

Personskadekommitténs betänkande

Hur skall det gå med den svenska modellen?

av Anders Knutsson



Anders Knutsson
anders.knutsson@mbox327.swipnet.se

Personskadekommittén har haft i uppdrag att se över reglerna om samordningen vid personskada mellan skadestånd, ersättning från offentlig försäkring och ersättning från försäkringar av annat slag.

Kommittén har nu avslutat sitt arbete och överlämnat ett betänkande till justitieministern. Förslaget går till stora delar ut på att nu gällande ordning inte skall ändras.

I denna artikel redovisar kommitténs ordförande huvuddragen i betänkandet.

Kommitténs uppdrag

Det som brukar kallas för den svenska modellen på personskadeområdet – och som till ganska stor del också är en nordisk modell – kännetecknas bl.a. av att skadeståndet har getts en ganska undanskymd position. För att tillgodose den skadades intresse av ersättning litar man i högre grad till olika former av offentliga och privata försäkringar. Tanken att skadeståndet kan vara ett verksamt medel att skapa prevention möts av stor skepsis.

Ett uttryck för den svenska modellen är de regler som enligt 5 kap. 3 § skadeståndslagen gäller för beräkningen av skadestånd för inkomstbortfall. När ett sådant skadestånd bestäms skall avräkning göras för ersättning som utgår från den allmänna försäkringen och arbetsskadeförsäkringen, och detsamma

gäller sjuklön och andra ersättningar som har karaktären av anställningsförmåner. Den del av den skadades inkomstförlust som täcks av sådana ersättningar kommer alltså inte att omfattas av skadeståndsskyldigheten. Detta leder i sin tur till att den som har betalat ut ersättningen inte kan få någon regressrätt mot den skadeståndsskyldige. Denne undgår sålunda ansvar för en stor del av den kostnad som skadan har medfört.

Skadeståndslagens regler tillkom i mitten av 1970-talet och efter ett kvartssekel har det ansetts vara dags för en översyn. År 1999 tillsattes därför Personskadekommittén med uppdrag att se över reglerna om samordningen vid personskada mellan skadestånd, ersätt-

Anders Knutsson är f.d. justitieråd och har varit ordförande i Personskadekommittén.

ning från offentlig försäkring och ersättning från försäkringar av annat slag. Uppdraget kan sägas ha gått ut på att överväga om den svenska modellen skall behållas eller i större eller mindre grad jämkas till förmån för ett system där skadeståndet får en större vikt. En reform i den riktningen skulle innebära ett visst närmande till den ordning som gäller i andra europeiska länder.

I kommittén har ingått representanter för samtliga sju riksdagspartier – fem socialdemokrater och en företrädare för vart och ett av de övriga sex partierna. I arbetet har dessutom i egenskap av sakkunniga och experter deltagit bl.a. företrädare för berörda departement, för Riksförsäkringsverket och försäkringsbranschen samt för rättsvetenskapen.

Kommittén har nu avslutat sitt arbete och redovisat resultatet i ett betänkande (SOU 2002:1) med den föga publikknipande titeln ”Samordning och regress, ersättning vid personskada”.

Allmänt om betänkandet

En huvuduppgift för kommittén har varit att ta ställning till vem som i olika situationer slutligt skall svara för ersättningen till den som har drabbats av en personskada. En viktig utgångspunkt har varit att eventuella ändringar inte får resultera i att den skadelidandes skydd försämras. I övrigt har kommittén getts ganska fria händer vid valet av lösning, och i direktiven har bl.a. påpekats att kommittén också skall väga in de fördelar som är förenade med det nuvarande systemet.

I betraktande av kommitténs sammansättning är det kanske inte överraskande att den inte har lyckats komma fram till en gemensam ståndpunkt i centrala frågor. Politiska värderingar har naturligt nog påverkat bedömningarna i skilda riktningar. En grupp har bildats av de fem socialdemokraterna tillsammans med vänsterpartisten, en annan av företrädarna för de fyra borgerliga partierna. Re-

presentanten för Miljöpartiet och kommitténs ordförande har anslutit sig än till den ena än till den andra av de två grupperna.

Enligt kommitténs direktiv skall rättsekonomiska aspekter tillmätas stor betydelse. För att få sådana aspekter belysta har kommittén anlitat professor Göran Skogh. Han har i samarbete med doktoranden Jesper Katz utarbetat en rapport, som har fogats till kommitténs betänkande. På grundval av teoretiska ekonomiska analyser och en genomgång av vissa empiriska studier diskuteras i rapporten särskilt frågor om trafikskador och arbetsskador. Avslutningsvis dras vissa slutsatser om statsfinansiella effekter, kostnader för administration och rättslig prövning samt prevention. Bl.a. sägs att skadeståndets preventiva verkan inte kan ”negligeras”. Här pekas särskilt på de möjligheter som försäkringsgivarna har att påverka individernas handlande via premier, villkor och skadereglering.

Trafikskadorna

Nuvarande ordning innebär att det allmänna står för en stor del av de kostnader för vård, rehabilitering, inkomstförlust m.m. som personskadorna ger upphov till. Kommittén har haft att överväga om det slutliga ansvaret för dessa kostnader bör överföras på dem som har vållat skadorna eller på annat sätt är ansvariga för deras uppkomst. I detta arbete har kommittén ansett det naturligt att ägna ett stort intresse åt trafikskadorna. Dessa utgör ett mycket betydelsefullt område. De är sannolikt den största gruppen av personskador som f.n. omfattas av ett ersättningsansvar. Eftersom det ansvaret täcks av en obligatorisk försäkring finns det i och för sig goda möjligheter att genomföra en överflyttning av kostnader som nu täcks av andra system.

Ett förslag om ökat ansvar för trafikförsäkring lades fram år 1996 i en promemoria som Sveriges Försäkringsförbund överlämnade till regeringen. I promemorian, som hade

utarbetats av en arbetsgrupp inom förbundet, föreslogs att trafikförsäkringens ersättningsansvar skulle utvidgas att omfatta all inkomstförlust för trafikskadade under yrkesaktiv tid med motsvarande befrielse för den allmänna försäkringen. Trafikförsäkringen skulle dessutom ta ansvar för sådan rehabilitering som syftar till att den skadelidande i största möjliga utsträckning skall kunna bidra till sin försörjning under yrkesaktiv tid. Ett system av denna innebörd gäller f.n. i Finland.

Som allmänna fördelar med det föreslagna systemet framhöll arbetsgruppen bl.a. att det skulle skapa större klarhet beträffande de kostnader som trafiken förorsakar och ge bättre möjligheter att utnyttja försäkringen som instrument i trafiksäkerhetsarbetet. Rehabiliteringen av de trafikskadade skulle bli effektivare om såväl ansvaret för genomförandet som kostnadsansvaret för både rehabiliteringsinsatserna och de skadades inkomstförlust samlades hos en part, försäkringsbolaget. Vidare skulle man komma ifrån den nuvarande uppdelningen av skaderegleringen på två system och därigenom uppnå vissa kostnadsbesparingar och tidsvinster. Försäkringsbolagens kalkyler skulle underlättas av att man inte längre behövde riskera att kostnaderna för försäkringen påverkas av politiska beslut om ändringar i de offentliga systemen, exempelvis i form av justeringar i ersättningsnivåerna.

Den föreslagna kostnadsöverföringen skulle givetvis innebära en besparing för statsverket och en motsvarande ökning av trafikförsäkringens kostnader. Förbundet räknade med att trafikförsäkringspremierna skulle behöva höjas med cirka 50 %.

Försäkringsförbundets promemoria överlämnades visserligen aldrig officiellt till kommittén för att beaktas i arbetet. Kommittén ägnade likväl förslaget stort intresse och kunde bl.a. konstatera att erfarenheterna av systemet i Finland är goda. Kommitténs majoritet har dock stannat för att inte förorda en reform

av föreslagen innebörd. Ett väsentligt skäl för detta ställningstagande är att det skulle innebära ett principiellt betydelsefullt avsteg från socialförsäkringssystemets generella räckvidd. Den allmänna försäkringen finansieras av hela den arbetsföra befolkningen och ger ersättning till alla enligt enhetliga regler för inkomstbortfall på grund av sjukdom eller skada oavsett orsaken.

De fördelar som skulle kunna vinnas med en utökning av trafikförsäkringens ansvar är främst av statsfinansiell natur. En viss minskning av de sammanlagda administrationskostnaderna skulle också kunna påräknas. Kommittémajoriteten anser inte att detta utgör tillräckligt starka skäl för att bryta upp de generella trygghetssystemen. De positiva effekter som i övrigt skulle kunna bli följden av en ändring bör enligt majoriteten kunna uppnås även med andra medel.

Vad särskilt gäller rehabiliteringen anförs att det bör finnas utrymme för ett engagemang från försäkringsbolagens sida även i dagens system. Vidare påpekas att bolagen inte har presenterat några konkreta planer för hur en rehabiliteringsverksamhet i deras regi skulle läggas upp, vilket gör det svårt att bedöma förslaget. I och för sig kan det finnas fog för uppfattningen att rehabiliteringen f.n. inte fungerar helt tillfredsställande. Frågan om den framtida uppläggningsen av denna verksamhet är emellertid under utredning, vilket gör det mindre lämpligt att nu ta upp frågan om en ändrad organisation på ett speciellt område.

En minoritet inom kommittén, bestående av de borgerliga partiernas företrädare, har reserverat sig mot majoritetens bedömning och uttalat sig för en reform av föreslagen innebörd. Reservanterna anför i huvudsak samma argument som Försäkringsförbundet och menar att en ändring skulle kunna leda till minskat antal skadefall och få statsfinansiellt och samhällsekonomiskt gynnsamma effekter.

Mot bakgrund av vissa något kryptiska ut-

talanden i direktiven har kommittén också diskuterat en annan tänkbar metod för att påföra trafikförsäkringen ett ökat ekonomiskt ansvar för trafikolyckorna, nämligen att ålägga bolagen att betala en avgift som skall bidra till att finansiera det allmännas kostnader för personskadorna. En sådan avgift skulle kunna utformas så att den täcker kostnaderna för både sjukpenning och vård eller enbart vårdkostnaderna. Den skulle kunna bestämmas t.ex. till en viss andel av trafikförsäkringens premieintäkter. Arrangemang av denna typ finns bl.a. i våra nordiska grannländer – i Finland talar man om en ”plåsterskatt”. Kommittén har enhälligt avvisat tanken på en sådan ordning. Den har inte bedömts som ett verksamt medel för att minska antalet trafikolyckor eller lindra deras effekter. Kostnaderna för trafikolyckorna bör ses som en av flera faktorer att ta hänsyn till när det gäller att bestämma motorfordonstrafikens samlade bidrag till statens finanser, en fråga som har legat utom ramen för kommitténs uppdrag.

Regressrätt för det allmänna

En mera generell modell för överföring av det slutliga kostnadsansvaret är att ge det allmänna en rätt att regressvis kräva kompensation för sina kostnader för en personskada från den som är ersättningsskyldig för skadan. En sådan regressrätt fanns tidigare men avskaffades genom lagen om allmän försäkring, som trädde i kraft den 1 januari 1963, och ändringar i yrkesskadeförsäkringen några år därefter. På andra håll i Europa finns i regel en regressrätt till förmån för socialförsäkringen. I Finland och Norge gäller detta dock bara i begränsad mån, nämligen vid brott resp. vid uppsåtliga gärningar. Kommittén utgår från att en regressrätt, om den skall införas, bör gälla vid alla typer av skador och alla typer av vållande, även om det är givet att möjligheterna att få ut ersättning kommer att variera,

beroende bl.a. på om ansvaret är täckt av en försäkring eller inte.

En regressrätt för det allmänna urholkar inte det generella välfärdssystemet på samma sätt som en utvidgad trafikförsäkring, eftersom de sociala förmånerna alltjämt kommer att tillhandahållas alla skadelidande på lika villkor. Kommittémajoriteten har emellertid även här fäst vikt vid den grundläggande tanken att den allmänna försäkringens kollektiv bör bära kostnaderna för ett grundläggande skydd åt var och en som drabbas av ohälsa. En regressrätt bör därför enligt majoriteten införas endast om man kan vinna betydande fördelar.

En viss preventiv effekt skulle antagligen kunna uppstå, och vidare skulle en regressrätt kunna ha en moralbildande funktion och bidra till att ge upplysningar om orsaker till att skador uppstår. Den skulle emellertid dra med sig ganska betydande kostnader för handläggningen av regressanspråk hos försäkringskassorna och försäkringsbolagen. Inom den allmänna försäkringen skulle man få skapa en organisation och rutiner för denna nya uppgift. Ett särskilt problem är att försäkringskassorna normalt inte har kännedom om orsaken till en skada som har lett till sjukskrivning, än mindre om vem som kan ställas till ansvar för skadan.

I och för sig är det troligt att en regressrätt skulle få vissa gynnsamma statsfinansiella effekter. Å andra sidan måste man räkna med att den skulle leda till höjda premier för trafikförsäkringen och ansvarsförsäkringen. Sammanfattningsvis har kommittémajoriteten kommit till den slutsatsen att det inte finns tillräckligt starka skäl för att införa en regressrätt för det allmänna.

En minoritet, bestående av representanterna för de fyra borgerliga partierna och Miljöpartiet, anser inte att majoritetens argument för att behålla det nuvarande regressförbudet är övertygande. Minoriteten bedömer att en regressrätt för det allmänna skulle få fördel-

aktiga samhällsekonomiska effekter. Incitamenten för skadeförebyggande åtgärder skulle öka, särskilt genom försäkringsbolagens inflytande, vilket skulle ge möjlighet att reducera antalet personskador.

Kompensation för arbetsgivares sjuklönekostnader

En arbetstagare har inte rätt till sjukpenning från försäkringskassan under de första fjorton dagarna av ett sjukdomsfall. I stället är arbetsgivaren enligt lag skyldig att betala sjuklön till den anställde. Så som skadeståndslagens regler är utformade har arbetsgivaren inte någon regressrätt mot en skadevällare för utgiven sjuklön. Denna ordning har kritiserats och i riksdagen har vid flera tillfällen motionerats om införande av en sådan regressrätt. I kommitténs direktiv har också erinrats om att effekterna av gällande regler av många har uppfattats som mindre rimliga.

En majoritet inom kommittén delar detta synsätt och anser att arbetsgivaren bör ges en rätt till kompensation för sina sjuklönekostnader. Denna bedömning grundas närmast på ett rättviseresonemang – det ligger närmare till hands att den som har orsakat en person skada får stå för den uppkomna kostnaden än en arbetsgivare som inte har haft någon del i den skadeorsakande händelsen. Även om de fall där det finns en ansvarig skadevällare inte svarar för någon stor del av de totala sjuklönekostnaderna kan kostnaden i enstaka fall bli kännbar, särskilt för en småföretagare. Detta gäller naturligtvis i än högre grad om ett nu föreliggande förslag om förlängning av sjuklöneperioden skulle bli genomfört.

Kommittémajoritetens förslag innebär att arbetsgivaren ges en självständig rätt till skadestånd, motsvarande utgiven sjuklön under den lagstadgade sjuklöneperioden och därtill hänförliga socialavgifter. Det blir alltså inte fråga om en regressrätt – en sådan skulle ju

inte kunna omfatta socialavgifterna. I stället har valts en konstruktion liknande den som gäller för anhörigas rätt till ersättning för begravningskostnader och mistat underhåll efter ett dödsfall. Anknytningen till den anställdes personskada leder bl.a. till att medvållande på dennes sida kan inverka på arbetsgivarens rätt till ersättning. Skadeståndsrätten omfattar inte andra kostnader som arbetsgivaren kan ha haft, exempelvis för ersättning till en vikarie.

Socialdemokraterna och vänsterpartisten i kommittén har reserverat sig mot förslaget. De ser arbetsgivarens skyldighet att betala sjuklön som en del av den allmänna försäkringen och menar att en rätt till kompensation för arbetsgivarens kostnader skulle innebära en avvikelse från den grundläggande princip som den allmänna försäkringen står för.

Vissa samordningsfrågor

Den metod för bestämmande av skadestånd som 5 kap. 3 § skadeståndslagen anvisar är en nettometod, som innebär att skadeståndet bestäms till skillnaden mellan den skadelidandes totala förlust och de förmåner som skall räknas av. Ett tänkbart alternativ är en bruttometod, enligt vilken skadeståndet bestäms till ett belopp motsvarande hela skadan, varefter de förmåner som tillfaller den skadelidande räknas av när skadeståndet betalas ut. Med det resultat som kommitténs majoritet har kommit till i fråga om regress från den allmänna försäkringen m.m. finns det inte något behov av att överge den nuvarande nettometoden till förmån för en bruttometod. Eftersom nettometoden anses ha praktiska fördelar föreslår kommittén att den behålls. Kommittén anser inte heller att det finns skäl att ändra avgränsningen av de förmåner som skall avräknas. Detta innebär att avräkning i princip inte skall göras för ersättning från en privat sjuk- eller olycksfallsförsäkring.

Kommittén har också haft att överväga om föreskrifter om avräkning bör införas beträffande andra skadeståndsposter, såsom kostnader och ideell skada. Kommittén har emellertid stannat för att inte föreslå några sådana föreskrifter. I fråga om kostnader görs f.n. viss avräkning, vilket kan ses som en tillämpning av allmänna skadeståndsrättsliga principer. Den nuvarande ordningen har, såvitt kan bedömas, inte lett till att den skadelidande blir över- eller underkompenserad i något avseende. Att i lag reglera alla de situationer där ersättning för kostnader kan utgå är komplicerat och skulle kunna medföra åtskilliga gränsdragningsproblem.

En annan fråga som kommittén har övervägt är hur utländska anställnings- och försäkringsförmåner behandlas vid tillämpning av 5 kap. 3 § skadeståndslagen. Enligt motivuttalanden och rättspraxis skall sådana förmåner avräknas om de utgår enligt i huvudsak samma grunder som motsvarande svenska förmåner. Kommittén anser att denna ordning är tillfredsställande och att någon närmare reglering i lag inte behövs.

Försäkringsgivares regressrätt

I kommitténs uppdrag har också ingått att behandla frågan om rätt för ett försäkringsbolag som har betalat ersättning för en skada att framställa regressanspråk mot den som har orsakat skadan. Denna fråga aktualiseras framför allt vid skador på egendom och kommittén har därför här haft att gå utanför personskadornas område. Enligt gällande regel i 25 § försäkringsavtalslagen finns en sådan regressrätt mot den som har vållat skadan uppsåtligt eller genom grov vårdslöshet eller som är strikt ansvarig. I det kommittéförslag som har legat till grund för lagen var denna begränsning av regressrätten tvingande, men slutresultatet blev att regeln gjordes dispositiv. Detta har utnyttjats av försäkringsbo-

lagen, som i sina villkor vanligen förbehåller sig en obegränsad regressrätt mot den skadeståndsskyldige. I praktiken blir det då i regel mot dennes ansvarsförsäkring som kravet kommer att riktas. Ansvarsförsäkringen är numera mycket utbredd. Enligt vad kommittén har inhämtat har inte mindre än 97 % av befolkningen ansvarsförsäkring och företagen har – bortsett från vissa stora företag som väljer att vara självförsäkrare – så gott som alla en företagsförsäkring med ansvarsmoment. Försäkringsbolagens utövande av regress regleras sedan lång tid tillbaka av en överenskommelse inom branschen, som bl.a. innebär att regress inte kommer i fråga för skador under en viss nivå och att regress mot privatpersoner i princip inte utövas annat än när skadan har orsakats uppsåtligt eller genom grov vårdslöshet.

Frågor om försäkringsgivares regressrätt har utretts vid flera tillfällen och förslag har lagts fram om olika begränsningar i regressrätten. Dessa förslag har emellertid inte lett till lagstiftning. Personskadekommittén har nu – och här är kommittén enig – kommit fram till att försäkringsbolagen hanterar regressfrågorna på ett rationellt och omdömesgillt sätt och att det inte finns anledning att genom lagstiftning begränsa deras befogenheter härvidlag. Tillräckligt skydd mot alltför betungande ansvar ges genom skadeståndslagens jämningsregler. Kommittén föreslår därför att det i försäkringsavtalslagen föreskrivs att en försäkringsgivare som har betalat ersättning för en skada inträder i den försäkrades rätt till skadestånd på grund av skadan. Detta skall gälla dels vid skadeförsäkring, dels vid sjuk- och olycksfallsförsäkring såvitt avser vårdkostnader och andra utgifter och förluster som bolaget har åtagit sig att ersätta med verkliga beloppet. I övrigt skall regress vara förbjuden vid personförsäkring. Detta förbud blir tillämpligt på s.k. summaförsäkring. Där torde redan nu inte någon regress komma i fråga.

Fördelningen mellan solidariskt ansvariga

En fråga som har visst samband med försäkringsgivares regressrätt är den inbördes fördelningen av ansvaret mellan två eller flera solidariskt skadeståndsskyldiga. Denna fråga kan aktualiseras exempelvis om en av de ansvariga eller dennes ansvarsförsäkring har fått ersätta hela skadan och nu vill ha kompensation från de medansvariga. Skadeståndslagen innehåller f.n. ingen bestämmelse här om. Kommittén har sett detta som en brist och föreslår nu en lagregel i ämnet. Den är kanske inte så upplysande, eftersom den endast föreskriver att ansvaret skall fördelas efter vad som är skäligt med hänsyn till grunden för skadeståndsansvaret, graden av vållande på ömse sidor samt omständigheterna i övrigt. Viss ytterligare vägledning ges i motiven. Bl.a. framgår att det inte alltid skall vara självklart att den som svarar på grund av eget vållande skall bära ett tyngre ansvar än den som svarar för annans vållande eller i övrigt har ett strikt ansvar, exempelvis för farlig

verksamhet. Vidare menar kommittén att det numera, med hänsyn till ansvarsförsäkringens stora utbredning, i regel inte finns anledning att visa särskild hänsyn mot den som har avstått från att skaffa sig ett sådant skydd. I stort sett torde den föreslagna lagregeln inte innebära någon väsentlig ändring i förhållande till vad som nu anses gälla. Den kan dock kanske tillåta en mera nyanserad bedömning än vad som anses möjligt för närvarande.

Slutord

Personskadekommitténs ambitiöst upplagda arbete kan kanske sägas ha lett till ett ganska magert resultat. Kommittén föreslår ju inte några radikala förändringar i gällande rätt. För den som hyser tilltro till den svenska modellen bör det emellertid kännas tillfredsställande att denna ser ut att stå sig ännu någon tid. Hur framtiden på längre sikt kommer att gestalta sig blir väl här – liksom på många andra lagstiftningsområden – i hög grad beroende på utvecklingen inom EU.