

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Ett utökat arbetsskadeskydd vid smitta av samhällsfarlig sjukdom

(Socialdepartementets diarienummer S2022/00193)

Sammanfattning

Försäkringskassan instämmer i regeringens förslag att utöka arbetsskadeskyddet vid smitta av samhällsfarlig sjukdom men bedömer att förslaget behöver kompletteras för att fylla sitt syfte. En person som redan har fått sin ansökan om ersättning från arbetsskadesförsäkringen prövad kan inte få en ny ansökan avseende samma sakfråga prövad. Med samma sakfråga avses samma sjukdom, samma smittoexponering, samma ersättning (t.ex. livränta) och samma tid. Om det är regeringens avsikt att även de som har fått avslag enligt nuvarande regelverk ska kunna få samma sakfråga prövad igen enligt det nya föreslagna regelverket behöver detta regleras. En annan konsekvens av den föreslagna lydelsen är att en försäkrad inte kan beviljas ersättning om covid-19 vid provningstillfället inte längre klassificeras som en samhällsfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen. Detta gäller även om skadan/sjukdomen uppkommit under sådan tid när sjukdomen klassificerades som samhällsfarlig. Om en sådan arbetsskada ska kunna ersättas retroaktivt (preskriptionstiden är sex år) behöver bestämmelsen kompletteras.

Därutöver anser Försäkringskassan att promemorians konsekvensanalys är knapphändig och att det därför inte är möjligt att fullt ut överblicka de ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenserna för Försäkringskassan.

3 Överväganden och förslag

Arbetsskadeskyddet vid allmän spridning av en samhällsfarlig sjukdom

Försäkringskassan möjlighet att pröva samma sakfråga på nytt

Av promemorian framgår att den föreslagna bestämmelsen i 5 § 3 förordningen (1977:284) om arbetsskadesförsäkring och statligt personskadeskydd ska träda i kraft den 31 mars 2022, och att ändringen bör tillämpas även på skador som har inträffat före ikraftträdandet. Vidare anges att den som har fått avslag enligt nuvarande regelverk kan ansöka på nytt.

Försäkringskassan har inga synpunkter på tidpunkten för ikraftträdandet eller att bestämmelsen kommer att tillämpas på skador som har inträffat före ikraftträdandet.

Försäkringskassan delar uppfattningen att en försäkrad som fått avslag enligt nuvarande regelverk kan ansöka på nytt.

Försäkringskassan vill dock framhålla att myndigheten inte har möjlighet att göra en ny prövning av samma sakfråga som tidigare har prövats. I socialförsäkringsbalken (SFB) finns det särskilda regler som begränsar möjligheten till prövning av en ny ansökan för samma sakfråga. Av 113 kap. 7 § SFB och Högsta förvaltningsdomstolens praxis följer ett uttryckligt hinder mot att pröva en fråga om ersättning som avser samma tidsperiod som tidigare har prövats genom ett lagakraftvunnet avgörande av Försäkringskassan

eller av domstol (se RÅ 2002 ref. 61, RÅ 2004 ref. 69, HFD 2013 ref. 68 och HFD 2016 ref. 83).

Det som då återstår, för att den sakfråga som rättskraftigt har avgjorts genom ett beslut av Försäkringskassan ska kunna prövas, är att det finns förutsättningar för att ändra det tidigare beslutet enligt 113 kap. 3 § SFB eller 37 § förvaltningslagen (2017:900). En sådan ändring är dock inte möjlig om beslutet har överklagats till domstol, jfr 113 kap. 3 § första stycket SFB och 39 § FL. Därtill är en prövning med stöd av 113 kap. 3 § SFB en begränsad prövning som tar sikte på ursprungliga felaktigheter i beslutet. Ny lagstiftning kan inte ligga till grund för en sådan ändring. Det är därutöver oklart om 37 § FL kan eller får användas i en sådan situation. Bestämmelsen kan i vart fall inte användas för att ändra beslut som redan varit föremål för prövning av domstol. Dessa beslut kan bara ändras genom de extraordinära rättsmedlen.

Om en försäkrad som har fått avslag enligt nuvarande regelverk ska kunna få rätt till ersättning även för den period som redan har prövats så behöver det övervägas om en övergångsbestämmelse kan införas som gör det möjligt att samma sakfråga kan prövas igen. En sådan bestämmelse bör dock begränsas till de försäkrade som fått avslag på sin ansökan på grund av att den nuvarande förordningsbestämmelsen inte omfattar den situation i vilken den försäkrade ådragit sig den samhällsfarliga sjukdomen. Om en sådan begränsning inte görs så kommer alla som har fått avslag på sin ansökan om arbetsskadeersättning att kunna få en ny prövning, oavsett avslagsgrund.

Risken att inte få ersättning för sin skada

Därutöver, vad gäller att den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas på skada som har inträffat före ikraftträdandet, är det endast sådana sjukdomar som klassificeras som samhällsfarliga för vilka arbetsskadeskyddet kommer att gälla. Folkhälsomyndigheten har den 2 februari hemställt till regeringen om att sjukdomen covid-19 inte längre ska vara en samhällsfarlig sjukdom. Om covid-19 vid prövningstillfället inte längre är en samhällsfarlig sjukdom kan den försäkrade inte få ersättning från arbetsskade-försäkringen även om hen har smittats och blivit sjuk under en period då covid-19 var en samhällsfarlig sjukdom eller innan den tidpunkten. Om detta inte är en avsedd konsekvens behöver bestämmelsen kompletteras.

Ytterligare en konsekvens av den föreslagna lydelsen är att den som är försäkrad för arbete i Sverige (jfr 6 kap. 3–5 §§ SFB) och som ådrar sig sjukdom vid arbete utomlands inte omfattas av arbetsskadeskyddet även om sjukdomen i det landet anses som samhällsfarlig. Arbetsskadeskyddet är avhängigt hur den epidemiologiska situationen ser ut i Sverige.

Möjlighet att retroaktivt få ersättning för samhällsfarliga sjukdomar

Försäkringskassan noterar att förslaget innebär att även smittkoppor, svår akut respiratorisk sjukdom (SARS) och ebola kommer att omfattas av arbetsskadeskyddet med retroaktiv verkan. Även om dessa sjukdomar inte finns i Sverige enligt Folkhälsomyndigheten så kan den som är försäkrad för arbete i Sverige och har ådragit sig smittan vid arbete utomlands beviljas ersättning, jfr 6 kap. 3–5 §§ SFB. Med den övergångsbestämmelse som regeringen föreslår kan dessa försäkrade få ersättning från arbetsskade-försäkringen för en sjukdom som visat sig för flera år sedan. Det är oklart hur många fall detta kan röra sig om, om några.

4 Konsekvenser

Försäkringskassan anser att promemorians konsekvensanalys är knapphändig och att det därför inte är möjligt att fullt ut överblicka konsekvenserna av förslagen, inklusive de ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenserna för Försäkringskassan. Försäkringskassan noterar vidare att förslagen kan antas innebära ytterligare

domstolsprocesser. Denna fråga och de konsekvenser det får för de allmänna förvaltningsdomstolarna berörs inte i promemorian.

Konsekvenser för individen

Förslaget innebär att en större grupp än tidigare har möjlighet att beviljas ersättning från arbetsskadeförsäkringen om de har smittats av bl.a. covid-19 i sitt arbete. Den enskilde kan dock få svårt att visa att förutsättningarna för rätt till ersättning är uppfyllda. För de yrkesgrupper som nu kan bli aktuella för arbetsskadeersättning kommer det troligtvis inte att finnas samma underlag och dokumentation kring smittan på arbetet som det finns för de yrkesgrupper som i dagsläget omfattas av skyddet. En annan omständighet som kan försvåra för enskilda att få rätt till ersättning är att tillgången till test för covid-19 varierat och att rekommendationerna för vilka som ska testas skiftat under pandemin. Om det dessutom finns konkurrerande faktorer i form av exponering för smitta utanför arbetet kan det leda till att det inte bedöms föreligga övervägande skäl som talar för att besvären har uppkommit på grund av skadlig inverkan i arbetet. Därutöver, om det gäller livränta, kan det för den enskilde vara svårt att visa att inkomstförlusten kommer att bestå under minst ett år framåt i tiden mot bakgrund av den osäkerhet som finns kring kunskapsläget om följderna av covid-19.

Försäkringskassan bedömer att det finns en risk för diskrepans mellan allmänhetens förväntningar på att få ersättning för sin skada och utfallet av reformen som nu föreslås.

Konsekvenser för Försäkringskassan

Försäkringskassan instämmer i bedömningen att administrationen av arbetsskadeförsäkringen kommer att öka till följd av ökat inflöde av ärenden och att förslagen innebär en del införandekostnader för myndigheten. Försäkringskassan vill dock framhålla att det utifrån promemorian inte är möjligt att göra några säkra uppskattningar av hur stort inflödet kommer att bli och därmed vilka konsekvenser det kommer att få på myndighetens förvaltningskostnader.

Det är rimligt att tro att den som fått sin rätt till arbetsskadeersättning prövad enligt de nuvarande reglerna och som fått avslag på sin ansökan, som inte tillhörande de yrkesgrupper som omfattas av nuvarande regelverk, kommer att ansöka om ersättning på nytt. Det är också rimligt att tro att den som inte omfattas av det nuvarande regelverket och därför avstått från att ansöka om ersättning kommer att göra det när arbetsskadeskyddet utökas enligt förslaget i promemorian. Inflödet kan därför vara större under 2022 än för de kommande åren. Hur inflödet kommer att se ut framöver är också beroende av hur det epidemiologiska läget kommer att utvecklas över tid.

Försäkringskassan bedömer även att telefonsamtalen från försäkrade kommer att öka. Myndigheten bedömer även att ökat inflöde kommer att leda till fler begäran om omprövning (113 kap. 7 § SFB) och överklaganden till domstol.

Konsekvenser för statens utgifter

Försäkringskassan uppfattar att uppskattningen av antalet nya beviljanden har gjorts med utgångspunkt i statistik som rör den nuvarande beviljandefrekvensen. Försäkringskassan vill framhålla att det är osäkert att utgå från denna vid uppskattningen av konsekvenserna. Detta eftersom de ansökningar som Försäkringskassan idag får in i princip kommer från personer som ingår i de yrkesgrupper som omfattas av arbetsskadeskyddet och det i många fall finns en tillräcklig dokumentation som ger stöd för att smittan är ådragen i arbetet. Detta kommer dock inte att vara lika lätt att visa när arbetsskadeskyddet kommer att omfatta alla arbetstagare oavsett arbete. Försäkringskassan bedömer därför att den procentuella andelen beviljanden kommer att minska när antalet ansökningar ökar från personer som tillhör andra yrkesgrupper än de som omfattas av de nuvarande reglerna.

Mot bakgrund av vad som framförts ovan kan Försäkringskassan inte bedöma om regeringens uppskattning om att 40 personer per år ska nybeviljas ersättning är rimlig.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg efter föredragning i närvaro av rättschef Mikael Westberg och rättslig expert Camilla Mundt, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Camilla Mundt