

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar: En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring SOU 2023:53

Saco har givits tillfälle att yttra sig över betänkandet *En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring - för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet* (SOU 2023:53) från Arbetsskadeutredningen. Saco har inhämtat förbundens synpunkter och förbundens svar bifogas.

Saco har under lång tid framfört att det finns ett stort antal problem med arbetsskadeförsäkringen. Den ger inte längre de försäkrade den trygghet som det var tänkt. Mellan 2005 och 2022 har antalet årliga beslut av Försäkringskassan om att bevilja livränta minskat från 7282 till 894 personer. Det är en minskning med nästan 90 procent. Många av de problem som Saco lyft såsom bristen på prövningar, varaktighetskravet, undantagsbestämmelser osv har glädjande nog hanterats i denna utredning. Utredningen föreslår en rad förändringar som syftar till att stärka den ekonomiska tryggheten vid arbetsskada och stärka möjligheterna för fler, som skadas i sitt arbete, att få ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Som helhet är Saco mycket positiv till utredningens arbete och de förslag som presenteras, med något enstaka undantag. Saco anser att utredningen har gjort ett mycket bra arbete och nu är det centralt att dessa förslag omsätts så att vi kan få en väl fungerande, ändamålsenlig och rättssäker arbetsskadeförsäkring.

Sammanfattning av förslagen

Syftet med utredningens översyn har varit att säkerställa att arbetsskadeförsäkringen fyller sin funktion när det gäller att ge ekonomisk trygghet vid inkomstförlust på grund av arbetsskada. Uppdraget har också haft ett särskilt jämställdhetsfokus med syfte att säkerställa att kvinnor och män ges ett likvärdigt skydd. Utredningen föreslår att:

- Varaktighetskravet kortas från ett år till 180 dagar och förenas med en karenstid på 180 dagar från skade- eller visandedagen. Fast prövopunkt införs.
- Undantagen vid vissa psykiska och psykosomatiska sjukdomar och för skada orsakad av smitta avskaffas
- Arbetsskadeprövningen olika delar och beviskrav förtydligas. Principen om att de försäkrade omfattas i sitt befintliga skick förtydligas.

- Förändrad indexering och höjt tak av livränta
- Möjligheten till omprövning av livräntan utökas något
- Förändringar för de försäkrade som skadas i arbetet men som inte är försäkrade för bland annat sjukpenning
- Ett arbetsskaderåd bildas för att sammanställa väl utbredda uppfattningar om arbetsmiljöns betydelse för sjukdom bland professioner med relevanta specialistkunskaper.

Saco synpunkter på ett antal av utredningens förslag

Förändrade grundkrav för rätt till livränta

Varaktighetskravet kortas från ett år till 180 dagar och förenas med en karenstid på 180 dagar från skade- eller visandedagen.

Saco tillstyrker förslaget.

Varaktighetskravet är främsta orsaken till den negativa utvecklingen av beviljade livräntor. Både minskningen av antalet ansökningar om livränta och den ökade andelen avslag beror framför allt på varaktighetskravet och därför är den föreslagna förändringen av stor betydelse.

Olika typer av psykiska diagnoser är den vanligaste formen av arbetsjukdom för många av Sacos förbunds yrkesgrupper. Dessa diagnostyper är vanliga bland annat inom kvinnodominerade så kallade kontaktyrken. Våra förbund har erfarenhet av att det ofta är svårt att uppfylla det nuvarande varaktighetskravet särskilt för denna typ av sjukdomar. Ett förkortat varaktighetskrav ökar möjligheten för fler att uppfylla grundkraven och få sin ansökan prövad. En karens på 180 dagar gör det också tydligare när en livränteansökan kan göras.

Det förändrade varaktighetskravet kompletteras med en fast prövotidpunkt. Försäkringskassan ska senast dag 550 i sjukperioden klarlägga om den försäkrade som har sjukpenning anser sig ha en arbetskada. Myndigheten ska i så fall senast dag 551 starta en utredning om rätt till livränta.

Saco tillstyrker förslaget.

Många människor känner inte till arbetsskadeförsäkringen och det finns risk att de går miste om livränta eller annan ersättning i försäkringen. En fast prövotidpunkt är positivt och kan fånga upp de som av olika anledningar inte haft kunskap om möjligheten att ansöka om livränta.

Saco ställer sig något tveksam till att generellt vänta så länge i sjukskrivningsperioden som till dag 550 för en bestämd prövotidpunkt.

Saco menar att det i så fall är viktigt att ta fasta på att klarläggande ska ske från Försäkringskassan sida senast dag 550, men kan alltså ske tidigare. Det är viktigt att Försäkringskassan är flexibel i när frågan om arbetsskada ska ställas och prövning kan göras, utifrån hur individens situation ser ut.

Centralt är också att arbetstagarna får bra och relevant information om arbetsskadeskadeförsäkringens regelverk och i vilka situationer det är aktuellt för individen att ansöka om ersättning. Det vore bra om Försäkringskassan hade tydliga rutiner för när denna information ska lämnas. Det bör gärna ske i ett relativt tidigt skede, förslagsvis dag 180 när karenstiden är slut.

Kravet på inkomstförlust om minst en fjärdedels prisbasbelopp avskaffas

Saco har inget att invända mot förslaget

Bättre förutsättningar för fastställande av inkomst efter skada

Arbetsmarknadsbegreppet som används vid bedömningen av inkomst efter skada ska preciseras och regleras i lagtexten. Enligt förslaget ska lydelsen vara "sådant förväruvararbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden". Vid bedömningen ska det även fortsättningsvis tas hänsyn till den försäkrades arbetsskada, utbildning, tidigare verksamhet, ålder, bosättningsförhållande samt andra sådana omständigheter.

Saco tillstyrker förslaget. Det är bra att arbetsmarknadsbegreppet i arbetsskadeförsäkringen preciseras och samordnas med sjukförsäkringen.

Förslag om tydligare regler för äldre försäkrade. Utredningen föreslår vissa preciseringar av dagens äldreregler i arbetsskadeförsäkringen och att de harmonieras med äldrereglerna inom sjukersättningen.

Saco har inget att invända mot förslaget

Utökade möjligheter till omprövning vid ändrade förhållanden.

En beviljad livränta kan 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. Utredningen föreslår att en sådan möjlighet till omprövning bör finnas också i de fall då den försäkrade uppnått den ålder som krävs för att räknas som äldre, men också i de fall då den försäkrade kan genomgå utbildning i syfte att minska de ekonomiska följderna av arbetsskadan.

Saco tillstyrker förslaget.

Saco har förbund som även önskar att det införs en möjlighet att kunna ompröva en livränta i det fall inkomsterna i det ursprungliga yrket ökar mer än indexeringen. Detta går i dag att göra exempelvis i den kollektivavtalade arbetsskadeförsäkringen TFA. En livränta värdesäkras då över tid. Vid en höjning av taket i försäkringen, vilket naturligtvis är önskvärt, förlorar många denna möjlighet till omprövning i TFA. Med utgångspunkt i att arbetsskadeförsäkringen i möjligaste mån bör ge ersättning för bortfallet av de inkomster den skadade skulle ha haft om hen förblivit oskadad och kunnat fortsätta arbeta anser Saco att man borde överväga att utreda möjligheten till en sådan omprövning.

Utökade möjligheter att fastställa rättvisande livränteunderlag

Annan inkomst än den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst (SGI) ska kunna användas för att bestämma livränteunderlaget om det finns särskilda skäl. Möjligheten att frångå SGI utökas. Livränteunderlaget bör dock som huvudregel även fortsättningsvis baseras på den försäkrades SGI.

Saco tillstyrker förslaget

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

Utredningen redogör för ett antal oklarheter angående om/i vilken utsträckning vissa individer/grupper har möjlighet att få ersättning för sin arbetsskada enligt dagens skrivningar i socialförsäkringsbalken (SFB). Det finns situationer då en person med arbetsskada inte kan få förmåner från andra socialförsäkringar. Dessa personer behöver då ett kompletterande skydd i arbetsskadeförsäkringen. För att säkerställa att arbetsskadade personer som omfattas av arbetsskadeförsäkringen har möjlighet att få ersättning behöver lagtexten i 40 kap. 3§ SFB omformuleras.

Saco tillstyrker förslaget

Kopplat till detta förslag tydliggör utredningen att det utifrån dagens regelverk, eller tillämpningen av det, är oklart om Sverige efterlever sina skyldigheter enligt ILO-konvention 121, Konvention angående förmåner vid yrkesskada. Utredningen menar att genom förslaget säkerställs att Sverige följer konventionen där det bland annat framkommer i artikel 9 p.1b att kontantförmån ska utgå vid sådant sjukdomstillstånd som förorsakar inkomstförlust. Det är viktigt att oklarheterna åtgärdas och att det sedan följs upp att förändringarna får den önskade effekten.

Förändrad indexerering och höjt tak av livränta

Arbetskadelifvränta ska årligen räknas om med förändringen i inkomstindex. Idag indexerar arbetskadelifvräntan med ett särskilt tal som består av halva den reala inkomstförändringen med ett tillägg för hela förändringen i det allmänna prisläget. Föreslagen inkomstindexering följer i stället fullt ut inkomstutveckling bland personer i förvärsaktiv ålder.

Saco tillstyrker förslaget

Saco instämmer i utredningens klagörande att detta förslag bättre följer syftet i arbetskadeförsäkringen d.v.s. att den försäkrade ska få full kompensation för den ekonomiska förlust som arbetsskadan lett till. Utredningen lyfter också att inkomstindexering bör kunna minska problemet med indragningar och återkrav av livränta som förekommer bland försäkrade som har en mellanskillnadslivränta. Det är mycket önskvärt om det får den effekten. Sacos medlemsförbund påtalar att återkrav har blivit vanligare och det kan handla om stora summor som kan rasera en enskilds ekonomi.

Taket för livränteunderlaget ska höjas från 7,5 prisbasbelopp till 7,5 inkomstbasbelopp. Takhöjningen ska införas för försäkrade med nybeviljad livränta respektive efterlevandelivränta från och med tidpunkten för ikraftträdandet. Befintliga livräntemottagare påverkas inte av förslaget.

Saco tillstyrker förslaget.

Idag ligger nivån i arbetskadeförsäkringen under nivån i sjukförsäkringen. Saco har länge drivit att det ekonomiska skyddet vid arbetsskada behöver stärkas. Saco välkomnar en höjning av taket till samma nivå som sjukpenningförsäkringen, en höjning som kommer omfatta många av de av Sacos förbunds medlemmar som i framtiden beviljas arbetskadelifvränta.

De kollektivavtalade försäkringarna som har förhandlats fram av arbetsmarknadens parter syftar framför allt till att komplettera de offentliga trygghetsförsäkringarna. Idag drar de kollektivavtalade försäkringarna ett stort lass då många av akademiker tjänar över taket på 7,5 prisbasbelopp. En höjning av taket bidrar till en rimligare fördelning av kostnader mellan staten och de kollektivavtalade försäkringarna, stärker den allmänna försäkringens legitimitet och upprätthåller inkomstbortfallsprincipen i högre grad. Särskilt viktigt är att påpeka att alla inte omfattas av en kollektivavtalad försäkring för arbetsskada och för dessa personer är föreslagna förändringar särskilt viktiga.

Saco är också positiva till att taket kopplas till inkomstbasbeloppet. Vi ser förslaget som ett första steg. Saco önskar att man även indexerar inkomsttakets med inkomstutvecklingen i sjukförsäkringen så att urholkningen av denna upphör. Det är nödvändigt för att inkomstbortfallsprincipen och försäkringsmässigheten ska bevaras över tid.

Att använda inkomstbasbeloppet även i sjukförsäkringen underlättar och minskar även risken för förvirring med olika basbelopp i dessa två närliggande försäkringar.

Arbetskadeprovningen olika delar och beviskrav

Den helhetsbedömning som ska göras vid en arbetskadeprovning enligt dagens regelverk ska ersättas med en bedömning i fyra led. Innebörden av dessa led ska klargöras i lagtexten.

De fyra leden innebär

1. Bedömningen av vilken skada som ska prövas som arbetskada.
2. Vilken exponering som kan ligga till grund för provningen sambandsprovningen.
3. Om det är sannolikt att den exponeringen kan orsaka eller försämra den aktuella typen av skada.
4. Om övervägande skäl talar för att arbetet orsakat eller försämrat skadan som kan ge den försäkrade rätt till ersättning. Beviskravet för att en skada ska anses orsakad av skadlig inverkan i arbetet ska vara övervägande skäl.

Principen om befintligt skick ska förtydligas och kodifieras i lagtexten. Vid den individuella sambandsprovningen ska den försäkrades andra sjukdomar, anlag eller andra sådana omständigheter inte vägas in som skäl mot sambandet. Det ska beaktas om den försäkrade med hänsyn till sitt fysiska och psykiska tillstånd har varit särskilt sårbar för den skadliga inverkan i arbetet. För att en faktor ska kunna anses utgöra en konkurrerande faktor ska samma kunskapskrav ställas som för att en faktor ska anses utgöra skadlig inverkan i arbetet.

Saco tillstyrker förslaget. Då förändringarna förhoppningsvis leder till en ökad tydlighet och rättssäkerhet vid arbetskadeprovningen är det välkommet.

Saco ser det som särskilt positivt att principen om befintligt skick ska förtydligas och kodifieras i lagtexten. Utredningen har visat att det sker sammanblandningar av befintligt skick och konkurrerande faktorer i arbetskadeärenden och att detta riskerar drabba kvinnor i högre grad än män.

Ett klarläggande av vad ”befintligt skick” är, skulle också kunna bidra till det förebyggande arbetsmiljöarbetet genom att arbetsskadeprövningarna då på ett tydligare sätt kan visa på de faktiska riskerna i arbetet utifrån vad som kan vara skadligt för den enskilde arbetstagaren. En viktig princip i arbetsmiljölagen är just den om att arbetet ska anpassas till individens förutsättningar. Att vara försäkrad i befintligt skick är då en grundläggande förutsättning.

Kunskapssammanställningar

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) ska ha fortsatt ansvar för att sammanställa vetenskaplig kunskap om arbetsmiljöns betydelse för uppkomsten av sjukdom. För att arbetsskade försäkringen ska vara rättssäker och jämställd behöver även annan kunskap än vetenskaplig sammanställas. Som komplement till SBU ska ett arbetsskaderåd bildas för att sammanställa väl utbredda uppfattningar om arbetsmiljöns betydelse för sjukdom bland professioner med relevanta specialistkunskaper. Rådet ska vara fristående.

Saco tillstyrker förslaget. Saco vill uppmärksamma att utredningen lyfter att den vetenskapliga kunskapen om riskfaktorer i kvinnors arbetsmiljöer verkar vara sämre än vad den är om mäns arbetsmiljöer. Utredningen betonar att det är viktigt att uppdraget har ett särskilt fokus på så väl kvinnors arbetsmiljöer som på när skador och sjukdomar kan försämrats av faktorer i arbetet. Saco välkomnar detta. Saco vill dessutom särskilt betona att arbetsmarknadens parter bör få insyn i och bidra till arbetet med kunskapssammanställningarna.

Avskaffa undantaget vid vissa psykiska och psykosomatiska sjukdomar

Undantaget för vissa psykiska och psykosomatiska skador ska avskaffas. Det generella arbetsskadebegreppet ska därmed gälla även vid psykiska och psykosomatiska skador oavsett vilken typ av exponering som har varit orsak till skadan.

Saco tillstyrker förslaget.

Som utredningen påpekar har arbetsmiljön förändrats över tid, särskilt inom det vi benämner den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Riskerna för psykisk ohälsa ser delvis annorlunda ut jämfört med när arbetsskade försäkringen infördes och de psykiska skadorna har kommit att utgöra en allt större del av de ärenden där det görs en arbetsskadeprövning. Saco välkomnar utredningens syn att det generella arbetsskadebegreppet bör gälla även vid psykiska och psykosomatiska skador oavsett vilken typ av exponering som har varit orsak till skadan.

Sacos förbund har negativa erfarenheter av dessa undantag. Exempelvis mobbning, depression och utmattningssyndrom har ej godkänts som arbetsskada med hänvisning till just undantagen. Det är också en fråga om rättssäkerhet eftersom bedömningarna varit så olika i handläggningen av dessa ärenden. Detta förslag kommer förhoppningsvis även bidra till att kvinnor och män ges ett mer likvärdigt skydd vid inkomstförlust på grund av arbetsskada då psykiska skador i högre grad drabbar kvinnor.

Avskaffa undantaget för skada orsakad av smitta

Undantaget för skador som har framkallats av smitta ska avskaffas. Det generella skadebegreppet i arbetsskadeförsäkringen ska därmed gälla även för skador som uppkommer till följd av smitta.

Saco tillstyrker förslaget.

Erfarenheterna från Coronapandemin visar med all tydlighet att arbetsskaderegelverket när det gäller smitta behöver reformeras.

Saco har flera förbund som även tidigare lyft problem med lagstiftningen då man har individer som p.g.a. smitta drabbats av långvariga problem men som inte ingått i de utvalda personkretsarna, situationer där det är oklart om man gör det eller där smittan inte finns med på den aktuella listan. Genom att ta bort undantaget och inkludera smitta i det generella arbetsskadebegreppet blir skyddet starkare och mer flexibelt. Förändringen är mycket efterfrågad.

Ett exempel är att då Covid-19 inte längre klassas som samhällsfarlig sedan april-22 innebär det att en anställd som smittas på jobbet av covid-19 och drabbas av lång sjukfrånvaro och symptom som sätter ner arbetsförmågan inte längre kan få detta godkänt som arbetsskada (om man inte tillhör utvald personkrets) till skillnad från den som blev smittad mars 2022. Det ter sig orimligt att dessa personer inte omfattas av arbetsskadeförsäkringen vid smitta i arbetet, trots att de i sitt arbete utsätts för en sådan risk.

Överväganden om skador som uppkommer utanför ordinarie arbetsplats

Utredningen anser att det saknas tillräckliga skäl för att utvidga eller inskränka arbetsskadeförsäkringens skydd för olycksfall som inträffar utanför den ordinarie arbetsplatsen. Det skydd som finns enligt gällande rätt är väl avvägt.

Utredningen skriver i sin inledning att "I takt med att arbetslivet blir alltmer flexibelt blir gränsen mellan arbete och fritid mer diffus, vilket ställer högre krav på den rättsliga regleringen av försäkringsskyddet." Saco instämmer i detta men tycker tyvärr att kap 13. om arbetsskador som uppkommer utanför ordinarie arbetsplats inte tillräckligt problematiserat arbetslivets utveckling.

Saco menar att det hade varit önskvärt att utredningen fördjupat sig mer i de risker som uppstår när arbetet utförs tids- och platsberoende. Det tids- och platsberoende arbetslivet är ett arbetsliv där det för vissa blir alltmer ovanligt att det är en arbetsgivare som råder över den plats där arbete utförs och där alltmer arbete sker på mer eller mindre publika platser (det offentliga rummet eller rum där ett antal rättssubjekt råder över platsen) eller i någons privata hem. Det blir alltmer vanligt att en arbetstagare under samma dag arbetar på flera olika platser. Utredningen har fokuserat mer på olycksfall i den försäkrades hem och i mindre grad andra platser där arbetstagare jobbar utanför ordinarie arbetsplats. Med det tappar utredningen att det kan finnas särskilda risker för exponering som har tydlig koppling till den försäkrades varaktiga tids- och rumsberoende utförande av arbete, som ett arbete som utförs på ett antal varierande arbetsplatser/rum. Saco menar också att det hade varit önskvärt och till nytta om utredningen inte så snabbt hade avgränsat sig till olycksfall utan valt att även ordentligt analysera hur riskerna i arbete utanför ordinarie arbetsplats och arbete hemifrån (ex organisatoriska-, sociala- och ergonomiska faktorer) kan tänkas påverka annan skadlig inverkan och bedömningen av den.

Saco instämmer naturligtvis i att det är arbetslivets särskilda risker som arbetsskadeförsäkringen omfattar, inte något annat. De domar som kommit om arbetsskador i hemmet visar att det krävs att skadan inträffar under utförande av arbete samt på grund av en risk som inte till övervägande del har sin grund i privatlivet. Då utredningen inte lämnat några förslag på förändringar vill Saco lyfta betydelsen av att följa utvecklingen av ansökningar och beviljande angående arbetsskador utanför ordinarie arbetsplats och särskilt kopplat till arbete hemifrån. Att antalet ansökningar ännu inte är så många säger inte så mycket om framtiden. Vi ser risker med att en alltför strikt bedömning av vad som ska anses utgöra "utförande av arbete" och att detta kan vara kontraproduktivt. Som exempel: Hur bedöms det när en hemarbetande arbetstagare reser sin från sin dator för att göra några av de fysiska övningar som arbetsgivaren uppmanat till för att inte stelna och för att förebygga att långsiktigt drabbas av belastningsproblem och i den situationen råkar skada sig. Är detta förebyggande av framtida arbetsskador en paus eller ett utförande av arbete?

Saco menar att risken är stor att försäkrade som arbetar på detta sätt även i framtiden kommer uppfatta försäkringen som godtycklig och att det även fortsättningsvis blir svårt för arbetstagaren att veta när hen kan ha rätt till exempelvis livränta.

Arbetsskadeförsäkringen har funktionen att ge den försäkrade ett förstärkt försäkringsskydd för arbetslivets särskilda risker. Saco menar att det i det moderna arbetslivet blir allt svårare att hålla kvar vid ett försäkringsskydd där rummet har en avgörande betydelse för skyddet av arbetslivets risker. Vi ser långsiktigt att försäkringsskyddet ändå kommer behöva anpassas till det tids- och platsberoende arbetslivet

för att försäkringen ska fylla sin funktion i att ge skydd för arbetslivets särskilda risker även för dessa olika sätt att arbeta. Lyckas inte försäkringen ge den tryggheten riskerar den att tappa legitimitet. Vi ser redan idag att det skapats en marknad för privata försäkringslösningar.

Förutsättningar för en alternativ finansieringsmodell för ökade ekonomiska drivkrafter.

Det är inte möjligt att utifrån rådande förhållanden föreslå förändringar i finansieringen av arbetsskadeförsäkringen

Saco instämmer i slutsatsen. Saco anser att det finns många oklarheter, svårigheter och risker med en finansieringsmodell som bygger på differentierade avgifter, vilket även utredningens sammanfattande bedömning visar. Saco ställer sig negativ till en ytterligare utredning kring en finansieringsmodell av arbetsskadeförsäkringen som bygger på en differentiering av avgifter.

Behovet av förbättrad arbetsskadestatistik

Utredningen rekommenderar att en utredning tillsätts för att förbättra arbetsskadestatistiken

Saco instämmer i slutsatsen

Sveriges Akademikers Centralorganisation

Med vänliga hälsningar

Lena Granquist
Samhällspolitisk chef

Karin Fristedt
Utredare arbetsmiljö

Remissvar från Akavia, Sveriges Ingenjörer och Sveriges Lärare bifogas.