

17.12.2002

899/4/00

**Avgörande: Justitieombudsman Riitta-Leena Paunio**

**Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Juha Niemelä**

## **TRAFIKFÖRSÄKRINGSCENTRALENS FÖRFARANDE I ERSÄTTNINGSSÄRENDE**

1

### **KLAGOMÅL**

Isitt --- daterade klagomål till riksdagens justitieombudsman kritiserar A Trafikförsäkringscentralens förfarande i hans ersättningsärende.

A uppger att centralen anvisat honom att söka ändring i beslutet ---.2.1995 hos tingsrätten, trots att rätt besvärmyndighet i rehabiliteringsärendet hade varit försäkringsdomstolen. A berättar att den felaktiga handläggningen hos Trafikförsäkringscentralen orsakat honom onödiga kostnader.

A kritiserar centralen också för att den inte upplyst honom om skillnaden mellan å ena sidan sjukvård enligt trafikförsäkringslagen och å andra sidan rehabiliteringsåtgärder enligt lagen om rehabilitering som ersätts enligt trafikförsäkringslagen (nedan också rehabiliteringslagen). Vidare uppger A att Trafikförsäkringscentralen inte heller hade utrett hans rehabiliteringsbehov och hänvisat honom till rehabilitering på det sätt som lagen förutsätter. A berättar att centralen till en början betalat ersättning för fysikalisk vård men senare vägrade betala vårderna, utan att närmare motivera nekandet.

---

3

### **AVGÖRANDE**

3.1

#### **Avgränsning av behandlingen**

Till grund för ersättningsärendet ligger en trafikskada som A drabbades av ---. Trafikförsäkringscentralen har sedan dess gett A ett flertal ersättningsbeslut åren 1979 – 1988 samt därefter från och med 1995. Ersättningsärendena har dessutom behandlats i allmänna domstolar. Av centralens utlåtande framgår hur A:s ersättningsärende har framskridit och vilka beslut som har givits honom.

I klagomålet är det emellertid fråga om de anvisningar och råd som Trafikförsäkringscentralen gav A i rehabiliteringsärendet samt om motiveringarna till besluten om fysikalisk vård. För behandlingen av klagomålet räcker det att gå genom endast de händelser som ansluter sig till dessa frågor. De händelser och beslut som gäller t.ex. bestående lyte och men samt kosmetiskt men behandlas sålunda inte i detta sammanhang. Klagomålet gäller inte heller de allmänna domstolarnas förfarande vid behandlingen av A:s ärende.

Dessutom konstaterar jag att enligt 3 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman undersöker justitieombudsmannen inte klagomål som gäller mer än fem år gamla ärenden, om det inte finns särskilda skäl att undersöka klagomålet. De händelser som A hänvisar till i sin skrivelse --- börjar med det beslut som Trafikförsäkringscentralen gav —.2.1995. A kritiserar bl.a. den besvär- undervisning som fogades till beslutet. Från det beslutet hade sålunda hunnit förflyta över fem år.

Trafikförsäkringscentralens beslut —.2.1995 och den besvär- undervisning som fogades till beslutet är emellertid enligt min åsikt, delvis också beroende på Trafikförsäkringscentralens egna åtgärder, en så väsentlig faktor när det gäller behandlingen av de senare ersättningsärenden som A redogör för i sitt klagomål, att jag anser det finnas särskilda skäl att undersöka också beslutet som gavs —.2.1995. I mitt avgörande behandlar jag emellertid inte sådant som skett före den tidpunkten.

### 3.2

#### Händelseförloppet

Av handlingarna framgår att Trafikförsäkringscentralen år 1984, som då hette Trafikförsäkringsföreningen, hade betalat ersättning till A för fysikalisk vård. Däremot vägrade centralen genom sitt beslut —.2.1995 betala ersättning för fysikalisk vård mot den räkning som A lagt fram. Centralen ansåg i sitt beslut att A:s nackbesvär inte hade något samband med 1979 års trafikskada.

A:s ombud tillställde därefter i juni 1995 centralen ett --- daterat läkarutlåtande vari vårdande läkaren ansåg att A var berättigad att få fysikalisk vård under minst en vårdperiod (10 gånger) per år. Dessutom ansåg läkaren att A vid behov borde kunna erbjudas en rehabiliteringsperiod/-kurs. Ombudet bad centralen ta ställning till frågan om A:s räkningar berättigade till ersättning.

Trafikförsäkringscentralen bad trafikförsäkringsnämnden ge ett utlåtande om huruvida A:s lyte och men samt den fysikaliska vården berättigade till ersättning och underrättade också A om saken i september 1995.

A fick — - —.1995 whiplash-rehabilitering vid Jakobstads sjukhus. Folkpensionsanstalten betalade rehabiliteringspenning till honom för den tiden. Jakobstads sjukhus sände en räkning för rehabiliteringen till Trafikförsäkringscentralen. Centralen meddelade i sitt brev --- A att den ifrågavarande rehabiliteringen hade samband med den skada om vilken hade begärts trafikskadenämndens utlåtande. Centralen meddelade att den inte fattade något beslut i ärendet förrän den hade fått nämndens utlåtande. Vidare meddelade Trafikförsäkringscentralen A i ett --- daterat brev att den skulle återkomma till rehabiliteringsräkningen och kravet på ersättning för inkomstbortfall i samband med trafikskadenämndens utlåtande om A:s nackbesvär och vården av dem. Dessutom bad centralen A sända in en utredning om sina arbetsförhållanden.

Trafikskadenämnden förenade sig i sitt utlåtande --- om centralens åsikt och ansåg att A:s nackbesvär inte hade något samband med trafikskadan. Därefter sände Trafikförsäkringscentralen A ett —.11.1995 daterat brev vari den meddelade att den returnerade det läkarutlåtande, den läkarräkning och de räkningar för vårdåtgärder samt den utredning om inkomstbortfall under vårdtiden som A hade sänt till centralen. Centralen meddelade, med hänvisning till trafikskadenämndens utlåtande, att trafikförsäkringen inte ersätter dessa räkningar.

Därefter stämde A in centralen till Jakobstads tingsrätt och krävde bl.a. ersättning för rehabiliteringskostnaderna. Tingsrätten förordnade i sitt avgörande --- att centralen skulle ersätta A:s rehabilitering i enlighet med lagen om rehabilitering som ersätts enligt trafikförsäkringslagen.

Dessutom förordnade tingsrätten att den fysikaliska vården skulle ersättas men förkastade A:s yrkande till den del det gällde bestående lyte och men.

Både Trafikförsäkringscentralen och A sökte ändring i tingsrättens beslut. Vasa hovrätt upphävde tingsrättens beslut till de delar det gällde rehabiliteringen, eftersom ändring i beslut enligt den nämnda lagen skall sökas hos försäkringsdomstolen. Till övriga delar avgjorde hovrätten ärendet i Trafikförsäkringscentralens favör. Högsta domstolen beviljade inte A besvärstillstånd.

I mars 1998 förde A ärendet till försäkringsdomstolen. Försäkringsdomstolen konstaterade i sitt beslut --- att den inte är behörig att behandla ersättningar enligt trafikförsäkringslagen. Försäkringsdomstolen avvisade A:s yrkande utan prövning till den del det gällde centralens beslut —.2.1995. Försäkringsdomstolen ansåg vidare att A inte hade givits något sådant beslut som avses i lagen om rehabilitering som ersätts enligt trafikförsäkringslagen. Den ansökan som A i enlighet med rehabiliteringslagen lämnat in till försäkringsdomstolen, överförde försäkringsdomstolen till Trafikförsäkringscentralen för behandling i första instans.

### 3.3

#### Trafikförsäkringscentralens utlåtande

Trafikförsäkringscentralen nämner att medicinsk rehabilitering i direkt samband med sjukvård ersätts enligt 5 kap. 2 § i skadeståndslagen som sjukvårdkostnader eller andra utgifter till följd av skadan.

Centralen uppger att det i ersättningspraxis gällande trafikskador har visat sig vara problematiskt att dra en gräns mellan sjukvård och medicinsk rehabilitering. Enligt vedertagen ersättningspraxis har tillfälliga fysioterapi- samt övriga terapi- och vårdkostnader ersatts som sjukvårdkostnader enligt trafikförsäkringslagen, inte som medicinsk rehabilitering enligt rehabiliteringslagen, särskilt i sådana fall då den skadade inte har konstaterats vara i behov av yrkesinriktad eller medicinsk rehabilitering.

Trafikförsäkringscentralen konstaterar i sitt utlåtande att den inte i något skede ansett A vara i behov av yrkesinriktad rehabilitering enligt rehabiliteringslagen. Centralen uppger att A till följd av trafikskadan varit arbetsoförmögen i knappt en månad efter trafikskadan. Centralen anser att hans skador inte heller annars var så svåra att de förutsatte medicinska rehabiliteringsåtgärder enligt rehabiliteringslagens 7 §. Centralen har konstaterat att A trots detta ett antal gånger har, såsom en godvillig uppgörelse, beviljats ersättning för fysikalisk behandling, även om några av trafikskadan föranledda medicinska grunder för ersättningen inte i sig påvisats.

Trafikförsäkringscentralen uppger att det vid behandlingen av A:s ersättningsärende inte framkommit något klart behov av rehabilitering och att det sålunda inte funnits grund till närmare utredning, hänvisning till rehabilitering eller information. Därför hade centralen inte heller vidtagit ytterligare åtgärder med anledning av försäkringsdomstolens beslut.

### 3.4

#### Försäkringsinspektionens utlåtande

Försäkringsinspektionen anser att Vasa hovrätt och försäkringsdomstolen avgjort frågan om besvärsundersövningen till Trafikförsäkringscentralens beslut —.2.1995.

Försäkringsinspektionen hänvisar i sitt utlåtande emellertid till Trafikförsäkringsföreningens, dvs. till Trafikförsäkringscentralens föregångares, allmänna anvisningar 18.5.1993 om behandling av trafik- och bilförsäkringsersättningar (cirkulär 39/93). Syftet med anvisningarna är att främja kundbetjäningen och ersättningsförfarandet.

Enligt anvisningarna skall det av ett ersättningsbeslut framgå vilka delar det består av. Ett negativt beslut skall motiveras och beslutet skall överhuvudtaget utformas med hänsyn till dess klarhet och läsbarhet. I avsnittet om rehabilitering konstateras att det av ett rehabiliteringsbeslut klart skall framgå att beslutet har fattats med stöd av lagen om rehabilitering som ersätts enligt trafikförsäkringslagen, inte med stöd av trafikförsäkringslagen.

I fråga om anhängiggörandet av rehabiliteringsärenden och i fråga om rådgivningsskyldigheten konstaterar Försäkringsinspektionen att Trafikförsäkringscentralen i sin utredning berättar att den gjort en sådan bedömning i A:s ärende att denne inte i något skede varit i behov av yrkesinriktad rehabilitering. Av denna anledning hade Försäkringsinspektionen inte ytterligare utrett rehabiliteringsärendet. Den ansåg att centralen hade utövat sin prövningsrätt enligt rehabiliteringslagens 11 §.

Försäkringsinspektionen anser emellertid att då försäkringsdomstolen genom sitt beslut uttryckligen återförvisade A:s på rehabiliteringslagen baserade yrkande till centralen för behandling i första instans, borde centralen inte ha avvisat ärendet utan prövning. Den borde ha behandlat ärendet enligt rehabiliteringslagens 11 § 3 mom. som den skadades initiativ till rehabilitering och gett ett motiverat beslut i det.

I fråga om gränsdragningen mellan rehabilitering och sjukvård konstaterar Försäkringsinspektionen att den inte tidigare fått vetskap om sådana problem i ersättningspraxis och vid gränsdragningen mellan medicinsk rehabilitering och sjukvård som centralen nämner i sitt utlåtande. Försäkringsinspektionen anser det emellertid inte vara helt problemfritt att det i praktiken är möjligt att till följd av en trafikskada betala ersättning för samma typ av förmåner enligt flera lagar. En omständighet som reder ut situationen är enligt Försäkringsinspektionens åsikt att i beslut som ges med stöd av rehabiliteringslagen enligt anvisningarna alltid skall nämnas den lag som beslutet är baserat på. Försäkringsinspektionen hänvisar också till att anvisningar om ersättningspraxis för rehabilitering har utfärdats genom ett cirkulär 19.7.2002 (26/02).

Försäkringsinspektionen konstaterar att de tillämpade lagparagraferna i allmänhet inte överhuvudtaget nämns i de på trafikförsäkringslagen baserade besluten om sjukvårdskostnader. Detta beror enligt Försäkringsinspektionens uppfattning på att ersättningar enligt trafikförsäkringslagen i stor utsträckning baseras på vedertagen ersättningspraxis (trafikförsäkringsnämndens anvisningar och rättspraxis), trots att t.ex. ersättning för sjukvårdskostnader baseras på de allmänna bestämmelserna i trafikförsäkringslagens 6 § 1 mom. och skadeståndslagens 5 kap. 2 §.

Försäkringsinspektionen hänvisar i detta avseende till Trafikförsäkringscentralens cirkulär 19.7.2002 27/02, varmed centralen ger sina medlemsbolag anvisningar om hur trafikskadebeslut skall motiveras. Med cirkuläret följer ett antal beslutsmallar. I beslutsmallen för orsakssambandet mellan en trafikskada och en kroppsskada nämns inte den tillämpade rättsnormen.

Försäkringsinspektionen har inte kunnat konstatera att centralen givit A ersättningsbeslut i vilka ersättning för fysikalisk behandling förvägrats utan att beslutet överhuvudtaget motiverats. Försäkringsinspektionen uppmärksammar emellertid det faktum att centralen i sitt --- daterade brev till A och i sin --- daterade begäran om tilläggsutredning använt benämningen rehabilitering på den fysikaliska behandlingen. Detta inexakta språkbruk kan enligt Försäkringsinspektionens åsikt göra

ärendet svårbegripligt. Försäkringsinspektionen uppger att centralen efteråt själv noterat och uppmärksammat den terminologiska inexaktheten.

Slutligen konstaterar Försäkringsinspektionen att den inte anser det ersättningsförfarande som centralen nämner i sin utredning vara sakligt. Centralen hade nämligen ett antal gånger såsom en godvillig uppgörelse beviljat A ersättning för fysikalisk behandling trots att den ansåg att av trafikskadan föranledda medicinska grunder för ersättningen inte kunde påvisas. Ett sådant förfarande är enligt Försäkringsinspektionens åsikt förenat med risker för enhetligheten i ersättningspraxis. Också ersättningstagaren har svårt att förstå en inkonsekvent ersättningspraxis, eventuellt med obefogade besvär som följd.

### 3.5

#### Bedömning av Trafikförsäkringscentralens förfarande

##### 3.5.1

###### Justitieombudsmannens behörighet

Justitieombudsmannen skall övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter.

Med skötsel av offentliga uppdrag avses bl.a. det obligatoriska trafikförsäkringssystemet som regleras i trafikförsäkringslagen och -förordningen. Ett försäkringsbolag som har fått koncession för trafikförsäkringsrörelse anses utöva offentlig makt när det fattar beslut.

Trafikförsäkringscentralen utgörs av de försäkringsbolag som har koncession för trafikförsäkringsrörelse eller som på basis av anmälan eller verksamhetstillstånd i Finland bedriver trafikförsäkringsrörelse från ett utländskt driftsställe inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (trafikförsäkringslagens 17 § 4 mom. och förordningen med stadgar för trafikförsäkringscentralen 30.12.1993/1627).

Trafikförsäkringscentralen är primärt ansvarig för trafikskador som i Finland orsakas av motorfordon vilkas stadigvarande hemort inte är i Finland. I det aktuella fallet var motorfordonet försäkrat i Sverige när skadan inträffade. På grund av sin regressrätt enligt trafikförsäkringslagens 17 § 3 mom. kunde Trafikförsäkringscentralen av Länsförsäkringsbolaget AB i Sverige återkräva de till A utbetalda ersättningarna.

Trafikförsäkringscentralen utövar offentlig makt när den fattar beslut om lagstadgad trafikförsäkring och övervakas sålunda i denna verksamhet av riksdagens justitieombudsman.

##### 3.5.2

###### Gränsdragningen mellan trafikförsäkringslagen och lagen om rehabilitering som ersätts enligt trafikförsäkringslagen

Enligt 2 § i lagen om rehabilitering som ersätts enligt trafikförsäkringslagen (626/1991) avses med rehabilitering en åtgärdshelhet som syftar till att främja och stödja rehabiliteringsklientens återgång till arbetslivet och hans förutsättningar att klara arbetet, till att förebygga, undanröja och reducera faktorer som inverkar negativt på arbets- och funktionsförmågan samt till att upprätthålla och förbättra klientens förmåga att reda sig på egen hand. Enligt lagens 3 § betalas rehabilitering till den som är ersättningsberättigad enligt trafikförsäkringslagen och vars arbets- eller funktionsförmå-

ga eller förvärvsmöjligheter har försämrats på grund av en trafikskada. Rehabiliteringen ersätts också om det är sannolikt att ersättningstagarens arbets- eller funktionsförmåga eller förvärvsmöjligheter i ett senare skede väsentligt kan försämrats på grund av trafikskadan.

I regeringens proposition med förslag till rehabiliteringslagen (RP 259/1990, s. 40) konstateras att den största gruppen när det gäller främjande och upprätthållande av arbets- eller funktionsförmågan är medicinsk rehabilitering, vilket innebär att också rehabiliteringsrelaterade kostnader som hänför sig till annat än direkt sjukvård skall ersättas. Enligt propositionen ersätts medicinsk rehabilitering delvis också som sjukvård enligt lagen om olycksfallsförsäkring och trafikförsäkringslagen. Enligt hänvisningen i trafikförsäkringslagens 6 § 1 mom. bestäms ersättningen härvid med stöd av skadeståndslagens 5 kap. 2-5 § och 7 kap. 3 §. Enligt skadeståndslagens 5 kap. 2 § har den som tillfogats personskada rätt att få ersättning bl.a. för sjukvårdskostnader och för andra utgifter till följd av skadan.

Såsom Försäkringsinspektionen konstaterar i sitt utlåtande kan ersättningstagaren uppfatta det som problematiskt att förmåner som i praktiken är av samma typ kan ersättas med stöd av flera olika lagar, i detta fall således med stöd av två lagar. Det kan enligt min åsikt uppkomma gränsdragningsproblem framförallt när det är fråga om sådan medicinsk rehabilitering som nämns ovan. I dessa situationer är det viktigt att försäkringsbolaget för den som ansöker om ersättning reder ut skillnaden mellan trafikförsäkringslagen och rehabiliteringslagen.

Trafikförsäkringscentralen uppger att den hela tiden avgjort A:s ersättningsansökningar, också de som gällde fysikalisk behandling, med stöd av trafikförsäkringslagen. Gränsdragningen mellan trafikförsäkringslagen och rehabiliteringslagen aktualiserades enligt min mening först efter att A:s ersättningsärende hade framskridit till tingsrätten. Före det hade ärendet enligt min uppfattning inte varit uppe till behandling på ett sätt som skulle ha förutsatt att Trafikförsäkringscentralen aktivt informerade A om skillnaden mellan trafikförsäkringslagen och rehabiliteringslagen. Vid denna bedömning måste det beaktas att A har biträtts av ett ombud med juridisk utbildning.

Den omständigheten att Trafikförsäkringscentralen i två brev hösten 1995 använde ordet rehabilitering för den fysikaliska behandlingen kan emellertid ha orsakat förvirring. År 1998 hade centralen märkt att den använt termerna inkonsekvent och centralens läkarledamot ombads t.ex. redan —.—. 1995 ge ett utlåtande om ersättning för fysikalisk behandling, inte för rehabilitering. Inkonsekvensen påverkade således enligt min åsikt inte avgörandet av ärendet och det finns inte heller någonting som tyder på att A eller hans ombud med anledning av de nämnda breven dragit den slutsatsen att det uttryckligen var fråga om rehabilitering enligt rehabiliteringslagen.

Nedan behandlar jag närmare Trafikförsäkringscentralens förfarande efter Vasa hovrätts och försäkringsdomstolens beslut, i avsnittet om rehabiliteringsärendets anhängighet.

### 3.5.3

Besluten om fysikalisk vård, motiveringarna och besvärundervisningarna

#### *Besluten*

Trafikförsäkringscentralen beslöt —.2.1995 avslå A:s anhållan om ersättning för fysikalisk behandling med motiveringen att A:s besvär inte hade ett sannolikt orsakssamband med trafikskadan. Enligt min uppfattning utövade Trafikförsäkringscentralen sin lagenliga prövningsrätt. Det har inte visats att centralen överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt.

Av handlingarna framgår enligt min uppfattning inte att centralen genom några andra beslut efter februari 1995 förvägrat A fysikalisk behandling. A:s ombud hänvisade nämligen i sitt --- daterade brev till vårdande läkarens utlåtande vari rekommenderades fysioterapi. Trafikförsäkringscentralen bad trafikförsäkringsnämnden ge ett utlåtande om A:s ärende och underrättade --- också A om detta. Vidare meddelade centralen i sitt --- daterade brev A att den inväntade trafikskadenämndens utlåtande innan den betalade A:s räkning för whiplash-rehabilitering eller fattade något beslut i ärendet.

Centralen gav emellertid inte A något beslut med besvärundersökning i november 1995 efter att ha fått trafikskadenämndens utlåtande. Däremot sände den A ett brev vari den meddelade att den inte skulle betala de räkningar som A lagt fram. Centralen har uppenbarligen i något skede också själv uppfattat detta brev som ett beslut, eftersom brevet t.ex. i centralens --- uppgjorda interna sammanfattning kallades för ett beslut. I sitt utlåtande med anledning av klagomålet nämner centralen inte överhuvudtaget sitt --- daterade brev.

Efter att ha fått detta --- daterade brev lämnade A in en stämningsansökan till Jakobstads tingsrätt på grund av den besvärundersökning som fogats till beslutet —.2.1995. I stämningsansökan hänvisade A också till vården efter —.2.1995 och tingsrätten behandlade enligt min åsikt i den del av sitt beslut som gällde rehabiliteringen åtminstone indirekt A:s ersättningsyrkanden som hänförde sig till tiden efter —.2.1995. Vasa hovrätt upphävde emellertid tingsrättens beslut till den del som det gällde rehabiliteringen, med motiveringen att det inte hörde till tingsrättens behörighet.

Enligt min uppfattning borde centralen ha gett A ett beslut med vederbörlig besvärundersökning gällande de yrkanden som han lade fram —.2. - —.11.1995. I fråga om whiplash-rehabiliteringen hade centralen en månad tidigare uttryckligen meddelat att den skulle ge ett beslut eller ersätta rehabiliteringen. Enligt min uppfattning behandlade centralen i sina brev också A:s övriga ersättningsyrkanden på ett sätt som skulle ha förutsatt ett beslut.

Trafikförsäkringscentralen konstaterar i sitt utlåtande också att den ett antal gånger beviljat A ersättning för fysikalisk behandling såsom en godvillig uppgörelse, även om några av trafikskadan föranledda medicinska grunder för ersättningen enligt centralens åsikt inte påvisats.

Försäkringsinspektionen anser i sitt utlåtande att centralens förfarande till denna del är osakligt och utgör en risk för enhetligheten i ersättningspraxis samt är svårbegripligt för ersättningsstagaren.

Till denna del förenar jag mig om Försäkringsinspektionens kritik. Utgående från de ersättningsbeslut som A fått är det dessutom omöjligt att sluta sig till om centralen ansett att det funnits av trafikskadan föranledda medicinska grunder eller om det är fråga om en "godvillig" uppgörelse. En omständighet som enligt min åsikt ökar klandervärdeheten i centralens förfarande är att den borde främja enhetligheten i ersättningspraxis bl.a. genom att ge medlemsbolagen allmänna anvisningar om förenhetligande av ersättningsverksamheten, samt även den omständigheten att centralen i detta fall behandlat skador som orsakats av ett utomlands försäkrat fordon.

### *Motivering*

I beslutsmotiveringen konstateras för det första allmänt att enligt grundlagens 21 § 2 mom. skall vars och ens rätt att få motiverade beslut tryggas genom lag. I lagen om förvaltningsförfarande föreskrivs om myndigheternas behandling av förvaltningsärenden. Enligt lagens 24 § skall beslut motiveras

genom uppgivande av de huvudsakliga fakta samt de stadganden och bestämmelser som det grundar sig på.

Framför allt med tanke på parternas rättssäkerhet är det viktigt att beslut motiveras. En part måste få veta vilka omständigheter som ligger till grund för ett avgörande som gäller honom eller henne. Beslutsmotiveringen har en central betydelse för rätten att söka ändring. Genom motiveringen kan parten i sin ändringsansökan beakta omständigheter som är relevanta för avgörandet av ansökan. Tillräckligt utförliga motiveringar kan också minska onödigt ändringssökande och öka tilltron till avgörandenas innehåll.

De privata försäkringsbolag som sköter lagstadgade skadeförsäkringar skall bevilja på lagen baserade förmåner och rättigheter enligt lika objektiva kriterier som om det vore fråga om myndighetsbeslut (se regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagstiftning om ändring av vissa bestämmelser om justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman RP 72/1990 rd, s. 6).

Det är sålunda fråga om huruvida Trafikförsäkringscentralens beslut —.2.1995, genom vilket den vägrade ersätta den fysikaliska behandlingen, uppfyllde de krav som lagen om förvaltningsförfarande ställer på motivering av beslut. Centralen avlog ansökan eftersom A:s besvär enligt dess uppfattning inte hade något orsakssamband med trafikskadan. I handlingarna ingår enligt min uppfattning inga andra avslagsbeslut beträffande ersättning av kostnader för fysikalisk behandling. I sitt --- daterade brev nämner centralen också avsaknaden av ett orsakssamband mellan trafikskadan och besvären. Enligt min uppfattning är brevet emellertid inte något beslut.

Jag anser att Trafikförsäkringscentralens beslutsmotivering i fråga om ersättning av kostnaderna för den fysikaliska behandlingen är knapphändig men att beslutet likväl innehåller faktauppgifter och en slutledning som uppfyller minimikraven enligt lagen om förvaltningsförfarande.

I beslutet nämns emellertid inte vilka rättsnormer som tillämpats. Försäkringsinspektionen konstaterar i sitt utlåtande att enligt vad den kunnat iaktta nämns i avgöranden som gäller sjukvårdskostnader enligt trafikförsäkringslagen i allmänhet inte vilka lagrum som tillämpats. Till grund för avgörandena ligger emellertid de allmänna bestämmelserna i trafikförsäkringslagens 6 § 1 mom. och skadeståndslagens 5 kap. 2 §.

Trafikförsäkringscentralen utfärdade sommaren 2002 anvisningar om motivering av trafikskadebeslut (Trafikförsäkringscentralens cirkulär 27/02). I början av anvisningarna finns en förteckning över vad som skall framgå av ett beslut. I förteckningen nämns också de rättsnormer som är tillämpliga på fallet. I beslutsmallarna om motivering av medicinskt orsakssamband nämns däremot inga lagrum.

De nämnda bestämmelserna i trafikförsäkringslagen och skadeståndslagen är generella till sitt innehåll och ger inte mycket ledning t.ex. för bedömning av orsakssamband. Parterna är i allmänhet också medvetna om att trafikförsäkringslagen tillämpas på fallet. Vilken lag som tillämpas framgår indirekt också av besvärundervisningen, där det i första hand hänvisas till ändringssökande enligt trafikförsäkringslagen (12 §). Detta var fallet också i de beslut som gavs A.

Enbart en laghänvisning är emellertid enligt min uppfattning inte tillräcklig som information, eftersom en uppgift om vilken rättsnorm som är tillämplig på fallet är ett väsentligt element i en saklig beslutsmotivering. För partens rättssäkerhet är det viktigt att han eller hon kan jämföra sitt beslut och dess motivering med den tillämpade rättsnormen och eventuellt också med tidigare rättspraxis. Av



denna anledning är det enligt min uppfattning skäl att i beslutet också redogöra för innehållet i den tillämpade rättsnormen eller åtminstone hänvisa till denna.

Enligt min uppfattning borde Trafikförsäkringscentralen i beslutet till A ha nämnt de rättsnormer som det baserades på.

### *Besvårsundervisningen*

Var gäller den besvårsundervisning som fogades till beslutet konstaterar jag att det enligt Trafikförsäkringscentralens uppfattning i de ärenden som gällde A:s fysikaliska behandling inte var fråga om ett sådant ärende som avses i lagen om rehabilitering som ersätts enligt trafikförsäkringslagen. Med beaktande av detta anser jag att den besvårsundervisning som fogades till beslutet var saklig.

Dessutom konstaterar jag att det i Trafikförsäkringsföreningens cirkulär från år 1993 konstateras att det av ett beslut i ett rehabiliteringsärende klart skall framgå att beslutet har fattats med stöd av lagen om rehabilitering som ersätts enligt trafikförsäkringslagen, inte med stöd av trafikförsäkringslagen. Huvudregeln förefaller sålunda vara den att då ett ärende har avgjorts med stöd av rehabiliteringslagen, skall den tillämpade bestämmelsen också nämnas i beslutet. Enligt min mening borde de tillämpade rättsnormerna nämnas i beslutet, oberoende av vilken lag som tillämpats.

#### 3.5.4

##### Rehabiliteringsärendets anhängighet

I 11 § i lagen om lagen om rehabilitering som ersätts enligt trafikförsäkringslagen föreskrivs hur ett blir rehabiliteringsärende anhängigt. Om en skada som berättigar till ersättning föranleder långvariga begränsningar i arbets- och funktionsförmågan och i förvärvsmöjligheterna, skall försäkringsanstalten på eget initiativ och utan dröjsmål anhängiggöra rehabiliteringsärendet. Initiativ till rehabiliteringen kan tas också av den skadade, arbetsgivaren, en sjukvårdsinrättning en arbeidskraftsmyndighet eller av någon annan som reder ut rehabiliteringsärendet. I bestämmelsen konstateras vidare att om rehabilitering enligt denna lag inte beviljas skall försäkringsanstalten vid behov hänvisa den skadade till rehabilitering som motsvarar hans behov eller till service av annat slag.

Efter att ha fått Trafikförsäkringscentralens —.2.1995 daterade beslut sände A till centralen ett --- daterat läkarutlåtande vari vårdande läkaren föreslog ersättning av hans fysioterapi samt vid behov också en mera intensiv rehabiliteringsperiod på en whiplash-kurs. A:s ombud bad med anledning av utlåtandet bolaget ompröva sitt —.2.1995 daterade beslut och betala ersättning mot räkningarna.

På basis av den erhållna utredningen anser jag att Trafikförsäkringscentralen inte enligt rehabiliteringslagens 11 § 1 mom. är skyldig att på eget initiativ anhängiggöra A:s rehabiliteringsärende. Vidare anser jag att A har tillställt försäkringsdomstolen ett sådant rehabiliteringsinitiativ som avses i rehabiliteringslagen först i de besvär som inkom till försäkringsdomstolen —.—.1998.

Försäkringsdomstolen avvisade A:s besvär utan prövning eftersom de inte hörde till domstolens behörighet, till den del besvären gällde ersättning enligt trafikförsäkringslagen. Dessutom konstaterade försäkringsdomstolen att A inte hade givits något beslut enligt rehabiliteringslagen. Försäkringsdomstolen ansåg emellertid att A hade tillställt försäkringsdomstolen en sådan ansökan som avses i rehabiliteringslagen och överförde ärendet till Trafikförsäkringscentralen för behandling i första instans.

Trafikförsäkringscentralen vidtog emellertid inga åtgärder med anledning av försäkringsdomstolens beslut. Efter försäkringsdomstolens beslut gav centralen A ersättningsbeslut (t.ex. —.—.1999 och —.—.1999) som innebar att A fick ersättning bl.a. för fysikaliska behandling år 1999. Också dessa beslut gavs med stöd av trafikförsäkringslagen. Trafikförsäkringscentralen har till dags dato inte givit A något beslut med stöd av rehabiliteringslagen. Som orsak meddelar centralen att det i samband med behandlingen av A:s ärende enligt dess uppfattning inte framkommit något klart rehabiliteringsbehov och inte heller några grunder för ytterligare utredning av ärendet.

I sitt utlåtande kritiserar Försäkringsinspektionen centralens förfarande till denna del. Kritiken är enligt min åsikt befogad. Då försäkringsdomstolen uttryckligen ansåg att A hade tillställt den en sådan ansökan som avses i rehabiliteringslagen och överförde ärendet till centralen för behandling, borde centralen enligt min uppfattning ovillkorligen ha behandlat ärendet på initiativ av A enligt rehabiliteringslagens 11 § och gett ett motiverat beslut. Försäkringsdomstolens beslut har enligt min uppfattning inte gett centralen sådan prövningsrätt att den kunnat avvisa rehabiliteringsinitiativet helt utan behandling.

#### 4

#### SAMMANFATTNING OCH ÅTGÄRDER

Trafikförsäkringscentralens handlande i A:s ärende kan sålunda kritiseras på de grunder som anförs ovan.

I de brev som centralen hösten 1995 sände till A förekom den vilseledande termen rehabilitering i stället för fysikalisk behandling, vilket kan ha gjort ärendet svårbegripligt. Centralen borde enligt min uppfattning också, i stället för det --- daterade brevet, ha gett A ett beslut med vederbörlig besvär- undervisning efter att den inhämtat trafikskadenämndens utlåtande med anledning av A:s ersättningsyrkanden. Centralens ersättningsbeslut var dessutom inkonsekventa då den ett antal gånger meddelade att den beviljade A ersättning för fysikalisk behandling, trots att den ansåg att några av trafikskadan föranledda medicinska grunder inte påvisats. Centralen hade inte heller behandlat A:s rehabiliteringsinitiativ som försäkringsdomstolen uttryckligen hade överfört till den.

En omständighet som på ett allmänt plan ökar klandervärldheten i centralens förfarande och försummelse är enligt min uppfattning att centralen borde handla på ett sätt som ökar enhetligheten i medlemsbolagens ersättningspraxis. Ett särdrag i det aktuella fallet är också att centralen beviljat ersättning för en trafikskada som orsakats av ett fordon som försäkrats i Sverige och att centralen sålunda hade regressrätt mot ett svenskt försäkringsbolag.

Med stöd av det som anförs ovan meddelar jag Trafikförsäkringscentralen min uppfattning som framgår i avsnitten 3.5.2, 3.5.3 och 3.5.4, för kännedom och för att beaktas i framtiden. Dessutom konstaterar jag att Trafikförsäkringscentralen vederbörligen skall behandla ett rehabiliteringsinitiativ som försäkringsdomstolen överför till den och ge ett motiverat beslut med anledning av initiativet. Jag uppmanar centralen att på nytt behandla också de av A framförda ersättningsyrkanden som centralen behandlade i sitt brev —. Jag ber centralen sända mig sitt beslut enligt rehabiliteringslagen för kännedom samt underrätta mig också om andra åtgärder som mitt beslut har föranlett.

---