

Kommittédirektiv



Överföring av vissa socialförsäkrings- utgifter till trafikförsäkringen

Dir.
2007:53

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2007.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall lämna förslag till utformningen av regler som möjliggör en överföring av vissa socialförsäkringsutgifter till trafikförsäkringen.

En utgångspunkt skall vara att den som skadas i en trafikolycka alltid skall vara tillförsäkrad minst den ersättning som han eller hon skulle ha haft rätt till från den allmänna försäkringen, om skadan uppkommit på något annat sätt.

Utredaren skall överväga vem som skall vara ansvarig för att ersätta den drabbade under den tid som en utredning av orsakerna till skadan genomförs och hur det slutliga ansvaret mellan försäkringsbolag och den allmänna försäkringen skall regleras i sådana fall.

Utredaren skall precisera trafikförsäkringens ansvar för rehabilitering av trafikskadade, särskilt med hänsyn till arbetsgivarens rehabiliteringsansvar, hälso- och sjukvårdens ansvar för den medicinska rehabiliteringen samt Försäkringskassans ansvar att samordna rehabiliteringen.

Utredaren skall vidare överväga möjligheten att trafikförsäkringen även skall omfatta kostnaden för eftersök av trafikskadat vilt.

Vid övervägandena skall utredaren särskilt beakta förutsättningar för samverkan mellan privat verksamhet och offentlig, sekretessregler, tekniska förutsättningar för överföring av information, tillsyn och ansvar. Reglerna skall utformas så att enskilda tillförsäkras ett gott skydd för sin personliga integritet.

Utredaren skall även överväga i vilken ordning tvister om ersättning enligt trafikskadelagen skall prövas och om särskilda processregler bör införas.

Vidare skall utredaren lämna de förslag till författningsändringar som behövs samt noga redovisa praktiskt genomförbara lösningar över hur de administrativa system som kommer att krävas för att genomföra förslagen kan utformas. Utredaren skall härvid beakta EG-rättsliga aspekter.

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 30 april 2008.

Bakgrund och utgångspunkter

Enligt Statistiska centralbyråns uppgifter om vägtrafikskador rapporterades under år 2005 drygt 18 000 trafikolyckor med personskada i Sverige. I dessa olyckor dog drygt 400 personer, knappt 4 000 personer skadades svårt och drygt 22 000 skadades lindrigt enligt polisens bedömning. I jämförelse med år 2004 ökade antalet trafikolyckor med personskada något.

Enligt uppgifter från Sveriges Försäkringsförbund har antalet trafikskadade ökat stadigt sedan början av 1990-talet. Från omkring 35 000 anmälda personskador per år i början av 1990-talet är antalet nu uppe i knappa 50 000. Ökningen av antalet personskador i trafiken beror enligt förbundet till stor del på en ökning av antalet anmälda whiplashskador. Whiplashkommissionen konstaterar i sin slutrapport år 2005 att mer än 30 000 personer anmäler nackbesvär efter trafikskada till försäkringsbolag varje år. För alla andra skadetyper såsom skallskador, frakturer och ryggmärgsskador har antalet i stället minskat.

I den officiella statistiken uppgår antalet skadade i trafiken således till omkring 26 000 personer per år. Denna lägre siffra beror på att här ingår endast polisrapporterade skador, vilka är väsentligt färre än skadeanmälningarna till försäkringsbolagen. Samhällets kostnader för dessa olyckor är mycket stora, även om man bortser från produktionsbortfall, personligt lidande och försämrad livskvalitet för de drabbade.

Trafikskadelagen

Enligt trafikskadelagen (1975:1410) skall det tecknas trafikförsäkring för alla motordrivna fordon som inte är avställda. Försäkringen ersätter bl.a. personskador som uppkommer i följd av trafik. Trafikskadelagen bygger på principen att ersättning skall utges oavsett om någon kan anses vållande till en olycka eller inte. Vid personskador bestäms ersättningen enligt reglerna i 5 kap. skadeståndslagen. Det innebär i princip att ersättningen skall ge full kompensation för inkomstbortfall till följd av skadan. Den skadelidande skall, i ekonomiskt hänseende, genom ersättningen försättas i samma läge som om skadan inte inträffat. Staten är inte skyldig att ha trafikförsäkring för sina fordon. Om någon trafikförsäkring inte har tecknats ersätts dock skadan av staten.

Trafikförsäkring får meddelas av en försäkringsgivare som har fått tillstånd till det (koncession) enligt försäkringsrörelselagen (1982:713). För utländska försäkringsgivare finns särskilda bestämmelser i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige. Ersättning enligt trafikskadelagen bestäms i dag, på samma sätt som skadestånd, enligt nettometoden. Detta innebär att när trafikskadeersättning fastställs avräknas sådan ersättning som den skadade har rätt till från den allmänna försäkringen och arbetskadeförsäkringen samt pension, sjuklön eller annan periodisk ersättning som betalas av arbetsgivaren. Den som betalar sådana förmåner har inte någon återkravs rätt mot försäkringen.

Trafikförsäkringen ger också ersättning för kostnader av olika slag som har uppkommit på grund av skadan, till exempel patientavgifter/egenavgifter för sjukvårdskostnader och läkarbesök, resekostnader etc. Ersättning lämnas dock inte för sådana kostnader som den skadedrabbade kan få ersatta från Försäkringskassan. Ytterligare ersättning ges för ideell skada, det vill säga sveda och värk, lyte och men samt särskilda olägenheter till följd av skadan.

Trafikförsäkringen är utformad så att den garanterar att ersättning betalas även om fordonets ägare inte har betalat sin premie. Detsamma gäller om det inte går att fastställa identite-

ten på det fordon som har orsakat skadan. I sådana fall svarar samtliga försäkringsgivare, som vid skadetillfället hade tillstånd att meddela trafikförsäkring, genom Trafikförsäkringsföreningen solidariskt för ersättningen.

Den allmänna sjukpenningförsäkringen

Den som är försäkrad för arbetsbaserade förmåner enligt socialförsäkringslagen (1999:788) har rätt till sjukpenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring om han eller hon har en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) av eget arbete som uppgår till minst 24 procent av prisbasbeloppet. Vid beräkning av SGI bortses inom sjukförsäkringen från inkomster som överstiger sju och en halv gånger gällande prisbasbelopp.

Sjukpenningförsäkringen har fyra ersättningsnivåer – hel, tre fjärdedels, halv och en fjärdedels sjukpenning.

Genom lagen (1991:1047) om sjuklön ansvarar arbetsgivaren för ersättningen de fjorton första dagarna i ett sjukfall.

Ersättningsnivån inom sjukpenning- och sjuklönesystemet är 80 procent av ersättningsunderlaget med undantag för den första dagen som utgör karensdag. Inom sjukpenningförsäkringen multipliceras den sjukpenninggrundande inkomsten med faktorn 0,989 vid beräkning av bl.a. sjukpenning.

För personer som insjuknar på nytt inom fem kalenderdagar från det en tidigare sjukperiod avslutats samt för personer som har särskilt omfattande sjukfrånvaro eller har en sjukdom som medför risk för en eller flera längre sjukperioder finns särskilda regler.

Utöver den sjukpenning som utges kan den enskilde via t.ex. kollektivavtalade ersättningar erhålla ytterligare omkring 10 procent av inkomstförlusten. För löntagare som har inkomster över det s.k. inkomsttaket utges som regel 90 procent av den lönedel som överstiger inkomsttaket från avtalsförsäkringar.

Sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension)

Aktivitetsersättning lämnas till försäkrade i åldrarna 19–29 år medan sjukersättning lämnas till försäkrade i åldrarna 30–64 år. Ersättningen kan beviljas till den som varaktigt eller långvarigt

(minst ett år) fått sin arbetsförmåga helt eller delvis nedsatt på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska arbetsförmågan.

Sjukersättning kan beviljas antingen tills vidare eller med tidsbegränsning. Aktivitetsersättning är alltid tidsbegränsad till längst tre år i taget. Ersättningarna består av både ett skydd i form av inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning och ett grundskydd i form av garantiersättning. Ersättningarna inflationsskyddas genom att de årligen räknas om i förhållande till förändringarna i prisbasbeloppet.

Den inkomstrelaterade sjuk- och aktivitetsersättningen grundas på en antagandeinkomst som utgörs av genomsnittet av de tre högsta bruttoårsinkomsterna som intjänats under en given period, s.k. ramtid. Längden på denna varierar med den försäkrades ålder. För beräkning av inkomstrelaterad aktivitetsersättning får, om det är fördelaktigare för den försäkrade, antagandeinkomsten – i stället för huvudregeln ovan – beräknas på genomsnittet av de två högsta bruttoårsinkomsterna under en ramtid på tre år.

Den inkomstrelaterade aktivitets- eller sjukersättningen utgör 64 procent av antagandeinkomsten. Inkomstrelaterad ersättning kan betalas ut oavsett i vilket land man är bosatt i och den grundar rätt till ålderspension, vilket inte garantiersättningen gör.

Aktivitets- eller sjukersättning i form av garantiersättning utbetalas till den som saknar eller har en låg inkomstrelaterad aktivitets- eller sjukersättning antingen helt eller som utfyllnad upp till garantinivån. Denna nivå, som är densamma för ogifta och gifta, är åldersrelaterad.

Även för den som erhåller aktivitets- eller sjukersättning kan kompletterande ersättningar utges från avtalsförsäkringar.

Rehabilitering

Vid trafikskada kan rehabilitering krävas för att en skadad skall kunna återkomma till ett normalt liv. Rehabiliteringen förekommer i olika former beroende på den skadedrabbades behov, till exempel arbetslivsinriktad rehabilitering för den som be-

höver stöd för att återkomma till en anställning och medicinsk rehabilitering för att återställa den fysiska och psykiska funktionsförmågan.

I 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring anges att arbetsgivaren i samråd med den sjukskrivne skall ta ansvar för att reda ut den sjukskrivnes rehabiliteringsbehov. Försäkringskassan skall samordna och utöva tillsyn så att rehabiliteringsverksamheten enligt lagen kan genomföras. För en skadedrabbad som genomgår arbetslivsinriktad rehabilitering kan rehabiliteringsersättning i form av rehabiliteringspenning och särskilt bidrag utges. Ersättningsnivån för rehabiliteringspenningen är densamma som för sjukpenning.

Internationella jämförelser

Trafikförsäkringen är i Finland primär i förhållande till andra lagstadgade ersättningssystem när det gäller personskador. Ersättningen bestäms enligt skadeståndslagens regler och omfattar inkomstförlust, sjukvårdskostnader och andra utgifter till följd av skada, sveda och värk samt lyte och annat bestående men.

Trafikförsäkringens primära ställning innebär att den skadelidande inte får någon ersättning från Folkpensionsanstalten (motsvarande den svenska Försäkringskassan) för inkomstförlust. Om arbetsgivaren betalat lön till den skadade, ersätts lönekostnaden från trafikförsäkringen.

Från och med 2005 har trafikförsäkringen fullt kostnadsansvar även för sjukvårdskostnader i syfte att förbättra trafikskadepatienters möjlighet att så snabbt som möjligt få vård och kunna återvända till arbetslivet.

Trafikförsäkringsbolagen är även primärt ansvariga för rehabiliteringen av de trafikskadade. Verksamheten hanteras av ett gemensamt organ för branschen, Försäkringsbranschens rehabiliteringscentral, som köper in tjänsterna beroende på den skadades behov.

I Norge och Danmark är trafikförsäkringens ställning gentemot övriga lagstadgade ersättningssystem densamma som i Sverige. Ersättning utgår enligt skadeståndsrättsliga regler och

ersättningar från det allmänna och sjuklön från arbetsgivaren avräknas från trafikskadeersättningen. Olika former av regressrätt finns, t.ex. har en arbetsgivare rätt att framställa regresskrav gentemot trafikförsäkringen för sjuklön eller motsvarande, vilket även gäller det allmänna i vissa fall. Även i Norge och Danmark är alltså förhållandena sådana att trafikförsäkringen i praktiken svarar för vissa av de kostnader som i Sverige stannar på det allmänna och arbetsgivarna.

Försäkringsförbundets rapport

Under mitten av 1990-talet utredde Sveriges Försäkringsförbund förutsättningarna för ett utvidgat ansvar för trafikförsäkringen. Arbetet redovisades i en rapport år 1996, bland annat till Finansdepartementet. I en från oktober 2005 uppdaterad rapport beskrivs trafikförsäkringsbolagens möjligheter att ta över det ekonomiska ansvaret för inkomstförlust vid personskada samt för arbetslivsinriktad rehabilitering. I rapporten framhålls att samhället även i framtiden bör stå för övriga kostnader, framförallt när det gäller sjukvård.

I rapporten konstateras att det många gånger råder osäkerhet om storleken på försäkringsbolagens skadekostnader och premiesättningen på grund av politiska beslut när det gäller t.ex. ersättningsnivån i sjukpenningförsäkringen.

Vidare sägs att incitamenten är dåliga för försäkringsbolagen att avsätta ytterligare resurser för att intensifiera forskningen angående t.ex. whiplashskador. Det anges också att det krävs en omfattande administration hos försäkringsbolagen för att handlägga krav på ersättning för inkomstförlust. Samtidigt finns en parallell, och i stora delar överensstämmande, handläggning hos Försäkringskassan och hos andra instanser som har att utge kollektivavtalade förmåner.

I rapporten redogörs för två olika alternativ till en förändring av det svenska systemet. Det första alternativet innebär att samtliga kostnader med anledning av personskada ersätts av trafikförsäkringen. Det andra alternativet innebär att försäkringen blir primär, utöver i dag, endast vad gäller ersättning för inkomstförlust samt sådan yrkes- och arbetslivsinriktad rehabi-

litering som kan leda till att individen i ökad utsträckning kan försörja sig själv. I rapporten avråds från det första alternativet då ett övertagande torde medföra kraftigt ökade administrationskostnader på grund av stora kontrollproblem samtidigt som försäkringsbolagen inte besitter rätt kompetens att styra t.ex. sjukvårdsinsatser. Vidare skulle en sådan förändring medföra en alltför stor höjning av trafikförsäkringspremien för att kunna bäras av alla trafikförsäkringspliktiga. I rapporten förordas därför det andra alternativet som mera realistiskt då bl.a. försäkringsbolagens erfarenhet och kompetens inom rehabilitering till fullo skulle kunna utnyttjas.

Det bedömdes vidare att det skulle innebära en samhällsekonomisk vinst om trafikförsäkringen fick ett utökat ansvar. Dels skulle trafiksäkerhetsarbetet påverkas positivt med den långsiktiga följden att personskadorna blev färre och kanske lindrigare, dels skulle ett samordnat ansvar leda till en kostnadssänkning för de skador som inträffar samtidigt som kvaliteten i personskadehanteringen skulle förbättras.

Några av de positiva effekterna av ett utvidgat ansvar är enligt rapporten således bland annat att kostnaderna för trafiken tydliggörs samtidigt som rehabiliteringen effektiviseras och skaderegleringstiderna kortas och att premiesättning och reservavsättning underlättas samtidigt som stabiliteten skulle öka för verksamheten genom ökad tillgångsmassa. De negativa effekter av en överföring skulle enligt rapporten bland annat vara att antalet oförsäkrade fordon riskerar att öka och att försäkringstagarna kan komma att minska sitt försäkringskydd inom andra områden samtidigt som vissa bolags kollektiv kan ha svårare att bära höjda premier.

Trafikolyckor med vilt

Årligen inträffar i Sverige ca. 35 000 – 40 000 trafikolyckor med vilt inblandade. Av dessa leder ca. 20 000 till eftersök av skadat vilt. Sedan år 1995 finns en rikstäckande verksamhet för omhändertagande av eftersök av trafikskadat vilt. Grunden är en samverkan mellan polismyndigheten och jägarorganisationerna. Enligt lag föreligger skyldighet att anmäla kollision med vilt till

polisen. Polisen kontaktar i sin tur en lokal kontaktman som ser till att eftersöket genomförs. Den 1 januari 2007 blev Rikspolisstyrelsen huvudman för Nationella viltolycksrådet, som utgör en sammanslutning av en rad myndigheter och organisationer, med en verksamhetsansvarig anställd av Rikspolisstyrelsen. Syftet är att åstadkomma en effektiv eftersöksorganisation som dels i händelse av viltolycka snabbt och skonsamt förkortar lidandet för djuret, dels arbetar olycksförebyggande.

Behovet av uppdraget

Samhällets kostnader för trafikskadades sjukpenning och sjukersättning har ökat stadigt de senaste tio åren. Det har lett till ökade kostnader för skattebetalarna, men också för den privata trafikförsäkringen. Precis som i socialförsäkringarna är det framför allt kostnaderna för sjuk- och aktivitetsersättning till skadedrabbade som har ökat. Denna starkt negativa trend måste brytas. Regeringen har därför för avsikt att föreslå att statens kostnader för trafikskadades sjukpenning och sjukersättning överförs till trafikförsäkringen. En sådan reform bedöms på sikt kunna ge stora samhällsekonomiska vinster i form av ökad trafiksäkerhet, förbättrad rehabilitering och minskade skadekostnader.

För de årligen knappa 50 000 personskadorna i trafiken är skaderegleringen i de flesta fall snabb och effektiv. Omkring 65 procent är slutreglerade inom några månader. På denna tid har symptomen vid trafikskadan läkt ut för de flesta skadelidande. Utöver dessa regleras ca 25 procent av skadorna inom ett par år. Här handlar det om mindre allvarliga skador som ger mindre besvär. Resterande ca 10 procent är fall med långa skaderegleringstider.

Bakom trafikskador som riskerar långa handläggningstider ligger många gånger flera faktorer. Svårigheter vid diagnostisering och behandlingsmetoder är vanliga problem som ofta innebär att den medicinska rehabiliteringen försenas.

Ett avgörande hinder för effektiviteten i systemet är att ansvaret delas mellan de privata försäkringsbolagen, arbetsgivaren och socialförsäkringen, vilket får till följd att den som står för

kostnaderna inte alltid fattar beslut om åtgärderna. Svårigheterna med att få tillgång till rehabilitering kan i många fall förklaras med brister i samordningen där de ansvariga aktörerna Försäkringskassan, försäkringsbolaget och arbetsgivare skickar ärendet mellan varandra. Problem med att räkna ut ersättningar och fördela ansvaret mellan det allmänna och det privata skapar osäkerhet för den skadelidande individen. Att dessa samordningsproblem och administrativa processer förlänger skaderegleringen ter sig än mer orimlig när den medicinska erfarenheten visar att passivitet förvärrar hälsotillståndet för dem som har drabbats av skada.

Ytterligare ett problem med dagens trafikförsäkring är att kostnaderna för skador i trafiken inte lyfts fram i sin helhet. Försäkringsbolagens kostnader är endast en del av de totala kostnaderna vid personskador i trafiken. Ersättningarna vid trafikskador från socialförsäkringen får inte en särskild redovisning i socialförsäkringen, utan blandas med ersättningarna som betalas ut av andra skäl. Detsamma gäller för sjuk- och hälsovården. Med en sammanhållen redovisning av kostnaderna skulle det vara lättare att följa utvecklingen av trafikskadorna.

En annan del av samma problem är kopplingen mellan risk för trafikskada och avgiftens eller premiens storlek. Endast i försäkringsbolagens del innebär högre risk en högre premie. Avgifter och skatter till socialförsäkringen samt sjuk- och hälsovården påverkas inte av den enskildes risker att skadas i trafiken.

Vad gäller trafikolyckor med vilt kan konstateras att dessa ofta leder till stort lidande för djuren. Av djurskyddsskäl, liksom för att förhindra att skadade djur förorsakar ytterligare olyckor, ligger det i samhällets intresse att eftersök av skadade djur genomförs. I dagsläget finns ett väl fungerande system för sådana eftersök. Systemet har emellertid i hög grad byggt på ideella insatser av landets jägare.

Brister i försäkringsmässighet och redovisning av de totala kostnaderna begränsar drivkrafterna för att minska trafikskadorna. Med ett samlat ansvar kan trafikförsäkringen verka som ett instrument för ökad trafiksäkerhet och lägre totala kostnader. Trafikanter med hög risk och därmed högre premier kan

ha möjlighet att sänka premien genom mer trafiksäkert beteende och säkrare fordon. Även premierabatten för den som kör försiktigt kan bli mer påtaglig. Rätt utformad kan försäkringsbolagens skadestatistik ge mer värdefull information i det förebyggande arbetet för säkrare fordon och vägar.

Ytterst leder bristerna i dagens trafikförsäkring till ineffektivt användande av samhällets resurser. Långa handläggningstider och osäkerhet om när rehabilitering skall sättas in innebär inte bara att individen får lida och att ersättningssystemen belastas, utan det medför även produktionsbortfall och minskade skatteintäkter. Bristande drivkrafter för t.ex. trafiksäkert beteende gör att skadorna i trafiken är fler, allvarligare och kostar mer än de borde.

Erfarenheterna från bl.a. Finland visar att en trafikförsäkring som har det fulla ansvaret för skadekostnaderna också blir samhällsekonomiskt mer lönsam. Finska bilister har alltsedan 1959 fått betala för de skadekostnader som uppstår i trafiken (sedan 2005 även för sjukvårdskostnaderna). Försäkringstagare med lågt riskbeteende har premierats, vilket har dämpat skadefrekvensen samtidigt som premierna hållits nere och till och med är lägre för många finska normalbilister än vad motsvarande svenska premier är i dag. På sikt kan således både statskassan och bilisterna tjäna på att trafikförsäkringen tar över ansvaret för skadekostnaderna.

Det grundläggande syftet med att förändra dagens trafikförsäkring är således att minska riskerna för och effekterna av trafikskador. Detta leder till att samhällets totala kostnader för trafikskador blir lägre, vilket ökar den samhällsekonomiska effektiviteten. Ur ett individperspektiv handlar det om att minska risken för trafikskador och verka för att snabbare återfå de funktioner som krävs för att återkomma i arbete och andra sociala situationer. Detta uppnås genom att skapa en trafikförsäkring som motiverar alla inblandade parter till att förebygga, minimera och reducera trafikskador samt genom att förstärka rehabiliteringsprocessen för den som drabbas av trafikskada.

Enligt regeringen bör även kostnaderna för befintliga trafikskador belasta fordonsägarna. Dessa kostnader kan emellertid inte överföras till trafikförsäkringen. Istället föreslår regeringen

en skatt på trafikförsäkringspremier, som avses träda i kraft den 1 juli 2007. En sådan skatt bör även omfatta kostnader för framtida trafikskador under den tid som förutsättningarna för en överföring av kostnadsansvaret till trafikförsäkringen utreds.

Utredningsuppdraget

Utredaren skall utforma ett förslag till lagstiftning som innebär att trafikförsäkringens ansvar utvidgas på så sätt att ersättningar för skador som omfattas av den försäkringen skall undantas från den allmänna försäkringen. Det allmännas ansvar för sjukvårdskostnader skall dock inte förändras. En utgångspunkt i arbetet skall vidare vara att trafikskadelagens tillämpningsområde inte ändras. Trafikförsäkringen skall alltså liksom tidigare ersätta skador som uppkommer till följd av trafik. Vidare skall som utgångspunkt gälla att ersättning från trafikförsäkringen även fortsättningsvis skall utges enligt principen om full ersättning.

Utredaren skall överväga möjligheten att trafikförsäkringen även skall täcka kostnader för eftersök av vid trafikolycka skadat vilt.

Utredaren skall för sitt arbete ta del av de internationella erfarenheter och idéer som finns inom området. Utredningen skall särskilt beakta EG-rättsliga aspekter.

I utredningens arbete skall det läggas särskild vikt vid att skyddet för dem som drabbas av trafikskador inte försämras. Reglerna skall även vara så utformade att tillämpningen av regelverket i enskilda ärenden kännetecknas av objektivitet, god service, likformighet och rättsäkerhet samtidigt som administrationskostnaderna hålls nere. Höga krav måste också ställas på att systemet är överblickbart och begripligt för den enskilde.

För att uppnå detta redovisas nedan ett antal frågor som särskilt måste övervägas.

Ersättningar för inkomstbortfall som skall föras över till trafikförsäkringen

I samband med arbetsförmåga på grund av sjukdom eller skada utges ersättning till den enskilde som regel i form av sjuklön från arbetsgivaren och därefter sjukpenning från Försäkringskassan samt till den som blir varaktigt eller långvarigt arbetsförmögen i form av sjuk- eller aktivitetsersättning från Försäkringskassan. Utöver den sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning som utges från Försäkringskassan kan den enskilde via t.ex. kollektivavtalsreglerade ersättningar erhålla ytterligare ersättning för den inkomstförlust som uppstår.

Utgångspunkten skall vara att all ersättning för inkomstförlust vid trafikskada bör utges från trafikförsäkringen.

Det står dock utredaren fritt att överväga om det är lämpligt att av principiella, administrativa eller andra skäl undanta någon del av ersättning för inkomstförlust. Här avses t.ex. ersättningar som i dag betalas ut enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring samt pension eller annan periodisk ersättning eller sjuklön som utges från arbetsgivare eller avtalsförsäkringar.

Hantering av trafikskador i den akuta fasen samt när osäkerhet i sambandsfrågan föreligger

I dagens system kan den som blir arbetsförmögen på grund av en trafikskada vända sig till sin arbetsgivare respektive Försäkringskassan för att få ersättning för eventuellt inkomstbortfall i form av sjuklön eller sjukpenning från sjukperiodens inledning. Ersättningen betalas i allmänhet ut inom en månad. Försäkringsbolagens ersättningar för inkomstbortfall, det vill säga till största del livränta, aktualiseras i dag ofta först i ett senare sammanhang då arbetsförmågan och orsakssambanden är utredda. Enligt försäkringsavtalslagen skall ett försäkringsbolag som har fått underrättelse om ett försäkringsfall utan uppskov vidta de åtgärder som behövs för att skadan skall kunna regleras. Skaderegleringen skall ske skyndsamt. För försäkringserättning som avser periodiska utbetalningar finns dock inte någon i lagstiftningen angiven frist för när skaderegleringen skall avslutas.

När hela det ekonomiska ansvaret för trafikskador överförs på trafikförsäkringen kommer det att ställas nya krav på försäkringsbolagen att snabbt handlägga frågor om ersättning till skadade under akuttiden. Den lagstiftning som utredningen föreslår måste innefatta metoder för att säkerställa att den skadedrabbades ekonomiska trygghet skyddas under det akuta stadiet. Det skall mot den bakgrunden övervägas om försäkringsbolagens handläggning av trafikskadefall behöver regleras ytterligare, så att dröjsmål som går ut över den enskildes ekonomiska trygghet kan undvikas.

Vad som särskilt måste beaktas är att det i vissa fall kan vara svårt att avgöra om ett sjukdoms- eller skadetillstånd uppstått som följd av en trafikolycka. Försäkringsbolaget och den skadade kan ha olika uppfattning om orsaken till en skada. Det kan finnas ett otal situationer där sambanden är mer eller mindre oklara. Det kan röra sig om att en skadedrabbad redan har en skada eller sjukdom då trafikolyckan inträffade, frågor kan uppkomma om tillståndet förvärrats av trafikskadan, det kan vara svårt att avgöra om det överhuvudtaget är trafikolyckan som är orsaken, symptom från trafikskadan kan uppstå en längre tid efter olyckan, etc.

För att inte försämra skyddet för skadade personer måste en ordning införas som innebär att när det kan konstateras att det föreligger någon form av skada och arbetsförmåga, men det råder osäkerhet om skadan uppkommit till följd av trafik, så skall utbetalningarna till den skadedrabbade inte påverkas. Utredaren skall överväga vem som skall vara ansvarig för att ersätta den drabbade under den tid som en utredning av orsakerna till skadan genomförs och hur det slutliga ansvaret skall regleras i sådana fall.

Arbetsförmågebedömningen

I de fall ett sjukdoms- eller skadetillstånd uppstått som följd av en trafikolycka kommer troligtvis fler aktörer än Försäkringskassan att göra arbetsförmågebedömningar. Utredaren skall problematisera och beakta detta i sina förslag, så att det inte

uppstår gränsdragningsproblem mellan trafikförsäkringen och den allmänna försäkringen.

Omprövning av rätt till ersättning

När sjuk- och aktivitetsersättning ersatte förtidspension och sjukbidrag den 1 januari 2003 infördes regler om omprövning av den skadedrabbades medicinska tillstånd, behov av rehabilitering och arbetsförmåga. Denna förändring innebär att omprövningen skall ske under hela tiden den skadedrabbade får ersättning från socialförsäkringen. I skadeståndslagen finns bestämmelser som innebär att en fastställd livränta kan omprövas om de förhållanden som låg till grund för ersättningen har ändrats väsentligt. När en utvidgad trafikförsäkring skall ta över ansvaret för att ersätta hela inkomstbortfallet finns det anledning att överväga om förutsättningarna för att ompröva en fastställd ersättning för inkomstförlust enligt trafikskadelagen behöver ändras. Vid övervägandena skall utgångspunkten vara att rehabilitering och återgång i arbete givetvis skall uppmuntras, men att trafikskadelagens ersättningsprinciper inte skall frångås.

Försäkringsbolagens tillgång till information

Det nuvarande ersättningssystemet vid arbetsoförmåga på grund av sjukdom innebär att den enskilde kan erhålla ersättning i form av framför allt sjuklön från arbetsgivaren, sjukpenning från Försäkringskassan och kollektivavtalsreglerade ersättningar, s.k. avtalsförsäkringar.

När hela det ekonomiska ansvaret för trafikskador överförs på trafikförsäkringen kommer det att ställas nya krav på utbyte av information mellan försäkringsbolagen och de aktörer som även fortsättningsvis skall utge ersättningar för de personer som inte skall omfattas av de nya reglerna för trafikskadade. Även i de fall ersättningar samtidigt skall utges enligt trafikskadelagen och andra ersättningssystem, t.ex. när en hel arbetsförmåga på grund av sjukdom endast delvis beror på en trafikskada eller när föräldrapenning utges, krävs utbyte av information.

För att försäkringsbolagen skall kunna hantera fall med oklara orsakssamband måste de ha tillgång till information om t.ex. den skadedrabbades hälsotillstånd. Bolagen måste också i dessa fall kunna samverka med Försäkringskassan, sjuk- och hälsovården och andra aktörer. Utredaren skall överväga om det behövs några författningsändringar för att säkra bolagens tillgång till sådan information.

För att individens möjlighet att påverka sin premie skall öka samtidigt som premiesättningen skall kunna vara styrande mot bättre trafiksäkerhet bör utredaren överväga om och hur försäkringsgivarna kan få bättre tillgång till relevanta uppgifter om fordon och individer. Utredaren skall därvid analysera kopplingen mellan försäkringspremier och individers risktagande och beteende.

Vid övervägandena skall särskilt beaktas förutsättningar för samverkan mellan privat verksamhet och offentlig, sekretessregler, tekniska förutsättningar för överföring av information, tillsyn och ansvar. Reglerna skall utformas så att enskilda tillförsäkras ett gott skydd för sin personliga integritet.

Tvistlösning

Den som är missnöjd med ett beslut om ersättning från den allmänna försäkringen kan överklaga beslutet till en allmän förvaltningsdomstol. Vid en sådan process gäller förvaltningsprocesslagens regler, som bl.a. innebär att domstolen har en omfattande utredningsskyldighet och att vardera parten normalt får bära sina egna rättegångskostnader.

Den som är missnöjd med ett försäkringsbolags beslut om trafikskadeersättning är däremot hänvisad till att väcka talan mot bolaget vid allmän domstol. De processregler som gäller i ett sådant s.k. dispositivt mål ställer stora krav på parterna att själva ta tillvara sina rättigheter, varför det många gånger framstår som svårt att föra en process utan juridiskt biträde. Vidare innebär reglerna att den förlorande parten normalt åläggs att ersätta motpartens rättegångskostnader vilka, i en komplicerad tvist, kan uppgå till betydande belopp.

När sådana skador som omfattas av trafikförsäkringen undantas från den allmänna försäkringen kommer trafikskadades grundtrygghet att avgöras av vilken ersättning de får från trafikförsäkringen. Det måste säkerställas att den som anser att ett försäkringsbolag fattat ett felaktigt beslut i ett sådant ärende har goda möjligheter att få till stånd en sakkunnig och opartisk prövning av sitt anspråk, i sista hand av domstol. Utredaren skall, mot denna bakgrund, överväga i vilken ordning tvister om ersättning enligt trafikskadelagen skall prövas och om särskilda processregler bör införas.

Oförsäkrade

Trafikförsäkringsföreningen är ett samarbetsorgan för Sveriges trafikförsäkringsbolag och verksamheten består i huvudsak av att reglera trafikskador orsakade av okända, oförsäkrade och utländska fordon samt att ta ut avgift av ägare till oförsäkrade motorfordon. Avgiften utgår enligt vissa schabloner på årspremierna för trafikförsäkring. Utredaren skall belysa situationen särskilt för oförsäkrade fordonsägare samt föreslå de ändringar som anses nödvändiga för att antalet oförsäkrade fordonsägare inte skall öka.

Jämkning av trafikskadeersättning

Trafikskadeersättning kan jämkas om den skadelidande genom grov vårdslöshet har medverkat till skadan. Ersättning till en förare kan dessutom jämkas om han eller hon har gjort sig skyldig till rattfylleri och medverkat till skadan genom vårdslöshet. Ersättning från den allmänna försäkringen jämkas inte i sådana situationer. När skador som uppkommer till följd av trafik undantas från den allmänna försäkringen finns det anledning att överväga om det bör leda till någon ändring i trafikskadelagens jämningsregler.

En utgångspunkt skall vara att den som skadas i en trafikolycka alltid skall vara tillförsäkrad minst den ersättning som han eller hon skulle ha haft rätt till från den allmänna försäkringen, om skadan uppkommit på något annat sätt.

Internationella förhållanden

Trafikskadeersättning betalas för skador som uppkommer i Sverige och för skador som utomlands drabbar svenska medborgare och personer med hemvist i Sverige till följd av trafik med svenskregistrerade fordon. Andra skador som inträffar utomlands berättigar inte till trafikskadeersättning enligt svensk lag.

Trafikförsäkring får meddelas dels av en försäkringsgivare som fått tillstånd till det av regeringen, dels av en EES-försäkringsgivare som är verksam här i landet enligt lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstitutets verksamhet i Sverige. En försäkringsgivare som meddelar trafikförsäkring genom gränsöverskridande verksamhet och som inte har fast driftställe i Sverige skall ha en representant här i landet.

Utredaren skall uppmärksamma eventuella oklarheter eller samordningsproblem i fråga om trafikskador med internationell anknytning som kan uppkomma som en följd av de förslag som lämnas. Särskilda frågeställningar som kan uppkomma i fall där försäkring meddelas genom gränsöverskridande verksamhet skall också uppmärksammas.

Pensionsförlust

Den ersättning som utbetalas i dag för inkomstförlust till följd av personskada i trafik är inte pensionsgrundande. Den beräknas utifrån bruttoförlusten mellan inkomstunderlaget och samordningsförmånerna och utbetalas med avdrag för preliminär källskatt. Pensionsförlusten beräknas och ersätts efter uppfylld pensionsålder i form av livränta eller i form av ett engångsbelopp under skaderegleringen vid smärre förluster.

Utredaren skall föreslå regler, som inom ramen för pensionsöverenskommelsen, innebär att ersättningen för inkomstförlusten vid en utvidgad trafikförsäkring blir pensionsgrundande samt överväga vilka ytterligare socialavgifter som skall betalas. Ett sådant system kan möjligtvis förenkla administrationen för försäkringsbolagen, men samtidigt innebära

högre kostnader, eftersom avgifterna tillkommer under pågående skadereglering och inte anstår till efter pensionsåldern.

Rätten till ersättning för arbetsskada

Arbetsskador handläggs av olika aktörer som ger olika ersättningar. Från socialförsäkringen kommer ersättning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) i form av bland annat egenlivränta och efterlevandelivränta samt enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) i form av bland annat sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning. Från arbetsgivaren kommer sjuklön. Ersättningen från arbetsskadeförsäkringen kompletteras för merparten av arbetstagare med någon form av kollektivavtalsreglerade ersättningar.

Utöver social- och avtalsförsäkringarna delas ansvaret för arbetsskador även av den skattefinansierade sjukvården, aktörer inom rehabiliteringstjänster och försäkringsbranschen.

Rätten till ersättning för trafikskada och för arbetsskada prövas i separata sammanhang. Vid ersättning för trafikskada räknar försäkringsbolagen av ersättningarna från LAF, AFL och kollektivavtalsreglerade ersättningar, så kallade samordningsförmåner. Vid en utvidgning av trafikförsäkringens ansvar kommer denna avräkning att upphöra helt eller delvis beroende på utvidgningens omfattning.

För de fall en trafikskada även kan betraktas som en arbetsskada är det viktigt att en utvidgning av trafikförsäkringen inte innebär en försämring för den enskilde skadedrabbade. Det är därmed av stor betydelse att bedömningen inom ett system av rätten till ersättning sker oberoende av vad som har framkommit i andra sammanhang. Om trafikskada inte kan styrkas skall den skadedrabbade fortfarande ha möjlighet att få rätten till arbetsskadeersättning prövad, oavsett vad som har framkommit i prövningen av rätt till ersättning för trafikskada.

Rehabilitering vid trafikskada

En trafikskada kan medföra behov av olika former av rehabilitering. Utgångspunkten är att en utvidgning av trafikförsäkringens ansvar i huvudsak – utöver sjukpenning och sjuk- och

aktivitetsersättning – skall omfatta rehabiliteringspenningen inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Andra former av rehabilitering såsom medicinsk och social rehabilitering skall generellt sett förbli hos dagens ansvariga aktörer. Således skall varje insats för en trafikskadad som är medicinskt nödvändig och som ligger inom sjuk- och hälsovårdens ansvar hanteras oberoende av att trafikförsäkringens ansvar utvidgas.

En övergripande fråga är arbetsgivarens ansvar för anställdas arbetsmiljö och rehabilitering vid sjukdom. Enligt arbetsmiljölagen skall arbetsgivaren se till att det i verksamheten finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. Bestämmelser om arbetsgivarens ansvar för den enskildes rehabilitering finns i lagen om allmän försäkring. I förarbetena till nu gällande bestämmelser (prop. 1990/91:141) anges att det bör ingå i arbetsgivarens ansvar att vidta de arbetslivsinriktade åtgärder som kan genomföras inom eller i anslutning till den egna verksamheten. Exempel på sådana åtgärder är arbetsprövning, arbetsträning, utbildning och omplacering. Det kan även vara aktuellt att vidta tekniska åtgärder eller anskaffa särskild utrustning för att ändra den fysiska miljön i syfte att minska den anställdes arbetsbelastning. Det kan även gälla åtgärder beträffande arbetsinnehåll och arbetsorganisation.

Enligt 22 kap. 5 § AFL skall Försäkringskassan samordna och utöva tillsyn över de insatser som behövs för rehabiliteringsverksamheten. Försäkringskassan skall i samråd med den försäkrade se till att hans eller hennes behov av rehabilitering snarast klarläggs och att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering. Försäkringskassan skall, om den försäkrade medger det, samverka med hans eller hennes arbetsgivare och arbetstagarorganisation, hälso- och sjukvården, arbetsförmedlingen, socialtjänsten och andra myndigheter som kan vara berörda. I detta sammanhang skall Försäkringskassan verka för att berörda aktörer, var och en inom sitt verksamhetsområde, vidtar de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering av den försäkrade.

Utredaren skall precisera trafikförsäkringens ansvar för rehabilitering av trafikskadade särskilt med hänsyn till arbetsgiva-

rens rehabiliteringsansvar, hälso- och sjukvårdens ansvar för den medicinska rehabiliteringen samt Försäkringskassans ansvar att samordna rehabiliteringen.

Uppskattning av vissa externa kostnader

I sin körning beaktar den enskilde trafikanten inte samtliga externa kostnader som trafikskador ger upphov till. De externa kostnader som inte kommer att vara internaliserade i ett system där vissa socialförsäkringsutgifter har överförts till trafikförsäringen är bland annat sjukvårdskostnader och skattebortfall. Trafikskador medför ett produktionsbortfall och därmed också uteblivna skatter på produktion i form av inkomstskatter samt arbetsgivaravgifter.

I dagsläget finns inga heltäckande uppgifter över ovanstående kostnader. För att ge ett underlag för eventuella justeringar av skatten på trafikförsäkringspremien skall utredaren göra en uppskattning av dessa kostnader.

Ekonomiska och administrativa konsekvenser

För 2005 uppskattas statens sjukpenning- och sjukersättningskostnader till följd av trafikskador till knappt åtta miljarder kronor, varav kostnaderna för sjukskrivningar var cirka en miljard kronor och kostnaderna för sjukersättning knappt sju miljarder kronor. Utifrån de regler och administrativa rutiner som utredaren föreslår skall en redovisning göras av de kostnader och administrativa konsekvenser som uppstår för den enskilde, företag, försäkringsgivarna, Försäkringskassan och staten i övrigt. I uppdraget ingår att särskild hänsyn till detta och övriga konsekvenser tas redan vid utformningen av förslagen.

En konsekvensanalys skall göras med utgångspunkt i hur reformen, med hänsyn till införande av en skatt på trafikförsäkringspremierna, kan påverka trafik och trafikflöden, val av transportmedel, människors mobilitet, yrkestrafik etc.

Utifrån de regler och administrativa rutiner som utredaren föreslår skall även en redovisning göras utifrån en helhetssyn av

de ekonomiska och administrativa konsekvenser som långsiktigt uppstår för de berörda och samhället. Utredaren skall genomföra sina analyser ur ett jämställdhetsperspektiv.

Utredaren skall även analysera samt föreslå de särskilda övergångsbestämmelser som kan krävas, t.ex. i frågan om de försäkringsavtal som löper över den tidpunkt då utvidgningen träder i kraft.

Kommitténs arbetsformer

Till kommittén bör representanter för försäkringsbolagen, Försäkringskassan och Vägverket knytas för att biträda kommittén i dess arbete.

Utredaren skall även samråda med övriga berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren skall lämna de förslag till författningsändringar som behövs samt noga redovisa praktiskt genomförbara lösningar över hur de administrativa system som kommer att krävas för att genomföra förslagen kan tillgodoses.

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 30 april 2008.

(Socialdepartementet)