

Till  
Finansdepartementet

Yttrande över Finansinspektionens rapport "Stärkt skydd för trafikskadade" (2003:1)

*Sammanfattning*

- Regeringens beslut att inte göra några ändringar i de förutsättningar som reglerar när Trafikskadenämnden skall höras i ett trafikskadeärende bör stå fast. Finansinspektionens förslag att slopa nämndens obligatoriska granskning i svårare skadefall bör alltså än en gång avvisas.
- Nämndens fristående ställning får inte naggas i kanten och bör om möjligt markeras ytterligare.
- Om pågående arbete i bolagen med att göra skaderegleringen effektivare inte leder till önskvärt resultat bör de resurser tillföras bolagens skaderegleringsenheter som behövs för att de skadelidandes berättigade krav på en korrekt, effektiv och snabb skadereglering skall kunna tillgodoses
- Som inspektionen föreslagit bör bolagens statistik över olika förhållanden rörande ärendehanteringens förbättras.
- Förslaget att överväga införandet av en regressrätt för trafikförsäkringsbolagen i fråga om ersättning för arbetsskador tillstyrks.
- Behövliga tillsynsinsatser, i första hand av Socialstyrelsen, bör göras för att trygga att det underlag (journalutdrag m.m.) som används för den försäkringsmedicinska bedömningen är av tillräckligt god kvalitet.
- Det är angeläget att vidta åtgärder ägnade att stärka förtroendet för sakkunnigläkarnas bedömningar. Yttranden i sambandsfrågor bör utformas så att den skadade klart kan se hur läkaren kommit fram till sin slutsats. Möjligen bör en gräns sättas för hur länge en sakkunnigläkare skall få vara knuten till ett och samma bolag.
- Frågan om hur avgöranden av Högsta domstolen i viktiga skadeståndsrättsliga principfrågor snabbare skall kunna fås bör på nytt övervägas.

-o-o-o-

*Allmänna synpunkter*

För några veckor sedan förekom i programmet "Uppdrag granskning" i TV 1 en uppföljning av ett tidigare sänt inslag som handlade om regleringen av personskador till följd av olyckor i trafiken. I programmet berördes även Trafikskadenämndens uppgift att granska trafikförsäkringsbolagens ersättningsförslag. Det är självfallet viktigt att olika organ i samhällslivet bör och skall utsättas för kritisk granskning. Men det är också viktigt att detta – i synnerhet för ett public-service företag som TV-bolaget för vilket särskilda objektivitetskrav gäller - sker på sådant sätt att en någorlunda korrekt bild av verkligheten redovisas och att angripna personer och organ får möjlighet att ge sin syn på påståenden och kritik som förs fram. Som vanligt när nämndverksamheten på trafikskadeområdet angrips rörde det sig om dels kritik ifråga om systemet som sådant, ett system som regeringen har ansvaret för, dels kritik mot nämnden och dess läkare med, som jag uppfattade det, insinuationen att de inte klarar sin uppgift att göra en rättvis bedömning av skadefallen utan i stället söker tillgodose försäkringsbolagens intressen. En företrädare för Finansinspektionen gavs tillfälle att propagera för ett förslag som lämnas i rubricerade rapport, nämligen att avskaffa Trafikskadenämndens obligatoriska kontroll i svårare skadefall av försäkringsbolagens ersättningsförslag och begränsa överprövningen till fall där den skadade begär det. I programmet intervjuades också läkaren Bengt Johansson, sedan länge känd för sina onyanserade utfall mot nämndens verksamhet. Några kommentarer av företrädare från angripna instanser, dvs. regeringskansliet resp. Trafikskadenämnden och till den knutna läkare, fick däremot inte plats i programmet. Några fakta rörande nämndens verksamhet lämnades inte heller.

Mot bakgrund av min tid som av regeringen förordnad ordförande i Trafikskadenämnden åren 1992 –2000 har jag fortsatt sökt följa utvecklingen på skaderegleringsområdet med därtill kopplade rättsfrågor. Jag har också tagit del av rubricerade regeringsrapport men har tidigare inte varit inställd på att lämna något yttrande över

rapporten. Med hänvisning till vad som sägs i det följande om regeringens redan gjorda överväganden finns det egentligen inte heller någon anledning att avge något remissyttrande över den huvudpunkt i rapporten som gäller förslag att avskaffa den obligatoriska nämndgranskningen av bolagens ersättningsförslag. Med anledning av sagda tv-program har jag dock funnit skäl att lämna detta yttrande för att kort kommentera och bemöta uttalanden i rapporten och i tv-inslaget om en förändring av nämnden. Uppgifter om förslaget att ombilda nämnden har också nyligen förekommit i dagspressen. - Samtidigt lämnas några andra synpunkter på rapporten.

Vad angår det av Finansinspektionen tidigare och nu i rapporten återigen framförda förslaget att ombilda Trafikskadenämnden till en reklamationsnämnd kunde TV-redaktörerna, om de nu av något skäl ansåg sig kunna underlåta att inhämta en kommentar från angripna parter, lämpligen ha meddelat att regeringen redan tagit ställning i frågan. Efter hänvändelse från Försäkringsförbundet om viss uppluckring av nämndobligatoriet, föreslog inspektionen år 2001 i skrivelse till regeringen att den obligatoriska nämndkontrollen avskaffas och att en reklamationsnämnd inrättas. I *regeringens beslut den 27 juni 2002 med uppdrag till Finansinspektionen* att följa upp försäkringsbolagens personskadereglering inom trafikförsäkringen m.m. berörs frågan uttryckligen; ett uppdrag som f.ö. enligt uppgift i beslutet togs sedan Trafikskadenämnden hemställt om ett regeringsuppdrag till inspektionen avseende åtgärder ägnade att korta försäkringsbolagens handläggningstider. I regeringens beslut hänvisas till nyligen gjorda regeringsuttalanden i propositioner till riksdagen om att ordningen med skadeprovingsnämnder är tillfredsställande och att Trafikskadenämndens hörande generellt är viktigt för att säkerställa att ersättningsbeloppen är rättvisa och enhetliga och att skadelidande får sin rätt. Det angavs vidare uttryckligen att det inte borde göras någon ändring av de regler som gäller de närmare förutsättningarna för när nämnden skall höras. I *finansdepartementets remisskrivelse* erinras återigen om regeringens ställningstagande i nämndfrågan och då uppenbarligen mot bakgrund av att inspektionen i rapporten utan hänsyn till regeringens beslut upprepat förslaget om att ombilda Trafikskadenämnden till en ren reklamationsnämnd. - Tilläggas kan att i inspektionens i rapporten intagna redogörelse för regeringsuppdraget har utelämnats uppgifter om regeringens ställningstagande i nämndfrågan

Den obligatoriska granskningen av trafikförsäkringsbolagens ersättningsförslag har uppenbart samband med statsmakternas strävan att *förena den obligatoriska trafikförsäkringen med en rättvis och enhetlig reglering av personskador*. Jag har svårt att se att enhetlighetskriteriet skulle vara meningsfullt om nämnden förvandlades till reklamationsnämnd. Någorlunda lika fall skulle kunna ersättas olika i fall som avgjordes enbart efter förhandlingar mellan bolaget och den skadade och i fall där nämnden blev involverad. Utifrån min erfarenhet kan jag också med bestämdhet säga att i många fall skulle den skadade få lägre, ibland väsentligt lägre, ersättning om nämnden inte fått bedöma fallet. I en del andra fall kunde det röra sig om räknetekniska beräkningar där den samlade sakkunskapen i nämnden kunde medverka till att rättelser gjordes. Jag kan inte se att inspektionen har berört den försämring av ersättningen som skulle inträffa i åtskilliga fall efter ett slopande av den obligatoriska nämndgranskningen av de svårare skadefallen. *Statistiken* visar att nämnden under senare år i mer än en tredjedel av ärendena - vissa år i drygt fyrtio procent av fallen - ändrat ersättningsförslaget till den skadelidandes förmån; i ca fem procent av fallen har föreslagits en sänkning av ersättningen.

Tid efter annan framförs i massmedia insinuationer om att Trafikskadenämnden verkar som organ för bolagen och tillgodoser mer bolagens påstådda intresse av låga ersättningar än att ta tillvara de skadades krav på rättvisa. Insinuationerna är självklart kränkande för nämndens föredragande sekreterare, läkare och nämndledamöter, vilka alla lägger ned stor möda på att söka se till att den skadade verkligen får den ersättning som han utifrån gällande regler och ersättningsprinciper kan bedömas ha rätt till. Statsmakterna har genom reglerna för nämndens verksamhet sökt klargöra *nämndens fristående ställning* i förhållande till försäkringsbolagen. Nämndens ledamöter förordnas av regeringen (ordföranden) resp. Finansinspektionen och arvodena bestäms i samma ordning. Bolagen har ålagts att finansiera verksamheten och betala arvodena, vilket ibland i massmedia tas som bevis för att nämnden går bolagens ärenden. Men det kan inte nog understrykas att uppdraget åt nämnden att granska bolagens ersättningsförslag kommer från det allmänna och inte från bolagen. Och finansieringen av verksamheten skiljer sig i grunden inte från vad som gäller för Finansinspektionens verksamhet; även denna bekostas av bolagen. Även sammansättningen av nämnden åberopas ibland av nämndkritikerna till stöd för att den skulle agera partiskt till fördel för försäkringsbolagen. Mot detta kan till en början hänvisas till den ovan nämnda ändringsstatistiken. Vid avgörandet av ett ärende består nämnden i regel av två domstolsutbildade jurister, två ledamöter från organisationer på arbetsmarknaden (lekmannaledamöter) och två ledamöter från bolagen (dock ej det bolag som är aktuellt i ärendet). Detta innebär att branschföreträdarna är två av sex, vilket kan jämföras med Allmänna reklamationsnämnden där branschföreträdarna är två av fem när ett försäkringsärende avgörs. Min erfarenhet var att ärendena i regel resulterade i enhälliga yttranden och att bolagsledamöterna generellt sett lika väl som övriga ledamöter kritiskt granskade ersättningsförslagen; inte sällan initierades förslag till ändringar till fördel för den skadade just av någon bolagsledamot. Som också

framhållits i litteraturen är nämnden genom sin sammansättning ägnad att garantera en objektiv och opartisk bedömning. Tilläggas bör att i principiella rättsfrågor uppfattningar som framkommit i bolagens verksamhet ibland kommer att stå emot uppfattningar som drivs av jurist-och organisationsledamöterna i nämnden. Jag återkommer i det följande till detta i samband med inspektionens kommentarer till nämndens praxisskapande verksamhet.

Det är emellertid självklart att om nämndverksamhetens fristående karaktär kunde markeras ytterligare, närmast genom att nämndkansliet även administrativt frikopplades från branschorgan, så hade detta varit bra. Detta är för övrigt en fråga som från nämndens sida har aktualiserats vid flera tillfällen i det förgångna. Det som för dagen kan sägas är att för det fall ändringar sker i försäkringsbolagens organisationsförhållanden så är det viktigt att det bevakas att ändringarna inte berör nämnden på sätt som är ägnat att leda till ett minskat förtroende för nämnden. Under alla förhållanden hade det varit bra om Finansinspektionen, som framhållit nämndens stora kompetens, hade medverkat till att sprida information om de förutsättningar som gäller för nämnden med dess av staten givna uppdrag att granska försäkringsbolagens personskadereglering på trafikområdet.

#### *Avsnittet "Tidsåtgången"*

Man kan av framställningen lätt få intrycket att problemet med allt längre handläggningstider är ett nytt problem. Det är dock så att frågan om hur bolagens hanteringstider skall kunna förkortas har varit föremål för uppmärksamhet ända sedan mitten av 1980-talet. Bolagens förklaringar till långa och längre hanteringstider torde i allt väsentligt ha varit desamma som nu åberopas. Rationaliseringar i verksamheten och ökad schablonisering i ersättningssystemen kan naturligtvis bidra till att minska handläggningstiderna. Ökade och berättigade krav på en aktivare och kvalitativt sett bättre skadereglering i förening med en ökning av antalet ärenden med svåra bedömningar talar emellertid för att en kraftig förstärkning av resurserna på skaderegleringsenheterna krävs för att en radikal och varaktig minskning av handläggningstiderna skall kunna nås. Det har varit viktigt att se till att ersättningsnivåerna, särskilt i de svårare skadefallen, höjts. På samma sätt måste enligt min uppfattning kostnaderna för trafikförsäkringen anpassas så, att de trafikskadades rimliga krav på en effektiv och snabb skadereglering kan tillgodoses. Samtidigt måste, som framgår av rapporten, framhållas att till en utdragen skadereglering ofta medverkar omständigheter som bolagen inte råder över.

Inspektionens förslag i fråga om en förbättrad statistik över bolagens handläggningstider kan leda till att det går lättare att se var insatser behövs och vilka resursförstärkningar som behövs.

Det finns goda skäl att pröva förslaget att införa regressrätt för trafikförsäkringsbolagen i fråga om ersättning för arbetsskador.

#### *Avsnittet "Rutiner för skaderegleringen"*

Det anges (s. 22) att om den medicinska invaliditetsgraden fastställs till mindre än tio procent kan bolaget avsluta ärendet, efter det att den skadade fått kompensation för olyckan. I tydlighetens namn bör tilläggas att den skadade i åtskilliga fall utnyttjar den möjlighet som finns i dessa fall att få en prövning hos Trafikskadenämnden innan ärendet kan avslutas.

Åtskilligt skulle kunna sägas om vad som i avsnittet i fortsättningen anges om nämnden (s.23); som framgått av det föregående saknas dock anledning att gå in i en detaljgranskning härav. Det kan dock erinras om att den statliga Kommittén om ideell skada i sitt slutbetänkande (SOU 1995:57) ingående behandlade de frågor som nu berörs av inspektionen med slutsatsen av kommittén att mot nämndsystemet som sådant för att lösa eller förebygga konflikter om personskadeersättning kan någon befogad kritik inte riktas. (s. 420).

Slutsatsen i rapporten är att det pågår ett arbete i branschen för att höja kvaliteten på skaderegleringen men att detta inte har resulterat i kortare handläggningstider. Vissa kvalitetshöjande åtgärder kan förvisso leda till en förkortning av dessa tider. Å andra sidan kan andra åtgärder som t.ex. innebär att utredningen kompletteras i syfte att möjliggöra ett bättre underbyggt ersättningsbeslut leda till en ökning av handläggningstiden.

### Avsnittet "Medicinska rådgivare"

Det framhålls i rapporten (s.29) att ansvaret för att det medicinska underlaget är tillräckligt ligger uteslutande på bolaget. Detta bör dock för fullständighetens skull kompletteras med uppgiften att Trafikskadenämnden har möjlighet att begära ytterligare utredningar och utlåtanden och att detta också sker i viss utsträckning.

Det medicinska underlag som tillsammans med den försäkringsmedicinska bedömningen skall läggas till grund för försäkringsbolagets samt Trafikskadenämndens och/eller domstols skadeståndsrättsliga bedömning upprättas av behandlande läkare vilka står under tillsyn av Socialstyrelsen. Det är självfallet viktigt att redovisningen i *journalhandlingar och intyg* uppfyller de kvalitetskrav som ställs av Socialstyrelsen. I den mån en skadad har invändningar mot någon sakuppgift i underlaget är det också viktigt att ett klarläggande sker.

När det gäller den *försäkringsmedicinska bedömning* som görs av försäkringsbolagets rådgivande läkare handlar det i huvudsak om dels invaliditetsgradering, dels bedömning i sambandsfrågor. Den undersökning i fråga om bolagsläkarnas invaliditetsbedömningar som inspektionen på uppdrag av regeringen gjorde för ett antal år sedan ansågs inte ge anledning till vidare åtgärder. Beträffande sambandsfrågorna är det i allt väsentligt fråga om sannolikhetsbedömningar utifrån beprövad erfarenhet och vetenskapligt belagda rön. Olikheter i slutsatserna mellan vad bolagets sakkunnigläkare kommit fram till och vad en av den skadade anlita intygsskrivande läkare ansett har enligt min erfarenhet ibland berott på att den intygsskrivande läkaren inte haft klart för sig att någon nedsättning av beviskraven inte gäller i fråga om de omständigheter som läggs till grund för bedömningen. I andra fall, särskilt sådana som gäller whiplashskador, finns det uppenbarligen olika uppfattningar bland läkarna om vad som krävs för att en tillräcklig grad av sannolikhet för samband skall föreligga och om hur de speciella omständigheterna i det särskilda fallet skall bedömas. I sista hand ankommer det på nämnden eller domstol att utifrån skadeståndsrättsliga prövningsprinciper ta ställning till sambandsfrågan. De bedömande läkarna slutsatser är självfallet då viktiga men det hindrar inte att nämnden eller domstolen, särskilt i en fråga om samband mellan besvär och nedsättning av arbetsförmåga, kan göra en bedömning som skiljer sig från läkarnas. Det är svårt att se hur det inom ramen för Socialstyrelsens tillsynsverksamhet skulle gå att etablera en överprövningsordning i åsiktsfrågorna. Däremot skulle en tillsynsfråga kunna aktualiseras för det fall en bolagsläkare i sin bedömning helt förbisett vetenskapligt belagda och allmänt accepterade rön på det medicinska området. Jag känner dock själv inte till något fall där misstag av detta slag förekommit.

En helt annan fråga är om det finns behov av ett särskild institution till vilken en skadelidande skulle kunna vända sig för att få en överprövning av den bedömning som gjorts av den av bolaget anlitate sakkunnigläkaren, dvs. en institution med uppgifter motsvarande de som Trafikskadenämndens läkare har i de fall där nämnden anser en överprövning befogad. I denna fråga torde det vara nödvändigt att avvakta Socialstyrelsens syn - punkter innan ställning tas till frågan.

I diskussionen kring bolagens sakkunnigläkare har framkommit att det inte synes vara ovanligt att en skadad med misstro ser på läkarens bedömning på grund av läkarens anknytning till bolaget. Det är inte svårt att förstå att en skadad i sin belägenhet kan ifrågasätta läkarens objektivitet, särskilt om det är fråga om en läkare som under många år varit knuten till bolaget. Efter mönster av vad som ofta tillämpas beträffande revisorer kunde en åtgärd kanske vara att sätta en gräns för hur många år en läkare får arbeta åt ett och samma bolag. Men viktigast i en sambandsfråga är nog att läkaren klart redovisar hur han kommit fram till sina slutsatser och därvid anger vilka omständigheter som han lagt till grund för sin bedömning

De till Trafikskadenämnden knutna läkarna har till uppgift att på nämndens uppdrag överpröva den bedömning som i ett ärende gjorts av bolagets läkare. Nämndläkarna, som står fria från försäkringsbolagen, redovisar i sina utlåtanden till nämnden utförligt resultatet av sin granskning. I det i det föregående nämnda TV-programmet insinuerades att nämndens läkare i ett ärende kunde betraktas som partisk eftersom han för många år sedan avgett yttranden på uppdrag av ett försäkringsbolag. Bengt Johansson har i andra sammanhang framfört liknande beskyllningar om partiskhet. När man vet hur läkarna arbetar och känner deras ambition att kritiskt granska bolagsläkarnas bedömningar framstår insinuationer och beskyllningar av detta slag som helt befämda och illasinnade och självfallet även som kränkande. De skadefall som kommer under nämndläkarnas ögon tillhör i regel naturligt nog de mera komplicerade och svårbedömda med utrymme för varierande bedömningar. Under år 2002 avgav läkarna, enligt nämndens årsberättelse, 219 utlåtanden. I trettiotvå procent av fallen var

nämndläkarens bedömning förmånligare för den skadade än bolagsläkarens; i mindre än två procent av fallen var nämndläkarens bedömning till nackdel för den skadade.

*Avsnittet "FI:s tillsyn av skadereglering"*

I avsnittet sägs (s. 35) att för inspektionens tillsyn skulle kontrollen av en god försäkringsstandard kunna underlättas om Trafikskadenämndens roll som praxisskapande organ renodlades genom att nämnden förvandlas till en reklamationsnämnd. Den närmare innebörden av detta påstående är oklar men detta kan med hänvisning till vad som inledningsvis sagts ovan lämnas därhän. Men i anslutning till nämndens praxisskapande roll finns enligt min mening anledning att erinra om den diskussion som fördes av Kommittén om ideell skada i betänkandet SOU 1995:57 och som gick ut på att det var angeläget att viktigare rättsfrågor blev avgjorda genom utslag av Högsta Domstolen. Särskilt när en viss viktigare principfråga tenderar att allt oflare komma upp i nämndens verksamhet och där skilda uppfattningar råder mellan å ena sidan nämndens majoritet och å andra sidan bolagsledamöterna som företrädare för en gemensam uppfattning i branschen är det angeläget att klarhet så snabbt som möjligt skapas genom ett HD-avgörande. En möjlighet att någorlunda snabbt få en principfråga prövad av HD är att få frågan lyft till HD direkt från tingsrätten med tillämpning av bestämmelserna i 56 kap. 13 § rättegångsbalken. Så har också skett i något fall under medverkan från nämndens sida. Det vore till fördel för skaderegleringsverksamheten om denna möjlighet kom till ökad användning i förening med att försäkringsbolaget åtog sig att svara för rättegångskostnaderna. Men det krävs också under alla förhållanden att vid ansökan om prövningstillstånd behovet av ett prejudikat blir tillräckligt tydligt åskådliggjort. Exempel på hur oklarheter i rättstillämpningen fick leva alltför länge är olika frågor rörande användningen av preskriptionsreglerna; från det att problemen uppträdde i större omfattning till dess att ett antal avgöranden av HD kom förflöt ca tio år, i dessa fall till nackdel för antagligen ganska många skadelidande.

Stockholm den 24 augusti 2003

Edmund Gabrielsson  
f.d. generaldirektör

Storsvängen 76  
129 44 Hägersten

Diskett och två kopior bifogas.