaget. *Handikappombudsmannen* anför att personer med funktionshinder av olika skäl kan ha svårigheter att formulera en skriftlig ansökan. *LO* tillstyrker förslaget med kompletteringen att försäkringskassans skyldighet att pröva den försäkrades rätt till ersättning skall kvarstå vare sig det föreligger ett anspråk på ersättning eller inte. *TCO* tillstyrker med tillägget att försäkringskassan skall ha skyldighet att informera om vilka regler som gäller om tillgänglig information tyder på

att den försäkrade har rätt till ersättning men inte har givit in någon ansökan.

Skälen för regeringens förslag: Till skillnad från många andra socialförsäkringsförmåner krävs inte skriftlig ansökan för rätt till ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Därmed saknas det en tydlig ordning som visar när det finns ett ersättningsärende som skall prövas av försäkringskassan. När en arbetsskada inträffar anmäls detta, oavsett om den är förenad med inkomstbortfall eller inte. Anmälningen medför dock inte att den försäkrade framställer ett ersättningskrav som måste prövas. Enligt en särskild bestämmelse skall försäkringskassan pröva frågan om den försäkrade har ådragit sig en arbetsskada endast i den mån det behövs för att bestämma rätt till ersättning enligt LAF. Det anmälda ärendet kan därför bli liggande eller arkiveras på grund av att det inte framgår att det finns anspråk på ersättning. Rätten till ersättning går enligt en preskriptionsregel i LAF förlorad, om ansökan inte har gjorts inom sex år från den tidpunkt som ersättningen avser. Denna regel kompletteras dock inte med någon bestämmelse om ansökan eller anmälan för rätt till ersättning. I Försäkringsöverdomstolens mål nr 1583/87 räknades sexårsfristen från den tidpunkt skadeanmälan gjordes. Preskriptionsregelns ansökningsbegrepp tycks därmed inte överensstämma med vad som allmänt avses med ansökan.

Prövning av rätten till livränta eller annan ersättning enligt LAF sker för närvarande efter yrkande om ersättning eller ex officio. Yrkandet kan vara skriftligt eller muntligt. När en försäkrad har en tidigare godkänd arbetsskada eller har gjort en anmälan om arbetsskada, informerar försäkringskassan i vissa fall den försäkrade om möjligheten till ersättning enligt LAF. Om försäkringskassan bedömer att sjukdomstillståndet har upphört och övriga förutsättningar för rätt till livränta är uppfyllda görs detta när

- arbetslivsinriktad rehabilitering i form av utbildning påbörjas
- förtidspension/sjukbidrag beviljas
- den försäkrades arbetstid reduceras eller
- försäkringskassan får kännedom om att en försäkrad omplaceras eller byter arbete och får en sänkt inkomst.

Om försäkringskassan bedömer att det finns omständigheter som tyder på att en försäkrad har rätt till övrig ersättning enligt LAF informerar kassan om de regler som gäller och om möjligheten att beviljas ersättning. I princip föreligger det dock en skyldighet för försäkringskassan att pröva den försäkrades rätt till ersättning vare sig det föreligger ett anspråk på ersättning eller inte.

I praktiken är det dock inte alltid som den nu beskrivna ordningen följs.

För den enskilde försäkrade kan själva anmälan om arbetsskada framstå som ett anspråk på ersättning, även om något ersättningsanspråk inte har preciserats. För försäkringskassan är det däremot inte självklart att en arbetsskadeanmälan som inte är förenad med ersättningsanspråk skall utmyнна i en prövning enligt LAF. Den otydliga ordningen för hur ersättningsärendet anhängiggörs kan leda till att ärendet inte prövas eller prövas senare än nödvändigt.

Enligt nuvarande ordning måste försäkringskassorna i socialförsäkringsärenden tillämpa olika processuella regler beroende på vilken typ av

ärende beslutet avser. Mot bakgrund av detta tillsattes 1998 en utredning med uppdrag att göra en översyn av regelverket med inriktningen att gemensamma bestämmelser i största möjliga utsträckning skall gälla. I betänkandet En handläggningslag, Förfarandet hos försäkringskassorna (SOU 2001:47) ges förslag om hur ärenden hos försäkringskassorna skall inledas. Enligt detta skall initiativet till ett ärende primärt ligga hos den försäkrade. Anhängiggörandet skall ske genom skriftlig ansökan. Försäkringskassan skall inte ges generell rätt att initiera ett ärende. En initiativrätt för försäkringskassan bör enligt förslaget förbehållas situationer då det av olika skäl finns särskilda behov – antingen av administrativa skäl som för barnbidragsärenden eller av andra sakliga skäl. Det bör då vara uttryckligen föreskrivet att ett sådant initiativ får tas av försäkringskassan.

Det finns enligt regeringens uppfattning inga sakliga skäl till varför arbetsskadeärenden skall skilja sig från andra jämförbara förmåner inom socialförsäkringen när det gäller kravet på ansökan för rätt till en förmån. Osäkerheten om tidpunkten för ett anhängiggörande skapar problem och medför oklarhet i ansvarsfrågan. Ett ansökningsförfarande skulle öka rättssäkerheten för den försäkrade. Frågan uppstår då vilken form ansökan skall ha. Ett skriftligt förfarande har uppenbara fördelar från handläggningssynpunkt, inte minst sett ur den försäkrades synvinkel. Det blir mindre risk för oklarheter om vad den försäkrade avser med sin ansökan, tidpunkten för begäran slås fast och dokumentationen underlättas. I en skriftlig ansökan framgår dessutom vilken ersättning som den försäkrade vill ha, vilka sjukdomar eller skador som ersättningen begärs för och den tidsperiod ersättning avser. Det blir tydligt för försäkringskassan att rätten till ersättning skall prövas.

Effektiviteten kan öka om försäkringskassan redan från början får in ett fullgott underlag för bedömning av arbetsskadeersättning. I och med att handläggningen underlättas kan även handläggningstiden förkortas. Redan idag finns reglerat att anmälan om arbetsskada skall göras på blankett enligt formulär som Riksförsäkringsverket fastställer efter samråd med Arbetsmiljöverket. Den försäkrade skall enligt nuvarande regler underrätta arbetsgivaren om att en arbetsskada har inträffat. Arbetsgivaren har i sin tur anmälningsskyldighet till försäkringskassan och för denna anmälan gäller att den skall göras på särskild blankett. Arbetsskadeärenden kräver dessutom annan skriftlig utredning, till exempel läkarutlåtanden och ibland mer omfattande arbetsplatsutredningar. Redan med dagens ordning är det svårt att fullgöra anmälningsskyldighet och ta fram annat underlag utan den försäkrades medverkan. Att införa ett krav på skriftlig ansökan för rätt till ersättning innebär därmed inte någon stor olägenhet för den försäkrade. Handikappombudsmannen har i sitt remissvar anfört att personer med funktionshinder av olika skäl kan ha svårigheter att formulera en skriftlig ansökan. Även personer utan funktionshinder kan uppleva svårigheter med att göra ansökningar och fylla i blanketter. Enligt regeringens uppfattning måste det dock anses ingå i försäkringskassans serviceskyldighet att om behov föreligger bistå den försäkrade med utformningen av ansökan om arbetsskadeersättning.

LO har i sitt remissvar anfört att försäkringskassan skall vara skyldig att pröva den försäkrades rätt till ersättning vare sig det föreligger ett anspråk på ersättning eller inte. Enligt regeringens uppfattning är det dock

inte lämpligt att både ha en skyldighet för försäkringskassan att göra ex officioprövning och ett krav på den försäkrade att göra en skriftlig ansökan om ersättning. Den tydlighet som uppnås genom kravet på ansökan skulle riskera att gå förlorad om försäkringskassan ändå skulle vara skyldig att pröva rätten till ersättning på eget initiativ när ersättningsanspråk inte föreligger. Krav på ex officioprövning respektive krav på skriftlig ansökan bör alltså inte förenas. Däremot kan det skriftliga ansökningskravet kombineras med att försäkringskassan ger service till de försäkrade. Regeringen utgår således från att försäkringskassan kontakter den försäkrade om den försäkrade inte har ansökt om arbetsskadeersättning, men försäkringskassan av handlingarna i ett ärende kan se att det finns skäl att pröva rätten till sådan ersättning. Försäkringskassan kan i en sådan situation skicka blanketter till den försäkrade jämte information om vilka förmåner som kan utges enligt arbetsskadeersättningen och om att försäkringskassan kan vara behjälplig vid utformningen av den skriftliga ansökan. Försäkringskassans hjälp är särskilt viktig vid övergången till de nya reglerna om krav på ansökan. Eftersom reglerna om ansökan kommer att gälla fullt ut fr.o.m. den 1 januari 2003 kommer ansökan att krävas även i ärenden där handläggningen visserligen påbörjats men inte hunnit avslutas före ikraftträdandet.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

Införande av ett skriftligt ansökningsförfarande för rätt till ersättning bör inte påverka arbetsgivarens skyldighet att göra anmälan om arbetsskada.

5.3 Tidpunkt för beviljande av livränta

Regeringens förslag: Rätt till livränta skall kunna föreligga när den försäkrades förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete på grund av arbetsskada är nedsatt med minst en femtondel och nedsättningen är varaktig eller kan antas bli bestående under minst ett år.

Riksförsäkringsverkets förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan är positiva till förslaget. TCO avstyrker förslaget med hänvisning till att skador bör prövas inom en viss tidsgräns t.ex. 180 dagar och att ersättning skall kunna beviljas vid den tidpunkten.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande regler har en försäkrad, som fått sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete nedsatt med minst en femtondel, rätt till livränta för den inkomstförlust som uppkommer *sedan den sjukdom som har förorsakats av skadan har upphört*. Dessförinnan finns det inte, annat än i undantagsfall, någon möjlighet att få ersättning för inkomstbortfall från arbetsskadeersättningen. I samband med att arbetsskadesjukpenningen togs bort, infördes även en bestämmelse i 8 kap. 3 § andra stycket lagen (1976:380) om arbetsskadeersättning, LAF, som innebär att frågan om den försäkrade har ådragit sig en arbetsskada endast skall prövas, om det behövs för att bestämma en ersättning enligt den lagen. I förarbetena till lagändringen (prop. 1992/93:178) uttalades att försäkringskassan som regel inte skulle

ha anledning att pröva om den försäkrade har ådragit sig en arbetsskada, förrän en anmäld arbetsskada föranlett ett arbetsbyte med inkomstförlust eller i samband med en förtidspensionsprövning. Förtidspension och sjukbidrag beviljas *när arbetsförmågan är varaktigt respektive för avsevärd tid nedsatt*.

Regeringsrätten har i ett refererat avgörande (RÅ 1998 ref. 5) ansett att ett sjukdomstillstånd föreligger under den tid som den egentliga sjukdoms- och läkningsprocessen pågår och så länge läkarvård och annan återställande behandling behövs. Därav följer att livränta inte kan beviljas om den försäkrade under tid med sjukbidrag genomgår medicinsk rehabilitering med inriktning på återgång i förvärvsarbete (jmf. RÅ 1999 not. 39). Även om det är aktuellt med medicinsk behandling eller rehabilitering under tid då den försäkrade har rätt till sjukbidrag, kan emellertid förutsättningarna för rätt till livränta föreligga om sjukdomstillståndet har upphört. Ett sådant typfall föreligger när det inte längre bedöms möjligt att genom medicinsk behandling väsentligen återställa den försäkrades arbetsförmåga. Detta gäller även i de fall där fortsatt medicinsk behandling endast är inriktad på att förebygga en fortsatt försämring eller lindra besvär som uppkommit genom skadan.

Kravet på att sjukdomen som har förorsakat skadan skall ha upphört, skapar oklarhet om när rätten till livränta inträder. Genom Regeringsrättens domar har det klarlagts att livränta kan beviljas i samband med att den försäkrade beviljas sjukbidrag. Därmed finns ingen given koppling till det varaktighetskrav som uppställs i AFL för att få förtidspension. Bedömningen av varaktighetskravet blir svår att göra när det utformats på två olika sätt i förmånssystem som i övrigt har nära samband med varandra och som samordnas. Bedömningen kan bli både godtycklig och subjektiv och kräver omfattande utredningar. Därtill kommer att det är svårt att utreda om en medicinsk behandling har till syfte att återställa den försäkrades arbetsförmåga, är inriktad på att förebygga en fortsatt försämring eller på att lindra besvär. Frågan är många gånger svår att besvara även av den läkare som har ordinerat behandlingen. Tidpunkten då den sjukdom som har förorsakats av skadan har upphört är således svår att utreda och fastställa.

Förtidspensioneringen skall från och med den 1 januari 2003 ersättas av de nya sjukförsäkringsförmånerna sjukersättning och aktivitetsersättning. De krav på varaktighet av arbetsförmågans nedsättning som gäller för förtidspension och sjukbidrag skall i princip även gälla för de nya förmånerna (prop. 2000/01:96, bet. 2000/01:SfU15, rskr. 2000/01:257).

För att skapa bestämmelser som är förståeliga och därmed lättare kan accepteras av den försäkrade, samt för att underlätta administrationen och tillämpningen, föreslår regeringen att bestämmelserna om den tidpunkt när livränta kan beviljas, skall ansluta till vad som kommer att gälla för sjukersättning och aktivitetsersättning. Det innebär att livränta ska kunna beviljas, om nedsättningen är varaktig eller kan antas bli bestående för en tidsbegränsad period om minst ett år. Med en sådan formulering är rätten till livränta inte beroende av om sjukersättning eller aktivitetsersättning faktiskt beviljas. Arbetsskadelivränta kommer även i fortsättningen att beviljas i enlighet med de kriterier som följer av LAF. Detta innebär till exempel att livränta kan beviljas när nedsättningen av arbetsförmågan är av så liten omfattning att sjukersättning eller aktivi-

tetsersättning inte kan utges. Livränta kan nämligen beviljas när förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete är nedsatt med minst en femtondel. Rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning kan föreligga först när arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel. Livränta kan även utges till försäkrad som på grund av skada måste byta till ett lägre betalt arbete utan att arbetets omfattning reduceras. I den situationen är det inte möjligt att få sjukersättning eller aktivitetsersättning.

Av den föreslagna formuleringen följer att den försäkrade inte uppfyller förutsättningarna för livränta så länge sjukpenning utges för en arbetsrelaterad sjukdom, eftersom varaktighetskravet då inte kan anses uppfyllt.

Förslaget innebär ökade försäkringskostnader på grund av att möjligheten att bevilja livränta under tid med tidsbegränsad sjukersättning eller aktivitetsersättning ökar. Administrationskostnaderna bör däremot minska, eftersom utredningarna bli enklare då frågan om när sjukdomstillståndet har upphört inte längre behöver utredas. Detta bör i sin tur leda till kortare genomströmningstider för livränteärendena. Förslaget innebär därmed att tiden mellan ansökan och prövning kommer att bli kortare. Detta är en viktig aspekt mot bakgrund av kravet på en tidigare prövning av arbetsskadeärenden. Som redan har konstaterats finns förutsättningar för den som har anmält en arbetsskada att få denna prövad inom ett år. Detta förstärks genom de föreslagna regeländringarna. Fram till den tidpunkt då skadan uppfyller kraven för prövning enligt arbetsskadeförsäkringens skall ärendet bedömas enligt reglerna i AFL. Detta innebär att den försäkrade kan bli föremål för rehabilitering i enlighet med den ordning som gäller enligt AFL. Rehabiliteringsinsatserna enligt AFL skall påbörjas så snart det av medicinska och andra skäl är möjligt. Detta är den försäkrade skyldig att medverka till. Vid den efterföljande prövningen av arbetsskadan kan den försäkrade befinnas ha rätt till arbetsskadelivränta. Det kan då bli fråga om rehabiliteringsåtgärder av annat slag än vad som gäller enligt AFL.

I detta sammanhang måste understrykas att sådana arbetsskador som medför inkomstförlust och kan bedömas försäkringsmässigt i nära anslutning till skadetillfället bör avgöras så fort som möjligt. Här avses främst vissa allvarliga olycksfall där de långsiktiga, förvärvsmässiga konsekvenserna av skadan visar sig omedelbart eller tidigt i ärendet.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

6 Livränteunderlaget

6.1 Beräkning av livränteunderlaget

Regeringens bedömning: Frågan om beräkning av livränteunderlag för förfluten tid bör utredas tillsammans med frågan om översyn av reglerna om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst.

Riksförsäkringsverkets förslag: Det livränteunderlag som bestäms från den tidpunkt från vilken livränta först skall utges bör ligga till grund för den fortsatta livränteberäkningen. Detta skall gälla oavsett från vilken

tidpunkt som livränta beslutas, när försäkringskassan skiljer sig från ärendet eller om livräntan tidsbegränsas eller beviljas tills vidare. Livränteunderlaget skall därefter knytas till prisbasbeloppet och i fortsättningen beräknas på samma sätt oavsett tidpunkten för beslutet.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrat sig är många positiva till förslaget under förutsättning att livräntorna tillåts följs löneutvecklingen. LO avvisar förslaget med hänvisning till att skadeståndsrättsliga regler skall tillämpas.

Skälen för regeringens bedömning: När livränta beviljas första gången fastställs livränteunderlaget efter den inkomst som är aktuell vid den tidpunkt från vilken livränta skall utges. Någon särskild bestämmelse som reglerar beräkningen av livränta för förfluten tid finns inte i lagen om arbetsskadeförsäkring, LAF. Enligt praxis skall varje nytt löneavtal beaktas som blir känt och börjar gälla under den period som den retroaktiva livräntan omfattar. Detta innebär att man i en situation när livränta skall bestämmas för förfluten tid måste beakta redan kända lönehöjningar och lägga dessa till grund för livränteunderlaget, under förutsättning att avtal om löneförhöjning träffats innan försäkringskassan skilt sig från ärendet. Lönehöjningar beaktas då från avtalstidpunkten eller den senare tidpunkt som gäller för inkomständringen. En inkomständring till följd av ett retroaktivt verkande löneavtal kan beaktas först från och med den dag avtalet är klart (ref. FÖD 1990:26). Den beviljade livräntan knyts sedan till prisbasbeloppet och följer utvecklingen av detta basbelopp.

Detta innebär att livräntan utfaller olika beroende på om beslutet avser livränta för förfluten tid eller inte. Även då en tidsbegränsad livränta förlängs för ytterligare en period fastställs ett nytt livränteunderlag baserat på en uppskattning av vad den försäkrade skulle ha haft i sitt tidigare arbete som frisk. Utfallet blir således olika om livräntan tidsbegränsas eller beviljas tills vidare. Det är enligt regeringens uppfattning orimligt att livräntans storlek skall vara beroende av när försäkringskassan skiljer sig från ärendet eller om livränta beviljas tills vidare eller tidsbegränsas. Skillnader i ersättningsnivå mellan försäkrade skall inte bero på sådana faktorer.

Administrativt är beräkningen av livräntor mycket tidskrävande för försäkringskassorna. Inkomstuppgifter skall inhämtas från arbetsgivare för en person som inte har varit i arbete på flera år. De uppgifter som arbetsgivaren kan lämna bygger oftast på ett hypotetiskt resonemang, eftersom individuella löner tillämpas inom de flesta områden. När arbetsgivaren inte finns kvar måste uppgifter inhämtas från fackföreningen, vilken som regel lämnar inkomstuppgifter som bygger på lönestatistik. Detta innebär att livräntan istället för att grundas på den försäkrades inkomstförlust kan bli beroende av uppgifter som arbetsgivare eller fackföreningen bedömer som skäliga. Försäkringskassorna hamnar i dessa fall närmast i ett förhandlingsläge med arbetsgivare eller fackförening och den försäkrade. Ofta hävdas att den försäkrade skulle ha haft en löneutveckling över genomsnittet och därutöver regelbundet återkommande övertid och annan kostnadsersättning. Det finns nästan aldrig någon möjlighet att kontrollera om uppgifterna är riktiga.

När livränteunderlaget är beslutat skall uträkning och eventuell samordning med förtidspension göras, vilket också innebär ett omfattande administrativt arbete. Varje ändring av livränteunderlaget skall beräknas

och samordnas samt därefter redovisas för den försäkrade i underrättelsen om beslut.

Problemen med skillnader i beräkningsunderlagen, men även den administrativa belastning som nu gällande ordning för beräkning av livränteunderlaget för med sig, motiverar en översyn av systemet. Frågan om beräkning av livränteunderlag för förfluten tid bör därför utredas. Detta kan lämpligen ske samtidigt med utredning om översyn av reglerna om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst. Direktiv för utredning av dessa frågor har beslutats i särskild ordning (dir. 2001:104).

6.2 Livränteunderlag vid deltidarbete på grund av vård av barn

Regeringens bedömning: Frågan om beräkning av livränteunderlag för den som utan att få föräldrapenning utnyttjar sin lagliga rätt att arbeta deltid på grund av vård av barn bör utredas vidare.

Riksförsäkringsverkets förslag: Den som utnyttjar sin lagliga rätt att arbeta deltid på grund av barn under åtta år skall få rätt till förhöjning av livränteunderlaget från den tidpunkt då den lagliga rätten att arbeta deltid upphör. När barnet fyller åtta år eller är äldre än så men ännu inte har avslutat det första skolåret skall livränteunderlaget bestämmas utifrån förälderns normala arbetstid före föräldraledigheten. För den som arbetar deltid av andra skäl skall livränteunderlaget däremot även i fortsättningen beräknas efter den inkomst som är aktuell vid den tidpunkt från vilken livräntan skall utges.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig är positiva till förslaget. *Försäkringsanställdas Förbund*, *LO*, *PTK* och *TCO* anför att det måste vara möjligt att höja livränteunderlaget även innan barnet har blivit åtta år, om föräldern kan visa att han eller hon skulle ha återgått till den högre tjänstgöringsgraden dessförinnan. *Försäkringsförbundet* anser att livränteunderlaget skall kunna höjas även då arbetstiden förkortats temporärt av andra skäl.

Skälen för regeringens förslag: När livränta beviljas fastställs livränteunderlaget efter den inkomst som är aktuell vid den tidpunkt från vilken livräntan skall utges. Enligt praxis skall den förväntade inkomsten beaktas vid fastställande av livränteunderlaget för en försäkrad som på grund av en arbetsskada inte kan påbörja en anställning som har avtalats eller utlovats före skadan. Vilka påstådda eller förväntade inkomstökningar som helst kan dock inte ligga till grund för beräkning av livränteunderlaget. Enbart planer på att byta till högre betalt arbete kan inte höja livränteunderlaget.

Den som till följd av en arbetsskada helt eller delvis förlorar sin försörjningsförmåga under en period när han eller hon har lägre inkomst på grund av deltidarbete får sin framtida livränta beräknad efter denna inkomst.

Enligt 7 § föräldraledighetslagen (1995:584) har en förälder rätt till förkortning av normalarbetstiden med en fjärdedel för vård av ett barn som inte har fyllt åtta år eller som är äldre än så men inte har avslutat sitt första skolår. För föräldrar som utnyttjar sin lagliga rätt att arbeta deltid

på grund av att de har barn under åtta år beräknas livränteunderlaget utifrån inkomsten av deltidsarbete. Enligt praxis har den omständigheten att föräldern – sedan barnen blivit äldre – avsett att återgå i heltidsarbete inte föranlett höjning av livränteunderlaget. Livräntan kommer därför i fortsättningen att kompensera ett deltidsarbete. Kompensationen beräknas som om föräldern skulle fortsätta arbeta deltid resten av sitt yrkesverksamma liv.

Enligt statistisk årsbok 1999 (tabell 198 och 202) hade kvinnor under 1997 en genomsnittlig arbetstid på 27,29 timmar per vecka medan männens genomsnittliga arbetstid uppgick till 35,26 timmar per vecka. Medelinkomsten för män var under samma år 190 000 kronor och för kvinnor 130 000 kronor. Detta tyder på att det i första hand är kvinnor som arbetar deltid under en längre eller kortare period av sitt arbetsliv och som därvid får en lägre inkomst. Kvinnor som under en sådan period råkar ut för en arbetsskada och beviljas livränta får denna beräknad efter en lägre inkomst. Så blir fallet även om kvinnan har haft för avsikt att återgå i heltidsarbete när barnen uppnått en viss ålder.

Efter att Riksförsäkringsverket lämnade sitt förslag till beräkning av livränteunderlag för deltidsarbetande föräldrar, har Regeringsrätten i en nyligen meddelad dom (mål nr. 4645-1997, den 23 oktober 2001) funnit att livränteunderlaget för en arbetsskadad skulle beräknas med utgångspunkt i inkomst av heltidsanställning, trots att hon arbetade deltid för vård av barn när skadan inträffade. Med anledning av den ytterligare praxis som nu finns att tillgå, bör problemet med livränteunderlag för deltidsarbetande föräldrar inte bli föremål för lagstiftningsåtgärder utan ytterligare analys. Frågan bör därför utredas ytterligare.

7 Ersättning för löneavdrag vid karensdag

Regeringens förslag: När försäkringskassan har beviljat ersättning för inkomstbortfall till följd av en arbetsskada skall en beskattningsbar, särskild arbetsskadeersättning utges som kompensation för karensdagar i sjukförsäkringen. Den särskilda arbetsskadeersättningen skall utges för två karensdagar, om inte den försäkrade visar att inkomstbortfall har uppstått för flera karensdagar. Särskild arbetsskadeersättning skall även utges till den som uppbär ersättning vid bestående nedsättning av arbetsförmågan enligt 10 § lagen om statligt personskadeskydd.

Utredningens förslag (SOU 1998:37) överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanser är tveksamma eller avstyrker utredningens förslag. *ILO-kommittén* konstaterar att förslaget inte uppfyller kraven i ILO:s konvention (nr 121) om förmåner vid yrkesskada, ILO-konventionen, eftersom en stor andel av dem som drabbas av arbetsskada även fortsättningsvis kommer att drabbas av inkomstbortfall med anledning av karensdag. *Försäkringskassaförbundet, Försäkringsanställdas förbund, Landsorganisationen i Sverige, LO* och *Handikappombudsmannen* är positiva till förslaget med motiveringen att

det är ett steg i rätt riktning. *Jämställdhetsombudsmannen* anser att någon karensdag inte bör finnas.

Bakgrund: Arbetskadeförsäkringen är enligt lagen om arbetsskadeförsäkring, LAF, samordnad med den allmänna försäkringen i fråga om ersättning vid sjukdom. Sjukersättning utges som vid annan sjukdom från sjukförsäkringen enligt lagen om allmän försäkring, AFL. Samordningen är mycket betydelsefull från administrativ synpunkt, eftersom rätten till ersättning enligt LAF inte behöver prövas i de fall den skadade tillfrisknar och kan återgå i arbete. Samordningen mellan arbetsskadeförsäkringen och sjukförsäkringen medför samtidigt att ändringar i sjukförsäkringen omedelbart får genomslag också för de arbetsskadade.

Karensdagen

Den 1 april 1993 infördes en karensdag i sjukförsäkringen, det vill säga under den första dagen i en sjukperiod utges det inte någon ersättning för inkomstbortfallet. Anledningen till att det infördes en självrisk i sjukersättningen var den allvarliga statsfinansiella kris som Sverige då befann sig i samt behovet att motverka omotiverad korttidsfrånvaro. Föredragande statsråd anförde i propositionen (1992/93:50) att snabba åtgärder var nödvändiga både för att få ett bättre fungerande system och för att minska underskottet i sjuk- och arbetsskadeförsäkringen. När det gällde de arbetsskadade angavs att betydande fördelar med den då gällande samordningstiden skulle gå förlorade, om den som drabbas av arbetsskada skulle undantas från reglerna om en karensdag. Följderna av en sådan ordning skulle bli att försäkringskassan måste pröva om ett sjukfall beror på arbetsskada även om detta avslutats under samordningstiden. Ett sådant system skulle bli mycket administrativt betungande. Regeringen fann därför – trots ILO-konventionens bestämmelser om karenstid – att det inte var möjligt att föreslå undantagsregler för den som drabbats av arbetsskada.

Enligt AFL och lagen (1991:1047) om sjuklön begränsas antalet karensdagar för en försäkrad till tio dagar under en tolv månadersperiod, s.k. allmänt högriskskydd. Sjukpenning utges i sådant fall med kompensationsnivån 80 procent redan från första dagen i sjukperioden. Detta gäller i alla fortsatta sjukfall under en tolv månadersperiod räknat från den första av de tio karensdagarna. Egenföretagare som har valt en karenstid av 3 eller 30 dagar omfattas inte av det allmänna högriskskyddet.

Enligt AFL och lagen (1991:1047) om sjuklön kan en försäkrad ansöka hos försäkringskassan om att i stället för karensdag få sjukpenning även för första ersättningsdagen i varje sjukperiod, s.k. särskilt högriskskydd. Ett sådant beslut får fattas endast om den försäkrade har en sjukdom som kan antas medföra ett större antal sjukperioder under en tolv månadersperiod. Sjukdomstillståndet bör vara väl medicinskt dokumenterat. Ofta krävs att den försäkrades uppgifter styrks med ett läkarintyg. Ett särskilt högriskskydd har också beslutats för arbetstagare i samband med donation eller förberedelse för donation av egna organ eller vävnader (prop. 2001/02:9, bet. 2001/02:SfU5, rskr 85). Den försäkrade skall då få ersättning från den allmänna försäkringen för karensdag i samband med eller förberedelse för sådan donation.

År 1964 antog Internationella arbetsorganisationen, ILO, en konvention (nr 121) om förmåner vid yrkesskada. Konventionen ratificerades av Sverige 1969 med verkan från 1970. Konventionens förmåner utgörs dels av olika former av hälso- och sjukvård, dels av kontantförmåner.

En medlemsstat som tillhandahåller hälso- och sjukvård och därmed sammanhängande förmåner enligt ett allmänt sjukförsäkringssystem kan låta detta bli tillämpligt även på de yrkesskadade, under förutsättning att systemet har sådant innehåll att vederbörande inte utsätts för ekonomiska svårigheter. Vidare är det inte något hinder för en medlemsstat, som tillhandahåller ifrågavarande förmåner enligt ett återbetalningssystem, att uppställa särskilda regler enligt vilka de försäkrade själva får svara för viss del av kostnaden. Reglerna måste även i detta fall vara sådana att de inte medför ekonomiska svårigheter för den skadade.

Konventionens artikel 9 föreskriver dels att förmånerna skall utges så länge följderna består, dels att det i fråga om kontantförmåner inte får förekomma karensdagar. Om medlemsstaten vid anslutningen till konventionen tillämpade ett system med karensdagar, eller i samband med anslutningen gav förklaring om temporärt undantag från konventionens bestämmelser, får dock karensdagar tillämpas. I den svenska sjukförsäkringen gällde fram till den 1 januari 1967 en karenstid om tre dagar. Genom en ändring av lagstiftningen upphävdes bestämmelsen om karenstid från och med nämnda datum.

Frågan om Sveriges efterlevnad av konventionen har varit föremål för diskussion i ILO. År 1993 gav Landsorganisationen i Sverige, LO, och Tjänstemännens Centralorganisation, TCO, tillsammans med Fria Fackföreningsinternationalen, FFI, in ett klagomål till ILO beträffande Sveriges tillämpning av konventionen nr 121. Med anledning härav beslutade ILO:s styrelse att tillsätta en trepartisk arbetsgrupp för att undersöka hur Sverige tillämpade konventionen. Inför styrelsens möte i november samma år förelåg arbetsgruppens rapport. Styrelsen konstaterade att en karensdag inte var förenlig med Sveriges åtaganden enligt konventionen och ålade Sverige att under 1994 rapportera om vidtagna och planerade åtgärder för att uppfylla konventionens bestämmelser i fråga om karensdagen. Regeringen hänvisade i en första rapport till ett förslag i 1994 års budgetproposition om att avskaffa karensdagen från och med januari 1997. Sedan förslaget återtagits våren 1995 konstaterade ILO:s expertkommitté att Sverige fortfarande bröt mot konventionen. Sverige rekommenderades att avskaffa den aktuella bestämmelsen och att fortsätta rapportera om vidtagna och planerade åtgärder för att uppfylla konventionens bestämmelser. Regeringen har därefter kontinuerligt anmodats att rapportera om konventionens tillämpning.

När konventionen ratificerades år 1969 tillämpade Sverige inte någon karensdag i sjuk- och arbetsskadeförsäkringen och kan således inte åberopa något av de undantag som ILO-konventionen anger. Det har härvidlag ingen betydelse om Sverige totalt sett har förmåner i sin arbetsskadeförsäkring som vida överstiger de miniminormer som läggs fast i ILO-konventionen.

Skälen för regeringens förslag: Ett sätt att uppfylla konventionens krav fullt ut kan vara att slopa karensdagen för hela sjukförsäkrings-

systemet. Detta är dock inte aktuellt. Enligt regeringens mening kan självrisker i sjukförsäkringssystemet bidra till att minska korttidsfrånvaron. Statistiken tyder också på att karensdagen har fått denna effekt.

En annan lösning kan vara att slopa karensdagen enbart för de arbetskadade. En sådan lösning skulle föra med sig en omfattande handläggning för försäkringskassorna. En anmäld arbetsskada skulle behöva prövas på ett tidigt stadium och i samband med såväl korta som långa sjukfall. Inte heller detta bedöms vara en realistisk lösning. Om prövningen skulle komma att göras i ett tidigt skede, och ersättning för karensdag utges vid varje särskilt sjukfall vid arbetsskada, skulle avgörande fördelar med nuvarande system gå förlorade. Dessutom skulle en utbetalning i samband med varje sjukfall innebära en omfattande administration hos försäkringskassorna. De ersättningsberättigande karensdagarna för arbetsskador skulle behöva skiljas ut och det på ett tidigt stadium. En sådan lösning skulle också föra med sig någon form av beviskrav för den försäkrade även vid korta sjukfall.

Ett mer rimligt alternativ, som dock inte fullt ut tillmötesgår konventionens krav, är därför att utge ersättning för karensdagar i efterhand. Prövningen av ersättning för karensdag kan då göras samtidigt med att ersättningsrätt enligt LAF i övrigt prövas. Antalet ärenden hos försäkringskassan kan därmed begränsas. För att kunna hålla nere de administrativa kostnaderna bör rätt till ersättning för karensdagar endast föreligga när den försäkrade även i övrigt har rätt till ersättning för inkomstbortfall enligt LAF.

Att i samtliga arbetsskadefall ge full kostnadstäckning till den försäkrade skulle innebära att han eller hon skulle få ersättning för det faktiska antalet karensdagar. En sådan lösning skulle också troligen upplevas som den mest rättvisa för den försäkrade. Den har dock betydande nackdelar. Den skulle antingen ställa särskilda krav på den försäkrade att påvisa lönebortfall på grund av karensdag vid arbetsskada eller medföra en omfattande utredningsskyldighet för försäkringskassorna. Om försäkringskassorna skulle bli skyldiga att utreda antalet dagar i varje arbetsskadeärende blir det administrativt kostsamt för försäkringen. Försäkringskassorna skulle behöva göra omfattande utredningar när det gäller sjukfall som endast varat några dagar och inte finns registrerade vid försäkringskassan. Dessutom skulle försäkringskassorna behöva utreda fall där det saknas diagnos eller denna är diffus. De administrativa kostnaderna kan minska om den försäkrade åläggs att visa, att han eller hon under sjukskrivning för arbetsskada har gått miste om inkomst på grund av karensdagsregeln. Ett sådant åliggande kan dock vara betungande för den enskilde.

En annan lösning är att bevilja de arbetskadade en viss ersättning efter schablon och därutöver låta den som kan och själv vill visa att han eller hon är berättigad till ersättning för ytterligare karensdagar. Enligt beräkningar som utredningen (SOU 1998:37) gjorde är det genomsnittliga antalet karensdagar för varje sjukdom 1,82 dagar. Den korta sjukfrånvaron, som är den sjukfrånvaro som har betydelse för utvecklingen av antalet karensdagar, har därefter ökat något men i relativt begränsad omfattning. Det saknas statistik för enbart sjukdom på grund av arbetsskada. Det framstår därför som rimligt att den försäkrade kompenseras enligt en schablon som motsvarar två karensdagar.

Utöver de schablonmässigt bestämda dagarna bör den arbetsskadade ges möjlighet att inom en viss tid lämna uppgifter som visar att han eller hon har rätt till ersättning för ytterligare karensdagar. Det skall då vila på den enskilde försäkrade att visa att han eller hon haft inkomstbortfall på grund av karensdag. Ett sätt att visa sådant inkomstbortfall är att förete lönebesked med specifikation av löneavdragen. Därutöver skall det krävas att den försäkrade kan påvisa ett samband mellan karensdagen och arbetsskadan. Ett sådant samband skulle kunna visas genom att den försäkrade uppvisar läkarintyg som bekräftar att den sjukskrivning som medförde karensdag berodde på arbetsskadan. Preskriptionstiden för att få ut ersättning enligt LAF är normalt sex år, vilket bör gälla även för denna typ av ersättning.

Frågan om den försäkrade har ådragit sig en arbetsskada skall endast prövas i den mån det behövs för att bestämma ersättning enligt lagen (8 kap. 3 § andra stycket LAF). Ersättningen för inkomstbortfall på grund av karensdag bör prövas och betalas ut vid ett tillfälle i samband med att kassan beslutar om annan ersättning på grund av arbetsskadan. Ersättning för karensdagar skall endast utges, när ersättning för förlorad inkomst utbetalas med stöd av LAF. I de flesta fall kommer ersättningen för inkomstbortfall att utbetalas i form av livränta. Ersättning för karensdagar bör inte utges till försäkrad som endast uppbär ersättning för sjukvård utom riket, tandvård eller särskilda hjälpmedel från arbetsskadeförsäkringen, eftersom kopplingen mellan karensdagar och arbetsskada i sådana fall kan vara svår att fastställa.

Schablonersättningen och ersättningen för faktiska karensdagar bör beräknas utifrån de principer som gäller för beräkning av huvudförmånen, i detta fall livräntan. Det innebär att ersättningens storlek skall bestämmas med ledning av den sjukpenninggrundande inkomst enligt 4 kap. 5 § LAF som den försäkrade har vid den tidpunkt då livränta enligt LAF skall utges. Ersättning skall utges med 80 procent av beräkningsunderlaget. Ersättningen för karensdagar bör benämnas särskild arbetsskadeersättning. Genom denna ersättning kompenserar försäkringen individen för inkomstbortfall som är hänförligt till arbetsgivarperioden.

Ärenden vid en försäkringskassa avgörs av tjänsteman vid försäkringskassan om inte något annat är särskilt föreskrivet. Detta innebär till exempel att frågan om en försäkrad har ådragit sig en arbetsskada till följd av olycksfall avgörs av tjänsteman vid försäkringskassan. Enligt nuvarande regler är det däremot socialförsäkringsnämnden som skall avgöra om en försäkrad har ådragit sig en arbetsskada till följd av annat än olycksfall i de fall saken rör livränta eller särskild efterlevandelivränta. Ett följdbeslut om särskild arbetsskadeersättning, som ju endast rör lagenlig ersättning och inte har inslag av kvalificerad skälighetsbedömning, bör fattas av en tjänsteman och inte av nämnden. Någon särskild reglering för dessa ärenden är då inte nödvändig. På samma sätt som gäller för övriga tjänstemannabeslut, bör den försäkrade givetvis kunna få omprövning av ett beslut om särskild arbetsskadeersättning och också kunna överklaga det omprövade beslutet till allmän förvaltningsdomstol.

Den nya regeln om särskild arbetsskadeersättning skall träda i kraft den 1 januari 2003 och gälla för karensdagar som uppstår i arbetsskadefall som inträffar efter det att regeln har trätt i kraft. Detta innebär att den särskilda arbetsskadeersättningen kan utges för karensdagar i sjukperio-

der som hänför sig till arbetsskada som har visat sig den 1 januari 2003 eller senare. Prop. 2001/02:81

Särskild arbetsskadeersättning skall även kunna utges till den som uppbär ersättning vid bestående nedsättning av arbetsförmågan enligt 10 § lagen om statligt personskadeskydd, LSP. Detta innebär att även vissa försäkrade som inte direkt omfattas av lagen om arbetsskedeförsäkring skall kunna beviljas särskild arbetsskadeersättning. LSP omfattar bland annat den som fullgör totalförsvarspikt, medverkar i räddningstjänst eller är intagen för vård i kriminalvårdsanstalt.

Den särskilda arbetsskadeersättningen skall vara skattepliktig.

Genom förslaget har, enligt regeringens uppfattning, problemet med karensdagar vid arbetsskada fått en acceptabel lösning, genom att hänsyn tagits till både de försäkrades rätt till ersättning och behovet av att inte skapa oönskad och kostsam administration.

8 Indexering av livränta

Regeringens förslag: Arbetsskadelivränta i form av egenlivränta skall årligen räknas om med ett tal som motsvarar hälften av inkomstindexets reala förändring. Tillägg skall göras för prisförändringen mellan juni året före indexeringsåret och juni året dessförinnan. Ersättningen skall dock aldrig uppgå till ett högre belopp än 7,5 prisbasbelopp.

Arbetsskadelivränta i form av egenlivränta för personer födda 1937 eller tidigare skall inkomstindexeras endast om livräntan kan hänföras till en skada som har inträffat efter att den ersättningsberättigade fyllt 65 år, dock längst till den månad den ersättningsberättigade fyller 67 år.

Promemorians förslag: Principerna i alternativ B i departementspromemorian Sjukersättning i stället för förtidspension – Ersättning och ålderspensionsrätt vid långvarig eller varaktig nedsättning av arbetsförmågan (Ds 2000:39) stämmer överens med principerna i regeringens förslag.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har haft synpunkter i fråga om indexering. Samtliga av dessa har varit positiva till inkomstindexering. Flertalet har dessutom varit positiva till de alternativ om inkomstindexering med hänsyn till inkomstindexets årliga förändring som redovisats i promemorian. En avvikande syn på frågan har inkommit från *Svenska arbetsgivareföreningen* och *Neurologiskt Handikappades Riksförbund*. Svenska arbetsgivareföreningen har ansett att indexeringen bör följa de regler som finns för ålderspensionssystemet. Neurologiskt Handikappades Riksförbund har framfört att indexeringen måste grundas på såväl kostnadsökningar som tillväxtindikatorer.

Bakgrund: Arbetsskedeförsäkringen är en försäkring mot förlust av framtida försörjningsförmåga. Genom en livränta ersätts i princip den inkomst den försäkrade hade vid skadetillfället. En fastställd arbetsskadelivränta är i dag knuten till prisbasbeloppet och omräknas när detta förändras. Bestämmelsen har varit oförändrad sedan lagen om arbetsskade-

försäkring trädde i kraft den 1 juli 1977. Att livräntan från arbetsskadeförsäkringen är värdesäkrad, men inte standardsäkrad, innebär att personer med livränta inte får del av de yrkesaktivitas eventuella standardförbättring. Speciellt påtagligt kan detta vara för personer som har fått ersättning beviljad vid unga år och om livräntan därefter utgjort den huvudsakliga försörjningen. Dessa konsekvenser av den gällande prisindexeringen har även lyfts fram i den kritik som har riktats mot arbetsskadeförsäkringen under de senaste åren.

Den principiella frågan om behovet av att inkomstindexera förmåner som avser att ersätta inkomstbortfall aktualiserades redan 1997 i Förtidspensionsutredningens slutbetänkande Ohälsöförsäkringen – Trygghet och aktivitet (SOU 1997:166). I betänkandet lämnades bland annat förslag till en indexeringsmetod som avsåg ett reformerat förtidspensionssystem.

Utredningsförslaget har beretts vidare inom Regeringskansliet. I departementspromemorian Sjukersättning i stället för förtidspension – Ersättning och ålderspensionsrätt vid långvarig eller varaktig nedsättning av arbetsförmågan (Ds 2000:39) behandlades frågan om indexeringsmetoder ytterligare. I promemorian presenterades flera alternativa indexeringsmetoder som även de avsåg de nya förmåner som skall ersätta dagens förtidspensionssystem, dvs. sjukersättning och aktivitetsersättning. Metoderna kan dock anses vara så generella att de kan tillämpas även för andra offentliga försäkringar av inkomstbortfallskaraktär. Promemorian har remissbehandlats. Frågan om indexering av sjuk- och aktivitetsersättning bereds vidare.

Skälen till regeringens förslag: Arbetsskadeförsäkringen är en försäkring mot förlust av framtida försörjningsförmåga. Emellertid kan inkomstbortfallsprincipen inte anses gälla fullt ut om försäkringen endast ersätter den inkomst som den försäkrade skulle ha haft vid en tidpunkt i direkt anslutning till att arbetsförmågan helt eller delvis gick förlorad. I stället bör utgångspunkten vara att försäkringen även skall ersätta den förväntade framtida inkomstutveckling som den försäkrade troligen skulle ha kommit att få del av i en tillväxtekonomi. Regeringen anser således att det vid indexeringen av arbetsskadelivränta även bör beaktas den allmänna inkomstutvecklingen och inte bara prisutvecklingen, såsom gäller idag.

Inkomstindex

Inkomstutvecklingen varierar över yrkeslivet och från individ till individ. Även inom en och samma yrkeskår kan skillnaderna vara stora. Det kan exempelvis förmodas att vissa av de ersättningsberättigade personerna periodvis skulle ha fått sänkta inkomster på grund av arbetslöshet, sjukskrivning m.m., om arbetsskadan inte skulle ha inträffat och arbetsförmågan inte hade gått förlorad. Likaså kan det förutsättas att några skulle haft en relativt snabb löneutveckling under den återstående delen av yrkeslivet. Emellertid är det omöjligt att i varje enskilt fall avgöra hur den framtida inkomstutvecklingen skulle ha blivit. Det är dock ett rimligt antagande att personens inkomster i åtminstone någon utsträckning skulle ha följt den allmänna löneutvecklingen i samhället. Ett generellt mått på inkomstutvecklingen krävs således.

I ålderspensionssystemet räknas pensionsbehållningen, de utbetalda pensionerna och inkomsttaket årligen om med hänsyn till förändringen i ett index benämnt inkomstindex. I departementspromemorian Ds 2000:39 gjordes bedömningen att detta mått på inkomstutvecklingen är lämpligt att användas även för inkomstindexering av sjukersättning och aktivitetsersättning. Inkomstindex skall i huvudsak spegla förändringen i genomsnittlig pensionsgrundande inkomst per person med sådan inkomst. De inkomster som avses är pensionsgrundande inkomster efter avdrag för allmänna pensionsavgifter inklusive den del av inkomsterna som överstiger inkomsttaket samt inkomster i form av förtidspension. Inkomstindexet omfattar således merparten av inkomsterna för personer i förvärvsaktiv ålder och kan därför anses som ett fullt tillfredställande mått på den allmänna inkomstutvecklingen. Dessutom finns det påtagliga administrativa fördelar med att använda ett mått som redan tas fram och tillämpas inom befintliga regelverk. Regeringen föreslår således att inkomstindexets utveckling skall ligga till grund vid bestämmande av hur arbetsskadelivränta i form av egenlivränta skall indexeras.

Indexeringsmetod

Även om det primära i valet av indexeringsmetod är att den enskilde får kompensation för den allmänna lönetillväxten, så finns det samtidigt andra omständigheter som det bör tas hänsyn till när indexeringsmetod övervägs. En betydelsefull aspekt är därvid att inkomstindexering i regel innebär att den utbetalda ersättningen kan minska Realt. Detta händer om reallönerna sjunker. För vissa personer kan det därför vara viktigare att inkomsterna är värdesäkrade än att dessa följer de yrkesaktivas standardutveckling. Prioriteringen i detta avseende varierar naturligtvis mellan olika förmånstagare. Det kan vara mer angeläget att ersättningen anpassas till den allmänna inkomstutvecklingen om den skall betalas ut under en lång tid än om ersättningsperioden är relativt kort.

Naturligtvis är även kostnadsaspekterna av stor betydelse vid valet av indexeringsmetod inom arbetsskadeförsäkringen. Inkomstindexering av livräntorna medför ökande kostnader för statsbudgeten. Även kostnaderna för pensionssystemet påverkas genom att inkomstindexet, där utbetald arbetsskadelivränta ingår, förändras när livräntan förändras (kostnaderna redovisas i avsnitt 13).

Det finns även vissa indirekta kostnadseffekter som bör beaktas. Inkomstindexeringen innebär att utgifterna för arbetsskadelivränta ökar med automatik. Detta skulle kunna vara bekymmersamt under perioder när samhällsekonomin utsätts för påfrestningar och regeringen tvingas till prioriteringar mellan de olika utgiftsslagen, exempelvis när arbetslösheten ökar kraftigt. Om ett sådant ekonomiskt läge är förenat med fallande reallöner innebär dock inkomstindexeringen en kostnadsminskning för statsbudgeten jämfört med ett system med prisindexering.

Sammanfattningsvis är det regeringens uppfattning att viss restriktivitet tillämpas när metod för inkomstindexering övervägs dels av kostnads-skäl, dels med hänsyn till de ersättningsberättigades olika ekonomiska förutsättningar.

I departementspromemorian Ds 2000:39 presenterades fem alternativa indexeringsmetoder för sjukersättning och aktivitetsersättning. Dessa framgår av tabell 3 nedan. Alternativet A innebär fortsatt prisindexering. De övriga alternativen avser dessutom inkomstindexering. I samtliga dessa alternativ är det antagandeinkomsten och inte den beviljade ersättningen som inkomstindexeras. Detta hänger samman med att den pensionsrätt som sjukersättning och aktivitetsersättning ger rätt till beräknas på antagandeinkomsten och inte på ersättningen. Detta innebär att om endast den beviljade ersättningen skulle skrivas om med inkomstindexets förändring, skulle reala uppskrivningar av ersättningsnivån inte leda till ökad ålderspension. För arbetsskadeförsäkringen gäller att livräntan i princip motsvarar den bakomliggande inkomsten och att pensionsrätten därför beräknas på den beviljade livräntan. Följaktligen kan livräntan, till skillnad från sjuk- och aktivitetsersättningen, indexeras direkt.

Alternativ B–D innebär att den inkomstrelaterade ersättningen årligen skrivs om med inkomstindexets halva reala förändring och hela prisförändring. I alternativen C och D upphör inkomstindexeringen efter det året den ersättningsberättigade fyller 59 år. Därefter skrivs förmånen om med prisförändringen. Alternativet E innebär att de inkomstrelaterade förmånerna årligen skrivs om med inkomstindexets hela reala förändring. Någon åldersgräns motsvarande den i alternativen C och D finns inte i detta alternativ.

Regeringen anser att departementspromemoriens alternativ B, C och D uppfyller kraven som kan ställas på inkomstindexering. De nämnda alternativen innebär att de ersättningsberättigade vid tillväxt får del av den allmänna standardutvecklingen motsvarande hälften av den genomsnittliga reala standardhöjningen för de yrkesaktiva. På motsvarande sätt blir standardsänkningen vid negativ tillväxt endast hälften så stor för de ersättningsberättigade. En viss följsamhet med den allmänna inkomstutvecklingen uppnås således. Samtidigt begränsas kostnadsutvecklingen genom att endast halva reala löneförändring slår igenom. Således innebär de nämnda alternativen att eventuella realinkomstsänkningar endast i begränsad omfattning påverkar de utbetalda ersättningarna. Regeringen föreslår således i enlighet med dessa alternativ att arbetsskadelivränta i form av egenlivränta årligen skall räknas om med hälften av inkomstindexets reala förändring och inkomstindexets hela prisförändring. Någon åldersgräns motsvarande den som gäller för alternativen C och D föreslås dock inte. Framför allt skulle en åldersgräns på 60 år inte vara i linje med regeringens intentioner att skapa förutsättningar för den äldre arbetskraften att inte lämna arbetslivet i förtid.

Tabell 3. Alternativa indexeringsmetoder beträffande den inkomstrelaterade ersättningen enligt Ds 2000:39

Prop. 2001/02:81

Alternativ A	Alternativ B	Alternativ C och D ³	Alternativ E
Prisindexering	Halva reallöneförändringen och hela prisförändringen	< 60 år Halva reallöneförändringen och hela prisförändringen > 60 år Prisindexering	Hela reallöneförändringen och hela prisförändringen

Anm. Den inkomstrelaterade ersättningen utgörs i det reformerade förtidspensionssystemet av aktivitetsersättning och sjukersättning. I de olika alternativen skrivs dessa ersättningar om genom att antagande inkomsten indexeras och att ersättningen baseras på den indexerade antagandeinkomsten.

Svenska arbetsgivareföreningen anförde i sitt remissvar att reglerna för inkomstindexering av sjukersättning och aktivitetsersättning borde vara desamma som gäller för ålderspensionssystemet. Följsamhetsindexeringen kring en norm innebär att pensionären i samband med nybeviljandet får en viss årlig tillväxt i förskott, 1,6 % per år (normen). Därvid beräknas en genomsnittlig livslängd som är samma för alla inom en viss kohort. Om tillväxten sedan blir lägre än normen på 1,6 % minskas den utbetalda pensionen reall. Blir tillväxten högre än 1,6 % höjs det reala värdet av pensionen. Skälet till följsamhetsindexeringen är att den har ansetts ge en rimlig inkomstprofil för åren med ålderspension. Således innebär denna indexeringsmetod att begynnelsepensionen blir relativt hög och utvecklingen därefter blir blygsam. Följsamhetsindexeringen av livräntor kring normen 1,6 % skulle således innebära att nivån på den nybeviljade livräntan höjs med hänsyn till en beräknad tillväxt för antalet år med rätt till livränta. För en yngre ersättningsberättigad, exempelvis en person som skadas vid 30 års ålder skulle detta innebära att den nybeviljade livräntan höjs med 74 %.

Enligt regeringens uppfattning gäller inte samma skäl för indexering av livränta som för ålderspensioner. Dessutom skulle följsamhetsindexering av arbetsskadelivräntor dels innebära orimligt höga nybeviljandenivåer, dels ge en felaktig inkomstprofil över åren fram till ålderspensioneringen.

Arbetsskadeförsäkringen upphör att gälla i samband med ålderspensioneringen eller senast den månad då den ersättningsberättigade fyller 67 år och någon livränta betalas inte ut därefter. Livränta som kan hänföras till skador som har inträffat före 65 års ålder betalas ut bara till den tidpunkt den ersättningsberättigade fyller 65 år.

Undantag från den nämnda huvudregeln görs för personer födda 1937 eller tidigare. För dessa åldersgrupper gäller ingen åldersgräns, om livräntan har beviljats före 65 års ålder. Arbetsskadelivräntan samordnas dock med ålderspensionen från 65-års månaden. För personer som har fyllt 65 år och börjat uppbära hel ålderspension betalas därvid ut ett be-

³ Alternativerna C och D är desamma vad gäller de inkomstrelaterade ersättningarna. Skillnaderna kan hänföras till indexeringen av inkomsttaket och garantiersättningen

lopp som motsvarar skillnaden mellan ålderspensionen och 65 procent av livräntan.

Regeringens principiella uppfattning är att personer som uppnår pensionsåldern inte längre riskerar att förlora inkomsterna på grund av en arbetsskada utan på grund av åldern. Regeringen föreslår således att den livränta som utbetalas till personer födda 1937 eller tidigare enligt undantagsregeln även fortsättningsvis skall vara knuten till prisbasbeloppet. För personer födda 1937 eller tidigare som beviljas livränta efter 65-års-månaden gäller det samma regler som för de yngre åldersgrupperna.

De nya reglerna för indexering av arbetsskadeförsäkringen skall träda i kraft den 1 januari 2003. Detta innebär att förmånerna inkomstindexeras för första gången 1 januari 2004.

Inkomsttaket

I det reformerade ålderspensionssystemet kan pensionsrätt intjänas upp till 7,5 inkomstbasbelopp, det s.k. inkomsttaket. Inkomstbasbeloppet och därigenom inkomsttaket skrivs årligen om med inkomstindexets procentuella förändring. Inkomsttaket beräknas till 7,5 prisbasbelopp i arbetsskadeförsäkringen, förtidspensionssystemet och från och med den 1 januari 2003 i sjukersättnings- och aktivitetsersättningssystemet som då ersätter förtidspensionssystemet. Även den högsta sjukpenninggrundande inkomsten (SGI-taket) uppgår till 7,5 prisbasbelopp. Regeringen har i budgetpropositionen för 2002 aviserat att SGI-taket skall höjas till 10 prisbasbelopp den 1 juli 2003, om det statsfinansiella läget tillåter detta. De förmåner som omfattas av SGI-taket är sjuk- och föräldrapenning, havandeskapspenning, närståendepenning, smittbärarpenning och dagpenning inom totalförsvaret.

Taket i arbetsskadeförsäkringen uppgår som nämnts till 7,5 prisbasbelopp. Denna nivå föreslås också utgöra taket för inkomstindexeringen av redan tidigare beviljade förmåner. Regeringen avser att närmare analysera inkomsttaket i de olika socialförsäkringssystemen.

9 Samordning mellan förmåner

9.1 Samordning mellan livränta och sjukersättning respektive aktivitetsersättning

Regeringens förslag: Om en försäkrad uppbär livränta och vid en senare tidpunkt får rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning med anledning av en icke arbetsrelaterad sjukdom skall samordning ske som om prövningen av sådan ersättning hade skett samtidigt som prövningen av rätten till livränta.

Riksförsäkringsverkets förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig i frågan är positiva till förslaget.

Bakgrund: Om den som har rätt till livränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring, LAF, samtidigt har rätt till förtidspension eller efterlevandelivränta enligt lagen om allmän försäkring, AFL, med anledning av den inkomstförlust som föranlett livräntan, skall livränta enligt 6 kap. 1 § LAF betalas ut endast i den mån den överstiger pensionen. Den allmänna försäkringens förmåner skall vara grundläggande i arbetsskadefallen och livränta skall utges som komplement. Sammanlagt skall förmånerna utges med ett belopp som svarar mot hela den genom arbetsskada föranledda inkomstförlusten. Principen är att den försäkrade skall sättas i samma ekonomiska situation som om arbetsskadan inte hade inträffat (prop. 1975/76:197). Arbetsskadelivräntan svarar endast för den del av inkomstförlusten som inte ersätts genom pension från den allmänna försäkring. Livräntans nettobelopp kommer därför att variera beroende på den skadades pensionsförhållanden. Bruttonivån kommer emellertid alltid att vara oberoende av utfallande pensionsförmåner och bestäms uteslutande av den genom arbetsskadan föranledda inkomstförlusten.

Om nedsättningen av arbetsförmågan enbart är orsakad av arbetsskadan samordnas livränta och pension fullt ut, varvid livränta utges med det belopp som överstiger pensionen. Är arbetsförmågan nedsatt till följd av såväl arbetsskada som annan sjukdom, görs en bedömning av hur stor andel av den totala invaliditeten som kan hänföras till arbetsskadan. Livräntan beräknas med hänsyn till storleken av arbetsskadans andel av inkomstförlusten och så stor procentandel av pensionen tas i anspråk för samordning. Om en försäkrad med partiell förtidspension är i förvärvsarbete och drabbas av arbetsskada, samordnas livräntan däremot inte med den tidigare beviljade förtidspensionen. Förmånerna täcker då inte samma inkomstförlust. Skulle förtidspensionen höjas till följd av arbetsskadan sker emellertid samordning med förhöjningen.

Fråga om samordning har prövats av högsta instans i två fall (Försäkringsöverdomstolen ref. 1995:28 samt mål nr 1379/93:1). I båda fallen hade de försäkrade – som tidigare varit beviljade arbetsskadelivränta och vid en senare tidpunkt, på grund av icke arbetsrelaterade besvär, beviljats förtidspension – inte fått förmånerna samordnade. I båda fallen omplacerades de försäkrade från ett heltidsarbete till ett annat heltidsarbete. Livränta beviljades för den inkomstförlust som uppstod till följd av omplaceringen. Den försäkrade i det ena fallet (mål nr 1379/93:1) beviljades därefter hel förtidspension på grund av icke arbetsrelaterade besvär och i det andra (FÖD 1995:28) halvt sjukbidrag. Livränta och förtidspension samordnades inte i någotdera fallet.

Tillämpningen av nuvarande regler innebär att livränta och förtidspension samordnas, då en person arbetar och drabbas av både arbetsrelaterade besvär och icke arbetsrelaterade besvär, om prövning av rätten till förmånerna sker samtidigt. Till den del som arbetsskadan sätter ned arbetsförmågan får då den försäkrade samma ekonomiska ersättning som om han eller hon hade arbetat. Förmånerna samordnas till den del som de täcker samma inkomstförlust och compensationen blir 100 procent.

Är den försäkrade däremot beviljad arbetsskadelivränta och arbetar heltid, och vid senare tidpunkt beviljas förtidspension till följd av annan icke arbetsrelaterad sjukdom, samordnas inte förmånerna. Detta leder till att den ekonomiska compensationen för den del som är arbetsskada blir

högre än vad inkomst av förvärvsarbete för samma del skulle ha varit. Det beror på att den tidigare beviljade livräntan ingår i den pensionsgrundande inkomsten och därmed har höjt tilläggspensionens storlek. Förtidspension kompenserar därvid också den del av arbetsförmågan som livräntan redan kompenserar. Detta innebär en överkompensation, dvs. en ersättning med mer än 100 procent av den tidigare inkomsten som den försäkrade uppbar som frisk, i det fall då den försäkrade byter från ett höginkomststyrke till ett låginkomststyrke och först flera år senare får pension till följd av annan sjukdom. Detta leder till skillnader i ersättningen beroende på om pensionsprövningen sker samtidigt med livränteprövningen eller om det förflyter någon tid mellan skadorna.

Skälen för regeringens förslag: Det saknas regler som föreskriver att en samordning skall ske när den försäkrade har beviljats livränta enligt LAF och vid en senare tidpunkt anses berättigad till förtidspension med anledning av en icke arbetsrelaterad sjukdom. Problemet med överkompensation uppstår främst i situationen när en försäkrad på grund av arbetsskada omplaceras till ett lägre avlönat arbete och får livränta för det inkomstbortfall som då uppstår och senare beviljas förtidspension. Att ersättning i detta läge utges två gånger för samma inkomstbortfall beror på att den försäkrade dels behåller arbetsskadelivräntan ograverad, dels uppbar förtidspension som beräknats på såväl sådana delar av inkomsten som bibehålls efter det att livränta beviljats som sådana delar av inkomsten som ersatts av livränta. Detta medför att vissa försäkrade kommer att få ersättning i relation till arbetsförmåga och inkomstförlust, medan andra kommer att överkompenseras. Om förtidspensionen skall stå i relation till den försäkrades arbetsförmåga, måste denna ersättning enbart grunda sig på sådan inkomst som inte utges i form av arbetsskadelivränta. Ett sätt att uppnå detta är att införa regler om samordning av livränta och förtidspension, även för den situationen att förtidspensionen beviljas senare än livräntan.

För att åstadkomma en likvärdig behandling av de försäkrade finns det därför skäl att införa regler som föreskriver samordning även när förmånen enligt AFL beviljas vid en senare tidpunkt än arbetsskadelivräntan. Från och med den 1 januari 2003 ersätter sjuk- respektive aktivitetsersättning förtidspension och sjukbidrag. Trots förändrade beräkningsregler för de nya förmånerna i förhållande till förtidspension/sjukbidrag kvarstår problemen med överkompensation i den angivna situationen. Av administrativa skäl bör emellertid de nya samordningsreglerna införas först i och med att dessa nya ersättningslag införas. Reglerna bör utformas så att förmånerna samordnas på samma sätt som om prövningen av ersättningen enligt LAF och sjuk- eller aktivitetsersättningen hade skett samtidigt när en försäkrad uppbar livränta enligt LAF och vid en senare tidpunkt blir berättigad till sjuk- eller aktivitetsersättning med anledning av en icke arbetsrelaterad sjukdom. Livräntan ska därvid minskas med samma andel av sjuk- eller aktivitetsersättningen som vid livräntebeslutet motsvarade graden av nedsättningen av den försäkrades förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete. Detta innebär att den andel av sjuk- eller aktivitetsersättningen som svarar mot den procentuella andel av livränteunderlaget som utgjordes av livräntan vid beslutstillfället minskar den vid det senare beslutstillfället utbetalda livräntan. Skilda metoder för indexering av de olika förmånerna kommer givetvis att påverka utfallet

vid samordningen, men detta blir också fallet med nuvarande samordningsregler.

Prop. 2001/02:81

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

9.2 Samordning mellan livränta och sjukpenning

Regeringens förslag: Vid beviljande av retroaktiv arbetsskadelivränta skall det vara möjligt att göra avdrag för sjukpenning som redan betalats ut för samma tid.

Riksförsäkringsverkets förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig i frågan är positiva till förslaget.

Bakgrund: Om ersättning enligt lagen om allmän försäkring, AFL, eller annan författning, har betalats ut av en allmän försäkringskassa eller arbetslöshetskassa och det senare beviljas en annan ersättning retroaktivt enligt AFL för samma tid som den tidigare utbetalda ersättningen skall, enligt 17 kap. 1 § AFL, den retroaktiva ersättningen minskas. Minskningen skall ske med det belopp som överstiger vad som skulle ha utgetts för perioden, om beslutet om båda ersättningarna hade förelegat samtidigt. Bestämmelsen bygger på att den först utbetalade förmånen inte kan utges samtidigt med den retroaktivt beviljade förmånen. Så är exempelvis fallet mellan sjukpenning och förtidspension. I 6 kap. 7 § lagen om arbetsskadeförsäkring, LAF, finns en hänvisning till 17 kap. 1 § AFL. Sålunda gäller att det som föreskrivs i 17 kap. 1 § AFL skall tillämpas även i fråga om ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Tillämpningen av samordningen bygger dock på att den först utbetalade förmånen inte kan utges samtidigt med den retroaktivt beviljade förmånen. För att samordning skall kunna ske krävs att ersättningarna enligt särskilda regler eller enligt bidragsvillkoren inte får utges ograverade samtidigt. Reglerna är emellertid i denna del inte helt klara när det gäller livränta enligt LAF och sjukpenning enligt AFL.

Före den 1 juli 1993 hade den försäkrade vid arbetsskada under sjukdomstid rätt till sjukpenning från arbetsskadeförsäkringen. Det fanns då ett uttryckligt hinder mot att betala sjukpenning enligt AFL vid arbetsskada efter samordningstiden. Arbetsskadesjukpenningen utgjorde 100 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. Sedan den 1 juli 1993 har arbetsskadade som är sjukpenningförsäkrade enligt AFL vid arbetsskada under sjukdomstid rätt till samma förmåner från sjukförsäkringen som vid annan sjukdom. Från och med den 1 januari 1998 utgörs AFL-sjukpenning 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.

Sedan arbetsskadesjukpenningen togs bort utges ersättningen från arbetsskadeförsäkringen huvudsakligen i form av livränta. Begynnelsetidpunkten för livränta är inte avhängig av begynnelsetidpunkten för förtidspension. Pension kan beviljas tre månader retroaktivt från ansökan. När det är fråga om prövning av pension enligt 16 kap. 1 § AFL, då den försäkrade inte har ansökt om förmånen, kan den beviljas först från och med månaden efter besluts månaden. Livränta kan beviljas retroaktivt sex år från tidpunkten för framställningen om ersättning. Livränta kan bevil-

jas sedan den sjukdom som har förorsakats av skadan har upphört. Denna tidpunkt kan inträffa före den tidpunkt från vilken förtidspension utges. Därmed uppkommer behov av att samordna den eventuella sjukpenningen enligt AFL som redan utbetalats med anledning av arbetsskadan med den livränta som skall betalas ut för samma tid.

Tillämpningen av samordningsbestämmelsen i 17 kap 1 § AFL bygger på att sjukpenningens storlek omprövas i samband med att förtidspension beviljas och att sjukpenning inte kan utges för sådan nedsättning av arbetsförmågan som ligger till grund för förtidspensionen. När det gäller förutsättningarna för samordning mellan sjukpenning enligt AFL och livränta enligt LAF saknas lagregler motsvarande de som ger stöd för samordning mellan sjukpenning och pension. Riksförsäkringsverket har framfört önskemål om att reglerna skall förtydligas i fråga om möjligheten att göra avdrag från retroaktiv arbetsskadelivränta för den sjukpenning som redan har betalats ut enligt AFL.

Skälen för regeringens förslag: Efter förändringarna i lagen om arbetsskadeförsäkring 1993, saknas det ett tydligt lagstöd för att göra avdrag för den sjukpenning som redan betalats ut när livränta beviljas retroaktivt. Nuvarande regler ger inte klart besked på den punkten, särskilt som det i förarbetena till bestämmelsen i 17 kap 1 § AFL framgår att de förutsättningar som finns angivna i de aktuella bidragsbestämmelserna för att få en förmån bör vara vägledande för samordningen. Någon skälighetsbedömning för samordning mellan förmåner kan inte komma i fråga. Frågan klargjordes inte heller i samband med att arbetsskadesjukpenningen togs bort 1993.

Sedan arbetsskadesjukpenningen slopades 1993 har arbetsskadade som är sjukförsäkrade enligt AFL vid arbetsskada under sjukdomstid rätt till samma förmåner från sjukförsäkringen som vid annan sjukdom. Ersättning från arbetsskadeförsäkringen har huvudsakligen utgetts i form av livränta. Livränta beviljas sedan den sjukdom som har förorsakats av skadan har upphört och kan beviljas retroaktivt sex år tillbaka från tidpunkten för framställan om ersättning. Livräntan kan därför komma att avse samma tid som redan utbetalad sjukpenning enligt AFL. Ersättning för ett och samma inkomstbortfall skall inte utbetalas mer än en gång. Detta är en grundläggande princip i socialförsäkringssystemet. Det finns därför skäl att förtydliga vad som gäller i fråga om samordning av arbetsskadelivränta enligt LAF och sjukpenning enligt AFL.

Av 3 kap. 7 § AFL framgår att sjukpenning inte kan utges samtidigt för samma arbetsförmåga som ligger till grund för förtidspension och särskild efterlevandepension. Regeringen föreslår att det bland de nämnda förmånerna läggs till livränta enligt LAF, vilket tydliggör att sjukpenning inte kan utges samtidigt för den arbetsförmåga som ligger till grund för arbetsskadelivränta.

I 3 kap. 5 § första stycket AFL regleras att sjukpenningen skall omprövas när den försäkrade beviljas förtidspension eller vissa andra uppräknade förmåner. Den sjukpenninggrundande inkomst som ligger till grund för sjukpenning kommer därmed att sänkas med hänsyn till att nedsättningen av arbetsförmågan istället ersätts i annan ordning. Det bör i 3 kap. 5 § första stycket AFL föras in en bestämmelse om att omprövning av den sjukpenninggrundande inkomsten även skall ske när livränta beviljas. Det finns därmed samma stöd för samordning mellan sjukpenning

och livränta som mellan sjukpenning och pension. Situationen att sjukpenning bestäms utifrån en sjukpenninggrundande inkomst som inkluderar den inkomstminskning som kompenseras av livränta kan därmed undvikas.

Dessa regeländringar förtydligar att det är möjligt att göra den samordning som förutsätts i 17 kap 1 § AFL. Detta innebär att den livränta som utges retroaktivt kan minskas med den sjukpenning som utbetalats för samma period.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

10 Regler om viss anmälningsskyldighet, efterkontroll och omprövning

Regeringens förslag: Den som uppbär egenlivränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring skall vara *skyldig att anmäla ändrade förhållanden* som kan påverka rätten till förmånen. När livränta beviljas tills vidare skall försäkringskassan vid beslutet om livränta ta ställning till frågan om *efterkontroll*. Ett beslut om livränta skall *omprövas* om personens inkomst som skadad ökats väsentligt.

Riksförsäkringsverkets förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig i dessa frågor är positiva till förslagen.

Skälen för regeringens förslag:

Anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden

I lagen om arbetsskadeförsäkring, LAF, saknas bestämmelser om att en försäkrad som får egenlivränta är skyldig att anmäla att arbetsförmågan väsentligt förbättrats eller att förhållandena i övrigt ändrats. Det innebär att en försäkrad som beviljas sådan livränta inte har någon laglig skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till förmånen.

Den som uppbär förtidspension eller sjukbidrag är skyldig att, utan oskäligt dröjsmål, göra anmälan till försäkringskassan om hans eller hennes arbetsförmåga väsentligt förbättras. Skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till en förmån finns även i fråga om andra förmåner inom socialförsäkringen.

Det saknas enligt regeringens mening anledning att undanta egenlivränta från kravet på anmälningsskyldighet när en sådan skyldighet finns beträffande till exempel förtidspension och sjukbidrag. Lagen om arbetsskadeförsäkring bör därför ändras på så sätt att krav på anmälningsskyldighet även ska gälla när den försäkrade uppbär egenlivränta.

En anmälningsskyldighet får också betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om återkrav. Enligt 20 kap. 4 § AFL kan beslut om återbetalningsskyldighet grundas på underlåten uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Beslut om återbetalningsskyldighet kan också grundas på att den försäkrade skäligen borde ha insett att en förmån felaktigt betalats ut.

I de fall en försäkrad felaktigt har uppburit egenlivränta kan ett återkravsbeslut enligt 6 kap. 7 § LAF med hänvisning till 20 kap. 4 § AFL idag inte grundas på underlåtenhet att fullgöra uppgifts- eller anmälningsskyldighet. När det gäller egenlivränta enligt LAF kan återkrav enligt nuvarande regler endast grundas på att den försäkrade skäligen bort inse att han eller hon inte var berättigad till livränta.

Efterkontroll

Beslut om förtidspension gäller tills vidare. För förtidspension och motsvarande ersättning gäller enligt 7 kap. 3 b § AFL att försäkringskassan i samband med beslut om sådan förmån skall bedöma om förnyad utredning av arbetsförmågan skall göras efter viss tid, s.k. efterkontroll. Att en viss tidpunkt för efterkontroll fastställts utgör inte hinder för försäkringskassan att vid behov göra efterkontroll tidigare i ärendet. När ersättning har löpt över en längre tidsperiod kan det inträffa att den försäkrade inte längre uppfyller förutsättningarna för rätt till förmånen. Den försäkrades arbetsförmåga eller möjligheter till rehabilitering kan ha förbättrats.

Livränta kan beviljas tills vidare eller för en viss angiven tid. En tidsbegränsad livränta prövas på nytt vid den aktuella periodens slut. En fullständig sakprövning görs då av den försäkrades rätt till fortsatt livränta och ett nytt livränteunderlag fastställs. När det är fråga om livränta som gäller tills vidare har Riksförsäkringsverket rekommenderat att försäkringskassorna i samband med livräntebeslutet skall ta ställning till om efterkontroll skall göras. Det saknas dock lagstöd för ordningen med efterkontroll i livränteärenden.

Riksförsäkringsverkets granskning av försäkringskassornas handläggning av arbetsskadeärenden visar att försäkringskassorna brister i fråga om efterkontroll. Det kan innebära att livränta betalas ut trots att förhållandena har förändrats så att rätt till förmånen inte längre föreligger. Det är inte ovanligt att det inträffar förändringar som påverkar rätten till livränta. De ändrade förhållandena kan gälla både arbetsförmåga och inkomst. Några försäkringskassor har i samband med ett särskilt projekt genomfört efterkontroller på livräntebeståndet. Det har vid sådana efterkontroller visat sig att förhållandena har ändrats så att livräntan har reducerats eller dragits in i ett flertal ärenden. Anledningen har i huvudsak varit ändrade inkomst- och arbetsförhållanden. En regelbunden uppföljning av livränteärenden kan medföra att omfattande återkravsutredningar undviks.

En regel som motsvarar den som finns i 7 kap. 3 b § 3 st. AFL bör därför införas i LAF. Detta skulle medföra att livränta kan komma att omprövas på grund av ändrade förhållanden oftare än vad som nu sker. I de fall livränta utges tillsammans med sjuk- eller aktivitetsersättning kan sådan efterkontroll ske samtidigt för båda ersättningslagen.

Omprövning

Vid införandet av lagen om arbetsskedeförsäkring gjordes bedömningen att det måste finnas möjlighet till omprövning av periodisk ersättning vid ändrade förhållanden. De faktorer som ligger till grund för invaliditets-

bedömningen är i många fall så osäkra att det skulle vara orimligt att inte ändra livräntan, om den framtida utvecklingen tar en annan riktning än vad som förutsattes när livräntan bestämdes. Yrkesskadeförsäkringskommittén föreslog att livräntan - i likhet med vad som gäller i nuvarande system - skulle kunna omprövas i såväl höjande som sänkande riktning. Som en riktpunkt gäller enligt nuvarande ordning att omprövning skall ske, om inkomständringen uppgår till minst 1/20 av den årliga inkomst av förvärvsarbete som den skadade skulle ha uppnått som frisk.

Av författningskommentaren till 4 kap 12 § LAF framgår att en förutsättning för att livränta skall höjas är att inkomstförsämringen har föranletts av arbetsskadan, t.ex. att denna har förvärrats och ytterligare minskat den skadades arbetsförmåga. Även i de fall arbetsmarknadsmässiga faktorer eller andra omständigheter på arbetsplatsen, som inte skulle ha drabbat den försäkrade som frisk, har orsakat inkomstminskningen, får bedömningen ske på samma grunder som vanligtvis gäller vid omprövning av livränta.

Yrkesskadeförsäkringskommittén framhöll att det finns anledning att låta delvis andra synpunkter göra sig gällande vid ett beslut om höjning av livräntan än vid minskning av denna. Om en arbetsskada ger anledning till ytterligare inkomstminskning är det givetvis av väsentlig betydelse för den skadade med ett snabbt omprövningsbeslut för att höja livräntan. En sänkning eller ett upphörande av livräntan bör emellertid ske först när det finns skäl att anta att inkomstökningen skall bli bestående. Det bör även beaktas att farhågor för en minskning av livräntan i vissa fall kan motverka den skadades rehabilitering. Om löneutvecklingen sker i annan takt än förändringarna av prisbasbeloppet, kommer den inkomst som den skadade kan uppnå med hjälp av sin återstående arbetsförmåga att förändras i annan takt än den inkomst som har lagts till grund för livräntan. Av uttalanden i proposition 1975/76:197 med förslag till lag om arbetsskadeförsäkring framgår, att det inte finns någon anledning att av detta skäl ompröva livräntan enligt nuvarande regler.

Riksförsäkringsverket konstaterar också i sin rapport om arbetsskadeförsäkringen att ökade inkomster som inte beror på att hälsotillståndet förbättrats, eller på att den försäkrade bytt till ett mer värlavlönat arbete, inte utgör skäl för omprövning. Inte heller har ökade inkomster som följd av politiska uppdrag vid sidan om ordinarie arbete ansetts utgöra sådana ändrade förhållanden som bör medföra omprövning. Livränta kan beviljas för sänkt inkomst till följd av arbetsbyte eller omplacering som föranletts av en arbetsskada. Till följd av att löneutveckling är olika inom olika branscher kan beviljad livränta med tiden komma att mer eller mindre kompensera den sänkta inkomst som arbetsbytet/omplaceringen initialt medförde. Denna lönebildsförändring kan ske utan att hälsotillståndet förbättras eller byte av arbetsuppgifter har skett. Som exempel kan nämnas att en person som till följd av arbetsskada utbildat sig till ett annat arbete ofta får en låg ingångslön i det nya arbetet. Inkomstminskningen kompenseras då med livränta. Om löneutvecklingen sedan blir bättre i det nya arbetet jämfört med tidigare arbete, kan inkomsten i det nya arbetet bli högre än vad den skulle ha varit om den försäkrade inte bytt arbete.

I avsnitt 8 Indexering av livränta föreslås att fastställd livränta skall inkomstindexeras istället för att enbart omräknas vid förändringar i pris-

basbeloppet. Visserligen blir effekten av detta att löneutvecklingen i perioder med ekonomisk tillväxt inte på samma sätt utgör skäl för omprövning av livränta. Situationen att livränta kan utges trots att inkomstbortfall inte längre är för handen kommer dock fortfarande att kunna inträffa.

Det framstår inte som rimligt att livränta skall betalas ut då inkomstförlust inte längre föreligger. Därför bör livränta också omprövas om försörjningsförmågan förbättras till följd av löneutveckling, utökad arbetstid eller på annat sätt. Som riktpunkt bör även i dessa fall gälla att omprövning skall ske om inkomständringen uppgår till minst 1/20 av den årliga inkomsten av förvärvsarbete som den skadade skulle ha uppnått som frisk. Med hänsyn till syftet med livränta vid arbetskada bör reglerna om omprövning i LAF ändras till att omfatta även den nu beskrivna situationen. I enlighet med detta bör reglerna ändras så att livränta kan omprövas inte endast om ändring av betydelse har skett i de förhållanden som var avgörande för beslutet utan även om ökning av väsentlig betydelse har skett av inkomsten som skadad.

Lagändringarna om anmälningsskyldighet, efterkontroll och omprövning föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

11 Administrationen av arbetsskadeförsäkringen

Regeringens bedömning: En särskild utredare bör ges i uppdrag att ge förslag till utformningen av en mer koncentrerad organisation för arbetsskadehandläggningen samt uppbyggnaden av en kunskapsbank.

Riksförsäkringsverkets bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till en koncentrerad organisation för arbetsskadehandläggningen och ändrad ordning för den försäkringsmedicinska bedömningen samt inrättandet av en kunskapsbank. Flera instanser förordar att frågan om ny organisation för arbetsskadehandläggningen utreds med inriktningen att fler än en arbetsskadeenhet tillskapas. *Försäkringsanställdas Förbund, Försäkringskassaförbundet, Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* avstyrker koncentration. Flera remissinstanser tillstyrker att frågan om beslutsfunktionen i arbetsskadeärenden utreds vidare.

Bakgrund: Rättssäkerhet och likformighet är hörnpelare i svensk socialförsäkring. Lagstiftningen är nationell och alla medborgare har rätt att behandlas lika i likartade situationer. Legitimitet i systemet förutsätter att det finns ett förtroende för administrationens förmåga att tillämpa försäkringen rätt och att genomföra handläggningen med kvalitet och till rimlig kostnad. Med likformighet avses att de försäkrade behandlas lika, inte bara så att materiellt riktiga beslut fattas, utan också att regelsystemen tillämpas på ett likartat sätt oavsett vilken försäkringskassa det är fråga om.

Riksförsäkringsverket har i sin analys av arbetsskadeförsäkringen, *Arbetsskadeförsäkringen – ändamål och funktion*, RFV Anser 2001:3, berört frågan om behov av organisatoriska förändringar. Arbetsskadeförsäkringen handläggs för närvarande vid varje försäkringskassa. Under de

år som arbetsskadeförsäkringen har funnits har ett antal grundläggande brister i handläggningen och tillämpningen av försäkringen påtalats vid såväl granskningar som utredningar. Detta sammanhänger bland annat med de komplexa och svåra bedömningar som måste göras i ett arbetsskadeärende. Kunskapsbrister och behovet av gemensamma utgångspunkter vid bedömningen av arbetsskador framstår som centrala faktorer i sammanhanget.

Det generella arbetsskadebegreppet ställer särskilt stora krav på utredningen i arbetsskadeärenden. Utredningen grundas främst på den försäkrades egna uppgifter men även på de uppgifter som försäkringskassan kan få från arbetsgivare, företagshälsovård, den behandlande läkaren, de fackliga organisationernas skyddsombud och Arbetsmiljöinspektionen. En viktig del av utredningen utgörs av det försäkringsmedicinska underlaget. Därmed avses också den bedömning som görs av försäkringskassans försäkringsläkare. Det har visat sig att den bedömningen är av skiftande kvalitet. Delvis sammanhänger det med att det saknas en samlad bild över det medicinska kunskapsläget.

Det statistiska material som Riksförsäkringsverket har tillgång till pekar på stora regionala skillnader vid bedömningarna av arbetsskador. Eftersom kausalitetsfrågan är central i arbetsskadebedömningen framstår det som särskilt viktigt att bedömningarna blir mer likartade. Detta har lett till att flera försäkringskassor har koncentrerat sin handläggning av dessa ärenden till något eller några kontor inom kassan.

Riksförsäkringsverket anser att handläggningen av arbetsskadeärenden på försäkringskassorna efter drygt 20 år inte har den kvalitet som bör kunna krävas. Självfallet beror inte detta enbart på organisationen. Det generella arbetsskadebegreppet är naturligen otydligt när det gäller detaljer. Lagstiftningen har inte heller den tydlighet som är önskvärd. Vid en samlad bedömning framstår det som angeläget att stärka både organisationen och regelsystemet för att skapa en försäkring med hög legitimitet. Rättssäkerhet och likformighet är därvid centrala faktorer.

Samtidigt som det konstateras att regelsystemet är svårtillämpat och försäkringskassornas förutsättningar att handlägga arbetsskadeärenden skiljer sig åt, måste poängteras de nya utmaningar som försäkringskassorna ställs inför. Antalet långtidssjukskrivna har ökat kraftigt de senaste åren. Att så sker har flera förklaringar och orsakssambanden är komplexa. Antalet långa sjukfall har ökat men en lägre andel av dem som varit föremål för samordnad rehabilitering har ökat sin arbetsförmåga. För att förhindra passivisering och för att underlätta för de sjukskrivna att komma tillbaka till arbete är det bland annat nödvändigt att välfungerande individanpassade rehabiliteringsåtgärder sätts in i tid. Det krävs en förnyelse av den administrativa hanteringen av sjukfall som bedöms ligga i riskzonen för långtidssjukskrivning samt av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Försäkringskassornas arbetsmetoder inom detta område skall utvecklas. Att vända den negativa utvecklingen av sjukskrivningarna kommer att ställa stora krav på försäkringskassorna. Arbetet med arbetslivsinriktad rehabilitering måste av naturliga skäl ske nära den försäkrade. Detta är en utmaning av sådan dignitet att det kan finnas skäl att underlätta för försäkringskassorna att fokusera på uppgiften. En översyn av organisationen för arbetsskadehandläggningen kan även av detta skäl vara motiverad.

Skälen för regeringens bedömning:*En ny organisation för arbetsskadehandläggning*

Valet av organisatorisk lösning för handläggning av arbetsskadeärenden är i och för sig inte beroende av om nuvarande skadebegrepp bibehålls eller inte. Arbetsskadeärenden är oavsett vilket skadebegrepp och vilken bevisregel som väljs komplexa och svårutredda. Förväntningarna på de förändringar av försäkringen som föreslås, och det behov av likformig bedömning som därigenom accentueras, talar dock för en förändring av organisationen. Riksförsäkringsverket anför i sin rapport att mycket talar för att handläggningen av arbetsskadeärenden bör koncentreras. En koncentration skulle kunna bidra till att bristerna i handläggningen minskar och att önskad likformighet uppnås. Erfarenhetsmässigt är fördelen med att koncentrera handläggningen av ärenden med hög komplexitet, och som alla är unika i förhållande till varandra, till färre specialister att kunskapsnivån och kompetensen hos handläggarna ökar och därmed kvaliteten på utredningarna. Detta ökar förutsättningarna för likformighet och rättssäkerhet och bör få till följd att de regionala skillnaderna i beslut i arbetsskadeärenden minskar. Statskontoret pekar dessutom i sitt remissvar på att genomslag för nya regler bör kunna ske väsentligt snabbare om man inte sprider ansvaret på ett stort antal försäkringskassor.

Enligt Riksförsäkringsverkets mening bör i första hand en arbetsskadeenhet för hela landet bildas. Denna arbetsskadeenhet bör organisatoriskt tillhöra en kassa och ansvara för arbetsskadehandläggningen hos alla kassor. Det förutsätts att arbetsskadeenheten skall vara bemannad med erfarna och särskilt utbildade arbetsskadespecialister som utreder ärendena och lägger förslag till beslut. Vid behov kan antalet arbetsskadeenheter utökas något. Många remissinstanser förespråkar att fler än en arbetsskadeenhet tillskapas och att olika grader av koncentration bör utredas.

Riksförsäkringsverket gör bedömningen att det finns effektivitetsvinster att göra tack vare de arbetstidsbesparingar som uppstår vid en koncentration av handläggningen när utredningarna görs av specialiserade och erfarna arbetsskadehandläggare. Riksförsäkringsverket förutsätter i det sammanhanget att bevakningen av arbetsskadeärenden effektiviseras så att de liggtider som förekommer i arbetsskadeärenden förkortas. Antalet utredningar per årsarbetare kan öka och därmed bör styckkostnaden per ärende sjunka. Koncentrerad handläggning bedöms även innebära klara fördelar för den försäkrade. En kvalitetshöjning av utredningen i ärendena ger större förutsättningar för att beslutet blir riktigt och leder därmed till större rättssäkerhet. En koncentration till färre enheter med specialiserade och erfarna arbetsskadehandläggare skulle kunna leda till snabbare handläggning så att väntetiden för de försäkrade minskar. RFV bedömer att produktiviteten kommer att fördubblas genom koncentrerad handläggning, varvid arbetskraftsbehovet kan minska från cirka 600 till cirka 300 årsarbetare. I avsaknad av RFV:s beräkningsgrunder bedömer Statskontoret ett sådant utfall som realistiskt. Möjligheten att reducera antalet årsarbetare är svårbedömt. Regeringen förutsätter dock att koncentrerad handläggning ger effektivitetsvinster samtidigt som rättssäkerheten ökar för de försäkrade. Regeringen anser att denna fråga bör bli föremål för fördjupad analys.

Mot en koncentrerad handläggning kan anföras att lokal kunskap kan gå förlorad. Samma invändning gäller dock redan idag för de ärendeslag där utredningen hos kassorna koncentrerats till ett kontor. Några remissinstanser har uttryckt farhågor med hänsyn till att en del försäkrade kan ha svårt att via skrift eller telefon redogöra för sitt ärende. Även om ansvaret för handläggningen koncentreras kommer försäkringskassan på lokal nivå ändå i framtiden att ha ett stort ansvar. Tjänstemän på lokal-kontoret bör ha som uppgift att ge information och allmän service, vägleda de försäkrade och att vid behov hjälpa till vid utformningen av anspråk på ersättning.

Regeringen anser att frågan om koncentration av arbetsskadehandläggningen är av central betydelse. Rätt utförd skulle en koncentrerad underlättat utbytet av kunskaper mellan försäkringsspecialister och företrädare för medicinsk och annan vetenskap. Som Föreningen Svensk Företagshälsovård anger i sitt remissvar är det näst intill omöjligt att sprida och uppdatera kunskapsläget beträffande sambanden mellan arbetsmiljö och sjukdom till många instanser. Det är tveklöst så att svårigheterna ökar ju fler instanser som är berörda. Det enklaste, sett ur perspektivet kunskapsöverföring, vore att inrätta en arbetsskadeenhet för hela riket. En sådan grad av koncentration kan dock vara negativt ur andra aspekter. Ett exempel kan vara att brister i hanteringen lättare cementeras i en miljö där jämförelseobjekt saknas. Tillämpningen och handläggningen kan berikas av att det finns flera enheter med ansvar för samma sakområde och att dessa utbyter erfarenheter. Det finns stora fördelar med en koncentrerad handläggning där gemensam kunskap kan utvecklas. Om det finns mer än en enhet finns förutsättningar att skapa nätverk för kvalitativ värdering av verksamheten utöver den värdering som görs i samband med Riksförsäkringsverkets tillsyn. En organisatorisk lösning som underlättar fortlöpande kvalitetsarbete i samverkan bör eftersträvas. Antalet enheter får därför inte vara för många. Frågan om hur många enheter och var de skall vara placerade behöver övervägas ytterligare. En viktig aspekt som måste beaktas är närhet till forskningsinstitutioner som kan bistå med relevant vetenskap inom arbetsskadeområdet. En särskild utredare bör mot denna bakgrund ges i uppdrag att förbereda en ökad koncentration av handläggningen av arbetsskadeersättning.

Beslutsfunktionen i arbetsskadeärenden

Enligt nu gällande ordning görs arbetsskadeutredningar av en tjänsteman på försäkringskassan. Beslut i arbetsskadeärenden fattas av antingen tjänsteman eller socialförsäkringsnämnd (SFN). SFN fattar beslut om livränta. Flertalet beslut gäller livränta och fattas därför av SFN. Detta innebär att tjänstemän i praktiken sällan fattar beslut i arbetsskadeärenden.

Ett viktigt skäl för att ändra organisationen av arbetsskadehandläggningen är att koncentration av handläggningen bidrar till höjningen av kvalitén. Ett annat tungt vägande skäl är att försäkringskassorna bättre skall kunna rikta in sig på arbetet mot ohälsa genom att vissa ärendeslag inte längre handläggs på varje kassa. En ny organisation för arbetsskadehandläggningen kräver därför också en förändring av beslutsordningen i arbetsskadeärenden. Beslutsfunktionen bör finnas i anslutning till de nya arbetsskadeenheterna. Istället för den nuvarande beslutsmodellen med

socialförsäkringsnämnder bestående av förtroendevalda lekmanaledamöter bör en ny ordning övervägas. En sådan ordning skulle kunna innebära att nya beslutsorgan – arbetsskadenämnder – bildas. En sådan beslutsordning bör enligt regeringen leda till lägre administrationskostnader samt högre kvalitet på besluten. Sammansättningen av dessa organ bör bli föremål för särskilda överväganden. Vid dessa överväganden är det viktigt att skapa garantier för att ifrågakvarande nämnder besitter den sakkunskap och den förmåga att värdera bevisning som krävs för bedömningen i arbetsskadeärenden. Det är också viktigt att det skapas förutsättningar för att kunskaper om arbetsmarknaden och arbetsmiljöfrågor skall kunna tillvaratas.

I den särskilde utredarens uppdrag att förbereda en ökad koncentration av arbetsskadehandläggningen skall även ingå att anpassa beslutsfunktionen till den nya organisationen.

En ny ordning för den försäkringsmedicinska bedömningen i arbetsskadeärenden

Även den försäkringsmedicinska utredningen vinner på att arbetsskadehandläggningen koncentreras. Kunskaperna hålls samlade och ny kunskap får snabbt genomslag vid den försäkringsmedicinska bedömningen. Arbetsskadeärenden som gäller mer komplicerade sjukdomar, framförallt sjukdomar i rörelseorganen och psykiska eller psykosomatiska sjukdomar, kräver en mer kvalificerad försäkringsmedicinsk bedömning än vad som sker i dag. Det kan därför finnas skäl att överväga om mer än en specialist skall vara involverad eftersom det ofta rör sig om multifaktoriella sjukdomar. Kvalitén på bedömningen i dessa ärenden skulle förmodligen höjas om flera olika försäkringsläkare gör en gemensam försäkringsmedicinsk bedömning. I de fall försäkringsläkarna inte når samstämmighet måste den slutliga bedömningen av skadan ske i annan ordning. Det är angeläget att skapa auktoritativa ställningstaganden som ger tillämpningen av arbetsskedeförsäkringen en ökad legitimitet. Ett viktigt hjälpmedel vid bedömningarna av de komplicerade skadorna kan vara en kunskapsbank av det slag som beskrivs i följande avsnitt.

En särskild utredare bör ges i uppdrag att mot bakgrund av vad som nu sagts förbereda en ny ordning för den försäkringsmedicinska bedömningen.

Kunskapsbank

Det är viktigt för likformigheten i rättstillämpningen att medicinsk enighet uppnås så långt det är möjligt. Det finns olika uppfattningar beträffande skadlighet och orsakssamband inom den medicinska vetenskapen. Det torde ligga i sakens natur att ett visst mått av oenighet alltid kommer att finnas inom den medicinska vetenskapen allteftersom olika områden blir föremål för forskning. Kunskaperna ökar men genererar inte bara nya svar utan även nya frågor. Detta är ofrånkomligt och en naturlig del av ett samhälle som utvecklas. Det är dock inte acceptabelt att utfallet i försäkringsärendena blir helt olika beroende på vilken läkare som bedömt

ärendet. Det krävs därför någon form av gemensam grund för det medicinska ställningstagandet.

Som hjälpmedel vid försäkringsmedicinska bedömningar av arbetsskadeärenden behövs sammanställningar av kunskapsläget beträffande sambandet mellan arbetsmiljö och sjukdom. Sådana sammanställningar bör tas fram och sammanföras i en kunskapsbank. Sammanställningarna bör avhandla arbetsrelaterade skador och sjukdomar av svårbedömbart karaktär. Redovisningen bör återge såväl vad forskare och experter på respektive område är ense om som vad man är oense om. På sikt bör även dokument med information om arbetsmiljö, arbetsmetoder, arbetsredskap och material kunna tillföras kunskapsbanken.

Frågan om en kunskapsbank och det organisatoriska ansvaret behöver utredas närmare. En särskild utredare bör därför ges i uppdrag att närmare utreda frågan om en kunskapsbank inom arbetsskadeområdet. Utredningen bör också omfatta frågan om hur en organisation för utvärdering av metoderna inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen lämpligen bör utformas, och om denna eventuellt bör samorganiseras med kunskapsbanken inom arbetsskadeområdet.

12 Ändring i lagen om statlig ersättning vid ideell skada m.m.

12.1 Bakgrund och gällande reglering

Enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd (LSP) och lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. (LSI) finns – bortsett från vad som följer av skadeståndslagen (1972:207) – en rätt till ersättning vid personskada. Ersättningen skall i princip försätta den skadade i samma ekonomiska situation som om skadan inte hade inträffat.

Inför tillkomsten av LSP anförde föredragande statsrådet (prop. 1976/77:64 s. 107) bl.a. följande. ”Enhetliga regler bör så långt som möjligt gälla för alla som på grund av tjänsteplikt eller dom eller beslut under viss tid står till myndighets förfogande eller befinner sig i förvar hos myndighet. Kommittén föreslår att den nuvarande lagstiftningen på detta område – – – skall ersättas av en enda gemensam lag, kallad lag om statligt personskadeskydd. Lagen bör innehålla endast de särregler som motiveras av den speciella verksamhet som den skyddade personkretsen ägnar sig åt. Genom hänvisning till LAF [lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring] bör i övrigt denna lags regler gälla. Därigenom blir skyddet vid skada likvärdigt, oavsett om skadan inträffar i arbetet eller i verksamhet som åläggs genom tjänsteplikt eller myndighets beslut. – – – Jag ansluter mig således till förslaget om en gemensam lag om statligt personskadeskydd. Denna bör liksom LAF avse ersättning för ekonomisk skada.”

På arbetsmarknaden finns sedan lång tid tillbaka s. k. Trygghetsförsäkringar (TFA) i form av kollektivavtal. Den som drabbas av personskada genom olycksfall i arbetet kan få ersättning enligt skadeståndsrättens normer utan att behöva visa att arbetsgivaren eller annan är vållande till skadan. TFA kompletterar förmånerna inom den allmänna försäkringen

och försäkringen för skador i arbetet. De som omfattas av LSP är emellertid inte arbetstagare i den verksamhet som lagen avser att täcka. Rätten till ersättning för ideell skada i dessa fall är därför fastslagen i författning. När LSI infördes var trygghetsförsäkringens motsvarighet för anställda inom det statliga området statens personskadeförsäkring. Denna hade samma regler för ersättning vid sveda och värk som TFA. Vid tillkomsten av LSI anförde föredragande statsrådet (prop. 1976/77:64 s. 115) att han fann det ”– – – vara en fördel att anknyta ersättningen till vad som gäller inom den statliga personskadeförsäkringen. Därigenom tillförsäkras de som omfattas av lagen samma förmåner som gäller för de statligt anställda.”. Fr.o.m. den 1 april 1986 ersattes statens personskadeförsäkring av avtalet om ersättning vid personskada (PSA).

Personskadeskyddet enligt LSP handhas av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Beslut om statlig ersättning vid ideell skada m.m. fattas i enlighet med LSI av Statens trygghetsnämnd. Den som är missnöjd med trygghetsnämndens beslut får hänskjuta frågan till prövning inför Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor.

Parterna på den statliga arbetsmarknaden – Arbetsgivarverket, SACO-S, SEKO och OFR förbundsområdena S, P och O sammantagna – tog fr.o.m. den 1 juli 2000 själva över hanteringen av de kollektivavtalsreglerade personskadeärendena. Beslut om ersättning vid personskada för statligt anställda fattas sedan dess av den av parterna gemensamt inrättade PSA-nämnden. I och med detta försvann merparten av arbetsuppgifterna för Statens trygghetsnämnd. Till trygghetsnämndens kvarvarande verksamhet hör dock alltjämt de författningsreglerade personskadeärendena enligt lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.

AMF-trygghetsförsäkring administrerade tidigare hanteringen av de författningsreglerade personskadeärendena genom ett avtal mellan staten och AMF-trygghetsförsäkring. Avtalet upphörde den 31 december 2000. Inför avtalets upphörande träffade Statens trygghetsnämnd på regeringens uppdrag en överenskommelse med Kammarkollegiet som innebär att kollegiet fr.o.m. den 1 januari 2001 ställer personal till nämndens förfogande enligt 4 § förordningen (1990:481) med instruktion för Statens trygghetsnämnd för att administrera hanteringen av de författningsreglerade personskadeärendena.

12.2 Hanteringen av de författningsreglerade personskadeärendena

Regeringens förslag: Beslut om ersättning enligt lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. (LSI) fattas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringens bedömning: Statens trygghetsnämnd bör upphöra. Regeringen avser att ge Kammarkollegiet i uppgift att besluta om ersättning enligt LSI.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inte motsatt sig det remitterade förslaget. *Hovrätten för Övre Norrland* efterlyser en närmare analys av om handläggningen av ärendena enligt de i promemorian aktuella författningarna uppfyller kraven i artikel 6.1 i Europakonventionen och pekar på att det är oklart om avsikten är att Kammarkollegiets beslut enligt samtliga författningar skall kunna hänskjutas till skiljenämnden eller om i något/några fall en domstolsprövning kan aktualiseras med stöd av förvaltningslagen. *Hovrätten för Nedre Norrland* ifrågasätter om Kammarkollegiets beslut inte i stället lämpligen borde överklagas till förvaltningsdomstol. *Kammarkollegiet* anser att den grundläggande principen enligt PSA, dvs. att ersättningen skall bestämmas enligt skadeståndsrättsliga principer, bäst tillgodoses om de författningsreglerade skadorna berättigar till ersättning enligt skadeståndslagens regler om ersättning vid personskada. Eftersom frågan om ersättningsgrunden varken är enkel eller okontroversiell föreslår kollegiet att den snarast utreds i särskild ordning. *Statens trygghetsnämnd* är av samma uppfattning och föreslår också att ersättningsgrunden, och den därmed sammanhängande frågan om överklagande snarast utreds i särskild ordning. *OFR* anser att det vore minst lika naturligt att sådana ärenden som de nu aktuella slutligt avgörs av domstol. *SACO-S* anger att det är viktigt att Kammarkollegiet har kontakt med PSA-nämnden för att få kännedom om praxis avseende hanteringen av skador enligt personskadeavtalet som LSI hänvisar till. Vidare anför *SACO-S* att eftersom överprövning av ärenden sker i samma instans för både avtalsreglerade och författningsreglerade personskador finns också förutsättningar för en likabehandling.

Skälen för regeringens förslag: Parterna inom den statliga delen av arbetsmarknaden träffade den 31 mars 2000 avtal om ändringar i avtalet om ersättning vid personskada (PSA). Ändringarna, som trädde i kraft den 1 juli 2000, innebar att parterna övertog ansvaret för de kollektivavtalsreglerade personskadeärendena. Sedan dess beslutar den partssammansatta PSA-nämnden om ersättning för personskador i enlighet med PSA.

Även om Statens trygghetsnämnd efterhand tillförts hanteringen av författningsreglerade personskadeärenden, så har de kollektivavtalsreglerade personskadeärendena utgjort stommen i dess verksamhet. Införandet av PSA-nämnden har lett till att såväl merparten av Statens trygghetsnämnds arbetsuppgifter som det egentliga skälet till att nämnden en gång inrättades försvunnit. Statens trygghetsnämnd bör därför snarast upphöra och beslut om ersättning enligt lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. fattas av den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen avser att ge Kammarkollegiet denna uppgift.

Kammarkollegiet och Statens trygghetsnämnd har båda aktualiserat frågan om ersättningen enligt LSI inte borde grundas på skadeståndslagens regler om ersättning vid personskada i stället för på kollektivavtalsbestämmelser. Regeringen anser att det ligger något i vad remissinstanserna anför. Inom ramen för det nu aktuella lagstiftningsärendet saknas dock tillräckligt underlag för att ta ställning i frågan om det finns anledning att ändra ersättningsgrunden enligt LSI, och den därmed sammanhängande frågan om överklagandeordningen. Remissinstanserna har inte heller motsatt sig den nu föreslagna ändringen. Vad som nu anförts utgör enligt regeringens mening därför inte tillräckliga skäl för att av-

vakta med nu föreslagna ändringarna i LSI. Regeringen har dock för avsikt att i särskild ordning utreda frågan om ersättning enligt LSI bör grundas på skadeståndslagens regler om ersättning vid personskada i stället för på kollektivavtalsbestämmelser.

12.3 Hänvisningen till avtalet om ersättning vid personskada (PSA)

Regeringens förslag: Hänvisningen till statens personskadeförsäkring i lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. (LSI) ersätts med en hänvisning till avtalet om ersättning vid personskada (PSA). Uttrycket ersättning för allmänna olägenheter i 2 § andra och tredje styckena LSI ändras till ersättning för olägenheter i övrigt.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De allra flesta remissinstanserna tillstyrker eller har inte framfört någon erinran mot de remitterade förslagen. *Hovrätten för Övre Norrland, Kammarrätten i Göteborg* och *Försvarsmakten* pekar på att skadeståndslagen ändras fr.o.m. den 1 januari 2002 bl.a. på så sätt att ersättningsposten ”olägenheter i övrigt” avskaffas och att det införs en ny ersättningspost som kallas ”särskilda olägenheter”.

Skäl för regeringens förslag: Enligt 2 § lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. (LSI) i dess nuvarande lydelse avser rätten till ersättning de förmåner och belopp som skulle ha utgått om den skadade hade haft rätt till ersättning enligt statens personskadeförsäkring. När 2 § LSI infördes anfördes i specialmotiveringen till bestämmelsen (prop. 1976/77:64 s. 132) att hänvisningen till statens personskadeförsäkring innebar att full jämställdhet skulle uppnås med förmånerna för de statligt anställda och att de olika ersättningarna som skulle utgå var ersättning för sveda och värk, lyte och men samt ersättning för s.k. allmänna olägenheter.

Avtalet om ersättning vid personskada (PSA) ersatte fr.o.m. den 1 april 1986 statens personskadeförsäkring. Ersättning enligt PSA kan utgå för inkomstförlust under akut sjukdom m.m., sveda och värk, sjukvårdskostnader och andra kostnader, lyte och annat bestående men, olägenheter i övrigt, framtida kostnader samt inkomstförlust vid invaliditet. Från att från början endast ha omfattat ideell skada utvidgades ersättningsrätten för bl.a. värnpliktiga genom en ändring av LSI som trädde i kraft den 1 juli 1991. I förarbetena till lagändringen uttalades bl.a. att en värnpliktig skulle ha samma rätt till ersättning för sådana kostnader som kan ersättas enligt PSA, vare sig de ingår i olägenhetsersättningen eller ersätts särskilt (prop. 1990/91:102, s. 189).

Som framgår av de uttalanden som gjordes i samband med lagändringen 1991 avser rätten till ersättning enligt huvudregeln i LSI de förmåner och belopp som skulle ha utgått om den skadade hade haft rätt till ersättning enligt PSA. Härmed uppnås full jämställdhet med förmånerna för de statligt anställda. Trots ordalydelsen av 2 § LSI har PSA tillämpats alltsedan dess detta avtal ersatte statens personskadeförsäkring. I förtydligande syfte bör lydelsen av 2 § LSI ändras i enlighet härmed. Vidare bör hänvisningen i 4 § tredje stycket LSI till statens personskadeförsäk-

ring ersättas med en hänvisning till PSA. Någon ändring i sak är således inte avsedd.

Hovrätten för Övre Norrland, Kammarrätten i Göteborg och Försvarmakten har pekat på att skadeståndslagen ändras fr.o.m. den 1 januari 2002 bl.a. på så sätt att ersättningsposten ”olägenheter i övrigt” avskaffas och att det införs en ny ersättningspost som kallas ”särskilda olägenheter”. Kammarrätten anser att begreppet olägenheter i övrigt bör bytas ut mot särskilda olägenheter i 2 § LSI medan Försvarmakten påpekat att skrivningen i PSA kan ha ändrats innan förslaget föreslås träda i kraft. Konstruktionen med – i praktiken – PSA som ersättningsgrund för de författningsreglerade personskadeärendena liknar en sådan situation som uppstår på arbetsmarknaden när det sluts ett s.k. hängavtal. En viktig skillnad är dock att en del av det materiella innehållet i föregångaren till PSA – statens personskadeförsäkring – även tagits in i LSI. Naturligtvis är det inte orimligt att parterna på den statliga arbetsmarknaden framdeles avtalar om en ändring i PSA med anledning av ändringen i skadeståndslagen. Det är emellertid först då det blir aktuellt att överväga en liknande ändring i LSI. Uttrycket allmänna olägenheter i 2 § andra och tredje styckena bör tills vidare ändras till olägenheter i övrigt för att därmed stämma överens med nuvarande lydelse av PSA.

12.4 Den ersättningsberättigade personkretsen

Regeringens förslag: De undantag i ersättningshänseende som gäller för intagna på kriminalvårdsanstalt m.fl. skall gälla även för personer med andra verkställighetsformer. Lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. (LSI) ändras därför så att också den som utför samhällstjänst, den som utför ungdomstjänst samt den som utför oavlönat arbete enligt föreskrift med stöd av lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll endast har rätt till ersättning för ideell skada.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inte framfört någon erinran mot förslaget. Endast *Kriminalvårdsstyrelsen* yttrar sig särskilt i denna del och anför att det är lämpligt att intagna med olika verkställighetsformer likställs i ersättningshänseende.

Skälen för regeringens förslag: Ursprungligen var lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada (LSI) begränsad till att gälla ersättning för ideell skada. Genom den i avsnitt 12.3 tidigare omnämnda lagändringen 1991 utvidgades skyddet enligt LSI för totalförvarspliktiga m.fl. till att omfatta samtliga kostnader som ersätts enligt PSA. Vidare utvidgades rätten till ersättning vid olycksfall under fritiden m.m. Den som fullgjorde tjänstgöring enligt en pliktlag blev i ersättningshänseende jämställd med en anställd. Lagtekniskt blev det utvidgade skyddet huvudregel. För personer som angavs i 1 § första stycket 3 LSP, dvs. intagna på kriminalvårdsanstalt, vissa administrativt frihetsberövade personer m.fl., föreskrevs dock att endast ersättning för ideell skada skulle utges. För sistnämnda kategorier blev det alltså inte fråga om vare sig nå-

gon förbättring eller försämring jämfört med vad som gällde sedan tidigare.

Genom att nya verkställighetsformer infördes inom kriminalvården förändrades personkretsen för LSP:s tillämpningsområde. Inledningsvis angavs i de respektive författningar som reglerade dessa nya verkställighetsformer att LSP skulle tillämpas för de aktuella grupperna. Enligt förarbetena till den tidsbegränsade lagen (1989:928) om samhällstjänst skulle den dömda ha samma skadeskydd som en intagen i kriminalvårdsanstalt (prop. 1989/90:7 s. 31). Motsvarande uttalanden gjordes beträffande övriga nya verkställighetsformer. Genom lagändring 1999 utökades 1 § LSP med tre nya punkter motsvarande de nya personkategorier som skulle omfattas av lagen. Kategorierna är enligt punkten 4 den som utför samhällstjänst på grund av föreskrift som meddelats med stöd av 27 kap. 2 a § eller 28 kap. 2 a § brottsbalken, enligt punkten 5 den som utför ungdomstjänst på grund av en föreskrift som meddelats med stöd av 31 kap. 1 § tredje stycket 2 brottsbalken samt enligt punkten 6 den som utför oavlönat arbete enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 8 § första stycket 2 lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. Någon följdändring i LSI såvitt avser den begränsning i ersättningen som gäller intagna i kriminalvårdsanstalt m.fl. gjordes inte för de ifrågavarande personkategorierna i detta sammanhang. Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor tolkade i en skiljedom den 9 mars 2000 (D 22-2000) bestämmelserna så att den som skadats under fullgörande av samhällstjänst skall ha ersättning enligt LSI utan den inskränkning som gäller för bl.a. intagna i kriminalvårdsanstalt.

Den personkrets enligt 2 § andra stycket LSI som omfattas av inskränkningen till ersättningsrätt för ideell skada och det nämnda avgörandet från Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor står enligt regeringens uppfattning inte i överensstämmelse med det skadeskydd som var avsett att gälla för den personkrets som avses i 1 § första stycket 4–6 LSP. Den sistnämnda personkretsen utgörs av den som utför samhällstjänst på grund av en föreskrift som meddelats med stöd av 27 kap. 2 a § eller 28 kap. 2 a § brottsbalken, den som utför ungdomstjänst på grund av en föreskrift som meddelats med stöd av 31 kap. 1 § tredje stycket 2 brottsbalken och den som utför oavlönat arbete enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 8 § första stycket 2 lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. För denna personkrets bör gälla samma undantag i ersättningshänseende som gäller för intagna på kriminalvårdsanstalt, vissa administrativt frihetsberövade personer m.fl. Sålunda bör 2 § andra stycket LSI ändras och ges den innebörden att de som avses i 1 § första stycket 4–6 LSP, i likhet med den som avses i punkten 3 i samma paragraf, endast har rätt till ersättning för ideell skada.

13.1 Ekonomiska konsekvenser

13.1.1 Inledning

Denna proposition innehåller förslag om nya regler för arbetsskadeförsäkringen som har stora ekonomiska konsekvenser för såväl statsbudgeten och de offentliga finanserna som för den enskilde. Nedan i avsnitt 13.1.2–13.1.5 redovisas kostnadsberäkningarna för de olika förslagen. Det har visat sig vara mycket svårt att beräkna den framtida utgiftsutvecklingen för arbetsskadeförsäkringen. Kostnadsutvecklingen har varit ojämn sedan försäkringen infördes. Exempelvis rådde det en betydande finansiell instabilitet för arbetsskadeförsäkringen under andra hälften av 1980-talet och början av 1990-talet. Risken finns således att utgiftsnivån blir betydligt högre än den nivå som har beräknats.

När det gäller finansieringen har regeringen i 2001 års ekonomiska vårproposition avsatt medel för att reformera arbetsskadeförsäkringen. Totalt har regeringen avsatt 500 miljoner kronor för 2002 och därefter 1 miljard kronor per år fr.o.m. 2003.

Regeringen är väl medveten om den stora osäkerhet som råder i fråga om kostnaderna för förslagen i denna proposition. Framför allt gäller detta de framtida kostnaderna till följd av ändrade bevisregler. Det är därför av stor vikt att kostnadseffekterna av regeländringarna följs mycket noga. Vidare avser regeringen att införa en kontrollstation år 2004 för att närmare analysera effekterna av denna propositions förslag (avsnitt 13.1.6).

13.1.2 Ändrade beviskrav och införande av inkomstindexeringen

Förslagen i denna proposition innebär att beviskraven vid arbetsskada mildras i fråga om skadlighetsbedömningen. De nya reglerna föreslås gälla från den 1 juli 2002. Förslaget innebär emellertid inte att reglerna blir lika generösa som de var i början av 1990-talet. I avsnitt 8 lämnas även förslag om att arbetsskadelivränta i form av egenlivränta till viss del skall följa inkomstindexets utveckling i stället för enbart prisbasbeloppet, så som gäller i dag. I en tillväxtekonomi medför inkomstindexering alltid högre utgifter än prisindexering. Indexeringsreglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2003. Detta innebär att livräntorna inkomstindexeras första gången den 1 januari 2004.

Utgiftsutvecklingen inom arbetsskadeförsäkringen blev problematisk från mitten av 1980-talet, vilket resulterade i växande underskott i den dåvarande arbetsskadefonden. I slutet av 1980-talet blev problemen akuta och utgifterna ökade mycket kraftigt t.o.m. 1993. Under 1993 avskaffades arbetsskadesjukpenningen, samtidigt som beviskraven för arbetsskadebedömningen skärptes avsevärt. Flertalet arbetsskadeärenden som prövades av försäkringskassorna kom emellertid att ytterligare ett par år efter ikraftträdandet av de nya beviskraven att utgöras av sådana som skulle prövas enligt de tidigare reglerna. Under senare hälften av 1990-talet har utgiftsutvecklingen stabiliserats. Utfallet för anslaget Arbetsska-

deersättningar uppgick till ca 7,2 miljarder kronor 2000. I budgetpropositionen för 2002 beräknas utgifterna öka till ca 7,3 miljarder kronor 2004.

Utgiftsutvecklingen för arbetsskadeersättningar är främst beroende av regelverkets utformning, utvecklingen av rättspraxis, arbetsmiljöfaktorer, demografiska förhållanden och prisbasbeloppsutvecklingen. Även information om regelförändringarna, administrationens handläggning av ärenden, benägenheten att anmäla skador och tillämpningen av andra förmånssystem har betydelse. Det sagda innebär att det är mycket svårt att förutsäga vad de föreslagna regelförändringarna kommer att innebära för antalet godkända arbetsskador.

Regeringen är medveten om att det råder stor osäkerhet om kostnaderna för förslaget om ändrade bevisregler. Det är därför viktigt att kostnadseffekterna av regeländringarna följs noga. Kostnader med anledning av de nya reglerna kommer att uppstå successivt. Regeringen avser därför att införa en kontrollstation år 2004 (avsnitt 13.1.6).

Redovisade kostnadsberäkningar baseras på en framskrivning som har gjorts av antalet personer under 65 år med livränta från arbetsskadeförsäkringen. Ändringen av beviskraven beräknas inte leda till någon nämnvärd ökning av antalet efterlevandelivräntor, då sådana utges i fall där den försäkrade avlidit till följd av arbetsskada. Det torde därvid oftast vara frågan om arbetsolycksfall. Efterlevandelivräntor ingår därför inte i beräkningarna. För närvarande belastar statlig ålderspensionsavgift arbetsskadeförsäkringen för hela den beviljade livräntan, dvs. även för den del som är samordnad med en eventuell förtidspension. Från och med 2003 skall statlig ålderspensionsavgift belasta anslaget endast med den del av livräntan som betalas ut efter samordningen. Resterande delen belastar anslaget för sjukersättning och aktivitetsersättning. För att siffrorna skall kunna jämföras redovisas den statliga ålderspensionsavgiften på motsvarande sätt även för 2000–2002. I denna proposition lämnas förslag till ändrad regel avseende den tidpunkt då livränta kan beviljas. Detta medför att kostnaderna uppstår tidigare än vad tillämpningen av nuvarande regel för med sig. Sådana kostnader redovisas separat nedan i avsnitt 13.1.3.

Det går endast att resonera kring frågan om hur snabbt de föreslagna reglerna skulle kunna slå igenom i antalet nybeviljade livräntor. Erfarenhetsmässigt kan dock sägas att detta sker med en viss fördröjning. Därtill måste administrationen byggas upp och utbildningsinsatser sättas in. En planerad effektivisering av administrationen beräknas initialt innebära vissa fördröjningar i handläggningen. Etableringen av praxis kommer sannolikt att dröja. Därtill kommer att de nya reglerna endast långsamt leder till ändrat beteende bland de yrkesverksamma som kan drabbas av skador i arbetet. Osäkerheterna gäller även kostnaderna för inkomstindexering. Visserligen får indexering ett direkt genomslag på kostnadsutveckling. Emellertid bestäms storleksordningen på denna kostnad av antalet livräntor som skall indexeras. Med anledning av de stora osäkerheterna har kostnadsberäkningar gjorts för tre alternativ av utvecklingen av arbetsskadeförsäkringen. Kostnadsberäkningar redovisas för ett huvudscenario samt ett hög- respektive lågriskscenario. Antalsutvecklingen i de tre olika riskscenarierna redovisas i tabell 4 och i diagram 2.

I huvudscenariot antas att antalet nybeviljade livräntor ökar successivt till 12 000 per år till följd av regeländringarna. Denna nivå beräknas uppnås 2010. Därvid har hänsyn tagits till att en viss fördröjningseffekt uppstår på grund av administrationen. Som redan nämnts så kommer förslaget avseende den tidpunkt då livränta kan beviljas att innebära ett något snabbare genomslag på nybeviljandet än detta, vilket naturligtvis gäller även de övriga riskscenarierna.

I lågriskscenariot antas att effekten av den föreslagna regeländringen blir måttlig. Några större problem med administrationen av försäkringen kommer inte att uppstå i detta scenario; ärendena kommer att avgöras i samma takt som de flyter in. I scenariot med låg risk bedöms att antalet nybeviljade livräntor kommer att öka från dagens nivå om ca 6 000 per år till en nivå om ca 9 500 nya fall per år. Den nya nivån har uppnåtts 2010. I högriskscenariot förutsätts att antalet ärenden ökar kraftigt på grund av de nya reglerna. Antalet nybeviljade livräntor bedöms att öka successivt till en ny nivå om ca 16 500. Denna nivå uppnås strax efter 2010.

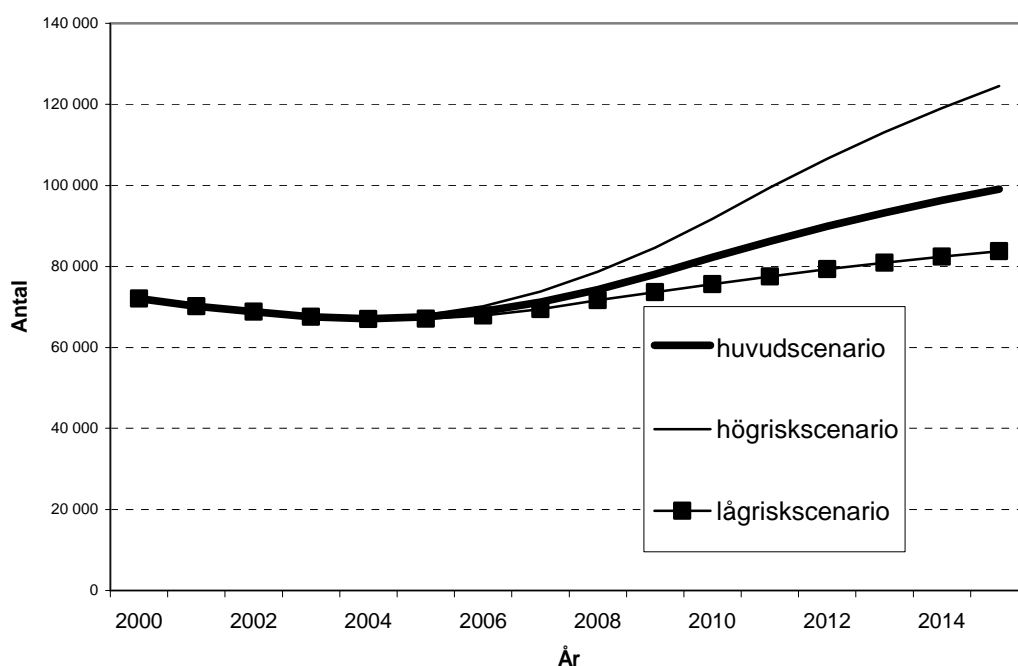
De olika riskscenarierna jämförs med beräkningar som har gjorts för det nuvarande regelverket. Antalet nybeviljade arbetsskadelivräntor enligt de i dag gällande beviskraven beräknas därvid öka från dagens nivå på ca 6 000 per år till drygt 7 000 per år efter 2006.

Tabell 4. Antalet personer med egenlivränta från arbetsskadeförsäkringen, yngre än 65 år

År	Nuvarande bevisregler	Huvudscenario	Högriskscenario	Lågriskscenario
2000	72 100	72 100	72 100	72 100
2001	70 200	70 200	70 200	70 200
2002	68 838	68 838	68 838	68 838
2003	67 610	67 610	67 610	67 610
2004	66 813	67 105	67 205	67 005
2005	66 334	67 578	68 063	67 093
2006	66 132	68 938	70 171	67 906
2007	66 203	71 233	73 848	69 506
2008	66 363	74 335	78 711	71 669
2009	66 599	78 077	84 660	73 655
2010	66 947	82 250	91 748	75 613
2015	68 972	99 113	124 524	83 806

Diagram 2. Antalet personer med egenlivränta från arbetsskadeförsäkringen, yngre än 65 år

Prop. 2001/02:81



För att illustrera hur förslagen om ändrade beviskrav i arbetsskadeförsäkringen och inkomstindexering påverkar statsbudgetens utgifter redovisas utgiftsökningarna för de tre olika alternativen i löpande priser i tabell 5. De initiala kostnadsökningarna är relativt små. Därefter belastas dock statsbudgeten i ökad utsträckning. I huvudscenariot ökar utgifterna med 90 resp. 245 miljoner kronor under de två första åren, dvs. åren 2004 resp. 2005. Redan 2010 beräknas utgiftsökningen till ca 2 miljarder kronor för att 2015 uppgå till ca 4,9 miljarder kronor. Av dessa kostnadsökningar beror 1,4 respektive 3,7 miljarder kronor på ändrade beviskrav. Resterande del hänförs till indexeringen. Som redan nämnts beräknas de nya bevisreglerna ha fått fullt genomslag på nybeviljandenivån kring 2010. Utgifterna fortsätter dock öka i oförminskad utsträckning, vilket förklaras med att de nybeviljade arbetsskadorna är flera än antalet livräntor som upphör till följd av att den ersättningsberättigade uppnår pensionsåldern. År 2002 beräknas antalet personer med egenlivränta från arbetsskadeförsäkringen till 68 800 enligt huvudscenariot. År 2010 beräknas 82 200 personer ha motsvarande ersättning. År 2015 har antalet gått upp till 99 100 personer.

Tabell 5. Utgiftsökningar p.g.a. reformerade bevisregler och inkomst-indexering,

Prop. 2001/02:81

Miljoner kronor, löpande priser, tillväxt 2 %, inflation 2 % fr.o.m. år 2003

År	Kostnader för ändrade beviskrav			Kostnader total, inkl. indexering		
	Huvud-scenario	Högrisk-scenario	Lågrisk-scenario	Huvud-scenario	Högrisk-scenario	Lågrisk-scenario
2002	0	0	0	0	0	0
2003	0	0	0	0	0	0
2004	12	16	8	90	94	67
2005	66	91	41	245	270	195
2006	182	258	114	455	532	363
2007	365	545	237	729	912	578
2008	631	971	418	1 084	1 432	848
2009	983	1 593	624	1 527	2 097	1 141
2010	1 409	2 260	823	2 047	2 924	1 429
2015	3 683	6 790	1 806	4 886	8 176	2 883

Anm. Inklusive statlig ålderspensionsavgift.

I tabellerna 6–8 redovisas utgifterna enligt de tre riskscenarierna i 2001 års prisnivå, dvs. rensat från inflation och med antagande om en årlig lönetillväxt om 2 procent per år. I tabellen 6 redovisas utgiftsutvecklingen i huvudscenariot. Det framgår att de ändrade beviskraven leder till ökade utgifter först 2004. Detta förklaras med att en person är sjukskriven och även ofta uppbär sjukbidrag under en längre tid innan det blir fråga om att utge livränta. Förslaget till ändrade regler för tidpunkten för rätt till livränta innebär att livränta även kan utges för försäkrade med tidsbegränsade förmåner. Detta påverkar kostnadsberäkningarna för de ändrade beviskraven och därmed för indexeringen. Denna kostnadspåverkan har emellertid inte beaktats i detta avsnitt utan redovisas separat i avsnitt 13.1.3.

Regeringen föreslår att livräntorna indexeras första gången 2004. För detta år beräknas kostnaden för de ändrade bevisreglerna och inkomst-indexeringen till 11 respektive 74 miljoner kronor. Indexeringskostnaderna får således genomslag omgående.

Skillnaden i utgiftsnivåerna mellan det nuvarande och det reformerade systemet ökar årligen. Merparten av kostnadsökningen förklaras med att beviskraven har ändrats. År 2015 beräknas utgifterna i det nya systemet överstiga utgifterna i det nuvarande systemet med 3,7 miljarder kronor varav 2,8 miljarder kronor beror på bevisreglerna. Knappt 1 miljard kronor kan hänföras till ändringen av indexeringsreglerna.

Tabell 6. Utgifter för arbetsskadelivränta, huvudscenario

Prop. 2001/02:81

Miljoner kronor, 2001 års priser, lönetillväxt 2 %

År	Nuvarande bevisregler	Reformerade bevisregler, prisindexering		Reformerade bevisregler, inkomstindexering	
	Brutto-utgifter	Brutto-utgifter	Skillnad jämfört med nuvarande regler	Brutto-utgifter	Skillnad jämfört med nuvarande regler
2002	4 851	4 851	0	4 851	0
2003	4 890	4 890	0	4 890	0
2004	4 936	4 948	11	5 021	85
2005	4 905	4 966	61	5 132	227
2006	4 913	5 078	165	5 326	413
2007	4 962	5 287	325	5 611	649
2008	5 044	5 595	551	5 991	947
2009	5 149	5 990	842	6 456	1 307
2010	5 275	6 458	1 183	6 993	1 718
2015	6 119	8 918	2 799	9 833	3 714

Anm. Inklusive statlig ålderspensionsavgift.

I tabell 7 nedan redovisas utgifterna i lågriskscenariot. Kostnadsutvecklingen har ett liknande förlopp som i huvudscenariot. Emellertid ökar antalet arbetsskadefall och därigenom kostnaderna långsammare i lågriskscenariot. Således begränsas utgiftsökningen 2015 till 2,2 miljarder kronor varav 1,4 miljarder kronor beror på ändrade beviskrav och 0,8 miljarder kronor hänförs till indexeringen. Skillnaderna i utgiftsutvecklingen är således relativt stora beroende på vilket scenario som väljs, vilket tydligt illustrerar hur osäkra kostnadsberäkningarna är.

Tabell 7 Utgifter för arbetsskadelivränta, lågriskscenario*Miljoner kronor, 2001 års priser, 2 % lönetillväxt*

År	Nuvarande bevisregler	Reformerade bevisregler, prisindexering		Reformerade bevisregler, inkomstindexering	
	Bruttoutgifter	Brutto-utgifter	Skillnad jämfört med nuvarande regler	Brutto-utgifter	Skillnad jämfört med nuvarande regler
2002	4 851	4 851	0	4 851	0
2003	4 890	4 890	0	4 890	0
2004	4 936	4 944	8	4 999	63
2005	4 905	4 943	38	5 086	181
2006	4 913	5 017	103	5 244	330
2007	4 962	5 175	211	5 477	515
2008	5 044	5 409	365	5 784	740
2009	5 149	5 683	534	6 126	977
2010	5 275	5 966	690	6 474	1 199
2015	6 119	7 492	1 373	8 311	2 191

Anm. Inklusive statlig ålderspensionsavgift.

I ett högriskscenario (tabell 8) medför de nya beviskraven att antalet nybeviljade livräntor uppgår till 16 500 strax efter 2010 vilket är ca 10 500 fler än i det nuvarande systemet. Detta ger en utgiftsökning med

2,5 miljarder kronor 2010. År 2015 uppgår utgifterna i det nya systemet till 12 miljarder kronor och är därmed dubbelt så höga som utgifterna skulle bli med dagens regler.

Prop. 2001/02:81

Tabell 8. Utgifter för arbetsskadelivränta, högriskscenario

Miljoner kronor, 2001 års priser, 2 % lönetillväxt

År	Nuvarande bevisregler	Reformerade bevisregler, prisindexering		Reformerade bevisregler, inkomstindexering	
	Bruttoutgifter	Bruttoutgifter	Skillnad jämfört med nuvarande regler	Bruttoutgifter	Skillnad jämfört med nuvarande regler
2002	4 851	4 851	0	4 851	0
2003	4 890	4 890	0	4 890	0
2004	4 936	4 952	15	5 025	89
2005	4 905	4 990	85	5 156	251
2006	4 913	5 148	235	5 397	484
2007	4 962	5 448	485	5 774	812
2008	5 044	5 892	848	6 294	1 250
2009	5 149	6 466	1 317	6 944	1 795
2010	5 275	7 172	1 896	7 729	2 454
2015	6 119	11 280	5 161	12 334	6 215

Anm. Inklusive statlig ålderspensionsavgift.

Kostnaderna är känsliga för antaganden om antalsutvecklingen. Beräkningarna påverkas även av antaganden om lönetillväxt. Tillväxten påverkar kostnaderna dels genom att de nybeviljade livräntorna blir högre, dels genom att de tidigare beviljade ersättningarna ökar genom inkomstindexeringen. Nedan redovisas utgifterna i de tre olika riskalternativen vid 1 respektive 3 procents lönetillväxt. Sambandet mellan tillväxt och utgiftsnivå framgår tydligt. I samtliga alternativ ökar utgifterna i mer begränsad omfattning vid låg tillväxt jämfört med när tillväxten är hög.

Av redovisningen framgår även att skillnaderna mellan de olika tillväxtalternativen är relativt stora redan i början av den redovisade perioden. Vid 1 procents tillväxt uppgår kostnadsökningen 2004 till ett belopp mellan 44 och 52 miljoner kronor beroende på vilket alternativ man studerar. Vid 3 procents tillväxt uppgår de initiala ökningarna till ca 120 miljoner kronor. Därefter ökar skillnaderna mellan de olika tillväxtalternativen. Exempelvis stannar kostnadsökningen 2010 på ca 1,4 miljarder kronor enligt huvudalternativet, om den årliga tillväxten uppgår till 1 procent. Vid 3 procents tillväxt ökar utgifterna i huvudscenariot med 2,1 miljarder kronor 2010.

Tabell 9. Utgifter för arbetsskadelivränta vid reformerade bevisregler och inkomstindexering Prop. 2001/02:81*Miljoner kronor, 2001 års priser, 1 % lönetillväxt*

År	Nuvarande regler	Huvudscenario		Lågriskscenario		Högriskscenario	
	Brutto-utgifter	Brutto-utgifter	Skillnad jämfört med nuvarande regler	Brutto-utgifter	Skillnad jämfört med nuvarande regler	Brutto-utgifter	Skillnad jämfört med nuvarande regler
2002	4 851	4 851	0	4 851	0	4 851	0
2003	4 890	4 890	0	4 890	0	4 890	0
2004	4 936	4 985	48	4 981	44	4 988	52
2005	4 901	5 044	143	5 021	120	5 067	167
2010	5 126	6 498	1 372	6 030	905	7 177	2 051
2015	5 643	8 579	2 936	7 266	1 626	10 747	5 104

Anm. Inklusiv statlig ålderspensionsavgift.

Tabell 10. Utgifter för arbetsskadelivränta vid reformerade bevisregler och inkomstindexering*Miljoner kronor, 2001 års priser, 3 % lönetillväxt*

År	Nuvarande regler	Huvudscenario		Lågriskscenario		Högriskscenario	
	Brutto-utgifter	Brutto-utgifter	Skillnad jämfört med nuvarande regler	Brutto-utgifter	Skillnad jämfört med nuvarande regler	Brutto-utgifter	Skillnad jämfört med nuvarande regler
2002	4 851	4 851	0	4 851	0	4 682	0
2003	4 890	4 890	0	4 890	0	4 890	0
2004	4 936	5 058	122	5 054	118	5 062	126
2005	4 909	5 221	311	5 197	288	5 244	335
2010	5 431	7 510	2 079	6 962	1 531	8 305	2 874
2015	6 634	11 199	4 565	9 457	2 823	14 067	7 432

Anm. Inklusiv statlig ålderspensionsavgift.

Effekter av indexeringen för ålderspensionssystemet

Arbetsskadelivräntan är en pensionsgrundande förmån. Detta innebär att ändrade livränteregler också har effekter på inkomstindexet och därigenom nivån på de utbetalda inkomstgrundade ålderspensionerna. Effekterna kan dock anses vara begränsade eftersom arbetsskadelivräntan endast utgör 0,5 procent av inkomsterna i inkomstindexet. Således beräknas indexeringen av livräntor för ett år, vid 2 procents tillväxt, innebära att inkomstindexet ökar med ytterligare 0,05 procent, uppdelade på tre år. Denna ökning innebär i sin tur att de utbetalda inkomstgrundade ålderspensionerna ökar med 75 miljoner kronor under en 3-års period, dvs. 25 miljoner kronor per år.

Enligt förslaget skall livränta kunna beviljas när förmågan att skaffa inkomst genom arbete på grund av arbetsskada är nedsatt med minst en femtondel och nedsättningen är varaktig eller kan antas bli bestående under minst ett år. Förslaget innebär ökade försäkringskostnader på grund av att möjligheten att bevilja livränta under tid med sjukbidrag ökar.

Tillgänglig statistik är behäftad med brister vilket försvårar kostnadsberäkningarna. Således finns det inte uppgifter om fördelningen mellan förtidspension och sjukbidrag bland dem som beviljas arbetsskadelivränta. Beräkningarna utgår därför från den statistik som finns för nybeviljade förtidspensioner/sjukbidrag, bl.a. för att det finns likheter i ålderssammansättningen mellan gruppen som beviljas förtidspension och den som beviljas arbetsskadelivränta. Åldern är nämligen en faktor som har betydelse för huruvida den enskilde beviljas förtidspension direkt eller först efter en period med sjukbidrag. Drygt 60 procent av nya förtidspensionärer har fått förtidspensionen beviljad direkt efter att sjukskrivningsperioden har avslutats. För övriga har sjukbidrag beviljats först. I kostnadsberäkningarna som redovisas nedan förutsätts att samma fördelning gäller för personer som beviljas livränta som den som gäller för nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag. Sambandet är naturligtvis osäkert. Vidare förutsätts att de nya bevisreglerna och inkomstindexeringen genomförs samtidigt med möjligheterna till tidigare beviljande av livränta.

Från och med 2003 gäller reformerade regler för ersättning till den som drabbats av medicinskt orsakad arbetsförmåga. Då ersätts förtidspension som utges tillsvidare och sjukbidrag som är en tidsbestämd förmån av sjukersättning och aktivitetsersättning. Sjukersättning utges till försäkrade i åldern 30–64 år och aktivitetsersättning till försäkrade i åldern 19–29 år. Aktivitetsersättning är alltid tidsbegränsad medan sjukersättning kan utges tillsvidare eller tidsbegränsat.

Det är de försäkrade som beviljas tidsbegränsade förmåner som främst kommer att beröras av de föreslagna reglerna. Enligt nuvarande system kan livränta som regel inte utges till en försäkrad som beviljats sjukbidrag. Den föreslagna regeländringen medför att livränta kommer att kunna beviljas även för dessa försäkrade. I beräkningarna antas att den föreslagna regeln kommer att medföra en ökning i antalet nybeviljade livräntor i första hand under 2004.

Kostnader bedöms dessutom uppstå genom att något fler än i dag kan komma att få arbetsskadelivränta. Detta gäller främst personer som återfår arbetsförmågan efter en period med tidsbegränsad ersättning och personer vars arbetsskada inte skulle kunna bevisas enligt i dag gällande regler, på grund att det har gått för lång tid mellan skadetillfället och tidpunkten när livränta skall bevisas.

I de tidigare redovisade beräkningarna har antagits att de nya beviskraven får fullt genomslag på nybeviljandet 2010. Genom att livränta även skall kunna beviljas för försäkrade med tidsbegränsade förmåner kommer den nya beviskraven att slå igenom snabbare, vilket medför ökade kostnader för försäkringen.

Slutligen innebär det aktuella förslaget att kostnaderna för indexeringen ökar genom att livränta beviljas tidigare och därför inkomstindexeras under en längre tid.

Tabell 11. Kostnader för ändrad tidpunkt för beviljande av livränta åren 2002–2015, skillnader i utgifterna mellan förslaget och det nuvarande regelverket

Miljoner kronor i 2001 års priser, 2 % lönetillväxt, huvudscenariot

2002	2003	2004	2005	2010	2015
0	28	96	174	351	244

Anm. Inklusive statlig ålderspensionsavgift.

13.1.4 Ersättning för inkomstbortfall på grund av karensdag

När försäkringskassan har beviljat ersättning för inkomstbortfall till följd av en arbetsskada skall en beskattningsbar särskild arbetsskadeersättning utges som kompensation för inkomstbortfall med anledning av karensdag i sjukförsäkringen. Ersättning skall utges för två karensdagar om inte den försäkrade visar att inkomstbortfall har uppstått på grund av flera karensdagar. Särskild arbetsskadeersättning skall även utges till den som uppstår ersättning vid bestående nedsättning av arbetsförmågan enligt 10 § lagen om statligt personskadeskydd.

Beräkningarna är baserade på en genomsnittlig sjukpenning om 450 kronor per dag som årligen skrivs upp med lönetillväxten. Beräkningen bygger på förutsättningen att de nya bevisreglerna har trätt i kraft.

Tabell 12. Kostnader för ersättning för inkomstbortfall på grund av karensdag åren 2002–2015, skillnader i utgifterna mellan förslaget och det nuvarande regelverket

Miljoner kronor i 2001 års priser, 2 % lönetillväxt, huvudscenariot

2002	2003	2004	2005	2010	2015
0	6	7	9	15	15

Anm. Inklusive statlig ålderspensionsavgift.

13.1.5 Samordning mellan livränta och sjuk- respektive aktivitetsersättning

Förslag lämnas om att samordning mellan livränta och vissa andra förmåner ska göras för att förhindra att ersättningen kompenserar för samma inkomstförlust mer än en gång. Om den enskilde först beviljas livränta och vid en senare tidpunkt får rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning med anledning av en icke arbetsrelaterad sjukdom, skall samordning ske som om prövningen av rätten till sådan ersättning hade skett samtidigt som prövningen av rätten till livränta. Denna komplettering av nuvarande samordningsregel beräknas medföra utgiftsminskningar i och med att överkompensation förhindras.

Tabell 13. Kostnadsberäkningar för samordning mellan livränta och sjukersättning respektive aktivitetsersättning åren 2002–2015, skillnader i utgifterna mellan förslaget och det nuvarande regelverket

Miljoner kronor i 2001 års priser, 2 % lönetillväxt, huvudscenariot

2002	2003	2004	2005	2010	2015
0	-18	-37	-59	-208	-384

Anm. Inklusiv statlig ålderspensionsavgift.

13.1.6 Ekonomiska konsekvenser för statsbudgeten och införandet av en kontrollstation år 2004

Ekonomiska konsekvenser för statsbudgeten

Av tabellerna 14 och 15 nedan framgår de sammanlagda kostnaderna för arbetsskadereformen. I tabell 14 redovisas nettokostnaderna i löpande priser, dvs. belastningen på statsbudgeten. I tabell 15 redovisas motsvarande kostnader i fasta priser, dvs. rensat från inflationen. Det framgår att de initiala kostnaderna är små, men att belastningen på statsbudgeten redan 2004 uppgår till 181 miljoner kronor och att kostnaden för reformen sedan årligen ökar. År 2010 beräknas belastningen på statsbudgeten uppgå till 2,2 miljarder kronor för att 2015 uppgå till närmare 5 miljarder kronor. I fasta priser beräknas kostnadsökningen till 1,9 miljarder kronor för perioden fram t.o.m. 2010. Under de första åren beror merparten av kostnaderna på införandet av inkomstindexeringen och de ändrade reglerna för den tidpunkt när livränta kan beviljas. Från och med 2008 är det dock de ändrade bevisreglerna som svarar för merparten av kostnaderna.

För reformens finansiering har regeringen i 2001 års ekonomiska vårproposition avsatt medel till ett belopp om 500 miljoner kronor för 2002 och 1 miljard kronor per år fr.o.m. 2003.

Tabell 14. Kostnader för arbetsskadereformen enligt huvudscenariot

Miljoner kronor i löpande priser, 2 % lönetillväxt

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015
Ändrade bevisregler	0	0	12	66	182	365	631	983	1 409	3 683
Inkomstindexering	0	0	78	179	273	364	453	543	638	1203
Ändrad tidpunkt för beviljande av livränta	0	29	101	187	235	277	352	407	418	321
Ersättning för löneavdrag vid karensdag	0	6	7	10	11	13	15	16	18	20
Kunskapsbank	20	21	21	8,1	8,3	8,4	8,6	8,8	8,9	9,9
Kostnader totalt	20	56	220	451,1	708,3	1027,4	1459,6	1958,8	2491,9	5236,9
Ändrade samordningsregler	0	-18	-39	-64	-92	-123	-161	-202	-248	-505
Belastar statsbudgeten	20	37	181	387,1	617,3	903,4	1298,6	1756,8	2243,9	4731,9

Anm. Inklusiv kostnaden för statlig ålderspensionsavgift.

Tabell 15. Kostnader för arbetsskadereformen enligt huvudscenariot*Miljoner kronor i 2001 års priser, 2 % lönetillväxt*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015
Ändrade bevisregler	0	0	11	61	165	325	551	842	1 183	2 799
Inkomstindexering	0	0	74	166	248	324	396	465	535	915
Ändrad tidpunkt för beviljande av livränta	0	28	96	174	213	247	307	348	351	244
Ersättning för löneavdrag vid karensdag	0	6	7	9	10	11	13	14	15	15
Kunskapsbank	20	20	20	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5
Kostnader totalt	20,0	54,0	208,0	417,5	643,5	914,5	1274,5	1676,5	2091,5	3980,5
Ändrade samordningsregler	0	-18	-37	-59	-83	-110	-140	-173	-208	-384
Nettokostnader totalt	20,0	36,0	171,0	358,5	560,5	804,5	1134,5	1503,5	1883,5	3596,5

Anm. Inklusiv kostnaden för statlig ålderspensionsavgift.

Uppföljning av förslagets ekonomiska konsekvenser och införandet av en kontrollstation år 2004

Som framgår av tabellerna 14 och 15 ökar kostnaderna successivt under perioden 2002–2015. Det är angeläget att kostnadseffekterna av propositionens förslag kan följas omedelbart fr.o.m. att reglerna börjar tillämpas, i synnerhet som det har visat sig vara mycket svårt att beräkna den framtida utgiftsutvecklingen för arbetsskadeförsäkringen. Ett uppföljningssystem som möjliggör detta på ett effektivt sätt måste därför finnas tillgängligt redan fr.o.m. den 1 juli 2002.

Ett fåtal remissinstanser har kommenterat de kostnadsberäkningar som projektgruppens promemoria innehöll. Riksrevisionsverket pekar på osäkerheten i kostnadsberäkningarna. Enligt verket kan de föreslagna förändringarna innebära att den kostnadsexplosion som inträffade i början på 1990-talet upprepas. Statskontoret framhåller att kostnadseffekterna av de mildare beviskraven på arbetsskador är ytterst svårbedömda och håller med Riksförsäkringsverket om att de är näst intill omöjliga att beräkna. Orsaken är att det finns alltför många svårbedömda faktorer som kan påverka utvecklingen, särskilt som kostnadsutvecklingen inom andra transfereringar, såsom förtidspension, kan behöva beaktas.

Åtgärder måste således vidtas inom det befintliga statistik- och uppföljningssystemet som gör det möjligt att följa förändringar i t.ex. de arbetsskadades anmälnings- och ansökningsbenägenhet. Ett krav på uppföljningssystemet är att detta skall kunna ge underlag för analys av de utgiftsstyrande faktorerna inom arbetsskadeförsäkringen, t.ex. effekten av regeländringar.

Det är angeläget att system för ärendehantering som ger tillgång till detaljerad statistik skapas för arbetsskadeärenden. Regeringen kommer

att ge Riksförsäkringsverket i uppdrag att skapa ett sådant system. I avvaktan på det nya systemen kommer regeringen i regleringsbrevet för 2002 att ge Riksförsäkringsverket i uppdrag att inom ramen för det befintliga statistiksystem vidta åtgärder som gör det möjligt att följa förändringar i arbetsskadeförsäkringens ersättningsmönster och mäta försäkringens effekter för kvinnor och män. En första rapportering skall göras i samband med årsredovisningen avseende 2002.

Vidare kommer regeringen att införa en kontrollstation år 2004, då bland annat effekten av regeländringarna och kostnadsutvecklingen skall analyseras. Därför kommer regeringen vid ett senare tillfälle att ge Riksförsäkringsverket i uppdrag att genomföra en sammanhållen analys och bedömning av bland annat kostnadsutvecklingen och regeländringarnas effekt för de försäkrade. Om det vid denna kontrollstation framkommer att de kostnadsberäkningar som redovisas i denna proposition riskerar att inte hålla eller att önskade effekter på individnivå inte uppnås (som tex. könsfördelningen bland förmånstagarna) kommer regeringen att vidta åtgärder.

13.2 Administrativa konsekvenser

Konsekvenser för socialförsäkringsadministrationen

Flera av de föreslagna regeländringarna kommer att få konsekvenser för försäkringsadministrationen. De ändrade beviskraven kommer sannolikt att leda till en ökad ärendetillströmning. Regeländringarna kompletteras med bedömningen att handläggningen av arbetsskadeförsäkringen ska koncentreras. En särskild utredare bör ges i uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för en sådan förändring av administrationen. Dimensioneringen av den koncentrerade administrationen måste göras med hänsyn till de regler den organisationen ska tillämpa. En ny organisation för arbetsskadehandläggningen förutsätts gälla från och med den 1 januari 2003. Mot bakgrund av att arbetsskadeärenden sällan bedöms i direkt anslutning till att skadan visat sig, saknas skäl att anta att den nuvarande arbetsskadeadministrationen kommer att behöva tillämpa de nya reglerna i någon större omfattning. Omställningskostnaderna för försäkringsadministrationen med anledning av införandet av koncentrerad handläggning, kommer att bedömas inom ramen för utredningen om koncentrerad arbetsskadehandläggning.

Konsekvenser för förvaltningsdomstolarna

Förslaget om ändrade beviskrav kan även komma att få konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Bland annat kan en ökad ärendetillströmning till försäkringskassorna medföra att fler beslut överklagas. Den planerade koncentrationen av handläggningen av arbetsskadeärenden och övriga förbättringar inom administrationen förväntas dock medföra högre kvalitet på beslut och beslutsunderlag. Detta torde leda till ett minskat behov av överprövning av arbetsskadeärenden. Regeringen gör bedömningen att det antal överklagade beslut i arbetsskadeärenden som beror på de regeländringar som nu föreslås för närvarande är mycket

svårt att uppskatta. Regeringen kommer därför att noga följa kostnadsutvecklingen för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Prop. 2001/02:81

Ändring i lagen om statlig ersättning vid ideell skada m.m.

De kategorier som anges i 1 § första stycket 4–6 lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd (LSP) skall omfattas av undantaget i 2 § andra stycket LSI. I viss mån torde förslaget medföra en minskning av nuvarande kostnader. Övriga föreslagna ändringarna i lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. leder inte till några kostnadsökningar.

13.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Som redovisats i avsnitt 4.2.2 har konstaterats att tillämpningen av nuvarande regler för bedömning av arbetsskador har inneburit en lägre beviljandefrekvens för kvinnor än för män. Detta har tolkats som att det högre krav på visad skadlighet som infördes 1993 fått till följd att bland annat skador som beror på fysisk belastning i arbetet och som oftare drabbar kvinnor än män kommit att bedömas med stor restriktivitet.

De föreslagna regelförändringarna med ett sänkt beviskrav för skadlighetsbedömningen torde i förening med den princip som enligt fast praxis gäller, nämligen att den försäkrade skall bedömas utifrån sina fysiska och psykiska förutsättningar, enligt regeringens bedömning leda till att kvinnor i högre utsträckning än i dag kan få sina skador godkända som arbetsskador.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

2 kap.

1 §

Paragrafens första stycke har ändrats med anledning av att arbetsskadeprövningen skall ske utifrån en helhetsbedömning, i stället för som i dag enligt en bedömning i två steg. Den nuvarande lydelsen av paragrafens första stycke innehåller det första steget, nämligen skadlighetsbedömningen. Det andra steget, sambandsbedömningen, återfinns i dag i kapitlets andra paragraf. En konsekvens av att en enda bedömningsbestämelse nu efterträder tvåstegsbedömningen är att den paragrafen upphävs.

Definitionen av arbetsskada i första styckets första mening behålls. I styckets andra mening återges principen om en helhetsbedömning av arbetsskada. Här införs även ett enhetligt beviskrav för bedömning av om det föreligger arbetsskada. Den nuvarande angivna bevisstyrkan ”hög grad av sannolikhet” för annan skadlig inverkan än olycksfall utmönstras. I stället skall bevisregeln ”övervägande skäl”, som i dag avser endast

sambandsbedömningen enligt hittillsvarande *andra paragrafen*, gälla vid prövning av om en skada skall anses som arbetsskada på grund av att den har uppkommit till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet.

Bestämmelsen i paragrafens första stycke har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

Innebörden av bevisregeln ”övervägande skäl” har behandlats närmare i avsnitt 4.3.2. Uttrycket avses betyda detsamma som ”övervägande sannolikhet” som är den särskilda bevisregel för orsakssamband som finns i miljöbalken. Regeln innebär att en överviktsprincip skall gälla i det enskilda fallet av frågan om orsakssamband skall utfalla till den enskildes förmån. I tveksamma fall skall arbetsskada anses föreligga om de skäl som talar för orsakssamband vid en samlad bedömning är tyngre vägande än de skäl som talar emot ett sådant samband. Vid lika tyngd eller om skälen emot överväger blir resultatet det motsatta. För att en skada över huvud taget skall kunna anses ha uppkommit till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet måste det dock i sig framstå som sannolikt att så är fallet.

Även om det föreslagna beviskravet motsvarar det beviskrav som nu gäller för sambandsbedömningen, innebär den nya bevisregeln sammantaget en uppmjukning av beviskraven, eftersom det nya beviskravet kommer att gälla för arbetsskadeprövningen som helhet. De nya reglerna förutsätts komma att medföra att arbetsskadeförsäkringen i större utsträckning än i dag kommer att kunna omfatta vissa sjukdomar som med nuvarande höga krav på visad skadlighet ofta bedöms med restriktivitet, till exempel muskuloskeletal sjukdomar.

Den försäkrades uppgifter om de faktiska omständigheterna skall i princip godtas när det gäller utredningen av ett skadefall. När det gäller arbetssjukdomar behöver normalt den skadades uppgifter kompletteras med annan utredning såsom arbetsplatsutredning. Motsvarande gäller redan i dag.

En grundläggande förutsättning för att en skada skall anses som arbetsskada är att den är arbetsrelaterad, dvs. fråga skall vara om skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. Beträffande olycksfall i arbetet medför den nya bestämmelsen i praktiken inte någon förändring. Förändringarna tar sikte på fall med annan skadlig inverkan i arbetet, det vill säga de så kallade arbetssjukdomarna. Liksom i dag kan en arbetsskada förekomma i tre former. Den skadliga inverkan i arbetet kan primärt orsaka den uppkomna skadan eller sjukdomen. Den kan också påskynda ett förlopp hos en sjukdom som inte är arbetsrelaterad. För det tredje kan den försämra eller utlösa symtom från en icke arbetsrelaterad sjukdom.

Med hänsyn till det uppmjukade beviskravet kommer arbetsskadeförsäkringen sannolikt att täcka in bl.a. försämringsskada i något större utsträckning än i dag. En förutsättning för att en försämringsskada skall godtas som arbetsskada skall vara att arbetsförmågan har uppkommit på grund av att grundsjukdomen eller ett i grunden åldersrelaterat tillstånd har försämrats till följd av skadlig inverkan i arbetet. Föreligger däremot arbetsförmåga endast på grund av själva grundtillståndet eller det åldersrelaterade tillståndet är det inte fråga om en arbetsskada. Särskilda problem kan uppkomma vid bedömning av temporära försämringstill-

stånd. Efter en tid kan det beträffande dessa ibland antas att det är grundsjukdomen eller det åldersrelaterade tillståndet i sig som utgör den egentliga orsaken till arbetsförmågan. I sådant fall är det inte längre fråga om en arbetsskada och ersättning får i tillämpliga fall då utges enligt lagen om allmän försäkring.

Livränta från arbetsskadeförsäkringen utges endast vid mera bestående nedsättning i arbetsförmågan. På grund härav kommer temporära försämringsstillstånd normalt inte att bedömas som ersättningsberättigad arbetsskada. Frågan om att godta ett temporärt försämringsstillstånd som arbetsskada kan emellertid uppkomma i undantagsfall, t.ex. när en försäkrad har anspråk på ersättning för kostnad för särskilda hjälpmedel.

En förutsättning för att en försämringskada skall utgöra arbetsskada bör i allmänhet vara att övervägande skäl talar för att arbetshindret kan hänföras till försämringen och inte till det bakomliggande tillståndet eller grundsjukdomen. Det får emellertid överlämnas till rättstillämpningen att närmare klargöra hur det enhetliga beviskravet kommer att påverka gränsdragningen mellan arbetsskador och icke arbetsrelaterade skador i fall av försämring. Motsvarande gäller vid påskyndande av förloppet för en icke arbetsrelaterad sjukdom eller skada.

Vid varje tillfälle när rätten till ersättning enligt LAF skall prövas skall det göras en helhetsbedömning av om förutsättningarna för arbetsskada är uppfyllda. Detta innebär att en tidigare bedömning av t.ex. förekomsten av något skadligt i arbetet inte är bindande vid prövning av en ny ersättningsperiod, t.ex. vid recidiv. En annan sak är att ett tidigare ställningstagande kan ha ett särskilt bevisvärde.

En given utgångspunkt för en arbetsskadeprövning som inte avser olycksfall är frågan om det i den försäkrades arbetsmiljö funnits någon faktor som kunnat ge upphov till den skada han eller hon har. Frågor om vilka krav som bör ställas på de medicinska underlagen i dessa sammanhang behandlas i avsnitt 4.3.2.

Vid den helhetsbedömning som den nya regleringen innebär skall även fortsättningsvis vägas in exponeringen för skadliga arbetsmiljöfaktorer. Det kommer med de förändrade beviskraven dock inte krävas att man av exponeringen kan sluta sig till att det föreligger hög grad av sannolikhet för skadlighet. Skadligheten vid vissa arbetsmiljöfaktorer, främst vissa ämnen, kan vara så uttalad att även exponering för en mycket liten kvantitet under en kort tid kan ge upphov till skada. Situationen kan också vara sådan att exponeringen för en viss arbetsmiljöfaktor förefaller att inte vara tillräcklig för att arbetsskada skall föreligga. Det är emellertid den sammantagna exponeringen över tiden av skadliga arbetsmiljöfaktorer som skall beaktas.

Vidare måste man i en arbetsskadebedömning beakta om den försäkrade med hänsyn till sitt fysiska och psykiska tillstånd har varit sårbar för skadlig inverkan i arbetet. Detta följer av att en person som omfattas av arbetsskadeförsäkringen är försäkrad i vad som brukar benämnas befintligt skick. Att en person är försäkrad i befintligt skick innebär bl.a. att vid bedömning av om det föreligger en arbetsskada skall hänsyn tas till att individers förmåga att tåla påfrestningar av olika slag kan skilja sig åt. Det kan ju förhålla sig så att en viss kvinna har bättre fysiska förutsättningar att tåla belastningar än andra kvinnor medan en viss man har sämre fysiska förutsättningar än andra män. Hänsynen till den försäkra-

des befintliga skick skall i första hand avse dennes individuella förhållanden och inte bedömas utifrån någon ”normalperson”. Om det kommer till att bedöma om en kvinna eller en man har varit utsatt för skadlig inverkan med avseende på belastningsrelaterade besvär skall han eller hon således bedömas utifrån sina egna förutsättningar och inte utifrån att kvinnor som grupp kan ha sämre förutsättningar att tåla fysisk belastning än vad män som grupp anses ha.

Som exempel på egenskaper som skall beaktas vid arbetsskadeprövningen kan nämnas särskild känslighet för vissa ämnen. Sjukdomsanlag och funktionshinder är andra egenskaper som skall beaktas. Det är inte enbart sådana egenskaper som medför ökad sårbarhet eller känslighet som skall beaktas. Exempelvis kan en stor och kraftig person vara mindre känslig för vissa skador.

Även om det skall beaktas om den försäkrade med hänsyn till sitt fysiska och psykiska tillstånd har varit sårbar, finns det i praktiken en gräns för hur långt ett sådant hänsynstagande kan drivas i det enskilda fallet. Vid tillämpning av principen om försäkring i befintligt skick måste det i vissa fall för försäkrade med mycket stor konstitutionell svaghet och mycket liten påverkan i arbetet göras en rimlighetsavvägning så att det till arbetsskador inte hänförs skador som saknar egentligt samband med ett förvärvsarbete. Denna princip innebär att också faktorer i arbetet som rent allmänt inte kan anses som skadliga inte heller med avseende på en extremt känslig person skall kunna anses som skadlig inverkan. Detta motsvarar vad som i dag anses gälla (jfr prop. 1992/93:30 s. 20). En sällsynt skada får dock inte leda till att en person automatiskt klassas som extremt känslig.

Även fortsättningsvis skall hänsyn skall tas till förekomsten av eventuella konkurrerande skadeorsaker utom arbetet. När faktorer i och utom arbetet samverkar till uppkomsten av en sjukdom skall arbetsskadebedömningen göras utifrån vilken faktor som kan anses vara den väsentligaste sjukdomsorsaken. Kan inte faktorerna i arbetet anses vara mer väsentliga för skadefallet än de utom arbetet, kan övervägande skäl inte anses tala för att skadan har uppkommit till följd av skadlig inverkan i arbetet. Det bör dock påpekas i sammanhanget att det måste föreligga en viss konkretion i vad som anses vara konkurrerande skadeorsaker. Det kan således inte innebära att vardagslivets normala påfrestningar i allmänhet skall kunna bedömas som sådana orsaker.

Bestämmelsen i andra stycket motsvarar det nuvarande undantaget i 1 § andra stycket för skador av psykisk och psykosomatisk natur. Den föreslagna bestämmelsen har med anledning av Lagrådets synpunkter inte tillförts någon särskild bevisregel som föreslogs i det lagrådsremissen. I bestämmelsen görs inte längre undantag för arbetstvist i form av rättslig tvist. En person som har en arbetsrelaterad psykisk skada skall nämligen inte behöva avstå från att driva en arbetstvist för att slippa riskera att gå miste om förmåner från arbetsskade försäkringen. I sammanhanget bör dock framhållas att en grundförutsättning för att en arbetsskada skall föreligga är att skadan är en följd av skadlig inverkan i arbetet. En rättslig arbetstvist i sig är normalt inte att anse som en arbetsmiljöfaktor. Meningsmotsättningar och ansträngda relationer räknas däremot dit och hör enligt praxis till undantagen, så länge det inte övergår till trakasserier och kränkningar.

3 kap.

4 §

Paragrafen som är ny innehåller bestämmelser om kompensation för karensdagar under sjukdomstiden. Av *första stycket* framgår att ersättningen, som benämns särskild arbetsskadeersättning, bara utges när den försäkrade beviljas ersättning för inkomstförlust enligt LAF, dvs. livränta eller i undantagsfall sjukförmån enligt 3 kap. 2–3 §§. Det krävs således dels att en skada skall vara godkänd som arbetsskada och dels att en ersättning för inkomstförlust på grund av denna skada skall ha beviljats. Den särskilda arbetsskadeersättningen är avhängig av detta och rätten till den kan inte prövas ensam. Om kriterierna är uppfyllda utges ersättningen schablonmässigt för två karensdagar. I *andra stycket* framgår det att om den försäkrade kan visa att denne har haft fler karensdagar under en sjukdomsperiod på grund av arbetsskadan utges ersättning för visat antal dagar. Den försäkrade skall på lämpligt sätt kunna styrka att dagarna varit fler och att dessa berott på arbetsskadan. I *tredje stycket* anges hur den särskilda arbetsskadeersättningen skall beräknas och när den beviljas.

4 kap.

1 §

I paragrafens *första stycke* har en ändring gjorts som innebär att livränta kan beviljas om nedsättningen på grund av arbetsskadan är varaktig eller kan antas bestå under minst ett år. Tidpunkten för när livränta kan beviljas blir därmed densamma som gäller för när sjukersättning eller aktivitetsersättning kan beviljas.

3 §

Paragrafens *första* och *andra stycket* har moderniserats. Ett nytt *tredje stycke* har införts. I detta stycke anges att när ett beslut om livränta fattas skall försäkringskassan även bedöma om förnyad utredning av förmågan att skaffa inkomst genom arbete skall göras efter en viss tid. Det nya stycket motsvarar vad som enligt 7 kap. 3 b § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring gäller för förtidspension.

10 §

I paragrafen har en felaktig hänvisning rättats i *första stycket* och i *andra stycket* har ordet basbeloppet ändrats till prisbasbeloppet.

11 §

Paragrafen har moderniserats på så sätt att ordet basbeloppet har ändrats till prisbasbeloppet och det anges att det är det prisbasbelopp som fastställts för det året då livräntan skall börja utges som skall användas (vid lagens tillkomst fastställdes basbelopp för varje månad). Någon saklig ändring är inte avsedd.

6 kap.

2 §

I paragrafen har ett nytt omräkningsförfarande införts. Det innebär att den livränta som har fastställts, årligen skall omräknas på ett särskilt sätt. En sådan omräkning skall göras fram till det att livräntan till sitt belopp motsvarar den andel av livränteunderlaget som uppgår till samma andel av 7,5 prisbasbelopp. Det sagda medför således att den som har ett livränteunderlag som från början till sitt belopp understiger 7,5 prisbasbelopp eller andelen därav får den fastställda livräntan omräknad varje år med den införda indexeringsmetoden. Så snart livräntan genom denna indexeringsmetod uppgår till nämnda beloppsgräns så kommer livräntan fortsättningsvis att prisindexeras, dvs. följa prisbasbeloppets förändring.

8 kap.

2 §

I paragrafen, som är ny, stadgas det att en ansökan om rätt till ersättning från arbetsskadeförsäkringen skall göras skriftligen hos den allmänna försäkringskassan. Det skriftliga ansökningsförfarandet har införts för att det klart skall framgå att den försäkrade vill ha ersättning från arbetsskadeförsäkringen och för att säkerställa att sådan prövning utförs. Ett skriftligt ansökningsförfarande underlättar handläggningen och bidrar till att handläggningstiderna kan bli kortare.

Kravet på ett skriftligt ansökningsförfarande fråntar inte försäkringskassan det vanliga ansvaret att vara den försäkrade behjälplig. Försäkringskassan kan exempelvis ge den försäkrade råd avseende ifyllandet av den skriftliga ansökan eller hjälpa den försäkrade vid författandet/ifyllandet av själva ansökan. Försäkringskassan kan också uppmärksamma den försäkrade på möjligheten att ansöka om ersättning.

En ansökan skall göras skriftligt fr.o.m. den 1 januari 2003 även om en fråga om arbetsskadeersättning redan initierats hos försäkringskassan dessförinnan.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 juli 2002 såvitt avser 2 kap. 1 och 2 §§ och den 1 januari 2003 beträffande övriga ändringar.

Äldre bestämmelser i 2 kap. 1 och 2 §§ skall dock enligt *andra punkten* fortsätta att tillämpas när det gäller arbetsskador som har inträffat före ikraftträdandet. Att fastställa när en arbetsskada i form av ett olycksfall har inträffat vållar av naturliga skäl sällan några problem. För skador till följd av annan skadlig inverkan förhåller det sig dock annorlunda. Enligt 2 kap. 4 § i lagen skall en skada till följd av annat än olycksfall anses ha inträffat den dag då skadan visade sig. Denna så kallade visandedag kan i vissa fall vara svår att exakt fastställa. Emellertid finns en väl etablerad praxis på området som bör vara vägledande även vid tillämpningen av denna övergångsbestämmelse.

Övergångsbestämmelsen i *tredje punkten* innebär att personer som är födda år 1937 eller tidigare får sådan livränta som kan utges enligt 4 kap. 4 § andra stycket omräknad i enlighet med den nya bestämmelsen i 6 kap. 2 §.

14.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:465) om
ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

5 kap.

11 §

I paragrafen har hänvisningen till 7 kap. 1 § lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn tagits bort. Det skriftliga kravet vid ansökan regleras nu för alla ersättningar enligt LAF uttryckligen i den nya 8 kap. 2 §.

6 kap.

7 §

I paragrafen har hänvisningarna utvidgats till att även avse 16 kap. 8 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Det innebär att den som uppbär egenlivränta också är skyldig att anmäla att arbetsförmågan väsentligt förbättrats eller att förhållandena i övrigt har förbättrats. Vidare har det i paragrafen klarlagts att hänvisningarna även avser anmälningsskyldighet.

14.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:495) om
ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

4 kap.

12 §

I paragrafen har i *första stycket* ett tillägg gjorts som innebär att livräntan kan omprövas även vid sådana situationer som innebär att den försäkrades möjlighet att bereda sig inkomst genom arbete väsentligen har förbättrats. En motsvarighet finns när det gäller förtidspension i 16 kap. 7 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. I *andra stycket* har en hänvisning till det nya andra stycket i 6 kap. 1 § (lagförslag 2.4) gjorts eftersom även denna typ av samordnad livränta skall omfattas av vilandeförklaring.

14.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:496) om
ändring i lagen (2000:465) om ändring i lagen
(1976:380) om arbetsskadeförsäkring

6 kap.

1 §

I paragrafen har ett nytt *andra stycke* införts. I detta stycke regleras hur samordning skall göras när en försäkrad först har beviljats livränta och därefter senare får rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning. När en försäkrad, som uppbär livränta, senare beviljas någon av dessa ersättningar ska förmånerna samordnas till den del de kompenserar samma inkomstbortfall. Syftet är att förhindra att den försäkrade, på den del av inkomstförlusten som orsakats av arbetsskadan, får både full livränta och full sjukersättning eller aktivitetsersättning utan samordning. Samordning bör ske på samma sätt vare sig livränta och sjukersättning eller aktivitetsersättning prövas och utges samtidigt eller inte. Om förmånerna samordnas på samma sätt som om prövningen av livränta och ersättningen skett

samtidigt får den skadade full kompensation för den del av inkomstminskningen som är en följd av arbetsskada. Prop. 2001/02:81

14.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:489) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

3 kap.

5 §

I paragrafen har i första stycket införts en ny bokstav, f). Innebörden av detta är att den sjukpenninggrundande inkomsten också skall kunna omprövas när livränta beviljas eller när redan utgående livränta ändras.

7 §

I paragrafen har livränta enligt LAF lagts till de där angivna förmånerna. Sjukpenningens storlek kan med detta tillägg omprövas och samordnas med den livränta som kan komma att utbetalas retroaktivt för samma tid som sjukpenningen har utgivits. Eller, annorlunda uttryckt, den sjukpenning som redan har utbetalats med anledning av arbetsskadan kan komma att samordnas med den livränta som utbetalas retroaktivt för samma tid.

14.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:492) om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

2 kap.

5 §

I paragrafens första punkt har den särskilda arbetsskadeersättningen lagts till. Denna ersättning är en ekonomisk kompensation till den som i samband med arbetsskada har haft karensdagar. Ersättningen är, såsom ersättningen för själva arbetsskadan, skattepliktig se 11 kap. 30 § p 5 inkomstskattelagen (1999:1229) och skall räknas som pensionsgrundande inkomst av anställning.

14.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift

2 §

I paragrafens första punkt har den särskilda arbetsskadeersättningen lagts till. Denna ersättning är en ekonomisk kompensation till den som i samband med arbetsskada har haft karensdagar. Ersättningen är pensionsgrundande och en sådan typ av ersättning som staten skall betala ålderspensionsavgift för. Mottagaren i sin tur betalar allmän pensionsavgift på ersättningen eftersom den är skattepliktig enligt inkomstskattelagen (1999:1229).

14.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd

Prop. 2001/02:81

10 §

I paragrafen har en hänvisning till den nya 3 kap. 4 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring gjorts. Även den som beviljas ersättning enligt lagen om statligt personskadeskydd kan ha rätt till särskild arbetsskadeersättning.

16 §

I paragrafen hänvisas till 8 kap. LAF. För att även inkludera det skriftliga ansökningsförfarandet i 8 kap. 2 § LAF har en ändring gjorts på så sätt att även ansökan anges som en bestämmelse som skall gälla i tillämpliga delar. Se vidare författningskommentaren till 8 kap. 2 §.

14.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.

2 §

Förslaget behandlas i avsnitt 12.3 och 12.4.

Ändringen i *första stycket* innebär en kodifiering av praxis. Avtalet om ersättning vid personskada (PSA) är den bedömningsgrund som tillämpats på dessa ärenden alltsedan statens personskadeförsäkring upphörde den 1 april 1986.

Ändringen i *andra stycket* innebär bl.a. att den personkrets som endast har rätt till ersättning för ideell skada utvidgas till att även avse den som utför samhällstjänst på grund av en föreskrift som meddelats med stöd av 27 kap. 2 a § eller 28 kap. 2 a § brottsbalken, den som utför ungdomstjänst på grund av en föreskrift som meddelats med stöd av 31 kap. 1 § tredje stycket 2 brottsbalken och den som utför oavlönat arbete enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 8 § första stycket 2 lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. För dessa skall således gälla samma regler som sedan tidigare gällt för den som är intagen för vård i kriminalvårdsanstalt, i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, i ett hem som avses i 22 § lagen (1998:870) om vård av missbrukare i vissa fall samt för den som är häktad eller anhållen eller i annat fall intagen eller tagen i förvar i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Ändringen i *andra stycket* såvitt avser uttrycket ”*olägenheter i övrigt*” samt i tredje stycket innebär att begreppen i LSI kommer att korrespondera med de begrepp som används i PSA.

4 §

Förslaget behandlas i avsnitt 12.2 och 12.3.

Ändringen i *första stycket* innebär att regeringen i förordning kommer att besluta vilken myndighet som skall fatta beslut om ersättning enligt denna lag. Ändringen i *andra stycket* är av redaktionell natur. I *tredje stycket* görs motsvarande ändring som i 2 § första stycket.

Sammanfattning av promemorian 2001-03-20

Bevisregler i arbetsskadeförsäkringen

Prop. 2001/02:81
Bilaga 1

Det generella arbetsskadebegreppet skall behållas. Någon formell uppdelning av bevisregeln i två led skall inte längre förekomma. I stället införs ett enhetligt beviskrav, som innebär att det för arbetsskada skall krävas att övervägande skäl talar för att skadan har uppkommit till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. I lagtexten skall anges vissa väsentliga omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om det föreligger arbetsskada. Slutligen skall tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen för psykiska och psykosomatiska skador stramas upp. De nya bestämmelserna medför i praktiken inte någon förändring beträffande olycksfall samt skador som framkallats av smitta.

Bakgrund

Enligt en sedan länge allmänt accepterad uppfattning bör den som skadas i sitt arbete ha ett starkare skydd än den som skadas utanför arbetet, eftersom ett förvärvsarbete medför en ökad risk för skada. Med arbetsskada menas skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbete. Med annan skadlig inverkan avses inverkan av en faktor som med hög grad av sannolikhet kan ge upphov till en sådan som den försäkrade har. Har en försäkrad varit utsatt för olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet, skall skada han eller hon har fått anses vara orsakad av den skadliga inverkan, om övervägande skäl talar för det.

Arbetsskadebedömningen görs i två led. Det första ledet innebär att man prövar om det finns en skadlig inverkan. I det andra ledet prövas om det finns ett orsakssamband mellan konstaterad skadlig inverkan i arbetet och den försäkrades skada. För dessa två steg gäller olika bevisregler. För att skadlig inverkan skall föreligga krävs nämligen att det i arbetet finns en faktor i arbetet som *med hög grad av sannolikhet* kan ge upphov till skada. Har en försäkrad varit utsatt för olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet, skall orsakssamband anses föreligga, om *övervägande skäl* talar för det.

Som arbetsskada anses i vissa fall inte skador av psykisk eller psykosomatisk natur. Detta undantag gäller om skadan är en följd av en företagsnedläggelse, en arbetstvist, bristande uppskattning av den försäkrades arbetsinsatser, vantrivsel med arbetsuppgifter eller arbetskamrater eller därmed jämförliga förhållanden.

Arbetsskadeförsäkringen har under 1990-talet ändrats i flera hänseenden. År 1993 infördes de nuvarande bevisreglerna, vilket innebar en skärpning. Vidare har arbetsskadesjukpenningen i princip slopats. Till skillnad från sjukpenning från sjukförsäkringen utgjorde arbetsskadesjukpenningen 100 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten upp till visst högsta belopp. Under sjukskrivning utges numera i stället sjukpenning från sjukförsäkringen oavsett om det är fråga om arbetsskada eller annan sjukdom. Vid bestående nedsättning av arbetsförmågan utges liksom tidigare livränta från arbetsskadeförsäkringen.

Under senare år har det från flera olika håll riktats kritik mot arbetsskadeförsäkringen. Det har anförts att bevisreglerna medför en för sträng arbetsskadebedömning. Vidare har anförts att det är svårare för kvinnor än för män att få sina sjukdomar godkända som arbetsskada.

Antalet anmälningar om arbetsskador har sedan början av 1990-talet genomgått en kraftig minskning, liksom antalet beslut om ersättning från arbetsskadeförsäkringen. För kvinnor är andelen bifall till ersättning från arbetsskadeförsäkringen lägre än för män. Under de senaste åren har dock antalet anmälningar om arbetsskador och beslut om ersättning från arbetsskadeförsäkringen börjat öka. Det finns flera orsaker till minskningen av antalet beslut om ersättning. Sedan arbetsskadesjukpenningen i princip har slopats kan ersättning vid arbetsskada i huvudsak utges i form av livränta vid bestående arbetsförmåga, vilket naturligtvis har minskat såväl antalet anmälningar som antalet beslut om ersättning. Emellertid finns det mycket som talar för att de ökade beviskraven har fått för stort genomslag.

Tillämpningen av arbetsskadeförsäkringen har blivit alltför restriktiv. Detta gäller främst muskuloskeletala sjukdomar. Dessutom drabbar detta kvinnor i större utsträckning än män. Vidare är regelsystemet med en arbetsskadebedömning i två led med olika beviskrav otympligt. I den praktiska tillämpningen har det visat sig svårt att upprätthålla en separat prövning av de två leden. En viss individuell bedömning skall göras i båda leden. Arbetsskadeförsäkringen omfattar nämligen den försäkrade i s.k. befintligt skick. Det förekommer emellertid olika uppfattningar om detta skall beaktas i båda leden eller endast i ett av dem.

Förslag

Mot bakgrund av det anförda skall bevisreglerna reformeras. Därvid bör regelsystemet utformas så att det klart framgår vilka slags omständigheter som är avgörande för om en skada utgör en arbetsskada. Vidare bör arbetsskadeförsäkringen i större utsträckning än för närvarande bära kostnaderna för sådana skador som kan bedömas vara relaterade till förvärvsarbete.

Bevisregler och arbetsskadebegrepp skall utformas så att arbetsskadeförsäkringen ger ett reellt skydd vid en arbetsrelaterad skada. Det skall finnas en tydlig gränsdragning mellan arbetsrelaterade och icke arbetsrelaterade skador. Arbetsskadeförsäkringen skall utformas på ett sådant sätt att kvinnor inte diskrimineras när det gäller att få sina sjukdomstillstånd godkända som arbetsskador. Försäkringen skall omfatta den försäkrade i det tillstånd han eller hon var innan den aktuella skadan inträffade.

I denna promemoria lämnas förslag om att ett generellt arbetsskadebegrepp skall användas även i framtiden. En skada skall anses som arbetsskada, om den har uppkommit till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. Någon formell uppdelning av prövningen i två led skall inte längre förekomma.

Däremot skall enligt förslaget i lagtext anges vissa väsentliga omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om det föreligger arbetsskada. En sådan omständighet är om det i den försäkrades arbete förekommer någon faktor som enligt vetenskap och beprövad erfarenhet

kan ge upphov till skada. Andra sådana omständigheter som särskilt skall beaktas är den försäkrades exponering för skadlig inverkan i arbetet, den försäkrades sårbarhet med hänsyn till sitt fysiska och psykiska tillstånd samt förekomsten av konkurrerande skadeorsaker utom arbetet. I promemorian görs bedömningen att vägledande beskrivningar av olika sjukdomstillstånd och deras samband med förvärvsarbete bör utarbetas av Riksförsäkringsverket i samråd med andra myndigheter.

För arbetsskadeprövningen föreslås ett enhetligt beviskrav, som innebär att det för arbetsskada skall krävas att *övervägande skäl* talar för att skadan har uppkommit till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. Detta innebär en uppmjukning av beviskraven. De nya reglerna förutsätts komma att medföra att arbetsskadeförsäkringen kommer att täcka bl.a. muskuloskeletal sjukdomar i något större utsträckning än i dag.

Dessutom lämnas förslag om att tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen för psykiska och psykosomatiska skador skall stramas upp genom att det för att tillämpa undantaget skall krävas att övervägande skäl talar för att den aktuella skadan främst har orsakats av de i bestämmelsen angivna omständigheterna. Såvitt gäller skador av psykisk eller psykosomatisk natur skall det inte längre göras undantag för rättsliga tvister i form av arbetstvister.

De nya bestämmelserna skall enligt förslaget träda i kraft den 1 juli 2002. Äldre bestämmelser skall fortsätta att gälla för arbetsskador som har inträffat före den dagen. Det antas att de föreslagna bestämmelserna inte ger någon effekt på nybeviljandet år 2002. Full effekt på nybeviljandet av livräntor antas ha nåtts år 2005. Kostnadseffekten av förslaget beräknas för åren 2003–2005 till 122 mkr, 437 mkr respektive 801 mkr.

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över promemorian Bevisregler i arbetsskadeförsäkringen och rapporten Arbetsskadeförsäkringen – ändamål och funktion

Följande remissinstanser har inkommit med yttrande: Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Örebro, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Handikappombudsmannen, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Arbetsgivarverket, Statens pensionsverk, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Arbetstlivsinstitutet, Företagarnas Riksorganisation, Försäkringskassaförbundet, Försäkringsanställdas förbund, Landsorganisationen i Sverige, Landstingsförbundet, Praktikertjänst, AB Privattjänstemannakartellen, Svenskt Näringsliv, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Akademikers centralorganisation, Sveriges läkarförbund, Svenska Läkaresällskapet, Försäkringsmedicinska sällskapet, Tjänstemännens Centralorganisation, Föreningen Svensk Företagshälsovård, Sveriges Försäkringsförbund, Handikappförbundens samarbetsorgan, Yrkes- och miljömedicin Universitetssjukhuset i Lund, Avd. för Yrkes- och miljömedicin Hälsouniversitetet i Linköping, Yrkesmedicinska enheten i Stockholm, Yrkes- och miljömedicinska kliniken Norrlands Universitetssjukhus i Umeå, Yrkes- och miljömedicinska kliniken Sundsvalls sjukhus, Arbets- och miljömedicin Akademiska sjukhuset i Uppsala, Svensk Belastningsergonomisk förening och Astma- och Allergiförbundet.

Sammanfattning av promemorian Författningsreglerade personskadeärenden 2001-08-17

Prop. 2001/02:81
Bilaga 3

Inledning och sammanfattning

Hantering av kollektivavtalsreglerade personskadeärenden förändrades fr.o.m. den 1 juli 2000. Parterna på den statliga arbetsmarknaden – Arbetsgivarverket, SACO-S, SEKO och OFR förbundsområdena S, P och O sammantagna – tog då över hanteringen i "egen regi". Beslut om ersättning vid personskada för statligt anställda fattas sedan dess av den av parterna gemensamt inrättade PSA-nämnden. I och med detta försvann merparten av Statens trygghetsnämnds arbetsuppgifter. Trygghetsnämndens kvarvarande verksamhet, dvs. hanteringen av författningsreglerade personskadeärenden enligt lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. jämte övriga berörda författningar (jfr punkten 4.3. nedan), påverkas därmed också. Sådan författningsreglering förekommer på områden där verksamheten har sin grund i bl.a. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Upplivsingsvis kan nämnas att organisationen tidigare var uppbyggd på det sättet att AMF-trygghetsförsäkring administrerade hanteringen av de författningsreglerade personskadeärendena genom ett avtal mellan staten och AMF-trygghetsförsäkring. Avtalet upphörde den 31 december 2000.

Inför avtalets upphörande träffade Statens trygghetsnämnd på regeringens uppdrag en överenskommelse med Kammarkollegiet som innebär att kollegiet fr.o.m. den 1 januari 2001 ställer personal till nämndens förfogande enligt 4 § förordningen (1990:481) med instruktion för Statens trygghetsnämnd för att administrera hanteringen av de författningsreglerade personskadeärendena. Av regeringsbeslutet framgår att regeringen har för avsikt att låta Kammarkollegiet ta över de författningsreglerade personskadorna.

I promemorian föreslås att Statens trygghetsnämnd upphör och att Kammarkollegiet i stället skall besluta om ersättning enligt lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. (LSI) och övriga berörda personskadeförfattningar. Promemorian innehåller förslag till de författningsändringar som bedömts nödvändiga för att åstadkomma denna förändring. Det föreslås även att praxis kodifieras på det sättet att hänvisningen i LSI till statens personskadeförsäkring, som upphört att gälla, ersätts med en hänvisning till avtalet om ersättning vid personskada (PSA). Vidare föreslås att uttrycket allmänna olägenheter i LSI ersätts med det i PSA använda begreppet olägenheter i övrigt. Dessutom föreslås att de undantag i ersättningshänseende som enligt LSI gäller för bl.a. intagna i kriminalvårdsanstalt även bör gälla för personer med andra verkställighetsformer.

Remissinstanser som har avgett yttranden med anledning av promemorian Författningsreglerade personskadeärenden 2001-08-17

Prop. 2001/02:81
Bilaga 4

Hovrätten för Nedre Norrland, Hovrätten för Övre Norrland, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Jönköping, Halmstads tingsrätt, Luleå tingsrätt, Länsrätten i Skåne län, Länsrätten i Gävleborgs län, Kriminalvårdsstyrelsen, Kammarkollegiet, Statens trygghetsnämnd, Statens pensionsverk, Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor, Försvarsmakten, Statens räddningsverk, Totalförsvarets pliktverk, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Arbetsgivarverket, Statens skolverk, Arbetsmarknadsstyrelsen, OFR, SACO-S.

2 Lagtext

Förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om
arbetsskadeförsäkring

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 och 2 §§ lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Med arbetsskada förstås i denna lag skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. Med annan skadlig inverkan avses inverkan av en faktor som med hög grad av sannolikhet kan ge upphov till en sådan skada som den försäkrade har.

Som arbetsskada anses inte en skada av psykisk eller psykosomatisk natur som är en följd av en företagsnedläggelse, en arbetstvist, bristande uppskattning av den försäkrades arbetsinsatser, vantrivsel med arbetsuppgifter eller arbetskamrater eller därmed jämförliga förhållanden.

Olycksfall vid färd till eller från arbetsstället räknas som olycksfall i arbetet, om färden föranleddes av och stod i nära samband med arbetet. Har skada som beror på annat än olycksfall framkallats av smitta, anses den som arbetsskada i den mån regeringen föreskriver

En skada skall anses vara en arbetsskada enligt denna lag, om övervägande skäl talar för att den har uppkommit till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet.

Vid bedömningen enligt första stycket skall särskilt beaktas

1. om det i den försäkrades arbetsmiljö har funnits någon faktor som kan ge upphov till en sådan skada som han eller hon har,

2. hur länge, hur ofta och hur intensivt den försäkrade har varit utsatt för skadlig inverkan i arbetet,

3. om den försäkrade med hänsyn till sitt fysiska och psykiska tillstånd har varit sårbar för den skadliga inverkan, samt

4. om och i vilken mån den försäkrade utom arbetet har varit utsatt för skadliga faktorer som kan ge upphov till en sådan skada som han eller hon har.

det.

2 §

Om en försäkrad har varit utsatt för olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet, skall skada som han har ådragit sig anses vara orsakad av den skadliga inverkan, om övervägande skäl talar för det.

Olycksfall vid färd till eller från arbetsstället räknas som olycksfall i arbetet, om färden föranleddes av och stod i nära samband med arbetet.

Som arbetsskada anses inte en skada av psykisk eller psykosomatisk natur om övervägande skäl talar för att den har orsakats av en företagsnedläggelse, bristande uppskattning av den försäkrades arbetsinsatser, vantrivsel med arbetsuppgifter eller arbetskamrater eller därmed jämförliga förhållanden.

Om en skada som beror på annat än olycksfall har framkallats av smitta, anses den som arbetsskada i den mån regeringen föreskriver det.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002. Äldre bestämmelser skall fortsätta att gälla för arbetsskador som har inträffat före ikraftträdandet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2001-12-05

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, regeringsrådet Marianne Eliason, justitierådet Severin Blomstrand.

Enligt en lagrådsremiss den 15 november 2001 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Henrik Jansson.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Allmänna synpunkter

I lagrådsremissen läggs fram förslag till ändringar i de centrala bestämmelserna om arbetsskada i 2 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, LAF. Ändringsförslagen koncentreras till regleringen av de beviskrav som gäller för att en skada skall hänföras till arbetsskada enligt lagen. En utgångspunkt är därvid att det med LAF införda generella arbetsskadebegreppet skall behållas. Som motiv för att förändra bevisreglerna hänvisas i remissen framför allt till att den reformering av lagstiftningen som genomfördes år 1993, i förening med den åtstramning i tillämpningen som skedde ett par år dessförinnan, medfört en tillämpning av försäkringen som bedöms som alltför restriktiv, särskilt vad gäller vissa typer av sjukdomar som drabbar kvinnor i högre utsträckning än män. Vidare åberopas att hittillsvarande system med arbetsskadebedömning i två led med olika beviskrav är otympligt och bör förenklas, samtidigt som det klagörs vilka slags omständigheter som är avgörande för arbetsskadebedömningen. Genom förändringarna avses att understryka arbetsskadeförsäkringens huvudfunktion att ge ett reellt skydd vid arbetsrelaterade skador. Konsekvensen förutsätts bli att försäkringen i högre grad än för närvarande får bära kostnaderna för sådana skador som kan vara relaterade till förvärvsarbete.

Som underlag för bedömningen av förändringsbehovet lämnas i remissen en redovisning för utfallet av 1993 års regler om skärpta beviskrav i försäkringen främst genom upplysningar om tillgänglig statistik beträffande anmälda arbetsskador och godkända ersättningsanspråk. Med utgångspunkt häri konstateras sammanfattningsvis att antalet årligen godkända arbetsskador har minskat i väsentligt större utsträckning än vad man utgick ifrån vid införandet av bevisreglerna. Vidare framhålls att statistiken visar på skillnader i beviljandefrekvens beroende på om ärendena gäller kvinnor eller män och att det sammantaget finns klara tecken som tyder på att kvinnor har drabbats särskilt av de skärpta bevisreglerna. Beträffande behovet av förenkling redovisas olika konsekvenser och tillämpningsproblem som följer av nuvarande lagtekniska konstruktion, vilken förutsätter att arbetsskadebedömningen görs i två led.

Lagrådet finner det ofrånkomligt att vid en granskning av remissförslaget utifrån rättsliga aspekter ställa frågan om det presenterade under-

laget för avsedda förändringar av lagstiftningen är tillräckligt. Beaktas bör naturligen – vilket också framhålls i remissen – att försäkringen bör vara stabil över tiden. Den senaste reformeringen av LAF, som byggde på förslag i utredningsbetänkandet Begreppet arbetsskada (SOU 1992:39), genomfördes år 1993. Även om kritik har framförts från olika håll mot de då införda bevisreglerna och tillämpningen av dem har någon djupare analys av rättsutvecklingen under den period som följt på reformen inte företagits. Någon belysande utvärdering eller forskning på området har inte framhållits. Inte heller i den promemoria som på relativt kort tid tagits fram inom Socialdepartementet och efter remissbehandling lagts till grund för förevarande förslag redovisas någon grundligare utredning om rättstillämpningen. Vad som anförs om att tillämpningen stramades åt redan före 1993 års lagändringar borde kunna vara av intresse i sammanhanget men har över huvud taget inte utvecklats närmare. Det som nu sagts om ofullständighet i underlaget har också avseende på argumentet om att försäkringen fått en sådan utformning och tillämpning att kvinnor har drabbats speciellt.

Lagrådet finner att det på det material som presenteras i remissen är svårt att med någon säkerhet bestämma hur nuvarande bevisregler närmare inverkat på rättsläget och att därmed oklarhet råder om en viktig utgångspunkt för förslaget att ändra regleringen. Därav följer också att det framstår som vanskligt att enbart på det aktuella underlaget ta ställning till hur eventuellt ändrade regler skall utformas för att bäst svara mot lagens ändamål.

Uppgiften att med ett bibehållet arbetsskadebegrepp, som i princip beaktar alla slags faktorer i arbetsmiljön som kan orsaka personskada, åstadkomma en tillräckligt tydlig avgränsning mellan de arbetsbetingade skadorna och andra skador är svårbemästrad. Vid tillkomsten av LAF och det generella arbetsskadebegreppet valdes utvägen att i lagen ta in endast allmänt formulerade grundregler om arbetsskada. På så sätt fick de tillämpande organen ansvaret för den närmare gränsdragningen. Denna modell frångicks inte vid reformeringen 1993 och det föreslås inte heller nu. I stället syftar remissförslaget till att ge bevisreglerna en ny och förenklad utformning som i praktiken skall leda till ökade ersättningsmöjligheter för de försäkrade. Genom att ersätta nuvarande prövning i två led vid ett arbetsskadeärendes avgörande med en samlad prövning i form av en helhetsbedömning med utgångspunkt i ett enhetligt uttryckt beviskrav vill man åstadkomma en lättnad i förhållande särskilt till gällande krav vid bedömning av arbetsmiljöfaktorers skadlighet.

Detta berör inte minst den betydelsefulla frågan vilka anspråk som skall ställas på att det finns vetenskapligt stöd för de bedömningar som görs när, som så ofta, medicinska och angränsande frågor kommer upp i arbetsskadeärenden. Med hänsyn till de motivuttalanden som görs i detta avseende – bl.a. att skadlighet skall kunna anses föreligga hos en arbetsmiljöfaktor även om den medicinska vetenskapen inte ger entydig vägledning – vill Lagrådet understryka att lagtillämpningen, om den inte skall riskera att präglas av alltför stor skönsmässighet, genomgående bör bygga på i vad mån vetenskapligt väl grundade kunskaper förekommer på det område som berörs.

En utgångspunkt för den föreslagna nya utformningen av bevisregleringen anges vara att inte avvika alltför mycket från vad som gäller

inom skadeståndsrätten beträffande personskador. Det framhålls att den lättnad, som arbetsskadeförsäkringen innebär genom att den skadelidande inte behöver visa att det föreligger vållande från arbetsgivarens sida för att ersättning skall utgå, skulle motverkas om beviskraven är högre inom arbetsskadeförsäkringen än motsvarande beviskrav inom personskaderätten. Det sistnämnda argumentet ter sig en smula förbryllande, eftersom det gällande beviskravet avseende skadlig inverkan, som enligt remissen anses alltför strängt, inte når upp till den höjd som är normal enligt skadeståndsrättsliga principer. Av vad som sägs i övrigt i remissen torde dock framgå att med ”motsvarande beviskrav inom personskaderätten” inte har avsetts den skadeståndsrättsliga huvudprincipen, utan framför allt den särskilda bevisregel för orsakssamband som numera finns i miljöbalken (32 kap. 3 §) och som vid sin tillkomst ansetts motsvara en bevisregel som Högsta domstolen använt i några mer speciella fall om miljöskador och produktskador när olika av varandra oberoende sakförhållanden var för sig hade framstått som tänkbar skadeorsak. Tanken bakom uttalandet i remissen skulle i så fall vara att det enhetliga beviskravet vid arbetsskadebedömningen inte bör vara högre än vad som lagts fast för avgörande av vissa mera invecklade sambandsfrågor på miljöskade- och produktskadeområdena.

Ett sådant beviskrav ligger på motsvarande nivå som det som vid tillämpning av lagstiftningen före 1993 enligt utbildad praxis gällde när frågan om skadlig inverkan prövades. I remissen sägs att man fortsättningsvis inte utan vidare kan hämta ledning i nämnda praxis och att denna i flera avseenden måste anses obsolet med hänsyn till att den medicinska vetenskapen, inte minst på det yrkesmedicinska området, på senare år har nått nya och säkrare kunskaper i fråga om arbetsmiljöfaktorerens betydelse för uppkomsten av olika sjukdomstillstånd. Lagrådet kan hålla med om att ställningstaganden i rättsfall ur äldre praxis måste granskas med noggrannhet och användas med urskillning om de återopas till stöd för bedömningar på grundval av nya regler. Å andra sidan bör, även med beaktande av att det i vissa hänseenden har gjorts medicinskvetenskapliga framsteg, en del av dessa äldre avgöranden inte anses försumbara när vägledning söks för bedömningar som skall göras på likartad legal grund som förr. Behovet av sådan vägledning kan väntas föreligga inte minst i ett längre inledningsskede efter det att nya lagregler trätt i kraft.

2 kap. 1 §

I första stycket föreslås en ny bestämmelse, som enligt författningskommentaren avses ersätta såväl den nuvarande bestämmelsen om skadlighetsbedömning i första stycket som bestämmelsen om sambandsbedömning i 2 §. Det nuvarande första stycket innefattar inte bara en bevisregel för skadlighetsbedömning utan därutöver i sin första mening en grundläggande bestämning av begreppet arbetsskada. Avsikten med den nya regeln är tydligen att i en enda bestämmelse fånga in begreppsbestämningen och precisera vilket beviskrav som skall tillämpas. Lagrådet anser att det i klarhetens intresse och eftersom det generella arbetsskadebegreppet förblir oförändrat är väl motiverat att behålla den nuva-

rande bestämmningen i första meningen ograverad och att ange beviskravet i en särskild mening därefter. Första stycket skulle förslagsvis kunna ges följande lydelse:

”Med arbetsskada förstås i denna lag skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. En skada skall anses ha uppkommit av sådan orsak, om övervägande skäl talar för det.”

Innebörden av bevisregelns uttryck ”övervägande skäl” bör knappast ge upphov till missförstånd. Det avses uppenbarligen betyda detsamma som ”övervägande sannolikhet”. Regeln ger vid handen att en överviktsprincip skall gälla för att bedömningen i det enskilda fallet av frågan om orsakssamband skall utfalla till den försäkrades förmån. I tveksamma fall skall arbetsskada anses föreligga om de skäl som talar för orsakssamband vid en samlad bedömning är tyngre vägande än de skäl som talar emot sådant samband. Vid lika tyngd eller om skälen emot överväger blir resultatet det motsatta. – Lagrådet finner anledning anmärka att bevisregeln, sådan den utformats både enligt remissen och enligt Lagrådets förslag, tar sikte på situationen vid den samlade bedömningen av orsakssambandet i ett ärende men inte på olika delfrågor om t.ex. händelseförlopp eller andra faktiska förhållanden som kan kräva vissa ställningstaganden. I sådana delfrågor torde bedömning få ske enligt etablerad praxis som utbildats med ledning av förarbeten. Tilläggas bör att den föreslagna nya ordningen ger de tillämpande organen något ökat bedömningsutrymme och att det därmed också, vid jämförelse med nuläget, kan finnas risk för minskad enhetlighet i rättstillämpningen.

I andra stycket föreslås att det i förtydligande syfte skall anges vissa betydelsefulla omständigheter som särskilt skall beaktas vid tillämpningen av bevisregeln. Omständigheterna anges i fyra särskilda punkter. Det framhålls i motiveringen att punkterna 2–4 i första hand bör ses som ett förtydligande av vad som redan enligt praxis gäller vid arbetsskadeprövning.

Lagrådet ställer sig tveksamt inför de här föreslagna bestämmelserna. De olika punkterna avser förhållanden som tämligen självklart kan aktualiseras och i förekommande fall också lär göra det vid en konkret arbetsskadeprövning när denna tar sikte på skada till följd av annan skadlig inverkan än olycksfall. Vid olycksfall synes däremot punkterna mera sällan vara av relevans. Likväl har stycket fått en utformning som innebär ett genomgående obligatoriskt krav på särskilt beaktande i de hänseenden som alla fyra punkterna avser, vilket får anses otillfredsställande från lagteknisk synvinkel.

Vad gäller behovet av bestämmelserna i andra stycket kan det kanske finnas visst fog för den i punkt 3 om beaktande av den försäkrades eventuella särskilda sårbarhet för skadlig inverkan; detta i så fall med hänsyn till den oklarhet som tidigare har funnits i frågan om vilket genomslag som bör ges – särskilt beträffande skadlig inverkan – åt principen om att en person är försäkrad i ”befintligt skick”. I annan riktning talar att behovet bör minska när prövning företas samlat i ett led enligt förslaget. Bestämmelsen i punkt 3 ger för övrigt ingen ledning för på vad sätt sårbarheten skall beaktas. Att punkt 2, som gäller beaktande av i vad mån den försäkrade varit exponerad för skadlig inverkan, skulle vara behövlig för att klargöra hur prövningen enligt första stycket skall ske är

inte troligt. Detsamma måste anses gälla punkt 4 om beaktande av inverkan av skadliga faktorer utom arbetet.

I fråga om punkt 1, som gäller beaktande av om det funnits någon arbetsmiljöfaktor som kan ge upphov till aktuell typ av skada, möter också särskilda problem med hänsyn till dess utformning och anförda motiv. Bestämmelsen uttrycker endast en given utgångspunkt för varje arbets-skadeprovning, i vart fall om den avser annat än olycksfallsskada och är mera komplicerad. I motiveringen framhålls att bestämmelsen inte såsom gällande regel om beviskrav för skadlig inverkan anger någon särskild styrka på bevisningen och att detta innebär att det i vart fall måste vara sannolikt att en faktor i arbetsmiljön är skadlig för att överhuvud taget skadlig inverkan skall kunna anses föreligga. Denna innebörd skulle följa av att punkt 1 är en hjälpregel till första styckets huvudregel i bevishänseende. Lagrådet finner att förslaget i denna del inte är tillfredsställande, något som tar sikte dels på att bestämmelsen i punkt 1 tycks vara av annan karaktär än bestämmelserna i punkterna 2–4 men ändå har sidoställts med dessa i uppräkningsdelen, dels på att punkt 1 avsetts inrymma ett beviskrav utan att det anges uttryckligen i bestämmelsen. Skulle å andra sidan punkt 1 behållas som en separat regel och tillföras ett uttryckligt beviskrav lär man inte uppnå avsedd frigörelse från hittillsvarande provning i två led.

Sammanfattningsvis är det Lagrådets uppfattning att den avsedda regleringen i andra stycket är behäftad med sådana svagheter i lagtekniskt avseende att den inte bör godtas. Med hänsyn till att behovet av regleringen måste anses starkt begränsat förordar Lagrådet att den utgår.

2 kap. 2 §

I paragrafens andra stycke upptas en motsvarighet till nuvarande bestämmelse i 1 § andra stycket, som från arbetsskadebegreppet undantar skador av psykisk eller psykosomatisk natur som orsakats av vissa angivna förhållanden. Bestämmelsen föreslås kompletterad genom att det som villkor för undantagets tillämpning infogas att övervägande skäl talar för att någon av de nämnda skadeorsakerna är för handen. Enligt motivtexten skall detta innebära en ”uppstramning” av bestämmelsens tillämpningsområde. Avsikten synes vara att begränsa tillämpningen av undantaget i förhållande till nuläget. Lagrådet ifrågasätter emellertid om resultatet av tillägget i bestämmelsen blir det avsedda. För tillämpning av undantagsregeln i nuvarande lydelse torde – i avsaknad av någon till undantaget kopplad bevisregel – krävas att det av utredningen i det särskilda fallet framgår att den psykiska eller psykosomatiska skadan orsakats av något sådant förhållande som nämns i bestämmelsen, dvs. det förutsätts att ett förhållande som leder till undantag i princip skall vara styrkt. Något belägg för att det i praxis mera allmänt görs avvikande uttolkning har inte framkommit. Om det nu föreslagna tillägget infogas får det således anses innebära en lättnad i lagens krav för att tillämpa undantaget och därmed en utvidgning av undantagets tillämpningsområde. Med hänsyn till det anförda avstyrker Lagrådet att tillägget införs. Mot den justering som därutöver föreslås beträffande arbetstvist i rättslig mening har Lagrådet ingen invändning.

Ikraftträdandet

Prop. 2001/02:81
Bilaga 6

De föreslagna lagändringarna avses träda i kraft den 1 juli 2002 och den nya lydelsen av bestämmelserna skall tillämpas på arbetsskador som inträffat därefter. Av lagrådsremissen framgår att regeringen avser att i nära samband med förevarande lagstiftningsärende lägga fram förslag i vissa administrativa frågor kring arbetsskadeförsäkringen med syfte att uppnå en enhetligare och säkrare bedömning i arbetsskadeärenden. Under lagrådsföredragningen har upplysts att dessa förslag om försäkringsadministrationen kan behöva föregås av ett utredningsarbete. Lagrådet har inte möjlighet att överblicka vad för slags administrativa åtgärder som närmare avses men anser sig med hänsyn till det angivna syftet med dem kunna förutsätta att de kommer att få återverkningar på hur de grundläggande regler som lagstiftningsärendet gäller tillämpas. Mot bakgrund härav och då utfallet av nu föreslagna lagändringar inte kan bedömas med någon säkerhet (jfr redovisningen i avsnitt 7 för konsekvenserna av förslaget) skulle det från sådana aspekter som Lagrådet har att beakta – här särskilt möjligheterna att uppnå godtagbar enhetlighet och konsekvens i tillämpningen av nya lagregler – vara till klar fördel om ikraftträdandet samordnades tidsmässigt väl med genomförandet av planerade administrativa förändringar.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 december 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström

Föredragande: Thalén

Regeringen beslutar proposition Vissa arbetsskadefrågor m.m.