

Socialdepartementet

Ett utökat arbetsskadeskydd vid smitta av samhällsfarlig sjukdom (S2022/00193)

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) tillstyrker promemorians förslag.

Vi har synpunkter på vissa delar av förslaget som vi redovisar nedan.

Utvidgandet av skyddet vid smitta

Förslaget bygger på den skrivelse där ISF har svarat på regeringsuppdraget att överväga lämpligheten i att utöka de situationer där insjuknande i covid-19 kan medföra rätt till förmåner inom arbetsskadeförsäkringen i socialförsäkringsbalken (S2021/02649).¹ I skrivelsen beskriver vi dels för- och nackdelar med en utvidgning, dels tre olika sätt som skyddet skulle kunna utvidgas på. Vi hänvisar därför till skrivelsen angående de generella riskerna med att utvidga skyddet och riskerna med den av lösningarna som förslaget i promemorian bygger på.

Vi anser att det är viktigt att framhålla att de förmånsspecifika kraven för rätt till ersättning inte förändras genom att arbetsskadeskyddet vid smitta utvidgas. Arbetsskadeförsäkringens skydd vid smitta är inte endast begränsat till smitta som riskerar att leda till mer långvariga skador. Även om det stämmer att den vanligaste ersättningen, livränta, kräver det², finns det andra ersättningar för exempelvis tandvård och särskilda hjälpmedel som kan ersätta mer kortvariga skador.³ Och även vid dödsfall till följd av kortvarig sjukdom kan ersättning utgå genom förmåner till efterlevande.⁴ Inte heller undantagen från det generella arbetsskadebegreppet exkluderar skador som är kortvariga.⁵

¹ ISF, *Arbetsskadeförsäkringen och covid-19. Redovisning till Socialdepartementet av särskilt uppdrag till Inspektionen för socialförsäkringen*. ISF Skrivelse 2021:3.

² 41 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken (SFB).

³ 40 kap. SFB.

⁴ 87 och 88 kap. SFB.

⁵ 39 kap. 6 § SFB och 5 § förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd (FASP).

Ikraftträdande och betydelsen av tidigare beslut

Promemorian beskriver att ändringen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 31 mars 2022, men att ändringen även bör tillämpas på skador som har inträffat före ikraftträdandet. Den som fått avslag enligt nuvarande regelverk kan enligt promemorian således *ansöka* på nytt. Det framgår däremot inte att den som söker på nytt har rätt att få sin nya ansökan *prövad* igen om den avser samma sak. ISF anser att det är oklart om det, enligt gällande rätt, är möjligt att på nytt pröva en ansökan som avslagits och där avslagsbeslutet har vunnit laga kraft.

Promemorian beskriver inte de problem utifrån *res judicata* som kan uppstå för en person som redan fått avslag på sin ansökan om ersättning. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) kan den handläggande myndigheten inte pröva en fråga i samma sak som tidigare prövats av förvaltningsdomstol, utan en förvaltningsdomstols lagakraftvunna avgörande i socialförsäkringsmål får sådan negativ rättskraft att en förnyad ansökan i samma sak skall avvisas.⁶ HFD har därefter i ett senare avgörande konstaterat att ett av Försäkringskassans lagakraftvunnet beslut angående rätt till livränta inte utgör hinder för ny prövning av saken.⁷ Avgörandet konstaterar alltså att Försäkringskassans avslagsbeslut inte vinner negativ rättskraft till skillnad från en förvaltningsdomstols lagakraftvunna avgörande. Men HFD har senare i två avgöranden kommit fram till att den som har fått ett beslut om återkrav av Försäkringskassan, som vunnit laga kraft, inte kan få samma fråga prövad igen.⁸

Försäkringskassans tolkning av de senare avgörandena från HFD är att principen att Försäkringskassans beslut vinner negativ rättskraft ska gälla även i ansökningsärenden. Försäkringskassan menar att "Detta innebär att de beslut som Försäkringskassan fattar som omfattas av omprövningsregeln i 113:7 SFB vinner negativ rättskraft när besvärstiden gått ut. Försäkringskassan kan alltså inte ta upp en sak som redan har prövats (. ...) Det är endast om den nya ansökan avser en annan sak, som till exempel en ny tidsperiod, som ansökan kan prövas i de delar som inte prövats tidigare. Ansökan ska avvisas i de övriga delarna."⁹

Rättsläget är mot bakgrund av HFD:s olika avgöranden inte helt klart på denna punkt och det är därför oklart om rättsfallen ska tolkas så som Försäkringskassan har gjort.¹⁰ Mot den bakgrunden anser ISF att det är en brist att det inte diskuteras i promemorian hur den föreslagna förändringen relaterar till domarna från HFD. Avsaknaden av ett sådant resonemang, i kombination med formuleringen i promemorian att "Den som har fått

⁶ RÅ 2002 ref. 61.

⁷ RÅ 2005 ref. 16.

⁸ HFD 2013 ref. 68 och HFD 2016 ref. 83.

⁹ Försäkringskassan, *Omprövning och överklagande av Försäkringskassans beslut*. Vägledning 2001:7, version 17, s. 44. Se även Hessmark L.-G. m.fl., *Socialförsäkringsbalken – en kommentar*. Norstedts juridik AB, 2021. Kommentaren till 113 kap. 7 § andra stycket SFB.

¹⁰ Jfr Rönström E., *Återkrav av socialförsäkringsersättning och arbetslöshetsersättning*. Norstedts juridik, 2021, s. 292–293.

avslag enligt nuvarande regelverk kan således ansöka på nytt”, kan vilseleda enskilda personer, eftersom det är oklart vilka konsekvenserna blir i praktiken för de personer som tidigare fått ett avslagsbeslut på sin ansökan om ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Och en person som redan fått frågan avgjord av en förvaltningsdomstol kommer inte kunna få samma sak prövad på nytt.

Visandedagens relation till smittskyddslagen

ISF anser att det är otydligt hur visandedagen är tänkt att relatera till förändringar i smittskyddslagen och vilka konsekvenser det kan få för tolkningen av den föreslagna ändringen. Av den föreslagna ändringen framgår att den gäller sjukdom som är klassificerad som samhällsfarlig enligt smittskyddslagen och att lydelsen ska tillämpas även på skada som har inträffat före ikraftträdandet. Av övergångsreglerna framgår inte om en sjukdom behöver vara klassificerad som samhällsfarlig vid tidpunkten för när en person insjuknar i den (visandedagen) och frågan tas inte heller upp i promemorian i övrigt.

Vanligtvis styr visandedagen vilka lagkrav som gäller för arbetsskadeprovningen. Exempelvis har kraven för sambandsbedömningen i nuvarande 39 kap. 3 § SFB ändrats två gånger och då specificerade övergångsregler vilka skador som skulle provas enligt de gamla och nya kraven utifrån visandedagen.¹¹

5 § FASP rör de allmänna bestämmelserna om arbetsskada som regleras i 39 kap. SFB och inte de förmånsspecifika kraven för rätt till ersättning. Men när covid-19 togs in i bilagan till FASP sattes ingen gräns för när sjukdomen skulle ha visat sig för att omfattas av arbetsskadeförsäkringen. Dessutom är den föreslagna ändringen kopplad till en annan lag i form av smittskyddslagen. Det kan därför finnas anledning att förtydliga vilken betydelse visandedagen har i tillämpningen av arbetsskadeförsäkringen vid förändringar av smittskyddslagen.

Syftet med det föreslagna tillägget om samhällsfarliga sjukdomar i förordningen är att klassificeringen innebär att smittan bedömts utgöra en generell arbetsmiljörisk och att den risken bör omfattas av arbetsskadeskyddet. Det talar för att tillämpningen ska utgå från de samhällsfarliga sjukdomar som var upptagna i smittskyddslagen när personen smittades i arbetet. Men det är viktigt att tänka på att inkubationstiden kan innebära att smittodagen inte alltid är den samma som visandedagen.

En konsekvens av ett krav om att en sjukdom är klassificerad som samhällsfarlig vid visandedagen är visserligen att den som insjuknade i covid-19 innan den 1 februari 2020, då sjukdomen klassificerades som

¹¹ 4 kap. 36 och 42 §§ lagen om införande av socialförsäkringsbalken (2010:111).

samhällsfarlig i smittskyddslagen,¹² inte omfattas av den föreslagna ändringen 5 § 3 FASP. Men utifrån syftet med förändringen var då inte heller smittspridningen sådan att det fanns skäl att särbehandla covid-19 från övriga smittsamma sjukdomar som räknas upp i bilagan till FASP.

Utan ett tydliggörande är det möjligt att tolka den föreslagna ändringen som att en sjukdom ska vara klassificerad som samhällsfarlig vid tidpunkten när en person uppfyller de förmånsspecifika kraven. Det skulle innebära att en person som exempelvis insjuknat i covid-19 under 2021 inte har rätt till arbetsskadeersättning om hen uppfyller övriga krav för rätt till ersättning först efter det att covid-19 (eventuellt) inte längre klassificeras som samhällsfarlig. Trots att personen alltså insjuknade när covid-19 var klassad som samhällsfarlig.

De samhällsfarliga sjukdomarna tas bort ur bilagan

ISF vill uppmärksamma att ebola tillhör gruppen virala hemorragiska febrar som exklusive nefropathia epidemica (sorkfeber) ingår i förteckningen över smittsamma sjukdomar som avses i 5 § 2 FASP. Även ebola borde exkluderas från bilagan eftersom det också är en samhällsfarlig sjukdom.

Konsekvensbeskrivning

Enligt promemorian kan förslaget bidra till ökad jämställdhet genom att förutsättningarna för en jämn könsfördelning ökar när gruppen som omfattas av försäkringen utökas. ISF anser också att förslaget är könsneutralt i sig, men att det kan innebära att fler män än kvinnor gynnas. Nuvarande undantag innebär att kvinnodominerade arbeten inom framför allt hälso- och sjukvården omfattas i högre grad än traditionellt mansdominerade arbeten. En generell utvidgning innebär att skyddet utökas till fler mansdominerade arbeten och redan idag får fler män än kvinnor ersättning från arbetsskadeersättning.

ISF vill också lyfta fram att arbetsskadeersättning under vissa förutsättningar även gäller arbete utomlands. Därför kommer det kunna finnas situationer när även exempelvis ebola och svår akut respiratorisk sjukdom (SARS) kan godkännas som arbetsskada även om sjukdomen inte finns i Sverige.

¹² Förordningen (2020:20) om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV samt 3 § femte stycket 1 kap. smittskyddslagen och bilaga 1 och 2 till smittskyddslagen.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Utredaren Linda Capretti har varit föredragande. I beredningen har också utredaren Ossian von Friesen deltagit. Vid den slutliga handläggningen har enhetscheferna Pererik Bengtsson, Sofie Cederstrand och Dan Ljungberg, administrativa chefen Annika Stegarp Perman, tf. HR-ansvarig Anna Burström och chefsjuristen Anna Samuelsson deltagit.

Eva-Lo Ighe