

Rfv i FÖD: Motpart i medvind?

Jorge Kerz

1. Inledning

Denna studie ingår i ett större rättssociologiskt projekt om arbetsskadeförsäkringens tillämpning i den högsta besvärinstansen, Försäkringsöverdomstolen. Olika aspekter av FÖDs hantering av besvärärenden inom arbetsskadeförsäkringen har studerats. Syftet med denna uppsats har varit att studera Riksförsäkringsverkets roll som den enskildes motpart och som statlig tillsynsmyndighet vid FÖDs förhandlingar.

Rfv:s roll kan studeras utifrån ett antal synvinklar; jag har valt att studera organisationens beteende med utgångspunkt i deras agerande och ställningstagande i de arbetsskadefall som prövades vid FÖD under perioden augusti 1987 till oktober 1991, deras förslag till lösning på den enskildes problem, om Rfv har varit restriktiv eller generös i sitt agerande och huruvida deras bedömningar av sjukdomar har varit stabila eller förändrades över tiden. Denna synvinkel har gjort det möjligt inte bara att analysera Rfv:s roll, utan har också givit grunder för djupare studier om hur rättspraxis kan förändras, hur socialrätten påverkas av en rad olika faktorer, och hur lagarna kan tillämpas annorlunda när man ser till faktorer som ligger utanför det strikt rättsliga.

Undersökningsmaterialet som denna uppsats bygger på har varit de 823 fall som efter att ha fått prövningstillstånd behandlades och avgjor-

des av FÖD under den aktuella perioden. En fördjupad studie har gjorts när det gäller ärenden avgjorda under två perioder, dels juli-december 1988 och dels juli-december 1990. Det handlar om en totalundersökning eftersom alla fall som behandlades under dessa två perioder har varit med i studien. Fyra olika slags prövningar har studerats, arbetsskadeprövning, sambandstidsprövning, recidivprövning och livränteprovning.

Genom att jämföra Rfv:s och FÖDs ställningstaganden i dessa fyra områden under de två sexmånadersperioderna har undersökningen visat att:

- (1) en mer restriktiv praxis framträder vid FÖDs bedömningar av sjukdomsfall under den senare perioden;
- (2) denna mera restriktiva inställning har skett genom en förskjutning från Rfv (verket är hårdare än FÖDs domare under den första perioden) till FÖD (domstolen tar över den restriktiva linjen under den andra perioden);
- (3) denna restriktiva linje kan bättre genomskådas när beslutet, eller förslaget till beslut, gäller ersättningens storlek och ersättningsperiodens längd (livränta och sambandstiden), än när det gäller att pröva arbetets skadliga inverkan och dess samband med sjukdomen/skadan eller att enbart bedöma recidiv.

En av de slutsatser som presenteras efter slutdiskussionen är att denna påvisade förändring inte beror på lagen i sig, utan att det är andra faktorer, som den allmänna debatten om socialförsäkringen, den politiskideologiska problematiken, och den försämrade ekonomiska situationen under de senaste åren, som ligger bakom och som har presenterat de nya ramarna inom vilka lagen ska tillämpas. Lagen bidrar endast till denna förändring genom sin karaktär av ramlag, som ger tillämpningsmyndigheten möjlighet att vara mer eller mindre restriktiv beroende på hur dessa faktorer påverkar dem, men faktorerna tas inte upp eller erkänns som avgörande för utvecklingen av tillämpningspraxis.

2. Bakgrund

2.1 *Arbetskadeförsäkringens historik*

Socialförsäkringssystemets viktigaste uppgift är att ge direkt ekonomiskt stöd när den försäkrade av någon anledning som han inte råder över mister sin arbetsinkomst (Hetzler, 1984 s. 59.). Arbetskadeförsäkringen, som kompenserar för inkomstförluster till följd av nedsatt eller förlorad arbetsförmåga på grund av själva arbetet eller på grund av arbetsförhållanden, ingår alltså i detta försäkringssystem. Socialförsäkringar, som skydd eller kompensation inom området som har att göra med arbetet eller förhållandena i arbetslivet, har utvecklats långsamt men stadigt i Sverige. Under andra hälften av 1800-talet och i början av detta sekel existerade frivilliga, och till de fackliga organisationerna anslutna, sjuk- och begravningskassor, och en obligatorisk yrkesskadeförsäkring kom först 1916 med ett begränsat skydd vid skador som direkt kunde relateras till arbetet (olycksfall).

I slutet av 1920-talet lagstiftades om en försäkring där vissa sjukdomar accepterades som arbetsrelaterade om de hade förorsakats av skadliga ämnen som redan hade visats ha direkt samband med sjukdomsbesvär, som i fall av arsenik, bly eller kvicksilver. Listan över vilka ämnen som kunde anses som sjukdomsframkallande, och vilka arbetsplatser som kunde tänkas vara mer riskabla utvidgades efter hand. Genom Yrkeskadeförsäkringslagen (YFL) 1955 accepterades ytterligare andra faktorer i arbetet som skadliga, t ex upprepade ensidiga rörelser, buller och vibrationer. Enligt YFL behövde inte samband mellan dessa faktorer och skadan positivt bevisas, som fallet hade varit under den tidigare lagen. Orsakssamband mellan skada och den skadliga inverkan ansågs nu föreligga om inte övervägande skäl talade emot det.

Den historiska utvecklingen visar två områden inom arbetskadeförsäkringen som inte kunde lösas tillfredsställande enligt de inblandades intressen, dvs mellan arbetstagarna och deras organisationer, arbetsgivarna och statsmakten. Dessa två konfliktområden är (1) hur man definierar yrkessjukdomar och vilka sjukdomar som ska anses inbegripna i definitionen, och (2) hur man, rättsligt och medicinskt, ska pröva sambandet mellan den skadliga inverkan i arbetet och den visade sjukdomen/skadan.

Till sist har 1976 års lag om arbetskadeförsäkring (LAF) ytterligare vidgat arbetskadebegreppet och nya sjukdomskategorier kan accepte-

ras som arbetsrelaterade. Bevisregeln accepterar sambandet mellan arbetet och den skadliga inverkan om inte betydligt starkare skäl talar däremot. I och med LAF, som fick karaktären av ramlag, decentraliserades handläggningen av arbetsskadeärendena till försäkringskassorna, som därigenom fick möjlighet till närmare och direkt kontakt med arbetstagaren.

Försäkringskassans beslut i arbetsskadeärende kan överklagas, och hela den rättsliga processen omfattar en lång väg genom myndigheter och domstolar. För att ge möjlighet att genomskåda hela processen presenterar jag i figur 1 en förenklad beskrivning av ett ärendes gång, från symptom till dom i FÖD, högsta instans inom socialförsäkringen.

2.2 *Arbetskadebegreppet*

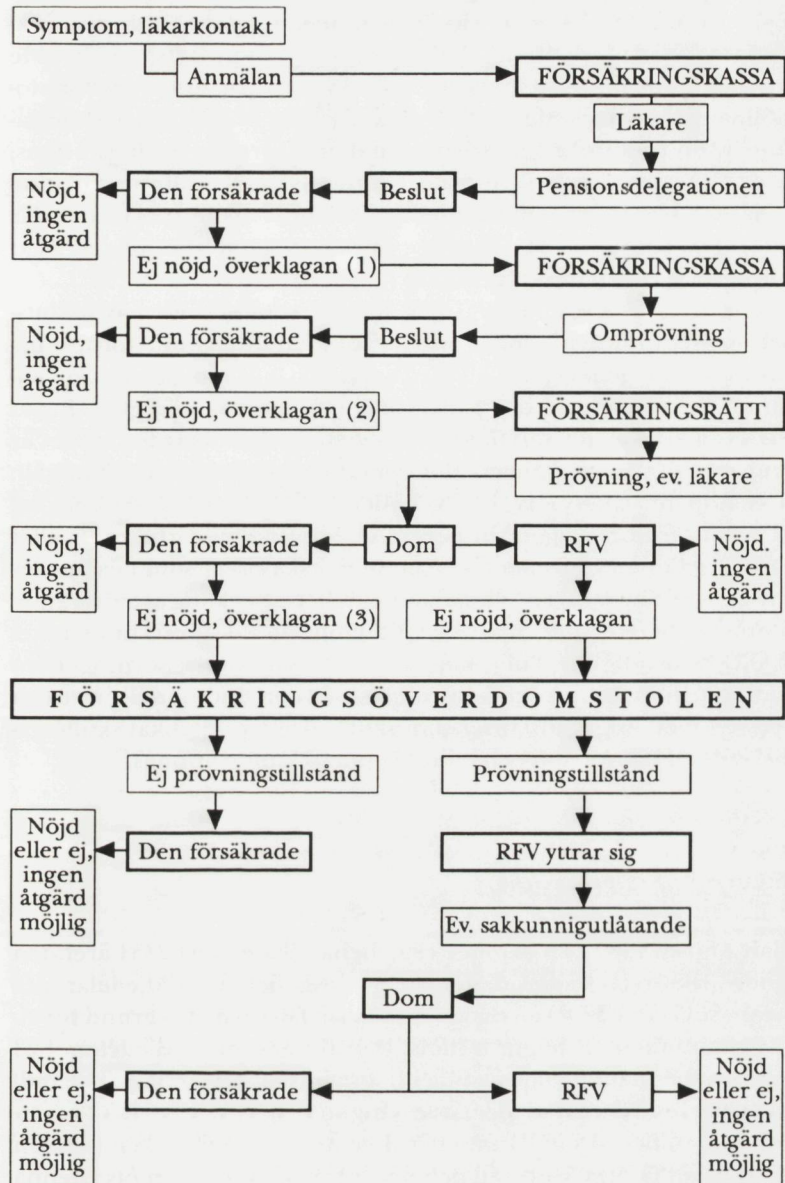
Hetzler och Eriksson (1983:22) definierar yrkesskadeförsäkringens historia som historien om en gradvis anpassning till krav från arbetstagarna och deras organisationer som fortgått allt sedan de första försäkringarna 1916 och 1929. Definitionen av skadebegreppet har alltid varit kärnan i arbetsskadeförsäkringen. Där möts olika ideologiska synsätt och olika definitioner på arbetet och dess förhållande till individens hälsa. Dessutom har det omöjliga i att en gång för alla kunna definiera arbetsskada genom ett stabilt och stadigt skadebegrepp också spelat sin roll i denna långa process.

Det som ursprungligen accepterades som skadebetingande var bara vissa ämnen och rörelser. Så småningom kom skadebegreppet också att innefatta vissa sjukdomar och till sist, genom LAF, har definitionen av arbetsskada lämnats öppen. Denna process kan sägas visa att arbetsskadebegreppet kan förändras, både i form av begränsning och utvidgning, över tid och som resultatet av ideologisk kamp och av själva samhällsutvecklingen.

Att begreppet "arbetsskada" har varit central i hela denna process visar också de reaktioner som LAF mött. Dels har läkarkåren uttryckt missnöje med att lagen ställer krav på den medicinska sakkunskapen att definiera sjukdomars uppkomst i form av enkla kausalsamband, dels anser arbetarna och deras organisationer att tillämpningen av LAF inte motsvarar lagens syfte när de ser till avslagsfrekvenserna. Arbetsgivarna anser, utifrån sina egna utgångspunkter, att det är för lätt att få sjukdomar erkända som arbetsskador, och till sist finns det också röster som påstår att arbetsskadeförsäkringen kostar för mycket och att sådana la-

gar borde avskaffas eller förändras för att bli mer restriktiva. En livlig debatt om dessa frågor har förts i massmedia under de senaste åren.

Figur 1 *Den långa vägen: ett arbetsskadeärende från anmälan till FÖDs dom*



2.3 Tidigare studier om LAFs tillämpning

Hetzler och Eriksson (1983) har i forskningsprojektet EKNA (Ekonomisk kompensation för nedsatt arbetsförmåga) studerat lagens tillämpning på försäkringskassenivå, och de kunde konstatera att de nya sjukdomskategorier som genom LAF kunde prövas som arbetsrelaterade sjukdomar hade uppvisat höga avslagsfrekvenser. De hittade också stora skillnader i tillämpningen mellan olika kassor (s. 23). Vidare konstaterade de en rutinisering av arbetet vid denna första prövningsinstans, där t ex medicinsk expertis anlitas och används på ett otillfredsställande sätt, där felaktig information ges eller felaktig blankett fylls i, eller där ingen information om den skadliga inverkan och dess samband med sjukdomsbesvären lämnas (s. 103).

I samma studie konstateras (s. 25) att decentraliseringen av beslutsprocessen har inneburit risker som lagstiftaren inte kunde förutse beroende framför allt på att lagen, med sin karaktär av ramlag, har gett allmänna anvisningar när det gäller tillämpningen samtidigt som det ställts stora krav på tillämpningsmyndigheten. Detta betyder att det är tillämparen som genom sina beslut i praktiken ger lagen dess innehåll. Om tillämparen inte vågar, inte vill eller inte har kunskaperna för att fatta beslut, förlorar lagen sin betydelse och sina möjligheter. Istället för att bygga in mekanismer som kunde minska risker som t ex annorlunda behandling av likartade sjukdomar eller utveckling av varierande tillämpningspraxis, satte man stor tillit till att Riksförsäkringsverket som tillsynsmyndighet skulle kunna leda försäkringskassorna genom utbildning, information och kontroll, och att den traditionella rättsliga processen med högre instanser som skulle skapa prejudikat skulle garantera att en konsekvent och enhetlig praxis kunde uppnås.

2.4 Riksförsäkringsverket

Mellan augusti 1987 och oktober 1991 behandlade FÖD 2351 ärenden rörande arbetsrelaterade sjukdomar. Av dessa fick två tredjedelar inte prövningstillstånd; FÖD ansåg att det i dessa fall saknades grund för vidare behandling i en högre instans. Den resterande tredjedelen, 823 fall, gavs möjlighet till sakprövning i högsta instans. Ärendena behandlades vidare, i de flesta fall för fjärde gången.

Prövningstillstånd i FÖD innebär den yttersta möjligheten för den försäkrade att få sin sak prövad och det är tre aktörer som möts i denna

instans: (1) den enskilde, som genom ombud eller på egen hand för sin talan och argumenterar för sina intressen, (2) Riksförsäkringsverket, som enligt lagen är obligatorisk motpart när en enskild för sin talan i FÖD, och slutligen (3) själva Försäkringsöverdomstolen, vars domare har till uppgift att döma i målet.

Förutom sin roll som motpart har Rfv fått andra uppgifter. Verket ska vara tillsynsmyndighet, dvs ska kontrollera att processen går rätt till och att inte bara statens intressen tillgodoses utan också att den försäkrades intressen tas upp vid behandlingen i FÖD. Verket ansvarar också för att en enhetlig praxis utvecklas när det gäller bedömningar i de lägre instanserna genom t ex informations- och utbildningsverksamhet i försäkringskassorna. Rfv kan också vara part vid förhandling i försäkringsrätt, eller kan frivilligt avstå från att delta i denna instans.

Det är möjligt för Rfv att anlita expertis för bedömning av de olika fallen. Verket ska yttra sig över anförda besvär, dvs ge bifall eller ej till den försäkrades yrkande. Dessutom svarar verket för uppföljningsverksamhet när det gäller detta område, t ex genom statistiska redovisningar, rehabiliteringsstudier och kostnadsanalys för hela försäkringssystemet.

Genom Riksförsäkringsverkets deltagande i de olika instanserna har staten försökt behålla möjligheten att ingripa, att ha tillsyn och kontroll över verksamheten och att verka för den tänkta enhetliga praxisen. Riksförsäkringsverket har alltså omfattande maktmöjligheter genom dess deltagande och genom att ha blivit faktisk sakkunnig i området. Det är genom sina ställningstaganden och sina bedömningar som verket försöker visa på en enhetlig linje avseende hur arbetsrelaterade sjukdomar bedöms av myndigheterna, och det är, i sista hand, i dess samspel med Försäkringsöverdomstolen som praxis utformas.

3. Teoretiska utgångspunkter

3.1 Staten, medborgarna, och de sociala rättigheterna

Begreppet "medborgare", enligt Marshalls definition (Hetzler 1984, s. 24), innehåller tre olika element: det civila elementet refererar till de rättigheter som anses grundläggande för att garantera individens frihet. Här ingår bl a de rättigheter som garanteras genom civilrätten,

som äganderätten eller möjligheter att ingå avtal eller sluta kontrakt. Likaså ingår de rättigheter som man direkt kopplar till den franska revolutionen, som yttrande- och tankefrihet. Det andra element som enligt Marshall ingår i begreppet medborgare är ett politiskt element, dvs. rätten att organisera sig och att delta i den politiska processen. Den tredje komponenten av begreppet kallar Marshall för det sociala elementet, vilket omfattar rätten till välfärd enligt de möjligheter som varje samhälle kan garantera sina medborgare vid varje given tidpunkt (ibid.).

Om vi koncentrerar oss på de olika egenskaper som dessa rättigheter har, kan vi säga att de civila rättigheterna ges till individen av staten, eller skaffas av individerna själva, genom att staten lovar att inte internera eller lägga sig i. Staten försöker, genom lagstiftning, ge de ramar där dessa rättigheter kan garanteras. Staten är en passiv aktör som inte lägger sig i hur var och en använder sin egendom. Detta grundas i den sk liberala synen på staten och samhället. Den interventionistiska statens inblandning har däremot visat att en del av dessa "självklara rättigheter" kan begränsas eller ifrågasättas när offentliga eller allmänna mål får gå före individuella – både företags och enskildas – intressen. Exempel på detta är när ett företags verksamhet regleras för att begränsa negativa konsekvenser av dess verksamhet.

Om dessa rättigheter kan delvis inskränkas och inte är så självklara som vi ibland uppfattar dem, är de politiska rättigheterna ännu mindre självklara. Inom vårt demokratiska system kan vi använda oss av dem, vi kan delta i den politiska debatten, vi kan välja eller bli valda för att styra, men det är till exempel tillåtet att begränsa rättigheterna vid krigshot eller katastrofer. Ännu mindre självklara blir de politiska rättigheterna om vi tittar på olika totalitära system som utvecklas efter t ex militärkupper i demokratiska stater. Eller, som Hetzler (1984. s.26) föreslår, kan vi tänka oss människor som frivilligt avstår från politiska rättigheter i utbyte mot ett mål mat om dagen. Vi kan alltså uppfatta rättigheter som relativa i förhållande till tillfredsställelsen av andra behov, t ex ett mål mat som viktigare än rätten att delta i den politiska processen om alternativet är att dö av hunger.

De sociala rättigheterna innebär att staten aktivt ingriper i samhällslivet genom politiska beslut, och vi kan sammankoppla socialrätten med välfärdsstaten. Staten går ständigt in genom att tillfredsställa vissa behov som medborgarna har, och på detta vis uppstår rättigheterna. Hetzler (1984 s. 73) säger att ett socialt behov erkänns och tillfredsställs av staten genom att sociala program institueras, den stödberättigade gruppen utvidgas till att omfatta en allt större del av befolkningen; i denna

situation uppstår en social rättighet. Det vill säga att medborgarna har vissa behov, de ställer kravet att dessa behov ska tillfredsställas av staten, och när staten gör det uppstår en social rättighet samtidigt som själva staten legitimeras.

Vi måste också påpeka att fast dessa rättigheter utvecklas och uppstår på det beskrivna sättet är de inte självklara och för alltid givna. Samhällets ekonomisk utveckling eller stagnation kan göra att sociala rättigheter utvidgas eller snävas in. Statens ekonomiska resurser kan påverka i vilken omfattning sociala rättigheter kan utvecklas. Men, som Per Stjernquist (1985) säger präglas alltid de socialpolitiska målsättningarna av den samhällsideologi som dominerar i ett land. Det finns länder med stora och omfattande socialpolitiska målsättningar som bara klarar av det som samhällets ekonomiska resurser tillåter. Å andra sidan finns det länder med stora resurser som i stället har begränsade program. Socialpolitiken är alltså beroende av dels medborgarnas krav, dels samhällets ekonomiska resurser, samt dels samhällets dominerande ideologi.

Tabell 1 *Medborgarskapsbegreppets tre element*

	Begreppet medborgarskap		
<i>innehåller</i>	civilt element	politiskt element	socialt element
<i>exempel</i>	avtal, ägande	politiskt deltagande	socialförsäkringar
<i>kan inskränkas av</i>	marknadsreglering, skatterätt	krig, militärkupp, diktatur	försämrad ekonomi, ändrad ideologi

Det är i för sig uppenbart att rättigheterna, på det sättet som vi beskrivit dem, kan förändras över tid. Det är människorna som genom exempelvis politiska eller fackliga krav, eller genom att på annat sätt ge uttryck för sina intressen, gör att rättigheterna uppstår. En av rättssociologins uppgifter är att visa att rätten är starkt sammankopplad och sammanvävd med andra mänskliga betingelser som ekonomi, politik och den sociala vardagsverkligheten. Förhållandena är alltså aldrig stabila eller oföränderliga.

3.2 *Ramlagar och deras tillämpningsmöjligheter*

Philippe Nonet och Philip Selznick har analyserat rättssystemets utveckling och rättens historia (Hetzler 1984, s. 122). I sin bok *Law and Society in Transition* (1978) utvecklade de en typologi som omfattar tre oli-

ka idealtyper av rättssystem. Det repressiva rättssystemet har, enligt Nonet och Selznick, som mål att behålla ordningen i samhället. Lagarna legitimeras inom detta system genom att hänvisa till höga intressen som staten har. Rätten har en *ad hoc*-argumentering och har grova och detaljerade normer. Detta system tillåter inte olydnad och systemet är underordnat den politiska makten. Repressiva rättssystem, så som de beskrivs av Nonet och Selznick, finner vi tendenser till i absolutistiska, diktatoriska eller enpartistater där lagarna rättfärdigar systemet. Reaktionen mot systemet utvecklas och legitimationskriser uppstår när människorna kan identifiera förtrycket och ställa krav på förändringar.

Som reaktion på detta system och framför allt för att skilja rätten från politiken utvecklades en annorlunda typ av rätt, vilken de nämnda forskarna analyserar under namnet "autonom rätt". Rättens mål är här att legitimera den politiska makten och rätten är oberoende av politiken. Autonom rätt har genomtänkta och utvecklade lagar som binder både styrande och styrda. Den baseras på processuell korrekthet och argument för rättssäkerhet och likhet inför lagen, men utan att ta ställning till moraliska värderingar som t ex materiell rättvisa. Kritik accepteras inom de ramar som det demokratiska systemet ger, dvs lagen kan ändras genom de gängse kanalerna.

Under det autonoma rättssystemet inte bara skiljs rätten från politiken, utan rättssystemet kan komma att betraktas som något skilt från verkligheten, som ett antal normer som står över oss och vilka vi måste lyda eftersom "lagen säger så". Lagarna stiftas alltså av människor men de blir, i det autonoma systemet, separerade från vardagslivet; emellertid är rätten ett resultat av människors handlingar och därigenom kopplad till politiken, till de ekonomiska betingelserna och till den sociala verkligheten.

Det tredje systemet i typologin är den responsiva rätten, vilken som mål har att åstadkomma reell, innehållslig rättvisa och inte bara den rättvisa som det autonoma systemet erbjuder i form av korrekt procedur. Responsiv rätt har kompetens för att lösa konflikter genom individens deltagande och kan anpassas genom att hänsyn tas till det enskilda fallets specifika egenskaper. Den responsiva rätten bygger på moraliska principer som i sin tur baseras på participation, samarbete och samförstånd. Olydnad tillåts eftersom den uppfattas som uttryck för brister i systemets legitimitet. Rätten blir i det responsiva systemet återigen medvetet kopplad till politiken vilket gör systemet mera verkligt och nära individerna. Dessutom förstärks möjligheterna till förändring av rätten genom politiska beslut.

Nonets och Selznicks tre rättssystem ska som sagt ses som idealtyper som inte hittas i verkligheten i renodlad form. Snarare erbjuder verkligheten en samtidig förekomst av inslag från två eller fler system. I det svenska samhället dominerar fortfarande rättsprinciper som grundas på den autonoma rätten men vi ser att det responsiva systemet har trätt fram i nya områden där man vet att de gamla normerna inte kunde anpassas till nya situationer. Exempel på områden där responsiva rättsregler är vanliga är arbetsrätten och socialrätten, där ramlagar utformats på ett sätt så att de kan omformuleras beroende på förhållandena för att uppnå vissa samhällspolitiska mål. Administrativa tillämpningsmyndigheter ersätter domstolar, och processen utvecklas annorlunda genom att tillämparen, i nära kontakt med individen, kan hitta lösningen inom ramarna för målet.

Efter att ha berört ramlagarna som ett uttryck för utvecklingen inom rättssystemet och som en strävan mot att hitta nya rättsliga normer som utformas på ett sätt som kan beakta individuella särdrag, ska vi diskutera brister i och kritiken mot ramlagar. Inom den klassiska rättsvetenskapen uppfattas ramlagarna som bristfälliga i den mening att de inte ger direkta anvisningar för hur de ska tillämpas och för att de inte garanterar den processuella likformighet som man är van vid från exempelvis straffrätt och civilrätt. Rättssäkerheten ifrågasätts alltså och behovet av att utveckla en enhetlig tillämpningspraxis kommer till uttryck. Utifrån ett rättssociologiskt perspektiv måste vi anse att bristerna i, och svårigheterna att hantera ramlagar ligger precis i beröringspunkten mellan det autonoma och det responsiva rättssystemet, eftersom, som vi redan sagt, de olika systemen existerar parallellt. Å ena sidan har vi, som förutsättning för en tillfredsställande tillämpning av dessa lagar, behov av tillämpningsmyndigheter som med kompetens kan hantera problemen och fatta beslut på ett responsivt sätt enligt lagens målsättningar, och å andra sidan finns behovet att se och uppfatta dessa lagar som ett medel att uppnå politiska mål, dvs ramlagarna är direkt kopplade till politiken. Inget av dessa mål kan uppnås om vi försöker tillämpa ramlagar och responsiv rätt, men argumenterar genom autonoma rättsprinciper.

Som exempel kan vi säga att om tillämpningsmyndigheten inte vågar eller inte har utrymme att, med egna beslut, ge lagen sin utformning i praktiken, misslyckas uppfyllandet av lagens mål. När myndigheten eller tillämparen i stället strävar efter att få en uppifrån dikterad praxis eller låter andra instanser fatta de riktiga besluten, förloras möjligheten att, genom direkt kontakt mellan de berörda individerna och tillämpa-

ren, genom kommunikation, eller genom deltagande och förhandling, lösa konflikten på ett grundligt och tillfredsställande sätt.

Vi kan också säga att när de samhälleliga resurserna inte räcker till för omfattande reformer, eller när tillfälliga ekonomiska svårigheter som kan uppstå kräver omformulering av målen, hänvisar man inte direkt till dessa svårigheter. Istället försöker de styrande i samhället att argumentera utifrån den autonoma rättens utgångspunkt för att inte blanda politik och rätten. Politikerna kan t ex argumentera för en minskning av socialbidragets maximibelopp inte genom att säga att kommunen inte har tillräckliga resurser för att betala höga summor utan i stället genom att säga att syftet med minskningen är att få folk att arbeta och att inte bli passiva bidragsmottagare. Karensdagar eller sänkt kompensationsnivå inom sjukförsäkringen motiveras inte främst utifrån besparingsbehov, utan med att man misstänker att det fuskas för mycket med sjukanmälningar eller som en alternativ metod att minska den korta sjukfrånvaron. Tre saker går förlorade med detta tillvägagångssätt. Det viktigaste är att responsiv rätt bromsas i sin utveckling genom att rätten inte uppfattas som kopplad till politiska program. Det andra som förloras är möjligheten att tillämpa lagar som kunde ge klara resultat och mer omfattande reformering, samtidigt som förtroendet för ramlagar kan minska medan kritiken växer. Slutligen, det tredje som riskeras är statens legitimitet, eftersom ändringar i lagen eller tillämpningspraxis argumenteras på ett otillfredsställande sätt, och allmänhetens deltagande förträngs när beslutet om förändringar fattas.

3.3 Hypotes

Ur de redan presenterade teoretiska utgångspunkterna om (1) hur sociala rättigheter uppstår och kan förändras över tid och (2) hur ramlagar kan få olika utfall beroende på förändringar av vissa förutsättningar i samhället, eller beroende på hur tillämpningsmyndigheterna hantarerar den externa påverkan, härleds hypoteserna som denna studie bygger på och dess frågeställning utgår från.

Den mer generella hypotesen kan vi formulera enligt följande:

Lagen om arbetsskadeförsäkring, som andra ramlagar i vilka allmänna anvisningar om målet ges, kan uppvisa varierande tillämpningsmönster under samma period inom olika tillämpningsmyndigheter och kan ha va-

rieraende tillämpningsmönster inom samma myndighet under olika tidsperioder.

De varierande tillämpningsmönster som utvecklade inom de olika tillämpningsmyndigheterna förklaras om man ser till olika praxis, olika ställningstagande till lagen, olika förväntningar på lagen, eller varierande hanteringsrutiner inom organisationerna, vilka gör att förhållandet mellan lagen och dess målsättningar och myndigheten, eller förhållandet mellan myndigheten och individerna (de arbetsskadade) har en annorlunda utformning.

Varierande tillämpningsmönster inom samma myndighet och under olika tidsperioder förklaras om man ser till den omedelbara samhällsförändringen, dvs om man beaktar den ekonomiska situationen, det politiska klimatet, den allmänna samhällsdebatten, krav från intresseorganisationer, uttalande av expertisen, etc, vilka gör att tillämparen kan bli påverkad och kan ändra lagens utfall beroende på i vilken utsträckning myndigheten låter sig påverkas och i vilken riktning förändringen sker.

Den konkreta hypotesen för denna studie grundas i sin formulering på de redan presenterade delarna av den generella hypotesen:

Försäkringsöverdomstolen som högsta tillämpningsinstans för LAF, och Riksförsäkringsverket som statlig myndighet med uppgift att hantera dessa frågor och dessutom motpart till den försäkrade i FÖDs förhandlingar, påverkades av samhälls- och den politiska debatten som krävde en mindre generös tolkning av LAF och mindre generösa ställningstaganden vid bedömning av arbetsskador.

Som vi redan sagt, ligger de teoretiska utgångspunkterna och de uppställda hypoteserna som grund för undersökningen och analysen i denna studie. På samma sätt ger de ramen för den frågeställning som presenteras i nästa avsnitt.

3.4 Frågeställning

Eftersom vi enligt hypoteserna är intresserade av att genomföra en jämförande studie av Rfv:s ställningstagande till besvärssärenden i FÖD rörande arbetsskadeförsäkringen under olika tidsperioder, behöver vi de-

finiera hur vi ska bedöma dessa ställningstaganden och med vilka uppgifter eller vilken information vi ska göra jämförelsen.

För det första är det viktigt att vi studerar två tidsperioder som är tillräckligt åtskilda så att påverkan från olika externa faktorer kan avläsas i förändrat beteende. För det andra är det också viktigt att granska och analysera en annan enhet eller organisation som är inblandad i hanteringen av arbetsskador och kan tänkas ha påverkats av samma faktorer. Jag syftar här på Försäkringsöverdomstolen.

Frageställningen att undersöka och att bearbeta lyder därför:

På vilket sätt liknar eller skiljer sig Rfv:s prövningar av de olika arbetsskadefallen från FÖDs bedömningar, och vilka förändringar har skett i deras bedömningsätt mellan tidsperioderna?

Vi är alltså intresserade av att utröna Rfv:s ställningstagande vid de olika prövningar som förekommer vid FÖDs förhandlingar, och hur ofta dessa två aktörer gör likartade eller olika bedömningar om huruvida en viss arbetssituation innehåller skadligt inverkan. Vi ska också undersöka hur de bedömer sambandet mellan den skadliga inverkan och fastställd skada/sjukdom, hur starkt sambandet är och hur länge det kan antas vara, och vari skillnaderna består när Rfv och FÖD gör olika bedömningar. Därefter kan vi diskutera Rfv:s roll som den försäkrades motpart, som statlig tillsynsmyndighet och som, av staten utnämnd, sakkunnig i ämnet, med utgångspunkt från synsätt och agerande när det gäller LAFs tillämpning vid olika tidpunkter.

De två perioder som kommer att tas upp i undersökningen är dels juli-december 1988, vid vilken tidpunkt varken FÖD eller Rfv kan anses särskilt utsatta för press, vare sig från en försämrad ekonomisk situation i landet eller av den allmänna debatten om socialförsäkringar och deras höga kostnader, och dels juli-december 1990, då lågkonjunkturen var påtaglig och kraven på återhållsamhet i arbetsskadebedömningar hade rests och både Rfv och FÖD kan ha varit utsatta för extern påverkan.

4. Fältstudien

4.1 Datamaterial

I det följande redovisas tillvägagångssättet och uppläggningsen av undersökningen. Materialet omfattar de 823 fallen rörande arbetsrelaterade sjukdomar som, efter att ha fått prövningstillstånd, behandlades av FÖD mellan augusti 1987 och oktober 1991. Av dessa har jag som tidigare redovisats valt de fall som mellan juli och december 1988 och mellan juli och december 1990 avgjordes genom dom i FÖD.

I dessa fall görs olika typer av prövning: (1) *arbets-skadeprövning*, dvs, både FÖD och Rfv har att ta ställning till om skadlig inverkan förelegat eller ej samt om samband mellan skadlig inverkan och själva sjukdomsbesvären kan fastslås; (2) *recidivprövning*, dvs om den anmälda arbets-skadan är relaterad till en tidigare prövad skada; (3) *sambandstidsprövning* – efter att ha prövat arbetets skadliga inverkan och sambandet måste både Rfv och FÖD ta ställning till hur länge sambandet mellan arbetet och skadan ska anses föreligga; (4) *livränteprövning* – i fall av bestående nedsättning av arbetsförmågan och åtföljande inkomstnedsättning ska kompenseras genom livränta. I samtliga fall görs någon av dessa prövningar, i vissa fall två eller fler.

Vi kommer sålunda att koncentrera oss på de typer av prövningar som rör ersättningsens storlek och sambandstidens längd, eftersom dessa prövningar har olika nivåer. Ett exempel: om både Rfv och FÖD bedömer att ett arbete är skadligt inverkan och samband mellan arbetet och skadan kan sägas föreligga, kan man påstå att bedömningen, och sedan domen, utfaller till den försäkrades fördel; men därefter, när det gäller att pröva hur länge i tiden sambandet kan tänkas föreligga, om både FÖD och Rfv säger att sambandstiden inte överskrider samordningstiden och ersättning därför inte ska utgå, kan vi inte längre anse att den försäkrade kan uppfatta domen som om den hade utfallit till hans fördel. Därför ska vi studera de fyra olika prövningsslagen men vi ska veta att ersättningsperiodens längd bestäms vid sambandstidsprövning och vid livränteprövning. Inom dessa prövningar kan vi säga att det finns ett monetärt mått.

Vi ska alltså studera Rfv:s ställningstagande vid dessa olika prövningar under två skilda perioder och jämföra dem med varandra. Vi ska studera likheter och skillnader i verkets hantering av dessa frågor för att se om och hur Rfv:s syn på arbets-skadebegreppet förändrats över tid. Vi

ska vidare relatera Rfv:s bedömning i enskilda ärenden med FÖDs dom. Utifrån samspelet mellan dessa två aktörer, (vilka vi anser påverkbara av samma faktorer) kommer vi att se Rfv inte som en isolerad organisation utan som en del i det statliga nätverket och vi kommer också att diskutera eventuella likheter och skillnader mellan de två organisationerna i enlighet med vår frågeställning.

Utifrån statistik som visar Rfv:s och FÖDs ställningstaganden i de olika prövningarna kommer vi att studera om antalet behandlade fall ökade eller minskade mellan tidsperioderna. Vi ska också studera hur ofta Rfv och FÖD tog ställning till den försäkrades fördel respektive nackdel, hur ofta Rfv och FÖD gjorde likartade respektive skilda bedömningar av samma fall, och vi ska naturligtvis ha i minne vilket mönster domsluten har haft under den första och under den andra perioden.

4.2 *Metodologisk diskussion*

Det sättet på vilket underlag för vidare analys tas fram reser vissa frågeställningar angående (1) hur vi bedömer den kunskap som vi får när vi analyserar statistiskt material, och (2) vilka mekanismer och alternativ vi kan använda oss av för att övervinna eventuella brister.

Material som vi behandlar statistiskt kan visserligen visa oss riktningen på förändringar av beteende över tid; däremot kan sådan statistik inte ge oss underlag för att bedöma bakgrunden till dessa förändringar. Av det skälet hänvisar jag i analysen till de teoretiska utgångspunkterna för uppsatsen, och tar inte ställning till andra möjliga förklaringar som kan ligga utanför mina utgångspunkter, t ex när det gäller konkreta fall av förändrad argumentation.

Vi kan dock utgå från att de resultat som den statistiska bearbetningen och analysen ger är korrekta (när det gäller de tendenserna), eftersom studien omfattar samtliga ärenden från de studerade perioderna, varigenom generalitetsproblemen vid urvalsundersökningar kunnat undvikas. Vi måste också vara medvetna om att statistiken beskriver en pågående utveckling; vi vet med dess hjälp hur läget var 1988 och 1990, men inte vad som händer under 1992.

Ibland sägs det att om man vill öka möjligheten till bättre underlag för analys är det önskvärt att använda sig av metodtriangulering, dvs man ska försöka få kunskap om undersökningsobjektet genom ett flertal angreppssätt. Detta skulle för vår del betyda att det bästa möjliga hade varit att i studien t ex inkorporera en kvalitativ undersökning för

att inte bara ha kunskap om tendenserna och förändringarna utan för att dessutom få kunskap om hur dessa förändringar utspelar sig i konkreta fall eller hur de speglas t ex vid behandling av ärenden inom olika sjukdomstyper. Vi bör i detta sammanhang beakta att föreliggande redovisning gäller en delstudie i ett större projekt i vilket dessa andra metoder också har använts och på ett sätt så att de kompletterar varandra både när det gäller metod och studieområde.

5. Riksförsäkringsverket i FÖD

5.1 Den allmänna utvecklingen

I detta avsnitt ska vi redogöra för utvecklingen av och förändringar i LAFs tillämpning när det gäller FÖDs domslut i ärendena, eftersom vi kommer att ta FÖDs dom som basis och referens när vi analyserar Riksförsäkringsverkets hantering av fallen. I den följande framställningen kommer de två tidsperioderna som studeras att ibland benämnas TID1, som omfattar juli-december 1988, och TID2, juli-december 1990.

Den mest anslående skillnaden mellan tidsperioderna är att antalet fall som prövades i sak minskat kraftigt under den mellanliggande tvåårsperioden (se tabell 2).

Tabell 2 *Antal domar juli-december 1988 (TID1) och juli-december 1990 (TID2) fördelade enligt olika slags prövningar.*

	TID1		TID2	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Recidivprövning	63	24,8	16	21,0
Arbetskadeprövning	131	51,6	37	48,7
Sambandstidsprövning	42	16,5	17	22,4
Livränteprövning	18	7,1	6	7,9
Totalt	254	100,0	76	100,0

När vi ser till antalet sakprövade ärenden under den andra perioden, juli-december 1990 noterar vi att antalet domar minskat kraftigt; de 76

fallen under den andra perioden är mindre än en tredjedel jämfört med två år tidigare. Skillnaden är så omfattande att den inte enbart kan förklaras av en annorlunda arbetsbelastning under den första perioden vilket kunde ha gjort att ett onormalt stort antal fall behandlades då. Vi avisar denna möjlighet eftersom vi använt oss av samma sexmånadersperiod bägge åren. Vi kan inte heller se skillnaden i antal domar mellan de två perioderna som ett resultat av att antalet anmälda arbetsskador blev mindre med åren; anmälningarna har ju tvärtom ökat. Inte heller är det rimligt att förklaringen till att antalet fall minskat kan ligga i att många försäkrade inte överklagat eftersom de varit nöjda med de lägre instansernas beslut. Som framgår i ett annat bidrag i denna bok har antalet anhängiggjorda ärenden konstant ökat under 80-talet, och andelen arbetsskadeärenden av dem likaså.

Förklaringen till den uppmätta skillnaden måste således i huvudsak vara, som tidigare nämnts, att prövningstillstånd gavs mera sparsamt under den andra perioden och att detta innebär att betydligt färre fall sakprövades.

Vi noterar också i tabell 1 att fördelningen av ärenden på olika prövningsslag varierar mellan tidsperioderna, och att den viktigaste skillnaden tycks vara att en betydligt större andel sakprövningar gäller sambandstidens längd.

Tabell 3 *Utfallet i FÖD av recidivprövningar under juli-december 1988 och under juli-december 1990.*

	TID1		TID2	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Godkänt som recidiv	56	88	12	75
Ej godkänt som recidiv	7	11	4	25
Totalt	63	100	16	100

I tabell 3 redovisas FÖDs domar i recidivprövningar under de två tidsperioderna. Av de 63 domarna 1988 utföll nästan 90% till den försäkrades fördel. Motsvarande värde 1990 var 75%.

Under de studerade tidsperioderna prövades 131 respektive 37 ärenden enligt arbetsskadeförsäkringens bevisregel, den tvåstegsprövning som, grovt uttryckt, går ut på att först fastställa existensen av en skadligt inverkan i den försäkrades arbete, och därefter pröva sambandet mellan den skadliga inverkan och den påvisade skadan/sjukdomen (se tabell 4). Andelen godkända arbetsskador sjönk från 83% TID1 till

76% TID2, främst beroende på att fler ärenden vid den senare tidpunkten bedömdes sakna skadlig inverkan – 19% 1990 mot 8% 1988.

Tabell 4 *Utfallet i FÖD av arbetsskadeprövningar under juli-december 1988 och under juli-december 1990.*

	TID1		TID2	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Ej skadlig inverkan	10	8	7	19
Skadlig inverkan, ej samband	12	9	2	5
Godkänd arbetsskada	109	83	28	76
Totalt	131	100	37	100

Förskjutning till mer restriktiva ställningstaganden i domstolen blir tydligare när vi studerar de prövningar vid vilka ekonomisk ersättning bedömdes: sambandstidens längd och om livränta ska utgå (tabellerna 5 och 6).

Tabell 5 *Utfallet i FÖD av sambandstidsprövningar under juli-december 1988 och under juli-december 1990.*

Sambandstid	TID1		TID2	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Inom samordningstiden	5	12	3	18
90-730 dagar	15	36	10	59
Obegränsat samband	22	52	4	23
Totalt	42	100	17	100

Antal fall där obegränsat samband ansågs föreligga och full ersättning alltså skulle utgå minskade från 52% första perioden till 23% under den andra, samtidigt som fallen där ingen ersättning skulle utgå, eftersom sambandet bedömdes ligga inom samordningstiden, ökade från 12% till 18%.

I de fall där arbetssjukdomen bedömdes ge upphov till en permanent minskning av arbetsförmågan, och därmed försörjningsförmågan, och följaktligen livränta skulle utgå, beslutade FÖD ge bifall i alla de fall som togs upp till behandling under andra hälften av 1988. Däremot hade FÖD under den andra studerade perioden inte bara färre fall att besluta om rörande livränta; dessutom utgick livränta endast i hälften av fallen.

Tabell 6 *Utfallet i FÖD av livränteprövningar under juli-december 1988 och under juli-december 1990.*

	TID1		TID2	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Livränta utgår	18	100	3	50
Ingen livränta	0		3	50
Totalt	18	100	6	100

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att studien av de två sexmånadersperioderna visar att en förskjutning till en mer restriktiv hållning har ägt rum när det gäller hur FÖDs praxis i arbetsskadeärenden utvecklats. Denna restriktiva hållning visas dels genom att ett stort antal fall inte får prövningstillstånd vilket gör att det slutliga antalet mål minskar och många arbetstagare får nöja sig med att ha saken prövad av försäkringsrätt. Dels tar den sig uttryck i mer återhållsamma domslut vid prövningar i sak där FÖD oftare gick emot de försäkrades intressen under 1990 än under 1988, och mer påtagligt visas denna förändring i de fall där ekonomisk ersättning kunde komma i fråga.

Efter att på basis av statistik ha skapat en bild av utvecklingen av rättspraxis i FÖD ska vi gå vidare och se hur Rfv:s agerande som motpart förhållit sig till denna utveckling.

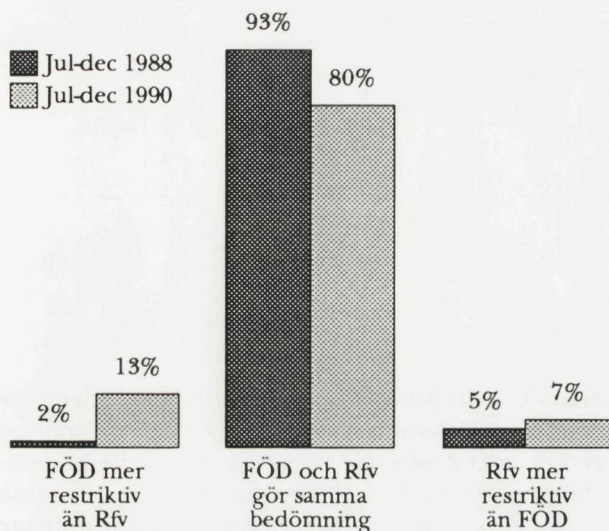
5.2 *Rfv och recidivprövningen*

Riksförsäkringsverkets agerande i de mål som avgjorts av FÖD ska vi studera utifrån två synvinklar. För det första ska vi studera hur utvecklingen har varit när det gäller Rfv:s bedömning i det enskilda fallet i förhållande till FÖDs dom, dvs vi är intresserade av hur ofta Rfv bedömde ett fall i överensstämmelse med FÖD och hur ofta Rfv var mildare respektive restriktivare i sin bedömning än FÖD, under 1988 och under 1990. För det andra ska vi studera utfallet i de fall som bedömdes lika av Rfv och FÖD, dvs vi är intresserade av att veta om domsluten i dessa fall uppvisar samma förskjutning mot en restriktivare linje som vi funnit när det gäller samtliga avgjorda ärenden.

Inledningsvis ska vi syna recidivprövningarna under de aktuella perioderna, enligt de två perspektiven. Det finns 63 domar som gäller recidiv mellan juli och december 1988. Sju fall är borttagna från analysen

eftersom Rfv inte prövade frågan. (Av dessa sju avgjordes fem genom godkännande av recidiven; i två fall kunde recidiv inte accepteras.) Under samma period 1990 prövades 16 fall för recidiv. Graden av samstämmighet mellan Rfv och FÖD redovisas i diagram 1.

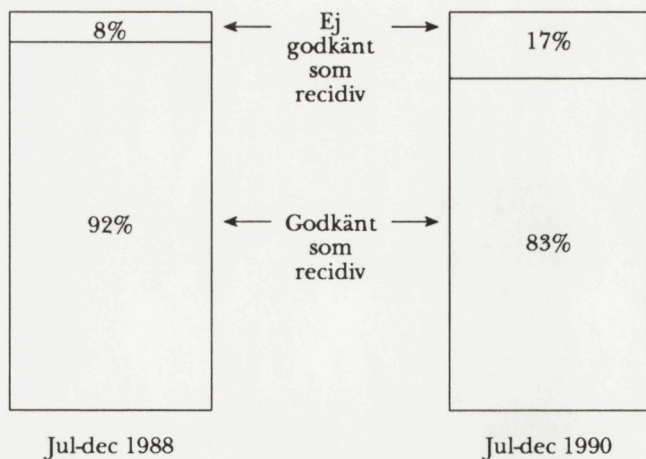
Diagram 1 *Recidivprövningar i FÖD: domslut i förhållande till Rfv:s bedömning*



Vi noterar att andelen ärenden där verket och domstolen gjort samma bedömning minskar mellan perioderna, från 93% till 80%, dvs att domstolen påverkas i mindre grad av verkets ställningstagande och argumentation. Till detta kommer att i de fall där FÖD går emot verkets bedömning är tendensen att FÖD blir mer restriktiv än Rfv.

Om vi vill ha en fullständigare bild måste vi studera om denna restriktiva linje framträder också i de fall de båda aktörerna gjorde samma bedömning (52 fall 1988, 12 fall 1990). Utfallet i dessa ärenden, och därmed också Rfv:s bedömning, anges i diagram 3. Avslagsfrekvensen har mer än fördubblats mellan 1988 och 1990, från 8% till 17% (jämför också med tabell 2). Den tendens till en mer restriktiv bedömning som vi tidigare kunnat iaktta när det gäller FÖD kännetecknar alltså även Riksförsäkringsverkets agerande som motpart till den försäkrade i FÖD, om än i något mindre grad.

Diagram 2 *Recidivprövning i FÖD: utfallet i ärenden där FÖD och Rfv gjort samma bedömning*



Ett godkännande av fallet som recidiv innebär att arbetsskadeersättning utgår direkt, eftersom samordningstiden för sjukfallet beräknas från den första dagen av den tidigare godkända skadan och den försäkrade inte behöver vänta på arbetsskadesjukpenningen 90 dagar också denna gång. Genom att antalet godkända recidivfall minskar minskar också en del kostnader för försäkringen; det torde dock inte röra sig om några större summor.

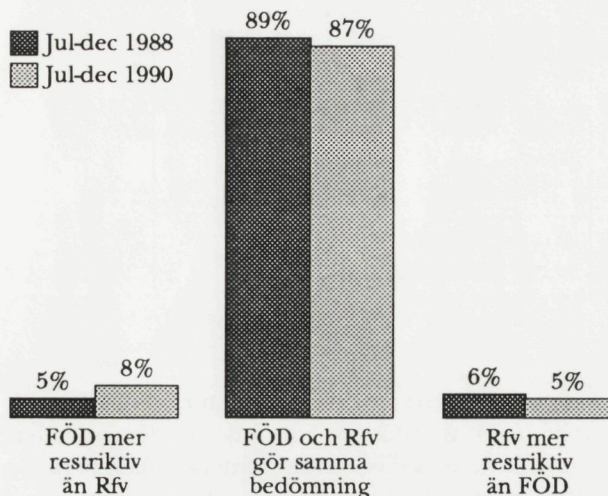
Rfv uppträder under den första perioden som om man skulle vilja markera behovet av en försiktig tolkning vid recidivfall. Under den andra perioden ändras bilden genom att FÖDs avslagsfrekvens ökar så att Rfv framstår som generösare. Vi kan uppfatta förändringarna som att FÖD tagit över Rfv:s mer blygsamma försök att få till stånd en hårdare praxis.

5.3 *Rfv och arbetsskadeprövningen*

Utvecklingen när det gäller den mer grundläggande frågan om skadlig inverkan och orsakssamband är mer stabil. Vi noterade ovan att antalet prövningar av denna typ minskade mellan 1988 och 1990 från 131 till 37, och vi konstaterade att detta berodde på att färre fall hade medgivits

prövningstillstånd 1990. I tabell 4 såg vi att det också på detta område finns en viss tendens till mer restriktiva tolkningar från FÖDs sida. Samspillet mellan verket och FÖD visas i diagram 3.

Diagram 3 Arbetsskadeprövningar i FÖD: domstut i förhållande till Rfv:s bedömning

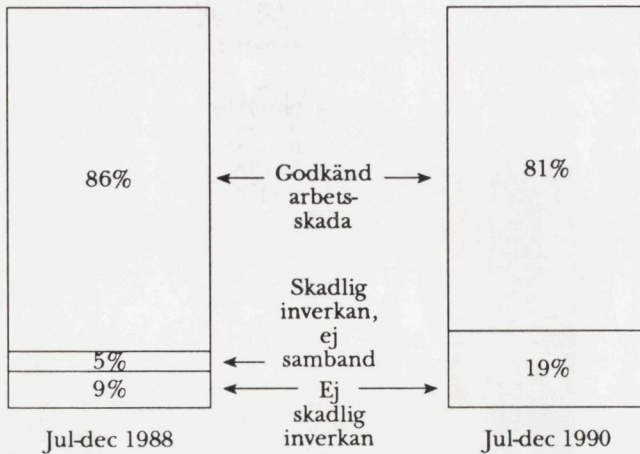


Samstämmigheten mellan Rfv och FÖD är mer beständig här än vid redivprövningar. När det gäller arbetsskadeprövning har sannolikt en mer tydlig praxis växt fram, som inte medger så stora variationer, oavsett vilken myndighet som gör bedömningen. Vi ser samtidigt att FÖD också här visar sig stå för en restriktivare hållning i de fall där domstolen och Rfv inte har varit överens.

När vi tittar på de fall där FÖD och Rfv gjort samma bedömning (diagram 4) ser vi att utvecklingen mot en restriktivare linje är klart märkbar.

I 19% av fallen 1990 ansåg alltså både verket och domstolen att arbetet inte medfört skadlig inverkan, mot bara 9% 1988. Samtidigt var de också överens om den minskning av andelen godkända arbetsskador som diagrammet visar. Argument som besparingskrav, ändrad ideologisk syn på socialpolitiken i samhällsdebatten, de ökande kostnaderna för försäkringen, och kritiken mot hur lätt det hade blivit att få en sjukdom klassificerad som arbetsrelaterad kan ha påverkat denna utveckling när det gäller bedömningen.

Diagram 4 *Arbetskadaprövning i FÖD: utfallet i ärenden där FÖD och Rfv gjort samma bedömning*



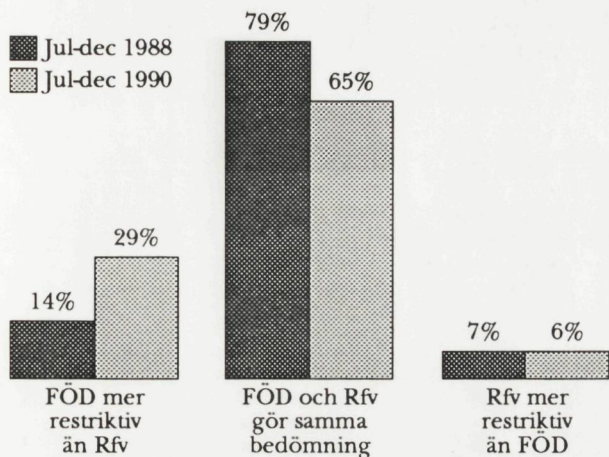
Att skillnaden mellan mätillfällena ändå inte är så stor beror sannolikt på att arbetskadaprövningen framför allt har betydelse för individen, som genom att driva målet vidare kräver en upprättelse vilken bara kan fås genom att samhället, med ett beslut, erkänner att hans insatser som arbetstagare har lett till en sjukdom. Den för samhällsekonomin viktiga frågan är hur länge det accepterade sambandet mellan arbetet och sjukdomen ska anses gälla är mer känslig, och här kan vi förvänta oss att hitta de stora skillnaderna mellan 1988 och 1990 om besparingskraven och kritiken mot kostnaderna slog igenom så att FÖDs domare och Riksförsäkringsverket påverkades.

5.4 *Rfv och sambandstidsprövningen*

Antalet besvärssärenden som behandlade frågan om sambandstidens längd minskade från 42 under andra hälften av 1988 till 17 under juli-december 1990. Diagram 5 visar graden av samstämmighet mellan FÖD och Rfv i dessa ärenden. I förhållande till de prövningar vi studerat ovan, recidiv- respektive arbetskadaprövningar, och till livränteprövningar som redovisas i nästa avsnitt, är samstämmigheten redan 1988 påtagligt lägre för sambandsärendena, huvudsakligen på grund av

att domstolen driver en mer restriktiv linje än Rfv. Denna bild accentueras med tiden, och 1990 dömde FÖD mot verkets mera generösa tolkning i nästan 30% av fallen. Samstämmighet mellan de båda aktörerna rådde bara i två tredjedelar av fallen.

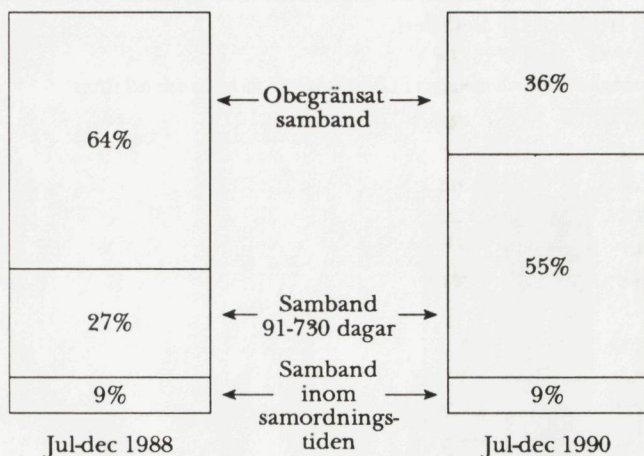
Diagram 5 Sambandstidsprövningar i FÖD: domslut i förhållande till Rfv:s bedömning



Rfv får således bara i begränsad utsträckning gehör för sina tolkningar av hur LAF ska tillämpas i det enskilda fallet. I diagram 6 redovisas utfallet i de ärenden där FÖD har gått på samma linje som verket. Vi ser att medan andelen domslut som innebär att samband inte godtas efter samordningstiden inte förändras mellan mätperioderna, så har domslut som innebär att obegränsad sambandstid godtas minskat kraftigt, från 64% till 36%. På motsvarande sätt har andelen fall med tidsbegränsade samband utöver samordningstiden ökat.

Det är svårt att finna någon annan förklaring till denna utveckling än den vi berört ovan, nämligen en stor känslighet hos arbetsskadeförsäkringens tillämpare för den kritik som på varierande grunder riktats mot försäkringen.

Diagram 6 Sambandstidsprövning i FÖD: utfallet i ärenden där FÖD och Rfv gjort samma bedömning



5.5 Rfv och livränteprövningen

Den sista delen av undersökningen rör livränteprövningar. Dessa fall minskade också i antal mellan de två perioderna, från 18 under 1988 till 6 1990.

I samtliga ärenden som behandlades under andra hälften av 1988 blev FÖDs dom bifall till livränta, varvid man gick emot verkets bedömning i två fall (diagram 7). I de resterande 16 fallen var de båda överens om att livränta skulle utgå, det rådde med andra ord hög samstämmighet för ett utfall som var till den försäkrades fördel. När det så gäller mätperioden 1990 måste vi beakta att endast sex ärenden behandlades, ett väl tunt underlag för långtgående slutsatser. I ett av dessa ärenden gick FÖD emot verkets bedömning genom att inte bifalla den klagandes yrkande fast Rfv hade godkänt livräntan i detta fall. I de resterande fallen var de överens, men livräntan utgick tre gånger och nekades i de andra två (diagram 8). Utvecklingen från 1988 till 1990 visar att den restriktivare trenden hade fått fäste också när det gäller dessa prövningar.

Diagram 7 *Livränteprövningar i FÖD: domslut i förhållande till Rfv:s bedömning*

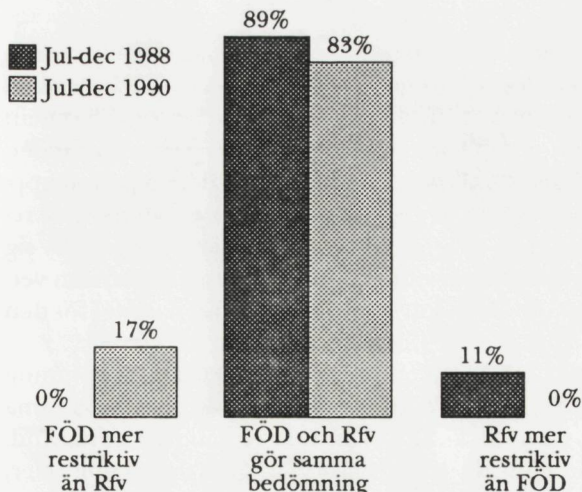
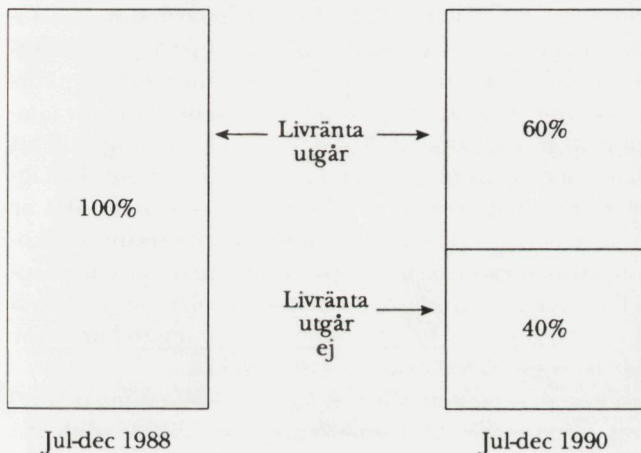


Diagram 8 *Livränteprövning i FÖD: utfallet i ärenden där FÖD och Rfv gjort samma bedömning*



6. Diskussion och slutsatser

Redovisningen av det statistiska materialet har visat att tillämpningen av LAF inom loppet av två år förändrades fast lagen varit oförändrad. Vi har sett att det under andra hälften av 1988 var inte bara möjligt utan också sannolikt att ett ärende som nådde Försäkringsöverdomstolen skulle få ett beslut till den försäkrades fördel. Under denna period uppträdde Riksförsäkringsverket i sin roll som motpart en aning mer restriktivt i sina bedömningar och förslag än FÖD. Här närmade Rfv sig den *common sense*-uppfattning som finns om en motpart, eftersom verket oftare argumenterade för beslut som skulle vara till nackdel för den försäkrade.

Två år senare är det FÖD som står för en restriktivare bedömning och tillämpning av LAF, och Rfv som över tid visat sig mer stabil i sina tolkningar. Verket, som 1988 kunde sägas vara en motpart i medvind, kunde 1990 notera att domstolen allt oftare gick emot dess synpunkter, och därtill i riktning mot en allt mer restriktiv tolkning av LAF.

Vi har alltså kunnat påvisa förändringar i sättet att tillämpa arbetsskadeförsäkringen mellan 1988 och 1990, och eftersom själva lagen inte genomgick några förändringar under denna tid måste vi analysera förändringarna i förhållande till faktorer som ligger utanför lagen. Vi har valt att i det sammanhanget diskutera bl a förändringar inom den dominerande ideologin, påverkan på domstolen och Rfv från den allmänna debatten om socialförsäkringarna och dess kostnader, och den försämrade samhällsekonomiska situationen och krav på besparingar i statens utgifter som rests från olika håll. Allt detta kan ha bidragit till att göra arbetsskadeförsäkringens tillämpningsorganisationer mer benägna till en restriktivare bedömning i arbetssjukdomsärenden. Det är dock inte fråga om ett orsak-verkan-förhållande, dvs att försämrade ekonomi och växande kritik mekaniskt ger upphov till restriktivare tillämpning, utan dessa faktorer gör myndigheter och domstolar mer benägna att ta till restriktivare lösningar. Hur restriktiv tillämpningen blir beror på i vilken grad de låter sig påverkas av det yttre trycket.

Förskjutningen från den mildare till den mer återhållsamma och restriktiva bedömningen visar sig i tre former enligt vår tidigare analys:

- Från en mjuk linje till en restriktivare såväl när det gäller tillståndsprövning som sakprövning. Både antalet prövningstillstånd och antalet bifall till den klagandes yrkande i sakprövningar minskade kraftigt från 1988 till 1990, såväl absolut som relativt.

- I de fall där Rfv och FÖD var överens i bedömningen finns en procentuell ökning av restriktiva ställningstagande under 1990, dvs vi hittar förskjutningen till en hårdare linje också när aktörerna kommit till samma slutsats om ett ärende.
- I de fall där domstolen inte gick på verkets linje ser vi en förskjutning från Rfv som den restriktivare bedömaren under 1988, till FÖD som 1990 tagit över denna hårdare linje, och får Rfv att framstå som mindre restriktiv.

Slutligen måste vi påpeka att den förskjutning som vi beskrivit visar sig vara kraftigare eller mer omfattande när det gäller bedömningar rörande livränta och sambandstidsprövning än när recidiv och arbetsskada prövas. Enligt vår uppfattning ligger orsaken till denna skillnad i det faktum att beslut rörande livränta och sambandstid framför allt gäller i vilken omfattning och hur länge ersättning ska utgå, medan de andra prövningarna avser mer allmänna bedömningar som inte *direkt* kan kopplas till ersättningens storlek. Vi återgår här till vårt exempel: det är fullt möjligt att ett beslut som godkänner sjukdomen som arbetsrelaterad fattas utan att detta i sig behöver betyda att någon ersättning ska utgå, eftersom man också måste pröva hur länge sambandet anses vara eller vilken omfattning nedsättningen av arbetsförmågan bedöms ha. Ingen ersättning utgår om t ex sambandet bedöms föreligga enbart under de tre månader som samordningen med sjukförsäkringen omfattar. Både Rfv och FÖD har alltså varit mer benägna att bedöma restriktivt vid dessa prövningar.

Riksförsäkringsverket, vars uppgift det är att sträva efter en enhetlig praxis i bedömning av arbetssjukdomar, visade under den första perioden att man sökte restriktivare bedömningar än vad FÖD var villig att acceptera, men det var bara under den andra perioden, dvs när FÖD tog över de restriktivare bedömningarna, som en hård linje trädde fram, och i en så omfattande grad att Rfv kunde uppfattas som vore det en förespråkare för en mjukare linje. Vi menar emellertid att Rfv under den studerade tvåårsperioden har visat sig vara mer stabil i sina ställningstaganden. Detta faktum tillåter oss fråga om inte Rfv efterhand förlorat sin betydelse som motpart och som statens tillsynsmyndighet, eftersom det i själva verket är FÖD som agerat både som dömande instans och som den enskildes motpart. Rfv:s attityd, som den visar sig i vår studie, beskriver hur verket strävat efter en restriktivare bedömning under 1988 men att omsvängningen blev mer omfattande och restriktiv än vad verket egentligen hade önskat. För Rfv återstod bara att följa den nya linjen med hårdare bedömningar. Visserligen kan man hävda att

Rfv inte längre behövde stå för återhållsamhet eftersom målet nåtts redan när FÖD började bli sparsam i sina bedömningar. Den första alternativa förklaringen, att den praxis som uppstod blev hårdare än vad Rfv hade förväntat sig, verkar troligast eftersom andelen ärenden där Rfv och FÖD bedömde lika minskade under 1990, samtidigt som FÖD i ökande utsträckning gick emot verkets rekommendationer när Rfv ville ha (ur den försäkrades synvinkel) mildare lösningar. Detta ska inte heller tolkas så att Rfv motsatte sig den hårda linjen som förespråkades av FÖD; vi ser också en ökning av samstämmiga hårdare ställningstaganden framför allt, som sagt, i de prövningar där ersättning är den centrala frågan.

Slutligen vill jag beröra två möjliga invändningar till den förklaring som givits ovan för den förändrade tolkningspraxis i arbetssjukdoms-ärenden som noterats hos Rfv och FÖD. För det första skulle man kunna hävda att förändringarna främst beror på att ärendena under den andra perioden i mindre utsträckning kunde betraktas som arbetsskador, dvs att FÖDs rättspraxis fått gehör i kassornas handläggning och endast klara avslagsärenden överklagats. Mot detta talar att den övervägande delen av ärendena fortfarande under andra perioden utgjordes av muskuloskeletala besvär, vilket tyder på att kassorna och försäkringsrätterna ännu inte applicerar FÖDs tämligen generösa tolkningar av dessa fall i sin behandling av dem. Vidare kan anföras att FÖD-målen under andra undersökningsperioden anmäldes till försäkringskassa redan 1983-86, och eftersom tidsutdräkten mellan första anmälan och FÖDs avgörande varierar kraftigt är det knappast troligt att förklaringen ligger i ändrad tillämpningspraxis i kassorna.

En annan möjlig invändning mot mina resonemang skulle kunna vara att det faktum att Rfv:s yttrande som motpart i domstolen under andra perioden var mer tillmötesgående gentemot den försäkrade än FÖDs domar förklaras av att Rfv yttrar sig på ett relativt tidigt stadium under ett ärendes handläggning i FÖD, och att det opinionsmässiga trycket på socialförsäkringen inte var lika starkt vid den tidpunkten som när domen föll. Den tidsmässiga skillnaden är emellertid inte så stor att det skulle ha någon betydelse i detta avseende. Om så ändå vore fallet skulle det vara en tydlig bekräftelse på att externa, dvs utomrättsliga faktorer verkligen inverkar på de autonoma domstolarnas bedömningar.

Det är LAFs öppna skadebegrepp som gör det möjligt att samma lag kan tillämpas på två så skilda och ibland nästan motsägelsefulla sätt under två skilda tidsperioder. Faktorer som i själva verket ligger utanför lagen kan tendensiellt och på ett avgörande sätt påverka dess utformning i praxis. Vi kan därmed inte dra slutsatsen att en högre grad av enhet-

lighet och kontinuitet i rättspraxisutvecklingen skulle åstadkommas om arbetsskadebegreppet vore mer preciserat; som vi nämnt ovan är det just de öppna definitionerna som, genom att möjliggöra en tillämpning av lagarna utifrån de specifika karakteristika i det enskilda fallet, driver utvecklingen mot ett rättssystem av responsiv karaktär. Det som här och nu saknas är myndigheter och domstolar som är organiserade på ett sätt som tillåter dem hantera fallen och tillämpa ramlagar på ett responsivt sätt.

Referenser

- Hetzler, Antoinette *Rättens roll i socialpolitiken* Malmö: Liber 1984.
- Hetzler, Antoinette & Eriksson, Kjell E. *Arbetsskedeförsäkringens tillämpning. En rättssociologisk studie* Lund: EKNA 1983.
- Nonet, Philippe & Selznick, Philip *Law and Society in Transition* New York: Harper & Row 1978
- Stjernquist, Per "Socialpolitik och jämlikhet" i *Tidskrift för rättssociologi* vol 2 1985 nr 1.