

Ny lov om arbeidsskedeforsikring

av Asbjørn Kjønstad



Asbjørn Kjønstad

Ved kongelig resolusjon 29. juni 2001 ble det oppnevnt et utvalg til å utrede hvordan yrkesskadesystemet burde organiseres og utformes i Norge for å møte framtidens utfordringer. Utvalget skulle særlig se på mulighetene for forenklinger i regelverket og ressursbesparelser i administrasjonen av det. Det har ligget utenfor utvalgets mandat å foreslå større materielle endringer. Utvalgets forslag er et nullsum-spill: Arbeidsgiverne skal ikke betale høyere eller lavere forsikringspremier, forsikringsselskapene skal ikke få endrede samlede utbetalinger, arbeidstakernes etablerte rettigheter skal bevares, og folketrygdens økonomi skal ikke endres.

Utvalget leverte sin 500 siders utredning til sosialministeren 30. januar 2004. Jeg har ledet utvalget, som har hatt 12 medlemmer fra de sentrale organisasjonene i norsk arbeidsliv og offentlige myndigheter. Her vil jeg gjengi de viktigste problemstillingene, argumentene og forslagene i utredningen.

Erstatningsordninger ved yrkesskader ble etablert i de fleste europeiske land for ca. hundre år siden. Norge fikk sin første offentlige trygdelov i 1894, og en obligatorisk privat yrkesskedeforsikringslov i 1989. Den offentlige yrkesskadetrygden er nå en del av folketrygdsystemet, mens loven om yrkesskade-forsikring er en egen ordning som administreres av private forsikringsselskaper. Norge har altså et tosporet system med en offentlig og en privat yrkesskadeordning.

Oversikt over yrkesskadesystemet

Figur 1 (neste side) gir en forenklet oversikt over det norske yrkesskadesystemet. De tallene som er nevnt her, er usikre og tar bare sikte på å illustrere systemet. Tallene oppgis i hele og halve milliarder kroner.

De tre rubrikkene til venstre viser utbetalinger til dem som pådrar seg yrkesskader og yrkessykdommer: For det første har de rett til alminnelige folketrygdytelse, slik som alle andre som pådrar seg skader og sykdommer i vårt samfunn; folketrygdens årlige utbetalin-

Asbjørn Kjønstad er født 1943 og har siden 1978 vært professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Han har skrevet en rekke bøker og artikler innen trygderett, helserett og erstatningsrett. Han har vært sekretær for to, medlem i én og leder for syv større offentlige utredninger.

Figur 1. Yrkesskadesystemet

Yrkesskadeforsikring ca. 1 milliard	Forsikringspremier ca. 1 milliard
Yrkesskadetrygd ca. 0,5 milliard	Refusjonsordningen ca. 1 milliard
Alminnelig folketrygd ca. 1,5 milliard	Arbeidsgiveravgift ca. 1 milliard

ger til dette anslås til ca. 1,5 milliarder kroner. For det andre inneholder folketrygdloven en rekke særregler som fører til at de som pådrar seg yrkesskader og yrkessykdommer får en bedre dekning fra folketrygden enn de som pådrar seg andre skader og sykdommer; folketrygdens årlige utbetalinger av særfordeler anslås til ca. 0,5 milliarder kroner. For det tredje har vi en egen lov om yrkesskadeforsikring som skal dekke differansen mellom full erstatning for skadelidtes økonomiske tap og trygdens ytelser; yrkesskadeforsikringens årlige utbetalinger til de skadelidte anslås til ca. 1 milliard kroner.

De tre rubrikkene til høyre viser finansieringen av disse ordningene: Da yrkesskadetrygden ble inkorporert i folketrygden i 1970, ble arbeidsgiveravgiften økt med 0,5 prosentpoeng; og det antas at dette nå gir ca. 1 milliard kroner i årlige inntekter til folketrygden. I 1991 ble det innført en refusjonsordning, hvor-

etter forsikringsselskapene overfører premieinntekter fra yrkesskadeforsikringen til folketrygden; dette anslås til ca. 1 milliard kroner årlig. Forsikringsselskapene har dertil ca. 1 milliard kroner i årlige premieinntekter som dekker utbetalinger til de skadelidte.

Hovedspørsmålet: En ny ordning eller fortsatt tosporet system

I Norge er det etter dette to ordninger som gir økonomisk kompensasjon ved yrkesskader og yrkessykdommer ut over det som dekkes av folketrygdlovens ordinære stønadssystem: Folketrygdloven kapittel 13 og en rekke andre bestemmelser i denne loven inneholder særlige gunstige regler som gir bedre trygdeytelser ved yrkesskader og yrkessykdommer enn ved andre skader og sykdommer. Dertil har vi loven om yrkesskadeforsikring, hvoretter det betales erstatninger i tillegg til folketrygdens normalytelser og særytelser.

Utvalgets flertall (12 medlemmer) foreslår at de to yrkesskadeordningene slås sammen til en ny lov om arbeidsskadeforsikring. Forslaget begrunnes særlig med hensynet til forenklinger og administrative besparelser. Det er unødig komplisert å ha to atskilte ordninger og regelverk som skal gi økonomiske kompensasjoner ved yrkesskader og yrkessykdommer.

Det antas at det medgår ca. 150 årsverk i trygdeetaten til å administrere folketrygdlovens særregler om yrkesskader og yrkessykdommer. Forsikringsselskapene bruker ca. 50 årsverk til å administrere loven om yrkesskadeforsikring. Det samlede arbeidet med en ny arbeidsskadeforsikring vil bli mye mindre enn ca. 200 årsverk.

Flertallets forslag kan ses på som en delprivatisering av folketrygden. Dette er imidlertid ikke noe stort brudd med utviklingen. Private forsikringsselskaper har allerede i 15 år hatt et betydelig ansvar for yrkesskader og yrkessykdommer. Det er ikke en ideologisk

begrunnelse, men hensynet til forenklingen i regelverket og administrative besparelser som ligger bak flertallets forslag.

Utvalget har drøftet tre måter som kan være med på å gi den nye ordningen et offentlig-rettslig preg:

- 1) At forsikringsselskapene følger saksbehandlingsregler som svarer til forvaltningslovens regler.
- 2) At alle saker avgjøres av en offentlig oppgjørsenhet.
- 3) At Trygderetten benyttes som klageinstans. Dette behandles nedenfor.

Utvalgets mindretall (1 medlem fra LO) foreslår at dagens regelverk opprettholdes, men at arbeidstakerne og forsikringsselskapene ved lov pålegges å følge trygdeetatens vedtak og Trygderettens kjennelser når det skal gis ytelser etter loven om yrkesskadeforsikring. Det gjelder vedtak om hva som skal godkjennes som yrkesskader og yrkessykdommer, og det gjelder vedtak om fastsetting av medisinsk invaliditetsgrad og ervervsmessig uføregrad.

Enigheten i utvalget om viktige forslag

Det er full enighet i utvalget når det gjelder beskrivelsen av yrkesskadeordningenes historiske framvekst, gjeldende rett, yrkesskadeordningene i andre land, det internasjonale rammeregulverket, statistikk og andre faktiske forhold. Det er også i det store og hele enighet i utvalget når det gjelder vurderinger av gjeldende ordninger, behovet for endringer og forslag til nye lovbestemmelser.

Enigheten gjelder for det første det geografiske virkeområdet for ny lov om arbeidsskadeforsikring og arbeidsgiverbegrepet. Utvalget foreslår at den nye forsikringsordningen skal omfatte arbeidstakere hos arbeidsgivere med hovedsete i Norge. Arbeidstakernes statsborgerskap, bosted og arbeidssted blir dermed som utgangspunkt uten betyd-

ning for trygdedekningen. Det foreslås en del unntak fra prinsippet om at arbeidsgiverens hovedsete skal være avgjørende.

Det er enighet i utvalget om hvilken personkrets som skal omfattes av den nye loven. Arbeidstakere er den klart viktigste gruppen. Men militærtjeneste og arbeid i institusjoner skal også omfattes.

Det foreslås at eierne av skoler og universiteter skal pålegges plikt til å tegne ulykkesforsikring til gunst for skoleelever og studenter. Disse omfattes i dag av folketrygdlovens regler om yrkesskader og yrkessykdommer. Skoleelevers og studenters rettigheter skal ikke svekkes.

Vilkårene for rett til erstatning, særlig begrepene arbeidsskade og arbeidssykdom, vil stort sett svare til begrepene yrkesskade og yrkessykdom i gjeldende lovgivning. Det viktigste området for arbeidsskadeforsikringen vil bli arbeidsulykker som skjer mens arbeidstakerne er i arbeid på arbeidsstedet i arbeidstiden.

Belastningslidelser vil – som i dag – falle utenfor. Utvalget har mottatt brev fra Norsk sykepleierforbund, Likestillingsombudet og Landsorganisasjonen i Norge om å ta med disse lidelsene. Dette kan bli særlig viktig for kvinner i omsorgs- og pleieyrkene. En slik utvidelse ville få store økonomiske konsekvenser, og spørsmål av denne karakter har ligget utenfor utvalgets mandat. Brevene gjenngis og problemstillingene skisseres i utredningen; dette kan derfor tas opp i høringsrunden.

Utmåling av erstatningens størrelse skal ta sikte på å dekke skadelidtes fulle økonomiske tap. Det foreslås standardiserte regler når det gjelder erstatning for tap i framtidige utgifter, menerstatning og erstatning for tap av forsørger.

Erstatningen til barn som mister en av foreldrene ved arbeidsskader og arbeidssykdommer, foreslås forhøyet med ca. 50 prosent. Dette er for å følge opp den utviklingen som har skjedd i den alminnelige erstatningsretten.

Utvalget foreslår at retten til erstatning kan falle bort eller reduseres hvis skadelidte har opptrådt grovt uaktsomt. Dette er samme regel som vi i dag har i loven om yrkesskadeforsikring. Etter folketrygdloven kan den som har opptrådt grovt uaktsomt, få full erstatning.

Det foreslås at arbeidsskadeforsikringen skal være en tvungen forsikringsordning, hvor arbeidsgiverne har plikt til å tegne forsikring og betale forsikringspremiene. De skadelidte skal kunne kreve erstatning direkte av forsikrings-selskapene, og de skal ikke kunne kreve erstatning fra arbeidsgiverne, bortsett fra egenandelen.

Utvalget foreslår at arbeidsgiverne skal ha en plikt til å informere arbeidstakerne om forsikringsordningen. Videre skal arbeidsgiverne ha plikt til å melde arbeidsskader og arbeidssykdommer til forsikringsselskapene. Dette skal sikre at de skadelidte får vite om erstatningsordningen, og det skal fremme en rask saksbehandling.

Utvalget foreslår at forsikringsselskapene ved behandling av saker etter loven om arbeidsskadeforsikring i betydelig utstrekning skal følge prinsipper som svarer til forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Dette er en viktig ny rettssikkerhetsordning innen privat virksomhet; den må ses på bakgrunn av at sikring av erstatning ved yrkesskader og yrkessykdommer i over hundre år stort sett har vært et samfunnsansvar.

Dissensene

På noen punkter er det dissenser i utvalget:

Utvalgets flertall (11 medlemmer) foreslår at den nye loven om arbeidsskadeforsikring i sin helhet skal administreres av forsikrings-selskapene. Dette gjelder også avgjørelser av spørsmål om vilkårene for erstatning og om utmåling av erstatningens størrelse. Utvalgets mindretall (1 medlem fra KS og 1 medlem fra NHO) foreslår at det opprettes en egen offentlig oppgjørsenhet som skal behandle krav om

erstatning etter den nye loven om arbeidsskadeforsikring.

Utvalgets flertall (11 medlemmer) foreslår at det opprettes en arbeidsskadeforsikringsnemnd som skal behandle klagesaker etter den nye loven om arbeidsskadeforsikring. Utvalgets mindretall (utvalgets leder og 1 medlem fra LO) foreslår at Trygderetten blir klageinstans etter den nye loven.

Etter folketrygdloven er det skadelidte som har bevisbyrden for at det er årsakssammenheng mellom skadelig påvirkning i arbeidslivet og en sykdom som inntreffer. Etter loven om yrkesskadeforsikring er det forsikringsselskapet som må bevise at det ikke foreligger årsakssammenheng. Utvalgets flertall (6 medlemmer) foreslår at bestemmelsene i loven om yrkesskadeforsikring om omvendt bevisbyrde ved yrkessykdommer videreføres i den nye loven om arbeidsskadeforsikring. Et mindretall (1 medlem fra KS, 1 medlem fra Legeforeningen, 1 medlem fra Finansdepartementet og 1 medlem fra NHO) foreslår at folketrygdlovens bevisbyrderegler videreføres i den nye loven om arbeidsskadeforsikring. Et annet mindretall (1 medlem fra LO) er stort sett enig med flertallet, men foreslår en noe annen lovtekst.

Flertallet (10 medlemmer) foreslår at det i den nye loven tas inn en "sikkerhetsventil" om at sykdommer som ikke er ført opp på listen over yrkessykdommer, kan godkjennes som yrkessykdommer. Et mindretall (1 medlem fra YS, 1 medlem fra LO og 1 medlem fra Advokatforeningen) understreker at "sikkerhetsventilen" ikke må forstås som en snever unntaksregel.

Utvalgets flertall foreslår at man beholder systemet fra loven om yrkesskadeforsikring med standardiserte regler når det gjelder erstatning for tap i framtidig erverv. Flertallet (9 medlemmer) foreslår at det gis standardisert tilleggserstatning for å kompensere for tap ved at de særlige gunstige reglene i folketrygdloven om uførepensjon ved yrkesskader

og yrkessykdommer vil falle bort med den nye loven om arbeidsskadeforsikring. Et mindretall (utvalgets leder, 1 medlem fra YS og 1 medlem fra Advokatforeningen) foreslår at erstatningsposten tap i framtidig erverv skal utmåles etter alminnelige erstatningsrettslige prinsipper. Et annet mindretall (1 medlem fra LO) foreslår at systemet med standarderstatninger beholdes, men at tilleggerstatningen gis etter andre prinsipper enn flertallet.

Utvalgets flertall (12 medlemmer) foreslår at den nye loven om arbeidsskadeforsikring ikke skal kunne fravikes ved avtale til ugunst for arbeidstakerne, og at denne ordningen ikke skal kunne erstattes med andre ordninger. Utvalgets mindretall (1 medlem fra LO) mener at partene i arbeidslivet bør kunne forhandle seg fram til andre ordninger som de anser som mer hensiktsmessige.

Utvalgets flertall (11 medlemmer) foreslår at det innføres en bestemmelse om tap av rettigheter ved svik i den nye loven om arbeidsskadeforsikring. Utvalgets mindretall (1 medlem fra YS og 1 medlem fra LO) mener at det er tilstrekkelig at forsikringsbedrageri rammes av straffeloven §§ 270 - 272.

Utvalgets flertall (12 medlemmer) foreslår at det ved ulykkesskader innføres en obligatorisk egenandelsordning for arbeidsgiverne. Det foreslås en egenandel på 5 prosent av folketrygdens grunnbeløp, som særlig vil bli aktuell for utgifter til helsetjenester og mindre tingsskader. Den skadelidte skal kreve dette beløpet fra arbeidsgiveren, subsidiært fra forsikringsselskapet. Utvalgets mindretall (1 medlem fra LO) går imot å innføre en slik egenandelsordning.

Utvalgets flertall (11 medlemmer) foreslår at ordningen med at forsikringsselskaper re-funderer folketrygdens utgifter til yrkesskader og yrkessykdommer opprettholdes. Men refusjonssatsen foreslås redusert fra 120 til 40 prosent. Bakgrunnen for denne reduksjonen er at refusjonsordningen for framtiden bare skal bidra til å dekke folketrygdens normalytelser, mens særreglene ved arbeidsskader og arbeidssykdommer for framtiden vil bli dekket av arbeidsskadeforsikringen. Utvalgets mindretall (1 medlem fra KS og 1 medlem fra NHO) foreslår at dagens refusjonsordning oppheves i sin helhet, men subsidiært at det benyttes en refusjonssats på 20 - 30 prosent.

De dissensene som det her er fokusert på, må ikke overskygge at det er enighet i utvalget eller et stort flertall i utvalget når det gjelder en lang rekke av de viktigste forslagene.

Veien videre

Det er selvsagt opp til Sosialdepartementet og Regjeringen å bestemme hva som skal skje etter at utredningen er overlevert til sosialministeren. Men det er inntatt noen antydninger i utredningen om den videre behandlingen:

Utvalget regner med at utredningen vil bli sendt på høring i februar/mars 2004. Med høringsfrist 1. juli 2004 kan arbeidet med en proposisjon gjennomføres sommeren og høsten 2004. Lovbehandlingen i Stortinget kan finne sted våren 2005. Dersom en ny lov om arbeidsskadeforsikring sanksjoneres sommeren 2005, kan den tre i kraft fra 1. januar 2006.