

**2009 4-1****Ankestyrelsens begrænsning af klagetema i
arbejdsskadesag**

Arbejdsskadestyrelsen traf en afgørelse som indeholdt tre delafgørelser: en afgørelse om at anerkende en arbejdsulykke som en arbejdsskade, en afgørelse om skadelidtes varige men som følge af arbejdsskaden og en afgørelse om skadelidtes erhvervsevnetab. Skadelidtes advokat klagede til Ankestyrelsen der kun opfattede klagen som en klage over den del af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse som vedrørte varigt men – og ikke også som en klage over den del af afgørelsen der vedrørte tab af erhvervsevne. Ankestyrelsen traf på denne baggrund kun afgørelse om varigt men, men ikke erhvervsevnetab, og Ankestyrelsen afviste advokatens efterfølgende anmodning om også at tage stilling til den del af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse som angik erhvervsevnetabet.

Ombudsmanden udtalte at en klageberettiget borger kan indbringe samtlige aspekter i en sag som ligger inden for klageorganets kompetence, for klageorganet, og at rekursinstansen er forpligtet til at tage stilling til alle påstande som klageren rejser i sin klage. Efter undersøgelsesprincippet skal en forvaltningsmyndighed sørge for at en sag er tilstrækkeligt oplyst, og dette princip gælder også ved tvivl om f.eks. et klagetema. Hvis en afgørelse består af flere delafgørelser, og det ikke klart og utvetydigt fremgår af klagen at der kun klages over en eller flere af delafgørelserne, må klagen som udgangspunkt opfattes som en klage over alle de dele af den samlede afgørelse som ikke giver den pågældende fuldt ud medhold. Der gælder således en formodning om at der med en uklart formuleret klage er klaget over alle de delafgørelser som ikke giver den pågældende fuldt ud medhold. Hvis myndigheden har til hensigt at fravige formodningsreglen, har den pligt til, før klagesagen bliver afgjort, at undersøge hvad der er klaget over. Dette vil typisk indebære at myndigheden skal spørge klageren om det. Hvis en myndighed rent faktisk – fejlagtigt – har begrænset behandlingen af en klage til kun at angå nogle af de dele af en afgørelse som ikke giver klageren fuldt ud medhold, er myndigheden på ulovbestemt grundlag forpligtet til at genoptage sagen efter anmodning fra klageren.

(J.nr. 2007-3544-024).

I den konkrete sag mente ombudsmanden ikke det fremgik klart og tydeligt af klagen at advokaten kun klagede over den del af Arbejdsskadestyrelsens af-

19. januar 2009

Forvaltningsret
13.1
261.1

gørelse der vedrørte menet. Ankestyrelsen burde derfor som udgangspunkt også have taget stilling til erhvervsevnetabet. Fordi Ankestyrelsen havde til hensigt at fravige formodningsreglen, burde Ankestyrelsen før klagesagen blev afgjort, have undersøgt hvilke dele af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse advokaten klagede over. Ombudsmanden kritiserede også at Ankestyrelsen havde afslået at genoptage sagen, og ombudsmanden henstillede at Ankestyrelsen nu realitetsbehandlede klagen over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse om erhvervsevnetab.

Advokat A klagede over at Ankestyrelsen mente at hendes klage af 26. september 2006 over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 14. september 2006 i klienten B's sag kun var en klage over den del af afgørelsen der vedrørte B's varige men – og ikke også en klage over den del af afgørelsen der vedrørte B's tab af erhvervsevne.

Af sagen fremgik at Arbejdsskadestyrelsen den 14. september 2006 traf følgende afgørelse i forhold til B:

”Ulykken den 19. december 2004 er anerkendt som arbejdsskade.

De har ikke ret til godtgørelse for varigt mén.

De har ikke ret til erstatning for tab af erhvervsevne.

...”

Følgende klagevejledning fremgik af brevet af 14. september 2006:

”De kan klage over denne afgørelse til Ankestyrelsen indtil 4 uger efter, at De har modtaget dette brev.

...

Hvis De vil klage over afgørelsen, skal De sende brevet til os. (...)

A klagede over afgørelsen den 26. september 2006. I overskriften til klagen skrev hun bl.a.:

”Klage vedrørende afgørelsen af 14. september 2006”.

I klagen redegjorde A bl.a. for at der var tale om en menegrad på væsentlig mere end 5 %, og hun bemærkede at B fortsat var sygemeldt alene grundet arbejdsskadens følger.

I brev af 29. september 2006 bekræftede Arbejdsskadestyrelsen at styrelsen havde modtaget "(A)'s klage over vores afgørelse af 14. september 2006".

Den 13. oktober 2006 skrev Arbejdsskadestyrelsen at sagen ikke ville blive genvurderet. Arbejdsskadestyrelsen skrev bl.a.:

"Vi har den 27. september 2006 modtaget klagen fra advokaten over vores afgørelse af 14. september 2006 om mén."

Arbejdsskadestyrelsen sendte samme dag sagen til Ankestyrelsen.

I brev af 25. oktober 2006 til A bekræftede Ankestyrelsen at have "modtaget Deres klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 14-09-2006 om (B)".

Ankestyrelsen traf den 5. december 2006 afgørelse om at B ikke havde ret til godtgørelse for varigt mén.

Hverken Arbejdsskadestyrelsen eller Ankestyrelsen havde således i forbindelse med A's klage af 26. september 2006 forholdt sig til den del af afgørelsen af 14. september 2006 der vedrørte tab af erhvervsevne.

I brev af 21. december 2006 skrev A til Ankestyrelsen at hun ikke anså Ankestyrelsens afgørelse af 5. december 2006 for fyldestgørende. Hun henviste til at Ankestyrelsen ikke havde taget stilling til B's erhvervsevnetab, og at hendes klage af 26. september 2006 naturligvis også omfattede erhvervsevnetabsprocenten.

Ankestyrelsen svarede A i brev af 4. januar 2007 at Ankestyrelsen mente at der alene var klaget over fastsættelsen af B's mengrad. A havde i klagen gjort gældende at der var tale om en mengrad på væsentlig mere end 5 %. A havde endvidere ikke reageret på Arbejdsskadestyrelsens oversendelsesbrev af 13. oktober 2006 hvor Arbejdsskadestyrelsen havde skrevet at det var menet der var klaget over.

I brev af 8. januar 2007 klagede A til Ankestyrelsens styrelseschef. A anførte at det af klagens overskrift udtrykkeligt fremgik at der var klaget over hele Arbejdsskadestyrelsens afgørelse. I øvrigt var der ikke hjemmel til at kræve særskilt begrundelse for en klage over en afgørelse.

I brev af 23. januar 2007 til A bemærkede Ankestyrelsen at Ankestyrelsen var enig i at en klage ikke behøvede at være begrundet. Ankestyrelsen gjorde opmærksom på at Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 14. september 2006 bestod af 3 delafgørelser, nemlig anerkendelse af ulykkestilfældet, godtgørelse for varligt mén og erstatning for tab af erhvervsevne. Ankestyrelsen mente at A i sin klage af 26. september 2006 klart havde præciseret at det kun var

menafgørelsen og ikke hverken afgørelsen af anerkendelsen eller afgørelsen om tab af erhvervsevne som hun ønskede at klage over. Denne opfattelse blev støttet af at A ikke havde reageret på at det udtrykkeligt fremgik af Arbejdsskadestyrelsens genvurderingsbrev af 13. oktober 2006 at Arbejdsskadestyrelsen alene havde opfattet hendes klage som en klage over varigt men og derfor kun havde taget stilling til dette spørgsmål i forhold til pligten til at genvurdere.

A klagede herefter – senest i brev af 17. oktober 2007 – til mig over at Ankestyrelsen alene havde anset A's klage af 26. september 2006 som en klage over B's varige men og ikke (også) som en klage over erhvervsevnetabet.

Jeg bad den 3. december 2007 Ankestyrelsen om i en udtalelse til mig nærmere at redegøre for hvorfor A's klage af 26. september 2006 alene blev behandlet som en klage over den del af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 14. september 2006 som omhandlede spørgsmålet om varigt men, og ikke også som en klage over den del af afgørelsen der omhandlede spørgsmålet om tab af erhvervsevne.

Jeg bad også Ankestyrelsen oplyse hvilken betydning det havde for Ankestyrelsens vurdering af A's manglende reaktion på Arbejdsskadestyrelsens oversendelsesbrev af 13. oktober 2006 at hverken Arbejdsskadestyrelsens brev af 29. september 2006 eller Ankestyrelsens brev af 25. oktober 2006 indeholdt oplysning om at myndighederne alene anså klagen af 26. september 2006 som en klage over fastsættelse af det varige men. Jeg henviste til at det i begge breve var anført at der var klaget over afgørelsen af 14. september 2006.

Afslutningsvis bemærkede jeg at Højesteret i en dom afsagt den 29. september 2006 (UfR 2006.3370 H) – dvs. inden Ankestyrelsen traf afgørelse i sagen – fastslog at Ankestyrelsen ved behandling af arbejdsskadesager ikke var bundet af parternes påstande. I lyset af højesteretsdommen bad jeg Ankestyrelsen om at forholde sig til om Ankestyrelsen burde have taget stilling til den del af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 14. september 2006 der omhandlede spørgsmålet om tab af erhvervsevne.

Ankestyrelsen svarede i brev af 15. februar 2008 på mit brev af 3. december 2007. Ankestyrelsen har oplyst at Ankestyrelsen havde opfattet A's klage som klart formuleret, og som om den udelukkende handlede om delafgørelsen om varigt men. Arbejdsskadestyrelsens afgørelse var en samleafgørelse som både tog stilling til anerkendelsen, menet og erhvervsevnetabet. I A's klage henviste A, i hvert af de 3 afsnit som begrundede klagen, alene til menprocenten.

Ankestyrelsen oplyste også at Ankestyrelsen ikke anså sig for bundet af Arbejdsskadestyrelsens fortolkning af klagen og heller ikke bundet af parternes påstande. Hvis Ankestyrelsen var i tvivl om hvordan en klage skulle forstås, anmodede Ankestyrelsen klageren om at præcisere klagens indhold. Hvis det viste sig at klagen omfattede flere afgørelser/spørgsmål end behandlet af Arbejdsskadestyrelsen, sendte Ankestyrelsen sagen tilbage til Arbejdsskadestyrelsen med henblik på at Arbejdsskadestyrelsen kunne genvurdere sin afgørelse også i forhold til det eller de yderligere spørgsmål.

Ankestyrelsen mente at A's klage var klart formuleret, og at den kun handlede om det varige men. Derfor mente Ankestyrelsen ikke at der var grund til at bede A om at præcisere klagen. Derudover fremgik det af Arbejdsskadestyrelsens brev af 13. oktober 2006 at Arbejdsskadestyrelsen alene havde opfattet klagen som en klage over varigt men. Derfor havde Arbejdsskadestyrelsen kun genvurderet menet hvilket A – som professionel rådgiver (advokat) – ikke havde protesteret imod.

For så vidt angår Arbejdsskadestyrelsens brev af 29. september 2006 og Ankestyrelsens brev af 25. oktober 2006, fandt Ankestyrelsen at der var tale om formelle kvitteringsbreve som ikke var udtryk for en nærmere vurdering af klagen.

Ankestyrelsen oplyste videre at Højesterets dom af 29. september 2006 havde givet anledning til at Ankestyrelsen overvejede sin praksis på området. Ankestyrelsen mente ikke at dommen betød at en klager som havde klaget over en del af en samleavgørelse, efter udløbet af klagefristen kunne udvide klagen til også at omfatte andre dele af samleavgørelsen.

Det var Ankestyrelsens opfattelse – efter højesteretsdom af 29. september 2006 – at en klage ikke kunne begrænses til et enkelt spørgsmål i en samleavgørelse fra Arbejdsskadestyrelsen. Udgangspunktet for Ankestyrelsens prøvelse var udformningen af klagen, men Ankestyrelsen kunne også prøve andre dele af den samlede afgørelse, selvom der ikke var klaget, hvis der var særlig grund til det. Ankestyrelsen ville i disse tilfælde også kunne træffe afgørelse til skade for klager.

I B's sag mente Ankestyrelsen ikke at der var en særlig grund til at prøve Arbejdsskadestyrelsens afgørelse om erhvervsevnetabet. Det var oplyst i sagen at B var sygemeldt. Udgangspunktet ved sygemelding var at der ikke blev givet erstatning for tab af erhvervsevne, idet den erhvervsmæssige situation endnu var uafklaret, og det derfor ikke kunne vurderes om der var et erhvervsevnetab.

I brev af 13. marts 2008 kom A med bemærkninger til Ankestyrelsens brev af 15. februar 2008. A fastholdt at der efter hendes opfattelse ikke kunne være

tvivl om at hun havde klaget over hele afgørelsen. A henviste bl.a. til at netop fordi Arbejdsskadestyrelsens afgørelse var en samleavgørelse, burde Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen ikke have været i tvivl om at det var hele afgørelsen der blev påklaget. Ved brev af 25. oktober 2006 anerkendte Ankestyrelsen at have modtaget klagen over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 14. september 2006 hvilket var en samleavgørelse hvor både det varige men og tab af erhvervsevne blev fastsat. A henviste også til at hun i klagen havde bemærket at B fortsat var sygemeldt alene grundet arbejdsskadens følger. Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen burde allerede af den grund have behandlet klagen som en klage over både det varige men og erhvervsevnetabet.

Ankestyrelsen oplyste i brev af 24. april 2008 at Ankestyrelsen ikke havde bemærkninger til A's brev af 13. marts 2008.

I min afsluttende udtalelse af 19. januar 2009 skrev jeg bl.a. følgende til A:

Ombudsmandens udtalelse

"Det spørgsmål der har været genstand for undersøgelse i denne sag, er om Ankestyrelsen ensidigt kunne fastlægge (begrænse) klagetemaet til alene at omfatte den del af afgørelsen der vedrørte det varige men.

I den sag som er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 268 ff*, har jeg bl.a. udtalt (s. 273) at en borger som anses som klageberettiget i forhold til afgørelsen i en sag, må kunne klage over samtlige aspekter i sagen som ligger inden for klageorganets kompetence, og at det følger heraf at rekursinstansen er forpligtet til at tage stilling til alle de påstande som klageren rejser i sin klage. Jeg henviser også til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 989 f og s. 992f, Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 4. udgave, (2004), s. 324 og s. 326 f, samt dommen i UfR 2006.3370 H og den praksis og litteratur der er henvist til i noten til dommen.

Det følger af det såkaldte official- eller undersøgelsesprincip at det påhviler forvaltningsmyndighederne selv at søge en sag tilstrækkeligt oplyst til at der kan træffes en forsvarlig og materielt rigtig afgørelse. Det påhviler således forvaltningsmyndigheden selv at fremskaffe de fornødne oplysninger eller at sørge for at private, navnlig sagens parter, medvirker til sagens oplysning. Formålet med undersøgelsesprincippet er at bidrage til at sikre at myndighedernes afgørelser bliver materielt lovlige og rigtige. Utilstrækkelig sagsoplysning vil kunne bevirke at en afgørelse må tilsidesættes som ugyldig. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 449 f.

Undersøgelsesprincippet gælder også ved tvivl om f.eks. et klagetema. Hvis myndigheden er i tvivl om hvilken eller hvilke afgørelse(r) der er klaget over, skal myndigheden – typisk ved henvendelse til klager – søge at få klarhed over hvilken eller hvilke afgørelse(r) der præcis er klaget over.

Det følger af § 44, stk. 1 og 3, i lov om arbejdsskadeforsikring (lovbekendtgørelse nr. 154 af 7. marts 2006) at en afgørelse (af en nærmere fastsat personkreds og inden 4 uger efter at Arbejdsskadestyrelsens afgørelse er modtaget) kan indbringes for Ankestyrelsen.

Ved brev af 14. september 2006 traf Arbejdsskadestyrelsen afgørelse om at den ulykke Deres klient var udsat for den 19. december 2004, kunne anerkendes som en arbejdsskade, at Deres klient ikke havde ret til godtgørelse for varigt men, og at hun ikke havde ret til erstatning for tab af erhvervsevne.

Af Arbejdsskadestyrelsens brev af 14. september 2006 fremgik at Deres klient kunne klage over 'denne afgørelse' til Ankestyrelsen indtil 4 uger efter at hun havde modtaget brevet, og at brevet skulle sendes til Arbejdsskadestyrelsen hvis hun ville 'klage over afgørelsen'.

I sagen er det ubestridt at Deres klage af 26. september 2006 er indgivet rettidigt.

Endvidere er der mellem Dem og Ankestyrelsen enighed om at en klage over en afgørelse fra Arbejdsskadestyrelsen ikke behøver at være begrundet. Det er jeg enig i.

Ankestyrelsen har i sit brev af 23. januar 2007 til Dem oplyst at Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 14. september 2006 bestod af 3 delafgørelser, nemlig anerkendelse af ulykkestilfældet, godtgørelse for varigt men og erstatning for tab af erhvervsevne.

Dette er i overensstemmelse med den måde som jeg læser Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 14. september 2006 på. Jeg henviser særligt til ordlyden i klagevejledningen der taler om afgørelsen i ental. Jeg er således enig i at Arbejdsskadestyrelsen har truffet én afgørelse, der dog bestod af 3 delafgørelser. Delafgørelsen om at anerkende ulykken den 19. december 2004 som en arbejdsulykke gav Deres klient fuldt ud medhold. Delafgørelserne om varigt men og om tab af erhvervsevne gav derimod ikke Deres klient medhold.

En klage over en sådan afgørelse – der består af flere delafgørelser – hvor det ikke klart og utvetydigt fremgår af klagen at der kun klages over en eller flere af de delafgørelser som den samlede afgørelse består af, mener jeg som udgangspunkt må opfattes som en klage over alle de dele af den samlede afgørelse som ikke giver den pågældende fuldt ud medhold. Der gælder såle-

des en formodning om at der med en uklart formuleret klage er klaget over alle de delafgørelser som den samlede afgørelse består af, og som ikke giver den pågældende fuldt ud medhold. Dette skal også ses i lyset af at det – som nævnt ovenfor – ikke er et krav at klagen er begrundet.

En myndighed skal derfor, i overensstemmelse med denne formodningsregel, gå ud fra at en klage over en samlede afgørelse angår alle de delafgørelser der ikke giver den pågældende fuldt ud medhold, medmindre andet klart og utvetydigt fremgår af klagen.

Formodningsreglen gælder naturligvis ikke – som det også er nævnt ovenfor – hvis det klart og utvetydigt fremgår af klagen præcis hvilken eller hvilke delafgørelse(r) der er klaget over. I den situation er der ikke tvivl om hvad der er klaget over.

I nogle tilfælde vil en myndighed ikke umiddelbart følge formodningsreglen. Det kan f.eks. skyldes at myndigheden mener at en uklart formuleret klage ikke omfatter alle de delafgørelser der ikke giver den pågældende fuldt ud medhold. I den situation ligger det efter min opfattelse i undersøgelsesprincippet at myndigheden har ansvaret for at undersøge om myndighedens opfattelse af klagetemaet er i overensstemmelse med klagerens. En undersøgelse af hvad der i en givet situation er klaget over – når det ikke fremgår klart og utvetydigt af klagen – vil typisk indebære at myndigheden skal spørge klageren herom.

Myndighedens pligt til, forud for at klagesagen bliver afgjort, at undersøge hvad der er klaget over, indtræder således efter min opfattelse når myndigheden har til hensigt at fravige formodningsreglen.

Myndigheden har derimod ikke pligt til at undersøge hvad der er klaget over, hvis myndigheden går ud fra at en uklart formuleret klage angår alle de delafgørelser der ikke giver den pågældende fuldt ud medhold. I den situation handler myndigheden i overensstemmelse med formodningsreglen.

Det betyder efter min opfattelse at Deres klage af 26. september 2006 – hvis det ikke klart og utvetydigt fremgik af klagen at der kun var klaget over en del af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 14. september 2006 – i overensstemmelse med formodningsreglen var en klage over såvel delafgørelsen om varigt men som delafgørelsen om tab af erhvervsevne.

Som jeg læser Deres klage – og særligt overskriften til klagen hvor De omtalte afgørelsen i ental – har De ikke klart og utvetydigt i klagen givet udtryk for at De alene ville klage over den del af afgørelsen der vedrørte menet. Dette gælder efter min opfattelse også selvom De i brødteksten til klagen kun anfør-

te anbringender der handlede om det varige men og ikke om erhvervsevnetabet.

På den baggrund mener jeg ikke at der er holdepunkter for at sige at De kun havde klaget over delafgørelsen om varigt men.

I Deres klients sag fulgte Ankestyrelsen ikke formodningsreglen (og behandlede kun den del af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse der vedrørte det varige men) selvom det ikke klart og utvetydigt fremgik af klagen at der kun var klaget over menet. Dette er efter min opfattelse en fejl.

Da Ankestyrelsen rent faktisk havde til hensigt at fravige formodningsreglen, mener jeg dernæst at Ankestyrelsen – i overensstemmelse med undersøgelsesprincippet – havde ansvaret for at undersøge hvilke dele af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse som ikke gav Deres klient fuldt ud medhold, De havde klaget over.

Ankestyrelsen har i sit hørings svar af 15. februar 2008 til mig bl.a. oplyst at det fremgik af Arbejdsskadestyrelsens brev af 13. oktober 2006 om genvurdering af den del af sagen der vedrørte varigt men, at Arbejdsskadestyrelsen alene havde opfattet klagen som en klage over varigt men. Arbejdsskadestyrelsen havde derfor kun genvurderet menet hvilket De som professionel rådgiver ikke havde protesteret imod.

Jeg forstår Ankestyrelsens oplysninger sådan at De ud af Arbejdsskadestyrelsens brev af 13. oktober 2006 kunne have udledt at klagetemaet var begrænset til den del af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse der vedrørte det varige men. Deres manglende reaktion eller indsigelse mod brevet af 13. oktober 2006 måtte derfor sidestilles med en accept af det begrænsede klagetema. Jeg forstår endvidere at det er Ankestyrelsens opfattelse at De som professionel rådgiver (advokat) burde have været ekstra opmærksom på myndighedernes fastlæggelse (begrænsning) af klagetemaet.

Det er jeg ikke enig i. Det ville ganske vist ikke have været unaturligt hvis De havde reageret på Arbejdsskadestyrelsens brev af 13. oktober 2006 fordi brevet kun omtalte en del af den afgørelse som De havde klaget over. På trods heraf mener jeg dog ikke at det kan føre til at De må siges at have accepteret klagetemaet. Jeg mener derfor heller ikke at der i situationen kunne stilles krav til Dem om at 'læse mellem linjerne' eller om at være ekstra opmærksom i forhold til hvordan Arbejdsskadestyrelsen havde opfattet Deres klage, fordi De var advokat i sagen.

Jeg har herved lagt vægt på at det, som allerede nævnt, ikke fremgik klart og utvetydigt af Deres klage at De alene klagede over den del af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse der vedrørte menet. Derfor burde Ankestyrelsen i over-

ensstemmelse med formodningsreglen være gået ud fra at Deres klage angik både delafgørelsen om menet og delafgørelse om erhvervsevnetabet, da disse delafgørelser ikke gav Deres klient fuldt ud medhold.

Jeg har også lagt vægt på at det var Ankestyrelsens ansvar, inden klagesagen blev afgjort, at undersøge hvilke dele af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse De havde klaget over. Jeg henviser til at Ankestyrelsen ikke fulgte formodningsreglen når Ankestyrelsen mente at Deres klage kun angik delafgørelsen om menet.

Derudover har jeg lagt vægt på at Ankestyrelsen ikke er bundet af Arbejdsskadestyrelsens fastlæggelse af klagetemaet. Jeg bemærker i den forbindelse at Arbejdsskadestyrelsens brev af 13. oktober 2006 ifølge sit indhold gengav resultatet af Arbejdsskadestyrelsens genvurdering af sagen og ikke fremstod som en underretning der havde til formål at få afklaret klagetemaet. Jeg bemærker også at Arbejdsskadestyrelsen i brev af 29. september 2006 skrev til Dem at 'Vi har den (...) modtaget (...)s klage over vores afgørelse af 14. september 2006'. Dette brev gav Dem ikke nogen antydning af at Arbejdsskadestyrelsen havde forstået Deres klage sådan at der kun var klaget over delafgørelsen om menet.

Ankestyrelsen har i sit hørings svar til mig af 15. februar 2008 oplyst at Arbejdsskadestyrelsens brev af 29. september 2006 er et formelt kvitteringsbrev som ikke var udtryk for en nærmere vurdering af klagen. På trods heraf mener jeg at brevet af 29. september 2006 efter sin ordlyd var egnet til at efterlade det indtryk at Arbejdsskadestyrelsen havde modtaget en klage over alle de dele af afgørelsen der ikke gav Deres klient fuldt ud medhold.

Ankestyrelsen skrev i brev af 25. oktober 2006 til Dem at Ankestyrelsen havde 'modtaget Deres klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 14-09-06'. Jeg mener også at dette brev ordlyd var egnet til at efterlade det indtryk at Ankestyrelsen havde modtaget en klage over alle de delafgørelser i Arbejdsskadestyrelsens afgørelse som ikke gav Deres klient fuldt ud medhold.

Når Ankestyrelsen havde til hensigt at fravige formodningsreglen, er det dernæst min opfattelse at Ankestyrelsen, før klagesagen blev afgjort, burde have undersøgt hvilke dele af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse De klagede over.

Ankestyrelsens pligt til at undersøge hvad De havde klaget over, var en følge af at Ankestyrelsen ikke fulgte formodningsreglen når Ankestyrelsen mente at Deres klage kun angik delafgørelsen om menet (og ikke også delafgørelsen om tab af erhvervsevne). Det havde efter min mening ingen betydning for Ankestyrelsens undersøgelsespligt at De er advokat. Det havde heller ingen betydning at De ud af Arbejdsskadestyrelsens brev af 13. oktober 2006 eventu-

elt kunne have udledt at Arbejdsskadestyrelsen havde opfattet Deres klage sådan at De kun havde klaget over menet.

På den baggrund mener jeg at det er beklageligt at Ankestyrelsen ikke – da Ankestyrelsen faktisk ikke fulgte formodningsreglen – undersøgte hvilke delafgørelser i Arbejdsskadestyrelsens afgørelse De havde villet klage over. Undersøgelsen burde være sket ved at spørge Dem, og inden klagesagen var afgjort. Hermed ville De have haft mulighed for at korrigere Ankestyrelsens opfattelse af klagetemaet.

Jeg har tidligere i en sag (Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 441) om støtte til medicin mv. og om kontanthjælp kritiseret at et socialt nævn uden sikre holdepunkter i sagen præciserede klagetemaet sådan at klagen over afslaget på kontanthjælp ikke blev behandlet. Jeg bemærkede at sagen vedrørte den pågældendes forsørgelsesgrundlag, og at det var rimeligt at antage at der ved tvivl om klagetemaet måtte være en formodning for at klagen omfattede en sådan væsentlig afgørelse.

I sagen klagede et forbund over afgørelsen om støtte til medicin og kontanthjælp inden klagefristens udløb. Nævnet skrev til borgeren at nævnet havde forstået klagen sådan at der var klaget over afslag på støtte til medicin mv. Hvis klagen tillige skulle forstås som en klage over afslag på kontanthjælp, bad nævnet borgeren om inden en given frist at oplyse det til nævnet. Nævnet traf senere afgørelse om afslag til støtte til medicin mv., men ikke om kontanthjælp. Efterfølgende klagede forbundet over at nævnet ikke havde truffet afgørelse om kontanthjælp. Nævnet afviste at gøre dette under henvisning til at et brev om klagetemaet var sendt til borgeren.

I sagen udtalte jeg bl.a. at det normalt ikke vil give mig anledning til bemærkninger hvis en klageinstans der finder at en klage er uklar, eller der i øvrigt hersker tvivl om klagetemaet, udarbejder et oplæg med en præcisering af klagetemaet som myndigheden derefter forelægger for klageren med henblik på at sikre at myndigheden har opfattet klagen korrekt. Myndighedernes præcisering af klagetemaet må naturligvis ikke føre til at rettidigt indgivne klager som myndigheden er kompetent til at behandle, afskæres.

I Deres klients sag har Ankestyrelsen i sit høringssvar til mig af 15. februar 2008 oplyst at Ankestyrelsen mente at Deres klage var så klart formuleret at Ankestyrelsen ikke fandt anledning til at bede Dem om at præcisere klagen. Det samme har ifølge høringssvaret været gældende for Arbejdsskadestyrelsen.

Jeg er klar over at der må være tilfælde hvor en myndighed rent faktisk – fejlagtigt – ikke har været i tvivl om at klagen over en samleavgørelse skulle forstås sådan at klagen var begrænset til kun at omfatte en eller flere, men ikke

alle, delafgørelser som ikke gav den pågældende fuldt ud medhold – også selvom dette faktisk ikke fremgår klart og utvetydigt af klagen.

Jeg er også klar over at myndigheden i de tilfælde ikke vil have anledning til at undersøge klagetemaet. Herved kan der opstå en situation hvor myndigheden først har fraveget formodningsreglen og dernæst heller ikke har undersøgt hvad der præcis er klaget over. Hvis det i en sådan situation viser sig at myndigheden har misforstået klagens indhold, skal myndigheden efter min opfattelse genoptage klagesagen og behandle også den del af klagen som ikke tidligere har været behandlet. I modsat fald vil myndigheden gennem sin ensidige fastlæggelse (begrænsning) af klagetemaet kunne afskære at en rettidigt indgivet klage bliver behandlet.

Jeg skal bemærke at en genoptagelse af klagesagen i den situation sker på ulovbestemt grundlag.

Om genoptagelse på ulovbestemt grundlag gælder at myndigheden kan have pligt til at genoptage en sag hvis der i forbindelse med genoptagelsesansøgningen er fremkommet nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen at der er en vis sandsynlighed for at sagen ville have fået et andet udfald hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedens oprindelige stillingtagen til sagen. Myndigheden kan også have pligt til at genoptage en sag på ulovbestemt grundlag hvis der fremkommer væsentlige nye retlige forhold, dvs. en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag der forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse, eller hvis der foreligger ikke uvæsentlige sagsbehandlingsfejl. Jeg henviser i det hele til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 920 ff.

Hvad angår Deres klients sag, var der ikke grundlag for at fravige formodningsreglen. Da Ankestyrelsen på trods heraf havde til hensigt ikke at følge formodningsreglen, påhvilede det Ankestyrelsen at undersøge hvilke dele af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse der ikke gav Deres klient fuldt ud medhold, De havde klaget over. Det forhold at Ankestyrelsen først fraveg formodningsreglen og dernæst undlod at undersøge hvad De havde klaget over, betød at Ankestyrelsen ensidigt fastlagde (begrænsede) klagetemaet til kun at omfatte én af de to delafgørelser der ikke gav Deres klient fuldt ud medhold. Hermed begik Ankestyrelsen væsentlige sagsbehandlingsfejl.

På den baggrund mener jeg at det er beklageligt at Ankestyrelsen ikke – da Ankestyrelsen med Deres brev af 21. december 2006 blev klar over at De også havde klaget over den del af afgørelsen fra Arbejdsskadestyrelsen der vedrørte tab af erhvervsevne – genoptog klagesagen og behandlede klagen over denne del af afgørelsen.

Jeg har på denne baggrund henstillet at Ankestyrelsen nu genoptager sagen og realitetsbehandler Deres klage af 26. september 2006 over den del af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 14. september 2006 der vedrørte tab af erhvervsevne.”

NOTER: (*) FOB 2005, s. 441, og FOB 2006, s. 268.