

Tillämpning av ramlag

Lena Halldenius

1. Inledning

1.1 *Lagen och lagstiftarens intention*

Detta arbete behandlar tillämpning av ramlag, med särskild inriktning på lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, förkortad LAF.

En relativt omfattande del ägnas åt en teoretisk diskussion om ramlagars vara eller icke-vara. Den utveckling som rådde under 1970-talet och in på 80-talet i riktning mot allt större användande av ramlagar tycks nu ha vänt; kanske på grund av att tillämpningen inte har fungerat så bra som man väntade sig. Ramlagarna anklagas för att äventyra rättssäkerheten och skapa förvirring bland tillämparna. Riksdagen har genom konstitutionsutskottet uttalat att "en minskad användning av ramlagstiftning bör vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet"; så annorlunda tongångar om man jämför med förarbetena till LAF åtta år tidigare, där i såväl kommitténs betänkande som i propositionen framhölls det önskvärda i att ersätta den gamla uppräkningsmetoden med en allmän regel. Kommittén sade bl a så här:

Också ur lagteknisk synpunkt är en allmän regel att föredra framför en detaljrikt utformad kasuistisk bestämmelse i form av en förteckning över yrkessjukdomar. Även om ambitionen finns att göra förteckningen så uttömmande som möjligt kan det inte förhindras att förteckningen i takt med utvecklingen och nya vetenskapliga rön blir föråldrad och i behov av återkommande komplettering. Det måste istället vara en fördel att rättstillämpningen inom ramen för en generellt utformad regel får dra upp gränserna för yrkessjukdomsbegreppet. Varje enskilt fall kan härigenom bedömas med hänsyn till sina speciella omständigheter och behöver ej bindas vid en i förväg uppgjord sjukdomsförteckning. Man åstadkommer på så sätt större utrymme för smidigare bedömningar.²

Departementschefen påpekar att "(m)ed det nuvarande systemet finns det alltid en risk att någon som borde ha varit berättigad till försäkringsskydd blir utestängd från detta på grund av ofullkomligheter i lagens utformning."³ Det ansågs följaktligen vara lämpligast att utvidga skadebegreppet genom att införa en allmän regel. På så sätt skulle ingen bli utesluten från ersättning på grund av lagens formulering eller eftersläpning i förhållande till utvecklingen inom den vetenskapliga forskningen.

Beträffande bevisregeln i 2:2 LAF gällande orsakssambandet överfördes den oförändrad från tidigare lagstiftning.⁴ Den ansågs inte kunna göras mer liberal än den redan var. Orsakssamband skall godtas om ej betydligt starkare skäl talar däremot. Det innebär att oenighet bland de medicinskt sakkunniga eller t o m enighet till den försäkrades nackdel inte behöver utesluta ett utfall till dennes fördel. Det var, enligt kommittén, lagstiftarens intention att "rättsförlust som kan hänföras till den medicinska vetenskapens ofullkomlighet får bäras av försäkringen och inte av den försäkrade."⁵

Kommitténs rekommendation att låta en strängare bevisregel gälla för de "nya" sjukdomarna, främst ryggsförlitningar och psykiska besvär, godtogs dock inte i propositionen. Däremot skulle kraven på en noggrann medicinsk utredning vara särskilt stora gällande dessa sjukdomar.⁶

Lagstiftarens intention tycks alltså vara, beträffande införandet av en allmän regel, att försäkringen skall omfatta varje sjukdom som kan härledas till arbetet eller arbetsförhållandena.

Tillämpningen kan anpassas till utvecklingen inom vetenskaplig forskning och till det enskilda fallets speciella förhållanden.

Beträffande den liberala bevisregeln önskar man att ofullkomligheter i den vetenskapliga bedömningen inte ska behöva bäras av den enskilde.

1.2 *Arbetets uppläggning*

I kap. 2 diskuteras ramlagsproblematiken utifrån olika aspekter. I avsnitt 2.1 behandlas frågan om metod vid analys av särskilt lagtillämpning och huruvida kausalanalys är berättigad i sammanhanget eller inte. Avsnitt 2.2 behandlar själva begreppet ramlag. Alternativa definitioner samt relevanta för- och nackdelar presenteras, varvid särskilt rättssäkerhetsfrågan diskuteras. I avsnitt 2.3 kopplas detta till frågan huruvida tillämparen bör följa tidigare praxis, d v s användandet av prejudikat. Kapitlet avslutas med avsnitt 2:4, vari frågan om lagstiftarens ansvar och hur det påverkas av en övergång från detaljreglering till ramlag utreds.

Kap. 3 innehåller en analys av domar från Försäkringsöverdomstolen (FÖD) under perioden juli 1987 till oktober 1991. Koncentrationen ligger på de arbetssjukdomar som "kom till" genom utvidgandet av skadebegreppet; ryggförlitningar och psykiska besvär, t ex neuroser. Närstudium görs av domar från tre delperioder om vardera sex månader (jan-jun 1988, jul-dec 1989 och jan-jun 1991).

Syftet med analysen är att försöka finna tendenser i domstolens policy och ställa dessa mot lagstiftarens intentioner så som de kommer till uttryck i förarbetena. Vi vill se hur domstolen förvaltar sitt ansvar och om den lever upp till de förväntningar som ställs på den i förarbetena⁷; detta för att kunna svara på frågeställningen: Hur förhåller sig tillämpningen till lagstiftarens intention, utnyttjas ramlagens möjligheter och sker det någon förändring över tiden?

1.3 *Metod*

Den använda metoden är en kombination av kvantitativ och kvalitativ med den absoluta tyngdpunkten på kvalitativ. Det kvantitativa underlaget består av statistiska sammanställningar av samtliga sakprövade fall i FÖD under juli 1987 till okt. 1991. 824 ärenden togs upp till sakprövning under perioden, av 2351 ingivna besvär. 1524 nekades alltså pröv-

ningstillstånd. Siffrorna gäller arbetssjukdomar. Olycksfall är uteslutna från undersökningen. Det statistiska materialet presenteras utan att några egentliga slutsatser dras därur. Författaren undviker överhuvudtaget att dra slutsatser och förklara förhållanden eller samband. Faran med den typen av analys diskuteras vidare i avsnitt 2.1.

Ur den totala populationen har ett urval, begränsat med hänsyn till tid och diagnos, gjorts för närmare, kvalitativa studier. Eftersom ambitionen är att försöka förstå hur domstolen resonerar och koppla detta till lagstiftarens intentioner är närstudier nödvändiga.

Resultaten kommer inte att testas mot några i förväg uppställda hypoteser. För att kunna pröva materialet så förutsättningslöst som möjligt hålls arbetet induktivt i det att framkomna data inte ställs mot en teori utan används för att försöka skapa en teori.

2. Ramlag och lagen som styrmedel

2.1 *Kan man tala om kausalitet mellan lag och lags tillämpning?*

Ett vanligt sätt att analysera lag och lags verkningar har varit att studera lagens verkan på den berörde. Denna form av analys kan gå till på olika sätt men torde implicera följande antaganden:

- Det finns kausalsamband mellan lag och dess verkningar.
- Detta samband fungerar så att lagen lämnar lagstiftarens händer och ger sig i oförvanskat skick in i de berördas föreställningsvärld, påverkar deras värden och därmed deras handlingar.
- Om den berörde handlar i överensstämmelse med lagen har den därmed haft effekt.

Det här är en relativt okomplicerad form av analys eftersom analysföremålen är klart iakttagbara; lag och handling. Vad vi har här är en orsak-verkan-analys av naturvetenskaplig modell. Hör den hemma även inom beteendeforskning? Går vi miste om något ifall orsak-verkan-analys, kausalanalys, används på mänskligt beteende, och i så fall vad?

Förutsättningen för att kunna motivera kausalanalys inom beteendeforskning torde vara att man har en i det närmaste behavioristisk människosyn. En samhällsvetenskaplig forskares teoretiska inriktning har helt naturligt sin grund i forskarens människosyn på individnivå. Följaktligen, *om man ser människan som en varelse med ett medvetande som tolkar utifrån kommande perceptioner inom ramen för sina personliga internaliserade värden ger en orsak-verkan-analys inte någon värdefull kunskap.*

Orsak-verkan-analys är besläktad, om inte identisk, med logiska slutledningar:

- *Om* [premisserna är uppfyllda] *så* [föreligger slutsatsen], eller
- *Om* [slutsatsen föreligger] *så* [är premisserna uppfyllda]

Om lagen föreskriver ett visst beteende och den berörde beter sig på motsvarande sätt så har lagen haft effekt.

För en forskare som intresserar sig för den tolknings- och anpassningsprocedur som perceptioner genomgår innan de uttrycks i yttre gester är denna typ av slutledningar meningslösa.

Med detta menas inte att kausalsamband inte kan finnas. Lagen är en av de perceptioner tillämparen upplever. Poängen är att detta kausalsamband inte kan fastställas med kausalanalys eftersom det innefattar en subjektiv tolknings- och anpassningsprocedur. (Termen kausalsamband är inte idealisk i sammanhanget men används i brist på alternativ.)

I studiet av ramlagars tillämpning måste just denna process bli än mer central. Inte ens den mest inbitne behaviorist torde kunna se en rät, logisk linje mellan en målformulering och en faktisk handling i ett konkret fall. Det är i tolkningen och anpassningen ramlagen kommer till liv, i tillämparens subjektiva version. Lagen, det normativa uttalandet, knådas in i tillämparens värdesystem och kommer ut omvandlad till faktisk handling. Därmed är vi inne på en annan kritik mot kausalanalysen, en kritik som är särskilt relevant gällande lags tillämpning.

En lag är normativ. Den påbjuder ett visst beteende eller föreskriver det som önskvärt. En handling, social eller inte, är faktisk.

Därmed kan det omöjligt finnas ett lagbundet förhållande dem emellan⁸. Det finns vad Schiff kallar en metodologisk obalans⁹. Det brister i det logiska sambandet. Norm och handling är inte logiskt derivativa. Att ett visst beteende faktiskt föreligger kan inte logiskt härledas ur en norm som säger att det borde föreligga.

Schiff menar att den metodologiska obalansen kan undanröjas genom att vi vänder på analysen. Istället för att utgå från lagen och dess

påverkan på värden utgår vi från den berördes värden och studerar dess påverkan på lagen.

När lagen når den berörde släpps den in i dennes föreställningsvärld, inre verklighet, och färgas av de värden som finns där. Vi skapar mer eller mindre medvetet en "personlig lag", som är en hybrid mellan den formella lagen och *vår uppfattning om hur lagen borde vara, en uppfattning som ingalunda är statisk*. Det är denna personliga lag vi anpassar våra handlingar efter. Handlingen är alltså präglad av vår egen uppfattning om hur lagen borde fungera och därmed normativ.

I stället för att utgå från den formella rätten bör man studera hur människors beteende påverkas av deras värderingar inom den referensram i vilken de har integrerat sin personliga uppfattning om lagen. I studiet av en lags verkningar är det alltså lämpligt att utgå från den berörde, i det aktuella fallet tillämparen, eftersom det är där lagen kommer till liv. Det är alltså snarare frågan om tillämparens påverkan på lagen än lagens påverkan på tillämparen.

Här finns naturligtvis svåra metodproblem. Om man ser all mänsklig handling som funktionen av perceptioner, tolkade och mötta av impulser från ett värdesystem, är det vanskligt att enbart lita till yttre gester i sökandet efter människors värden. Man behöver komma in i deras tankar, i deras inre verklighet. Men hur kan man som forskare söka någons inre verklighet utan att det man ser påverkas av ens egen inre verklighet? Detta är en risk som ständigt måste kalkyleras med. En viss försiktighet är med andra ord påkallad när iakttagelser tolkas.

Sammanfattningsvis konstateras att två typer av kritik mot kausalanalys har lagts fram:

- dels en allmän kritik som går ut på att forskaren i kausalanalys går miste om det specifikt mänskliga; tolkning och anpassning till en personlig referensram.
- dels en kritik gällande den metodologiska obalansen mellan norm och faktisk handling.

Jag vill än en gång poängtera att det inte är fråga om ett förnekande av kausala samband utan en misstänksamhet mot kausalanalys som metod i sökandet efter dem.

2.2 Ramlag

2.2.1 Vad kännetecknar en ramlag?

Vad och hur mycket som ska rymmas inom begreppet ramlag finns det flera olika uppfattningar om. Det kan alltså inte sägas att det finns en allmänt accepterad entydig definition. Än viktigare är det då att klargöra vilken definition man som författare vill sätta upp eller ansluta sig till.

Här ska kortfattat presenteras två stycken, olika vida, definitioner.

Hetzler har definierat ramlag som "lagar som anger de allmänna målen med lagstiftningen och överlämnar detaljregleringen till tillämpningsmyndigheterna."¹⁰ Dvs lagstiftaren sätter upp en målformulering som det ankommer på tillämparen att föra ned i det enskilda, konkreta fallet. Detta torde ske genom en tolkningsprocess där målformuleringen konkretiseras för att ställas mot den föreliggande situationen i en skälighetsbedömning. Utfyllnaden, eller konkretiseringen om man så vill, sker alltså genom rätts- och myndighetspraxis, vilken är icke-bindande. Detta är den snävare definitionen av de två.

"Med ramlagstiftning förstås en lagstiftning som innehåller allenast grundregler och som kan utfyllas med specificerade föreskrifter. Ramnormerna är mer konstanta och av grundläggande natur: de uppställer mål och ger riktlinjer."¹¹ Detta är Sundbergs definition. Den är vidare i och med att den inte begränsar utfyllnaden till tillämparens praxis. Även bindande myndighetsföreskrifter (och t o m avtal mellan berörda parter) kan tjäna som konkretiseringsvägar.¹²

I detta arbete anslutes närmast till Hetzlers definition, av följande anledning. Om bindande föreskrifter används för att konkretisera en i lag framförd målformulering torde effekten på tillämpningsnivå bli densamma som om lagen från början varit detaljreglerad. Även om utfyllnaden skett i en föreskrift av lägre statsrättslig dignitet än lag är den tvingande för tillämparen och skälighetsbedömning och anpassning till det enskilda fallet kan inte förekomma i samma utsträckning. Om man ser ramlagars flexibilitet som en av dess fördelar måste det vara viktigt att konkretiseringen sker genom icke-bindande uttalanden.

2.2.2 Varför ramlag?

När lagen om arbetsskadeförsäkring ersatte lagen om yrkesskadeförsäkring innebar det en övergång från detaljreglerad lag till ramlag. Att införa en allmän regel avseende arbetsskadebegreppet motiveras i lagens förarbeten med att tillämpningen kan göras mer flexibel och

fånga in utvecklingen på det vetenskapliga området och anpassa sig efter nya rön.¹³

”Med det nuvarande systemet finns alltid en risk att någon som borde ha varit berättigad till försäkringsskydd blir utestängd från detta på grund av ofullkomligheter i lagens utformning.”¹⁴ Med andra ord, lagstiftaren kan inte bestämma vad folk ska kunna bli sjuka av. Det visas också tilltro för tillämparen som förväntas producera typfall och därmed ge stabilitet åt tolkningen. Det är just flexibiliteten som brukar framföras som en av ramlagstiftningens förtjänster. I fallet arbetsskadeförsäkring kan flexibiliteten sägas vara dubbel. Dels gör den det möjligt att omtolka arbetsskadebegreppet i takt med nya rön på det medicinska området utan att det blir nödvändigt att ändra i lagtexten. Dels möjliggörs anpassning till den enskilde försäkrades personliga situation vad gäller t ex arbetsmiljö samt fysiska och psykiska förutsättningar.

Det har också hävdats att det är just i förhållandet till den enskilde som en av riskerna med ramlagstiftning finns, nämligen i frågan om rättssäkerheten. Rättssäkerheten brukar beskrivas som bestående av faktorerna allas likhet inför lagen (grundlagsfäst i Regeringsformen 1:9) och förutsägbarhet i tillämpningen. Är då ramlagstiftning ett hot mot detta?

Vad gäller likhet inför lagen skulle här tvärtom vilja hävdas att det är först med ramlagstiftning som sådan verkligen kan uppnås. Vid tillämpandet av detaljlag torde likheten inför lagen endast bli närmast formell. För reell likhet inför lagen menar författaren att det krävs att var och en ses som den människa hon är och bedöms utifrån de förutsättningar hon har. Om en från början svag person i ett arbetsskademål behandlas exakt likadant som en person med stark fysisk konstitution, föreligger då likhet inför lagen? Möjligen formellt, men inte reellt.

Förutsägbarheten är en mer komplicerad fråga där vi enligt Hetzler måste ändra vårt tänkande. Målformuleringen i lagen utgör ingen klar premiss att dra slutledningar ifrån. Istället får man resonera så här: ”om det övergripande målet för lagen är så, bör konsekvensen för mig rimligen och i rättvisans namn bli så.”¹⁵

Det bör utvecklas en praxis med ett visst mått av stabilitet i tolkningen. Men om tolkningen blir statisk har förutsägbarheten blivit ett självändamål och kan komma att verka mot sig själv. En rigid lagtillämpning ger en illusorisk rättssäkerhet.

2.3 *Prejudikat*

Det ovan sagda leder lätt över till frågan om prejudikat, d v s vägledande domar från högsta instans. Prejudikat är ingen bindande rättskälla utan en tolkning av lagen som ska tjäna som vägledning åt tillämpare i olika instanser. Vad vi här har att göra med är alltså den delen av rätts-säkerhetsbegreppet som benämnes förutsägbarhet i tillämpningen. I propositionen till LAF uttalas förhoppningsfullt att en allmänt hållen regel inte behöver leda till oklarheter eftersom det i praxis kommer att uppstå typfall som ger stadga åt tolkningen.¹⁶ Även för att det resone-mang som Hetzler formulerat kring förutsägbarheten¹⁷ skall vara möj-ligt torde en viss stabilitet vara en förutsättning. Det är dock nödvändigt att skilja mellan "stabil" och "statisk". Det får i sammanhanget anses ris-kabelt att, som i propositionen, tala om "typfall". I varje ärende är hu-vudpersonen en människa som förtjänar att bedömas efter den individ hon är och den speciella situation som råder i det enskilda fallet. Det var ju bl a av den anledningen som ramlagsformen valdes från början. Mot detta finns ett påtagligt hot i prejudicerande praxis. Två fall är ald-rig identiskt lika, men med en stark tilltro till prejudikat finns risken att tillämparen söker just likheterna istället för att uppmärksamma de skill-nader som gör varje fall unikt. Det är inte fråga om godtycke. Det är frå-ga om att varje individ ska få en grundlig bedömning av sin egen situa-tion utifrån lagens målsättning, inte utifrån ett tidigare ärende som upphöjts till typfall.

2.4 *Ramlag – förtroende eller svek?*

I och med att en ramlag saknar detaljföreskrifter är den "luddig" som styrmedel. Flexibiliteten och det relativt stora tolkningsutrymmet med-för att lagstiftaren i ännu lägre grad än vid övrig lagstiftning kan förut-säga vad regleringen kommer att bli till i tillämparens händer. Förarbe-ten till trots är det tillämparen som ger lagen liv. Det sker, som tidigare har diskuterats, genom en skälighetsbedömning där utfallet är en funk-tion av samtliga de perceptioner tillämparen har tagit emot och de vär-deringar han eller hon hade att möta dem med.

Vad kan sägas om detta osäkerhetsmoment?

Det skulle kunna påstås att lagstiftaren frånsäger sig sitt ansvar för att lagens intentioner ska förverkligas. I så fall har man antagligen den klassiska innebörden av rätts-säkerhetsbegreppet för ögonen. Den en-

skilde kan inte med samma säkerhet förutspå det egna fallets utgång och därmed skulle rättssäkerheten, genom lagstiftarens fränsägande av sitt ansvar, blivit fränsämrad. Lagstiftaren har svikit.

Vilken sorts rättssäkerhet författaren anser det blir med en stram detaljreglering har diskuterats ovan.¹⁸ Det blir en formell rättssäkerhet, en rättssäkerhet på papperet, som förmodligen är bättre än ingen rättssäkerhet alls men betydligt sämre än en reell rättssäkerhet där kunskap om det enskilda föreliggande fallet måste vara en förutsättning.

Vad är då ramlagstiftning? Inte ett fränsägande av ansvar utan ett bibehållande av det indirekta ansvaret och ett överförande av det direkta till en instans som med eget kunnande och anlita expertis har möjlighet att komma varje fall in på livet. Om det sedan fungerar dåligt på tillämpningsplanet är det inte en följd av ett svek från lagstiftaren utan ett tillämparens svek av lagstiftarens förtroende. Att delegera, överföra ansvar, är att visa förtroende. Om det inte slår väl ut, om den som fått ansvaret delegerat till sig inte motsvarar förväntningarna, torde lösningen inte vara att ändra direktiven. Det är på tillämpningsplanet man måste börja.

Hur väl tar tillämparen tillvara lagstiftarens förtroende? Hur väl utnyttjas möjligheterna att skapa en reell och levande rättssäkerhet? Vi ska titta på hur Försäkringsöverdomstolen förvaltar sitt ansvar gällande arbetsskadeförsäkringen.

3. LAF i Försäkringsöverdomstolen: Analys

Den totala populationen består, som nämnts i inledningen, av samtliga domar från Försäkringsöverdomstolen i mål rörande arbetssjukdomar under tiden juli 1987 t o m oktober 1991. Ur populationen har ett urval gjorts för närmare studier. Tre tidsperioder om vardera sex månader har valts ut. En delperiod i början (jan-jun 1988, period I), en i mitten (jul-dec 1989, period II) och en i slutet (jan-jun 1991, period III) av hela perioden.

För närstudierna har en ytterligare begränsning gjorts, nämligen till sjukdomar som diagnostiserats som ryggförlitningar¹⁹ respektive neuroser²⁰.

3.1. Neuroser

Beträffande neuroserna gjordes närläsning av samtliga domar under hela tidsperioden utan begränsning till vissa delperioder på grund av det mycket begränsade antalet fall. De domar som vid sammanställandet av det kvantitativa materialet hänförts till neuroser är endast 16 till antalet. Redan det är ett klen material. När domarna närstuderades visade det sig dessutom att i flera av dem fanns inslag av somatiska besvär som i det närmaste dominerade bilden. Fall med "rena" neuroser var ytterst få. Författaren anser materialet otillräckligt och avstår därför, med beklagande, från att göra någon analys.

Det är författarens åsikt att det avseende denna diagnos hade varit intressantare att studera de ärenden som inte fick prövningstillstånd än de som fick det. I detta arbete lät det sig dock inte göras.

3.2 Ryggförsätningar

3.2.1 Utfallen

Under första halvåret 1988 (period I) fick 38 fall prövningstillstånd. I samtliga fall godkändes skadan som arbetsskada. Under andra halvåret 1989 (period II) togs 18 fall upp till prövning. Också under detta halvår godkändes arbetsskada i samtliga fall. Under första halvåret 1991 (period III) sakprövades endast 10 fall. Utfallet blev här mindre entydigt. Resultatet av samtliga prövningar under perioderna samt den tid under vilken enligt domstolen samband ska anses föreligga mellan skadlig inverkan och den anmälda skadan återges i tabell 1.

Tabell 1 Utfall i sakprövade ryggförsättningsfall i FÖD

	Period I	Period II	Period III
Ej skadlig inverkan	0	0	1
Ej orsakssamband	0	0	2
Godkänd arbetsskada	38	18	7
Sambandstider:			
0-90 dagar	2	0	0
3-6 månader	2	1	0
6-12 månader	5	2	0
12-24 månader	5	6	1
> 24 månader	22	8	4
> 3 mån. ospec.	2	0	2

En sambandstid på 0-90 dagar innebär att skadefallet ansågs avslutat inom den så kallade samordningstiden mot sjukförsäkringen. Någon ersättning från arbetsskadeförsäkringen delas då inte ut.

Den sista kategorin, >3 mån. ospec., innebär att FÖD anser samband föreligga utöver samordningstiden, och återvisar ärendet till försäkringskassan och överlåter åt den att bestämma för hur länge.

I ett av fallen under period II upphävdes försäkringskassans beslut såsom uppenbart felaktigt enligt LAF 8 kap 12 §. FÖD tog då ej ställning i sambandstidsfrågan utan överlät detta åt försäkringskassan.

Nedgången i antalet prövade fall beror på en minskad benägenhet att meddela prövningstillstånd, inte på en minskning av antal inkomna ärenden. Tendensen gällande prövningstillstånden är verkligen mycket tydlig (se tabell 2). Vad den kan bero på är det här bara möjligt att spekulera i. Eventuellt kan underinstansernas praxis över perioden ha ändrats till att komma mer i överensstämmelse med FÖD:s egen. Detta kan måhända styrkas av att av de av FÖD prövade målen är det ständigt färre och färre som får ett utfall som skiljer sig från underinstansernas (se tabell 3).

Tabell 2 Meddelade prövningstillstånd av samtliga ansökningar (%).

Juli-dec 1987	77,0
Jan-juni 1988	62,7
Juli-dec 1988	46,5
Jan-juni 1989	19,5
Juli-dec 1989	34,3
Jan-juni 1990	28,4
Juli-dec 1990	25,3
Jan-juni 1991	15,0

Tabell 3 Innebar FÖD:s dom ändring i förhållande till underinstanserna? (%)

	Ingen förändring	Förändring till den försäkrades fördel	Förändring till den försäkrades nackdel
Juli-dec 1987	30,5	69,0	0,5
Jan-juni 1988	42,3	57,7	0,0
Juli-dec 1988	62,8	36,9	0,3
Jan-juni 1989	85,4	13,7	0,9
Juli-dec 1989	70,4	28,6	1,0
Jan-juni 1990	79,3	18,9	1,8
Juli-dec 1990	83,2	16,2	0,6
Jan-juni 1991	91,6	7,1	1,4

3.2.2 Hur ser domarna ut? Period I.

Domarna visar ett tydligt mönster; Riksförsäkringsverkets bifall eller bestridande, den medicinska utredningen och sedan FÖD:s egen diskussion som alltför ofta visar sig vara både kortfattad och torftig.

I en majoritet av domarna är det enda åberopade läkarutlåtandet det av Rfv:s förtroendeläkare. (Rfv, Riksförsäkringsverket, agerar i processen som den försäkrades motpart.) Dessa utlåtanden är i regel intill förväxling lika. Visserligen är den aktuella diagnosen en förslitningsskada som i många fall blivit kronisk. Det är möjligt att sjukdomsförloppet då följer en utveckling som normalt är ungefär densamma. Men att ett opersonligt utlåtande som inte säger mycket mer än hur det förhåller sig i normalfallet är enda medicinska underlag kan knappast anses tillfredsställande när en skälighetsbedömning skall göras; särskilt med tanke på att det i förarbetena uttalades att den medicinska utredningens noggrannhet var särskilt viktig vid denna diagnos.²¹ Det måste då anses att utredningen skall beakta den skadades förhållanden. Tillämpningen är förhållandevis generös men om domstolens bakomliggande resonemang får vi inte veta mycket.

Mål nr. 313/86:9: Man, 41 år, serviceingenjör, Stockholms län.

Detta är ett av de två fall där skadan inte godtogs utöver samordningstiden. Läkaren (Rfv:s förtroendeläkare) ansåg inte att det fanns någon förslitningsskada orsakad av arbetet. Istället fanns det en kronisk försämring uppkommen av andra anledningar vilken tillfälligt försämrats av ett lyft. Här hade det varit intressant att veta hur domstolen resonerat i bevisfrågan eller om den tog den i inledningen kritiserade genvägen via samordningstiden²² för att slippa bevisfrågan. Men domstolen har överhuvudtaget ingen egen diskussion med i domen. Inga egna formulerade domskäl ens, bara domslutet. Utförliga domskäl torde vara särskilt viktigt i ett sådant här fall där den försäkrade inte tillerkänns ersättning.

Förtroendeläkarens utlåtanden upprepar att försämring av en degenerativ skada som blivit kronisk yttrar sig som ett vågformat förlopp. Skadan ger ibland intensiv värk med sjukskrivning som följd, ibland lindrigare värk, då personen i vissa fall t o m kan arbeta. Helt besvärsfri blir han eller hon dock aldrig. Han säger också att vid stabiliserad kronisk värk går det inte att säga ett datum då värken inte längre skall tillskrivas arbetsskadan utan istället de degenerativa besvären, vilka kan föreligga utan att ge symptom.

Att skadan ofta bedöms som kronisk torde ha betydelse för de förhållandevis långa sambandstiderna.

Det är enligt författarens mening inte tillfredsställande när utlåtanden av ovannämnda utformning upprepas utan att verka variera sig efter person och omständigheter och domstolen sedan följer upp det med en formulering av följande slag:

Försäkringsöverdomstolen finner i betraktande av vad Larsson och Goldie (medicinskt sakkunniga, min anm.) anfört att orsaksamband enligt 2 kap. 2§ lagen om arbetsskadeförsäkring föreligger mellan den skadliga inverkan NN varit utsatt för i sitt arbete och hans ryggbesvär även efter den 31 december 1983. NN är således berättigad till fortsatt ersättning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring efter nämnda dag.

Mål nr. 507/86:9: Man, 64 år, tvätteribitråde, Örebro län.

I detta mål instämmer varken Rfv eller FÖD i vad läkaren säger i sitt utlåtande som här gäller huruvida besvär efter en operation är en följd av de besvär som gjorde operationen nödvändig. FÖD ansåg så vara fallet och instämde därmed i Rfv:s uttalande. Läkaren var av motsatt åsikt.

Det är alltså inte uteslutet för FÖD att gå emot läkarutlåtandet. Därmed verkar det än mer omotiverat att inte i domskälen redogöra för orsaken när den instämmer i läkarutlåtandet. Om FÖD har någon tolkning av 1 och 2 §§ i 2 kap. LAF förblir den höljd i dunkel för den som studerar domarna.

Principiella ställningstaganden förekommer inte; än mindre några hänvisningar till förarbeten och lagstiftarens intention såsom den där kommer till uttryck. Enda möjligheten att utläsa vad som händer med 2:1 och 2:2 när de kommer ut i domstolen är möjligheten att försöka läsa ut det ur läkarutlåtandena. Men även om de är grundliga så är de medicinska utlåtanden av medicinska experter. Det är väl ändå inte de som skall utgöra rättspraxis? I propositionen framhålles att "det är ofrånkomligt att sambandskravet vid en bedömning enligt arbetsskadeförsäkringen ibland måste ställa sig annorlunda än vid en rent medicinskt vetenskaplig bedömning."²³ Uttalandet verkar närmast riktat till de medicinskt sakkunniga men borde göra domstolen uppmärksam på att en läkare uttalar sig i rollen av medicinsk expert. Det är sedan domstolens uppgift att med det medicinska utlåtandet som bas, inom den ram lagen utgör fatta ett försäkringsrättsligt avgörande.

3.2.3 Period II

Jämfört med period I har det inte skett någon anmärkningsvärd förändring gällande utfallen, däremot vad gäller domarnas utseende och framförallt beträffande den medicinska utredningen.

Det är fortfarande alltför vanligt (7 av 18 fall) att Rfv:s förtroendeläkare är enda citerade sakkunnig. De utlåtandena har inte förändrats utan liknar fortfarande på löpande band framställda generella uttalanden om kroniska skador.

Ett framsteg är dock att FÖD verkar något mer benägen att inhämta utlåtanden från andra läkare. Genast blir utredningen mer grundlig och personligt inriktad.²⁴

Intressant att iakttaga är att i de fall Rfv:s läkare frångår sitt mekaniska upprepande av samma yttrande och ej anser arbetsskada föreligga hämtar FÖD in uttalande från annan läkare. Det är naturligtvis positivt att så sker men varför inte även då uttalandet från Rfv:s läkare är bifallande? Två medicinska utlåtanden är en stabilare grund att stå på än ett, något som tydligt kan ses i de fall två läkare uttalar sig. Det förekommer nämligen inte, bland de fall författaren har studerat, att två läkare har samma uppfattning om ett ärende.²⁵ Det kan dock noteras att FÖD i de fallen går på den generösa läkarens linje.

Beträffande FÖD:s egen diskussion kan ingen nämnvärd förbättring iakttagas. Resonemanget fört angående period I har relevans även här, med det tillägget att en torftig diskussion av domstolen är något mer ursäktad om den medicinska utredningen är grundlig. Dessutom är tillämpningen fortfarande förhållandevis generös och kraven på domstolens diskussion torde, i förhållandet till den enskilde, kunna ställas lägre vid ett bifall än vid ett bestridande.

3.2.4 Period III

Här ställs vi för första gången inför fall där skadan inte godkänts som arbetsskada ens inom samordningstiden. Det gäller tre av de tio fallen. Det är inte något speciellt stort material att ösa ur, men de tre fallen är samtliga anmärkningsvärda. Två av dem är mycket kortfattade, nämligen *Mål nr. 1773/88:5: Kvinna, 54 år, restaurangbiträde, Kopparbergs län* och *Mål nr. 1288/88:5: Man, 49 år, byggnadsarbetare, Örebro län*.

FÖD har i dessa båda fall inte anlitat någon egen läkare utan Rfv:s förtroendeläkare är enda citerade medicinska expert. Med tanke på vad som sades i slutet av förra avsnittet anses detta inte vara bra, speciellt som vi gång på gång ser hur olika bedömningar som kan göras av ett och samma fall. Vi kan jämföra med andra ärenden där Rfv bestritt på basis av sin läkares uttalande men där FÖD inhämtat ytterligare utlå-

tande och skadan godkännts.²⁶ Genom att läsa domarna går det inte att se varför inte detsamma kunde ha skett i dessa två fall som nu inte har fått bifall.

Mål nr. 486/87:4: Man, 59 år, elmontör, Gävleborgs län.

Detta det tredje fallet där skadan underkänts är anmärkningsvärt av en annan anledning. I målet uttalar sig två medicinskt sakkunniga som visar sig ha olika uppfattningar. Den ena (den av FÖD anlitate) godkänner skadan som en följd av ett olycksfall i arbetet som gjort personen mer vulnerabel, men anser inte samband föreligga utöver samordningstiden. Rfv godkänner skadan för obegränsad tid. Verket för samma resonemang om kronicitet som dess förtroendeläkare med framgång har fört så många gånger tidigare, nämligen att det är ren spekulatation att sätta upp ett datum då värken inte längre ska hänföras till arbetsskadan utan till andra besvär. Den andre i målet hörde läkaren är försäkringsrättens sakkunnige och citeras inte av FÖD. Han anser skadan vara helt degenerativt betingad; närmare bestämt "en generaliserad ryggradssjukdom som icke är exakt diagnostiserad men kan inrymmas under begreppet degenerativt tillstånd".²⁷

Med detta underlag, medgett bifall från Rfv och två oeniga läkare, underkänner FÖD skadan. En domare och en ledamot är skiljaktiga. Vi tar deras uttalande till intäkt för svagheterna med den här domen.

Rfv agerar i arbetsskademål som motpart till den försäkrade. Här har denna motpart medgivit bifall. Som det påpekas i det skiljaktiga uttalandet hade det i ett skadeståndsmål vid allmän domstol då inte kommit på tal att ej medge bifall till talan.²⁸ Trots att bevisreglerna enligt LAF är betydligt förmånligare än enligt processreglerna i civilt tvistemål blev den enskilde i detta mål sämre ställd än han skulle ha blivit vid allmän domstol. "(N)ågot sådant kan inte ha varit lagstiftarens mening".²⁹

De två läkarna ansåg båda skadlig inverkan föreligga men vad beträffar att förklara besvären hade de helt olika uppfattning. Den av FÖD anlitate läkaren ansåg dem vara en följd av ett olycksfall i arbetet medan FR:s läkare hänförde dem till ett degenerativt tillstånd utan exakt diagnos och nämner inte olycksfallet som tänkbar orsak.

Med dessa motstridiga uppgifter som grund *avslås* alltså talan trots att skadan godkännts av Rfv. Vad säger detta oss? För det första att det inte kan anses acceptabelt att ett avgörande fattas på basis av endast ett läkarutlåtande. I det nämnda fallet måste ju minst en av läkarna ha fel.

För det andra att domstolen måste ha ett kritiskt förhållningssätt till läkarutlåtandena. Särskilt de av massproduktionskaraktär som omnämnts tidigare. Om ett läkarutlåtande inte verkar omsorgsfullt ge-

nomfört måste dess bevisvärde sjunka väsentligt. Dessutom, om domstolen anser det motiverat att avvika från läkarnas uppfattning bör det alltid ske till den försäkrades fördel.

Det kan tilläggas att de skiljaktiga i det aktuella fallet instämde med Rfv och ansåg samband föreligga på obestämd tid.

Bland de mål där skadan godtogs som arbetsskada ser vi ingen större förändring mot tidigare perioder. Värt att notera är dock:

Mål nr. 339/86:13: Kvinna, 39 år, diskerska, packare, montör, Södermanlands län.

I detta fallet ansåg Rfv och Rfv:s läkare att skadlig inverkan inte förelåg och den av FÖD anlidade läkaren att skadlig inverkan men ej orsaks-samband förelåg. Samtliga dessa underkänner alltså skadan varpå FÖD godkänner den med en sambandstid på över två år "på grundval av den medicinska utredningen i målet",³⁰ utan någon som helst diskussion kring frågan.

4. Sammanfattande diskussion

Vi började med att i kapitel två betrakta ramlagsfenomenet ur ett allmänt perspektiv. Först gjordes en reflektion över val av metod vid studier av lags tillämpning. Utifrån en människosyn på individnivå, nämligen den att människan är en varelse med ett medvetande, som tolkar utifrån kommande perceptioner inom ramen för sina personliga internaliserade värden, kritiseras den behavioristiskt förankrade kausalanalysen. Forskaren anses i kausalanalys gå miste om det specifikt mänskliga; tolkning av perceptioner och anpassning till en personlig referensram. Dessutom är kausalanalysen vid studier av lagtillämpning logiskt felaktig eftersom man inte ur en norm kan dra logiska slutsatser om faktisk handling. Istället förordas studier av hur den berördes värden påverkar lagtillämpningen.

Beträffande ramlagsbegreppet ansluter sig författaren till den av Hetzler framlagda definitionen. Ramlagar är "lagar som anger de allmänna målen med lagstiftningen och överlämnar detaljregleringen till tillämpningsmyndigheterna."³¹ Det poängteras också som väsentligt att

utfyllnaden eller konkretiseringen (det senare uttrycket föredras) sker genom icke-bindande uttalanden.

Bland ramlagars fördelar nämns följsamheten gentemot den vetenskapliga forskningen och, särskilt gällande arbetsskadeförsäkringen, nya medicinska rön, samt mot den enskilde försäkrades person och speciella situation. Beträffande rättssäkerheten menar författaren att ramlag inte ska ses som ett hot utan som en möjlighet; nämligen en möjlighet att skapa en reell rättssäkerhet där var och en bedöms utifrån den människa hon är, de förutsättningar hon har och de omständigheter hon befinner sig i. För att denna möjlighet ska kunna förverkligas är det dock nödvändigt att ställa betydande krav på tillämparens förståelse och engagemang.

Det önskvärda med bedömningar baserade på kunskap om det enskilda fallet och anpassning till detta medför att ett strikt tillämpande av prejudikat inte anses önskvärt utan ses som ett hot mot en reell rättssäkerhet. Det är olyckligt om praxis tillåts diskvalificera lagstiftarens intention så som den kommer till uttryck i förarbetena.³²

Två fall är aldrig identiskt lika även om det kan verka så vid en hastig blick. Det är just de speciella omständigheter som gör varje fall unikt som bör uppmärksammas, inte endast likheter med ett tidigare ärende som upphöjts till typfall.

Slutligen, lagstiftaren tar en risk då ramlag införs. Ramlagen, som på grund av sin flexibilitet är ett ännu luddigare styrmedel än övrig lagstiftning, innebär ett överförande av det direkta ansvaret för intentionernas förverkligande på tillämparen. För att en ramlagstiftning ska fungera krävs att tillämparen visar sig det förtroendet värdig. En dåligt fungerande tillämpning löses inte med ny lagstiftning. Det är tillämparens ansvar att med eget kunnande och anlita expertis tillvarata ramlagens möjligheter.

I kapitel tre gjordes en analys av Försäkringsöverdomstolens tillämpning av lagen om arbetsskadeförsäkring, främst gällande ryggförsäkringar. Den planerade analysen av neurosfall omintetgjordes av ett alltför bristfälligt material.

Vi har alltså gått igenom domar från tre olika sexmånadersperioder och funnit tillämpningen förhållandevis generös, möjligen med en viss åtstramning i den sista perioden. Det mest anmärkningsvärda var dock bristerna i domstolens egen diskussion. Det råder en i det närmaste total brist på principiella ställningstaganden och hänvisningar till lagens förarbeten. Om domstolen har klart för sig hur den tolkar 2:1 och 2:2 LAF så gör den sitt bästa för att inte föra detta vidare till den som studerar domarna.

Det är visserligen möjligt att påstå att man tillämpar ett kriterium genom att upprepa vad som står i det, men vem har då blivit klokare?

Praktiskt taget den enda diskussion som förs är den i läkarnas utlåtanden. Men de är, som nämnts, medicinska utlåtanden av medicinska experter. De kan inte utgöra rättspraxis. De medicinska experternas roll är naturligtvis viktig men deras utlåtanden får inte upphöjas till normkälla. De skiljaktiga i det mål som behandlades i förra avsnittet³³ säger bl a: "I det stora flertalet fall följer domstolen det förslag till bedömning som de sakkunniga har lagt fram. Det faller emellertid på tillämparens lott att granska de sakkunnigas avvägningar mot bakgrund av lagens förarbeten och Försäkringsöverdomstolens praxis."³⁴

Det påpekas att särskild försiktighet är påkallad vid granskning av utlåtanden från en läkare som aldrig godkänt en arbetsskada respektive godkänner alla skador som arbetsskador. Detta måste också kunna appliceras på utlåtanden av den massproduktionskaraktär som omnämns tidigare.

Domstolen ger intryck av att mer eller mindre ha kapat banden med lagstiftaren och skaffat sig en ny normkälla; det medicinska utlåtandet. Det förekommer att domstolen går emot läkarna (både till den försäkrades för- och nackdel). Beklagligt är att det inte medför att domstolens egen diskussion blir utförligare. Utfallen torde på detta sätt i mycket bli beroende av vilken enskild läkare som anlitas.

Med standardiserade läkarutlåtanden torde inte rättssäkerheten bli mycket mer reell än vid tillämpning av detaljföreskrifter. När dessutom, i de studerade fallen, två läkare aldrig uttalar sig likadant om ett och samma ärende får man intryck av en slumpmässighet som är oroande.

Avsaknaden av principiella ställningstaganden har också betydelse för domarnas funktion som prejudikat. Tycka vad man vill om användandet av prejudikat³⁵ men FÖD torde väl ha intresse av att fungera som den prejudikatinstans en överdomstol brukar vara. Det är svårt att se hur dessa domar ska kunna tjäna det syftet.

Kanske är det naturligt att ena lägret tar över när expertis från två så svårförenliga områden som medicin och juridik konfronteras med varandra. Efter införandet av det allmänna skadebegreppet har läkarnas roll blivit viktigare än tidigare. Därför är det också viktigare än tidigare att domstolen utvecklar sitt resonemang och redovisar sin ståndpunkt avseende lagen och hur den medicinska utredningen passas in i den ram som lagen utgör.

Noter

- 1 KU 1983/84:25, s.7
- 2 SOU 1975:84, s.93
- 3 Prop. 1975/76:197, s.70
- 4 7§ Lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring
- 5 SOU 1975:84, s.97
- 6 Ibid, s.97f och prop. 1975/76:197, s.72. I Grönwall/Hessmarks kommentar till LAF (1987) hävdas det, på s.74, att bevisregeln till följd av den 90 dagar långa samordningen med sjukförsäkringen har begränsad betydelse genom att samordningen utmönstrar en mängd smärre skador som kan vara svåra att bedöma. Att få sin skada ordentligt bedömd kan vara viktigt även om den avklingat inom samordningstiden, t ex vid en eventuell recidivprövning. Att komma undan en svårbedömd bevisfråga genom att gå bakvägen via samordningstiden anser jag vara inte bara slarvigt utan även nonchalant. Detta problem kommer dock inte att behandlas ytterligare i just detta arbete.
- 7 Se t ex prop.1975/76:197, s.70
- 8 Schiff, 1981, s.153f
- 9 Ibid, s.161
- 10 Hetzler, 1988, s.6
- 11 Sundberg, 1982, s.55
- 12 Se Ericsson, 1990, s.177ff
- 13 Se t ex prop 1975/76:197, s.70
- 14 Ibid.
- 15 Hetzler, 1988, s.14
- 16 Prop. s.70
- 17 Se not nr.16
- 18 Se avsnitt 2:2.
- 19 Kod 724, Klassifikation av sjukdomar, 1987, Stockholm, Socialstyrelsen
- 20 Kod 300, ibid.
- 21 Prop 1975/76:197 s.72 och 92
- 22 Se avsnitt 1:1
- 23 Prop. 1975/76:197 s.72
- 24 Se mål nr. 921/85:7, 1135/85:10, 913/85:10, 858/85:5, 992/86:13, 774/85:8. Se särskilt den mycket grundliga utredningen i sistnämnda ärenden.
- 25 Se t ex mål nr. 921/85:7
- 26 Se t ex mål nr.339/86:13, 2169/85:6 och 701/87:13
- 27 Dom av försäkringsrätten för Norra Sverige, mål nr. 603/84, s.4.
- 28 Mål nr.486/87:4 s.9
- 29 Ibid.
- 30 Mål nr. 339/86:13, s.3
- 31 Hetzler 1988, s.6
- 32 Varpå naturligt följer att författaren ser med skepsis på t ex det Sundberg säger: "Sedan den prejudicerande domen fallit, är denna vägledande för rättspraxis och icke förarbetena." 1982.

- 33 486/87:4
34 Ibid.s.9
35 Se avsnitt 2:3

Referenser

- Bjerkén, Torsten: "Ramlagarna och förvaltningen" i *Tidskrift för rättssociologi* Vol. 6 1989 Nr. 1/2
- Ericsson, Lars: "Ramlagar – en översikt ur ett kommunalt perspektiv" i *Statsvetenskaplig tidskrift* 1990:2
- Försäkringsöverdomstolens rättsfall: Mål nr. 313/86:9; Mål nr. 507/86:9; Mål nr. 1773/88:5; Mål nr. 1288/88:5; Mål nr. 486/87:4; Mål nr. 339/86:13
- Grönwall, Lars/Hessmark, Lars-Göran: *Arbetskadeförsäkring och statligt personskadeskydd* Stockholm: Tidens förlag 1987 (4:e rev. uppl.)
- Hermerén, Göran/Nilstun, Tore: "Hydén och kausalanalysen" i *Tidskrift för rättssociologi* Vol. 2 1985 Nr. 1
- Hetzler, Antoinette: "Policyimplementering genom lag: Arbetskadeförsäkringens tillämpning" i *Tidskrift för rättssociologi* Vol. 1 1983/84 Nr. 1
- Hetzler, Antoinette: "Ramlagar – det moderna samhällets styrningsteknik" i *I bläckpunkten. Tidskrift från Forskningsdelegationen om den offentliga sektorn* 1988 (temanummer om målstyrning)
- Hetzler, Antoinette: "Sociala reformer, planering och ramlagstiftning" i *Ramlagstiftning*, Stockholm: Nordiska institutet för samhällsplanering (Meddelande 1985:10)
- Hydén, Håkan: "Kausalsamband men inte kausalanalys" i *Tidskrift för rättssociologi* Vol. 2 1985 Nr. 1
- KU 1983/84:25
- Prop. 1975/76:197
- SOU 1975:84
- Schiff, David N.: "Law as a Social Phenomenon" i *Sociological Approaches to Law* (red. Podgórecki, Adam/Whelan, Christopher J.) London: Croom Helm 1981
- Sundberg, Jacob: "Om prejudikatens betydelse på förvaltningens område" i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1982.