



HANDLÄGGARE/ENHET  
Enheten för avtalsfrågor  
Renée Andersson

DATUM  
2017-08-17

DIARIENUMMER  
20170192

ERT DATUM  
[F 11 Datum]

ER REFERENS  
S2017/02159/SF

Socialdepartementet

103 33 STOCKHOLM

## Yttrande över Samlad kunskap – stärkt handläggning (SOU 2017:25)

LO har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade betänkande från utredningen om en mer jämställd och rättssäker försäkring vid arbetsskada. LO lämnar härmed följande synpunkter som i stora drag följer den disposition som valts i betänkandet.

### Sammanfattning

LOs uppfattning är att utredningen innehåller vissa förslag som kommer bidra till en bättre och mer rättssäker arbetsskadeförsäkring. Utredningen har däremot regelmässigt valt att inte lägga förslag som på allvar skulle komma till rätta med de rättsförluster som idag är huvudregel. Bakgrunden till detta är att utredningen till arbetsmarknadens parter under utredningstiden deklarerat att den inte avser att lägga fram några förslag som är förenade med några direkta kostnader. Möjligheten att lägga verkningsfulla förslag har därmed kraftigt begränsats. Någon sådan begränsning har enligt LO inte varit möjligt att utläsa av utredningsdirektiven.

Med anledning av att verkningsfulla förslag saknas i utredningen anser LO att det är hög tid för en allmän översyn av hur arbetsskadeförsäkringen kan förbättras. Som framgår av redogörelsen nedan har kostnaderna för försäkringen sjunkit betydligt. Utvecklingen avseende skador i arbetslivet har däremot inte varit densamma. Enligt LO har numera huvudregeln blivit att en arbetsskadad arbetstagare inte får någon ersättning. De huvudsakliga skälen till detta är bevisregelns utformning samt varaktighetskravet. Det är idag mycket svårt att få en arbetsskada godkänd. Riskerna i arbetslivet har därmed övervälrats på den enskilde. Vidare har den nuvarande rehabiliteringskedjan medfört att sjuka personer redan efter dag 180 prövas mot normalt förekommande arbete.

POSTADRESS 105 53 Stockholm  
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18  
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28  
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se  
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769  
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

Denna tillämpning är nu mycket strikt av Försäkringskassan och även sjuka personer med betydande aktivitetsbegränsningar anses kunna utföra ett normalt förekommande arbete. Vilka arbetstillfällen som Försäkringskassan hänvisar till är dock oklart. Enligt LO har arbetsmarknaden snarare blivit tuffare och ställer högre krav på arbetstagarna. Begreppet normalt förekommande arbete har istället blivit en användbar ventil för Försäkringskassan att uppfylla regerings mål om sjuktalet. För arbetsskadade blir denna situation särskilt allvarlig då Sverige genom att anta ILO:s konvention nr 121 om förmåner vid arbetsskada även har internationella förpliktelser på detta område.

Den nuvarande utformningen av sjukförsäkringen i kombination med varaktighetskravet har fått till sin följd att arbetsskadade står utan den ersättning som enligt ILO:s konvention nr 121 ska utgå.

LO anser sammanfattningsvis följande.

- Kostnaderna för arbetsskadeförsäkringen har under lång tid minskat betydligt. Mot bakgrund av denna kostnadsutveckling borde det finnas ett inte obetydligt utrymme för förbättringar. Som framgår av Försäkringskassans statistik faller över 50 procent av alla ansökningar bort då grundkraven i försäkringen inte uppfylls. Idag är det mycket svårt för den försäkrade att prestera ett intyg som uppfyller det nuvarande varaktighetsrekvisitet. Det är även svårt att rent medicinskt skriva ett sådant intyg. Detta är särskilt fallet vid psykisk ohälsa där en läkare ogärna till sin patient vill ange att den försäkrade inte kommer att bli bättre ett år framöver. Mot bakgrund av kostnadsutvecklingen för försäkringen är det oklart varför utredningen valt att inte lägga fram några förslag som skulle förbättra försäkringen på något märkbart sätt.
- LO ställer sig positiv till utredningens förslag att ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram konsensusdokument för arbetsskadeförsäkringsområde. LO anser att utredningens alternativa förslag, att ge uppgiften till Försäkringskassan, är direkt olämpligt. Uppgiften bör av legitimitetsskäl åläggas en extern aktör som förknippas med neutralitet och förtroende. Det är enligt LOs mening viktigt att de konsensusdokument som tas fram förmedlar det aktuella kunskapsläget på ett klart och tydligt sätt för att undvika missförstånd och risk för rättsförluster för de försäkrade.
- LO ser tydliga risker med utredningens förslag att ge Försäkringskassan i uppdrag att sammanställa förteckningar med exempel på kvantitativa mått av olika exponeringsfaktorers omfattning, intensitet och varaktighet som kan utgöra skadlig inverkan.

LO befarar att Försäkringskassan kommer att tillämpa uppgifterna i förteckningarna strikt i stället för som stöd, liksom kassan kommit att göra med Socialstyrelsens riktlinjer för sjukskrivningar. Att fastställa exakta mått på skadlig exponering ger mindre utrymme för en individuell bedömning där hänsyn tas till den försäkrades befintliga skick. Förteckningar av aktuellt slag skulle därför kunna öka risken för rättsförluster för de försäkrade. Det bristande kunskapsläget avseende exponeringsfaktorers skadlighet inom kvinnodominerade yrken och sektorer skulle dessutom utgöra ett problem både vid sammanställning och vid tillämpning av förteckningarna. Om förteckningar ändå ska sammanställas anser LO att den skadliga exponeringen bör beskrivas i relativt stora intervall för att ge fortsatt utrymme till en individuell bedömning med hänsyn till den försäkrades befintliga skick.

- Det är enligt LOs mening problematiskt att det med dagens ordning är de försäkrade som står risken för att kunskapsunderlaget på arbetsskadeområdet är bristfälligt. För att komma tillrätta med problemet att enskilda gör rättsförluster på grund av ett dåligt kunskapsläge anser LO att en bevislätnadsregel borde införas på de områden där kunskapsunderlaget är bristfälligt. En sådan ordning skulle flytta risken från de försäkrade, öka möjligheterna för kvinnor att få rätt till ersättning från arbetsskadeförsäkringen och skapa ett tydligt incitament för berörda parter att bedriva relevant forskning på områdena. I övrigt anser LO att utredningens förslag att ge Socialstyrelsen i uppdrag att sammanställa behovet av forskning inom arbetsskadeförsäkringens område är bra. Det är enligt LO tydligt att samordning behövs.
- Dagens varaktighetskrav behöver enligt LO förändras. I första hand bör varaktighetskravet sänkas till sex månader. Det kommer då bli enklare för den försäkrade att prestera ett fullgott intyg och enklare för läkarna att utfärda ett sådant. En sådan tidsperiod stämmer även bättre överens med de nuvarande reglerna i sjukförsäkringen. I andra hand bör en fast prøvotidpunkt införas. I samband med avskaffandet av den tidsbestämda sjukersättningen försvann den naturliga prøvotidpunkten. Sedan dess har antalet godkända arbetsskador sjunkit betydligt. Då förekomsten av arbetsskador inte minskar i arbetslivet är den enda rimliga slutsatsen att rättsförlusterna ökat. En fast prøvotidpunkt behöver inte, som utredningen synes göra gällande, vara statisk på sådant sätt att en prøvning inte innan denna tidpunkt kan ske. Istället kan den fasta prøvotidpunkten fungera som en kontrollstation där någon prøvning dessförinnan inte ägt rum.

Denna tidpunkt bör sammanfalla med dag 180 i sjukförsäkringen då prövning därefter sker mot normalt förekommande arbete.

- LO ställer sig positiv till utredningens förslag om en utökad utredningsskyldighet för Försäkringskassan. Enligt LO är detta det enskilt viktigaste förslaget i utredningen då detta förslag troligen kommer att medföra en ökning av de arbetsskador som de facto prövas i sak. Detta förslag kommer att öka kvalitén på Försäkringskassans utredning.
- Enligt LO är det även bra att behovet av information till de försäkrade ses över. Försäkringskassans nuvarande organisation har dock medfört att handläggare som hanterar sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen inte längre har kontorsgemenskap. Detta har medfört att handläggarna inte längre kommunicerar med varandra som tidigare. Försäkringskassan bör självmant uppmärksamma de försäkrade om arbetsskadeförsäkringen då det finns en möjlig arbetsskada.
- Förslaget om införandet av rehabiliteringspenning vid arbetsskada är bra på sådant sätt att varaktighetsrekvisitet inte ska gälla för denna ersättning till skillnad från livränta. En förutsättning för rehabiliteringspenning vid arbetsskada är dock att de nuvarande förutsättningarna för rehabiliteringspenning ska vara uppfyllda. Detta förhållande medför att rehabiliteringskedjan gäller fullt ut. Enligt LO medför en prövning mot normalt förekommande arbete att en arbetsskadad riskerar att gå miste om rehabiliteringspenningen. Rehabiliteringspenningen vid arbetsskada bör därför vara fristående. Ett annat möjligt alternativ är att införa en möjlighet att senarelägga prövningen mot normalt förekommande arbete för en arbetstagare som ansökt om rehabiliteringspenning vid arbetsskada.
- Enligt LO finns ett behov av att öka drivkrafterna för återgång i arbete. Det är dock viktigt att arbetsskadeförsäkringen även framöver bygger på grundprincipen om full täckning för den försäkrades inkomstbortfall. LO delar därmed utredningens analys avseende de grundläggande förutsättningarna för att öka de försäkrades drivkrafter för återgång i arbete. Således behöver den försäkrade få garantier om att denne inte riskerar sin nuvarande ersättning och under den tid den försäkrade prövar ett annat arbete bör avräkningen vara förmånlig.

- LO hade i första hand velat se ett förslag om att undantagsbestämmelsen i 39 kap. 5 § socialförsäkringsbalken ska tas bort, men anser att utredningens förslag till ett förtydligande av bestämmelsen är bra under förutsättning att bestämmelsen ska vara kvar. Den nya bestämmelsen gör att gränsdragningen mellan vilka skador som ska undantas från försäkringen och vilka som inte ska undantas blir tydligare än den tidigare varit. Enligt LOs mening finns det emellertid inga bärande skäl att undanta vissa typer av skador från försäkringen enbart på grund av den skadliga inverkans karaktär.
- Utredningens förslag att ändra arbetsskadeskyddet vid smitta är enligt LOs mening bra i sin helhet. Det nuvarande systemet med en lista över vilka smittsamma sjukdomar som kan berättiga till arbetsskadeersättning för vissa särskilt skyddade personkretsar är enligt LOs mening inte förenligt med arbetsskadeförsäkringens grundläggande syfte. LO ställer sig därför odelat positivt till utredningens förslag om att det generella skadebegreppet blir gällande även för smittsamma sjukdomar och att avgränsningen med särskilt skyddade personkretsar tas bort.
- En annan ordning avseende indexering av livräntan är ett bra förslag. Genom förslaget kommer livräntan att bättre följa inkomstutvecklingen. Nuvarande ordning innebär att den försäkrade systematiskt halkar efter inkomstutvecklingen. En sådan ordning är svår att förena med en arbetsskadeförsäkring som bygger på principen om full täckning för den försäkrades inkomstbortfall.
- Utredningen har avvisat LOs och TCOs förslag att höja taket i försäkringen till 10 prisbasbelopp med hänvisning till en beräknad kostnad om 800 miljoner kr. Enligt LO hotar den nuvarande utvecklingen av den allmänna arbetsskadeförsäkringen den kollektivavtalade försäkringen som ska vara ett komplement till arbetsskadeförsäkringen. Idag är det en betydande andel av arbetstagarna som har en inkomst överstigande 7,5 prisbasbelopp. En sådan utveckling försvårar istället behövligen villkorsändringar av den kollektivavtalade försäkringen. Mot bakgrund av kostnadsutvecklingen av arbetsskadeförsäkringen är det enligt LO inte rimligt att arbetsmarknadens parter ska ta ett allt större ansvar när den allmänna arbetsskadeförsäkringen inte levererar det grundskydd som arbetstagarna förväntar sig. Arbetsskadeförsäkringens nuvarande utformning utmanar även den kollektivavtalade försäkringen på sådant sätt att talförbudet riskerar att utmanas rättsligt. Talförbudet är enligt LO en grundförutsättning för den kollektivavtalade försäkringen.

- Att det fortfarande finns oförklarliga skillnader mellan sannolikheten för kvinnor och sannolikheten för män att beviljas livränta anser LO är problematiskt och något som behöver utredas ytterligare. Utredningens förslag att ge ISF i uppdrag att göra en jämställdhetsanalys av Försäkringskassans handläggning av arbetsskadeärenden är enligt LOs mening ett bra förslag.

### **Allmänna förutsättningar för utredningen**

Av kommittédirektiven framgår att utredningen har haft ett relativt brett mandat och har därmed haft möjlighet att föreslå förändringar som skulle säkerställa en mer jämställd och rättssäker försäkring vid arbetsskada. Direktiven innehåller vid en genomläsning inga begränsningar för utredningen att lägga fram förslag som skulle vara förenade med kostnader. Detta är naturligt då det är uppenbart att nuvarande utformning av försäkringen leder till rättsförluster för de som drabbats av en arbetsskada. Alla förslag som skulle minska dessa rättsförluster medför en ökad kostnad för försäkringen. Trots detta har utredaren vid upprepade tillfällen framfört till arbetsmarknadens parter att utredaren inte avsåg att lägga några förslag som skulle medföra några större kostnadsökningar. Enligt LO har detta påverkat utredningens utformning och därmed inte möjliggjort för utredningen att lämna förslag i enlighet med kommittédirektiven. Från vem utredaren fått denna instruktion är oklart. En rimligare ordning hade varit att denna begränsning skulle ha framgått direkt av kommittédirektiven.

Utredningen innehåller en bra genomgång av hur kostnaden för försäkringen har utvecklats. Av denna genomgång framgår att utgifterna för arbetsskadeersättning har minskat löpande. Idag uppgår t.ex. arbetsskadeavgiften enbart till 0,2 procent av avgiftsunderlaget. Denna utveckling står i stark kontrast till att LO anser att arbetslivet har blivit mer krävande. Istället är utvecklingen att hänföra till de lagändringar som kraftigt har försvårat för den enskilde att få sin arbetsskada prövad och godkänd. Med tanke på kostnadsutvecklingen borde det finnas ett relativt stort utrymme för förbättringar i försäkringen. Som beskrivits ovan har dock detta inte varit utredarens uppfattning.

### **Försäkringskassans behov av tillgång till kunskap**

LO ställer sig positivt till utredningens förslag om att ta fram konsensusdokument om kunskapsläget för arbetsskedeförsäkringens område och att göra SBU:s uppdrag att systematiskt sammanställa kunskap om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom permanent. LO instämmer i utredningens bedömning att Försäkringskassan har ett stort behov av kunskapsutveckling på arbetsskadeområdet.

Konsensusdokumenten bör som utredningen föreslår tas fram av Socialstyrelsen då det enligt LOs mening är av stor vikt att den myndighet som åläggs ansvaret förknippas med legitimitet, neutralitet och förtroende. LO anser samtidigt att det är viktigt att Socialstyrelsen tillförs erforderliga resurser för detta arbete.

Utredningens förslag kring hur konsensusdokumenten ska tas fram och uppdateras bedömer LO vara lämpliga och ändamålsenliga. Utredningens alternativa förslag, att ge uppgiften till Försäkringskassan, anser LO vara direkt olämpligt. Uppgiften bör av legitimitetsskäl åligga en extern aktör.

Det är enligt LOs mening av stor vikt att de konsensusdokument som tas fram utformas och formuleras på ett så tydligt sätt som möjligt för att säkerställa att kunskapen som förmedlas kommer Försäkringskassans handläggare och andra intressenter tillgodo, samt för att undvika att missförstånd kring det aktuella kunskapsläget uppstår.

LOs uppfattning är nämligen att Försäkringskassan i stor utsträckning tolkar SBU:s uttalanden om vetenskaplig evidens för samband mellan en riskfaktor i arbetet och en viss sjukdom eller ett visst besvär på ett felaktigt sätt.

SBU använder sig av en fyrgradig skala där de tre högsta evidensgraderna innebär att vetenskapligt stöd för samband finns, medan den lägsta graden av evidensstyrka innebär att det vetenskapliga underlaget är otillräckligt för att en slutsats om samband ska kunna dras. Evidensgraden *begränsat vetenskapligt underlag* innebär enligt SBU att vetenskapligt stöd för samband finns, medan Försäkringskassan enligt LOs erfarenhet tolkar evidensgraden som motsatsen.

En felaktig tolkning av kunskapsläget kan orsaka stora rättsförluster för de försäkrade. Det är därför viktigt att de konsensusdokument som tas fram förmedlar det aktuella kunskapsläget på ett klart och tydligt sätt.

LO anser i övrigt att utredningens förslag om att göra SBU:s uppdrag att systematiskt sammanställa kunskap om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom permanent är bra. Detta då SBU:s rapporter håller mycket hög kvalitet samtidigt som det finns ett stort behov av fler sammanställande rapporter avseende fler arbetsskadeområden.

### **Stöd för bedömning och beslut i ärenden om arbetsskada**

LO ifrågasätter inte att Försäkringskassans handläggare har ett behov av stöd för bedömning och beslut i arbetsskadeärenden. LO delar emellertid inte utredningens uppfattning om hur ett sådant stöd bör utformas.

Utredningens förslag är att Försäkringskassan ska ges i uppdrag att sammanställa förteckningar med exempel på kvantitativa mått av olika exponeringsfaktors omfattning, intensitet och varaktighet som kan utgöra skadliga inverkan utifrån evidensbaserade data om exponering.

LO ser tydliga risker med att sådana förteckningar tas fram och används vid individuella bedömningar i enskilda arbetsskadeärenden. Arbetstagare som skadas i sitt arbete är försäkrade i befintligt skick. Undantag görs endast för extremt känsliga personer som skadats av faktorer i arbetet som inte hade varit skadliga för andra arbetstagare i samma situation. Att fastställa exakta mått på skadlig exponering leder därför tanken fel och ger ett mindre utrymme för en individuell bedömning där hänsyn tas till den försäkrades befintliga skick.

I denna del är det viktigt att dra lärdom av hur Socialstyrelsens riktlinjer för sjukskrivningar har kommit att tillämpas i praktiken. Riktlinjerna var avsedda att utgöra ett stöd för läkare och Försäkringskassan vid sjukskrivningar, men har i praktiken medfört att Försäkringskassan tillämpar riktlinjerna strikt. Detta har i sin tur medfört att ett förstärkt beviskrav kommit att tillämpas på den enskilde vid en längre sjukskrivning än vad som anges i Socialstyrelsens riktlinjer.

LO befarar att samma problematik kommer att uppstå om en förteckning över olika exponeringsfaktors skadlighet sammanställs som stöd för Försäkringskassans bedömningar i enskilda arbetsskadeärenden. Utifrån tidigare erfarenheter är det enligt LOs bedömning mycket troligt att Försäkringskassan kommer att tillämpa uppgifterna i förteckningen strikt, utan en reell möjlighet till avvikelse.

LO anser även att det bristande kunskapsunderlaget på arbetsskadeförsäkringens område skulle utgöra ett problem vid sammanställandet av förteckningarna. Det finns enligt LOs uppfattning för lite kunskap om exponeringsfaktors skadlighet i kvinnodominerade yrken och sektorer för att en förteckning över dessa skulle kunna upprättas och tillämpas på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt. Det bristande kunskapsunderlaget i kombination med den nuvarande bevisregelns utformning riskerar enligt LOs mening att ytterligare begränsa kvinnors möjligheter att få rätt till ersättning från arbetsskadeförsäkringen, om föreslagna förteckningar sammanställs.

Om förteckningar av detta slag ändå ska sammanställas anser LO att framtagna mått av olika exponeringsfaktors omfattning, intensitet och varaktighet som kan utgöra skadlig inverkan bör utarbetas med stort omdöme och försiktighet. Det behöver även fortsättningsvis finnas utrymme för Försäkringskassans handläggare att ta hänsyn till den försäkrades befintliga skick vid bedömningen av om en viss exponering har utgjort skadlig inverkan i



arbetet och i förlängningen gett upphov till skadan. Det skulle enligt LO därför vara rimligt att beskriva den skadliga exponeringen i relativt stora intervall i förteckningarna.

LO anser vidare att tillämpning av en lista som stöd för handläggarna i arbetsskadeärenden inte heller skulle vara en bra lösning. Utredningen lyfter enligt LOs mening fram nackdelarna med ett sådant system på ett bra sätt.

Avslutningsvis har utredningen även föreslagit att Försäkringskassan ska ges i uppdrag att utvärdera behovet av rättsligt stöd för handläggningen av arbetsskadeärenden och redovisa hur stödfunktionerna avses utvecklas i detta avseende, om behov föreligger. Mot detta förslag har LO inga invändningar.

### **Behov av ny forskning av relevans för arbetsskadeförsäkringen**

Inledningsvis anser LO att det är problematiskt att de tidigare bärande tankarna bakom arbetsskadeförsäkringen inte längre gäller. Med dagens ordning är det de försäkrade som står risken för att kunskapsunderlaget på arbetsskadeområdet är bristfälligt.

Detta slår särskilt hårt mot kvinnor eftersom kunskapsläget är sämre när det gäller arbetsskador som i högre grad drabbar kvinnor och arbetsskador som i högre grad förekommer i kvinnodominerade yrken och sektorer. Kvinnor har på grund av det bristande kunskapsläget svårare att få rätt till ersättning från arbetsskadeförsäkringen än vad män har, trots att kvinnor drabbas av arbetsrelaterade skador och sjukdomar i en högre utsträckning än vad män gör.

En rimlig ordning för att komma tillrätta med problemet att enskilda gör rättsförluster på grund av ett bristande kunskapsläge skulle enligt LOs mening vara att införa en bevislätnadsregel på de områden där kunskapsunderlaget är bristfälligt. Genom att ha en sådan ordning skulle risken för det bristfälliga kunskapsunderlaget flyttas från de försäkrade och samtidigt skapa ett tydligt incitament för berörda parter att bedriva relevant forskning på områdena.

När det gäller utredningens förslag om att Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att sammanställa behovet av forskning inom arbetsskadeförsäkringens område anser LO att förslaget är bra. Det är enligt LOs mening tydligt att samordning behövs på området.

LO ställer sig även positivt till förslaget att inrätta ett forskningsprogram om socialförsäkringens funktionssätt, handläggning och tillämpning.

## Prövning av rätt till livränta

### Dagens varaktighetskrav och behovet av förändring

Som framgår av utredningens allmänna beskrivning av förmånens utveckling och nuläge framgår att antalet beslut om livränta minskat kraftigt från och med 2008. Bakgrunden till denna minskning är att rätten till tidsbegränsad sjukersättning upphörde och därmed en naturlig ingång i försäkringen.

LOs bedömning är att förändringar i informationen från Försäkringskassan inte kommer att minska de enskildas rättsförluster i någon avsevärd omfattning. Som framgår av utredningens genomgång är det drygt 50 procent av alla ansökningar som inte bedöms uppfylla försäkringens varaktighetskrav.

Det nuvarande varaktighetskravet innebär att en nedsättning av förvärvsförmågan ska antas vara nedsatt under minst ett år. Ett bärande skäl till införandet av detta krav var att tidpunkten när livränta kan beviljas skulle ansluta till vad som skulle gälla för sjukersättning och aktivitetsersättning (se prop. 2001/02:88 s. 55). Detta gäller som bekant inte längre då den tidsbegränsade sjukersättningen avskaffades 2008. Det finns därmed numera två olika varaktighetskrav för sjukersättning respektive livränta. Av förarbetena till denna förändring finns inget närmare resonemang varför det på nytt ska finnas två olika varaktighetskrav för sjukersättning respektive livränta. Enligt LO är de skäl som låg bakom införandet av det nuvarande varaktighetskravet inte längre bärande. Istället bör varaktighetskravet vid livränta ses över.

En grundläggande svårighet med dagens varaktighetskrav är att det är svårt för dem som söker att skaffa ett läkarintyg som visar sådan varaktighet. Det främsta skälet till detta är enligt LO inte intygens utformning, utan snarare att en sådan bedömning är svår att göra rent medicinskt (se ISF Rapport 2015:4 Kravet på varaktighet vid arbetsskadelivränta).

Utifrån detta perspektiv anser LO att varaktighetskravet istället bör uppgå till sex månader. Ett förändrat varaktighetskrav innebär även att de problem som utredningen fört fram avseende en fast provotidpunkt inte aktualiseras. De enskildas rättsförluster skulle med en justering av varaktighetskravet minskas betydligt.

En fast provotidpunkt behöver dock inte vara absolut såsom utredningen synes tolka förslaget om fast provotidpunkt.

Således är det fullt möjligt att utforma den fasta provotidpunkten på sådant sätt att en provning senast ska ske vid en viss tidpunkt. En sådan ordning skulle därmed inte utesluta en tidigare provning.

Den nuvarande ordningen innebär att den försäkring som arbetsmarknadens parter kommit överens om inte längre utgör ett komplement till den allmänna arbetsskadeförsäkringen. Detta gäller särskilt olycksfall, vilket Svenskt Näringsliv fört fram under utredningen. LO instämmer helt i denna bedömning och ser det som problematiskt för den kollektivavtalade försäkringen. Det grundläggande bytet mellan parterna i samband med försäkringens tillkomst var att arbetstagarsidan gick med på ett talförbud och arbetsgivarna kunde då tänka sig att avtala om en försäkringslösning.

Enligt LO är risken uppenbar att talförbudet kan komma att utmanas rättsligt för det fall de enskilda p.g.a. varaktighetsrekvisitet inte i praktiken kan få sin arbetsskada prövad trots arbetsgivarens vållande. Således utsätts den kollektivavtalade försäkringen för stora påfrestningar när socialförsäkrings-systemet inte förmår garantera ett grundläggande skydd.

I sammanhanget bör även Sveriges internationella åtaganden beaktas. Sverige är bundet av konvention nr 121 om förmåner vid yrkesskada. Vid bedömningen av om Sverige uppfyller de krav som denna konvention uppställer behöver även hänsyn tas till de villkor för sjukpenning som uppställs. Reglerna om sjukpenning är tillämpliga även på arbetstagare som har åsamkats en arbetsskada. Nuvarande regler om sjukpenning innebär att en provning mot normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden som huvudregel sker efter dag 180. Detta förhållande innebär att en person som drabbats av en arbetsskada efter dag 180 riskerar att hamna i en situation där ingen ersättning utgår. Bakgrunden till detta är en kombination av det nuvarande varaktighetsrekvisitet samt rehabiliteringskedjan.

En medlemsstat som tillhandahåller hälso- och sjukvård och därmed sammanhängande förmåner enligt ett allmänt sjukförsäkringssystem kan enligt konventionen låta detta bli tillämpligt även på de yrkesskadade, under förutsättning att systemet har sådant innehåll att vederbörande inte utsätts för ekonomiska svårigheter. Enligt LO innebär den ovan beskrivna ordningen att det nuvarande varaktighetsrekvisitet i kombination med rehabiliteringskedjan medför att arbetsskadade i realiteten står utan ersättning. En sådan ordning står enligt LO inte i överensstämmelse med konventionen. En djupare analys av denna problemställning är nödvändig. Att förändra varaktighetsrekvisitet enligt LO skulle enligt LO innebära en ordning där Sverige skulle följa konventionen.

## Utredningens förslag

Enligt LO är det tydligt att utredningen inte föreslagit några förändringar som på allvar skulle minska de enskildas rättsförluster mot bakgrund av de kostnader som sådana förslag skulle medföra.

Utredningen har dock föreslagit en utökad utredningsskyldighet för Försäkringskassan. Att utredningen anser att en sådan bestämmelse är nödvändig och att Försäkringskassan ställt sig mycket negativ till förslaget i denna del är belysande för hur Försäkringskassan hanterar dessa ärenden.

Försäkringskassans utredningsskyldighet inskränker sig i regel till att tydliggöra för den försäkrade vilket ytterligare underlag som behöver inkomma. Vidare ställs krav på kompletteringar av intyg. Om kompletteringar inte inkommer eller dessa inte är tillräckliga vidtar inte Försäkringskassan några ytterligare åtgärder.

Av ISF:s granskning framgår att intyg om sjukskrivning i många fall är det enda underlaget för bedömningen av om varaktighetsrekvisitet är uppfyllt. Vidare konsulteras sällan försäkringsmedicinsk rådgivare vid bedömning av om varaktigheten är uppfyllt.

Enligt LO borde det vara en självklarhet för Försäkringskassan redan idag att inom ramen för den allmänna utredningsskyldigheten säkerställa att den enskilde inte drabbas av rättsförluster p.g.a. otillräckligt underlag. I sammanhanget kan särskilt nämnas att dagens sjukintyg inte innehåller frågor om varaktighet för läkaren att besvara.

LO delar mot bakgrund av Försäkringskassans nuvarande handläggning dock utredningens bedömning att en uttrycklig bestämmelse om en utökad utredningsskyldighet bör införas. Förhoppningsvis kan en utökad utredningsskyldighet minska de försäkrades rättsförluster.

LO ställer sig även positivt till en satsning på information till de försäkrade. De problem som finns på detta område är enligt LO hänförliga till hur Försäkringskassan valt att organisera sin verksamhet. Genom att inte handläggarna längre sitter gemensamt finns ingen naturlig koppling mellan arbets-skadehandläggare och de handläggare som hanterar sjukpenning. Det finns ett stort behov att öka kunskapen om arbetsskadeförsäkringen hos de handläggare som hanterar sjukpenning och sjukersättning.

## Rehabilitering och rehabiliteringspenning

LO instämmer i utredningens slutsats om behovet av en särskild lösning för arbetsskadade. Utredningens förslag innebär att det nuvarande varaktighetsrekvisitet vid livränta inte ska tillämpas vid rehabiliteringspenning vid

arbetsskada. En sådan ordning kommer därmed möjliggöra att arbetsskadade i vissa situationer inte kommer att drabbas av någon rättsförlust.

Den föreslagna ersättningsformen är dock inte fristående från den nuvarande rehabiliteringspenningen. Således kommer det förutsättas även framöver att den försäkrade har en sjukdom som sätter ned hens arbetsförmåga med minst en fjärdedel. Denna förutsättning är densamma som gäller för rätten till sjukpenning. Det innebär att arbetsförmågan prövas enligt bedömningsgrunderna i rehabiliteringskedjan. Som tidigare anförts innebär rehabiliteringskedjan samt prövningen mot normalt förekommande arbete efter dag 180 att den försäkrade riskerar att förlora sin sjukpenning vid denna tidpunkt. Enligt LO innebär detta förhållande att effekterna av införandet av rehabiliteringspenning vid arbetsskada kommer att bli begränsade.

Prövningen mot normalt förekommande arbete kan under vissa förhållanden senareläggas. Enligt LO är det långt ifrån säkert att särskilda skäl efter dag 180 föreligger när en försäkrad genomgår arbetslivsinriktad rehabilitering. En förutsättning för att senarelägga prövningen är att den försäkrade senast dag 365 kan arbeta i samma omfattning som innan sjukfallet.

Vidare skiljer sig även förutsättningarna för att få ersättning vid arbetsskada och vid sjukpenning åt på sådant sätt att livränta kan utgå även vid mindre inkomstförluster och förutsätter därmed inte att den enskilde avstår från arbete i viss omfattning.

Med anledning av ovanstående anser LO att en bättre ordning skulle vara att inte knyta rehabiliteringspenning vid arbetsskada till den nuvarande rehabiliteringspenningen. Ett möjligt alternativ skulle vara att inskränka prövningen av den enskildes arbetsförmåga till den prövning som nu sker fram till och med dag 180 även efter denna tid. På så sätt skulle arbetsskadade ges ett förstärkt skydd och i praktiken skapa praktiska förutsättningar för en tillämpning av den föreslagna ersättningsformen.

### **Drivkrafter för återgång i arbete**

LO delar utredningens slutsatser vad gäller förutsättningarna för en lösning som ökar drivkrafterna för återgång i arbete. En ordning byggd på sänkta förmåner skulle underminera de kollektivavtalade förmånerna. Redan idag innebär det nu gällande varaktighetsrekvisitet att taleförbudet riskerar att utmanas rättsligt. Att ytterligare försämma för de arbetsskadade skulle förvärra detta förhållande. Vidare skulle en sådan ordning riskera att stå i strid med ILO:s konvention nr 121. En viktig grundprincip att stå fast vid är att den som skadar sig i arbetet ska ha ett starkare skydd än den som skadar sig utanför arbetet och principen om full ersättning i arbetsskadeförsäkringen är därför viktig att vidmakthålla.

Istället bör möjliga drivkrafter för återgång i arbete bygga på en ekonomiskt fördelaktig lösning för den enskilde i kombination med en ordning som innebär att den försäkrade inte riskerar sin ersättning genom att pröva att återgå i arbete. Denna fråga behöver utredas ytterligare.

### **Förtydligande av undantaget i 39 kap. 5 § socialförsäkringsbalken**

Utredaren har fått i uppdrag att se över bestämmelsen om undantag från arbetsskadeförsäkringen för vissa psykiska eller psykosomatiska skador i 39 kap. 5 §, samt att pröva om gränsdragningen i bestämmelsen kan förtydligas. Avsikten har emellertid inte varit att utvidga arbetsskadebegreppet.

LO anser att utredningens förslag till ett förtydligande av bestämmelsen är bra, men saknar ett övervägande kring om undantaget i 39 kap. 5 § över huvud taget bör finnas kvar.

Utredningens förslag till ett förtydligande av bestämmelsen gör enligt LO att gränsdragningen mellan vilka skador som ska undantas från arbetsskadeförsäkringen och vilka som inte ska undantas blir tydligare än den tidigare varit. Av den nya bestämmelsen framgår på ett bättre sätt att de psykiska eller psykosomatiska skador som ska undantas från försäkringen är skador som orsakats av förhållanden som utgör en normal del av arbetslivet, oavsett arbete och arbetsplats. Enligt utredningen avses undantaget omfatta skador som orsakats av förhållanden eller omständigheter som rimligen borde tålas i arbetslivet som sådant.

Första steget vid prövningen av om en psykisk eller psykosomatisk skada utgör en arbetsskada är att pröva om skadlig inverkan i den försäkrades arbete har orsakat, påskyndat eller varaktigt försämrat den aktuella skadan. Om svaret är ja ska en bedömning göras av om skadan ska undantas från försäkringen i enlighet med bestämmelsen i 39 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.

Förhållanden och omständigheter som får anses utgöra en normal del av arbetslivet och som rimligen borde tålas av arbetstagaren kommer enligt LOs bedömning endast i undantagsfall bedömas utgöra skadlig inverkan i sådan grad att den psykiska eller psykosomatiska skadan anses ha orsakats av arbetet. Undantagsregeln torde därför ha en begränsad praktisk betydelse om den tillämpas på avsett sätt. Behovet av att över huvud taget ha en undantagsregel av aktuellt slag kan därför enligt LOs mening ifrågasättas.

LO anser vidare att det går emot arbetsskadeförsäkringens grundläggande syfte att undanta vissa typer av skador från försäkringen enbart utifrån den skadliga inverkans karaktär.

I det fall en försäkrad bedöms ha utsatts för skadlig inverkan i sitt arbete i en sådan omfattning att den skadliga inverkan bedöms ha gett upphov till en psykisk eller psykosomatisk skada som sätter ned den försäkrades förvärvsförmåga med minst en femtondel under minst ett år framåt finns det enligt LOs mening inga bärande skäl att undanta skadan från arbetsskadeförsäkringen.

Det finns ingen undantagsbestämmelse i arbetsskadeförsäkringen för fysiska arbetsskador som bedöms ha orsakats av skadlig inverkan i arbetet. Vid fysiska arbetsskador tas det således inte ställning till om förhållandena som orsakat skadan utgör en normal del av arbetslivet och om arbetstagare rimligen borde ha tålt att utsättas för den skadliga inverkan. Undantag görs endast i de fall då en extremt känslig person fått en skada på grund av förhållanden som inte hade utgjort skadlig inverkan och inte hade kunnat ge upphov till den aktuella skadan för andra arbetstagare i en liknande situation.

Denna ordning bör enligt LOs mening kunna omfatta även skador av psykisk eller psykosomatisk natur.

LO anser därför i första hand att undantaget i 39 kap. 5 § socialförsäkringsbalken bör tas bort. Det finns enligt LOs mening uppenbara risker med denna typ av särreglering. Ett exempel är den gränsdragningsproblematik som även fortsättningsvis riskerar att uppstå vid bedömningen av om den skadliga inverkan utgjorts av vantrivsel med arbetskamrater å ena sidan eller av vantrivsel på grund av kränkande särbehandling, trakasserier eller mobbing å den andra.

LO ser ingen anledning till att den skadliga inverkans karaktär ska avgöra om den försäkrade har rätt till ersättning från arbetsskadeförsäkringen eller inte. Det avgörande ska i stället vara om skadlig inverkan i arbetet bedöms ha orsakat skadan.

Att ta bort undantaget från försäkringen och i stället jämställa psykiska och psykosomatiska arbetsskador med fysiska arbetsskador skulle enligt LOs mening göra att försäkringen blir bättre ur ett jämställdhetsperspektiv. Detta utifrån att psykiska och psykosomatiska arbetsskador är vanligare bland kvinnor än bland män samtidigt som kvinnor har svårare att få rätt till ersättning från arbetsskadeförsäkringen än vad män har.

Sammanfattningsvis hade LO velat se ett förslag om att undantaget i 39 kap. 5 § socialförsäkringsbalken ska tas bort, eller i vart fall ett övervägande kring detta i utredningens betänkande.

LO anser dock att utredningens förslag till ett förtydligande av undantagsregeln är bra under förutsättning att bestämmelsen ska vara kvar.

### **Arbetsskadeskyddet vid smitta**

LO delar utredningens slutsats att arbetsskadeskyddet vid smitta bör ändras. Utredningen föreslår att det generella skadebegreppet blir gällande även för smittsamma sjukdomar och att avgränsningen med särskilt skyddade personkretsar tas bort. LO ställer sig odelat positivt till utredningens förslag i denna del.

Som framgår av utredningens beskrivning av arbetsskadeförsäkringen är dess grundläggande syfte att den som genom olycksfall eller sjukdom skadas av sitt arbete har rätt till full kompensation för den inkomstförlust som görs på grund av skadan. Huvudregeln i försäkringen är ett generellt skadebegrepp medan arbetsskada på grund av smitta särregleras.

Det nuvarande systemet med en lista över vilka smittsamma sjukdomar som kan berättiga till ersättning från arbetsskadeförsäkringen ger enligt LOs mening inte ett tillräckligt brett eller flexibelt arbetsskadeskydd sett till försäkringens grundläggande syfte. Listan är till exempel inte möjlig att uppdatera i takt med den förändrade smittbilden i samhället.

LO anser inte heller att den avgränsning som idag finns kring vilka personkretsar som är skyddade vid arbetsskada på grund av smitta överensstämmer med försäkringens grundläggande syfte. Avgränsningen medför istället en risk att enskilda arbetstagare faller utanför arbetsskadeskyddet, trots att arbetstagaren med tydlighet fått en skada till följd av smitta i arbetet och gör en långvarig inkomstförlust på grund av skadan.

Det finns enligt LO inga bärande skäl att behålla den särreglering vi idag har gällande arbetsskador på grund av smitta. Utredningens förslag om ändring av arbetsskadeskyddet vid smitta är enligt LOs mening bra i sin helhet.

### **Indexering vid livränta**

Nuvarande indexering av livränta görs med ett särskilt tal som motsvarar den årliga procentuella förändringen av halva den reala inkomstförändringen som beräknats för inkomstindex med tillägg för den procentuella förändringen i det allmänna prisläget. Denna ordning innebär att det särskilda talet motsvarar en uppräkningsfaktor emellan inkomstindex och prisbasbeloppet.



Enligt LO missgynnar den nuvarande ordningen den som får sin livränta fastställd i unga år då inkomstindexet historiskt ökat betydligt mer än prisbasbeloppet.

De arbetsskadade förväntar sig i regel att indexeringen ska följa den allmänna löneutvecklingen. Detta är enligt LO en rimlig förväntan då arbetsskadeförsäkringen bygger på full ersättning. Arbetsskadeförsäkringen ska vara en försäkring mot förlust av framtida försörjningsförmåga. Mot bakgrund av kostnadsutvecklingen för arbetsskadeförsäkringen borde det finnas ett utrymme för en mer rättvisande indexering.

LO har tidigare framfört som förslag att taket bör höjas till 10 prisbasbelopp. Nuvarande tak innebär att 36 procent av befolkningen 20-64 år har en inkomst över taket. En höjning av taket skulle innebära att enbart 11 procent av arbetskraften skulle ha en inkomst över taket. Utredningen avfärdar detta förslag med hänvisning till en beräknad kostnad om 800 miljoner kronor per år samt att de kollektivavtalade försäkringarna säkerställer inkomstbortfall över 7,5 prisbasbelopp.

Kostnaderna för arbetsskadeförsäkringen har från 1991 minskat från drygt 11 miljarder till 3 miljarder i år. Detta är en mycket stor skillnad som till stora delar kan förklaras av de försämringar som skett av arbetsskadeförsäkringen. Arbetsskadeavgiften uppgår numera enbart till 0,2 procent av avgiftsunderlaget. Med hänsyn tagen till denna utveckling framstår en ökning av kostnaderna om 800 miljoner kr som blygsam. Kostnaderna för arbetsskadeförsäkringen beräknas även fortsätta att minska. Bakgrunden till denna utveckling är de försämringar som gradvis skett av arbetsskadeförsäkringen. Förekomsten av arbetsskador samt vetenskapens framskridande borde istället ha medfört motsatt utveckling. Utifrån dessa omständigheter är det oklart på vilken grund utredningen anser att en höjning av taket till 10 prisbasbelopp skulle bli alltför kostsam.

Enligt LO är det vidare inte relevant att hänvisa till den kollektivavtalade försäkringen. Den kollektivavtalade försäkringen är enbart tänkt att utgöra ett komplement. Nuvarande ordning där 36 procent av arbetskraften har inkomster som överstiger taket försvårar en kollektiv lösning. Den kollektivavtalade försäkringen har som tidigare framförts kommit att få bära en allt större del av ansvaret för de arbetsskadade. Enligt LO behöver regeringen vidta åtgärder på flera områden för att säkerställa att den kollektivavtalade försäkringen även fortsättningsvis kan ge ett gott skydd.

## **Förbättrad handläggning**

LO anser att utredningens förslag om att ISF ska ges i uppdrag att göra en jämställdhetsanalys av Försäkringskassans handläggning av arbetsskadeärenden är bra.

Eftersom det fortfarande finns oförklarliga skillnader mellan sannolikheten för kvinnor och sannolikheten för män att beviljas livränta anser LO att orsakerna till försäkringens ojämställda utfall behöver utredas ytterligare. Som utredningen anför är det viktigt att hitta åtgärder som kan ge kvinnor och män mer lika möjligheter att beviljas livränta.

LO instämmer i utredningens bedömning att särskild vikt bör läggas vid att utreda hur intervjuerna i Försäkringskassans exponeringsutredningar genomförs, samt att en genusanalys bör göras av hur Försäkringskassans handläggare bedömer varaktigheten och sambandet i arbetsskadeärenden.

LO delar även utredningens uppfattning att ISF i egenskap av extern aktör bör ansvara för utformandet och genomförandet av granskningen.

Med hälsning  
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Renée Andersson