



LUND UNIVERSITY

Remissyttrande: Samlad kunskap - stärkt handläggning (SOU 2017:25)

Norberg, Per

2017

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Norberg, P. (2017, aug. 28). Remissyttrande: Samlad kunskap - stärkt handläggning (SOU 2017:25).

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



LUNDS UNIVERSITET
Juridiska fakulteten

Juridiska fakultetsstyrelsen
Universitetslektor Per Norberg

YTTRANDE

2017-08-28

Dnr V 2017/807

Socialdepartementet

Remiss: Samlad kunskap – stärkt handläggning (SOU 2017:25)
S2017/02159/SF

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av universitetslektor Per Norberg.

Juridiska fakulteten har tre principiella synpunkter på lagförslaget som fått var sin underrubrik i detta yttrande.

- Om man skapar en förväntning om att arbetsskadeförsäkringen kan bygga på genuint individuella bedömningar så kommer människor alltid att känna sig lurade eller svikna. Det är bättre att man inte lovar mer än man kan hålla. En arbetsskadeförsäkring som på gruppnivå blir rättvis är ett mer realistiskt mål än att lova rättvisa på den individuella nivån. En grundförutsättning för att medborgarna ska känna förtroende för socialförsäkringssystemet är att det håller vad som lovats dem. Det beslutsstöd som utredningen föreslår bör därför vara *normerande*.
- Arbetsskadeförsäkringen bygger på principer som numera blivit så olika sjukförsäkringen att det är tveksamt om de bör samordnas. Om de ändå samordnas bör allmänheten genom en informationskampanj upplysas om skillnaderna mellan de två socialförsäkringarna. Annars finns en risk för att många inte förstår att de kan ha rätt till ersättning för arbetsskadesjukdom även om de ska anses "friska" i sjukförsäkringens regelsystem.
- Om en arbetsskadesjukpenning införs måste den fungera på samma sätt som arbetsskadelivräntan. Annars blir skillnaden mellan sjukdom och arbetslöshet alltför stor för den försäkrade. Arbetsförmedlingen kan erbjuda åtgärder som enbart kräver en låg arbetsförmåga. Den försäkrade får då arbetslöshetsersättning istället för sjukpenning.

Det finns inga rättligt överprövbara regler som ger stöd för en person att slippa ett erbjudande om en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Så länge åtgärden inte kräver mer arbetsförmåga än personen har skall alla konsekvenser som följer av att arbetslöshetsersättning ges istället för

sjukpeng accepteras. Om arbetsskadesjukpenningen fungerar som livräntan och kan fylla ut en arbetsmarknadspolitisk ersättning blir systemet rättvist mellan två lika sjuka personer i arbetsskadeförsäkringen varav den ena erbjuds en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Men om arbetsskadesjukpenningen liksom den vanliga sjukpenningen ska upphöra för den som får arbetslöshetsersättning såsom den vanliga sjukpenningen upphör blir kombinationen av godtycklighet och stora ekonomiska förluster ohållbar.

Individuella bedömningar med stöd av icke-normerande underlag eller generella normer med stöd av normerande underlag

Arbetsskadeförsäkringens rättssäkerhetsproblem är på den individuella nivån i princip olösligt. En förslitningsskada uppkommer både genom tunga lyft på arbetet och genom tunga lyft i hemmiljön, t.ex. att bära sina barn eller barnbarn. Även om en person arbetat på samma arbetsplats hela livet så har denne vid olika tidpunkter gjort olika tunga lyft. Särskilt svårt är detta i vården där en patient kan vara svårare att lyfta än en annan patient. Om en person byter anställning och arbetar inom flera olika branscher så blir det mycket svårt att veta exakt vilka arbetsmiljörisiker denne utsatts för.

I SOU 2015:21 diskuterades ett förbättrat metodstöd. Vilka arbetsmiljöer som är skadliga är något ett rättstillämpande organ kan öka sina kunskaper om. På samma sätt går det att öka kunskaperna om mera exakt vilka arbetsuppgifter som är de skadligaste. Utifrån sådana uppgifter kan man fastställa en exponeringstid där övervägande skäl talar för att sjukdomen orsakats av arbetet. Sådan kunskap om t.ex. vårdarbete kan göra det lättare för kvinnor att få del av arbetsskadeförsäkringen och kan därmed komma till rätta med en av de orättvisor som föreligger på gruppnivå idag.

Kunskap om vilka arbetsmiljöer som är särskilt skadliga är något positivt i sig själv. Sådan kunskap kan användas för att genom arbetsledning proaktivt omplacera den som arbetat X antal år i ett arbete som sliter hårt på knän och rygg till ett arbete som inte gör det. Denna handlingsdirigerande effekt är ett starkt skäl för att se positivt på en arbetsskadeförsäkring även om någon individuell rättvisa inte går att nå i individuella rättsfall om rätt till ersättningen.

Idag gynnas etniskt "svenska" män på gruppnivå. Det vore naturligtvis bättre och rättvisare om utlandsfödda och kvinnor fick samma chans att erhålla arbetsskadeförsäkring. Men även om man skulle nå ända fram till det målet så når man bara en rättvisa på gruppnivå. De individer som får försäkringen har dragit en vinstlott genom att hamna på rätt sida av en viktig juridisk gräns. Medfödda egenskaper, risker i arbetet och risker i familjelivet har alltid samverkat vid varje förslitningsskada och vid varje fall av utbrändhet. Samhället kommer aldrig att veta hur mycket av varje komponent som orsakat ett individuellt fall, det man kan veta är att vissa yrken, vissa arbetsmiljöer och vissa arbetsuppgifter statistiskt sett medför ökade risker för olika skador. Vid tillräckligt stor exponering beslutar försäkringskassan eller domstolen att arbetsmiljön utgjort den övervägande orsaken till skadans uppkomst

Det finns inget yrke eller arbetsplats där alla blir arbetsskadade utan de är de som har sämre medfödd tålighet mot belastningen eller utsätts för större

påfrestningar i hemmiljön som drabbas av förslitningsskador eller utbrändhet. Några får arbetsskadeförsäkring - andra inte.

Rekvisit i rättsliga regler och bevisbördeplaceringen för dessa rekvisit gör det möjligt att fatta beslut trots att det föreligger osäkerhet. Det borde vara möjligt att inte systematiskt missgynna kvinnor. Ett förbättrat metodstöd som bygger på ökade kunskaper om de arbetsmiljöer kvinnor ofta arbetar i och de arbetsuppgifter de utför borde kunna leda ända fram till det målet.

Däremot är det mera tveksamt om man inom arbetsskadeförsäkringens ram kan likabehandla personer med utländsk bakgrund. Den som inte har haft en fast förankring på arbetsmarknaden utan hoppat runt mellan många olika arbetsplatser på korta vikariat har svårare att visa att de under tillräckligt lång tid exponerats för just de risker som hänger ihop med den skada de drabbats av. Det är ingen tvekan om att utlandsfödda diskrimineras på arbetsmarknaden bland annat genom att de har svårare att få fasta tjänster och att samhället bör lägga resurser på att lösa det problemet.

Den fråga som behöver ställas kring arbetsskadeförsäkringen är om skillnaden i utfall mellan svenskfödda och utlandsfödda hänger ihop med att alla som arbetar i atypiska anställningar har svårt att få arbetsskadeersättning eftersom de har svårare att visa exakt hur stora risker de varit utsatta för och under hur lång tid och därmed har svårt att uppfylla rekvisitet övervägande skäl – om bara etniciteten skiljer så är det ett riktigt allvarligt problem. Om det däremot är så att alla som arbetar i flexibla anställningar har samma problem och det kanske dessutom är så att osäkerhet om framtiden ökar stressen hos en normal människa så kan det vara viktigt (men svårt) att hitta metodstöd som är väl anpassat till de risker människor med flexibla anställningar möter.

Såsom systemet idag är uppbyggt så är det centrala att visa att det finns en övervägande sannolikhet för ett samband mellan skadan/sjukdomen och arbetsplatsen. Visar man det så innebär principen om att man blir försäkrad i befintligt skick att man som huvudregel inte tar hänsyn till en medfödd svaghet eller risker i hemmet/fritiden.

Ett konsensusdokument om risker, t.ex. lyft av människor som av hänsyn till patienten måste ske i en dålig ställning, kan hjälpa människor i vården att klara ett sådant steg i en juridisk process. Men eftersom inte alla ska få arbetsskadelivranta så måste man säga till vissa, "du har haft för få sådana lyft för att få ersättning". Den människan som kommer precis under gränsen kommer att känna sig orättvist behandlad. Förslitningsskador är en gradfråga där man aldrig har full kunskap om individen. Hur bra och detaljerat ett sådant dokument än är så kommer det alltid att finnas några som kommer nära men på fel sida gränsen och några av dem kommer att ha jobbat med tyngre patienter än den genomsnittsnorm konsensusdokumentet bygger på.

- Juridiska fakulteten vid Lunds universitet vill alltså ställa sig bakom utredningens förslag till att införa vägledande stöd för bedömning och beslut i ärenden om arbetsskada. Ett sådant stöd skulle sannolikt minska orättvisorna mellan kvinnor och män på gruppnivå. Det skulle inte heller förvärra några av de problem med arbetsskadeförsäkringen som lämnas olösta.

Det är också så att en tydlig och förutsägbar gräns, t.ex. du måste ha varit utsatt för risken X i Y antal år kan förklaras för den som precis inte når upp till

gränsen. Den är förutsägbar och formellt rättvis på samma sätt som den som nästan vann på Lotto accepterar det. Är gränsen tillräckligt väl känd kan det också bli så att en person gör en sista kraftanstängning för att hänga kvar på arbetet tills gränsen passerats innan personen sjukskriver sig. Det är svårt att hitta ett bättre sätt att hantera ett multifaktoriellt orsakssamband än tydliga förutsägbara gränser. En förvaltningsdomstol eller annan myndighet har inte den kunskapen om individuella fall som krävs för att göra en genuint individuell prövning som är både rättvis och transparent mot den som nästan nådde hela vägen fram.

- Av den anledningen är ett *normerande* stöd att föredra framför utredningens förslag om ett *icke-normerande* stöd. Utredningens förslag bygger på att ett icke-normerande stöd utgör en bra balans mellan individuell prövning och generella regler samt att ett normerande stöd skulle omöjliggöra individuella hänsyn. Här gör alltså Juridiska fakulteten vid Lunds universitet motsatt ställningstagande

Skapar samhället en rättslig förväntning om att myndigheterna klarar av att ta individuella hänsyn så kommer den arbetstagare i vården som misslyckas med att bevisa att just hennes/hans patienter var tyngre än normen att känna sig sviken av samhället och misstrodd av myndigheterna. Att avstå från att uppställa en norm om individuell prövning som man vet att man inte kan klara av att uppfylla på ett sätt som är transparent för den individ som nådde nästan ända fram till ersättningsrätt är viktigt på socialförsäkringsens område. Det handlar ytterst om människors tillit till samhället.

På gruppnivå finns det skäl att i varje mål pröva den norm som ges i ett konsensusdokument eller andra former av normativa beslutsstöd. Det kan ju vara så att man har ny kunskap om just den risk som den försäkrade utsatts för. För en fackförening är det alltid viktigt att försöka medvetandegöra och bekämpa verkliga arbetsmiljörisker och här är en domstolsprövning av individuella fall värdefull. Förutom att individen får ersättningsrätten så får samhället också kunskap om en arbetsmiljörisk som måste åtgärdas.

Men utrymmet för en verkligt individuell prövning är mycket begränsad. Står man inför ett multifaktoriellt orsakssamband måste man i regel erkänna att man faktiskt inte vet hur stor del av skadan som orsakats av arbetet i det enskilda fallet. Risken blir då stor att den individuella prövningen handlar om att tycka synd om en person som nästan når upp till gränsen för arbetsskada. Tillåter man den sortens individuella bedömningar ökar risken att svenskfödda gynnas i jämförelse med utlandsfödda eftersom människor i regel känner mer sympati för de medmänniskor som liknar de själva.

Det finns här en viss begreppsförvirring kring vad som menas med ett normativt beslutsstöd och hur det relaterar till ett generellt arbetsskadebegrepp. Ett normativt beslutsstöd som inte kan ifrågasättas på gruppnivå är inte förenligt med ett generellt arbetsskadebegrepp. Det generella arbetsskadebegreppet kräver att den försäkrade får chansen att bevisa att t.ex. att exponeringstiden X är för lång. Med tanke på de senaste vetenskapliga rönen borde exponeringstiden sänkas till Y eller att kontakt med ämnet Z som man förut trodde var oskadligt numera måste betraktas som en arbetsmiljörisk. Kärnan i det generella arbetsskadebegreppet är att

allt som är bevisat skadligt ska kunna användas som stöd för att övervägande skäl talar för en arbetsskada.

Men det generella arbetsskadebegreppet kräver inte att man ska ge ett "tycka-synd-om-utrymme" till den som ligger nära en gräns. Om det inte är möjligt att veta exakt hur mycket av en skada eller sjukdom som orsakats av arbetet i det individuella fallet så kan inte ett generellt arbetsskadebegrepp ändra på det. Juridiken måste hantera en brist på kunskap på individnivån när det gäller multifaktorella orsakssamband. Samhällets strategi för hur man hanterar den kunskapsbristen har inget med det generella arbetsskadebegreppet att göra.

Grundkraven i ersättningen. Likheter och skillnader gentemot sjukförsäkringen och hur arbetsskadeersättningen kan samordnas med andra ersättningar – behovet av information riktad till allmänheten

Utredningen diskuterar varaktighetskravet och att många människor inte får sambandet med anställningen prövat eftersom de inte klarar detta rekvisit. Sedan den tidsbegränsade sjukersättningen togs bort finns inte längre en naturlig tidpunkt att söka livränta på. Det kan vara en riktig analys. Men en annan viktig del är förmodligen de förändrade arbetsförmågebedömningarna som infördes i samma reform.

Sjukförsäkringen är idag inte en inkomstbortfallsförsäkring. En sjuk person måste alltid vara beredd att gå ner till ett enklare arbete som är normalt förekommande i Sverige. En sjuk person måste också vara beredd att leva på sin arbetslöshetsersättning. Om en person förs till Arbetsförmedlingen och erbjuds en plats i en aktivitet så ska arbetsförmågan bedömas utifrån vad just den aktiviteten kräver och det kan vara en riktigt låg arbetsförmåga. Såväl sjukersättningen som arbetslöshetsförsäkringen (efter 20 veckor) har tagit under lönen för ett lågavlönat heltidsarbete. Den effekten har uppstått till följd av principer som har funnits sedan mitten av 1990-talet men det är sedan 2008 som Alliansen och Socialdemokraterna varit överens om att i stor skala erbjuda arbetsmarknadsaktiviteter till sjuka människor (det är andra delar av sjukförsäkringsproblemet som det rått politiska strider kring).

Om arbetsskadeersättningen ska ha som princip att utbetala 100 % av förlorade löneinkomster för löner högre än de lägsta heltidslönerna så är det viktigt att även den som är i arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan erhålla livränta. Så är det också. Även den som går ner till ett lågavlönat jobb på heltid kan få livränta. Den som på grund av förslitningsskador tvingats lämna ett byggarbete och istället blivit telefonförsäljare har förlorat en del av sin försörjningsförmåga även om denne kan arbeta heltid som telefonförsäljare. Arbetsskadeersättningens ordalydelse om livränta liknar här det sjukbegrepp/arbetsförmågebegrepp/försörjningsförmågebegrepp som fram till mitten av 1990-talet gällde i sjukförsäkringen men som gradvis blivit ersatt av ett radikalt annorlunda sjuk-/arbetsförmågebegrepp.

Sjukförsäkringen har idag ett sjuk-/arbetsförmågebegrepp som är betydligt strängare mot den försäkrade i jämförelse med arbetsskadeersättningens livränta. I sjukförsäkringen kan man bara kortsiktigt räkna med att få en sjukpenning baserat på den egna försörjningsförmågan. Långsiktigt måste man vara beredd att ta ett lågavlönat jobb eller att få en ersättning under heltidslönen för ett sådant arbete. I sjukförsäkringen kan en person efter dag 180 tvingas in i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd (anpassad efter en riktigt

låg arbetsförmåga) och får då nöja sig med arbetslöshetsersättning eller andra ersättningar som kan vara lägre än sjukpenning/sjukersättning.

Det är alltså lika viktigt att tydligt beskriva det varaktighetsrekvisit som gäller i arbetsskadeförsäkringen och hur det skiljer sig från begreppet varaktighet i sjukförsäkringen. En byggnadsarbetare som är för sjuk (tänk förslitningsskada) för att arbeta i det yrket men kan arbeta som telefonförsäljare är varaktigt sjuk i arbetsskadeförsäkringens mening och kan lägga arbetsskadelivränta till heltidslönen som telefonförsäljare. I sjukförsäkringens mening är personen däremot inte varaktigt sjuk. Denne klarar ju av ett normalt förekommande arbete på heltid och ska därför inte få sjukpenning eller sjukersättning.

De centrala begreppen i sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen låter så lika att en lekman lätt kan missförstå dem som mer samordnade än de är. Arbetsskadeförsäkringen skyddar den *individuella* försörjningsförmågan. I sjukförsäkringen måste den försäkrade efter dag 180 vara beredd på att leva på en lågavlönads inkomst eller på arbetslöshetsförsäkring, aktivitetsstöd eller andra liknande ersättningar. Alla sjuka måste ha en frivillig arbetslöshetsförsäkring och vara beredd att klara sig på 760 kronor per dag fem dagar i veckan eftersom det är den nivån som gäller om de erbjuds en arbetsmarknadsaktivitet med en så låg arbetsförmåga att de klarar den.

Ju mer man samordnar arbetsskadeförsäkringen med sjukförsäkringen desto mer luras man att tro att de försäkringarna har mer gemensamt än vad som är fallet i verkligheten. Känner en person som idag förs från sjukförsäkringen till Arbetsförmedlingen att denne borde söka arbetsskadeförsäkring? En vanlig medborgare som får beskedet att denne är för frisk för sjukförsäkringen tror så lätt att han eller hon då också måste vara för frisk för att ha en arbetssjukdom.

En tydlig och pedagogisk statlig kampanj som talar om varför en byggnadsarbetare som blivit långtidssjukskriven kan tvingas ta ett arbete med lägre lön än sjukpenningen eller leva på arbetslöshetsersättning eller andra ersättningar medan denne deltar i arbetsmarknadspolitiska aktiviteter anpassade till dennes nedsatta arbetsförmåga medan den som har en arbetssjukdom kan tvingas till samma saker men med den skillnaden att arbetsskadeförsäkringens livränta täcker den inkomstsänkningen som uppstår.

Tänk en person som förs från sjukförsäkringen till en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Varför skulle den personen söka livränta för arbetsskadesjukdom? Experten vet två viktiga saker som nog inte är allmänt kända.

1. Den som förlorar sin sjukpenning för att denne inte är sjuk i sjukförsäkringens mening kan ändå kan vara varaktigt sjuk i den mening som gäller för arbetssjukdomar och ha rätt till livränta.
2. Lyckas personen visa det så kan en sådan livränta till skillnad från sjukpenningen användas som komplement till arbetslöshetsersättning eller låg lön på ett nytt arbete.

Den individuella försörjningsförmågan i arbetsskadeförsäkringen kan ha minskat med mer än en femtondel även för den som tvingats byta jobb eller deltar i en arbetsmarknadsaktivitet.

- Hur många försäkrade låter bli att söka arbetsskadelivränta för att de missat en av dessa två skillnader?

Juridiska fakulteten föreslår därför en informationssatsning som även riktas till de personer som idag uteslås från sjukpenningen för att istället få arbetslöshetsersättning så att de förstår att de kan ha rätt till arbetsskadelivränta och inte avstår från att söka en sådan för att de felaktigt tror att arbetsskadeförsäkringen och sjukförsäkringen har mer gemensamt än vad som är fallet i verkligheten.

Arbetsskadesjukpenning efter samma principer som livränta

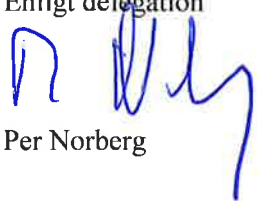
Utredningen föreslår vidare att en arbetsskadesjukpenning på 100 % införs. I så fall menar fakulteten att det är viktigt att en sådan ersättning – liksom livräntan – även kan utgå som komplement till arbetslöshetsförsäkringen eller ett lågavlönat nytt jobb. Annars blir systemet oerhört godtyckligt.

Tänk två personer med precis samma förslitningsskada som jobbat sida vid sida på samma arbetsplats lika länge och båda beviljats arbetsskadesjukpenning. Efter 180 dagar kan den ena av dem fortsätta att erhålla arbetsskadesjukpenningen eftersom denne inte kan klara ett normalt förekommande arbete. Den andre som är lika skadad erbjuds en arbetsmarknadsaktivitet som kräver mycket låg arbetsförmåga där det även är tillåtet att gå ifrån och vila ett tag. Genom att arbetsförmågan nu inte ska prövas mot ett normalt förekommande arbete utan mot just denna aktivitet dras arbetsskadesjukpenningen in och istället blir arbetslöshetsersättningen det bidragssystem som läggs till grund för den personens ersättning.

Individen har ingen rätt att motsätta sig att bli överförd till Arbetsförmedlingen och att placeras i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. I samma ögonblick som det sker så blir arbetsförmågan på den tilltänkta åtgärden avgörande för rätten till den vanliga sjukpenningen. Att såsom utredningen föreslår begränsa arbetsskadesjukpenningen, inte till själva skadan eller sjukdomen utan till de personer som har haft turen att få bedömas mot ett normalt förekommande arbete och uteslutas de som fått en arbetsmarknadsaktivitet anpassad till deras sjukdom och därför kunnat föras till Arbetsförmedlingen är djupt orättvist.

För att en arbetsskadeförsäkring med 100 % ersättning ska bli rättvis mellan individer inom systemet måste den bygga på *individens* förvärvsförmåga på samma sätt som livräntan gör idag. Individen har förlorat om denne tvingas ta ett arbete med en lägre lön, om denne tvingats till arbetslöshet och arbetslöshetsersättning samt om denne tvingats leva på sjukpeng eller sjukersättning. Myndigheterna förfogar idag fritt över gränsen mellan arbetslöshet och sjukdom genom att arbetsförmågan bedöms mot den åtgärd Arbetsförmedlingen anvisat. Den typen av godtycklighet kan vara acceptabel om skillnaden i ersättning är liten men inte om skillnaden blir så stor som den blir om utredningens förslag om arbetsskadesjukpeng på 100 % bifalls och bara blir gällande för den som är sjukskriven.

Enligt delegation

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Per Norberg', written over the text 'Enligt delegation'.

Per Norberg