



## Hjemvisningspraksis i arbejdsskadesager

---

*Den Sociale Ankestyrelse havde oplyst, at det er den overvejende hovedregel i sager om anerkendelse af en arbejdsskade at hjemvise spørgsmålet om ménfastsættelse til Sikringsstyrelsen i de tilfælde, hvor ankestyrelsen i modsætning til Sikringsstyrelsen anerkender en lidelse som en arbejdsskade.*

*Kun undtagelsesvis - når det lægelige grundlag er klart - træffer ankestyrelsen selv afgørelse. Udtalt, at ankestyrelsen i disse sager bør gøre den skadelidte bekendt med, at der vil blive truffet en afgørelse også om ménfastsættelsen, og give skadelidte lejlighed til at udtale sig om lidelsens aktuelle omfang.*

*Kritiseret ankestyrelsens behandling af en sådan konkret sag.*

*(J. nr. 1987-217-031).*

En fagforening klagede for A over,

a) at Den Sociale Ankestyrelse havde truffet afgørelse om, at A's lungelidelse ikke kunne begrunde en forhøjelse af den méngrad, som Sikringsstyrelsen tidligere havde fastsat, og

b) at ankestyrelsen undlod at hjemvise spørgsmålet om fastsættelse af méngraden til Sikringsstyrelsen og selv traf afgørelse om dette spørgsmål.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at Sikringsstyrelsen i skrivelse af 15. januar og 4. februar 1986 tog stilling til en del af A's arbejdsskadesag. Sikringsstyrelsen fandt, at den organiske hjerneskade, som A havde pådraget sig, berettigede til erstatning efter arbejdsskadeforsikringslovens regler for varigt mén på grundlag af en méngrad på 25 pct. (styrelsen oplyste, at sagen kunne genoptages inden for 5 år, hvis omstændighederne ændrede sig væsentligt, jf. arbejdsskadeforsikringslovens § 29). Sikringsstyrelsen fandt, at A's lungelidelse ikke skyldtes de forhold, hvorunder han

FOB nr. 87.166

havde arbejdet, og at lungelidelsen derfor ikke berettigede til ydelser efter arbejdsskadeforsikringsloven.

Til grund for Sikringsstyrelsens afgørelse forelå bl.a. oplysninger om en lungefunktionsundersøgelse, som A havde været til på Rigshospitalet, medicinsk afdeling, den 2. maj 1985.

(Sikringsstyrelsen tilkendte senere A erhvervsevnetabserstatning, først på grundlag af 25 pct.s nedsættelse af erhvervsevnen, senere - i en skrivelse af 16. marts 1987 - på grundlag af en nedsættelse af erhvervsevnen på 60 pct.). I skrivelse af 29. december 1986 tilkendte Revaliderings- og Pensionsnævnet for Roskilde Amt A den mellemste førtidspension.

I skrivelse af 25. februar 1986 klagede foreningen for A til Den Sociale Ankestyrelse over, at Sikringsstyrelsen havde afvist at anerkende A's lungelidelse som arbejdsbetinget. I skrivelsen redegjorde foreningen for de forhold, hvorunder A havde arbejdet, og henviste til den førømtalte lungefunktionsundersøgelse.

I skrivelse af 1. september 1986 traf Den Sociale Ankestyrelse afgørelse om, at lungelidelsen var omfattet af arbejdsskadeforsikringsloven. Ankestyrelsen traf samtidig følgende afgørelse:

»...

Ankestyrelsen finder ikke, at lungelidelsen kan begrunde en forhøjelse af den af Sikringsstyrelsen fastsatte méngrad, og ankestyrelsen tiltræder således Sikringsstyrelsens afgørelse om ménfastsættelsen til 25%.

...«

I skrivelse af 30. oktober 1986 til Den Sociale Ankestyrelse anførte foreningen, at foreningens klage i skrivelsen af 25. februar 1986 alene vedrørte Sikringsstyrelsens afvisning af at anerkende lungelidelsen som arbejdsskade. Fagforeningen fandt, at ankestyrelsen burde have hjemvist spørgsmålet om fastsættelse af méngrad til Sikringsstyrelsen.

I skrivelse af 1. december 1986 til foreningen anførte ankestyrelsen, »at ankestyrelsen har været opmærksom på, at fagforeningens anke alene drejede sig om anerkendelsesspørgsmålet, men at man på grundlag af det i sagen oplyste har fundet fornødent grundlag for ved sagens møde-

behandling tillige at træffe afgørelse vedrørende ménspørgsmål«. Ankestyrelsen henviste til § 9 i ankestyrelsesloven.

Til støtte for klagen til mig henviste foreningen til, at A ved ankestyrelsens fremgangsmåde var gået glip af dels en ankemulighed, dels af muligheden for at gøre sig bekendt med de foreliggende oplysninger samt til at udtale sig, forinden der blev truffet en afgørelse, jf. herved § 53, stk. 2, i arbejdsskadeforsikringsloven.

I anledning af foreningens klage for A til mig over ankestyrelsens afgørelse anmodede jeg ankestyrelsen om en udtalelse.

Jeg anførte bl.a. følgende i min skrivelse til ankestyrelsen:

»...

Jeg er opmærksom på, at bestemmelsen i ankestyrelseslovens § 9 ikke er til hinder for, at Den Sociale Ankestyrelse selv traf afgørelse vedrørende méngraden, således som ankestyrelsen også selv har henvist til i en skrivelse af 1. december 1986 til fagforeningen. Bestemmelsen giver imidlertid også ankestyrelsen mulighed for at hjemvise en sag til fornyet behandling, og jeg går ud fra, at anvendelsen af denne fremgangsmåde navnlig er nærliggende, når ankesagens genstand er spørgsmålet om, hvorvidt den grundlæggende betingelse, at der foreligger en arbejdsskade, er opfyldt, og hvor Sikringsstyrelsen ikke selv har fastsat ydelser efter loven.

Jeg beder Den Sociale Ankestyrelse redegøre nærmere for hjemvisningspraksis i disse sager, og jeg beder ankestyrelsen redegøre nærmere for, hvorledes den foreliggende afgørelse placerer sig inden for denne praksis.

...«

I sin udtalelse oplyste Den Sociale Ankestyrelse, at sagen på ny havde været forelagt for ankestyrelsens lægekonsulent. Ankestyrelsen anførte endvidere følgende:

»...

For så vidt angår punkt b) kan det oplyses, at ankestyrelsen som overvejende hovedregel i sager om anerkendelse vil hjemvise spørgsmålet om ménfastsættelsen til Sikringsstyrelsen.

Som også anført i ombudsmandens brev, er der ikke nogen lovmæssig hindring for, at ankestyrelsen i forbindelse med anerkendelsessagen selv træffer afgørelse om méngraden, hvilket bl.a. kan være tilfældet, såfremt det lægelige grundlag er klart, hvilket ankestyrelsen har fundet var tilfældet i den påklagede sag.

Idet sagens akter vedlægges tillige med Sikringsstyrelsens udtalelse af 24. marts 1987, skal ankestyrelsen således henholde sig til det ovenfor anførte og endvidere henvide til den i ankestyrelsens brev den 1. december 1986 til (fagforeningen) givne begrundelse.«

Jeg fandt det nødvendigt at anmode Den Sociale Ankestyrelse om en supplerende udtalelse. I min skrivelse til Den Sociale Ankestyrelse anførte jeg bl.a. følgende:

»...

1. Det centrale spørgsmål i sagen er, om ankestyrelsen under hensyn til, at anken alene drejede sig om et anerkendelsesspørgsmål, burde have hjemvist spørgsmålet om fastsættelse af méngraden til Sikringsstyrelsen. For at hjemvise i sådanne sager taler naturligvis, at skadelidte eller dennes repræsentant i anken typisk vil fremføre forhold, der taler for, at den opståede skade er arbejdsbetinget, medens der ikke uden videre er anledning til at komme ind på, hvilken méngrad der bør fastsættes. Lovens ordning med mulighed for prøvelse af sagen i to instanser taler også for at hjemvise.

Det er under alle omstændigheder efter min opfattelse af væsentlig betydning, at der ikke i forhold til klageren træffes en afgørelse (her af Den Sociale Ankestyrelse som den øverste administrative myndighed på området), der indeholder en afgørende beslutning, som går ud over, hvad klageren med rette har været forberedt på.

Jeg har da også forstået, at ankestyrelsen som overvejende hovedregel i sager om anerkendelse vil hjemvise spørgsmålet om ménfastsættelsen til Sikringsstyrelsen. Efter min mening er dette som nævnt en velbegrundet praksis, der i øvrigt må ses i sammenhæng med bestemmelsen i § 29, stk. 1, i arbejdsskadeforsikringsloven, hvorefter en sag kan genoptages inden for en frist af 5 år fra erstatningens første fastsættelse, når Sikringsstyrelsen skønner, at de omstændigheder, der har været bestemmende for fastsættelsen af erstatning, har forandret sig væsentligt.

Navnlig i de tilfælde, hvor de lægelige oplysninger på tidspunktet for ankestyrelsens afgørelse af anerkendelsesspørgsmålet er af ældre dato, knytter der sig betænkeligheder til, at ankestyrelsen selv træffer afgørelse og så med hensyn til fastsættelsen af méngrad; jeg sigter herved til, at forholdene kan have ændret sig således, at Sikringsstyrelsen kunne have genoptaget behandlingen af sagen, såfremt anerkendelsesspørgsmålet havde været afklaret.

I det foreliggende tilfælde er forholdet det, at foreningen i klageskrivelsen til ankestyrelsen navnlig havde redegjort for de forhold, hvorunder (A) havde arbejdet, medens der ikke er anført væsentligt nye aktuelle oplysninger om, hvilke ulemper lungelidelsen gav (A) i hans personlige livsførelse.

Da ankestyrelsen traf afgørelse i sagen lå de lægelige oplysninger om lungelidelsen ca. 1 år og 4 måneder tilbage i tiden.

Jeg har forstået, at årsagen til, at ankestyrelsen undtagelsesvis selv fastsatte en méngrad, var, at ankestyrelsen fandt, at det lægelige grundlag var tilstrækkeligt klart.

Forinden jeg tager endelig stilling til klagen fra (fagforeningen), beder jeg ankestyrelsen udtale sig om, hvorvidt styrelsen - da det blev aktuelt at undlade at hjemvise sagen til Sikringsstyrelsen - ikke burde have givet skadelidte (og hans repræsentant) lejlighed til at udtale sig om omfanget af lungelidelsen. Jeg henviser også til, at ankestyrelsen var opmærksom på, at fagforeningens klage *alene* angik anerkendelsesspørgsmålet, jf. styrelsens skrivelse af 1. december 1986 til fagforeningen.

...«

I sin supplerende udtalelse til mig anførte Den Sociale Ankestyrelse bl.a. følgende:

» ...

Ad 1: Det vil være normalt, at skadelidte eller dennes repræsentant fremfører forhold, der taler for, at den opståede skade er arbejdsbetinget, men det vil også være normalt, at der samtidig fremføres forhold, som danner grundlaget (eller en del heraf) for fastsættelsen af méngrad og erhversevnetab.

Ankestyrelsen er enig med ombudsmanden i, at lovens ordning med mulighed for prøvelse af sagen i to instanser også taler for at hjemvise. Efter ankestyrelsens opfattelse gælder dette som en hovedregel, i forhold til hvilken der gælder undtagelser. Ankestyrelsen kan herved henvise til ankestyrelseslovens § 9 - som ombudsmanden også var inde på i skrivelsen af 24. februar 1987.

Ved en ændring af Sikringsstyrelsens afvisning af en skade vil en afgørelse fra ankestyrelsen med anerkendelse af skaden kun tillige kunne indeholde udmålingen, hvis der er tilstrækkelige oplysninger herom. Ankestyrelsen finder, at der i denne sag var tilstrækkelige oplysninger. Det er endvidere meget væsentligt, at den anerkendte lidelse ikke var af et sådant omfang, at den måtte medføre en forhøjelse af den méngrad, Sikringsstyrelsen i øvrigt havde fastsat. (Det var naturligvis tillige væsentligt, at den anerkendte lidelse heller ikke medførte erstatning for erhvervsevnetab). Når sagen - som tidligere anført - var tilstrækkeligt oplyst, og når den anerkendte lidelse dog ikke kunne medføre en forhøjelse af erstatningen, finder ankestyrelsen, at skadelidte var bedst stillet ved på samme tid at få oplysningerne om, at lidelsen blev anerkendt, men dog ikke berettigede til (forhøjelse af) erstatningen. Ankestyrelsen finder, at skadelidte ellers, mens sagen derefter blev behandlet i Sikringsstyrelsen, ville kunne have en forventning om (forhøjelse af) erstatningen i anledning af anerkendelse af lidelsen.

En skadelidt kan naturligvis også, efter ankestyrelsens afgørelse, vende tilbage til sagen over for ankestyrelsen, herunder med eventuelle nye oplysninger, og ankestyrelsen vil da tage stilling til, om styrelsen på dette grundlag vil videresende oplysningerne til Sikringsstyrelsen, med henblik på afgørelse af erstatningsspørgsmålet for den anerkendte lidelse.

I skrivelse af 30. oktober 1986 fra (fagforeningen) til ankestyrelsen - med klagen over, at ankestyrelsens afgørelse ikke indebar en forhøjelse af méngraden, fastsat af Sikringsstyrelsen - anførte (fagforeningen) imidlertid ikke nye oplysninger om (A's) lidelser.

Der var således ikke grundlag, hverken for at ankestyrelsen selv ændrede sit skøn over omfanget af lidelsen, eller for at sende skrivelsen til Sikringsstyrelsen med henblik på stillingtagen hertil.

Om ankestyrelsen selv burde have givet skadelidte (og hans repræsentant) lejlighed til at udtale sig om omfanget af lungelidelsen, skal styrelsen oplyse, at i hvert fald udskrivningskort af 14. januar 1985 og fremefter fulg-

te med (fagforeningens) skrivelse af 25. februar 1986 til ankestyrelsen. Der var derfor ikke anledning til at give skadelidte (og hans repræsentant) lejlighed til at udtale sig herom.

...«

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til foreningen:

»Erstatning for varigt mén som følge af en arbejdsskade fastsættes på grundlag af bestemmelserne i arbejdsskadeforsikringslovens § 28, stk. 1 og 2, der har følgende indhold:

»Har en arbejdsskade påført skadelidte varig og ikke ubetydelig skade af medicinsk art, tilkommer der ham erstatning for varigt mén. Erstatning ydes dog ikke, såfremt méngraden fastsættes til mindre end 5 pct.

*Stk. 2.* Sikringsstyrelsen fastsætter méngraden på grundlag af skadens medicinske art og omfang og under hensyn til de af arbejdsskaden forvoldte ulemper i skadelidtes personlige livsførelse.«

Afgørelsen af, om der tilkommer skadelidte en erstatning for varigt mén, beror på en skønsmæssigt præget vurdering af lægelig karakter. Efter de regler og den praksis, der gælder for min virksomhed, kan jeg kun kritisere sådanne afgørelser, såfremt der foreligger særlige omstændigheder. Jeg bemærker herved, at jeg savner forudsætninger for at foretage en efterprøvelse af det lægelige skøn.

Ankestyrelseslovens § 9 har følgende indhold:

»Ankestyrelsens afgørelser kan gå ud på afvisning, stadfæstelse, ophævelse eller ændring af den påklagede afgørelse. Ankestyrelsen kan endvidere hjemvise sagen til fornyet behandling eller henvise den til behandling hos en myndighed, der ikke tidligere har truffet afgørelse i sagen.

*Stk. 2.* Ankestyrelsen er ikke bundet af parternes påstande.«

I bemærkningerne til forslaget til loven om Den Sociale Ankestyrelse er det anført, at bestemmelsen »tilsigter at give Den Sociale Ankestyrelse mulighed for at træffe en hvilken som helst afgørelse, der inden for lovgivningens rammer må betragtes som den rigtige i den konkrete situation uden hensyn til, om klageren selv måtte ønske en anden afgørelse«.

Ankestyrelseslovens § 9 kan således ikke anses for at være til hinder for, at Den Sociale Ankestyrelse selv træffer afgørelse vedrørende méngraden, således som det skete i det foreliggende tilfælde.

Efter de oplysninger, jeg har modtaget fra ankestyrelsen, må jeg lægge til grund, at ankestyrelsen som overvejende hovedregel i anerkendelsessager hjemviser spørgsmålet om ménfastsættelsen til Sikringsstyrelsen og kun undtagelsesvis - når det lægelige grundlag er klart - selv træffer afgørelse også vedrørende ménfastsættelsen.

Som nævnt i min skrivelse af 3. november 1987 til Den Sociale Ankestyrelse er det efter min opfattelse af væsentlig betydning, at der ikke i forhold til klageren (skadelidte) træffes en afgørelse, der indeholder en afgørende beslutning, som går ud over, hvad klageren med rette har været forberedt på. I de tilfælde, hvor det undtagelsesvis kommer på tale at undlade at hjemvise en anerkendelsessag til Sikringsstyrelsen, bør ankestyrelsen således efter min opfattelse gøre den skadelidte bekendt med, at der vil blive truffet en afgørelse også om ménfastsættelsen og give skadelidte lejlighed til at udtale sig om lidelsens aktuelle omfang. Efter min mening kan det ikke være afgørende ved vurderingen af, om skadelidte bør have mulighed for at udtale sig i sådanne tilfælde, at skadelidte efter ankestyrelsens afgørelse kan vende tilbage til sagen over for ankestyrelsen eller eventuelt kan bede Sikringsstyrelsen om at genoptage behandlingen af sagen.

Jeg har gjort Den Sociale Ankestyrelse bekendt med min opfattelse.

I det foreliggende tilfælde er forholdet det, at oplysningerne om lungeundersøgelsen, da ankestyrelsen tog stilling til sagen, lå omkring 1 år og 4 måneder tilbage i tiden og at der ikke i øvrigt i forbindelse med ankestyrelsens behandling af sagen fremkom aktuelle oplysninger om (A's) lidelse.

Det følger af det, jeg har anført ovenfor, at det er min opfattelse, at ankestyrelsen burde have givet skadelidte (og hans repræsentant) meddelelse om, at ankestyrelsen agtede at træffe afgørelse også om ménfastsættelsen og givet ham lejlighed til at udtale sig om omfanget af lungelidelsen, inden ankestyrelsen tog endelig stilling til, om styrelsen selv skulle fastsætte graden af mén, eller om denne del af sagen burde hjemvises til behandling i Sikringsstyrelsen.

Jeg har gjort ankestyrelsen bekendt med min opfattelse, men finder ikke grundlag for herudover at foretage noget i sagen. Jeg henviser herved



*dels* til, at jeg som nævnt savner forudsætninger for at foretage en efterprøvelse af det lægelige skøn, der har været afgørende for mén-gradfastsættelsen, *dels* til muligheden for at anmode Sikringsstyrelsen om at genoptage behandlingen af denne del af sagen, jf. § 29, stk. 1, i arbejdsskadeforsikringsloven; en mulighed som også ankestyrelsen har peget på sidst i udtalelsen af 14. december 1987 til mig.

...«