



2013-7

Vejledning om mulighederne for genoptagelse efter såvel lovbestemte som ulovbestemte regler

Ombudsmanden rejste af egen drift en sag om arbejdsskademyndighedernes vejledning om mulighederne for genoptagelse af arbejdsskadesager. Baggrunden var, at ombudsmanden – i forbindelse med behandlingen af en konkret sag – var blevet opmærksom på, at arbejdsskademyndighedernes vejledning ikke var retvisende.

10. april 2013

Forvaltningsret

115.1 - 13.3 - 26.1

Ombudsmanden mente, at vejledning om mulighederne for genoptagelse – ligesom vejledning om eventuelle klagemuligheder – har til formål at sikre, at en borger får den information, som er nødvendig for, at han eller hun kan varetage sine interesser. Det er derfor vigtigt, at arbejdsskademyndighedernes vejledning om mulighederne for genoptagelse er både korrekt og relevant i forhold til den enkelte sag.

Efter ombudsmandens opfattelse burde en korrekt og relevant vejledning om mulighederne for genoptagelse indeholde såvel vejledning om eventuelle lovbestemte regler om genoptagelse som vejledning om de almindelige ulovbestemte regler om genoptagelse. Endvidere skal en korrekt og relevant vejledning tilpasses den enkelte sag. Efter ombudsmandens opfattelse var det således ikke korrekt eller relevant i den konkrete sag at vejlede om muligheden for genoptagelse af afviste arbejdsskadesager, når der var tale om en anerkendt arbejdsskade.

Det forhold, at Arbejdsskadestyrelsens vejledninger fandtes i et elektronisk konceptsystem, der gjorde det vanskeligt og bekosteligt at tilpasse vejledningsteksterne til den enkelte sag, kunne efter ombudsmandens opfattelse ikke føre til et andet resultat, da anvendelsen af standardtekster forudsætter, at myndigheden vurderer, om indholdet af standardteksten er retvisende i det enkelte tilfælde.

Ombudsmanden gjorde Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen bekendt med sin opfattelse og gik ud fra, at der fremadrettet ville blive givet en korrekt og relevant vejledning om mulighederne for genoptagelse.

(Sag nr. 12/00619)

I sin afsluttende redegørelse skrev ombudsmanden følgende:

”Den 11. januar 2012 bad Folketingets Ombudsmand Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen om at besvare en række spørgsmål i relation til myndighedernes vejledning om mulighederne for genoptagelse af arbejdsskadesager.

Baggrunden for ombudsmandens henvendelse til Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen var, at Arbejdsskadestyrelsen i tre afgørelser vedrørende en anerkendt arbejdsskade sket den 9. marts 2009 gav følgende vejledning vedrørende mulighederne for genoptagelse:

’Spørgsmålet om afvisning af arbejdsskader kan genoptages indtil 5 år efter den første afgørelsesdato. Der er ikke mulighed for at se bort fra denne frist. (Lov om Arbejdsskadesikring § 41)

Spørgsmål om dækning af udgifter, varigt mén og tab af erhvervsevne kan genoptages indtil 5 år fra vi første gang traf afgørelse herom.

Når ganske særlige omstændigheder taler for det, kan der ses bort fra denne 5-års frist. (Lov om arbejdsskadesikring § 42, stk. 1).

Du kan læse mere om reglerne for genoptagelse i den vedlagte folder.’

Arbejdsskadestyrelsens afgørelser vedrørte som nævnt en anerkendt arbejdsskade sket den 9. marts 2009.

Regler om genoptagelse findes i §§ 41-43 i arbejdsskadesikringsloven (jf. dengang lovbekendtgørelse nr. 154 af 7. marts 2006, jf. nu lovbekendtgørelse nr. 278 af 14. marts 2013).

Ved brev af 11. januar 2012 bad ombudsmanden Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen om at udtale sig om følgende forhold:

- baggrunden for, at der i Arbejdsskadestyrelsens afgørelser af 9. juli 2010, af 13. september 2010 og af 12. april 2011 var vejledt om muligheden for genoptagelse i henhold til arbejdsskadesikringslovens § 41 (stk. 1) – og ikke blot i henhold til reglen i lovens § 42 (stk. 1) – når skaden den 9. marts 2009 var anerkendt som en arbejdsskade
- baggrunden for, at Arbejdsskadestyrelsen i de tre afgørelser – i relation til bestemmelsen i arbejdsskadesikringslovens § 41 (stk. 1) – vejledte om muligheden for genoptagelse i overensstemmelse med det indhold, som bestemmelsen fik ved lov nr. 186 af 18. marts 2009

- om det var Arbejdsskadestyrelsens opfattelse, at den anerkendte arbejdsskade sket den 9. marts 2009 også var omfattet af de ulovbestemte regler om genoptagelse, og i bekræftende fald om Arbejdsskadestyrelsen havde givet vejledning om muligheden for genoptagelse efter disse regler
- hvorledes Arbejdsskadestyrelsen generelt sikrede, at der i hver enkelt sag gives den korrekte vejledning om genoptagelse efter såvel de lovbestemte som ulovbestemte regler.

Vejledning om genoptagelse efter arbejdsskadesikringsloven

Relevant og korrekt vejledning

I Arbejdsskadestyrelsens vejledning om genoptagelse (citeret ovenfor side 1) er der vejledt om muligheden for genoptagelse efter såvel § 41 (stk. 1) som § 42 (stk. 1) i arbejdsskadesikringsloven, selvom skaden i den konkrete sag var anerkendt som en arbejdsskade ved Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 9. juli 2010.

I udtalelse af 9. februar 2012 har Arbejdsskadestyrelsen bl.a. anført følgende:

'Vejledningen er indsat i Arbejdsskadestyrelsens elektroniske konceptsystem og er fælles for alle typer afgørelser. Arbejdsskadestyrelsen vejleder således i alle afgørelser om muligheden for genoptagelse efter både § 41 og § 42.

Grunden til dette er, at det vil være meget bekosteligt i det nuværende sagsbehandlingssystem at differentiere vejledningsteksterne ud på enkelte sagstyper. I det kommende sagsbehandlingssystem ProAsk vil vejledningerne i afgørelserne være specifikke for afgørelsestypen. Det forventes, at ProAsk kan tages i brug i arbejdsskadesagerne omkring juni måned 2012.'

Ankestyrelsen har i udtalelse af 9. maj 2012 anført, at det ikke er relevant eller korrekt at vejlede om muligheden for genoptagelse efter arbejdsskadesikringslovens § 41 (stk. 1), når en arbejdsskade er anerkendt.

Vejledning om mulighederne for genoptagelse har – ligesom vejledning om eventuelle klagemuligheder – til formål at sikre, at en borger (part) får den information, som er nødvendig for, at vedkommende kan varetage sine interesser. En forudsætning herfor er, at myndighedernes vejledning om bl.a. mulighederne for genoptagelse er dels korrekt og dels relevant i forhold til den konkrete sag.

Jeg er enig i den opfattelse, som Ankestyrelsen har givet udtryk for i udtalelse af 9. maj 2012, og hvorefter det ikke er relevant at vejlede om muligheden for genoptagelse efter arbejdsskadesikringslovens § 41 (stk. 1) i tilfælde, hvor en

skade er anerkendt som en arbejdsskade. Jeg mener ikke, at det kan føre til en ændret vurdering heraf, at Arbejdsskadestyrelsens vejledninger er indsat i et elektronisk konceptsystem, der er fælles for alle afgørelsestyper, og som gør det vanskeligt, herunder bekosteligt, at differentiere vejledningsteksterne. Anvendelse af standardtekster må således forudsætte, at myndighederne i hvert enkelt tilfælde tager stilling til, om indholdet af standardteksten også er retvisende i forhold til den konkrete sag.

Jeg skal i den forbindelse også bemærke, at en differentiering af vejledningstekster/standardtekster grundlæggende er nødvendig for at sikre, at der gives en korrekt vejledning. Uanset om der i et konkret tilfælde skal vejledes om muligheden for genoptagelse efter arbejdsskadesikringslovens § 41 eller § 42 – eller om muligheden for genoptagelse efter de almindelige, ulovbestemte forvaltningsretlige regler om genoptagelse – er det et krav, at der gives en korrekt vejledning i overensstemmelse med det lovgrundlag, som er gældende for behandlingen af den konkrete sag.

Jeg har noteret mig, at Arbejdsskadestyrelsen i udtalelse af 9. februar 2012 har oplyst, at Arbejdsskadestyrelsens nye sagsbehandlingssystem (ProAsk) – der efter det oplyste skulle være taget i brug – vil give mulighed for, at der gives en relevant og korrekt vejledning om genoptagelse i hver enkelt sag.

Særligt om genoptagelse efter arbejdsskadesikringslovens § 41, stk. 1
Bestemmelsen i § 41, stk. 1 – der vedrører genoptagelse af afviste skader – havde forud for lov nr. 186 af 18. marts 2009 følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 154 af 7. marts 2006 om arbejdsskadesikring:

'§ 41. Efter anmodning fra tilskadekomne eller de efterladte eller på Arbejdsskadestyrelsens foranledning kan afgørelser efter § 39 om, at en skade ikke er omfattet af loven, genoptages inden for en frist af 5 år fra afgørelsen.'

Ved § 1, nr. 11, i lov nr. 186 af 18. marts 2009 fik bestemmelsen i § 41, stk. 1, følgende ordlyd:

'§ 41. Efter anmodning fra tilskadekomne eller de efterladte eller på Arbejdsskadestyrelsens foranledning kan enhver afgørelse om, at en skade ikke er omfattet af loven, genoptages inden for en frist på 5 år fra afgørelsen. Dette gælder tillige for sager, som er afvist på grund af for sen anmeldelse.'

Ombudsmanden har tidligere udtalt, at 5-årsfristen i arbejdsskadesikringslovens § 41, stk. 1 (tidligere § 24, stk. 1) – forud for lov nr. 186 af 18. marts 2009 – ikke fandt anvendelse i tilfælde, hvor en arbejdsskade var afvist af rent formelle grunde, herunder fordi skaden var anmeldt for sent. I disse tilfælde måtte spørgsmålet om genoptagelse vurderes efter de almindelige, ulovbe-

stemte forvaltningsretlige regler om genoptagelse. Jeg henviser til udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, side 91 ff.*.

Lov nr. 186 af 18. marts 2009 trådte – ifølge lovens § 3, stk. 1 – i kraft dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende. Loven blev offentliggjort den 19. marts 2009 og trådte dermed i kraft den 20. marts 2009. Ifølge lovens § 3, stk. 2, nr. 1, finder loven anvendelse på arbejdsulykker, der indtræder på ikrafttrædelsesdagen eller senere. I lovens § 3, stk. 7, er det fastsat, at lovens § 1, nr. 11 (der ændrede § 41, stk. 1), har virkning for alle afgørelser om genoptagelse, som træffes på ikrafttrædelsesdagen eller senere.

Arbejdsskadestyrelsen har i udtalelse af 9. februar 2012 anført, at § 41 (stk. 1) i arbejdsskadesikringsloven, som affattet ved lov nr. 186 af 18. marts 2009, trådte i kraft og havde virkning for skader, der indtrådte den 20. marts 2009 og derefter. Arbejdsskadestyrelsen har derfor ændret sin vejledning om genoptagelse i tilfælde, hvor skaden ikke er anerkendt som en arbejdsskade. Den nye vejledning – der kun anvendes i sager med skadesdato den 20. marts 2009 eller senere – har følgende ordlyd:

'Spørgsmålet om afvisning af arbejdsskader kan genoptages indtil 5 år efter den første afgørelses dato. Det gælder tillige for sager, som er afvist på grund af for sen anmeldelse. Der er ikke mulighed for at se bort fra denne frist (Lov om arbejdsskadesikring § 41).'

Af Ankestyrelsens udtalelse af 9. maj 2012 fremgår blandt andet følgende:

'Ankestyrelsen har i principafgørelse U-7-07 beskrevet praksis.

Af resuméet i sagen fremgår bl.a.:

Efter en lovændring per 20. marts 2009 kan sager, der er afvist som for sent anmeldt, genoptages.

Reglen finder anvendelse på alle afgørelser om genoptagelse, som træffes efter den 20. marts 2009.

Sager, der er afvist som for sent anmeldt efter en tidligere lov, kan kun genoptages på ulovbestemt grundlag.'

Hvad angår Ankestyrelsens principafgørelse nr. U-7-07 skal jeg bemærke, at det af principafgørelse nr. 110-10 fremgår, at principafgørelse nr. U-7-07 ophæves. Principafgørelse nr. 110-10 indeholder dog en tilsvarende beskrivelse af praksis som ovenfor citeret fra Ankestyrelsens udtalelse af 9. maj 2012 og som i principafgørelse nr. U-7-07.

Som nævnt ovenfor skal der – ud over en relevant vejledning – også gives en korrekt vejledning i overensstemmelse med det lovgrundlag, som er gældende for behandlingen af den enkelte sag.

Hvilket lovgrundlag der er gældende for behandlingen af en arbejdsskadesag, vil som udgangspunkt afhænge af, hvornår arbejdsskaden er sket.

Jeg kan konstatere, at Ankestyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen tilsyneladende har forskellige opfattelser af, fra hvilket tidspunkt § 41, stk. 1, som affattet ved lov nr. 186 af 18. marts 2009, finder anvendelse.

Jeg forstår således, at det er Arbejdsskadestyrelsens opfattelse, at lov nr. 186 af 18. marts 2009 trådte i kraft og havde virkning for skader, der indtrådte den 20. marts 2009 og derefter. Dette følger som udgangspunkt også af lovens § 3, stk. 1, og stk. 2, nr. 1.

Modsat – forstår jeg – er det Ankestyrelsens opfattelse, at § 41, stk. 1, som affattet ved lov nr. 186 af 18. marts 2009, finder anvendelse på alle afgørelser om genoptagelse, som i medfør af lov om arbejdsskadesikring (lov nr. 422 af 10. juni 2003 med senere ændringer) træffes efter den 20. marts 2009. Dette følger af lovens § 3, stk. 7, der dog angiver, at § 1, nr. 11 (som ændrede § 41, stk. 1), finder anvendelse på alle afgørelser om genoptagelse, som træffes på ikrafttrædelsesdagen (dvs. den 20. marts 2009) eller senere.

Samlet er det min opfattelse, at ikrafttrædelsesbestemmelserne i § 3 i lov nr. 186 af 18. marts 2009 må forstås således, at den ved loven ændrede § 41, stk. 1 (jf. ændringslovens § 1, nr. 11), finder anvendelse på alle afgørelser om genoptagelse, som i medfør af lov om arbejdsskadesikring (jf. lov nr. 422 af 10. juni 2003 med senere ændringer) træffes den 20. marts 2009 eller senere.

Jeg skal i den forbindelse bemærke, at ændringen af § 41, stk. 1, ikke kun finder anvendelse på afgørelser, som træffes efter den 20. marts 2009, men også på afgørelser, som er truffet den 20. marts 2009. Jeg skal endvidere bemærke, at lovændringen for så vidt ikke medførte, at sager, der var afvist som for sent anmeldt efter arbejdsskadesikringsloven (jf. lov nr. 422 af 10. juni 2003 med senere ændringer), efter lovændringen kunne genoptages. Således kunne disse sager også genoptages forud for lovændringen, blot kun efter de almindelige, ulovbestemte forvaltningsretlige regler om genoptagelse.

Hvis der derimod er tale om afgørelser om genoptagelse, der træffes efter tidligere love – f.eks. lov nr. 79 af 8. marts 1978 om arbejdsskadesikring med senere ændringer eller lov nr. 390 af 20. maj 1992 om følger af arbejdsskade med senere ændringer – er det min opfattelse, at § 41, stk. 1, som ændret ved lov nr. 186 af 18. marts 2009, der er en ændring af lov nr. 422 af 10. juni 2003 om arbejdsskadesikring, ikke finder anvendelse. I disse tilfælde kan genopta-

gelse efter min opfattelse ske efter de almindelige, ulovbestemte forvaltningsretlige regler om genoptagelse.

Som nævnt ovenfor er det som udgangspunkt arbejdsskadedatoen, der er afgørende for, efter hvilket lovgrundlag en arbejdsskade skal behandles. Således fremgår det også af § 85, stk. 1 og 3, i lov nr. 422 af 10. juni 2003 (jf. i dag lovbekendtgørelse nr. 278 af 14. marts 2013), at loven træder i kraft den 1. januar 2004 og finder anvendelse på arbejdsulykker, der indtræder den 1. januar 2004 eller senere, og erhvervssygdomme, der anmeldes 1. januar 2004 eller senere.

Arbejdsulykker, der er indtrådt før den 1. januar 2004, vil fortsat skulle behandles efter det lovgrundlag, der var gældende forud for lov nr. 422 af 10. januar 2003, dvs. lov nr. 390 af 20. maj 1992, jf. lovbekendtgørelse nr. 943 af 16. oktober 2000. Dette følger også af § 85 a, stk. 2, i lov nr. 422 af 10. januar 2003 (jf. i dag lovbekendtgørelse nr. 278 af 14. marts 2013).

Lov nr. 186 af 18. marts 2009 er med andre ord en ændringslov til lov nr. 422 af 10. januar 2003 med senere ændringer, der trådte i kraft den 1. januar 2004, og finder således anvendelse på arbejdsulykker, der indtræder den 1. januar 2004 eller senere, og erhvervssygdomme, der anmeldes 1. januar 2004 eller senere.

Vejledning om genoptagelse efter de ulovbestemte regler

Ved siden af lovbestemte regler om genoptagelse må det antages, at der gælder en ulovbestemt pligt for myndigheder til at genoptage behandlingen af en sag, hvis der i forbindelse med en genoptagelsesanmodning fremkommer 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 stillingstagen til sagen. Pligten til at genoptage en sag på ulovbestemt grundlag kan endvidere komme på tale, hvis der fremkommer nye retlige forhold, dvs. en væsentlig ændring af retsgrundlaget med tilbagevirkende kraft, eller hvis der foreligger ikke uvæsentlige sagsbehandlingsfejl i forhold til myndighedens oprindelige afgørelse.

Arbejdsskadestyrelsen har i udtalelse af 9. februar 2012 oplyst, at Arbejdsskadestyrelsen ikke giver en specifik vejledning i styrelsens afgørelser om muligheden for genoptagelse efter de ulovbestemte regler. Arbejdsskadestyrelsen har videre oplyst, at styrelsen har en meget lempelig praksis i forhold til spørgsmålet om genoptagelse, herunder genoptagelse på ulovbestemt grundlag. Det er således Arbejdsskadestyrelsens praksis, at enhver henvendelse om fejl eller mangler i forhold til styrelsens afgørelser vurderes og behandles

som en anmodning om genoptagelse efter de ulovbestemte regler. Endvidere genoptager Arbejdsskadestyrelsen – af egen drift – sager, hvis styrelsen får kendskab til fejl eller mangler ved afgørelsesgrundlaget.

Ankestyrelsen har i udtalelse af 9. maj 2012 anført, at hvis 'spørgsmålet om anerkendelse ikke kan genoptages efter loven, skal Arbejdsskadestyrelsen beskrive betingelserne for genoptagelse på ulovbestemt grundlag'. Når arbejdsskademyndighederne vejleder om muligheden for genoptagelse, i forbindelse med at der træffes afgørelser i arbejdsskadesagen, vil myndighederne være bekendt med, efter hvilket lovgrundlag den enkelte arbejdsskadesag er behandlet, samt hvilke regler om genoptagelse dette lovgrundlag indeholder. Arbejdsskademyndighederne kan derimod ikke vide, om – og i bekræftende fald hvornår – og på hvilket grundlag den enkelte sag anmodes om at blive genoptaget.

Som nævnt ovenfor har vejledning om mulighederne for genoptagelse til formål at sikre, at en borger (part) får den information, som er nødvendig for, at borgeren kan varetage sine interesser. Som også nævnt består adgangen til at genoptage en sag på ulovbestemt grundlag ved siden af eventuelle lovbestemmelser om genoptagelse.

Det er som følge heraf min opfattelse, at en vejledning om mulighederne for genoptagelse også bør indeholde oplysninger om muligheden for genoptagelse efter de almindelige, ulovbestemte forvaltningsretlige regler. Som nævnt kan arbejdsskademyndighederne ikke vide, hvornår og på hvilket grundlag en arbejdsskadesag eventuelt bliver anmodet om at blive genoptaget. Det kan f.eks. være efter udløbet af en lovbestemt frist for genoptagelse, hvorefter der alene vil være mulighed for genoptagelse efter de almindelige, ulovbestemte forvaltningsretlige regler.

Jeg mener ikke, at det kan føre til en anden vurdering, at Arbejdsskadestyrelsen i udtalelse af 9. februar 2012 oplyser, at styrelsen har en meget lempelig praksis for genoptagelse, ligesom Arbejdsskadestyrelsen også af egen drift genoptager sager, hvis styrelsen får kendskab til fejl eller mangler ved afgørelsesgrundlaget.

En manglende vejledning om muligheden for genoptagelse efter de almindelige, ulovbestemte forvaltningsretlige regler kan således medføre, at en borger berøves en retsstilling, som vedkommende har krav på. Som eksempel kan tænkes, at en borger ikke anmoder Arbejdsskadestyrelsen om genoptagelse, fordi det er mere end 5 år siden, at Arbejdsskadestyrelsen traf afgørelse om, at borgerens arbejdsskade ikke kunne anerkendes, og fordi borgeren – via Arbejdsskadestyrelsens vejledning – har fået oplyst, at det ikke er muligt at se bort fra 5-årsfristen.

Hvorledes sikres det, at der gives en relevant og korrekt vejledning?

Arbejdsskadestyrelsen har i udtalelse af 9. februar 2012 oplyst, at Arbejdsskadestyrelsens nye sagsbehandlingssystem (ProAsk) – der efter det oplyste skulle være taget i brug – vil give mulighed for, at der gives en relevant og korrekt vejledning om genoptagelse i hver enkelt sag, da vejledningsteksterne i det nye system vil være specifikke for den enkelte afgørelsestype.

Vedrørende begrebet 'afgørelsestype' antager jeg, at Arbejdsskadestyrelsen henviser til, om der er tale om en afgørelse om anerkendelse, afslag på anerkendelse, tilkendelse af erstatning, afslag på tilkendelse af erstatning eller afslag på genoptagelse etc.

Selvom jeg altså forstår, at Arbejdsskadestyrelsens nye sagsbehandlingssystem giver (bedre) mulighed for, at der gives en relevant og korrekt vejledning, skal jeg alligevel bemærke, at en vejledning om genoptagelse eventuelt også skal tilpasses, selvom der er tale om en bestemt afgørelsestype, herunder f.eks. fordi en bestemt afgørelsestype skal træffes efter forskellige lovgrundlag.

På baggrund af Arbejdsskadestyrelsens oplysninger om styrelsens nye sagsbehandlingssystem går jeg ud fra, at der fremadrettet vil blive givet en relevant og korrekt vejledning om mulighederne for genoptagelse i overensstemmelse med mine bemærkninger ovenfor.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

NOTE: (*) FOB 2007, s. 91.