

Socialdepartementet

Yttrande över En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring (SOU 2023:53)

Bakgrund

Svenska ILO-kommittén har genom remiss den 17 oktober 2023 (S2023/02643) ombetts att yttra sig över betänkandet *En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring* (SOU 2023:53).

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att göra en översyn av arbetsskadeförsäkringen. Syftet med översynen har bland annat varit att

- säkerställa arbetsskadeförsäkringens funktion när det gäller att ge ekonomisk trygghet vid inkomstförlust på grund av arbetsskada,
- analysera behovet av förändringar i undantagen från det generella arbetsskadebegreppet, dvs. skador till följd av smitta och vissa psykosociala exponeringar i arbetet, och
- analysera behovet av att anpassa skyddet från arbetsskadeförsäkringen vid arbete i hemmet, såväl som på andra platser utanför den ordinarie arbetsplatsen.

Uppdraget har haft ett särskilt jämställdhetsfokus med syfte att säkerställa att kvinnor och män ska ges ett likvärdigt skydd.

Utredningens förslag

Nedan följer en redogörelse för de huvudsakliga förslagen och delar i betänkandet som i samband med utredningens förslag innehåller hänvisningar till ILO-reglering.

Ändrade grundkrav för livränta (kap. 4)

Utredningen föreslår att de så kallade grundkraven för livränta ska ändras. Syftet är att det ska bli lättare att uppfylla kravet på varaktig inkomstförlust.

Enligt nuvarande reglering krävs för rätt till livränta att personen gör en inkomstförlust om minst en femtondel som ska kunna antas bestå minst ett år. Utredningen föreslår att det ska räcka med en varaktighetsprognos om 180 dagar. Det förändrade varaktighetskravet föreslås förenas med en karenstid på 180 dagar från skadans skade- eller visandetidpunkt. Med karenstiden kommer det nya varaktighetskravet fortfarande innebära att livränta i princip bara ersätter inkomstförluster som består minst ett år. Utgångspunkten är att arbetsskade-försäkringen genom livräntan ska kunna ge ersättning till arbetsskadade personer när sjukförsäkringen inte ger ersättning efter dag 180 eller där sjukförsäkringen bara ersätter en del av inkomstförlusten under en längre tid.

Vidare föreslås en fast prövningstidpunkt där Försäkringskassan ska utreda rätten till livränta för den som varit sjukskriven i mer än 550 dagar eller som beviljas sjukersättning.

Slutligen föreslås att kravet på att inkomstförlusten ska uppgå till minst en fjärdedels prisbasbelopp per år avskaffas, i syfte att möjliggöra för personer med låga inkomster att kunna få livränta.

I avsnitt 4.4. (s. 231 f.) behandlas förslagen om ändring av varaktighetskravet från ett år till 180 dagar och om en karenstid om 180 dagar. Utredningen anför bl.a. följande.

Fram till dag 180 i rehabiliteringskedjan har personer med en anställning i dag ett skydd som grundar sig på deras förmåga att försörja sig genom arbete hos sin arbetsgivare. Sjukpenningen ersätter visserligen inte hela inkomstförlusten dessa första 6 månader, utan cirka 80 procent. Men vi menar att det i sammanhanget innebär en begränsad ekonomisk förlust i jämförelse med de mer varaktiga och därför betydande inkomstförluster som livräntan är tänkt att ersätta. Vår utredning har inte heller hittat stöd för att exempelvis Sveriges åtagande enligt ILO-konventioner kräver full ersättning för inkomstförluster på grund av arbetsskador.

I avsnitt 4.7 behandlas alternativa lösningar. Utredningen gör bedömningen att inga av alternativen är lämpliga att införa i stället för att förändra grundkraven på sätt utredningen föreslagit. I avsnitt 4.7.3 (s. 259) behandlas ett förslag från LO om en alternativ utformning av arbetsskadesjukpenningen för de som varken har rätt till sjukpenning efter dag 181 eller livränta. Arbetsskadesjukpenning ska enligt det förslaget kunna beviljas den som varit sjukskriven 180 dagar och som inte kan återgå i ordinarie arbete. Enligt LO är det inte förenligt med ILO:s konvention nr 121 att en arbetsskadad person ska riskera att hamna i en situation där han eller hon nekas både sjukpenning och livränta vid dag 180. Utredningen anger följande.

Syftet med denna arbetsskadesjukpenning verkar vara att hitta en ersättning för de försäkrade som dag 180 får avslag på rätten till sjukpenning på grund av att de bedöms klara av ett normalt förekommande arbete. Dessa personer uppfyller varaktighetskravet för rätt till livränta, men det är inte säkert att personerna bedöms göra en tillräcklig inkomstförlust. Är skillnaden för liten mellan deras inkomst före skadan och inkomsten från ett lämpligt normalt förekommande arbete har de inte rätt till livränta och står då utan ersättning från både sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen [...]

Vi kan inte se på vilket sätt denna situation är oförenlig med konventionen. Exempelvis har vi inte hittat något krav på att arbetsskadade som bedöms kunna skaffa sig inkomst genom arbete ska kunna få arbetsskadeersättning. Man säger också att utan några krav på omställning skulle förslaget innebära stora risker för långa sjukskrivningar och motverka att den försäkrade gör vad som är möjligt för att begränsa konsekvenserna av sin skada.

Ändrade regler för att fastställa inkomst efter skadan (kap. 5)

För att kunna bedöma om en arbetsskadad person har rätt till livränta från arbetsskadeförsäkringen måste det fastställas hur stor inkomstförlusten är till följd av skadan. I denna bedömning ingår att fastställa den försäkrades ”inkomst efter skadan”, dvs. hur stor förmågan den försäkrade har att skaffa inkomst genom förvärvsarbete med hänsyn till arbetsskadan.

I betänkandet föreslås flera förändringar av hur denna inkomst ska fastställas. Utredningen föreslår ett preciserat arbetsmarknadsbegrepp, äldre regler som harmoniseras med äldre regler inom sjukersättningen samt utökade möjligheter till omprövning av en beviljad livränta vid ändrade förhållanden.

Ändrade regler för att fastställa livränteunderlag och justering av bestämmelserna som rör arbetsskadade som inte är försäkrade för bl.a. sjukpenning (kap. 6)

Reglerna om fastställande av livränteunderlag baseras i dag som huvudregel på regleringen om sjukpenninggrundande inkomst (SGI), 41 kap. 11 § socialförsäkringsbalken (SFB). Undantag från detta finns bl.a. i 11 § andra stycket och 13 § samma kapitel. Utredningen föreslår att avsteg ska kunna göras från en felaktigt sjukpenninggrundande inkomst och innebär enligt utredningen ingen ändring i sak.

Utredningen föreslår att 41 kap. 11 § andra stycket utgår och att avsteg ska kunna göras när det finns särskilda skäl, varvid nuvarande krav slopas om att avsevärd tid ska ha förflutit från det att den försäkrade utsattes för skadlig inverkan tills livränta ska lämnas.

Utredningen anför att bestämmelserna som rör arbetsskadade som inte är försäkrade för sjukpenning i de flesta fall inte går att tillämpa (t. ex. 41 kap. 11 § andra stycket). Undantaget går enligt betänkandet inte att tillämpa i enlighet med bestämmelsernas syfte eftersom det inte görs några undantag från kraven på att den enskilde ska vara försäkrad för arbetsbaserade förmåner och att den försäkrade ska ha en årlig inkomst från arbete i Sverige eller motsvarande. Det är skillnad på att vara försäkrad för ersättning och att uppfylla de förmånsspecifika kraven för att ha rätt till ersättning. Enligt utredningen är det osäkert om den som arbetar och har inkomst i Sverige, men som saknar arbetstillstånd eller uppehållstillstånd med samma verkan omfattas av undantaget för SGI. Utredningen anser att det därmed är osäkert om Sverige efterlever sina skyldigheter enligt ILO-konventionen nr 121 för en person som arbetar i Sverige, men ändå inte kan få någon ersättning om han eller hon drabbas av en arbetsskada. Utredningen anför bl.a. följande.

Men på samma sätt som HFD gjort det möjligt att frånga en SGI som har sänkts till noll kronor bör det enligt oss finnas särskilda skäl att frånga SGI när den försäkrade inte uppfyller minimikraven för SGI. I de flesta fall kommer visserligen den årsinkomst som då i stället ligger till grund för livränteunderlaget att vara låg. Utan en sådan möjlighet att fastställa livränteunderlag för den som skadar sig i tillfälligt arbete bryter Sverige sannolikt mot sina åtaganden enligt ILO-konvention nr 121 eftersom dessa personer i praktiken saknar möjlighet att få ersättning för sin arbetsskada.

I betänkandet föreslås även förändringar i 40 kap. SFB i syfte att personer som skadas i arbetet ska kunna få andra ersättningar såsom sjukpenning från arbetsskadeförsäkringen, även om de inte uppfyller kraven på att omfattas av sjukförsäkringen.

Enligt utredningen finns det oklarheter kring vad begreppet att ”vara försäkrad” innebär och hur det sannolikt skiljer sig från att omfattas av socialförsäkringsskyddet i socialförsäkringsbalkens mening. För att säkerställa att arbetsskadade personer som omfattas av arbetsskadeförsäkringen har möjlighet att få ersättning för de inkomstförluster och kostnader som arbetsskadan ger upphov till behöver, enligt utredningen, lagtexten i 40 kap. 3 § SFB därför omformuleras. Utredningen anför att genom att koppla beräkningen av dessa personers sjuk- och rehabiliteringspenning till förslaget om nya regler för livränteunderlag blir det möjligt att bevilja dessa personer ersättning vid en arbetsskada även om de saknar SGI.

Utredningen anför bl.a. följande (s. 498 f).

De personer med en arbetsskada som inte kan få en SGI kan inte heller få rehabiliterings- eller sjukpenning. Framför allt rör detta de minimikrav för SGI som i dag ska kunna bortses ifrån för arbetsskadade som inte är försäkrade för sjukpenning. Dessa undantag går inte att tillämpa eftersom den som har inkomst, oavsett hur liten och tillfällig

den är, är försäkrad för sjukpenning. Men arbetsskadade personer som inte kan få vanlig rehabiliterings- eller sjukpenning eftersom de inte kan få en SGI på grund av minimikraven behöver utifrån kraven i ILO-konvention nr 121 i stället kunna få ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Och då behöver även de omfattas av 40 kap. 3 § SFB. Dessutom kan det även finnas andra situationer när en person kan vara försäkrad för sjukpenning med mera men ändå inte kan få en SGI.

Ändrade regler för indexering av livränta (kap. 7)

Utredningen föreslår att beviljade livräntor årligen ska räknas upp med förändringen i inkomstindex. Det innebär att dagens system med en uppräknings med ett "särskilt tal" slopas. Enligt betänkanudet leder utredningens förslag till en bättre överensstämmelse med principen om full kompensation vid inkomstförlust förorsakad av en arbetsskada.

Ändrade regler för taket för livränteunderlaget (kap. 8)

Utredningen föreslår att maxgränsen för livränteunderlaget – det så kallade taket för livränteunderlaget – successivt höjs från 7,5 prisbasbelopp till 7,5 inkomstbasbelopp.

Arbetsskadeförsäkringen syftar till att fullt ut kompensera för den inkomstförlust som en försäkrad har drabbats av till följd av en arbetsskada. Enligt utredningen överensstämmer ett tak som uttrycks i inkomstbasbelopp bättre med denna princip än ett tak baserat på prisbasbelopp. Utredningen anför vidare att ett tak som bygger på inkomstbasbelopp innebär att andelen över takgränsen hålls relativt konstant över tid, vilket ökar förutsebarheten i försäkringen.

En arbetsskadeprövning uppdelad i fyra led (kap. 9)

För att en skada ska godkännas som arbetsskada krävs ett samband mellan någon skadlig faktor i arbetet och skadan. Denna bedömning görs genom en arbetsskadeprövning. I stället för dagens helhetsbedömning föreslår utredningen att arbetsskadeprövningen ska ske i fyra led. I det första ledet ska det klargöras vilken skada det är som ska prövas. I det andra ledet ska det fastställas vilken exponering den försäkrade varit utsatt för. I det tredje ledet prövas om exponeringen kan ha varit skadlig. I det fjärde och sista ledet görs den individuella sambandsbedömningen. Arbetsskadebedömningen blir enligt utredningen mer rättssäker och transparent. Det blir också enligt utredningen lättare att föra korrekt statistik där det exempelvis framgår på vilka grunder en skada inte godkännas som arbetsskada. Utredningen föreslår även att principen om att de försäkrade omfattas i sitt befintliga skick förtydligas så att sjukdomar och anlag med mera inte ska kunna vägas in som konkurrerande faktorer i arbetsskadeprövningen.

Undantagen vid smitta samt vissa psykiska och psykosomatiska skador avskaffas (kap. 11 och 12)

Dagens arbetsskadeförsäkring innehåller två undantag från det generella arbetsskadebegreppet. Vissa psykiska och psykosomatiska skador utgör inte arbetsskada om de beror på viss typ av psykosocial exponering (39 kap. 5 § SFB). Skador till följd av smitta kan bara godkännas som arbetsskada under vissa särskilda förhållanden (se 39 kap. 6 § SFB).

Utredningen föreslår att de ovanstående undantagen avskaffas. Det innebär att det generella arbetsskadebegreppet ska gälla även för denna typ av skador.

I betänkandet anges att psykiska sjukdomar inte finns med på den s.k. ILO-listan.

Inrättande av ett fristående arbetsskaderåd (kap. 10)

En skada kan generellt sett inte godkännas som en arbetsskada om sambandet inte stöds av vetenskapliga studier eller en väl utbredd uppfattning bland professioner med relevanta specialistkunskaper. Utredningen föreslår att det bildas ett fristående arbetsskaderåd för att sammanställa vad som är väl utbredda uppfattningar om arbetsmiljöns betydelse för sjukdom bland professioner med relevanta specialistkunskaper.

Olycksfall utanför arbetet (kap. 13)

Utredningen gör bedömningen att skyddet vid olycksfall som inträffar vid arbete utanför arbetsplatsen är adekvat och att det saknas behov av utvidgning.

Behov av förbättrad statistik (kap. 15)

Utredningen gör bedömningen att det bör tillsättas en utredning med uppdrag att se över de möjligheter som finns för att kunna skapa tillförlitlig statistik över förekomsten av arbetsskador och risker i arbetsmiljön.

Ikraftträdande

De föreslagna författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Relevanta ILO-instrument

I konsekvensbeskrivningen anger utredningen i avsnitt 16.7 följande.

Vi har i våra förslag förhållit oss till de konventionsåtaganden och internationella avtal som finns på området. Vi bedömer att förslagen är förenliga med Sveriges åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner [...] Förslagen innebär inte några förändringar av de fundamentala rättigheterna enligt dessa internationella åtaganden och påverkar inte heller relationerna mellan stater.

I betänkandets bakgrundsavsnitt, kap. 17, finns ett särskilt avsnitt, 17.7.1, om ILO med en redogörelse över ILO som organisation och en översiktlig redogörelse över ett antal ILO-instrument, se nedan.

Konvention nr 121

Såvitt avser specifika ILO-konventioner hänvisar utredningen i betänkandet till huvudsakligen ILO:s konvention (nr 121) angående förmåner vid yrkesskada. Konventionen ratificerades av Sverige 1969 (prop. 1969:15).

Eftersom konventionen är den centrala konventionen när det gäller förmåner vid yrkesskada, vill ILO-kommittén särskilt uppmärksamma vissa artiklar i konventionen.

Av konventionens artikel 4 följer att den – om staten inte gjort något av de tillåtna undantagen – skyddar alla arbetstagare och lärlingar.

Konventionen omfattar yrkesskador (arbetsskador), vilket innefattar både olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar. Av artikel 8 framgår att medlemsstaterna kan välja olika sätt att definiera vad som är en yrkesskada/arbetsskada. Det kan ske bl.a. genom att upprätta en "sjukdomslista" som ska omfatta minst de sjukdomar som följer av ILO:s reglering (den s.k. ILO-listan) eller genom en allmän definition i lag av begreppet, vilken ska vara tillräckligt vid för att omfatta minst de sjukdomar som framgår av listan.

Av artikel 6 följer att konventionen omfattar bl.a. den som till följd av en arbetsskada har förlorat sin arbetsförmåga medförande inkomstbortfall och den som sannolikt fullständigt eller, vid partiell förlust, mera avsevärt förlorat sin förvärvsförmåga.

Konventionens artikel 9 föreskriver att förmånerna vid yrkesskada ska omfatta dels hälso- och sjukvård och därmed sammanhängande förmåner vid sjukdomstillstånd, dels kontantförmåner. Vidare framgår av artikel 9 att rätten till förmåner inte får göras beroende av viss tids anställning, viss tids försäkring eller erläggande av avgifter. Den enda begränsningen som är tillåten är att uppställa viss tid då den försäkrade ska ha varit utsatt för sjukdomsrisk. I artikel 13, 14, 19 och 20 finns

regler om kontantförmåner och för beräkning av kontantförmånerna. I artikel 21 behandlas översyn av kontantförmånerna i anslutning till väsentliga förändringar i den allmänna inkomstnivån, där sådana förändringar av väsentliga ändringar i levnadskostnaderna.

Frågan om Sveriges efterlevnad av konvention nr 121 har varit föremål för diskussion inom ILO. ILO:s styrelse fann exempelvis 1993, efter en anmälan mot Sveriges regering, att en karensgång i arbetsskadeförsäkringen inte var förenlig med Sveriges åtagande enligt konventionen.

Varje land har enligt artikel 27 i konventionen skyldighet att inom sitt territorium behandla dem som inte är medborgare i landet lika med landets egna medborgare.

Betänkandet hänvisar även till den s.k. ILO-listan, reviderad 1980, och anför att den inte omfattar psykisk sjukdom. ILO-kommittén vill informera om att det i en bilaga till ILO:s rekommendation Förteckning över arbetssjukdomar (R 194) finns en nyare lista från 2002. Regeringen informerade riksdagen om rekommendationen i prop. 2006/07:44. Rekommendationen reviderades på nytt 2010 genom Förteckning över arbetssjukdomar (reviderad 2010). Förteckningen ersätter förteckningen från 2002. Det kan uppmärksammas att denna lista för första gången uttryckligen även innefattar psykisk sjukdom m.m. ("mental and behavioural disorders" (listans avsnitt 2.4), se länk till ILO:s hemsida: https://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_125137/lang--en/index.htm

Andra konventioner

Utredningen nämner även konvention (nr 17) om ersättning vid olycksfall i arbetet, konvention (nr 18) om ersättning vid yrkessjukdomar samt konvention (nr 42), även den om yrkessjukdomar. ILO-kommittén kan konstatera att dessa konventioner ratificerats av Sverige, men att de tillhör kategorin "outdated" och är uppsagda av Sverige sedan många år tillbaka.

Härefter behandlar utredningen konvention (nr 155) om arbetarskydd och arbetsmiljö, som Sverige ratificerat 1982. Konventionen tillhör sedan 2022 ILO:s kärnkonventioner, genom den revidering som då ägde rum av ILO:s deklaration om grundläggande principer och rättigheter från 1998. I betänkandet nämns härefter det protokoll till konvention (nr 155) som antogs 2002 och som också ratificerats av Sverige. Enligt ILO-kommittén reglerar varken konventionen eller rekommendationen frågor som har direkt bäring på ersättning för arbetsskada.

I betänkandets redogörelse nämns även konvention (nr 81) om arbetsinspektion inom industri och handel. ILO-kommittén kan inte se att det finns en direkt koppling mellan förekomsten av arbetsmiljöinspektion och ersättning för inträffade arbetsskador. Genom protokollet till konvention (nr 81) utsträcks tillämpningen av konventionen till verksamheter inom den icke-kommersiella tjänstesektorn. Konvention (nr 81) och dess protokoll är ratificerade av Sverige.

I betänkandet behandlas även konvention (nr 118) om utlänningars likställande med ett lands egna medborgare i fråga om social trygghet. Sverige har biträtt konventionen bl.a. i fråga om förmåner vid yrkesskada. Det kan noteras att konventionen enligt dess artikel 10 punkten 1 är tillämplig på flyktingar och statslösa personer utan villkor om ömsesidighet. Som redan redovisat följer därefter av konvention 121 att varje land är skyldigt att inom sitt territorium behandla dem som inte är medborgare i landet lika med landets egna medborgare.

Slutligen kan nämnas ytterligare en konvention på socialförsäkringsområdet, Konvention (nr 128) om invaliditets- ålders- och efterlevandeförmåner. Sverige har 1968 ratificerat bl. a. den del som avser invaliditetsförmåner. Med invaliditet avses enligt artikel 8 på där angivet sätt oförmåga till förvärvsarbete.

Mot bakgrund av att utredningen bedömer att det bör tillsättas en utredning med uppdrag att se över de möjligheter som finns för att kunna skapa tillförlitlig statistik över förekomsten av arbetsskador och risker i arbetsmiljön, vill ILO-kommittén informera att det i flera av de konventioner som nämnts ovan finns skrivningar kring statistik.

Svenska ILO-kommitténs slutsats

ILO-kommittén välkomnar att betänkandet i sin analys av sina förslag förhåller sig till ILO:s konventioner.

ILO-kommittén gör bedömningen att de förslag till ändringar som föreslås i socialförsäkringsbalken inte står i strid med någon ILO-reglering.

Utredningen gör såvitt avser förslaget om ändring av regleringen för den s.k. varaktighetsprognosen och införande av en karenstid om 180 dagar bedömningen att det inte av någon för Sverige bindande ILO-reglering följer en rätt till full ersättning för inkomstförlust på grund av arbetsskada. ILO-kommittén vill påpeka att förslaget i reell mening inte innebär någon karenstid. Rätt till ersättning ska kunna utgå även de första 180 dagarna. Såvitt avser utredningens bedömning i frågan om storleken på ersättningen regleras den av bl.a. artiklarna 19

och 20 i konvention nr 121. Enligt kommitténs bedömning synes konventionens reglering inte kräva full kompensation.

När det gäller förslagen om ändring av 40 kap. 3 och 9 §§ samt 41 kap. 11 och 13 §§ socialförsäkringsbalken görs dessa bl.a. i syfte att säkerställa att den som inte har ett gällande försäkringsskydd enligt 4–6 kap. socialförsäkringsbalken på angivet sätt eller inte uppfyller kraven för SGI tillförsäkras aktuella förmåner från arbetsskadeförsäkringen. ILO-kommittén kan inte avgöra om nuvarande reglering innebär att vissa grupper utesluts från ersättning vid sjukdom eller från ersättning i form av livränta. Om så är fallet krävs ändringar för att uppfylla konventionens krav. Konvention nr 121 gäller alla arbetstagare och lärlingar och föreskriver att varje medlemsstat likställer utlänningar med landets egna medborgare i fråga förmåner vid yrkesskada.

Yttrandet har beslutats av ordföranden Cathrine Lilja Hansson och ledamöterna Ulrika Björne, Cecilia Mobach, Ola Brinnen, Anna Bergsten, Sofia Linder, Cyrene Martinsson Waern, Lise Donovan och Sophie Silverryd.

LO har lämnat ett särskilt yttrande i enlighet med [bilaga 1](#).

Ärendet har handlagts av undertecknad sekreterare.

För Svenska ILO-kommittén

Cathrine Lilja Hansson
Ordförande

Helle Ellehöj
Sekreterare

Bilaga 1

Särskilt yttrande från LO med anledning av Svenska ILO-kommitténs remissyttrande över En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring (SOU 2023:53)

LO ställer sig bakom kommitténs slutsatser gällande En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring (SOU 2023:53). Utöver detta vill LO med hänvisning till LO:s tidigare remissvar rörande SOU 2023:53 lägga till det LO i det remissvaret redan har påpekat, nämligen:

”Att en försäkrad inte får sin arbetsskada prövad på grund av tillämpning av grundvillkoren och 42 kap. 12 § socialförsäkringsbalken kan leda till att den försäkrade står utan försäkringsskydd trots en uppenbar arbetsskada. En arbetsskadad ska inte riskera att hamna i en situation där han eller hon nekas sjukpenning och livränta vid dag 180. En sådan situation är oförenlig med ILO:s reglering.”