

Regeringskansliet
Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sj@regeringskansliet.se

Remissvar avseende SOU 2023:53 En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring (S2023/02643)

Förvaltningsrätten lämnar följande synpunkter på betänkandet.

39 kap. 4-7 §§ socialförsäkringsbalken (SFB)

Inledningsvis noterar förvaltningsrätten att utredningen uppger att syftet med föreslagna förändringar i regelverket är att det ska bli lättare att uppfylla kravet på en varaktig inkomstförlust. Förvaltningsrätten ifrågasätter varför man i det syftet gör stora förändringar i bestämmelserna i 39 kap. 4-7 §§ SFB, när mindre genomgripande förändringar av bestämmelserna i 41 kap. SFB hade åstadkommit det angivna syftet.

Utredningen föreslår att bestämmelserna i 39 kap. 4-7 §§ SFB ska ändras på så sätt att arbetsskadeprovningen ska ske i fyra led och att beviskravet ”sannolikt” ska införas. Förvaltningsrätten anser att förslaget inte bör genomföras.

Förvaltningsrätten vill i detta avseende påpeka att en provning utifrån de föreslagna fyra stegen riskerar medföra ännu fler processer i domstol rörande samma person och skada än med nuvarande ordning. Varje steg kan leda till en separat domstolsprocess. Förslaget i denna del kan ifrågasättas, då det i praktiken innebär att den enskilde får vänta orimligt länge på ett slutligt besked gällande sitt ersättningsanspråk.

Precis som utredningen konstaterar föreligger inte ett enhetligt beviskrav enligt nuvarande bestämmelser. Trots detta ställer sig förvaltningsrätten tveksam till förslaget om en bedömning i fyra i led där det legala beviskravet ”sannolikt” införs på det sätt som utredningen föreslår. ”Sannolikt” utgör det normala beviskravet inom förvaltningsprocessen och att lagfästa detta hindrar en utveckling genom vägledande praxis och försvårar en anpassning till vad förhållandena i det enskilda fallet motiverar. Att i ett lagrum uttryckligen ange ett beviskrav som annars gäller stör systematiken. Förvaltningsrätten uppfattar att

beviskravet bör förtydligas. Det är i så fall bättre att i propositionen förtydliga hur sannolikhetsbegreppet ska tolkas avseende bestämmelserna om arbetsskada.

Till detta kommer att de föreslagna lagändringarna i sig är svårästa och blir ännu mer svårtillgängliga när de läses tillsammans, inte minst på grund av de korsvisa paragrafhänvisningar som finns i 5–7 §§. Såväl enskilda som beslutsfattare kommer att få det svårt att tillgodogöra sig innehållet. Det går vidare många gånger inte att förstå innehållet i en bestämmelse utan att samtidigt läsa författningskommentaren. Ett exempel på detta är att det i författningskommentaren till 6 § anges att exponeringens omfattning inte ska vägas in i bedömningen av om skadlig inverkan föreläggat, trots att detta i vissa fall borde vara en förutsättning för att exponeringen ska kunna anses orsaka en skada.

I föreslagna 39 kap. 7 § andra stycket SFB införs även en skrivning om befintligt skick. Enligt utredningen innebär förslaget i denna del en kodifiering och ett förtydligande av denna princip. Förvaltningsrätten ställer sig här frågande till varför det i lagtexten förs in vad som **inte** ska beaktas vid sambandsprövningen (befintligt skick) och inte vad som **ska** beaktas (konkurrerande skadeorsaker). Förvaltningsrätten finner det vidare anmärkningsvärt att man i författningskommentaren till 7 § inför ett beviskrav för konkurrerande faktorer som inte förs in i lagtexten.

Psykiska och psykosomatiska skador

Trots att förvaltningsrätten instämmer i utredningens slutsats att undantagsbestämmelsen innebär vissa svårigheter i tillämpning och administration av arbetsskadeförsäkringen avstyrks ändå förslaget att slopa undantaget för vissa psykiska och psykosomatiska skador i 39 kap. 5 § SFB. Arbetsgivarens vidsträckt rätt att leda och fördela arbetet utgör ett mycket tungt vägande argument för att undantagsbestämmelsen ska finnas kvar. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att arbetsskadeförsäkringen ska kunna ge rätt till ersättning till personer som kan visa att de mår dåligt av att exempelvis inte ha fått igenom sina löneanspråk eller ansett sig drabbade av en organisationsförändring. Enligt förvaltningsrättens mening är det bättre att behålla undantagsbestämmelsen men i stället förtydliga den.

40 kap. 3 § SFB

Utredningen ser ett behov att ändra den befintliga lagtexten eftersom det finns oklarheter kring vad begreppet att ”vara försäkrad” innebär och hur det sannolikt skiljer sig från att omfattas av socialförsäkringsskyddet i SFB:s mening. Förvaltningsrätten delar inte denna uppfattning. I 4 kap. 3 § SFB förklaras klart och tydligt vad som menas. Förslaget till ny lydelse av första stycket av bestämmelsen är oförenligt med 4 kap. 3 § och leder därmed till begreppsförvirring. På samma sätt som ovan anförts om att i någon enstaka del lyfta fram och ange ett beviskrav, så är detta förtydligande närmast ägnat att

förvirra. Förvaltningsrätten anser således att förslaget inte bör genomföras i denna del.

41 kap. 2 § SFB

Förslaget innebär att det införs en karenstid om 180 dagar från skadetidpunkten. Det är inte helt klart varför utredningen inte valt att i stället utgå från tidpunkten när förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete blivit nedsatt till följd av skadan.

Förslaget innebär även att kravet på att inkomstförlusten måste vara minst en fjärdedels prisbasbelopp tas bort. Förvaltningsrätten anser att någon form av nedre gräns behövs eftersom arbetsskadeprövningar för att ersätta ytterst små inkomstförluster framstår som orimliga. Om inte annat så skulle kostnaderna för prövningen i dessa mål stå i orimlig proportion till de belopp som kan komma att beviljas.

42 kap. 13 § och 110 kap. 6 § SFB

Förvaltningsrätten avstyrker förslaget om att Försäkringskassan senast efter 550 dagar med sjukpenning ska klarlägga om den försäkrade anser att den nedsatta arbetsförmågan beror på en arbetsskada och, om så är fallet, pröva rätten till ersättning ex officio, utan ansökan. Som huvudregel gäller att den som vill få en förmån enligt SFB ska ansöka om denna och lägga fram relevant utredning. Förvaltningsrätten anser att det i betänkandet inte redovisats tillräckligt tungt vägande skäl för att avvika från denna princip. Återigen är det fråga om avsteg från en väl fungerande systematik. Den föreslagna ordningen riskerar dessutom att bli administrativt kostnadskrävande och leda till många tämligen utsiktslösa arbetsskadeprövningar. En rimligare och bättre förändring, som utredningen också överväger, är att Försäkringskassan får ett utökat informationskrav.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förvaltningsrätten anser att det framstår som orealistiskt att förslagen skulle kunna träda i kraft redan den 1 juli 2024. Det är fråga om omfattande förändringar i nuvarande regelverk med delvis nya processer såsom exempelvis förslaget att Försäkringskassan ex officio ska kartlägga om någon anser sig ha drabbats av en arbetsskada.

Övriga synpunkter

Förvaltningsrätten noterar att utredningen bedömt att förslagen kan leda till att de allmänna förvaltningsdomstolarna får fler mål att hantera och att det kommer att ske en viss kostnadsökning, men att denna troligen inte kommer att bli särskilt omfattande. Förvaltningsrätten menar att det ökade antal processer som förslagen kan antas innebära kommer att leda till en ökad måltillströmning och därmed en kostnadsökning – som inte kan anses marginell – för de allmänna

förvaltningsdomstolarna. Omfattningen är dock svår för förvaltningsrätten att bedöma, eftersom det i betänkandet saknas en närmare konsekvensanalys i denna del.

Vidare konstaterar förvaltningsrätten att endast två förvaltningsrätter och en kammarrätt fått betänkandet på remiss. Med hänsyn till att det är fråga om stora förändringar – inte minst i frågor om rättstillämpning – i ett relativt omfattande rättsområde, anser förvaltningsrätten att det hade varit rimligt att fler förvaltningsdomstolar, inklusive prejudikatinstansen, hade fått yttra sig över förslaget.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Lennart Furufors efter föredragning av rådmännen Hanna Berglund och Anders Lidman

Lennart Furufors

lagman