

Ramlagar, rätten och politiken

Antoinette Hetzler

Vad är en domstol? Traditionellt definieras domstol som den organisation och den del av rättsordningen som har till uppgift att sörja för rättsskipningen. En domstol sliter tvister och utdömer straff och andra påföljder (Ekelöf 1980). Försäkringsöverdomstolen, som varit föremål för studium i det projekt som avrapporteras i föreliggande volym, fungerar som en specialdomstol med en fristående organisatorisk ställning inom förvaltningsområdet i det svenska domstolväsendet, och handskas med mål inom ett begränsat rättsområde: socialförsäkringsmål.

Det grundläggande kravet som ställs på domstolar i en rättsstat är att de står och verkar *oberoende* i förhållande till den politiska makten, i form av riksdag och regering. Denna generella grundsats måste emellertid modifieras när rätt skipas utifrån en *ramlag*; i sådana situationer förväntas domstolen med sin rättspraxisutveckling konkretisera de intentioner som i policyform kommer till uttryck i lagen, varvid rätten och politiken kopplas ihop på ett sätt som till dels avviker från den gängse tolkningen av rättens autonoma ställning.

Ramlagar definieras i detta sammanhang som lagar som anger de allmänna målen med lagstiftningen och överlämnar detaljregleringen till tillämpningsmyndigheterna. Lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) är en ramlag i denna mening, genom att den anger ett öppet skadebegrepp vars konkretisering förväntas växa fram i tillämpningen av lagen. Försäkringsöverdomstolen är högsta besvärinstans i tvister rörande tillämpning av socialförsäkringslagstiftningar, till vilka

också räknas LAF. Förhållandet mellan rätten och politiken, liksom rätterns möjligheter att fungera som ett styrinstrument i det moderna samhällsbygget när den ges ramlagens form, belyses i en analys av Försäkringsöverdomstolens tillämpning av LAF under de 15 år lagen varit i kraft.

1. Ramlag och rätten

Arbetskadeförsäkringen har alltsedan ikraftträdandet den 1 juli 1977 varit håftigt kritiserad, framför allt från läkarhåll och i viss mån från försäkringskassorna. På basis av internationella jämförelser kunde man förväntat sig ett uttalat motstånd från arbetsgivarsidan mot det öppna skadebegreppet så som det uttrycks i LAF. Att såväl arbetsgivarna som deras organisationer hållit en ganska låg profil, t ex i remissvaren till den utredning som banade väg för den nya lagen och under den debatt som rasat kring LAF i närmare 15 år, kan till viss del förstås mot bakgrund av dels finansieringsformen, med det kollektiva ansvarets princip, men också ramlagsformen torde ha inverkat på arbetsgivarnas försiktigt avvaktande hållning. Just lagens form var sannolikt det som förorsakade de håftiga protesterna från de i tillämpningsprocessen ingående aktörerna – läkarna och representanter för socialförsäkringens tillämpningsorganisationer, Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna.

Kritiken mot ramlagar i Sverige följer två huvudlinjer. För det första anses inte ramlagar kunna garantera rättssäkerheten; ett av de traditionella rättssäkerhetsbegreppets kriterier, förutsägbarhet, kan t ex svårigen uppfyllas med lagar som inte är detaljreglerande. För det andra anses ramlagar medföra allt för stor osäkerhet för tillämparna (Lane 1988). Denna senare kritik har ofta framförts i ordalag som tenderar att dramatisera och överdriva problemen i tillämpningsledet; att problem dyker upp just där får uppfattas som naturligt i samband med att nya styrtekniker introduceras – det är snarast fråga om barnsjukdomar. Det är emellertid värt att åter notera att just tillämparna varit kritiska till LAF.

Läkarkåren engageras i tillämpningen av LAF eftersom lagen för sin tillämpning förutsätter medicinskt grundat fastställande av sambandet

mellan en konstaterad skada eller sjukdom och en skadligt inverkan- de faktor i den skadades arbetsituation. Samband föreligger, heter det i LAF, om inte övervägande skäl talar däremot. Läkarna ställer sig avvi- sande till detta synsätt; de tolkar den försäkringsrättsliga bestämmningen som en medicinvetenskaplig, och tycks uppfatta lagens formulering som ett otillbörligt ingrepp i deras sakkunskap.

Från försäkringskassorna har kritik framkommit med innebörden att lagen är svår och omständlig att tillämpa, samt att arbetsskadeärendena är tidsödande och kostbara att utreda.

Det är sålunda ramlagens specifika *form*, här manifesterat i det *öppna skadebegreppet*, som väcker irritation och skapar motstånd och protester. LAF innebär emellertid i realiteten en förskjutning av uppmärksamhe- ten från lagens form till dess innehåll, en balansförskjutning som mot- svaras av övergången från detaljreglering till ramlagstiftning. I den för- ra typen av lagar är innehållet, *substansen*, i lagen ett med formen. Till- lämpningen av sådana lagar blir mekanisk handling som följer på för- hand givna schemata. Obetydligt utrymme för tolkningar som tar hän- syn till specifika särigheter i det enskilda fallet medges. Vissa områ- den kan – och bör – regleras med sådan detaljföreskriven tillämpning, inte minst för att de traditionella rättssäkerhetsmekanismerna där kan ses som särskilt viktiga.

I ramlagstiftning, däremot, är lagens innehåll inte på förhand givet, och dess form är i första hand utvecklad för att bära fram ett övergri- pande mål för rättstillämpningen. Men dess form anger också i sig ett mål; den ålägger tillämparen att i praxis utveckla detaljtillämpningen på ett sätt som motsvarar det övergripande policymålet. Denna *dynamik* mellan form och innehåll sätter tillämpningsprocessen i fokus, och där- med tillämpningsaktörerna och deras beteende.¹ Ramlagsformen ut- manar och ifrågasätter inomorganisatoriska behov, normer och funk- tionssätt hos tillämparen och förkastar tillämpningsaktörernas traditi- onella rationalitet. Reaktionen blir, inte oväntat och empiriskt iakttag- bart, kritik och protester – i extrema fall sabotage.

Även om tillämparen lägger skulden på lagens form för att förklara varför policymålet inte uppnås i tillämpningspraxis, och därmed un- derlåter att ta itu med de grundläggande problemen – brister i den egna organisationen och oförmåga att anpassa tillämpningsbeteendet till nya förutsättningar – så tillämpas självfallet lagen i viss utsträckning, inte sällan efter en minimalistisk princip. Det är av central betydelse för utvecklingen av nya samhällsliga styrformer att analysera och nå kun- skap om hur "den motsträvige tillämparen" agerar i tillämpningssitua- tionen. Det är på basis av tillgänglig forskning om ramlagar, inte minst

när det gäller just LAF (Hetzler & Eriksson 1983), möjligt att fastslå att tillämpningen och resultaten av den sannolikt kommer att avvika från lagstiftarens intentioner.

Teoretiskt kan detta bero på (1) att lagen faktiskt inte går att tillämpa, vilket skulle motivera en kritisk hållning gentemot lagen från tillämparens sida, eller (2) att tillämparen de facto bromsar utvecklingen mot en optimal tillämpning, därför att en på andra grunder utvecklad kritisk inställning till lagen hindrar organisatorisk och rationalitetsmässigt anpassning till lagens krav.

Vid tillämpning av ramlagstiftningen har tillämparen sålunda en nyckelroll när det gäller att omvandla politiska ambitioner, uttryckta i rättsliga sammanhang som allmänna policymål, till konkret samhälligt förändringsarbete. Resultatet är avhängigt tillämpningsorganisationens flexibilitet och potential att förändras och anpassas till en dynamisk och responsiv tillämpningspraxis. Av central betydelse i sammanhanget är tillämpningsorganisationens benägenhet att acceptera de policymål som uppställs i den aktuella ramlagen, dvs att det finns en värdegemenskap mellan lagstiftaren och tillämparen rörande de centrala målen för den aktuella lagen (Hetzler 1985). Kritik från tillämpningsorganisationen är oftast ett uttryck för en öppen värdekonflikt rörande lagens mål.²

I en undersökning av arbetsskadeförsäkringens tillämpning under dess första år (Hetzler & Eriksson 1983) konstaterades att de för tillämpningen så viktiga läkarna tenderade mot en tillbakadragen roll i tillämpningsproceduren, med följderna att beslutsfattarna ofta tvingades till ställningstagande på grundval av ett knapphändert medicinskt underlag. Försäkringskassorna, de egentliga tillämparna, strävade typiskt mot en långt driven rutinisering av tillämpningsproceduren, med minimalistiska och uniforma utredningar; visserligen minimerades däri- genom också godtycket enligt gängse förståelse av begreppet, men samtidigt beskars möjligheten att använda lagens möjligheter fullt ut. Båda dessa typer av tillämparreaktioner på osäkerhet rörande regelverk och tolkning av rättsfakta, tillbakadragande respektive minimalistisk rutinisering, finns dokumenterade (Bardach & Kagan 1982) och är en del av ett problemlösningsbeteende som präglas av kortsiktighet och delmåls- tänkande (Simon *et al*, 1971).

Även om varje nivå i den socialförsäkringsrättsliga besvärinstanshierarkin kan ses som en enskild och avgränsad organisation med en egen omgivning, så är det uppenbart mera fruktbart att uppfatta och understryka de likheter i tillämpningsbeteende som finns mellan instanserna. Reaktionerna på lagstiftningens innehåll och form varierar

naturligtvis mellan instanserna, men en jämförelse mellan undersökningen av arbetsskadeförsäkringens tillämpning i försäkringskassan från 80-talets början och den undersökning av Försäkringsöverdomstolen handläggning och domslut i arbetsskadeärenden som redovisas i det föregående visar att huvuddragen i långa stycken är gemensamma. Motståndet mot LAF med dess öppna skadebegrepp har lett till en vacklande rättspraxis i FÖD med inslag av öppen kritik mot lagen samt passivitet och förenklingar när det gäller tillämpningen.

De försäkrade som anmält arbetsskada har svårt att acceptera en tillämpning i första instans som förefaller omotiverat restriktiv och medicinska bedömningar som av lekmannen uppfattas som tivelaktiga och verklighetsfrämmande. Följaktligen har besvärsinstitutet använts i extraordinär utsträckning, och ändringsfrekvensen i överinstanserna har nått proportioner som gör att man kan ifrågasätta rättssäkerheten i första instans.³

2. Ramlag och politiken

Ramlagar, har vi konstaterat, anger de allmänna målen med lagen. Vi definierar LAF som en ramlag genom dess användning av ett öppet arbetsskadebegrepp, som i sin tur utvecklats ur en öppen definition av skadlig inverkan. Arbetsskada bestäms i lagen som "skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet". Ersättningsberättigad arbetsskada föreligger om skada som uppstått kan "anses vara orsakad av den skadliga inverkan", vilket är fallet "om ej betydligt starkare skäl talar mot det".

Det öppna skadebegreppet innebär således att i stort sett vilken skada eller sjukdom som helst kan anmälas som arbetsskada, och har inneburit att en rad olika typer av besvär kunnat prövas och blivit erkända som arbetsador. Den i särklass största sjukdomskategorin som på detta sätt aktualiserats är rygg- och ledbesvär, dvs belastningsskador och andra sjukdomar i det muskuloskeletal systemet och bindväven.

Policyutvecklingen rörande definitionen av arbetsskadebegreppet ledde 1976 till en ramlagskonstruktion, vilket måste tolkas så att tidigare försök att definiera begreppet misslyckats. Under de 70 år som förflutit sedan den första ansatsen på detta område, Lag om olycksfallsför-

säkring (1916) vidgades skadebegreppet kontinuerligt genom nya lagar och modifieringar av gamla. Den begränsade förteckningen över skadebringande faktorer från 1929 utökades efterhand, och med Lagen om yrkesskadeförsäkring (YFL) 1954 sjsattes en konstruktion som innebar en kombination av ett avgränsat generellt skadebegrepp kompletterat med en förteckning som kunde utvidgas successivt utan föregående riksdagsbehandling.

Systemet med förteckning, som fortfarande är vanligt i utlandet och som innebär utpräglad detaljreglering, ansågs i Sverige inte svara mot den tekniska utvecklingen i arbetslivet och åtföljande nya arbetssjukdomar. Regleringens form ansågs inte längre motsvara de politiska ambitionerna på området. För att ingen arbetstagare skulle riskera att stå utan ersättning för inkomstförluster förorsakade av skador och sjukdomar uppkomna i arbetet ersattes YFL 1977 av Lagen om arbetsskadeförsäkring.

Propositionen till LAF baserade sig på ett betänkande av 1971 års yrkesskadeförsäkringskommitté. Kommitténs principiella utgångspunkt, eller lagens *policy*, uttrycks på följande sätt:

Att viss särförmåner ansetts motiverade vid yrkesskador är i viss mån historiskt betingat men i huvudsak en följd av att vi i Sverige liksom i andra industriländer av hävd ansett att skador till följd av ett anställningsförhållande skall kompenseras med större ersättning än andra skador. (SOU 1975:84, s. 76)

Det öppna skadebegreppet motiveras i betänkandet utifrån behovet av en försäkring som lätt kan anpassas till nya förutsättningar:

Genom att lagen bygger på den bedömningen att skador i arbetet motiverar en rätt till högre ersättning än andra skador, måste en bestämning av yrkesskadebegreppet göras på sådant sätt att *alla skador* som kan hänföras till arbetet också blir omfattade av lagen. Bestämningen bör samtidigt göras *så flexibel* att den så långt möjligt fångar in nya vetenskapliga rön och medicinska förklaringar till skadors och sjukdomars uppkomst. Kommittén anser att dessa synpunkter blir bäst tillgodosedda om man *överger* tekniken att koppla yrkessjukdomsbegreppet till vissa i *en förteckning* angivna sjukdomar och sjukdomsorsaker och i stället går över till *en på allmänna beskrivningar* grundad regel. En sådan allmän regel innebär redan i dagens läge en icke oväsentlig *utvidgning av lagstiftningens tillämpningsområde* och öppnar vägen för ytterligare ut-

vidgning i takt med ökad kunskap och erfarenhet. (SOU 1975:84, s. 77) [Min kurs.]

Policyn är med andra ord klart och entydigt formulerad. Alla skador som kan hänföras till arbetet måste inkluderas i försäkringen. Bestämningen måste vara flexibel. Man överger förteckningen till förmån för en allmän beskrivning för att fånga in samtliga skador och sjukdomar. Tillämpningsområdet ska vidgas omedelbart – för att ta itu med den eftersläpning som YFL givit upphov till – och därefter vidgas ytterligare efter hand på basis av kunskap och erfarenhet. Detta sista kan tolkas så att kommittén i lagen i sig ser en kunskapskälla när det gäller arbetsskador, en tanke som senare delvis fullföljdes med upprättandet av ett centralt arbetsskaderegister som bygger på arbetsskadeanmälningar.

Lagen ska förmedla policy genom praxis. Praxis förväntas utvecklas och förändras i förhållande till den snabba förändringstakten i arbetslivet och de nya skadliga faktorer som därvid uppkommer. Varje enskild tillämpningssituation ska uppfattas som en förmedling av policy, vars konkreta innehåll växer fram utifrån kunskap och erfarenhet. Rättens tillämpning blir därigenom ett med utvecklingen av policyns praktiska form. Den ständiga förnyelsen av policyn måste kontinuerligt bekräftas i försäkringsrättslig tolkning och i beslutsprocessen. Där tekniken med ett skadebegrepp som bygger på en förteckning innebär en detaljreglering som alltid gör halt vid förteckningens sista rad, öppnar det generella skadebegreppet försäkringen för verkligheten i alla dess skiftande uttrycksformer.

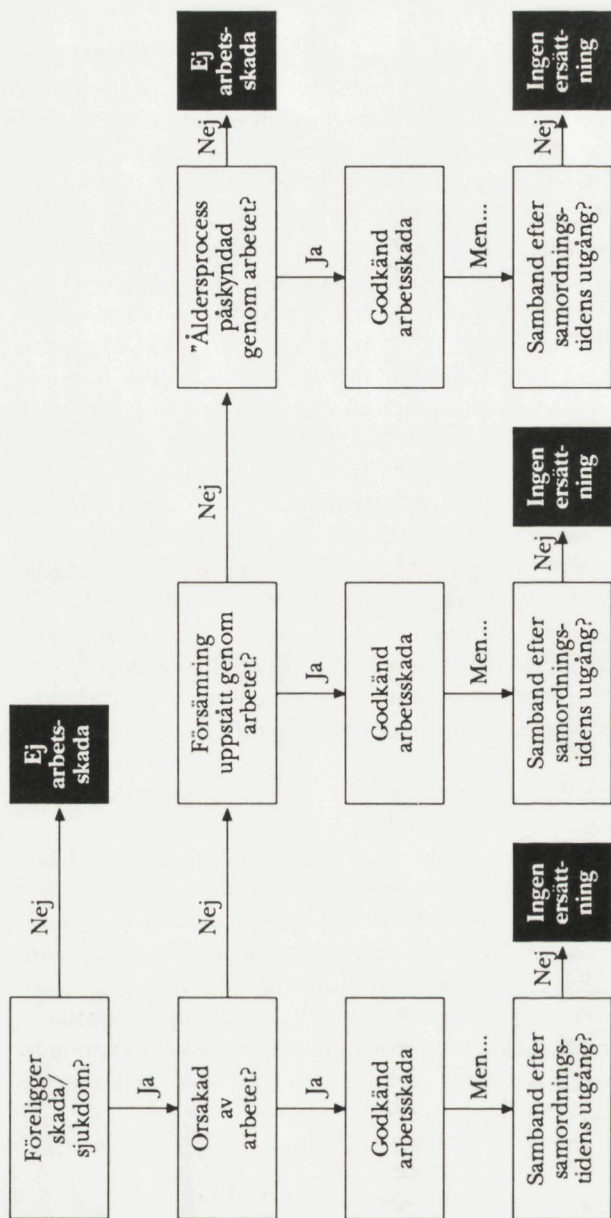
Det svenska beslutet att överge den förteckningsbaserade yrkesskade-försäkringen var knappast förhastat. Det grundar sig på över ett halvt sekels erfarenheter av reglering av inkomstförlustersättning vid arbetsrelaterade skador och sjukdomar. Den lösning på förteckningsproblemet som LAF innebär, en lagburen policydeklaration med ett öppet skadebegrepp – eller, med utredningens ord, en på "allmänna beskrivningar grundad regel" – innebär att policyutvecklingen sker i tillämpningsmyndighetens vardagsverklighet. Summan av alla enskilda beslut i arbetsskadeärenden ger innehåll åt policyn, i beslutsprocessen förverkligas de politiska intentionerna. Därmed är också policyn oerhört sårbar för problem i tillämpningsledet, och i det sammanhanget är besvärsinstitutet – här Försäkringsöverdomstolen – av begränsad betydelse; domstolsprocessen kan i bästa fall påvisa fel i tillämpningen, men kan inte anvisa vilket rätt beslut i nästa ärende ska vara. Besvärprocessen kan bara fastställa policy – eller ideologin, om man så vill.

3. FÖDs tillämpning av LAF

Försäkringsöverdomstolens tillämpning av arbetsskadeförsäkringen uppvisar periodiska variationer. Med undantag för ett par perioder under 80-talet, ca 1982 och 1984-87, kännetecknas domstolens domslut av en restriktiv tolkning – det förefaller nästan som om strävan varit att begränsa antalet ärendetyper som berättigar till ersättning enligt försäkringen. Bilden är sålunda inte entydig. Genom olika domar har FÖD banat väg för en ytterligare "vidgning" av LAFs arbetsskadebegrepp. Diagram 1 är en principskiss för bedömning av arbetsskada som på viktiga punkter nyanserar den bedömningspraxis som uppkom i försäkringskassorna under lagens första år. Vi konstaterade ovan att FÖD genom sina domslut svårligen kan skapa prejudikat i strikt juridisk mening. Däremot kan domstolen inom ramen för ramlagens tolkningsutrymme skapa *principiella prejudikat*, som i praktiken bara innebär en viss konkretisering av de allmänna policyprinciper som lagen anger. Exempelen i diagrammet gäller orsakssambandsvillkoret i LAF. En skada behöver i FÖDs tolkning inte vara *direkt orsakad* av skadligt inverkan faktorer; också en *försämring* av befintlig skada kan godkännas som arbetsskada. Dessutom kan ett *påskyndande* på grund av arbetet av den naturliga åldersprocessen, som ger upphov till besvär tidigare i livet än som annars skulle vara fallet, accepteras och inlemmas i LAFs skadebegrepp. Å andra sidan införs en begränsning av sambandstiden, dvs att en skada kan under viss tid anses orsakad av arbetet men för tid därutöver existera oberoende av arbetet. Om sambandstiden underskrider 90 dagar, vilket är den tid under vilken arbetsskadeförsäkringen är samordnad med sjukförsäkringen, utgår ingen ersättning enligt LAF.

Dessa principiella prejudikat växte fram under den expansiva perioden vid mitten av 80-talet. Fler fall kunde alltså godtas som arbetsskada till följd av vidgningen av skadebegreppet, men färre fall fick ersättning från arbetsskadeförsäkringen genom en restriktiv tolkning av sambandstiden (se Hetzler 1989). När det på många sätt tvivelaktiga resonemanget om begränsning av sambandstiden så småningom förkastades av vissa medicinska sakkunniga användes fullföljdsbegränsningen för att stoppa nya ärenden redan i porten, genom att allt färre klagande beviljades prövningstillstånd.

Diagram 1 *Principskiss för bedömning av arbetsskada*



Halldenius' analys av domslut i rygg- och ledärenden (*supra* s. 108) visar på samspelet mellan de två aspekterna på arbetsskadeärenden, dvs godkännande av skada och berättigande till ersättning. När den ena aspekten vidgas snävas den andra in, och vice versa. Samtidigt visar Halldenius, Kerz m fl (*supra*) att de senaste fyra årens rättspraxis i FÖD kännetecknas av en dramatiskt minskad frekvens givna prövningstillstånd och en påfallande minskning av ändringsfrekvensen i sakprövade ärenden. Vidare visar Kerz att det i första hand är FÖD, och inte Riksförsäkringsverkets ombudsenhet i sin roll som den försäkrades motpart i FÖD, som svarar för den restriktiva hållningen, även om den tendensen är märkbar i båda organisationerna.

FÖDs verksamhet rörande arbetsskadeförsäkringen har varit föremål för studier vid olika tillfällen under 1980-talet, utöver den stora arbetsskadeförsäkringsstudien från 80-talets början (Hetzler & Eriksson 1982, 1983; Hetzler 1984) och föreliggande arbete. I en undersökning av kvinnors ersättning vid belastningsskador förorsakade av monotont arbete under två perioder på 80-talet (Hetzler 1989) visades att domstolens bedömningar mellan perioderna ändrats till en vidgad tolkning av skadlig inverkan och sambandstid för både män och kvinnor, dock utan att radera ut den könsskillnad som finns på alla samhällsområden, dvs att kvinnor behandlas annorlunda och mer ofördelaktigt än män.

4. En modell för FÖDs tillämpning av LAF

En av de bärande rättssociologiska teorierna rörande rättssystem och samhällsutveckling (Nonet & Selznick 1978) urskiljs tre ideala typer av rättssystem, det repressiva, det autonoma och det responsiva (för en närmare presentation, se Aly eller Kerz, *supra*). I det repressiva systemet är rätten och politiken integrerade och förutsätter varandra. I det autonoma rättssystemet är det viktigaste konstitutiva draget just åtskillnaden av rätten och politiken – rätten är autonom i förhållande till andra samhällseliga intressen och maktcentra.

I det responsiva rättssystemet, som bl a kännetecknas av innehållslig snarare än processuell rättvisa, spelar ramlagar av typ LAF en betydelsefull roll för att förmedla och förverkliga politiska ambitioner. Man kan

tala om en förnyad sammansmältning av rätten och politiken, men med väsentligt skilda förtecken. Rätten är nu inte bara ett *medel* för att uppnå policymål; *målet* är specificerat och anges explicit, om än i allmänna ordalag, i lagen, medan det konkreta innehållet växer fram i utvecklingen av tillämpningspraxis. Rätten förmedlar således både mål och medel, med tyngdvikten på det första ledet; de detaljreglerande lagar som kännetecknar det autonoma systemets rättsregleringar, och som anger målet genom att specificera medlen, är således inte längre användbara. Samtidigt underordnas reglernas tillämpare lagens intention, dvs det politiska eller samhällseliga målet.

Responsiva lagar ställer krav på stor känslighet hos tillämparen när det gäller att uttolka den politiska intentionen och omsätta den i konkreta lösningar på de situationer lagen avser att reglera. Tolkning av intentionerna bakom en lag är en känslig rättsfilosofisk tvistefråga. Avser man med intentioner de politiska åsikter och viljeyttringar som vid tillfället för lagens antagande och ikraftträdande var de allmänt gällande och som var representerade hos den parlamentariska majoritet som drev igenom lagen? Eller avses den politiska vilja som råder i tillämpningsögonblicket? Detaljreglerande lagstiftning ger ett sken av att stå över denna problematik genom representation av rättens väsen som något som står utanför och ovanför politiken. Denna chimär kan dock inte dölja det faktum att även tillämpning av sådan lagstiftning genom manipulativa tolkningar och juridisk *léger de main* åtminstone inom vissa ramar kan anpassas till förändrade förhållanden och skiftande opinioner i samhället. Den viktigaste skillnaden mellan de två rättsliga teknikerna är att ramlagen är avsedd att vara anpassbar och att tolkningarna av den sker öppet och synligt. Lagen anger mål. Tillämparen tolkar och utvecklar målet kontinuerligt.

Det ökade behovet av ramlagar för att anpassa rättsapparaten till det moderna samhällets komplexitet och oerhörda förändringstakt, och den ökade användningen av sådana lagar, ställer krav på en ny typ av kunskap om rätten och samhället. Den Weberska modellen för rättstillämpning utgick från åtskillnaden mellan mål och medel, från att målet var entydigt, att möjligheterna till godtycke var minimala samt att de rättsliga aktörerna var trogna den normativa disciplinering som selektionen till juristyrket och socialiseringen in i juristkåren innebar. Samhällsvetenskaplig forskning, inte minst inom organisationsteori, implementeringsforskning och rättssociologi, har punkterat de flesta myterna om tillämpningens automatik. Vetenskaplig kunskapsutveckling om rättens styrningskapacitet måste sätta tillämpningsnivån i centrum för uppmärksamheten; tillämpningsmyndigheter på olika hori-

sontella och vertikala nivåer måste ses som skilda och specifika organisationer med gångse inom- och utomorganisatoriska problem. Likaså måste utvärderingar av tillämpning och utvecklande av styrningstekniker på basis av sådana utvärderingar ta hänsyn till den övergripande samhälleliga *politiska kultur* inom vilken lagen tillämpas. När styrningstekniken bygger på att lagen ska smälta ihop mål och medel är det naivt att utgå från att politik inte har med lagens tillämpning att göra.

Gällande tillämpningspraxis när det gäller ramlagen LAF uppställer en rad hinder för den försäkrade på vägen mot en godkänd arbetsskada och ersättning från försäkringen. I samtliga instanser kan en försäkrad antingen få den skadliga inverkan underkänd, eller sambandet mellan den skadliga inverkan och skadan/sjukdomen underkänd, eller sambandstiden fastställd till maximalt 90 dagar. I FÖD kan den klagande dessutom nekas prövningstillstånd. Jag ska i det följande uppehålla mig vid de ärenden som medges prövningstillstånd och därmed sakprövas i FÖD, och de hinder som denna prövning innebär för de klagande.

I en teoretisk modellkonstruktion kan tillämpningen av LAF, och därmed hindren, delas upp på två nivåer: (1) det öppna skadebegreppet – det ramlagstypiska inslaget – som innebär att tillämparen avgör om en skada/sjukdom ska kategoriseras som en arbetsskada; (2) ersättningsfrågan, där domstolens diskretionära makt är lika stor som den medicinska sakkunskapens ambivalens när det gäller hur länge ersättning från försäkringen ska utgå.

Om vi karakteriserar båda dessa bedömningar efter dikotomin *snäv/vid* får vi fram följande fyrfältsschema:

	Snäv Vid	
Arbetsskadebegrepp	1	2
Ersättningsutrymme	3	4

Vi har tidigare karakteriserat LAFs arbetsskadebegrepp som öppet, dvs full vidd. Det är emellertid viktigt att understryka att i en ramlagskonstruktion representerar detta i första hand en potential; alla skador som *kan visas* härröra från arbetet *kan i princip* godkännas som arbetsskada. Det är just dessa kvalificeringar som lägger så mycket makt hos tillämparen. Ett exempel på en snäv tolkning, ruta 1, är att intentionen bakom LAF att vidga skadebegreppet till att också inkludera psykiska arbetsrelaterade besvär, inte realiseras genom att domstolen väljer att aldrig godkänna sådana besvär med hänvisning till svårigheter att påvisa skadlig inverkan. En vid tolkning, ruta 2, exemplifieras av den tidigare

demonstrerade inklusionen av försämring av existerande skada och påskyndande av naturlig åldringsprocess i arbetsskadebegreppet.

"Ersättningsutrymmet" syftar på domstolens bedömning av hur stor ersättning en försäkrad med godkänd arbetsskada ska få, i realiteten samhällets kostnader ur arbetsskadefonden. I denna prövning fastställs hur länge sambandet ska anses gälla mellan arbete och skada; en arbetsskada kan när som helst övergå i en ordinär sjukdom, varvid ersättning utgår från sjukförsäkringen. En snäv tolkning, ruta 3, i ersättningsfrågan innebär att sambandet begränsas till samordningstiden, varvid ingen ersättning alls utgår från arbetsskadeförsäkringen. Andra exempel är tids- och beloppsmässiga begränsningar av livränta enligt LAF, vilken utgår vid bestående inkomstnedsättning till följd av arbetsskada. En vid tolkning, ruta 4, innebär obegränsad sambandstid, vilket vid bestående arbetsoförmåga och inkomstförlust vanligen leder till en LAF-livränta.

Vad är det då som betingar tolkningens kvalitet – snäv eller vid? Det har i flera bidrag i det föregående antytts att samhällsekonomiska hänsyn kan tränga in i rättsens boning och påverka domstolens ledamöter och deras tolkningar. Också ideologiskt färgade opinioner kan hypotetiskt sägas ha sådant inflytande på den rättsliga processen. Utan att ta ställning till riktigheten i denna hypoteser på detta stadium är det rimligt att slå fast, att såväl snäva som vida tolkningar av arbetsskadebegreppet och det samhällsekonomiska utrymmet för de offentliga välfärdssystemen kan spåras i den offentliga och politiska debatten under hela den tid som LAF varit i kraft.

5. FÖD och LAF 1978-1991

Det är möjligt att definiera fyra olika faser när det gäller Försäkringsöverdomstolens agerande i arbetsskadeärenden. Faserna kan bestämmas dels i förnallande till olika kombinationer av de fyra fält som urskiljs i modellen ovan, dels som avgränsade perioder i en tidsdimension. Startpunkten är den 1 juli 1977, när LAF trädde i kraft. Ett fåtal fall inkom till domstolen under 1978. Slutpunkten sätts av tvingande skäl 1991, dels därför att föreliggande undersökning utfördes detta år, dels därför att LAF står inför en avgörande revidering. I skrivande stund på-

går remissbehandlingen av ett utredningsförslag som syftar till att avskaffa LAF i den form den nu har (SOU 1992:39). Sannolikt kommer förslaget att gå igenom – möjligen med vissa modifieringar – och den sista fasen kommer att avlösas av ett nytt tillstånd som av allt att döma kommer att kännetecknas av en på förhand bestämd snäv definition av arbetsskadebegreppet. Appliceringen av fyrfältsmodellen på FÖDs empiriskt iakttagbara tillämpningsmönster när det gäller LAF, som följer nedan, ska ses som en exemplifiering av modellens användbarhet för en analys av ramlagar och deras tillämpning.

Fas I: 1978-1983

Snäv Vid

Arbetsskadebegrepp	√	
Ersättningsutrymme	√	

Den första fasen inleds med de första LAF-ärendena som kommer upp till högsta instans. Domstolen är restriktiv i tolkningen av såväl arbetsskadebegreppet som det ekonomiska utrymmet. Det mycket begränsade antalet mål och avsaknaden av någon tendens i handläggningen och tillämpningspraxisutvecklingen i första instans gör att de ekonomiska aspekterna är av marginell betydelse. Kostnaderna för försäkringen är under denna tid jämförbar med situationen under den gamla lagen, YFL. Tolkningen av arbetsskadebegreppet kännetecknas av en av osäkerhet präglad försiktighet.

Fas II: 1983-1985

Snäv Vid

Arbetsskadebegrepp		√
Ersättningsutrymme	√	

Fas II inträder med den ökade kunskap om och erfarenhet av arbetsrelaterade skador och sjukdomar som följer av det ökade antal ärenden som överklagats till FÖD. Arbetstagarnas organisationer anlitar juridisk expertis som företräder medlemmarna i FÖD, och som tillsammans med medicinskt sakkunniga gör egna utredningar i besvärärenden. FÖDs egen utredningsapparat tar intryck av nya medicinska rön som åberopas och trycker fram en förändring – som lagen också erbjuder – av skadebegreppet; det gäller som tidigare nämnts försämring av existerande skada och påskyndande av naturlig åldringsprocess. Däremot

finns under denna tid genomgående en snäv tolkning av sambandstidsfrågorna, med följden att de ekonomiska ersättningar som bestäms i FÖD är relativt blygsamma.

Fas III: 1985-1988(9)

	Snäv Vid	
Arbetskadebegrepp		√
Ersättningsutrymme		√

Den tredje fasen definieras av att såväl Rfv:s som FÖDs egna medicinska sakkunniga inte längre kan motivera en begränsning av tiden för samband mellan arbete och skada; det anses inte längre hållbart att ange sambandstiden till exempelvis 90 dagar trots att skadan kanske varar upp till ett år. FÖDs domar visar under denna tid upp en betydligt vidare tolkning av det som här kallas ersättningsutrymme. Det tog 7-8 år med LAF innan medicinska experter uttalade sig på följande sätt

Det skall påminnas om att många människor går i arbete trots att de har besvär från rörelseapparaten. Först när deras besvär blir dem övermäktiga och arbetsoförmåga inträder tillgrips sjukskrivning. I det aktuella fallet är det väl vitsordat att df [den försäkrade] haft kontinuerliga sjukdomsbesvär men trots detta kontinuerligt arbetat. Orsakssamband mellan skadlig inverkan i arbetet och kvarvarande sjukdomsbesvär bör därför beräknas i obegränsad tid till dess att full arbetsförmåga utan avbrott för besvär inträder över en lång period av cirka fem år. (Mål 1713/84:13)

Df har haft ett arbete som alltmer har accepterats som sannolik orsak till besvär från nacke och övre extremitet. Arbetet har därvid ansetts kunna antingen utlösa besvär eller förvärra redan förefintliga besvär. Besvären kan bli mycket långdragna och övergå i kronicitet. Någon tidsgräns kan svårligen sättas. Speciellt uppstår svårigheter att ange en tidpunkt för när besvär skall anses inte längre vara betingade av en arbetsskada utan av annan svårdefinierad orsak. Det är känt att degenerativ förändring kan föreligga i ett ledsystem utan att ge symtom. Att i ett sådant läge tala om grundsjukdom och med denna som bas utgå från att besvär nödvändigtvis måste föreligga är en spekulatio som inte kan godtas som motivering för att efter ett bestämt datum besvär från en led – besvär som med stor sannolikhet kan hänföras till arbetsskada –

plötsligt skall tillskrivas en grundsjukdoms förmodade men ej bevisade symtom och inte längre ha samband med de effekter arbetsskadan sannolikt åstadkommit. Mot denna bakgrund synes således samband ha förelegat mellan skadlig inverkan i arbetet och df:s kvarvarande besvär. Samband bör beräknas i obegränsad tid. (Mål 574/85:14)

Fas IV: 1988(9)-

Snäv Vid

Arbets-skadebegrepp	✓	
Ersättningsutrymme		✓

Under fas IV, som infaller under den senare delen av den period som omfattas av föreliggande studie, kännetecknas tillämpningen i FÖD av en reträtt till en snäv tolkning av lagen när det gäller arbets-skadebegreppets omfattning⁴. En sådan insnävning är inte helt oproblematis. Domstolen har självt, genom en rad principprejudikat, sanktionerat en vidare tolkning av skadebegreppet, förutom de tidigare nämnda bl a med hänvisning till principen om "befintligt skick". Denna princip anges i förarbetena och innebär att en arbetstagare försäkras i befintligt skick, dvs med de skador och försvagningar som redan finns vid inträde i den arbetssituation som är föremål för bedömning när det gäller skadlig inverkan. Det är därför inte direkt överraskande att man väljer att snäva in vid tillståndsprövningen. Vid beslut rörande prövningstillstånd finns inget krav på utförlig motivering från domstolens sida, utöver att fallet inte är av principiell betydelse och att beslutet inte bör ändras i sak. Andelen ärenden som inte medgivits prövningstillstånd har för övrigt ökat kraftigt under den period som varit föremål för studium i föreliggande undersökning. Samtidigt har ändringsfrekvensen för ärenden som sakprövas under senare delen av 80-talet minskat kraftigt. 1987 var ändringsfrekvensen 53,5%, 1988 43,0%, 1989 34,7%, och 1990 bara 15,1%. 1990 medgavs prövningstillstånd i blott 22,4% av fallen; motsvarande värde för 1987 var 59,6% (Försäkringsöverdomstolen: Årsstatistik 1988-01-27 samt 1991-01-24. Siffrorna avser såväl arbetsjukdomar som olycksfall; motsvarande värden från föreliggande empiriska studie, avseende enbart arbetsjukdomar, se Halldenius, *supra* s. 109).

Motsvarande kursändring kan iakttas i försäkringsrätterna. Ändringsfrekvensen i arbets-skademål ökade under hela 1980-talet för att nå en kulmen 1987 med 60%. Därefter minskade värdet år för år och 1990

ändrade försäkringsrätterna blott 23,9% av försäkringskassornas beslut. 1991 var värdet 14,3%. (Statistikinformation Is-i 1991:4). I försäkringsrätterna var 1991 drygt hälften av alla avgjorda mål arbetsskadeärenden. I FÖD var motsvarande värde 1990 41,6%. Intressant att notera är också att besvärsfrekvensen från försäkringsrätter till FÖD i alla typer av mål ökade från 21,3% 1987 till 33,2% 1990.

Förändringen i FÖDs principiella hållning när det gäller arbetsskade-försäkringen kan illustreras av en skiljaktig reservation av en försäkringsdomare och en lekmannadomare, i mål 486/87:4. Fallet gäller bedömning av sambandstid inom arbetsskade-försäkringen och begreppet "försäkrad i befintligt skick". De skiljaktiga ledamöterna ansluter sig i sin reservation till Riksförsäkringsverket, som såsom motpart hade tillstyrkt den klagandes yrkande på ersättning med motiveringen att "Det finns enligt verkets mening vid tillämpning av bevisregeln i 2 kap § 2 Lagen om arbetsskade-försäkring inte grundad anledning att bryta orsaks-sambandet mellan sjukdomsbesvären och arbetets skadliga inverkan" (s. 2). I reservationen sägs bl a:

Det anförda innebär att vi helt och hållet ansluter oss till vad Riksförsäkringsverket har anfört i sitt svaromål i detta mål. Såvitt vi förstår är svaromålet utformat med utgångspunkt i Försäkringsöverdomstolens egen praxis i frågor som gäller hänsynstagande till den försäkrades befintliga skick, omfattning av bevisning samt avvägningar då det gäller konkurrerande skadeorsaker (se om dessa frågor t ex rättsfallsreferaten 1981:14, 1982:14, 1983:7, 1985:26, 1985:41, 1987:43, 1988:11 och 44, 1988:58).

5.1 *Kommentar och analys*

Jag har valt att beskriva FÖDs förändrade tillämpningspraxis när det gäller arbetsskade-försäkringen i förhållande till en modell vari tillämpningen definieras i termer av snäv respektive vid, dels vad gäller tolkningen av arbetsskadebegreppet, dels vad gäller utgivandet av ekonomisk kompensation. Enligt den rättsliga definitionen är *arbetsskadebegreppet* öppet, dvs flexibelt och dynamiskt i förhållande till utvecklingen av produktionsförhållandena och den medicinska vetenskapens landvinningar. Tillämpningsmyndigheterna, inklusive domstolarna, förväntas vara lyhörda för sådana förändringar. *Ersättningsutrymmet* be-

stäms till dels av faktorer som inte är tolkningsbara – den skadades inkomst, antal sjukdagar, faktiska kostnader till följd av uppkommen skada, basbeloppets storlek, etc – men ligger på samma gång inom ramen för det diskretionära utrymme som ersättnings- och förmånsregler alltid erbjuder, oavsett om det är fråga om ramlagar eller detaljreglerande lagar. När det gäller arbetsskador är det främst en fråga om hur man definierar sambandstidens längd, dvs den tid under vilken en skada ska anses förorsakad av den skadliga inverkan som konstaterats föreligga, och LAF-sjukpenning därmed ska utges. Denna tid kan bedömas vara väsentligt kortare än den aktuella sjukdomsperioden, varefter andra faktorer, t ex naturligt åldrande, kan sägas vara upphov till kvarstående besvär. Samma tolkningsutrymme finns när det gäller livränta enligt LAF.

Som framgår av diskussionen ovan finns en växelverkan mellan snäv och vid tolkning inom de båda bedömningsdimensionerna. Drivkraften till förändrad tillämpningspraxis kommer oftast från själva lagen, och LAF medger också en vid tolkningsram när det gäller arbetsskadebegreppet. Det finns en inbyggd förändringspotential som stimuleras av hur lagen upplevs av de försäkrade, arbetstagarorganisationerna, och försäkringskassorna. Samtliga dessa aktörer medverkar till att öka antalet besvärssärenden om domstolens praxis upplevs avvika i allt för hög grad från det som de andra intressenterna tolkar som lagens intention att vidga skadebegreppet. Fas I representerar en konsensus kring en snäv tolkning av såväl arbetsskadebegreppet som ersättningsutrymmet. Det är ett tämligen typiskt mönster, en rättslig eftersläpning innan domstolens praxis anpassas till en ny lagstiftning. Fas II representerar en normal reaktion på den dynamiska kraft som den nya lagen innehåller, men reaktionen märks inledningsvis enbart i tolkningen av arbetsskadebegreppet. Den snäva tolkningen av ersättningsutrymmet under denna fas kan tolkas som ett uttryck för osäkerhet när det gäller den nya försäkringens ekonomiska konsekvenser. En förändrad tolkning av arbetsskadebegreppet utan en motsvarande förändring när det gäller utrymmet för ersättning till den försäkrade håller trots allt försäkringens kostnader på en låg nivå för samhället och för dem som ska betala, i detta fall arbetsgivarna. Att det så småningom uppstod ett tryck på att vidga också ersättningsutrymmet så att det blev balans mellan de båda tolkningsdimensionerna beror främst på att situationen under fas II var logiskt ohållbar, sett både ur medicinskvetenskaplig synvinkel och, så småningom, domstolens. Man kunde inte trovärdigt argumentera för en begränsning av sambandstidens längd utifrån en konstlad gräns där

den i och för sig accepterade skadliga inverkan inte längre skulle anses förorsaka kvarstående sjukdomsbesvär.

Faserna I, II och III kan således ses som steg i en logisk utveckling av tillämpningspraxis, givet en ändrad lagstiftning vars tillämpning medför en kostnad för samhället. Fas IV, däremot, rymms inte i denna logiska utveckling. Det är inte logiskt att en domstol utan mycket starkt vågande skäl dömer mot sina egna prejudikat, vilket förändringen av rättspraxis under fas IV var ett resultat av. Medan de tre första faserna kan anses som normala, måste fas IV betraktas som instabil, vilket i det här sammanhanget betyder att situationens inre dynamik så småningom leder fram till en förändring, *ett nytt skede*. Det nya skedet diskuteras vidare nedan, men det innebär kortfattat en anpassning av lagen till den rättspraxis som utvecklats, med dess snäva tolkningar. Om inte en förändring av lagen kommer till stånd kan man förvänta sig en gradvis återgång till förhållandena under fas III, som representerar en stabil tolkningssituation helt i samklang med lagen och logisk i förhållande till tidigare rättspraxisutveckling.

Endast i fas III har tillämpningen av LAF några väsentliga konsekvenser för samhällsekonomin. Under fas I och IV är lagstiftarens intention uppenbart inte realiserad; i det senare skedet kan man tala om att det öppna skadebegreppet motarbetas av domstolen, vilket i sin tur innebär att ersättningsutrymmet inte utnyttjas till följd av att antalet berättigade individer begränsas. Under fas II medger domstolens tolkningar av arbetsskadebegreppet potentiellt ersättning, men genom en snäv tolkning av ersättningsutrymmet begränsas ändå de faktiska kostnaderna för försäkringen. Den praxisförändring som domstolen i strid med de egna prejudikaten genomförde och som ledde fram till fas IV kan tolkas som en anpassning till politiska krav på att kostnaderna för arbetsskadeförsäkring totalt sett måste begränsas.

6. Ett nytt skede

I den sittande arbetsskadeutredningens delbetänkande *Begreppet arbetsskada* finns förslag som innebär en differentiering av bevisregeln i arbetsskadeförsäkringen. Den nuvarande bevisregeln föreslås av utredningen bara gälla vid arbetsolycksfall och s k oproblematiske sjukdomar

(SOU 1992:29, s. 95). För alla andra sjukdomar föreslås en skärpt bevisregel som innebär att *övervägande skäl* ska tala för att sjukdomen orsakats genom arbete. Vidare föreslås att begreppet *skadlig inverkan* ändras i den rättsliga definitionen så att kap 2 § 1 får lydelsen "Men annan skadlig inverkan avses inverkan av en faktor som med *hög* grad av sannolikhet kan ge upphov till sådan skada som den försäkrade har" [min kurs.]. Nuvarande lydelse är "sannolikt kan ge upphov till den skadetyper..."

Utredningen förklarar utgångspunkten för sitt arbete så, att begreppet arbetsjukdom bör definieras så att det i största möjliga utsträckning tillgodoser de förvärvsarbetandes krav på försäkringsskydd mot den risk för skada som förvärvsarbete kan inrymma. Därutöver fanns en vidare målsättning för arbetet med att utreda arbetsskadebegreppet, som har mer att göra med tillämpningsorganisationens problem och krav än med den förvärvsarbetandes krav på kompensation:

Definitionen av begreppet arbetsjukdom bör vidare vara så utformad att försäkringen kan tillämpas på ett rättvist, likformigt och effektivt sätt. Definitionen bör även vara sådan att försäkringen upplevs som förutsägbar, dvs. de försäkrade bör i rimlig utsträckning kunna urskilja vad som kan ersättas som arbetsskada. Detta motverkar orealistiska förväntningar och leder till att antalet anmälningar av icke ersättning berättigade skador och sjukdomar bör kunna minska. Avgränsningen mellan vad som godtas som arbetsrelaterad respektive icke arbetsrelaterad skada eller sjukdom måste dessutom, inom ramen för de försäkringsrättsliga bevisreglerna, på ett trovärdigt sätt överensstämja med den medicinska vetenskapens bedömningar. En inskränkning av begreppet arbetsskada, från dagens generella definition med generösa bedömningsregler, bör dock enligt utredningens uppfattning inte drivas längre än vad som oundgängligen är nödvändigt. Om syftet med lagändringar främst är att minska kostnaderna för arbetsskadeförsäkringen bör man gå vidare och även studera försäkringens förmånsida. (s. 86)

Lagförslaget har behållit ett generellt arbetsskadebegrepp, men genom att kringskära det med skärpta regler för vad som ska förstås med skadlig inverkan i arbetet och när det gäller att fastställa orsakssamband mellan sådan inverkan och skada skapar de en snävare avgränsning mellan vad de menar är arbetsrelaterade och icke arbetsrelaterade skador. I praktiken utestängs, eller försvåras för, rygg- och leddskador, ska-

dor i muskler samt psykiska och psykosomatiska sjukdomar från att accepteras som av försäkringen ersättningsbara besvär.

Utgångspunkterna för utredningsförslaget kan sammanfattas på följande sätt:

- att i största möjliga utsträckning tillgodose de förvärvsarbetandes krav på försäkringsskydd mot den risk för skada som förvärvsarbete kan inrymma;
- rättvis, likformig och effektiv tillämpning;
- förutsägbarhet;
- överensstämmelse mellan den medicinska vetenskapens bedömningar och de försäkringsjuridiska bevisreglerna.

Det förslag till ny lagstiftning man lägger för att tillvarata dessa krav innebär en åtminstone delvis återgång till detaljstyrning inom arbetsskadeförsäkringsområdet. För att tillfredsställa kravet på förutsägbarhet begränsar man det generella skadebegreppet till att endast omfatta olycksfall och "oproblematiska" skadetyper; därutöver finns en förteckning över "kända" arbetsskador/-sjukdomar. Det unika i den nuvarande lagstiftningen, att även skador och sjukdomar som idag inte är kända som arbetsrelaterade i en framtid automatiskt inkluderas i skadebegreppet, har alltså tagits bort i utredningsförslaget. Man eftersträvar också enighet inom den medicinska vetenskapen när det gäller om en skada faller inom försäkringens skadebegrepp eller ej. Utredningen utgår från att en sådan "enhetlighet" finns – tvärs emot beprövad erfarenhet av medicinvetenskapen, såväl inom försäkringen som inom vetenskapssamfundet över huvud. Den nu gällande lagen opererar här med en princip som innebär att försäkringen – inte de försäkrade – ska bära kostnaderna för otillräckligheter inom den medicinska vetenskapen.

En rättvis tillämpning av försäkringen när det gäller arbetsskador måste rimligen innebära att hänsyn tas till de speciella förutsättningarna i varje enskilt fall – det ligger i sakens natur, eftersom det handlar om att söka samband mellan två faktorer, skadlig inverkan i arbetet respektive uppkommen och påvisad skada, som båda är strikt individspecifika. Det är sålunda varken möjligt eller ens önskvärt att eftersträva likformighet på detta rättsområde.

Effektivitet i tillämpningen är i detta sammanhang en tillämpningsorganisatorisk fråga, och ett sådant krav ska självfallet inte vägas in vid utformning av lagstiftningen rörande kompensation för försäkringstagarna. Det finns tecken som tyder på att administrationen av arbetsskadeförsäkringen under 1980-talet växt till orimliga proportioner, men

att handskas med det problemet genom manipulationer med rättsreglerna är orimligt. Det finns en rad olika botemedel mot organisatorisk ineffektivitet utvecklade inom organisationsteori, såväl inom ramen för sociologisk som företagsekonomisk vetenskap. Jag har i andra sammanhang (Hetzler 1992a) framfört tanken att försäkringen – såväl vad gäller försäkrings- som administrativa kostnader – från början var underfinansierad, och exemplifierat denna tes med kostnadsutvecklingen i andra länder, främst USA. Denna aspekt berörs inte av den aktuella utredningen.

I utredningen beskrivs den existerande arbetsskadeförsäkringens skadebegrepp som en "generell definition med generösa bedömningsregler". Att beskriva en försäkring i termer av generös är problematiskt, om än i detta sammanhang nära till hands liggande. Jag har i det föregående valt att behandla försäkringen som *fait accompli*, på gott och ont reellt existerande, och istället talat om snäv och vid tolkning av försäkringsreglerna. Att LAF inte är så "generös" i ekonomiskt hänseende framgår av det aktuella utredningsförslaget. Man räknar där med att den föreslagna förändringen ska minska antalet godkända arbetsskador med mellan 40% och 50%. Den ekonomiska besparingen inskränker sig emellertid till blygsamma 236 mkr, vilket kan jämföras med underskottet i arbetsskadefonden på 20 miljarder kr (1991).

7. Sammanfattning

Ramlagstekniken som styrningsmedel i det moderna samhället är ett uttryck för nödvändigheten att hitta mekanismer som bevarar ledningsfunktionen hos samhällets institutioner, en funktion som beaktar snabba förändringar i samhället men som också tar hänsyn till individens utsatta ställning i förhållande till stora samhällsliga system – administrativa myndighetsorganisationer och abstrakta rättssystem. Ramlagen ska, genom dess inbyggda öppenhet och dess reella, innehållsliga rättssäkerhetsbegrepp, garantera att individen uppfattas och behandlas som ett *rättssubjekt* i tillämpningsprocessen istället för ett rättsobjekt som anpassas till en på förhand bestämd beslutsprocess (Hetzler 1988). Därutöver ska tillämpningsorganisationen vara *reflexiv*, dvs tillämpningsprocessen ska samtidigt vara en organisatorisk läroprocess i för-

hållande till de ökade kunskaper och erfarenheter som de ständiga tillämpningssituationerna erbjuder. I det aktuella fallet innebär detta att varje nytt avgörande i ett arbetsskadeärende, vare sig det sker i försäkringskassa, försäkringsrätt eller i FÖD, ökar vederbörande organisations kunskapsmängd beträffande vilka faktorer i arbetet som kan bedömas som skadliga och vilka skador de kan anses ge upphov till.

I den situation som idag råder, och som är den fond mot vilken den aktuella utredningen arbetat, har de samlade effekterna av ett växande antal kända skadeorsaker, krav på tillämpningsorganisatorisk effektivitet, irriterad och splittrad medicinsk sakkunskap, samt underfinansiering av försäkringen, skapat ett enormt tryck på besvärinstanserna, och då främst FÖD. Domstolen har som en följd härav brutit med sin egen rättspraxis och därmed också brutit den logiska utveckling som i det föregående noterats som faserna I, II och III. Den allt snävare tolkning som har empiriskt belagts i föreliggande undersökning, och som ovan betecknats fas IV, sammanfaller i tiden med ett kraftigt ökande underskott i den fond som finansierar försäkringen och som i sin tur finansieras av en arbetsgivaravgift på 0,9% av lönesumman.

Ramlagstekniken innebär, när den som i fallet LAF genom öppna begrepp styr utgivande av ekonomisk kompensation eller förmåner, inte oväsentliga ekonomiska konsekvenser för samhället. Genom detaljlagstiftning och rättslig objektifiering av individen synliggör samhället endast så mycket av en situation som systemets administrativa och ekonomiska krav medger. När det gäller LAF har den dramatiska ökningen av arbetsskadeanmälningar inneburit att det öppna skadebegreppet uppmuntrat individer att själva synliggöra sin situation genom att ställa krav på kompensation. Skillnaden mellan det individen upplever som kompensationsberättigad arbetsskada och det som systemet anser rimligt att kompensera måste anses vara politiskt bestämt. Den inomsystemiska kunskapsutveckling som efter 15 års tillämpning av LAF nått en naturlig balans krockade med övergripande, kortsiktiga samhällsekonomiska krav på balans mellan intäkter och kostnader.

Vi har emellertid knappast hört det sista ordet när det gäller kompensation för inkomstförluster till följd av arbetsskada. Det finns anledning att anta att LAF i ett viktigt avseende lyckades i sin intention, nämligen att skapa en medvetenhet bland försäkringstagarna/arbetstagarerna att sådan kompensation är en rättighet i det moderna kapitalistiska industrisamhället. Om den offentliga försäkringen slår igen dörren för kompensationskraven kommer dessa att finna nya vägar till uppfyllelse, t ex genom avtalsförsäkringar eller inom den allmänna skadeståndsrätten.

Noter

1. Se Hetzler 1992b för en diskussion om hur lagen istället för att vara ett medel kan bli ett mål i sig
2. Det är förvisso inte endast ramlagar vars tillämpning blir problematisk när det inte råder överensstämmelse mellan lagstiftarens och tillämparnas värderingar rörande centrala delar av regleringen och det reglerade området. I samband med en förändring av reglerna för tvångsintagning till mentalsjukhus i den amerikanska delstaten Kalifornien, påvisades i en studie att psykiatriker, som utifrån sin vetenskapliga förståelse av mentalsjukdomsbegreppet motsatte sig lagens mål, effektivt kunde sabotera lagens funktionssätt (Hetzler 1971).
3. Under 1980-talets senare del har årligen ca 80.000 beslut i arbetsskadeärenden fattats i försäkringskassornas socialförsäkringsnämnder, med en bifallsfrekvens på 79,4%. Ca 50% av alla anmälda ärenden prövas överhuvud taget inte, eftersom den på skadan/sjukdomen följande sjukskrivningen understiger samordningstiden, dvs 90 dagar. De registreras därmed inte som inkomna ärenden. 10.376 ärenden inkom 1990 till försäkringsrätterna, av vilka 40-45% är arbetsskadefall. Av 16.000 negativa beslut till den försäkrade överklagades med andra ord ca 33% till försäkringsrätt. — Besvärsfrekvensen när det gäller mål som från försäkringsrätt överklagas till FÖD har ökat från 17% 1981 till 33% 1990. Under samma period minskade ändringsfrekvensen i FÖD från en topp på drygt 50% till 14% 1991.
4. Det finns indikationer på att fas IV också kan innebära en insnävning av ersättningsutrymmet (se t ex Kerz, *supra*). Det är dock också så att kostnaden för försäkringen totalt sett minskar när färre arbetsskador godkänds och blir föremål för bedömning när det gäller ersättningsutrymme.

Referenser

- Bardach, E. & R.A. Kagan (1982) *Going By the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness* Philadelphia: Temple University Press
- Ekelöf, P.O. (1980) *Rättegång I* Stockholm: Norstedts (6:e rev. uppl.)
- Hetzler, A. (1971) *A Study of Administrators as Mediators of Legal Change* (Doctoral Dissertation) Santa Barbara: University of California
- Hetzler, A. (1984) *Pensionsdelegationen* Lund: EKNA
- Hetzler, A. (1985) "Ramlagar och samhällsplanering" i Berndt, Christiansen, Hetzler, Olsson, *Ramlagstiftning* Stockholm: Nordplan

- Hetzler, A. (1988) "Ramlagar – det moderna samhällets styrningsteknik" i *I blickpunkten*, Tidskrift från Forskningsdelegationen om den offentliga sektorn. Stockholm: Civildepartementet
- Hetzler, A. (1989) "Kvinnor i arbetslivet: Skaderisker och ersättningschanser" i *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 1989:1
- Hetzler, A. (1992a) "Arbetskadeförsäkringen – myt och verklighet" i *Det svenska välfärdssystemet – analyser och utvecklingslinjer* Stockholm: Försäkringskassförbundet
- Hetzler, A. (1992b) "Rättens som mål eller medel?" i *Festskrift till Sten Edlund* (under utgivning)
- Hetzler, A & K.E. Eriksson (1982) *Beslutsprocessen i arbetssjukdomsärenden* Lund: EKNA
- Hetzler, A. & K.E. Eriksson (1983) *Arbetskadeförsäkringens tillämpning* Lund: EKNA
- Lane, J-E (1988) "Bort med ramlagstiftningen!" i *Dagens Nyheter* 18 juli 1988
- Nonet, Ph. & Ph. Selznick (1978) *Law and Society in Transition: Towards Responsive Law* New York: Harper & Row
- Simon, H., D.W. Smithburg & V.A. Thompson (1971) *Public Administration* New York: Alfred Knopf
- SOU 1975:84 *Ersättning vid arbetsskada* Stockholm: Liber Förlag
- SOU 1992:29 *Begreppet arbetsskada* Stockholm: Allmänna Förlaget

UNIVERSITETSBIBLIOTEKET