



2015-35

Arbejdsgivere bliver part i Ankestyrelsens sag,
hvis de klager over en afgørelse om anerkendelse
af en arbejdsskade

22. juni 2015

En borger klagede over, at Ankestyrelsen i en arbejdsskadesag havde givet borgerens arbejdsgiver aktindsigt i arbejdsskadesagen efter forvaltningslovens regler. Ankestyrelsen mente, at arbejdsgiveren var part i sagen, da han havde udnyttet sin mulighed for at klage til Ankestyrelsen over en afgørelse om at anerkende borgerens skade som en arbejdsskade, jf. arbejdsskadesikringslovens § 44, stk. 1, nr. 4.

Forvaltningsret
113.1 – 26.1

Myndighederne på arbejdsskadeområdet – Ankestyrelsen, Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsskadestyrelsen – var ikke enige om, hvorvidt en arbejdsgiver blev part i klagesagen, hvis han udnyttede sin lovbestemte klageadgang. Ankestyrelsen mente, at arbejdsgiveren blev part, mens Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsskadestyrelsen mente det modsatte.

Efter en gennemgang af retsgrundlaget mente ombudsmanden ikke, at han kunne kritisere, at Ankestyrelsen havde tilrettelagt sin praksis i overensstemmelse med den almindelige forvaltningsret. Udgangspunktet efter den almindelige forvaltningsret er, at en person, der udnytter en lovbestemt ret til at klage, bliver part i selve klagesagen. Det gælder også, selvom personen ikke har været part under førsteinstansens behandling af sagen.

Ombudsmanden påpegede, at arbejdsgiveren kun bliver part i spørgsmålet om anerkendelse af arbejdsskaden, da det er disse afgørelser, som arbejdsgiveren har ret til at klage over. Ombudsmanden henlede også opmærksomheden på, at Ankestyrelsen – ved behandlingen af begæringer om aktindsigt – skal være opmærksom på, om der er oplysninger i sagen, der ikke kan gives aktindsigt i.

(Sag nr. 13/02606)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Afgrænsningen af min undersøgelse

Jeg har besluttet, at min undersøgelse af sagen alene omfatter spørgsmålet om, hvilken status en forsikret arbejdsgiver har, når vedkommende udnytter sin lovbestemte klageadgang, jf. arbejdsskadesikringslovens § 44, stk. 1, nr. 4 – dvs. spørgsmålet om arbejdsgiverens status og rettigheder under Ankestyrelsens behandling af klagesagen om anerkendelsesspørgsmålet.

Min undersøgelse omfatter ikke Ankestyrelsens principafgørelse 145-12 om begrundelseskravet til Arbejdsskadestyrelsens afgørelser i forhold til arbejdsgiveren, når arbejdsgiveren får meddelelse om afgørelsen om anerkendelse fra Arbejdsskadestyrelsen. Jeg har heller ikke grundlag for en nærmere undersøgelse af Ankestyrelsens praksis i de situationer, hvor afgørelsen om anerkendelse påklages af en anden klageberettiget, og hvor Ankestyrelsen i visse situationer tillægger arbejdsgiveren en "partslignende" status.

Jeg henviser i den forbindelse til ombudsmandslovens § 16, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 om Folketingets Ombudsmand). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage – eller et klagepunkt – giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Hvad angår arbejdsgivers partsstatus under Arbejdsskadestyrelsens behandling af anerkendelsessagen, har jeg forstået det således, at Arbejdsskadestyrelsen, Ankestyrelsen og Beskæftigelsesministeriet er enige om, at en forsikret arbejdsgiver ikke er part i sagen.

2. Retsgrundlaget

2.1. Arbejdsskadesikringsloven

Arbejdsskadesikringsloven (jf. i dag lovbekendtgørelse nr. 278 af 14. marts 2013) indeholder i § 44, stk. 1, nr. 4, og stk. 6, følgende regler:

”§ 44. Arbejdsskadestyrelsens afgørelser efter § 40 kan indbringes for Ankestyrelsen af

...

4) arbejdsgiveren, for så vidt angår afgørelser om anerkendelse af arbejdsskader og afgørelser efter § 35, stk. 5.

...

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Stk. 6. Arbejdsskadestyrelsen videregiver ved afgørelsen af anerkendelsesspørgsmålet i arbejdsskadesagen oplysning om tilskadekomnes diagnose til arbejdsgiveren.”

Bestemmelsen om arbejdsgivers klageadgang blev oprindelig indført som § 55, stk. 1, i loven (jf. lov nr. 390 af 20. maj 1992) og havde følgende ordlyd:

”§ 55. Arbejdsskadestyrelsens afgørelser efter § 54 kan af skadelidte, dennes efterladte og forsikringsselskabet samt arbejdsgiveren indklages for Den Sociale Ankestyrelse. Arbejdsgiveren kan dog alene indbringe Arbejdsskadestyrelsens afgørelse om, hvorvidt et anmeldt tilfælde er omfattet af loven, for Ankestyrelsen. Arbejdsgiverens aktindsigt er begrænset til oplysninger, der alene vedrører virksomhedens forhold.”

Af forarbejderne til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. L 168 af 18. december 1991, Folketingstidende 1991/92, almindelige bemærkninger pkt. 3, og de specielle bemærkninger til § 55) fremgår bl.a. følgende:

”Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

...

3. Arbejdsgivernes partsstatus

Arbejdsgiverne er efter den tidligere praksis i Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen blevet anset for ankeberettigede for så vidt angår anerkendelse/afvisning af konkrete sager efter arbejdsskadeforsikringsloven, men ikke for så vidt angår erstatningsudmålingen m.v.

Folketingets Ombudsmand har den 22. marts 1990 [Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 152, jf. også beretningen for 1990, s. 266; min bemærkning] udtalt, at arbejdsgivere, der har tegnet lovpligtig arbejdsskadeforsikring, ikke er klageberettigede i forhold til Arbejdsskadestyrelsens afgørelser om anerkendelse/afvisning af sager efter arbejdsskadeforsikringsloven.

Efter lovforslaget lovfæstes den tidligere praksis, hvorefter arbejdsgiverne får ankeadgang for så vidt angår Arbejdsskadestyrelsens anerkendelse af konkrete arbejdsskadesager. Arbejdsgiverne kan i denne forbindelse få aktindsigt i oplysninger om arbejdspladsen, men ikke i oplysninger om skadelidtes personlige forhold.

...

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

...

Til § 55

Bestemmelsen afløser den gældende lovs § 54. Med den foreslåede ændring præciseres kredsen af ankeberettigede. Det bemærkes, at arbejdsgiveren ikke er part i arbejdsskadesager, men at arbejdsgiveren har adgang til at indbringe Arbejdsskadestyrelsens afgørelse om anerkendelse af konkrete sager for Den Sociale Ankestyrelse. Arbejdsgiverens aktindsigt i arbejdsskadesager omfatter udelukkende de oplysninger, der vedrører virksomheden og arbejdsmiljøet.”

Ved § 1, nr. 30, i lov nr. 278 af 13. maj 1998 fik bestemmelsen i § 55, stk. 1, nr. 4, følgende ordlyd:

”§ 55. Arbejdsskadestyrelsens afgørelser efter § 54 kan indbringes for Den Sociale Ankestyrelsen af

...

- 4) arbejdsgiveren, for så vidt angår afgørelser om anerkendelse af arbejdsskader, jf. § 23.”

Om baggrunden for at ophæve bestemmelsen om arbejdsgiverens aktindsigt i § 55, stk. 1, sidste pkt., i den tidligere gældende regel er i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (jf. lovforslag nr. L 3 af 26. marts 1998, Folketings-tidende 1997/98, almindelige bemærkninger pkt. 8.2) bl.a. anført følgende:

”8.2. Arbejdsgiverens adgang til aktindsigt i konkrete skadesager

Arbejdsgiveren er ikke part i konkrete skadesager efter lov om forsikring mod følger af arbejdsskade. Arbejdsgiveren er tillagt en særlig adgang til aktindsigt i de konkrete skadesager. Denne aktindsigt er begrænset til oplysninger, der alene vedrører virksomhedens forhold. Denne adgang til aktindsigt svarer til offentlighedslovens regel om ’egen access’. Det foreslås derfor, at særreglen i § 55 i lov om forsikring mod følger af arbejdsskade ophæves.”

Arbejdsskadesikringslovens § 44, stk. 6, blev vedtaget ved § 1, nr. 13, i lov nr. 186 af 18. marts 2009. Af forarbejderne til loven (jf. lovforslag nr. L 88 af 10. december 2008, Folketingstidende 2008/09, almindelige bemærkninger pkt. 2.9) fremgår bl.a. følgende:

”2.9. Arbejdsskadestyrelsens adgang til at videregive oplysning om tilskadekomnes diagnose til arbejdsgiveren

2.9.1. Gældende ret

Den forsikrede arbejdsgiver er ikke part i konkrete skadesager efter arbejdsskadesikringsloven, men har efter § 44, stk. 1, nr. 4, ret til at anke afgørelsen af anerkendelsesspørgsmålet i skadesagen.

For at der kan være et reelt indhold i denne ankeret, er det en forudsætning, at arbejdsgiveren har kendskab til sagen samt en række oplysninger i sagen. Arbejdsgiveren har ret til aktindsigt i tilskadekomnes skadesag efter offentlighedslovens regler om egen-access. Det vil sige, at arbejdsgiveren har ret til akter, der vedrører virksomheden og arbejdsmiljøet på virksomheden.

Med henblik på, at arbejdsgiveren kan vurdere, om en konkret afgørelse om anerkendelse af en arbejdsskade skal indbringes for Ankestyrelsen, har arbejdsgiveren behov for at få oplysninger om tilskadekomnes diagnose. Arbejdsskadestyrelsen videregiver derfor denne oplysning til arbejdsgiveren i det brev, der sendes til arbejdsgiveren, når Arbejdsskadestyrelsen træffer afgørelse om anerkendelsesspørgsmålet. Der er tale om en oplysning om følgerne af de skadelige påvirkninger på arbejdspladsen.

2.9.2. Beskæftigelsesministeriets overvejelser

Det er Beskæftigelsesministeriets vurdering, at arbejdsgiverens ret efter arbejdsskadesikringsloven til at anke Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af anerkendelsesspørgsmålet indebærer, at Arbejdsskadestyrelsen har adgang til at videregive oplysningen om tilskadekomnes diagnose til arbejdsgiveren, idet oplysningen om tilskadekomnes diagnose er en helt nødvendig forudsætning for, at arbejdsgiveren kan udnytte sin ankeret.

Adgangen fremgår imidlertid ikke klart af de nuværende regler, der giver arbejdsgiveren ret til de oplysninger, der vedrører virksomheden og arbejdsmiljøet på virksomheden. Beskæftigelsesministeriet finder derfor, at lovgrundlaget for at videregive oplysningen om tilskadekomnes diagnose bør præciseres.

Det foreslås på denne baggrund, at det af arbejdsskadesikringsloven udtrykkeligt kommer til at fremgå, at Arbejdsskadestyrelsen videregiver oplysninger om tilskadekomnes diagnose til arbejdsgiveren, når der træffes afgørelse om anerkendelsesspørgsmålet. Diagnosen vil blive videregivet til arbejdsgiveren, når det er nødvendigt for, at arbejdsgiveren kan vurdere, om Arbejdsskadestyrelsens afgørelse skal indbringes for Ankestyrelsen. Dette vil være tilfældet i langt de fleste arbejdsskadesager.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Videregivelse af oplysningen om tilskadekomnes diagnose til arbejdsgiveren vil være omfattet af reglerne i persondataloven om videregivelse af følsomme oplysninger.

...

Det er Beskæftigelsesministeriets opfattelse, at videregivelsen af oplysningen om tilskadekomnes diagnose er i overensstemmelse med disse bestemmelser. Formålet med videregivelsen er at give arbejdsgiveren det fornødne grundlag for at vurdere, hvorvidt en afgørelse skal indbringes for Ankestyrelsen. Der videregives kun oplysning om den diagnose, der er en følge af den skadelige påvirkning på virksomheden. Der videregives således ikke oplysninger om tilskadekomnes helbredsmæssige forhold i øvrigt eller oplysninger om ikke-arbejdsrelaterede forhold.

2.9.3. Forslaget

Forslaget indebærer, at Arbejdsskadestyrelsens hidtidige praksis kodificeres. Det betyder, at arbejdsgiveren fortsat vil få oplysninger om tilskadekomnes diagnose i det brev, der sendes til arbejdsgiveren ved Arbejdsskadestyrelsens afgørelse om anerkendelsesspørgsmålet.”

I forbindelse med behandlingen af det nævnte lovforslag nr. L 88 af 10. december 2008 har beskæftigelsesministeren – ved besvarelse af spørgsmål 5 og 6 af 12. februar 2009 – anført, at indførelsen af bestemmelsen i § 44, stk. 6, ikke medførte, at arbejdsgiveren fik ret til oplysninger om skadelidte (arbejdstageren) i videre omfang, end hvad der allerede var gældende ret. Af besvarelsen af spørgsmål 5 fremgår i øvrigt bl.a. følgende:

”I forbindelse med Arbejdsskadestyrelsens anerkendelse af en arbejdsskade, får arbejdsgiveren oplysning om diagnosen for den anerkendte lidelse eller ulykkesfølge, og dermed om følgerne af de skadelige påvirkninger på arbejdspladsen. Det forudsættes, at arbejdsgiveren kender alle væsentlige arbejdsmiljøforhold på virksomheden. Dermed er arbejdsgiveren rustet til at udnytte den ankeret, som han har ifølge loven.”

Beskæftigelsesministeren oplyste endvidere, at lovforslaget ikke var i strid med lov om helbredsoplysninger (lov om brug af helbredsoplysninger mv. på arbejdsmarkedet).

2.2. Partsstatus

I medfør af arbejdsskadesikringslovens § 44, stk. 1, nr. 4, er arbejdsgiveren tillagt en lovbestemt klageadgang i forhold til afgørelser om anerkendelse af arbejdsskader. Der er tale om en klageadgang, der ikke ville følge af de almindelige forvaltningsretlige regler.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det er den almindelige opfattelse, at en person anses for part i en sag, når personen har en væsentlig, individuel og retlig interesse i sagen. Det er videre den almindelige opfattelse, at den, der har påklaget en afgørelse, har en væsentlig, individuel og retlig interesse i klagesagen og dermed er part i selve klagesagen. Det gælder, selvom klageren ikke har været part i førsteinstanssagen, og retten til at klage følger af en særlig lovbestemmelse.

Jeg henviser i den forbindelse til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), s. 126 f., samt forslag til forvaltningsloven, jf. L 4 af 2. oktober 1985, Folketingstidende 1985/86, specielle bemærkninger til § 9.

Om man er part, er afgørende for, hvilke rettigheder man har i forbindelse med en myndigheds behandling af en afgørelsessag. Hvis man er part, har man de rettigheder, der følger af forvaltningsloven (senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014), herunder bl.a. krav på partshøring, begrundelse og aktindsigt.

Det kan i den forbindelse fremhæves, at retten til aktindsigt efter forvaltningsloven omfatter alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag (med de undtagelser, der følger af lovens §§ 12-15b). Hvis man ikke har partstatus, vil man kun have ret til aktindsigt efter offentlighedsloven (i dag lov nr. 606 af 12. juni 2013). Adgangen til aktindsigt efter denne lov er generelt mere begrænset end efter forvaltningsloven.

2.3. Behandlingen af arbejdsskadesager – kompetence

Behandlingen af arbejdsskadesager – herunder spørgsmålet om anerkendelse – behandles (medmindre andet er fastsat) i 1. instans af Arbejdsskadestyrelsen, jf. § 40, stk. 1, i arbejdsskadesikringsloven. Arbejdsskadestyrelsen er en styrelse under Beskæftigelsesministeriet, der også er ressortministerium for arbejdsskadesikringslovgivningen.

Arbejdsskadestyrelsens afgørelser efter arbejdsskadesikringsloven kan påklages til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen er et uafhængigt nævn, der i sin virksomhed er uafhængig af instruktioner om den enkelte sags behandling og afgørelse, og Ankestyrelsens afgørelser kan ikke indbringes for en anden administrativ myndighed.

Dette følger både af § 68 i retssikkerhedsloven (senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 1019 af 23. september 2014 om retssikkerhed og administration på det sociale område) og § 30 i Ankestyrelsens forretningsorden (bekendtgørelse nr. 721 af 19. juni 2013).

§§ 68 og 70 samt kapitel 9 i retssikkerhedsloven finder også anvendelse ved Ankestyrelsens behandling af arbejdsskadesager, jf. § 44, stk. 4, i arbejdsskadesikringsloven.

3. Arbejdsgivers status og rettigheder under Ankestyrelsens behandling af klagesagen

3.1. Myndighedernes retsopfattelse

Ankestyrelsen har i udtalelser til mig af 30. januar 2014 og 26. januar 2015 anført, at det er Ankestyrelsens opfattelse, at en arbejdsgiver bliver part under Ankestyrelsens behandling af anerkendelsessagen, hvis arbejdsgiveren udnytter sin lovbestemte klageadgang, jf. arbejdsskadesikringslovens § 44, stk. 1, nr. 4. Herved opnår arbejdsgiveren partsstatus i klagesagen om anerkendelsesspørgsmålet og dermed også rettigheder i henhold til forvaltningsloven, herunder ret til aktindsigt i anerkendelsessagen.

Ankestyrelsen har videre anført, at retstilstanden må anses for uklar og ikke med tilstrækkelig sikkerhed kan udledes af reglerne i arbejdsskadesikringsloven og forarbejderne hertil. Ankestyrelsen har derfor tilrettelagt sin praksis i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler om en klagers interesse i klagesagen. Ankestyrelsen anerkender, at den fulgte praksis kan medføre, at arbejdsgiveren får oplysninger om en medarbejder, herunder om medarbejderens helbredsmæssige forhold, som arbejdsgiveren ikke kendte i forvejen.

Ankestyrelsen har i øvrigt anført, jf. særligt udtalelsen af 30. januar 2014, at en selvforsikret arbejdsgiver (stat, regioner og kommuner) har samme status og rettigheder som et forsikringsselskab, der har partsstatus under både Arbejdsskadestyrelsens og Ankestyrelsens behandling af arbejdsskadesagen. Tilsvarende er det Ankestyrelsens praksis, at også en uforsikret arbejdsgiver har samme status og rettigheder som et forsikringsselskab, jf. principafgørelse U-31-01.

Dette indebærer, at såvel en selvforsikret som en uforsikret arbejdsgiver har partsstatus – og rettigheder i overensstemmelse hermed – under såvel Arbejdsskadestyrelsens som Ankestyrelsens behandling, ligesom arbejdsgiveren har til ret til at klage både over afgørelser om anerkendelse og afgørelser om udmåling af godtgørelse og erstatning.

Hvad angår den situation, at en afgørelse om anerkendelse påklages af en anden klageberettiget, har Ankestyrelsen anlagt den praksis, at arbejdsgiveren får en "partslignende" status, der indtræder, hvis Ankestyrelsen påtænker at ændre en afgørelse om afslag på anerkendelse til en afgørelse om anerkendelse af arbejdsskaden. Ankestyrelsen vil i disse tilfælde oplyse arbejdsgiveren om sagen og sende vedkommende de oplysninger om arbejdsforholdene, som Ankestyrelsen vil lægge vægt på i relation til anerkendelsesspørgsmålet.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsskadestyrelsen har i udtalelser af henholdsvis 1. december og 7. november 2014 anført, at det er disse myndigheds opfattelse, at en arbejdsgiver ikke – ved at udnytte sin lovbestemte klageadgang – opnår partsstatus under Ankestyrelsens behandling af anerkendelsessagen. Arbejdsgiveren opnår dermed heller ikke rettigheder i henhold til forvaltningsloven, herunder ret til aktindsigt i henhold til loven.

Ministeriet og Arbejdsskadestyrelsen har henvist til, at Folketinget – i forbindelse med ændring af reglerne om bl.a. arbejdsgiverens klageadgang – har taget stilling til, *hvilke* oplysninger Arbejdsskadestyrelsen skal sende til arbejdsgiveren i forbindelse med styrelsens afgørelse om anerkendelse, *hvilke* afgørelser arbejdsgiveren har ret til at klage over, og *hvilken* ret til aktindsigt arbejdsgiveren har, nemlig adgang til egenaces efter offentlighedsloven (dvs. oplysninger om virksomhedens forhold). Hvis det havde været lovgivningsmagtens hensigt at tillægge arbejdsgiveren (fulde) partsrettigheder ved udnyttelse af sin klageret, ville det efter myndighedernes opfattelse være fremgået af enten lovtækst eller forarbejderne til ændringerne af arbejdsskadesikringsloven.

3.2. Ombudsmandens retsopfattelse

Ankestyrelsen og Beskæftigelsesministeriet – herunder Arbejdsskadestyrelsen – har som anført forskellige opfattelser af, om den arbejdsgiver, der udnytter sin klageadgang efter arbejdsskadesikringslovens § 44, stk. 1, nr. 4, er part under Ankestyrelsens behandling af klagesagen om anerkendelses-spørgsmålet. Ankestyrelsen mener, at arbejdsgiveren er part, og dette er Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsskadestyrelsen uenige i.

Efter min gennemgang af retsgrundlaget i sagen er jeg enig med Ankestyrelsen i, at retsgrundlaget ikke klart viser, om en arbejdsgiver, der udnytter sin klageadgang efter § 44, stk. 1, nr. 4, bliver part i Ankestyrelsens sag.

Beskæftigelsesministeriet har til støtte for sin opfattelse henvist til, at der i lovgivningen er taget stilling til, hvilke oplysninger Arbejdsskadestyrelsen skal give arbejdsgiveren, når denne får meddelelse om afgørelsen om anerkendelse, jf. arbejdsskadesikringslovens § 44, stk. 6. Med denne bestemmelse er der gjort op med, hvilke oplysninger arbejdsgiveren må få under hele sagens behandling. Jeg forstår, at det er ministeriets opfattelse, at bestemmelsen mister sin betydning, hvis arbejdsgiveren – ved at udnytte sin lovbestemte klageadgang – bliver part og dermed får adgang til flere oplysninger om skadelidte (arbejdstageren).

Ankestyrelsen har heroverfor henvist til, at arbejdsgiveren er tillagt en lovbestemt klageadgang i § 44, stk. 1, nr. 4. I forlængelse heraf har Ankestyrelsen anført, at der kan sættes spørgsmålstejn ved det "hensigtsmæssige og formålstjenlige i", at en arbejdsgiver er tillagt en klageadgang, hvis Ankestyrel-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

sen ikke under klagesagsbehandlingen kan give arbejdsgiveren indsigt i væsentlige oplysninger i sagen, herunder af helbredsmæssig karakter.

Det følger af den almindelige forvaltningsret, at den, der efter lovgivningen er tillagt en ret til at klage, som den pågældende ikke ville have efter forvaltningsrettens almindelige regler, anses for part i sagen i klageinstansen. Jeg henviser i den forbindelse til det, der er anført i pkt. 2.2 ovenfor.

Dette er naturligvis ikke til hinder for, at der i arbejdsskadesikringsloven gennemføres en anden regulering af arbejdsgiverens status og rettigheder under klagesagsbehandlingen, end hvad der følger af den almindelige forvaltningsret. Hvis den almindelige forvaltningsret skal anses for fraveget, må det imidlertid efter min opfattelse som udgangspunkt klart fremgå af retsgrundlaget.

Retsgrundlaget må som nævnt ovenfor anses for uklart, og det er derfor min opfattelse, at jeg ikke kan kritisere, at Ankestyrelsen har tilrettelagt sin praksis i overensstemmelse med den almindelige forvaltningsret, således at en arbejdsgiver, der udnytter sin lovbestemte klageadgang efter § 44, stk. 1, nr. 4, i arbejdsskadesikringsloven, anses for part under Ankestyrelsens behandling af klagesagen om anerkendelsesspørgsmålet.

Jeg skal i den forbindelse bemærke, at bestemmelsen i § 44, stk. 6, efter sin ordlyd regulerer arbejdsgiverens ret til oplysninger på et tidspunkt, hvor arbejdsgiveren ikke har udnyttet sin klageadgang. Baggrunden for bestemmelsen er, at arbejdsgiveren skal kunne vurdere, om en afgørelse om anerkendelse af en arbejdsskade skal indbringes for Ankestyrelsen, og arbejdsgiveren vil i den forbindelse have behov for at få oplysninger om skadelidtes diagnose som følge af den anerkendte arbejdsskade.

Bestemmelsen har således et andet sigte end at regulere arbejdsgiverens rettigheder under en eventuel klagesag, og jeg mener derfor ikke, at den er til hinder for, at den arbejdsgiver, som udnytter sin klageadgang, får partsstatus under Ankestyrelsens behandling af klagesagen.

Jeg skal for god ordens skyld bemærke, at jeg går ud fra, at Ankestyrelsen i sin sagsbehandling foretager en klar opdeling af arbejdsskadesagen, da arbejdsgiverens partsstatus og deraf følgende rettigheder under alle omstændigheder kun vedrører anerkendelsessagen.

Jeg går også ud fra, at Ankestyrelsen i forbindelse med behandlingen af eventuelle begæringer om aktindsigt er opmærksom på, om der er oplysninger, der efter forvaltningsloven skal undtages fra partsaktindsigt. Hvis der er begrænsninger i adgangen til partsaktindsigt, kan dette endvidere have refleksvirkning for spørgsmålet om partshøring efter forvaltningslovens § 19 og for begrundelsespligten efter lovens § 24.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Tilsvarende vil der kun kunne meddeles meroffentlighed, i det omfang det ikke strider mod anden lovgivning, herunder reglerne om tavshedspligt og regler i persondataloven. Jeg henviser til § 10 i forvaltningsloven.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

Den 26. november 2013 bad jeg Ankestyrelsen om en udtalelse i anledning af en klage over, at Ankestyrelsen havde meddelt aktindsigt i en arbejdsskadesag til skadelidtes arbejdsgiver, der havde påklaget en afgørelse om anerkendelse af arbejdsskaden til Ankestyrelsen.

I den konkrete sag havde Ankestyrelsen – over for skadelidtes partsrepræsentant – oplyst, at det var Ankestyrelsens opfattelse, at en arbejdsgiver indtrådte som part i arbejdsskadesagen (anerkendelsessagen), når arbejdsgiveren udnyttede sin ret til at klage over en afgørelse om anerkendelse af arbejdsskaden eller afvisning heraf. Herved fik arbejdsgiveren som udgangspunkt samme rettigheder efter forvaltningsloven som andre parter i sagen, herunder ret til aktindsigt i overensstemmelse med forvaltningslovens regler.

I den konkrete sag anerkendte Ankestyrelsen, at der var meddelt arbejdsgiveren aktindsigt i oplysninger, som var uvedkommende i forhold til spørgsmålet om anerkendelse af arbejdsskaden. Det skyldtes, at der – ved en ekspeditionsfejl – ikke var blevet foretaget en konkret vurdering af, om der var oplysninger i sagen, som skulle undtages fra aktindsigt til arbejdsgiveren. Dette beklagede Ankestyrelsen over for skadelidte.

I min anmodning om udtalelse anførte jeg – efter en gennemgang af reglerne i arbejdsskadesikringslovens § 44, stk. 1, nr. 4, om arbejdsgiverens klageret, og § 44, stk. 6, om retten til at få oplyst skadelidtes diagnose, herunder forarbejderne til disse regler – bl.a. følgende:

”På baggrund af ovenstående citater fra Ankestyrelsens breve til fagforbund A og fra 'Nyt fra Ankestyrelsen', nr. 3, april 2013, forstår jeg umiddelbart, at det er Ankestyrelsens opfattelse, at en arbejdsgiver bliver part i sagens behandling hos Ankestyrelsen, hvis arbejdsgiveren udnytter sin lovbestemte klageret i medfør af arbejdsskadesikringslovens § 44, stk. 1, nr. 4. Jeg forstår videre, at det er Ankestyrelsens opfattelse, at en arbejdsgiver – ved at udnytte sin klageret og dermed opnåelse af partsstatus – opnår (fulde) partsrettigheder efter forvaltningsloven, herunder ret til aktindsigt i overensstemmelse med forvaltningslovens regler. Endelig forstår jeg, at det er Ankestyrelsens opfattelse, at ovenstående kun gælder, hvis det er arbejdsgiveren selv, der har påklaget anerkendelsesafgørelsen til Ankestyrelsen.

Som nævnt ovenfor skal jeg anmode Ankestyrelsen om en udtalelse til vedlagte klage af 14. juni 2013 fra A. Under henvisning til klagen med bilag samt det ovenfor anførte skal jeg bede Ankestyrelsen om at komme ind på følgende spørgsmål:

BILAG – SAGSFREMSTILLING

- 1) Er det korrekt forstået, at det er Ankestyrelsens opfattelse, at en arbejdsgiver bliver part i en anerkendelsessag, hvis arbejdsgiveren udnytter sin ret til at klage til Ankestyrelsen i medfør af arbejdsskadesikringslovens § 44, stk. 1, nr. 4, og er det i bekræftende fald Ankestyrelsens opfattelse, at arbejdsgiveren herved får partsstatus og partsrettigheder i henhold til forvaltningsloven, herunder ret til aktindsigt i hele anerkendelsessagen?
- 2) Såfremt det er Ankestyrelsens opfattelse, at en arbejdsgiver – ved at udnytte sin klageret – får partsstatus i anerkendelsessagen, hvilken betydning har det så, efter Ankestyrelsens opfattelse, at der i lovgivningen er fastsat særlige regler om, hvilke oplysninger der må udleveres til arbejdsgiveren under Arbejdsskadestyrelsens behandling af sagen og i forbindelse med Arbejdsskadestyrelsens meddelelse af styrelsens anerkendelsesafgørelse?
- 3) Såfremt det er Ankestyrelsens opfattelse, at en arbejdsgiver – ved at udnytte sin klageret – får partsstatus i anerkendelsessagen, hvilken betydning har det så, efter Ankestyrelsens opfattelse, om der er tale om en forsikringspligtig arbejdsgiver eller ej? Er det Ankestyrelsens opfattelse, at såvel en forsikringspligtig som en ikke-forsikringspligtig arbejdsgiver får partsstatus og partsrettigheder i henhold til forvaltningsloven, herunder ret til aktindsigt i hele anerkendelsessagen, hvis arbejdsgiveren udnytter sin klageret efter § 44, stk. 1, nr. 4?
- 4) Såfremt det er Ankestyrelsens opfattelse, at en arbejdsgiver – ved at udnytte sin klageret – får partsstatus i anerkendelsessagen, hvad er så baggrunden for, at det umiddelbart fremstår som værende Ankestyrelsens opfattelse, at en arbejdsgiver kun får partsstatus og partsrettigheder, hvis arbejdsgiveren udnytter sin klageret, men ikke hvis sagen påklages af den skadelidte arbejdstager eller andre klageberettede?
- 5) Såfremt det er Ankestyrelsens opfattelse, at en arbejdsgiver – ved at udnytte sin klageret – får partsstatus i anerkendelsessagen, hvorledes foretager Ankestyrelsen så en opdeling af arbejdsskadesagen og oplysningerne heri under hensyntagen til, at arbejdsgiverens partsstatus og partsrettigheder under alle omstændigheder kun omfatter selve anerkendelsesspørgsmålet?"

Ankestyrelsen har i en udtalelse af 30. januar 2014 bl.a. svaret følgende i anledning af min høring og de deri stillede spørgsmål:

"Det er vores opfattelse, at lovgivningen og forarbejderne, herunder de formuleringer som A's advokat har henvist til i sin klage til ombudsman-

den, har haft fokus på Arbejdsskadestyrelsens sagsbehandling og ikke på hvilken prøvelse, som Ankestyrelsen forventes at foretage under en klagesagsbehandling. Fokus er desuden på spørgsmålet om aktindsigt, uden at der er taget stilling til de øvrige forvaltningsretlige regler, som er knyttet til partsstatus, såsom begrundelser, partshøring m.v.

...

Det bemærkes, at der undervejs er sket ændringer i arbejdsskadelovgivningen, hvorefter Arbejdsskadestyrelsen som udgangspunkt træffer afgørelser om anerkendelse af arbejdsskaden og om erstatning/godtgørelse i en samlet afgørelse. Sagsbehandlingen i Arbejdsskadestyrelsen er tilrettelagt således, at det ikke præcist fremgår, hvilke faktiske oplysninger som indgår i anerkendelsesspørgsmålet og hvilke der indgår i spørgsmålet om erstatning/godtgørelse. Dette betyder, at sagerne i Ankestyrelsen bliver yderligere ressourcekrævende. (...)

Ombudsmanden har stillet følgende 5 spørgsmål, som vi hermed besvarer:

1. Er det korrekt forstået, at det er Ankestyrelsens opfattelse, at en arbejdsgiver bliver part i en anerkendelsessag, hvis arbejdsgiveren udnytter sin ret til at klage til Ankestyrelsen i medfør af arbejdsskadesikringslovens § 44, stk. 1, nr. 4, og er det i bekræftende fald Ankestyrelsens opfattelse, at arbejdsgiveren herved får partsstatus og partsrettigheder i henhold til forvaltningsloven, herunder ret til aktindsigt i hele anerkendelsessagen?

Det er korrekt forstået (...)

2. Såfremt det er Ankestyrelsens opfattelse, at en arbejdsgiver – ved at udnytte sin klageret – får partstatus i anerkendelsessagen, hvilken betydning har det så, efter Ankestyrelsens opfattelse, at der i lovgivningen er fastsat særlige regler om, hvilke oplysninger der må udleveres til arbejdsgiveren under Arbejdsskadestyrelsens meddelelse af styrelsens anerkendelsesafgørelse?

I den nugældende lov er der i § 44, stk. 6, en særlig hjemmel for Arbejdsskadestyrelsen til at oplyse om diagnose. Bestemmelsen indebærer efter Ankestyrelsens opfattelse ikke en tilstrækkelig afklaring i relation til arbejdsgivers partstatus under en klagesag.

...

3. Såfremt det er Ankestyrelsens opfattelse, at en arbejdsgiver – ved at udnytte sin klageret – får partstatus i anerkendelsessagen, hvilken betydning har det så, efter Ankestyrelsens opfattelse, om der er tale om en forsikringspligtig arbejdsgiver eller ej? Er det Ankestyrelsens opfattelse, at såvel en forsikringspligtig som en ikke-forsikringspligtig arbejdsgiver får partsstatus og partsrettigheder i henhold til forvaltningsloven, herunder ret til aktindsigt i hele anerkendelsessagen, hvis arbejdsgiveren udnytter sin klageret efter § 44, stk. 1, nr. 4?

Efter Ankestyrelsens praksis, jf. bl.a. principafgørelse U-31-01, har en uforsikret arbejdsgiver de samme partsrettigheder som et forsikringselskab. Det indebærer, at den uforsikrede – udover at kunne klage over anerkendelsen af en arbejdsskade – også kan klage over den del af afgørelsen, som vedrører erstatning. En uforsikret arbejdsgivers partsrettigheder indtræder ifølge lovgrundlaget allerede under sagens behandling i Arbejdsskadestyrelsen.

Under Ankestyrelsens behandling af en arbejdsgivers klage over en afgørelse om anerkendelse, vil arbejdsgiverens rettigheder være de samme uafhængigt af, om arbejdsgiveren er forsikret eller uforsikret.

4. Såfremt det er Ankestyrelsens opfattelse, at en arbejdsgiver – ved at udnytte sin klageret – får partstatus i anerkendelsessagen, hvad er så baggrunden for, at det umiddelbart fremstår som værende Ankestyrelsens opfattelse, at en arbejdsgiver kun får partstatus og partsrettigheder, hvis arbejdsgiveren udnytter sin klageret, men ikke hvis sagen påklages af den skadelidte arbejdstager eller andre klageberettigede?

Denne problemstilling gav anledning til drøftelser mellem Folketingets Ombudsmand og Ankestyrelsen i forbindelse med indførelsen af klageadgangen. Som resultat af disse drøftelser anlagde Ankestyrelsen den praksis, at en arbejdsgiver – i det tilfælde, hvor arbejdsgiver ikke har udnyttet sin klageret – alligevel kan få en 'partslignende' status i Ankestyrelsen.

Denne partslignende status indtræder i praksis, hvis Ankestyrelsen overvejer at ændre Arbejdsskadestyrelsens afgørelse om afslag på anerkendelse til en afgørelse om anerkendelse af arbejdsskaden. I disse tilfælde oplyser vi arbejdsgiveren om sagen og oplyser, at vi overvejer at ændre afgørelsen. Vi sender samtidig de oplysninger vedrørende arbejdsforholdene, som vi vil lægge vægt på. Arbejdsgiver får mulighed for at komme med bemærkninger til disse. Om fornødent stiller vi supplerende spørgsmål til arbejdsgiveren.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

5. Såfremt det er Ankestyrelsens opfattelse, at en arbejdsgiver – ved at udnytte sin klageret – får partstatus i anerkendelsessagen, hvorledes foretager Ankestyrelsen så en opdeling af arbejdsskadesagen og oplysningerne heri under hensynstagen til, at arbejdsgiverens partstatus og partsrettigheder under alle omstændigheder kun omfatter selve anerkendelsessagen?

Som det fremgår oven for under besvarelsen af spørgsmål 1-4, er denne opdeling vanskelig og forbundet med en række overvejelser, der har til formål at iagttage de hensyn, som lovgrundlaget synes at ville varetage.”

Den 30. april 2014 sendte jeg en kopi af Ankestyrelsens udtalelse til Beskæftigelsesministeriet og bad om ministeriets bemærkninger til den generelle retsopfattelse om arbejdsgiverens partsstatus og partsrettigheder, som Ankestyrelsen gav udtryk for i udtalelsen af 30. januar 2014.

Beskæftigelsesministeriet har den 1. december 2014 sendt mig en udtalelse af 7. november 2014 fra Arbejdsskadestyrelsen, som Beskæftigelsesministeriet har indhentet i anledning af min anmodning. I det ministeriet i øvrigt henviser til Arbejdsskadestyrelsens udtalelse, udtalte ministeriet bl.a. følgende:

”Reglerne om (forsikrede) arbejdsgiveres klageadgang og rettigheder i den forbindelse er ændret flere gange, jf. også den gennemgang af lovændringer, der fremgår af Ombudsmandens høringsbrev til Ankestyrelsen af 26. november 2013.

Der er i forbindelse med lovændringerne taget stilling til, hvilke oplysninger Arbejdsskadestyrelsen skal sende til en arbejdsgiver, når en skade anerkendes, hvilke dele af afgørelsen fra Arbejdsskadestyrelsen, arbejdsgiveren kan klage over, og hvilken ret til aktindsigt, arbejdsgiver har, nemlig adgang til egen acces efter offentlighedsloven, dvs. oplysninger, der vedrører virksomhedens forhold.

Det er ministeriets opfattelse, at hvis det havde været lovgivers hensigt at tillægge arbejdsgiver fulde partsbeføjelser efter forvaltningsloven i forbindelse med udnyttelse af klageadgangen, ville det være fremgået af lovtekst eller bemærkninger i forbindelse med lovændringerne.

Ministeriet er således enig med Arbejdsskadestyrelsen i, at arbejdsgiver ikke efter loven har partstatus efter forvaltningsloven i klagesager, og at de oplysninger, arbejdsgiver har ret til at få, er diagnosen og oplysninger om virksomhedens forhold, herunder arbejdsmiljøet på virksomheden.

Ministeriet er også enig med Arbejdsskadestyrelsen i, at der ikke er noget til hinder for at give meroffentlighed, medmindre det vil være i strid

med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger, jf. offentlighedslovens § 14. Det må bero på en konkret vurdering i den enkelte sag, i hvilket omfang der kan gives meroffentlighed.

Afslutningsvis bemærkes, at det er forsikringselskab henholdsvis Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomsforsikring, der har den direkte økonomiske interesse i sagen, og som derfor er part i en klagesag med fulde partsbeføjelser, med adgang til at klage over alle elementer i afgørelsen, og med adgang til de oplysninger, som parter har ret til efter forvaltningsloven, [og som] derigennem har mulighed for at varetage arbejdsgiveres interesser.”

Af den vedlagte udtalelse fra Arbejdsskadestyrelsen af 7. november 2014 fremgik bl.a. følgende:

”2. Arbejdsgiverens status i Arbejdsskadestyrelsen og i Ankestyrelsen

...

Ankestyrelsen

Ankestyrelsen vurderer, at arbejdsgiveren bliver part i sagens behandling i Ankestyrelsen, når arbejdsgiveren udnytter sin klageret.

Denne partsstatus følger ikke af arbejdsskadesikringsloven, men er begrundet i almindelige forvaltningsretlige principper, hvorefter en klager, der har en væsentlig, individuel og retlig interesse i sagen, anses som part i klagesagen, uanset pågældende ikke har været part i sagen i underinstansen.

Den partsstatus er ligeledes ikke i overensstemmelse med lovgrundlaget, herunder forarbejderne til arbejdsskadesikringsloven.

3. Hvilke oplysninger må arbejdsgiveren modtage under sagens behandling i henholdsvis Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen

Der er på den ene side tale om hensynet til, at tilskadekomne kan give Arbejdsskadestyrelsen (og Ankestyrelsen) de nødvendige fortrolige oplysninger om blandt andet helbredsmæssige forhold i forbindelse med behandlingen af sagerne.

Hvis tilskadekomne har kendskab til, at fortrolige helbredsmæssige oplysninger ukritisk bliver sendt til arbejdsgiveren, kan det ikke udelukkes, at tilskadekomne vil være tilbageholdende med at meddele alle nødvendige oplysninger til Arbejdsskadestyrelsen. Herved kan der opstå risiko

for at sagerne ikke belyses tilstrækkeligt til at der kan træffes den korrekte afgørelse.

Tilskadekomne skal med andre ord kunne stole på, at de fortrolige oplysninger, der gives i forbindelse med behandlingen af arbejdsskadesagen, behandles fortroligt.

På den anden side er der et hensyn til, at arbejdsgiverne får en realistisk mulighed for at udnytte den klageadgang, som de er tillagt ved arbejdsskadesikringsloven.

Arbejdsgiverne skal med andre ord have tilstrækkelige oplysninger til, at de kan vurdere, hvorvidt en konkret afgørelse skal indbringes for Ankestyrelsen.

Af § 55 i lov nr. 390 af 20. maj 1992 fremgik: *'Arbejdsgiverens aktindsigt er begrænset til oplysninger, der alene vedrører virksomhedens forhold.'*

Denne bestemmelse blev ophævet ved lov 278 af 13. maj 1998 med bemærkning om, at bestemmelsen svarede til reglerne i offentlighedsloven om 'egen access.'

4. Arbejdsskadestyrelsen har følgende betragtninger til brug for Beskæftigelsesministeriets svar til Folketingets Ombudsmand

Folketinget har således taget stilling til spørgsmålet om arbejdsgiverens ret til aktindsigt. Folketingets holdning er, at arbejdsgiverens ret til aktindsigt svarer til reglerne om 'egen access' i offentlighedsloven.

Det betyder, at arbejdsgiveren kan få oplysninger om virksomheden og arbejdsmiljøet på denne. Hertil kommer, at arbejdsgiveren efter reglerne om meroffentlighed kan få flere oplysninger. Reglerne om meroffentlighed begrænses af reglerne om videregivelse af fortrolige oplysninger og reglerne i straffeloven.

Folketinget har således taget stilling til, at arbejdsgiverne ikke er berettigede til at modtage aktindsigt efter reglerne i forvaltningsloven om aktindsigt for parterne, der i princippet har adgang til alle oplysninger.

Ved lov nr. 186 af 18. marts 2009 blev det fastsat, at Arbejdsskadestyrelsen i forbindelse med afgørelsen af anerkendelsesspørgsmålet i konkrete arbejdsskadesager skulle videregive tilskadekomnes diagnose til arbejdsgiveren.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Som anført anser Ankestyrelsen arbejdsgiveren som part i arbejdsskadesagens behandling i Ankestyrelsen, når arbejdsgiveren udnytter sin adgang til at klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelser.

Dette indebærer efter Ankestyrelsens opfattelse, at arbejdsgiveren som udgangspunkt har ret til fuld aktindsigt.

Efter Arbejdsskadestyrelsens opfattelse begrænses den fulde ret til aktindsigt imidlertid af reglen i forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, om hensynet til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”

Ved brev af 19. december 2014 sendte jeg Beskæftigelsesministeriets og Arbejdsskadestyrelsens udtalelser til Ankestyrelsen og anmodede om Ankestyrelsens bemærkninger. I det Ankestyrelsen i øvrigt fastholdt sine bemærkninger i udtalelsen af 30. januar 2014, udtalte styrelsen den 26. januar 2015 supplerende bl.a. følgende:

”Vi er fortsat af den opfattelse at retstilstanden er uklar. Vi har derfor fundet, at det har været nødvendigt at foretage en udfyldende fortolkning af arbejdsskadesikringsloven og vi har fastlagt vores praksis med udgangspunkt i de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og har taget udgangspunkt i arbejdsgivers ret til at klage. (...)

Vi er opmærksomme på, at vores praksis kan medføre, at en arbejdsgiver kan få kendskab til oplysninger om en medarbejders eller tidligere medarbejders helbredsforhold, som arbejdsgiveren ikke kendte i forvejen.

Hvis man, som antaget af Beskæftigelsesministeriet, ikke kan give arbejdsgiver indsigt i væsentlige oplysninger i sagen, herunder helbreds-mæssige oplysninger, kan der sættes spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige og formålstjenlige i, at arbejdsgiver i det hele taget er tillagt en ret til at klage.

Beskæftigelsesministeriet anfører, at arbejdsgivers forsikringsselskab henholdsvis Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomsforsikring, er part i sagen med fulde partsbeføjelser. Hertil bemærkes, at forsikringsselskaberne ikke optræder som repræsentanter for arbejdsgivernes interesser. Endvidere bemærkes, at både selvforsikrede og uforsikrede arbejdsgivere under alle omstændigheder har de fulde partsrettigheder i kraft af deres rolle som 'forsikringsselskab'.”