

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring (SOU 2023:53)

(S2023/02643)

Sammanfattning

Försäkringskassan är till övervägande del positiv till utredningens förslag. Förslagen ger i flera avseenden ett tydligare regelverk och bör därmed bidra till att rättssäkerheten för enskilda stärks.

Försäkringskassan tillstyrker att arbetsskadeprövningen förtydligas genom att delas upp i fyra led, men den lagtekniska utformningen behöver ses över. Den föreslagna utformningen tydliggör inte att det är en prövning i fyra led. Det är vidare oklart vilket led som provas enligt de olika bestämmelserna. Bestämmelsernas ordningsföljd motsvarar inte heller den ordningsföljd i vilken prövningen i normalfallet är tänkt att göras. Lagtexten är även svårförstådd.

Försäkringskassan tillstyrker även förslaget att ett arbetsskaderåd införs. Försäkringskassan vill dock framhålla att det kan dröja tills det sker förändringar gällande bland annat beviljanden med anledning av kvinnors arbetsskador. Det är först om det föreslagna arbetsskaderådet blir verklighet och börjar publicera kunskaps-sammanställningar som fler kvinnor kommer att kunna få sina arbetsskador godkända. Kunskapskravet bör även definieras.

Försäkringskassan avstyrker förslaget att avskaffa undantaget för vissa psykiska och psykosomatiska skador. Försäkringskassan har inga synpunkter på omfattningen av arbetsskadeförsäkringen, men anser att det hade behövts en mer noggrann analys. Det saknas även en redogörelse för om syftet med arbetsskadeförsäkringen delvis skulle förändras. Detta eftersom även sådana risker som inte direkt kan hänföras till faktorer i arbetet, som till exempel företagsnedläggelse, skulle omfattas av det generella arbetsskadebegreppet.

Ett avskaffande av undantaget för vissa psykiska och psykosomatiska skador skulle enligt utredningen inte leda till någon större förändring av antalet beviljade livräntor, eftersom det i många fall saknas kunskap om att faktorn är skadlig. Förslaget kommer alltså i många fall leda till att den försäkrade ändå inte har rätt till ersättning, men Försäkringskassan skulle behöva göra en mer omfattande utredning. Förslaget riskerar därmed att skapa en mer ineffektiv förvaltning.

I betänkandet saknas även en analys av konsekvenserna av avskaffandet av undantaget för vissa psykiska och psykosomatiska skador om det kommer fram ytterligare kunskap om faktorernas skadlighet, till exempel om det föreslagna arbetsskaderådet tar fram kunskaps-sammanställningar som visar på sådan kunskap.

Försäkringskassan avstyrker även förslaget att avskaffa undantaget vid smitta. Som framgår ovan har Försäkringskassan inga synpunkter på omfattningen av arbetsskade-försäkringen, men konstaterar att förslaget leder till en mindre effektiv förvaltning. Det kommer vara svårt för de försäkrade att visa att förutsättningarna för rätt till ersättning är uppfyllda. Det kommer att krävas mer omfattande utredningar. I många fall kommer prövningen trots detta resultera i att den försäkrade inte har rätt till ersättning.

Försäkringskassan uppskattar att ökningen av inflödet av livräntor kommer vara betydligt högre än den uppskattning som arbetsskadeutredningen gjort. Försäkringskassan bedömer att de föreslagna författningsförslagen kan innebära att antalet ärenden per år som är aktuella för prövning kan uppgå till 7 400 ärenden vilket innebär en ökning med ca 4 000 ärenden jämfört med år 2022. En ökning av antalet livränteärenden samt övriga tillkommande arbetsmoment innebär ett resursbehov av 150 nya medarbetare. Behovet sjunker sedan efter 3 år. Det motsvarar en ökad administrativ kostnad på ca 182 miljoner kr under de tre första åren, till att sedan minska till ca 150 miljoner kr. Utöver detta tillkommer initiala administrativa kostnader på ca 20 miljoner kr.

Det ökade antalet ärendet kommer även på några års sikt att innebära ökade administrativa kostnader, bland annat på grund av ett ökat antal efterkontroller och överklaganden. Kostnaden för IT-utveckling med anledning av att systemet Arbetsskadelivränta ska kunna hantera två olika takbegränsningar uppskattas till 500 000 – 700 000 kr. Införandekostnader med bland annat uppdatering av styrande och stödjande produkter uppskattas till 500 000 – 700 000 kr.

Försäkringskassan avstyrker att de föreslagna ändringarna ska träda ikraft den 1 juli 2024. Nödvändiga lagändringar behöver vara beslutade och finansiering ska vara på plats innan myndigheten kan påbörja förberedelsearbetet. Om Försäkringskassan inte får rätt förutsättningar för det förberedelsearbete som krävs är det uteslutet att Försäkringskassan kan ta emot de nya uppgifterna.

4 De grundläggande kraven för rätt till livränta

Försäkringskassan tillstyrker förslagen att varaktighetskravet ändras från ett år till 180 dagar, att det införs en karenstid och att det införs en fast prövningstidpunkt. Försäkringskassan tillstyrker därutöver att kravet på att inkomstförlusten måste vara minst en fjärdedels prisbasbelopp tas bort.

Försäkringskassan har dock vissa synpunkter, som redogörs för under respektive rubrik nedan. Synpunkterna på författningsförslagen redogör vi för under avsnitt 1.1 nedan.

Försäkringskassan vill framhålla att ett sänkt varaktighetskrav sannolikt kommer att innebära fler korta tidsbegränsade livräntor. Fler korta tidsbegränsade livräntor kan leda till att Försäkringskassan behöver fatta ett större antal interimistiska beslut om fortsatt livränta i avvaktan på slutligt beslut för att de försäkrade inte ska bli utan ersättning. Eftersom utredningstiden i normalfallet är omkring sex månader kommer tidpunkten för när den försäkrade får sitt beslut ibland att sammanfalla med den tidpunkt då det är dags att ansöka om fortsatt livränta.

En annan konsekvens av sänkningen av varaktighetskravet är att det troligtvis leder till en tidigare prövning av rätten till livränta. Bedömningen av arbetsskada vid sjukfallets början är ibland inte densamma som en senare bedömning, när alla nödvändiga utredningar har gjorts och bakomliggande diagnos fastställts. Sambandsbedömningen kan vara svårare vid en första prövning, och det kan finnas en viss risk för annat utfall vid en senare prövning. Detta kan leda till att den försäkrade beviljas livränta, för att vid nästa prövning inte beviljas, för att vid ytterligare en prövning beviljas livränta igen osv., vilket i sin tur kan leda till att flera livränteunderlag behöver fastställas.

4.5 Varaktighetskravet behöver kompletteras med en fast prövnings- tidpunkt

Bestämmelsen i 42 kap. 6 § behöver ses över om Försäkringskassan ska pröva rätten till livränta på eget initiativ. Enligt bestämmelsen går ersättningen förlorad om ansökan inte görs inom 6 år från den dagen ersättningen avser. Det blir otydligt hur bestämmelsen ska tillämpas i de ärenden där den försäkrade inte inkommit med en ansökan.

I övervägandena anges att den fasta prövningstidpunkten innebär en skyldighet för Försäkringskassan att utreda rätten till livränta vid ett tillfälle per skada.¹ Så är däremot inte alltid fallet. Klarläggandet är i lagtexten kopplat till den försäkrades arbetsförmåga, och inte till bedömningen av en eventuell arbetsskada.

Det framgår inte tydligt vad som gäller när den försäkrades arbetsförmåga minskar och den försäkrade har behov av ytterligare ersättning från sjukförsäkringen. Det kan exempelvis gälla en försäkrad som tidigare beviljats partiell sjukersättning och ansöker om en högre nivå av sjukersättning, eller ansöker om sjukpenning. I en sådan situation kan klarläggandet behöva ske två gånger för samma skada, först en gång senast i samband med beviljandet av den partiella sjukersättningen, sedan en gång till i samband med ansökan om ytterligare ersättning. Om klarläggandet ska ske en gång till vid en minskning av arbetsförmågan ska alltså en ny prövning initieras, även om det kan vara samma skada. Det bör klargöras i vilka situationer som klarläggande ska ske vid förändringar av arbetsförmågans nedsättning.

För många förmåner inom socialförsäkringsområdet ska den försäkrade ansöka om den förmån som hen vill ha. Ett krav på skriftlig ansökan i livränteärenden infördes år 2003 bl.a. eftersom effektiviteten bedömdes kunna öka om Försäkringskassan redan från början får in ett fullgott underlag för bedömning av arbetsskadeersättning (jämför prop. 2001/02:81, s. 53.). Enligt utredningens förslag är det tillräckligt att Försäkringskassan har klarlagt att den försäkrade anser att hens arbetsförmåga beror på arbetsskada för att en prövning av rätten till livränta ska initieras. Det är rimligt att anta att klarläggandet i många fall kommer att innebära att den försäkrade anser att hen har en arbetsskada. Detta eftersom svaret på Försäkringskassans fråga under klarläggandet troligen kommer att lämnas mer lättvindigt jämfört med om den försäkrade behöver lämna in en ansökan om livränta. Klarläggandet kan alltså leda till fler prövningar som resulterar i att den försäkrade inte har rätt till livränta. Detta talar för att klarläggandet bör förenas med ett krav på skriftlig ansökan.

Vidare konstaterar Försäkringskassan att yrkandet utgör ramen för prövningen vid ett ansökningsförfarande. Ansökan talar alltså om från och med vilken tidpunkt rätten till ersättning ska prövas och någon större utredning behöver inte göras. Det är inte tydligt från vilken tidpunkt rätten till livränta ska prövas vid den prövning på eget initiativ som föreslås. Även detta talar för att klarläggandet bör förenas med ett krav på skriftlig ansökan. Om det inte förenas med ett krav på skriftlig ansökan bör det klargöras från vilken tidpunkt rätten till livränta ska prövas vid den prövning på eget initiativ som föreslås.²

4.5.2 Det finns sätt att öka effektiviteten för prövning senast dag 550

Utredningen tar upp att en lämplig åtgärd kan vara att läkarintyget vid sjukskrivning skulle kunna ändras för att fånga upp sjukskrivningar för arbetsskador.³

Försäkringskassan anser att det är tveksamt om det finns nyttoeffekter med att läkaren

¹ Se s. 244.

² Ett exempel på en sådan reglering finns i 33 kap. 14 § SFB andra stycket. Den bestämmelsen gäller prövningar av rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning som Försäkringskassan ska göra på eget initiativ enligt 36 kap. 25 § SFB.

³ Se s. 247.

ska efterfråga om det är en arbetsskada. Den uppgiften kan ankomma på Försäkringskassan.

5 Bättre förutsättningar för fastställande av inkomst efter skada

Försäkringskassan tillstyrker förslagen att arbetsmarknadsbegreppet förtydligas, att reglerna för äldre försäkrade harmoniseras med äldrereglerna för sjukersättning och att det införs möjlighet att ompröva livränta för den som omfattas av äldrereglerna och för en försäkrad som kan delta i behandling eller rehabilitering.

Vi redogör för synpunkterna på författningsförslagen i avsnitt 1.1 nedan. Därutöver har vi följande synpunkter.

5.2 Förslag om tydligare regler för äldre försäkrade som harmonieras med vad som gäller för äldre försäkrade inom förmånen sjukersättning

Försäkringskassan anser att det behöver redogöras för om syftet med äldrereglerna har ändrats mot bakgrund av de ändringar som utredningen föreslår.

Försäkringskassan har tolkat syftet med de nuvarande äldrereglerna som att det ska tas särskild hänsyn till äldres situation på arbetsmarknaden, till exempel om arbetsskadan föranleder arbetsbyte eller omställningsåtgärder när hen ingår i gruppen äldre, eller om hen drabbats av en arbetsskada när hen är äldre. Skyldigheten att omskola sig för dessa försäkrade till ett nytt yrke eller att flytta till annan ort ska med åldern successivt mjukas upp för att så småningom helt efterges.⁴

Enligt utredningens förslag kan behovet av omställning ha uppkommit vid en tidigare tidpunkt än den tidpunkt då den försäkrade omfattas av äldrereglerna. Detta innebär att förslaget, som Försäkringskassan tolkar det, kommer att leda till att fler kommer att omfattas av äldrereglerna.

Eftersom sjukersättningens äldreregler använts som modell ligger det nära till hands att anta att syftet med arbetsskadeförsäkringens äldreregler har närmat sig det syftet. Syftet med äldrereglerna i sjukersättningen är att erbjuda ekonomisk trygghet för personer som slitit ut sig under arbetslivet, som inte kan arbeta längre och som i dag ofta tar ut ålderspensionen tidigt med livsvarigt lägre pension som resultat.

Det som anges i syftet med äldrereglerna i sjukersättningen gör sig troligtvis inte lika gällande för den som skadat sig i arbetet eftersom det redan enligt nuvarande regelverk finns särskilda bedömningsgrunder för äldre försäkrade i arbetsskadeförsäkringen. Den som skadat sig i arbetet och som har rätt till livränta behöver troligtvis inte ta ut ålderspension "för tidigt".

Det bör alltså klargöras hur syftet med de nya äldrereglerna förhåller sig till syftet med de nuvarande äldrereglerna, samt till syftet med äldrereglerna för sjukersättning.

5.2.7 Förslag om att livräntan ska kunna omprövas när en försäkrad blir äldre

Utredningen anser att det ska klargöras att en livränta ska kunna omprövas med stöd av 41 kap. 22 § när en försäkrad uppnår den ålder som krävs för att han eller hon ska betraktas som "äldre" och att denna möjlighet ska kodifieras i lagtexten.⁵

Försäkringskassan vill dock framhålla att de omprövningsgrunder som föreslås införas i 41 kap. 22 § inte medför att Försäkringskassan självmant kan bevilja en högre livränta, eftersom det i sådana fall krävs en skriftlig ansökan. Detta gäller även den ändring som

⁴ Prop. 1970:66 s. 59 f. och 1975/76:197 s. 174.

⁵ Se s. 383.

gäller omprövning när den försäkrade kan delta i behandling eller rehabilitering, se avsnitt 5.3 i betänkandet.

6 Utökade möjligheter att fastställa rättvisande livränteunderlag

Försäkringskassan tillstyrker förslagen att livränteunderlaget ska baseras på den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst (SGI) eller den inkomst som skulle utgjort SGI om Försäkringskassan känt till samtliga förhållanden. Därutöver tillstyrker vi ändringarna i 40 kap. 3 och 9 §§ samt att kravet på avsevärd tid i 41 kap. 13 § slopas. Vi har inga synpunkter på att garantinivån för studerandes livränteunderlag höjs.

Vi har synpunkter på författningsförslagen. Dessa redogörs för i avsnitt 1.1 nedan. Därutöver har vi följande synpunkter.

6.7 Förslag om när arbetsskadeförsäkringen ska träda in i stället för förmåner från andra socialförsäkringar

6.7.2 Det finns behov av att kunna göra undantag från kraven för att fastställa en SGI

Försäkringskassan delar utredningens uppfattning om behovet av ändring för personer som inte uppfyller kraven för sjukpenninggrundande inkomst enligt 25 kap. men som uppfyller kraven för att få ett livränteunderlag enligt 41 kap. 11 samt 13, 15 och 16 §§. Ändringen ger ett ekonomiskt skydd i linje med syftet med arbetsskadeförsäkringen.

Försäkringskassan anser dock att det framstår som något inkonsekvent att inte göra bestämmelsen om livränteunderlag för unga försäkrade i 41 kap. 14 § tillämplig när sjukpenning eller rehabiliteringspenning ska beräknas enligt 40 kap. 9 §.

För unga försäkrade som också studerar finns det möjlighet att få ett högre ersättningsunderlag eftersom 40 kap. 9 § hänvisar till 41 kap. 16 §. Motsvarande garantinivåer gäller förvisso inte enligt 41 kap. 14 § men den bestämmelsen gör det möjligt att räkna upp livränteunderlaget för unga försäkrade vid 18, 21 och 25 års ålder. Det har inte ansetts tillfredställande att fastställa en livränta enbart på grundval av aktuella inkomstförhållanden för unga försäkrade som inte har hunnit få full lön i sitt yrke.⁶

Anledningen till att bestämmelsen om livränteunderlag för unga försäkrade inte görs tillämplig är att rehabiliterings- eller sjukpenning är kortsiktiga ersättningar.⁷ Motsvarande bedömning har gjorts för 41 kap. 17 §. Det framstår därmed som något inkonsekvent eftersom motsvarande argument skulle kunna gälla även för unga försäkrade som studerar.

9 Arbetsskadeprövningens olika delar och beviskrav

Försäkringskassan tillstyrker att arbetsskadeprövningen förtydligas genom att delas upp i fyra led. Den lagtekniska utformningen behöver ses över. Vi redogör för synpunkterna som avser den lagtekniska utformningen i avsnitt 1.1 nedan. Därutöver har vi följande synpunkt.

9.4 Bedömningen av skadlig inverkan behöver tydliggöras

Det anges att de kunskapskrav som gäller idag ska även gälla framöver.⁸ Detta innebär enligt utredningen att det behöver finnas vetenskapliga studier som inte är omstridda eller allmänt ifrågasatta eller att det finns en väl utbredd uppfattning bland professioner

⁶ Jämför prop. 1975/76:197 s. 78.

⁷ Se s. 499.

⁸ Se s. 624.

som har relevanta specialistkunskaper om att en faktor är skadlig. Försäkringskassan anser att det förefaller som att kunskapskravet i någon mån har vidgats utifrån hur det beskrivs i prop. 2001/02:81 s. 42 f. Det har, enligt vad Försäkringskassan känner till, inte beskrivits på detta sätt tidigare.

10 Arbetsskadeprövningens behov av kunskaps-sammanställningar

Försäkringskassan tillstyrker förslaget att det införs ett arbetsskaderåd.

Försäkringskassan delar utredningens uppfattning att det vore värdefullt med ytterligare kunskap om vilka väl utbredda uppfattningar om arbetsmiljöns betydelse för sjukdom som finns bland professioner med relevanta specialistkunskaper. Det bör dock framhållas att det nuvarande kunskapskravet anses vara oklart och leder till osäkerhet i tillämpningen. Det kunskapskrav som föreslås införas bör därför definieras, eftersom den ändring som föreslås inte leder till ökad tydlighet i detta avseende. En sådan definition skulle öka förutsättningarna för en rättssäker tillämpning.

Därutöver delar Försäkringskassan utredningens uppfattning om att myndigheten bör vara representerad i arbetsskaderådet.

Vidare är det av vikt att kunskapssammanställningarna beskriver exponeringens omfattning som ett spann mellan vad som normalt sett är skadligt och en undre gräns där exponeringen är för liten för att alls kunna anses innebära en ökad risk kopplad till arbetet. Detta skulle också, precis som utredningen kommer fram till, underlätta hanteringen av befintligt skick.

När det gäller konkurrerande skadefaktorer ska samma kunskapskrav gälla som för den skadliga inverkan i arbetet. Det är dock oklart om arbetsskaderådet ska ha ansvar för att ta fram sammanställningar över vilka väl utbredda uppfattningar som finns bland professioner med relevanta specialistkunskaper när det gäller konkurrerande faktorer. Det bör vara av vikt att sådana sammanställningar tas fram om de faktorer, som ska vägas in vid den individuella sambandsbedömningen, ska vara jämförbara, vilket utredningen framhåller.⁹

Försäkringskassan vill framhålla att det kan dröja tills det sker förändringar gällande bland annat beviljanden med anledning av kvinnors arbetsskador. Det är först om det föreslagna arbetsskaderådet blir verklighet och börjar publicera kunskaps-sammanställningar som fler kvinnor kommer att kunna få sina arbetsskador godkända.

För att konstruktionen ska få det genomslag som utredningen har tänkt är det viktigt att arbetsskaderådet finns på plats vid ikraftträdandet.

11 Undantaget vid vissa psykiska och psykosomatiska skador

Försäkringskassan avstyrker förslaget att avskaffa undantaget för vissa psykiska och psykosomatiska skador.

Försäkringskassan har inga synpunkter på hur omfattade arbetsskadeskyddet vid psykiska och psykosomatiska skador ska vara.

Försäkringskassan vill dock framhålla att utredningens analys inte är tillräcklig för att dra slutsatsen att ett avskaffande av undantaget i 39 kap. 5 § leder till en mer ändamålsenlig arbetsskedeförsäkring. Det saknas även en analys av de sammantagna konsekvenserna och effekterna av ett avskaffande av undantaget. Därmed kan inte

⁹ Jämför s. 672.

heller den slutsatsen dras att ett avskaffande av undantaget skulle leda till en ökad grad av förutsebarhet inom arbetsskadeförsäkringen, särskilt som kunskapen om vilken mängd exponering som krävs vid psykiska riskfaktorer genomgående är mycket låg.

Försäkringskassan bedömer att ett avskaffande kommer att leda till nya svåra bedömningar. En målsättning med förslaget är att fokus för bedömningen ska flyttas från frågan om något utgör undantag till frågan om det finns kunskap om en sådan faktor kan anses vara skadlig. Många av de omständigheter som i dag faller under undantaget kommer inte heller om undantaget avskaffas kunna ligga till grund för en godkänd arbetsskada, eftersom de enligt befintlig kunskap inte kan anses vara skadliga.¹⁰ Försäkringskassan anser att kunskapen om vilken mängd exponering som krävs vid psykiska riskfaktorer genomgående är mycket låg. Utredningens målsättning riskerar därmed att skapa en mer ineffektiv förvaltning eftersom prövningen i många fall ändå kommer att resultera i att de försäkrade inte har rätt till ersättning.

Enligt utredningen finns det exempelvis inte kunskap om att vantrivsel med arbetsuppgifterna ökar risken för psykisk sjukdom. Om sådan kunskap senare bedöms finnas skulle ersättning kunna lämnas, om övriga förutsättningar är uppfyllda. Utredningens analys brister vad gäller konsekvenserna i ett längre perspektiv där kunskapen om dessa riskfaktorer finns.

Försäkringskassan vill också framhålla att det på varje arbetsplats kan uppstå situationer som egentligen inte har något samband med själva arbetet. Till exempel förekommer företagsnedläggelse på arbetsmarknaden i stort. Yttre omvärldsfaktorer, exempelvis konjunkturförändringar, är sådant som kan leda till företagsnedläggelser och konkurs. Om undantaget tas bort kommer det innebära att alla situationer som uppstår på en arbetsplats kommer att omfattas, om de är skadliga. Arbetsskadeförsäkringen kan då komma att täcka upp för andra risker än sådana som direkt kan kopplas till arbetet. Det framstår därmed som att syftet med arbetsskadeförsäkringen delvis blir ett annat, vilket i så fall behöver redogöras för i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Försäkringskassan bedömer därutöver att det finns en risk för diskrepans mellan allmänhetens förväntningar på att få ersättning för sin skada och utfallet av avskaffandet av undantaget för vissa psykiska och psykosomatiska skador.

12 Undantaget vid smitta

Försäkringskassan avstyrker förslaget att undantaget vid smitta ska avskaffas.

Försäkringskassan har inga synpunkter på hur omfattade arbetsskadeskyddet vid smitta ska vara.

Försäkringskassan vill dock framhålla att det kommer att vara svårt för den försäkrade att visa att hen fått smittan i arbetet.¹¹ Detta är även Försäkringskassans erfarenheter från handläggningen av ärenden i vilka det varit fråga om de försäkrade har smittats av covid-19 i sitt arbete. När det gäller covid-19 har det funnits en relativt god kunskap om smittläget. Motsvarande kunskap kommer troligtvis inte finnas för andra smittsamma sjukdomar.

Att avskaffa undantaget vid smitta kan medföra en mindre effektiv förvaltning eftersom det kommer att krävas mer omfattande utredningar för att konstatera om den försäkrade fått smittan i arbetet. I många fall kommer prövningen ändå att resultera i att de försäkrade inte har rätt till ersättning. Försäkringskassan bedömer därmed att det finns

¹⁰ Jämför s. 869.

¹¹ Jämför s. 952.

en risk för diskrepans mellan allmänhetens förväntningar på att få ersättning för sin skada och utfallet av avskaffandet av undantaget.

Försäkringskassan vill även framhålla att om det inte finns tillräcklig kunskap om alla smittsamma sjukdomar, påverkar detta arbetsskadeprövningen och bedömningen av varaktighetskravet. Eftersom alla smittor ska omfattas och det inte heller ska finnas någon begränsning till vissa yrkesgrupper kommer det troligtvis inte att finnas samma underlag och dokumentation kring smittan på arbetet som i större utsträckning finns för de smittor, arbetsuppgifter och yrkesgrupper som i dagsläget omfattas av skyddet.

Ett avskaffande av undantaget skulle leda till att ersättning kan lämnas även för exponeringar som sannolikt skulle vara desamma även om personen inte arbetat. Det framstår därmed som att syftet med arbetsskade försäkringen delvis blir ett annat, vilket i så fall behöver redogöras för i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

16 Konsekvenser av utredningens förslag

Försäkringskassan uppskattar att ökningen av inflödet av livräntor kommer vara betydligt högre än den uppskattning som arbetsskadeutredningen gjort. Anledningen är att, utöver det sänkta varaktighetskravet, kommer antalet ärenden öka markant på grund av de kontakter som tas med anledning av förslaget om införandet av den nya bestämmelsen om fast prövningstidpunkt i 42 kap. 13 §. Det är sannolikt att många försäkrade kommer hävda att besvären beror på en arbetsskada vid de kontakter som kommer att tas med sjukskrivna och försäkrade som beviljas sjukersättning. Detta då det finns ett mörkertal med personer som inte ansökt om livränta även om förutsättningarna för rätt till livränta är uppfyllda. Förslaget kommer leda till ökade förväntningar om att kunna få en livränta.

Försäkringskassan bedömer därför att de föreslagna författningsförslagen kan innebära att antalet ärenden per år som är aktuella för prövning kan uppgå till 7 400 ärenden vilket innebär en ökning med ca 4 000 ärenden jämfört med år 2022.

Det tillkommer också kostnader med anledning av att en livränta ska kunna omprövas om personer kan delta i rehabilitering och för äldre försäkrade i enlighet med 41 kap. 22 §, samt det utökade antalet kontakter som behöver tas i enlighet med 42 kap. 13 §.

En ökning av antalet livränteärenden samt övriga tillkommande arbetsmoment innebär ett resursbehov av 150 nya medarbetare. Behovet sjunker sedan efter 3 år. Det motsvarar en ökad administrativ kostnad på ca 182 miljoner kr under de tre första åren, till att sedan minska till ca 150 miljoner kr.

En detaljerad uppställning av hur de uppskattade kostnaderna kan fördelas sig över åren framgår i tabell "Uppskattade förvaltningskostnader i miljontal kronor" nedan.

Tabell: Uppskattade förvaltningskostnader i miljontal kronor

Förvaltningskostnader i miljontals kronor ¹⁾	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Summa
Införande	1	0	0	0	0	0	1
Nedskrivningar	0	0	0	0	0	0	0
Avskrivningar	0	0	0	0	0	0	0
Räntor	0	0	0	0	0	0	0
S:a Införandekostnader	1	0	0	0	0	0	1
Handläggning	20	182	182	182	151	151	869
Övrigt	0	0	0	0	0	0	0
S:a Löpande kostnader	20	182	182	182	151	151	869

Total summa	21	182	182	182	151	151	870
Tillfälliga medel	1	0	0	0	0	0	1
Permanent medel	20	164	164	164	133	133	778
Total summa	21	164	164	164	133	133	779

1) Är i 2022 års prisnivå med full kostnadstäckning

I kostnaden ingår kostnader för upplärning av nya medarbetare. De tre första åren ingår också kostnader för att upprätthålla produktionen innan nya medarbetare uppnår en förväntad produktionsnivå.

Det finns också initiala administrativa kostnader. Redan 8 månader innan ändrade och nya författningar träder ikraft behöver enhetschefer rekryteras och det behöver sedan påbörjas rekrytering av nya medarbetare där en del beräknas finnas på plats redan 3 månader innan ändrade och nya författningar träder ikraft. Dessa kostnader motsvarar en ökad administrativ kostnad på ca 20 miljoner kr.

Det finns med anledning av behovet av förberedelser ett behov av medelstildelning redan innan ändrade och nya författningar träder ikraft.

På några års sikt kommer det också tillkomma kostnader för ökad administration på grund av att antalet löpande livräntor ökat, vilket medför ett utökat antal efterkontroller och förnyade utredningar samt återkrav.

Kostnaden för IT-utveckling med anledning av att systemet Arbetsskadelivränta ska kunna hantera två olika takbegränsningar uppskattas till 500 000 – 700 000 kr.

Införandekostnader med bland annat uppdatering av styrande och stödjande produkter uppskattas till 500 000 – 700 000 kr.

Försäkringskassan bedömer även att ett ökat antal utredningar/ansökningar kommer att leda till fler begäran om omprövning (113 kap. 7 §) och överklaganden till domstol.

18 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Försäkringskassan avstyrker att de föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2024.

Försäkringskassan behöver nyrekrytera 150 årsarbetare. Det bedöms inte vara genomförbart att hinna rekrytera och utbilda ett så stort antal personer på den tid som återstår till den 1 juli 2024, när lagändringarna väl har beslutats. Det är en mycket lång upplärningstid innan det kan förväntas att handläggaren har den kompetens som krävs för livränteärenden. Försäkringskassan bedömer att det behövs minst 18 månader mellan beslut om ändrade och nya författningar och införandet av dessa. Det krävs också tid för att hinna med den IT-utveckling som är nödvändig.

Erfarenhetsmässigt har lagändringar med ikraftträdande kort tid efter beslut medfört svårigheter att upprätthålla handläggningen då Försäkringskassan inte fått tillräcklig tid för att ställa om och säkerställa att det finns resurser. Nödvändiga lagändringar behöver vara beslutade och finansiering ska vara på plats innan myndigheten kan påbörja förberedelsearbetet. Om Försäkringskassan inte får rätt förutsättningar för det förberedelsearbete som krävs är det uteslutet att Försäkringskassan kan ta emot de nya uppgifterna.

18.1 Förslaget till ändringar i socialförsäkringsbalken

Det anges att om äldre eller nya bestämmelser ska tillämpas vid en prövning enligt 41 kap. 22 § bör följa av om Försäkringskassan fattar sitt beslut före eller efter ikraftträdandet.¹² Det finns inte någon särskild övergångsbestämmelse som reglerar prövningen enligt 41 kap. 22 §. Utifrån de föreslagna bestämmelserna bör dock punkten 3 bli aktuell att tillämpa, det vill säga att äldre bestämmelser ska tillämpas för ersättning för tid före ikraftträdandet.

Bestämmelsen i 41 kap. 22 § kan även tillämpas för att höja livräntan, under förutsättning att den försäkrade också ansöker om ytterligare livränta för en redan inträffad skada för vilken livränta utgår. Det blir därmed inte korrekt att vilken lydelse av bestämmelsen som ska tillämpas beror på när beslutet fattas om ansökan avser tid före 1 juli 2024. I ett sådant fall, då omprövningen gäller både tid före och efter ikraftträdandet, får både den tidigare och den nya lydelsen tillämpas även om beslutet fattas efter att den nya lydelsen trätt i kraft.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

I detta avsnitt redogör vi även för synpunkterna på författningskommentaren till respektive bestämmelse.

Genom de ändringar som föreslås i 39 kap. 4–7 §§ införs en ordning i vilken de flesta arbetsskador ska prövas, även om förslaget inte innebär några begränsningar för möjligheten att pröva en ansökan i den ordning som är lämpligast.¹³ Det bör därför övervägas om bestämmelserna bör placeras i den ordning det är tänkt att prövningen i regel ska ske.

Därutöver skulle författningsförslagen som avser fyraledsprövningen behöva ses över. Det finns hänvisningar till en eller flera av de andra bestämmelserna som reglerar denna prövning. Det bör övervägas om dessa hänvisningar kan tas bort.

Arbetsskadebegreppet

39 kap. 3 § SFB

Med arbetsskada avses en skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet.

Med arbetsskada avses även en skada till följd av olycksfall under färd till eller från arbetsstället, om färden föranleddes av och stod i nära samband med arbetet.

Synpunkter på författningskommentaren

Bestämmelsen har omformulerats bland annat genom att begreppet "skada vid färd" ändras till "skada under färd". Försäkringskassan utgår ifrån att det endast är en språklig ändring.¹⁴ Det framgår vidare av övervägandena att någon ändring i sak inte är avsedd genom flytten från 39 kap. 7 §. Det är dock en brist att den ändrade formuleringen inte beskrivs i författningskommentaren. Det bör även anges i författningskommentaren att flytten inte innebär någon ändring i sak.

Skadan som kan prövas

39 kap. 4 § SFB

Med skada avses en personskada som kan ge den försäkrade rätt till arbetsskadeersättning från denna balk.

¹² Se s. 1358.

¹³ Se s. 606.

¹⁴ HFD använde begreppet "skada under färd" i rättsfallet HFD 2018 ref. 73.

Med skada avses även en skada på en protes eller annan liknande anordning som användes för avsett ändamål när skadan inträffade och som kan ge den försäkrade rätt till arbetsskadeersättning från denna balk.

Det framgår av övervägandena att genom att klargöra vilken skada det är som ska prövas som arbetsskada och komplettera definitionen av skada i 39 kap. 4 § blir det tydligt att det är just den skada som kan ge den försäkrade rätt till ersättning som ska prövas som arbetsskada.¹⁵

Av den föreslagna bestämmelsens ordalydelse framgår dock inte att den reglerar vilken skada det är som kan prövas vid en arbetsskadeprövning. Det framstår snarare som att det görs ett tillägg till legaldefinitionen av begreppet skada, som innebär att definitionen görs beroende av om vissa förmånsspecifika förutsättningar i 40–41 kap. är uppfyllda. Det är svårt att överblicka vilka konsekvenser detta kan få och det har inte gjorts någon mer ingående analys av den frågan. Försäkringskassan anser att det nuvarande personskadebegreppet ska behållas och separeras från frågan om vilken skada som kan föranleda ersättning och som kan prövas.

I det föreslagna tillägget till definitionen av personsskadebegreppet finns inte heller något samband med den ersättning som den försäkrade ansöker om, eller som ska prövas enligt 42 kap. 13 §. För att kunna avgöra om det är fråga om en skada behöver Försäkringskassan alltså utreda om den försäkrade har rätt till någon av arbetsskadeersättningarna i 40–41 kap., oavsett vilken ersättning som är aktuell att pröva. Som framgår ovan anser Försäkringskassan att det nuvarande personskadebegreppet ska behållas och separeras från frågan om vilken skada som kan prövas. Försäkringskassan anser att man bör utgå från de krav som ställs för rätt till den ersättning som prövningen gäller när det avgörs vilken skada som kan/ska prövas, om ett tillägg till definitionen av personskadebegreppet ändå införs.

Därutöver anser Försäkringskassan att det är tveksamt om tillägget till definitionen av personsskadebegreppet behövs. Bestämmelsen i 42 kap. 12 § innebär att Försäkringskassan endast behöver pröva en sådan skada om det behövs för att bestämma arbetsskadeersättning. Om ett sådant tillägg ändå bedöms behövas bör det övervägas om bestämmelsen i 42 kap. 12 § istället bör omformuleras för att täcka även denna situation. Om det för att tydliggöra fyraledsprövningen behöver framgå i 39 kap. vilken skada som kan/ska prövas bör detta finnas i ett eget stycke eller i en egen paragraf. I så fall bör behovet av 42 kap. 12 § ses över.

Synpunkter på författningskommentaren

Rubriken till bestämmelsen har lydelsen Skadan som *kan* prövas. I författningskommentaren anges att paragrafen reglerar vilken skada som *ska* prövas.¹⁶ Det bör klargöras vad som gäller.

Exponering i arbetet

39 kap. 5 § SFB

Det är den exponering som den försäkrade sannolikt varit utsatt för i arbetet, eller vid olycksfall under färd till och från arbetet, som ska ligga till grund för bedömningen av skadlig inverkan enligt 6 § och den individuella sambandsbedömningen enligt 7 §.

¹⁵ Se s. 606.

¹⁶ Se s. 1362.

Försäkringskassan anser att samma begrepp som används i 39 kap. 3 § vad gäller färdolycksfall bör användas även i den här bestämmelsen. Det innebär att ordet "och" ska ersättas med "eller" i den första bisatsen.

Det framgår både av övervägandena och författningskommentaren att även bedömningen av om exponeringen omfattas av arbetsskadeförsäkringen ska göras enligt den här bestämmelsen.¹⁷ Bestämmelsen behöver i så fall ändras så att detta framgår. Den grundläggande förutsättningen för att en skada ska anses som arbetsskada är att den är arbetsrelaterad. Det ska alltså vara fråga om skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan *i arbetet*. Den sambandsbedömningen kommer till uttryck i 39 kap. 3 §. Om det är tänkt att den bedömningen ska göras enligt 39 kap. 5 § istället så behöver det göras ändringar även i 39 kap. 3 §. Det kan även övervägas om bestämmelsen i 39 kap. 3 § kan utgå om den prövningen istället ska göras enligt 39 kap. 5 §. Det bör klargöras hur dessa bestämmelser förhåller sig till varandra.

Skadlig inverkan

39 kap. 6 § SFB

Med skadlig inverkan avses exponering enligt 5 § som sannolikt kan orsaka eller försämra en sådan skada som den försäkrade har enligt 4 §.

Bestämmelsen kommer att reglera ett kunskapskrav för den skadliga inverkan. Det framgår av författningskommentaren att det krävs kunskap om att faktorn är skadlig för att beviskravet sannolikt ska anses vara uppfyllt.¹⁸ Sådan kunskap finns om det finns vetenskapliga studier som inte är omstridda eller allmänt ifrågasatta och som visar att exponeringen kunnat orsaka eller försämra skadan. Har sambandet inte studerats i tillräcklig utsträckning är det tillräckligt att det finns en väl utbredd uppfattning bland professioner med relevanta specialistkunskaper. Försäkringskassan uppfattar att förslaget innebär att en bevisregel kommer att införas i förarbetena. Denna bevisregel bör uttryckas i lagtexten.

40 kap. 1 § SFB

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser i 2 och 3 §§.

Vidare finns bestämmelser om

- arbetsskadesjukpenning i 4–8 §§,*
- sjukpenning och rehabiliteringspenning i 9 §*
- återinsjuknande i 10 §, och sjukvårdsersättning i 11 och 12 §§.*

Det framgår av förarbetena till SFB att arbetsskadesjukpenning infördes som term för sådan sjukpenning som lämnas med stöd av bestämmelserna i balkens avdelning V, Förmåner vid arbetsskada m.m.¹⁹ Försäkringskassan menar därför att sådan sjukpenning som utgår med stöd av bestämmelserna i 40 kap. 3 och 9 §§ är arbetsskadesjukpenning. Lagtexten bör därför inte ändras på det sätt som föreslås.

Genom ändringen i 40 kap. 9 § regleras även rehabiliteringspenning i den bestämmelsen. För att följa samma systematik som anges ovan bör sådan rehabiliteringspenning som lämnas med stöd av avdelning V benämnas arbetsskade-rehabiliteringspenning. Detta bör framgå av lagtexten. Med anledning av detta bör även rubrikerna ses över.

¹⁷ Se s. 613 och 1365 f.

¹⁸ Se s. 1367.

¹⁹ Se prop. 2008/09:200 s. 460.

40 kap. 3 § SFB

Om någon som avses i 2 § inte har ett gällande försäkringsskydd enligt 4–6 kap. för förmånerna i 5 kap. 9 § 7 eller 6 kap. 6 § 3 eller 4, har han eller hon vid arbetsskada rätt till motsvarande förmåner från arbetsskadeförsäkringen.

Motsvarande gäller den som inte uppfyller kraven för sjukpenninggrundande inkomst enligt 25 kap. men som uppfyller kraven för att få ett livränteunderlag enligt 41 kap. 11 samt 13, 15 och 16 §§ samt den som på grund av att han eller hon inte är bosatt i Sverige inte har rätt till vårdförmåner eller ersättning för kostnader i samband med vård.

Försäkringskassan anser att bestämmelsen är svårläst. Den första delen av andra stycket avser att reglera de förmåner som anges i första stycket. Detta framgår dock inte tydligt av lagtexten. Försäkringskassan anser att det vore tydligare om bestämmelsen formulerades så att det framgår att en arbetsskadad har rätt till de angivna förmånerna från arbetsskadeförsäkringen och att detta gäller om någon som avses i 2 § inte har ett gällande försäkringsskydd enligt 4–6 kap. för dessa förmåner eller för den som inte uppfyller kraven för sjukpenninggrundande inkomst enligt 25 kap. men som uppfyller kraven för att få ett livränteunderlag enligt 41 kap. 11 samt 13, 15 och 16 §§. Den sista delen av det andra stycket, om vårdförmåner och ersättning för kostnader i samband med vård, bör istället placeras i ett eget stycke.

Försäkringskassan noterar att det kan vara lämpligt att se över hänvisningen till 5 kap. 9 § 7, där bland annat rehabiliteringspenning i särskilda fall finns med, eftersom man eventuellt kan bortse från denna förmån, då det inte finns någon hänvisning till 5 kap. 9 § 6 om sjukpenning i särskilda fall.²⁰

41 kap. 2 § SFB

Livränta lämnas till en försäkrad som till följd av arbetsskada har fått sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete nedsatt med minst en femtondel.

Detta gäller endast om

- skadan kvarstår sedan 180 dagar har passerat från skadetidpunkten enligt 39 kap. 8 §, och*
- nedsättningen av förmågan att skaffa inkomst genom arbete kan antas bestå under minst 180 dagar.*

Det framgår av andra stycket 1 att skadan måste kvarstå när 180 dagar har passerat från skadetidpunkten. Kriteriet att skadan måste *kvarstå* innebär att Försäkringskassan behöver göra en prövning av om den skada som lett till att förmågan att skaffa sig inkomst fortfarande kvarstår. Som Försäkringskassan uppfattar syftet med den här bestämmelsen är det dock inte en sådan prövning som utredningen menar ska göras. Det framstår snarare som att punkten avser att reglera att ersättning inte kan börja lämnas förrän tidigast när 180 dagar har passerat sedan skadetidpunkten.²¹ Som lagtexten i förslaget är formulerad utesluter den dock inte att ersättning kan lämnas även för de första 180 dagarna efter skadetidpunkten, eftersom livränta även kan lämnas för retroaktiv tid. Lagtexten bör därför omformuleras.

Utredningen menar vidare att livräntan kommer att beviljas för hela den månaden då de 180 dagarna passerat.²² Utredningen hänvisar till Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1977:13) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd, där det av 2 § framgår att egenlivränta betalas ut från och med den månad då rätten till förmånen inträdde. Utifrån hur lagtexten är formulerad i förslaget är det dock inte självklart att

²⁰ Jämför Jansson, Henrik m.fl., Socialförsäkringsbalken - En kommentar, 2023-11-03, Juno, version 20, kommentaren till 40 kap. 3 §.

²¹ Se s. 1374 f.

²² Se s. 233.

Försäkringskassan kan ha kvar en föreskrift med den lydelsen. Detta bör istället regleras i lagtexten.

Sammanfattningsvis anser Försäkringskassan att andra stycket 1 behöver ha en annan lagteknisk utformning för att uppnå det syfte som beskrivs i författningskommentaren och övervägandena, samt för att undvika problem i tillämpningen. Försäkringskassan anser att det vore bättre om lagtexten angav vilken månad rätten till ersättning uppstår. Det bör alltså framgå att livränta tidigast kan lämnas från och med den månad då 180 dagar har passerat från skadetidpunkten enligt 39 kap. 8 §. Försäkringskassan anser att det även bör införas en bestämmelse som reglerar från och med vilken månad en ändring till följd av omprövning ska gälla.²³

Synpunkter på författningskommentaren

Det framgår av författningskommentaren att utredningen menar att livränta kan lämnas för en kortare tid, så länge den försäkrade gör minst en femtondels inkomstförlust.²⁴ Enligt utredningen kan livräntan tidsbegränsas till kortare tid än 180 dagar om det finns skäl att tro att den försäkrades inkomstförmåga kan förbättras så att storleken på livräntan påverkas.

Försäkringskassan anser att det är tveksamt om detta är möjligt (jämför HFD 2011 ref. 27). Utredningen hänvisar till 41 kap. 7 §. Den bestämmelsen säger dock endast att livränta kan lämnas för viss tid eller tills vidare. Det bör krävas en rättslig grund för att inte bevilja ersättning för hela den period som förutsättningarna är uppfyllda för, det vill säga under den period som inkomstförlusten är minst en femtondel och där ned-sättningen kan antas bestå under minst 180 dagar. En sådan rättslig grund kan exempelvis vara när personen närmar sig den ålder när livränta inte längre kan lämnas.

Det som sägs i författningskommentaren i dessa delar torde dock inte påverkas av lagändringen som föreslås. Om en utökning av Försäkringskassans möjligheter att bevilja ersättning för kortare tid är önskvärd när det gäller möjligheterna att bevilja för kortare tid än 180 dagar bör detta komma till uttryck i lagtexten. Att regelmässigt bevilja flera korta perioder kan dock leda till mer administration.

Det framgår vidare av författningskommentaren och övervägandena att utredningens uppfattning är att en planerad eller ofullständig utbildning inte kan ingå i en bedömning av befintlig förvärvsförmåga.²⁵ Detta framgår dock inte tydligt av lagtexten. Om avsikten är att en särreglering för utbildning ska införas, det vill säga att planerad eller ofullständig utbildning inte ska ingå i bedömningen av prognosen av den framtida förvärvsförmågan, bör detta tydliggöras i lagtexten.

I författningskommentaren anges att i andra stycket, som är ändrat, regleras de specifika krav som ställs upp på att den försäkrades inkomstförlust ska ha viss varaktighet för att livränta ska kunna beviljas.²⁶ Detta är dock inte en fullständig beskrivning av andra stycket. Andra stycket 1 reglerar kravet på att en viss tid från skadetidpunkten ska ha passerats. Den punkten reglerar alltså inte kraven på att den försäkrades inkomstförlust ska ha viss varaktighet för att livränta ska kunna beviljas. Av andra stycket 2 framgår dock kravet på varaktighet av inkomstförlusten.

²³ Ett exempel på en sådan bestämmelse finns i 36 kap. 28 § SFB gällande sjukersättning och aktivitetsersättning.

²⁴ Se s. 1375.

²⁵ Se s. 361 och s. 1375 f.

²⁶ Se s. 1374.

41 kap. 9 § SFB

När förvärvsförmågan enligt 8 § bedöms ska det beaktas om den försäkrade har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom

1. sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, eller
2. annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.

Det ska vid denna bedömning beaktas vad som rimligen kan begäras med hänsyn till den försäkrades arbetsskada, utbildning och tidigare verksamhet samt ålder, bosättningsförhållanden och andra sådana omständigheter. Förvärvsförmågan ska bestämmas utan hänsyn till det allmänna läget på arbetsmarknaden.

I bestämmelsens andra stycke anges att förvärvsförmågan ska bestämmas utan hänsyn till det allmänna läget på arbetsmarknaden. Bedömningen ska alltid göras, oavsett om försörjningsförmågan bedöms enligt första stycket 1 eller 2. Det framgår dock av övervägandena att utredningen anser att ett normalt arbetsmarknadsläge innebär att den försäkrades förmåga att skaffa inkomst bör bedömas i relation till de arbeten som finns på en normal arbetsmarknad, och att det då inte ska vägas in udda och sällan förekommande arbeten, liksom arbeten som kräver någon form av åtgärd eller beslut för att vara tillgängliga.²⁷

Om arbetet är lämpligt och tillgängligt för den försäkrade kan det dock bli aktuellt att beakta bland annat udda och sällan förekommande arbeten, eller arbeten som kräver någon form av åtgärd eller beslut för att vara tillgängliga, enligt första stycket 2. Det vore därför lämpligt att förtydliga att förvärvsförmågan ska bedömas utan hänsyn till det allmänna läget på arbetsmarknaden när förvärvsförmågan bedöms enligt första stycket 1. Se även synpunkt till 41 kap. 10 § gällande att det andra stycket i 9 § inte kan tillämpas för de äldre försäkrade som omfattas av 10 §.

Synpunkter på författningskommentaren

I författningskommentaren till 41 kap. 10 § finns en beskrivning av innebörden av begreppet annat lämpligt arbete som är tillgängligt.²⁸ En sådan beskrivning bör även finnas i författningskommentaren till 9 §. Alternativt bör det i författningskommentaren till 9 § finnas en hänvisning till författningskommentaren till 10 § i dessa delar.

Enligt bestämmelsens första stycke 2 ska bedömningen göras mot ett annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. Om den försäkrade redan har ett arbete är detta alltså tillgängligt för den försäkrade. Försäkringskassan utgår därmed från att inkomsten efter skadan som utgångspunkt även fortsättningsvis ska beräknas utifrån det arbetet.

Den nya föreslagna bestämmelsen bör enligt Försäkringskassans mening alltså inte innebära att en prövning av om den försäkrades faktiska arbete är lämpligt ska göras annat än i undantagsfall. Om den föreslagna bestämmelsen ska förstås på det sättet att en prövning av det faktiska arbetets lämplighet ska göras kommer det att leda till att inkomsten efter skadan kan bli en annan än den faktiska inkomst som den försäkrade har. Det kommer även att leda till ökad administration om en sådan prövning ska göras i samtliga ärenden där den försäkrade har ett arbete. Det kan dessutom ifrågasättas om en sådan prövning är förenlig med inkomstbortfallsprincipen.²⁹ Det bör klargöras vad som gäller.

²⁷ Se s. 357.

²⁸ Se s. 1379 f.

²⁹ Jämför prop. 1975/76:197 s. 73.

Äldre försäkrade**41 kap. 10 § SFB**

För en försäkrad som har uppnått den ålder då det återstår som mest fem år till den tidpunkt då livränta som längst kan lämnas enligt 5 § och som har erfarenhet av sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden ska Försäkringskassan, när det bedöms hur nedsatt förmågan att skaffa inkomst är, beakta den försäkrades förmåga att försörja sig själv genom

- 1. sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden och som den försäkrade har erfarenhet av, eller*
- 2. annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.*

Med förvärvsarbeten som den försäkrade har erfarenhet av avses arbeten som den försäkrade har haft under en tidsperiod på femton år före den månad för vilken han eller hon ansöker om livränta, eller före en omprövning av rätten till livränta enligt 41 kap. 22 §. Om rätten till ersättning begränsas av 42 kap. 6 § ska tidsperioden i stället vara femton år före den månad då ersättningen kan betalas ut för första gången.

I författningskommentaren anges att det som sägs i bestämmelsen är det som *främst* ska beaktas.³⁰ Till skillnad från hur nuvarande bestämmelse för äldre försäkrade är utformad framgår dock inte av den föreslagna lydelsen i 10 § att det som sägs där endast är det som främst ska gälla, och att det som sägs i 9 § också till vissa delar ska tillämpas. När det gäller äldre försäkrade framstår det, utifrån systematiken i kapitlet och bestämmelsernas utformning, som att 10 § ska tillämpas istället för 9 §.

Detta innebär alltså att det som anges i 9 § andra stycket *inte* ska beaktas för äldre försäkrade. Bedömningen riskerar därmed att bli snävare för äldre. Utifrån vad som anges i övervägandena verkar dock syftet vara att de kriterier som framgår av 9 § andra stycket ska beaktas även för äldre försäkrade.³¹ Lagtexten bör utformas på ett sätt som tydliggör detta.

Enligt bestämmelsen ska femtonårsperioden utgå ifrån den månad då ersättningen kan betalas ut för första gången om rätten till ersättning begränsas av 42 kap. 6 §. Försäkringskassan anser att den föreslagna lydelsen inte är tillräckligt tydlig. Den föreslagna lagtexten kan läsas på två sätt: antingen är det den månad då den faktiska utbetalningen sker första gången, eller den månad för vilken ersättningen tidigast kan lämnas med hänsyn till bestämmelsen i 42 kap. 6 §, det vill säga den första månad för vilken ersättning utges. Det får anses framgå av författningskommentaren att det är det senare som avses.³² Detta bör framgå tydligare av lagtexten.

Att femtonårsperioden enligt den föreslagna lydelsen utgår ifrån månaden då ersättningen kan betalas ut för *första gången* innebär att tidsperioden kan hamna många år tillbaka i tiden om den försäkrade tidigare har beviljats livränta vid något tillfälle för länge sedan. Det framstår inte som att detta varit avsikten med bestämmelsen. Lagtexten bör även ändras i detta avseende.

Att femtonårsperioden, för en försäkrad som ansöker om livränta, utgår ifrån den försäkrades yrkande innebär att den försäkrade kan styra vilken period hen vill ska ingå i prövningen. Om den försäkrade exempelvis vill att de arbeten hen haft under åren 2005 – 2020, men inte ett arbete hen haft under åren 2021 – 2022, ska ingå i prövningen kan hen yrka livränta från år 2020. I bestämmelsen föreslås en bakre gräns utifrån preskriptionsregeln i 42 kap. 6 §, men i övrigt innebär lagtexten inte någon begränsning i detta avseende. Vilka femton år som ingår i prövningen har alltså ingen koppling till om det är möjligt för den försäkrade att få livränta från en viss tidpunkt eller inte, utan är

³⁰ Se s. 1378.

³¹ Se s. 364 och 381.

³² Se s. 1379. Se även s. 379 f.

endast kopplad till den försäkrades yrkande. Om detta inte är en önskvärd konsekvens bör det tydliggöras.

Det framgår inte hur femtonårsperioden ska beräknas i ärenden där Försäkringskassan prövar rätt till ersättning på eget initiativ (se förslag till 42 kap. 13 §). Detta behöver framgå av lagtexten.

Vidare är det oklart hur femtonårsperioden ska fastställas vid en omprövning som resulterar i att den försäkrade har rätt till en högre livränta, eftersom det i sådana fall krävs en ansökan.

Bestämmelsen innebär att försäkrade som bara har arbetat i förvärvsarbeten som *inte* är normalt förekommande på arbetsmarknaden inte kommer att omfattas av äldrereglerna. Som exempel omfattas en försäkrad som under femtonårsperioden arbetat som städare i ett normalt förekommande arbete. En försäkrad som arbetat som städare i ett skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare omfattas däremot inte. Om detta inte är en önskad konsekvens bör det tydliggöras. Detta blir en skillnad mot idag då även den som tidigare bara har haft skyddade arbeten kan omfattas av de nuvarande äldrereglerna.

Livränteunderlag när det finns särskilda skäl

41 kap. 13 § SFB

Om det finns särskilda skäl får någon annan inkomst av förvärvsarbete än den som anges i 11 § eller 12 § användas som grund för livränteunderlaget.

Synpunkter på författningskommentaren

I den tidigare bestämmelsen anges att en annan *högre* inkomst får användas som livränteunderlag. I den föreslagna lydelsen framgår endast att någon annan inkomst får användas. Ändringen innebär alltså att det finns utrymme att använda en lägre inkomst. Det är en brist att denna ändring inte beskrivs i författningskommentaren.

Bestämmelsen ändras även på så sätt att det anges annan inkomst av förvärvsarbete än den som anges i 11 § eller 12 § får användas. Idag anger bestämmelsen "den som anges i 11 och 12 §§" I utredningens förslag har alltså *och* ändrats till *eller*. Det är en brist att denna ändring inte beskrivs i författningskommentaren.

41 kap. 22 § SFB

Rätten till livränta ska omprövas om det har skett någon ändring av betydelse i de förhållanden som var avgörande för beslutet, eller om den försäkrades möjlighet att skaffa sig inkomst genom arbete väsentligen har förbättrats. Livränta för förfluten tid får dock inte ändras till den försäkrades nackdel. I 108 kap. finns bestämmelser om återkrav i vissa fall.

Rätten till livränta ska också omprövas för en försäkrad som efter att livränta har beviljats har uppnått den ålder som anges i 10 §.

Rätten till livränta ska också omprövas för en försäkrad som efter att livränta har beviljats kan delta i behandling eller rehabilitering enligt 4 §.

I första stycket anges att livränta för förfluten tid inte får ändras till den försäkrades nackdel. Det är oklart om detta även gäller för andra och tredje styckena. Om avsikten är att livräntan inte ska få ändras till nackdel för den försäkrade för förfluten tid bör lagtexten utformas så att detta framgår.

I bestämmelsens andra stycke anges att rätten till livränta också ska omprövas för en försäkrad som efter att livränta har beviljats har uppnått den ålder som anges i 10 §. I 10 § finns två kriterier för att den försäkrade ska omfattas av äldrereglerna: dels att den försäkrade har uppnått en viss ålder (ålderskriteriet), dels att den försäkrade har erfarenhet av normalt förekommande arbeten de senaste 15 åren (erfarenhetskriteriet).

Syftet med omprövningsbestämmelsen verkar huvudsakligen vara att den som beviljats livränta innan hen ingår i gruppen äldre ska kunna få sin livränta omprövad enligt de mer fördelaktiga äldrereglerna. Detta utifrån ett likabehandlingsperspektiv eftersom en försäkrad som beviljats livränta innan äldrereglerna var tillämpliga för hen annars kan hamna i ett sämre läge än en försäkrad som väntar med sin ansökan till dess att äldrereglerna blivit tillämpliga. Eftersom de föreslagna äldrereglerna inte gäller alla försäkrade som har uppnått ålderskriteriet, till skillnad från dagens äldreregler, bör det övervägas om även erfarenhetskriteriet ska vara uppfyllt för att omprövning ska ske.

I bestämmelsens tredje stycke anges att rätten till livränta också ska omprövas för en försäkrad som efter att livränta har beviljats kan delta i behandling eller rehabilitering enligt 4 §. Det framgår av övervägandena att rätten till livräntan ska kunna omprövas om det finns möjlighet att begränsa den framtida inkomstförlusten.³³ Lagtexten bör kompletteras om omprövning ska begränsas till denna situation.

Synpunkter på författningskommentaren

I bestämmelsens tredje stycke anges att rätten till livränta också ska omprövas för en försäkrad som efter att livränta har beviljats kan delta i behandling eller rehabilitering enligt 4 §. Enligt kravet i lagtexten är det alltså tillräckligt att den försäkrade *kan* delta i behandling eller rehabilitering. Vad som krävs för att den försäkrade ska anses kunna delta i sådana åtgärder har inte preciserats i vare sig författningskommentaren eller i övervägandena. Det bör förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

42 kap. 13 § SFB

Försäkringskassan ska, senast dag 550 i sjukperioden för en försäkrad som är beviljad sjukpenning, eller senast i samband med ett beslut om att bevilja en försäkrad sjukersättning, klarlägga om den försäkrade anser att nedsättningen av arbetsförmågan beror på en arbetsskada. I sådant fall ska Försäkringskassan senast dag 551 i sjukperioden ha påbörjat en prövning av om den försäkrade har rätt till livränta. För en försäkrad som beviljats sjukersättning ska en sådan prövning i stället senast påbörjas dagen för sjukersättningsbeslutet.

Försäkringskassan anser att bestämmelsen är svårläst. Som Försäkringskassan uppfattar syftet med bestämmelsen gäller skyldigheten att klarlägga den försäkrades inställning endast i de ärenden där den försäkrade är beviljad sjukpenning och där sjukperioden når dag 550, även om själva klarläggandet kan ske tidigare än dag 550.³⁴ Detta framgår dock inte av bestämmelsen. Lagtexten bör utformas så att det tydligt framgår när skyldigheten egentligen uppstår (se även synpunkt nedan angående begreppet "när dag 550" i övergångsbestämmelserna).

Det framgår av lagtexten att skyldigheten att klarlägga den försäkrades inställning gäller i samtliga ärenden. Det innebär att ett sådant klarläggande ska göras även exempelvis för en försäkrad som har en mycket allvarlig sjukdom som alls inte kan kopplas till arbete. Det kan även finnas ärenden där den försäkrades inställning inte är möjlig att klarlägga. Det bör därför finnas utrymme att inte klarlägga den försäkrades inställning om det framstår som uppenbart obehövt eller olämpligt. Ett sådant utrymme bör framgå av lagtexten.

Synpunkter på författningskommentaren

I författningskommentaren anges bland annat följande. "För en försäkrad som är beviljad sjukersättning ska kravet på varaktighet anses uppfyllt."³⁵ Det bör dock förtydligas att detta inte alltid är fallet. Om den diagnos som anses vara arbetsskada inte är

³³ Se s. 388.

³⁴ Jämför s. 243 och s. 245 f.

³⁵ Se s. 1386.

densamma som den eller de diagnoser som ligger till grund för bedömningen att arbetsförmågan är stadigvarande nedsatt behöver inte varaktighetskriteriet för livränta vara uppfyllt, eftersom det då inte nödvändigtvis är arbetsskadan som ligger till grund för den inkomstförlust som sjukersättningen innebär.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.*
- 2. I 39 kap. ska äldre bestämmelser tillämpas för skador som har uppkommit före ikraftträdandet.*
- 3. Äldre bestämmelser ska gälla i fråga om ersättning enligt socialförsäkringsbalken som avser tid före ikraftträdandet.*
- 4. Äldre bestämmelser om högsta livränteunderlag i 41 kap. 18 § och motsvarande för efterlevandelivränta i 88 kap. 16 § ska, oaktat vad som anges i 3, tillämpas för livräntor som första gången beviljats före ikraftträdandet.*
- 5. Bestämmelsen i 42 kap. 13 § ska tillämpas endast för en försäkrad som efter ikraftträdandet är beviljad sjukpenning och når dag 550 i en sjukperiod, eller som efter ikraftträdandet beviljas sjukersättning.*

Övergångsbestämmelsen i punkten 2 är otydligt formulerad. Det är oklart om det som avses är ärenden där skadetidpunkten är före ikraftträdandet, eller något annat.

I 41 kap. 21 § andra stycket finns ett tak för vad livräntan kan uppgå till sedan den omräknats vid den årliga indexeringen. Det bör klargöras om det tidigare taket på 7,5 prisbasbelopp fortsatt ska gälla även vid den årliga omräkningen för livräntor som för första gången beviljats före ikraftträdandet. Övergångsbestämmelsen i punkten 4 behöver därför kompletteras.

Som Försäkringskassan förstår punkt 5 innebär den att 42 kap. 13 § endast ska tillämpas för personer som har beviljats sjukpenning efter ikraftträdandet, om dessa når dag 550 i en sjukperiod. Som framgår av synpunkterna på bestämmelsen i 42 kap. 13 § ovan är den otydligt formulerad vad gäller när klarläggandet behöver ske för försäkrade som har beviljats sjukpenning. Kravet på att den försäkrade "når dag 550 i en sjukperiod" saknas, eller framgår i vart fall inte tydligt av, bestämmelsen i 42 kap. 13 §. Det är oklart vad som gäller eftersom lagtexten och övergångsbestämmelsen inte överensstämmer.

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.



Beslut i detta ärende har fattats av överdirektör Maria Rydbeck i närvaro av rättschef Marie Axelsson, avdelningschef Leif Höök och rättsliga experterna Malin Persson och Ulrica Svedell, de två senare som föredragande.

Maria Rydbeck

Malin Persson

Ulrica Svedell