

PTKs yttrande över En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring - för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet

PTK lämnar i det följande sitt yttrande över de förslag som presenteras i utredningen *En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring - för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet (SOU 2023:53)*.

Arbetskadeutredningen har gjort en gedigen översyn av arbetsskadeförsäkringen och analyserat nuvarande regelverk, handläggning och praxis. Resultatet är ett förtydligande av hur dagens regelverk i olika avseenden är otydligt och svårtillämpat för handläggare och svårt att förstå för enskilda. Utredningen belyser konsekvenserna av att dagens arbetsskadeförsäkring i flera avseenden inte har anpassats varken till sjukförsäkringen eller till det moderna arbetslivet, och visar även hur helhetsbedömningen av om en skada är att betrakta som en arbetsskada är så komplicerad att den är otydlig inte bara för enskilda utan även för Försäkringskassans handläggare.

Förslagen i korthet

Utredningen föreslår åtskilliga förändringar i arbetsskadeförsäkringen, som i många fall kan ses som justeringar eller förtydliganden. Genomgående är förslagen emellertid ägnade att modernisera arbetsskadeförsäkringen och anpassa den till dagens sjukförsäkring utan att påverka den yttre strukturen. Utredningen har fullgjort sitt uppdrag med den äran, och lämnar en gedigen analys av arbetsskadeförsäkringen.

Grundkraven

Antalet arbetsskador som anmäls, utreds och godkänns har minskat under en lång rad år. Utredningen har lämnat förslag som om de genomförs antas kunna vända trenden. Förändringarna handlar i princip om att sänka tröskeln för att komma in i försäkringen, det vill säga förändra grundkraven. Som ett led i detta föreslås att *varaktighetsprognosen* kortas till 180 dagar, jämfört med dagens varaktighetsprognos som är att förmågan att skaffa inkomst ska vara nedsatt under

PTK är en facklig arbetsmarknadspart som består av 26 fackförbund som samverkar. Tillsammans arbetar vi för att privatanställda tjänstemän ska ha ett tryggt arbetsliv och en bra pension. Det gör vi genom att förhandla kollektivavtal och utbilda inom områdena pension, försäkring, omställning, inflytande och arbetsmiljö.

minst ett år för att skadan ska kunna godkännas som arbetsskada. Samtidigt föreslås att en *karenstid* införs för att ansökan om arbetsskada inte ska ske för tidigt – och därmed avslås på den grunden att det ännu inte finns något att pröva eller att prognosen för varaktighet inte uppgår till ett år. Kravet på en minsta inkomstförlust slopas också.

Ytterligare en förändring som föreslås är att slopa kravet att inkomstförlusten ska uppgå till *minst en fjärdedel av prisbasbeloppet* för att ersättning ska kunna beviljas. Det innebär att den som redan har en låg inkomst kan få ersättning för inkomstförlust även om det handlar om lägre belopp.

PTK ser positivt på föreslagen. Att varaktighetsprognosen för nedsatt arbetsförmåga kortas till 180 dagar innebär att det blir lättare att få ett medicinskt intyg som styrker nedsättningen – vid många diagnoser är det svårt att överblicka och ge trovärdiga diagnoser för så lång tid som ett år, medan det vid andra diagnoser dessutom kan motverka tillfrisknande och återgång i arbete om läkaren gör en prediktion om att arbetsförmågan kommer vara nedsatt under en så lång tid. Den föreslagna karenstiden för ansökan om ersättning – och därigenom prövning av om skadan är en arbetsskada – innebär att det förtydligas för den enskilde när det är aktuellt att ansöka om livränta. Vidare sker ansökan inte för tidigt, med risken att den enskilde efter ett tidigt avslag inte förstår att de kan ansöka om livränta igen när effekterna av deras skada bättre kan förutspås – och då kanske faktiskt få den godkänd. Karenstiden torde även innebära en större träffsäkerhet, så att Försäkringskassan slipper administrationen med onödigt tidiga ansökningar. Förslaget att slopa den nedre gränsen för när livränta kan beviljas är även det positivt. Det får rimligtvis störst betydelse för lågavlönade och deltidsarbetande – ofta kvinnor – där mindre inkomstförluster kan få stora effekter.

PTK ser en nackdel med att införa en karenstid. Om den försäkrade skadas allvarligt och det redan tidigt går att förutspå en varaktig nedsättning av inkomstförmågan, kommer karenstiden innebära att den försäkrade inte får livränta under karenstiden, trots att det redan direkt kan vara tydligt att arbetsförmågan är varaktigt nedsatt. Det kan få stora konsekvenser för dem som inte omfattas av kollektivavtalad arbetsskadeförsäkring, vilka vid en arbetsskada enligt dagens regelverk kan få ersättning för inkomstförlust redan från skadedagen.

Fast prövotidpunkt dag 550

Förslaget om en *fast prövotidpunkt* vid dag 550 i sjukperioden lämnas i syfte att fånga upp de besvär som kan vara orsakade av arbetet, men där den skadade kanske inte själv ser kopplingen till arbetet. Det bör betonas att det inte rör sig om en fast dag när Försäkringskassans ansvar för arbetsskadan inträder, utan är mer en borte kontrollstation för att fånga upp möjliga arbetsskador. Det innebär emellertid inte att Försäkringskassan inte ska ta initiativ till utredning redan innan dag 550 om det är motiverat, och det innebär inte heller att Försäkringskassan ska utreda misstänkta arbetsskador mot den försäkrades egen vilja. Därmed blir också benämningen fast prövotidpunkt något missvisande även om det inte uttrycks i lagtexten. Däremot är förslaget bra för att fånga upp de skador som kan bero på

arbetet, då det för den enskilde vid svåra eller komplexa sjukdomstillstånd kan vara både svårt att se samband och att orka initiera en utredning.

PTK tillstyrker förslaget.

Prövningen

Utredningen föreslår att sambandprövningen som idag sker genom en helhetsbedömning förtydligas genom att delas upp i fyra steg. Förslaget baseras på analyser av den tillämpning som idag sker, vilka visat att det är svårt att förstå hur helhetsbedömningen sker samt vilka bevisregler som gäller i de olika bedömningar som ändå måste ske för att fastställa om skadan utgör en arbetsskada eller inte.

PTK anser att förslagen bidrar till ökad transparens i försäkringen, vilket innebär att enskilda lättare ser vad de behöver visa för att deras skada ska kunna godkännas. Denna tydlighet bör även innebära bättre kvalitet i Försäkringskassans beslut.

Utredningen har även lämnat förslag om att kodifiera och förtydliga hur bedömningen av *befintligt skick* ska ske, med syfte att det befintliga skicket inte ska vägas in som konkurrerande faktorer vid prövningen av samband mellan skadlig inverkan och skada. Vidare framhålls det i utredningen att samma beviskrav ska gälla för skadligheten hos *koncurrerande faktorer* som för skadlig inverkan, för att de ska inverka i ett arbetsskadeärende.

PTK tillstyrker förslagen och bedömer att om de genomförs kommer att bidra till en mer enhetlig och förutsebar tillämpning.

Undantagen

I utredningsdirektiven anges att utredningen bland annat ska titta särskilt på undantagen vid smitta och psykiska- och psykosomatiska sjukdomar. Utredningen föreslår att undantagen slopas.

Vid *smitta* skulle det innebära att den som drabbas av en smitta som ger långvariga besvär kan få denna godkänd som arbetsskada, alldeles oavsett vilket yrke den försäkrade har eller vilken smitta det rör sig om. Med covidpandemin i färskt minne, där helt andra yrkesgrupper drabbades av smitta än de som idag exklusivt omfattas av arbetsskadeskyddet (avseende smitta), går det inte att ha några invändningar mot utredningens förslag. Dock kan det – åter med hänvisning till covidpandemin – framhållas att slopandet av undantaget vid smitta – om utredningens övriga förslag införs – bör vara retroaktivt, för att omfatta dem som smittades av covid -19 i sitt arbete, efter det att sjukdomen inte längre var klassificerad som samhälls- eller allmänfarlig. Det bör röra sig om ett fåtal individer som smittats och fått så långvariga besvär att de kan grunda rätt till ersättning från arbetsskadeförsäkringen enligt de av utredningen föreslagna reglerna om karenstid och varaktighetsprognos.

Utredningen föreslår även att *undantaget vid psykiska- och psykosomatiska sjukdomar* slopas. Psykisk ohälsa är idag en vanlig sjukskrivningsdiagnos och det finns kunskap om att faktorer i arbetet kan leda till psykiska skador. PTK anser att det är otidsenligt att undanta psykiska skador från skyddet i arbetsskadeförsäkringen. Det finns även en betydande rättsosäkerhet i hur undantaget tillämpas hos Försäkringskassan, och det kan leda till beslut som är svåra att förstå. PTK anser att den metodiska exponerings- och sambandsbedömning som ska ske i ett arbetsskadeärende väl kan hantera faktorer som bidragit till de arbetsrelaterade besvären men som inte relaterar till risker som genereras av eller i arbetet.

PTK tillstyrker utredningens förslag om att slopa undantagen vid smitta och psykiska- och psykosomatiska skador i arbetsskadeförsäkringen.

Inkomster

Inkomst efter skadan

Utredningen har påvisat att det är oklart hur inkomstförmåga efter skada ska fastställas, eftersom det i arbetsskadeförsäkringen inte finns något preciserat *arbetsmarknadsbegrepp* där det framgår vilka arbeten som ska ingå i bedömningen av en fiktiv inkomst, dvs den inkomst som den försäkrade bedöms kunna få trots sin skada. Samma arbetsmarknadsbegrepp som gäller för sjukpenning föreslås därför även i arbetsskadeförsäkringen. Förslaget innebär inte någon förändring av de särskilda hänsyn som ska tas till den försäkrades arbetskada, ålder, tidigare erfarenheter samt hemort och liknande förhållanden, men däremot föreslås att den hänsyn till ålder som uttrycks i försäkringen ska harmonieras med de regler som gäller i sjukförsäkringen.

PTK anser att det är positivt att arbetsmarknadsbegreppet förtydligas och harmonieras med sjukförsäkringen, samt att det genom förslagen även tydliggörs att inkomst från skyddade anställningar inte kan användas för att sätta en fiktiv inkomst efter skadan.

Rättvisande livränteunderlag – inkomst efter skadan

Livränteunderlaget, den inkomst som beskriver vad den försäkrade skulle ha tjänat skadan förutan, ska idag enligt huvudregeln fastställas baserat på SGI, dvs på den sjukpenninggrundande inkomsten. Kopplingen mellan SGI och den inkomst som den skadade skulle haft skadan förutan är emellertid inte alltid rättvisande. För att fastställa ett högre livränteunderlag än fastställd SGI krävs det att det föreligger särskilda skäl, och det ska dessutom ha förflutit "avsevärd tid" sedan den försäkrade skadades. Rekviritet avsevärd tid är inte preciserat varken i förarbeten eller i praxis, vilket innebär att det finns utrymme för en godtycklig tolkning. Utredningen föreslår att kravet på avsevärd tid slopas, vilket skulle öka möjligheterna att fastställa ett rättvisande inkomstunderlag. Utredningen föreslår även att möjligheten att rätta en felaktig SGI införs.

PTK tillstyrker förslagen.

Höjt tak

Utredningen föreslår att taket för hur hög livränta som kan utges höjs från 7,5 prisbasbelopp till 7,5 inkomstbasbelopp (IBB). Under många år har inkomsterna i samhället ökat i högre takt än priserna, vilket inneburit livräntor halkat efter löneutvecklingen och därmed samhällets standardutveckling, eftersom indexeringen har skett mot prisbasbeloppet (PBB). Inkomster som har legat över taket i arbetsskadeförsäkringen har därför inte ersatts från försäkringen, samtidigt som inkomsterna ökat. De som omfattas av TFA, den kollektivavtalade arbetsskadeförsäkringen, har vanligtvis kunnat räkna med kompletterande ersättning från Afa för inkomster över taket, till skillnad från de som inte omfattas av kollektivavtal. Taket i arbetsskadeförsäkringen har inte heller justerats upp i samband med att inkomsttaket i sjukförsäkringen har höjts till 10 prisbasbelopp. Det här innebär att ersättningen från arbetsskadeförsäkringen - vilken i grunden är tänkt att hålla den som skadas i arbetet ekonomiskt skadeslös - lämnar en lägre ersättning än sjukförsäkringen. Den låga ersättningsnivån från arbetsskadeförsäkringen (i relation till den allmänna löneutvecklingen över tid) innebär dessutom att en större del av det ekonomiska ansvaret vid arbetsskador vältras över på den kollektivavtalade försäkringen. Syftet med den kollektivavtalade försäkringen har varit att komplettera den allmänna försäkringen vid sjukdom och arbetsskador, men har i och med det låga taket i den allmänna försäkringen fått ett allt större ansvar vid arbetsskador.

PTK tillstyrker förslaget om att höja taket i arbetsskadeförsäkringen, genom att knyta det till inkomstbeloppet istället för till prisbasbeloppet. Även om prisbasbeloppet är den indexering som används inom sjukförsäkringen, anser PTK att inkomstbasbeloppet bättre speglar inkomstutvecklingen i samhället och därför på ett bättre sätt kommer att stå emot en urholkning av takvärdet, och därigenom även försvara inkomstbortfallsprincipen. De pedagogiska eller administrativa svårigheter som kan uppstå i en situation då ersättningar i näraliggande försäkringar har samma takvärde (7,5) men olika nominellt värde på grund av att de är knutna till olika index (PBB respektive IBB), får ses som underordnade.

Indexering

Utredningen föreslår att indexeringen av beviljade livräntor förändras, så att indexeringen knyts till inkomstindex. Revidering av indexeringen har tidigare skett, från ren koppling till prisbasbeloppet till dagens "särskilda tal" som är en mix av samhällets pris- respektive inkomstutveckling.

PTK anser att förslaget att helt knyta indexeringen av livräntan till inkomstindex är ytterligare ett steg mot en arbetsskadeersättning som lämnar en ersättning för den nedsatta inkomstförmågan som skadan medfört, i stället för att som idag ta stor hänsyn till prisutvecklingen. Det innebär att den allmänna standardutvecklingen i samhället som beror på att inkomsterna ökar mer än prisutvecklingen, även kommer de försäkrade med livränta till del. Principen om att det är inkomsterna som är försäkrade renodlas således.

Distansarbete

Utredningen lämnar inga förslag om att utöka skyddet vid distansarbete. Frågan om arbetsskadeförsäkringens skydd vid distansarbete aktualiserades under pandemin, då en stor del av de privatanställda tjänstemännen arbetade i hemmet. Den praxis från Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) som utvecklats i kölvattnet av pandemin har konstaterat att skyddet från arbetsskadeförsäkringen är svagare vid distansarbete i hemmet, på grund av att det inte är rimligt att arbetsgivaren genom försäkringen tar ansvar för privatlivets risker.

PTK anser att utredningen gör en rimlig avvägning avseende skyddet vid distansarbete. Såsom utredningen också konstaterar så löser dock nyttillkommen praxis från HFD inte alla frågeställningar kring olycksfallsskyddet vid distansarbete. Det återstår alltså gråzoner som överlämnas till tillämpning och praxis att avgöra. Hur ser t ex skyddet ut för dem som inte längre får plats på det förtätade kontoret, och där arbetsgivaren hänvisar arbetstagaren till att sätta sig på ett kafé? PTK vill mot bakgrund härav betona vikten av att bevaka och kontinuerligt följa upp Försäkringskassans och förvaltningsdomstolarnas tillämpning av olycksfallsskyddet vid distansarbete i syfte att bl.a. säkerställa att bedömningen av vad som anses tillhöra privatlivets risker inte blir för restriktiv.

Fristående arbetsskaderåd

Utredningen föreslår att det för att slå vakt om kunskapsbildning och vetenskaplig kvalitet bildas ett fristående arbetsskaderåd, vars uppgift blir att sammanställa väl utbredda uppfattningar om arbetsmiljöns betydelse för sjukdom, baserat på uppfattningen hos professioner med – för de specifika sjukdomstillstånden – relevanta specialistkunskaper. Rådet ska utgå från de områden där det saknas vetenskapligt stöd för att bedöma orsakssamband med tillräcklig säkerhet för att uppfylla kraven på vetenskaplighet, och ska även särskilt fokusera på kvinnors arbetsmiljöer och miljöer där det finns färre vetenskapliga underlag som beskriver samband mellan skadliga faktorer och sjukdomstillstånd.

PTK välkomnar förslaget, och vill särskilt framhålla betydelsen av att även erfarenheter och väl utbredda uppfattningar bland andra professioner än läkare kan få en större tyngd framgent vid sambandsbedömningar än vad som är fallet idag.

PTK anser även att ett fristående arbetsskaderåd kan få i uppgift att verka för att olika forskningsaktörer använder samma valör eller då de beskriver de orsakssamband mellan skadlig inverkan och sjukdom som de eventuellt finner belägg för.

Ulrika Stensgård
Försäkringsexpert, jurist