

Ankestyrelsens principafgørelse 75-15 om sygedagpenge - Højesteretsdom - gyldig afgørelse - tilbagevirkende kraft - genoptagelse - forældelse - modregning

Resumé:

Ny praksis

Udbetalingen af sygedagpenge kan først standses efter sygedagpengelovens § 24, stk. 1, jf. § 27, stk. 1, når der er truffet en gyldig afgørelse.

Udbetalingen af sygedagpenge standses ikke automatisk på revurderingstidspunktet (tidligere varighedsbegrænsningens udløb) eller ved udløbet af en af forlængelsesmulighederne. Kommunen skal, forinden udbetalingen af sygedagpenge standses, have vurderet og besluttet, om der er grundlag for at forlænge sygedagpengeperioden eller for at iværksætte revalidering, ressourceforløb, visitere til fleksjob eller tilkende førtidspension.

Hvis en kommune ikke inden revurderingstidspunktet (tidligere varighedsbegrænsningens udløb) eller inden udløbet af en af forlængelsesmulighederne har truffet afgørelse om, at sygedagpengeudbetalingen skal ophøre, fortsætter udbetalingen af sygedagpenge, indtil kommunen har truffet en gyldig afgørelse om standsning af sygedagpenge.

Der er ikke hjemmel til at træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft efter sygedagpengelovens § 24, stk. 1, jf. § 27, stk. 1.

Udbetalingen af sygedagpenge kan dog standses med tilbagevirkende kraft, hvis borgeren f.eks. har raskmeldt sig, genoptaget sit arbejde, stillet sig til rådighed for A-kassen, eller er påbegyndt uddannelse. I disse situationer er betingelserne for at modtage sygedagpenge ikke længere til stede, borgeren vidste eller burde vide dette, og borgeren har derfor ikke haft en berettiget forventning om fortsat at modtage sygedagpenge. Tilsvarende gælder, hvis der foreligger omstændigheder, som kan medføre tilbagebetaling efter sygedagpengelovens § 71, det vil sige at borgeren uberettiget mod bedre vidende har modtaget sygedagpenge.

Højesterets dom

Højesteret har i dom af 10. september 2015 fastslået, at det ikke var muligt med tilbagevirkende kraft at træffe afgørelse om, at en kvinde ikke var berettiget til forlængelse af sygedagpengeperioden ud over tidsbegrænsningen i sygedagpengelovens § 24, stk. 1. Der var inden tidsbegrænsningen truffet afgørelse om ophør af udbetaling af sygedagpenge af anden aktør. Beskæftigelsesankenævnet havde ophævet anden aktørs afgørelse på grund af kompetencemangel og hjemvist sagen til kommunen.

Højesteret fastslog, at ordlyden af den dagældende bestemmelse i sygedagpengelovens § 24 sammenholdt med reglerne i lovens kapitel 9 om forlængelse af sygedagpengeperioden (§§ 27-29), samt ordlyd og forarbejder til sygedagpengelovens § 28 mest nærliggende må forstås således, at udbetaling af sygedagpenge ikke skal standses automatisk ved varighedsperiodens udløb, men at kommunen forinden skal have vurderet og besluttet, om der er grundlag for at forlænge dagpengeperioden eller for at iværksætte revalidering, visitere til fleksjob eller tilkende førtidspension.

Højesteret fandt, at der ikke efter sygedagpengeloven eller efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger var grundlag for at tillægge kommunens afgørelse virkning tilbage fra varighedsbegrænsningen (nu revurderingstidspunktet). Det forhold, at Beskæftigelsesankenævnet i forbindelse med hjemvisningen af sagen til kommunen anførte, at hjemvisningen ikke umiddelbart ville medføre udbetaling af sygedagpenge efter sygedagpengelovens § 27, kunne ikke i sig selv føre til et andet resultat.

Da den hjemviste afgørelse var uden retsvirkninger som følge af kompetencemangel, fandt Højesteret endvidere, at den opfattelse, som indholdet af afgørelsen kunne have bibragt pågældende om hendes retsstilling, var uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt myndighederne kunne beslutte, at udbetalingen af sygedagpenge kunne ophøre med virkning fra et tidspunkt forud for kommunens nye afgørelse. Der var således heller ikke som følge af en hensyntagen til pågældendes forventninger grundlag for at tillægge afgørelsen virkning tilbage fra varighedsbegrænsningen (nu revurderingstidspunktet).

Genoptagelse

Ankestyrelsens principafgørelser har som udgangspunkt virkning fra tidspunktet for offentliggørelsen. Undtagelse herfra er, hvis der tidligere har været tale om en forkert fortolkning af loven (en retsvildfarelse) eller ulovlig praksis.

På baggrund af Højesterets dom må den tidligere praksis anses for at være baseret på en retsvildfarelse.

Som konsekvens af dommen og praksisændringen skal kommunerne og Ankestyrelsen tage stilling til, om der er grundlag for at genoptage sager, hvor udbetalingen af sygedagpenge efter tidligere praksis er standset med tilbagevirkende kraft ved revurderingstidspunktet (tidligere varighedsbegrænsningens udløb) eller ved udløbet af en af forlængelsesmulighederne.

Afgørelse om genoptagelse skal træffes af den myndighed, der senest har realitetsbehandlet sagen. Afgørelser truffet af de tidligere beskæftigelsesankenævn skal behandles af Ankestyrelsen.

Genoptagelsen kan føre til, at afgørelsen ændres eller fastholdes eventuelt med en ændret begrundelse, hvis udbetalingen kunne ophøre med tilbagevirkende kraft.

Forældelse og modregning

Der skal ved behandlingen af en sag om genoptagelse tages stilling til, om der er indtrådt forældelse efter reglerne i lov om forældelse af fordringer. Den løbende udbetaling af sygedagpenge forældes efter tre år.

Ankestyrelsen har ikke med denne principafgørelse taget stilling til spørgsmålet om forældelse, da det ikke har været aktuelt i den konkrete sag. Eventuelle forældelsesspørgsmål må afgøres konkret.

Der skal desuden tages stilling til, om der er grundlag for modregning, hvis der har været udbetalt eventuelle andre ydelser i den periode, efterbetalingskravet vedrører.

Offentliggørelse

Genoptagelse af sager på baggrund af Højesterets dom skal ske på myndighedens eget initiativ, hvis det vurderes ikke at være en betydelig administrativ byrde at skulle identificere sagerne. Ellers skal myndigheden informere offentligt om muligheden for at søge om genoptagelse og vejlede om retningslinjerne herfor.

Ankestyrelsen vurderer, at det vil være en betydelig administrativ byrde for styrelsen at søge at identificere sagerne, og der vil ikke være sikkerhed for, at alle sager ville kunne identificeres. Ankestyrelsen vil derfor informere offentligt om muligheden for at søge om genoptagelse og vejlede om retningslinjerne herfor. Dette vil blandt andet ske på Ankestyrelsens hjemmeside.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering orienterer kommunerne. De enkelte kommuner skal vurdere, om de kan identificere sagerne, eller om de skal vejlede lokalt om muligheden for at søge om genoptagelse.

Lovgivning:

Dagældende lovgivning lov om sygedagpenge, jf. lovbekendtgørelse nr. 563 af 9. juni 2006 med senere ændringer - § 24, § 27 og § 28.

Lov om sygedagpenge - lovbekendtgørelse nr. 938 af 12. august 2015 - § 24, stk. 1, § 27, og § 71.

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område – lovbekendtgørelse nr. 1052 af 8. september 2015 - § 7a, stk. 1.

Afgørelse:

1. Baggrund for at behandle sagen principielt

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg har behandlet sagen principielt på baggrund af Højesterets dom af 10. september 2015.

2. Reglerne

Dagældende lov om sygedagpenge, § 24, stk. 1, fastslog, at udbetalingen af sygedagpenge ophører efter udløbet af en kalendermåned, når der er udbetalt sygedagpenge, herunder nedsatte sygedagpenge, eller løn under sygdom for mere end 52 uger i de 18 forudgående kalender måneder.

Det fremgik af § 28, at før udbetaling af sygedagpenge kan ophøre på grund af varighedsbegrænsningen, jf. §§ 24 og 27, skal kommunen foretage en individuel, konkret vurdering af, om den sygemeldte er berettiget til revalidering, ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension.

Nugældende lov om sygedagpenge § 24, stk. 1, fastslår, at udbetalingen af sygedagpenge ophører efter udløbet af en kalendermåned, når der er udbetalt sygedagpenge, herunder nedsatte sygedagpenge eller løn under sygdom, i mere end 22 uger i de 9 forudgående kalender måneder. Forinden skal kommunen have foretaget en revurdering af sygedagpengemodtagerens situation.

Efter § 27, stk. 1, træffer kommunen afgørelse om at forlænge sygedagpengeperioden for personer, der er omfattet af revurderingstidspunktet når en af forlængelsesmulighederne er opfyldt.

En person, herunder en juridisk person, der har tilsidesat sin oplysningspligt eller i øvrigt mod bedre vidende uberettiget har modtaget ydelser efter denne lov, skal efter § 71, stk. 2, tilbagebetale det beløb, der er modtaget med urette.

Det fremgår af § 7 a, stk. 1, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, at kommunen, senest to uger før en erhvervsrettet foranstaltning hører op, skal tage stilling til, om der er behov for yderligere foranstaltninger for at bringe borgeren tilbage til arbejdsmarkedet.

3. Andre principafgørelser

Gældende

Følgende principafgørelser er brugt ved afgørelsen og gælder stadig:

F-3-00: Hjemvisning indebærer efter almindelig forvaltningsret en annullation af den påklagede afgørelse, medmindre andet fastsættes i hjemvisningsafgørelsen. Annullation indebærer, at retsvirkningerne af den påklagede afgørelse ophæves. Som følge heraf måtte ydelsen genetableres, indtil der forelå en gyldig afgørelse om ophør.

En kommune havde truffet afgørelse om, at udbetaling af dagpenge til en kvinde skulle ophøre 4 dage senere. Nævnet konstaterede, at denne bestemmelse ikke kunne anvendes som hjemmel til afgørelse om ophør, og nævnet hjemviste sagen til vurdering af, om revalidering stadig var overvejende sandsynlig i henhold til den relevante bestemmelse. Ankestyrelsen fandt, at kommunen ikke ved den fornyede afgørelse godt 8 måneder senere kunne fastsætte samme ophørstidspunkt som sket ved den hjemviste afgørelse. Kvinden havde derfor krav på udbetaling af et beløb svarende til sygedagpenge i den mellemliggende periode med fradrag af udbetalt kontanthjælp i samme periode.

42-13: Det er et ulovbestemt retsprincip, at der skal ske tilbagebetaling af ydelser i tilfælde af dobbeltforsørgelse.

Dobbeltforsørgelse forudsætter, at to ydelser dækker samme forsørgelsesbehov eller er en følge af samme begivenhed. Ydelserne skal desuden dække samme tidsrum, og hvis ydelserne var blevet udbetalt på samme tidspunkt, skulle den ene ydelse udelukke eller nedsætte den anden.

Hvis en borger ud over sygedagpenge modtager en ydelse, som kan sidestilles med løn, skal borgeren betale sygedagpengene tilbage efter dobbeltforsørgerprincippet.

Kasserede

Følgende principafgørelser er kasserede og gælder ikke længere:

175-12: Afgørelsen fastsætter retningslinjer for, hvornår udbetalingen af sygedagpenge kan ophøre, hvis kommunen ikke træffer afgørelse inden tidsgrænsen i § 24, stk. 1.

16-15: Fastslår, at kommunen skal have foretaget en revurdering af sygedagpengemodtagerens situation, inden sygedagpengeudbetalingen ophører som følge af tidsbegrænsningen i § 24, stk. 1. Afgørelsen fastsætter retningslinjer for, hvordan kommunen skal træffe afgørelse, hvis sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst inden tidsgrænsen.

Afsnittet om, at kommunen skal foretage revurderingen inden tidsbegrænsningen i § 24, stk. 1, er indarbejdet i denne principafgørelse. Afsnittene om, hvordan kommunen skal træffe afgørelse, hvis sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst på revurderingstidspunktet, er kasseret.

4. Den konkrete afgørelse

Højesteret har den 10. september 2015 afsagt dom om, at du var berettiget til udbetaling af sygedagpenge indtil kommunen havde truffet en gyldig afgørelse om ophør af sygedagpenge. Ankestyrelsen har på den baggrund genoptaget sagen til fornyet behandling.

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg har i møde truffet afgørelse i din sag om klage over kommunes afgørelse truffet den 10. november 2010.

Resultatet er

- Du havde ret til udbetaling af sygedagpenge til og med den 10. november 2010.
- Kravet på sygedagpenge er ikke forældet, da du har taget retslige skridt til at afbryde forældelsen.

Kommunen skal tage stilling til, om der er grundlag for modregning, hvis du har modtaget andre ydelser.

Begrundelsen for afgørelsen

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg har taget Højesterets dom til efterretning og anerkender, at du har ret til sygedagpenge, til og med den 10. november 2010, hvor kommunen traf en gyldig afgørelse.

Dit krav på sygedagpenge til og med kommunens afgørelse af 10. november 2010 er ikke forældet, da du ved at anlægge sag mod Ankestyrelsen har taget retlige skridt, der afbryder forældelsen.

Kommunen skal tage stilling til, om der er grundlag for modregning, hvis du har modtaget andre ydelser.

Sagsfremstilling:

Der blev den 21. december 2009 truffet afgørelse om ophør af sygedagpenge efter varighedsbegrænsningen den 31. december 2009. Afgørelsen blev kendt ugyldig af Beskæftigelsesankenævnet på grund af kompetencemangel, da den var truffet af anden aktør. Beskæftigelsesankenævnet hjemviste sagen til vurdering af, om du opfyldte betingelserne for forlængelse af udbetalingen af sygedagpenge.

Kommunen traf den 10. november 2010 afgørelse om ophør af udbetaling af sygedagpenge. Kommunen vurderede, at ingen af forlængelsesmulighederne var opfyldt og traf afgørelse om ophør af udbetaling af sygedagpenge fra varighedsbegrænsningens indtræden. Denne afgørelse blev stadfæstet af Beskæftigelsesankenævnet.

Ankestyrelsen stadfæstede den 2. september 2011 Beskæftigelsesankenævnets afgørelse om, at anden aktørs afgørelse var ugyldig.

Ankestyrelsen stadfæstede den 23. september 2011 Beskæftigelsesankenævnets afgørelse om, at udbetalingen af sygedagpenge skulle ophøre med virkning fra varighedsbegrænsningens indtræden. Sagen blev alene antaget til belysning af, fra hvilket tidspunkt udbetalingen kunne ophøre.

Du udtog herefter stævning imod Ankestyrelsen, der blev frifundet ved Østre Landsrets dom af 30. september 2014.

Østre Landsrets dom blev ændret ved Højesterets dom af 10. september 2015.

Højesteret udtalte i dommen:

”X Kommune traf den 21. december 2009 afgørelse om, at As ret til sygedagpenge ophørte den 31. december 2009 i overensstemmelse med bestemmelsen om varighedsbegrænsning i sygedagpengelovens dagældende § 24. Beskæftigelsesankenævnet fastslog i en afgørelse af 2. september 2010, at kommunens afgørelse var ugyldig, fordi afgørelsen var truffet af en medarbejder ansat ved X Jobservice som led i virksomhedens partnerskabsaftale med kommunen (”anden aktør”). Beskæftigelsesankenævnets afgørelse blev stadfæstet af Ankestyrelsen den 2. september 2011.

X Kommune havde i mellemtiden den 10. november 2010 truffet en ny afgørelse om, at A ikke havde ret til sygedagpenge efter den 31. december 2009. Denne afgørelse blev den 1. februar 2011 stadfæstet af Beskæftigelsesankenævnet og den 23. september 2011 af Ankestyrelsen. Ankestyrelsen fastslog således i afgørelsen, at X Kommune ikke skal betale sygedagpenge efter varighedsbegrænsningens udløb den 31.

december 2009, selv om der først den 10. november 2010 blev truffet en gyldig afgørelse om, at der ikke var grundlag for at forlænge sygedagpengeperioden. Ankestyrelsen tog ikke stilling til, om betingelserne for forlængelse af sygedagpengeperioden var opfyldt, idet Beskæftigelsesankenævnets afgørelse herom ikke blev antaget til principiel behandling.

Denne sag angår prøvelse af Ankestyrelsens afgørelse af 23. september 2011, nærmere bestemt om X Kommune den 10. november 2010 kunne træffe afgørelse om, at A ikke var berettiget til forlængelse af sygedagpengeperioden ud over den generelle varighedsbegrænsning på 52 uger, som udløb den 31. december 2009.

Ordlyden af den dagældende bestemmelse i sygedagpengelovens § 24 taler om, at udbetalingen af sygedagpenge ophører ved udløbet af varighedsbegrænsningen på 52 uger, men efter forarbejderne skal bestemmelsen sammenholdes med reglerne i lovens kapitel 9 om forlængelse af sygedagpengeperioden (§§ 27-29), og både ordlyd og forarbejder til § 28 må mest nærliggende forstås således, at udbetaling af sygedagpenge ikke skal standses automatisk ved varighedsperiodens udløb, men at kommunen forinden skal have vurderet og besluttet, om der er grundlag for at forlænge dagpengeperioden eller for at iværksætte revalidering, visitere til fleksjob eller tilkende førtidspension.

Ankestyrelsen har som nævnt fastslået, at afgørelsen af 21. december 2009 om at standse udbetaling af sygedagpenge til A med virkning fra den 31. december 2009 er ugyldig. I overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger indebærer dette, at afgørelsen ikke får retsvirkninger i overensstemmelse med sit indhold.

Først med X Kommunes afgørelse af 10. november 2010 forelå der en afgørelse om at standse udbetalingen af sygedagpenge truffet af den kompetente myndighed. Afgørelsen gik imidlertid ud på at standse udbetalingen ikke kun med virkning for fremtiden, men allerede fra den 31. december 2009. Højesteret finder, at der ikke efter sygedagpengeloven eller efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger var grundlag for at tillægge afgørelsen virkning tilbage fra den 31. december 2009.

Det forhold, at Beskæftigelsesankenævnet i forbindelse med hjemvisningen af sagen til X Kommune anførte, at hjemvisningen ikke umiddelbart ville medføre udbetaling af sygedagpenge efter lovens § 27, kan ikke i sig selv føre til et andet resultat.

Da afgørelsen af 21. december 2009 som nævnt er uden retsvirkninger som følge af kompetencemangel, finder Højesteret endvidere, at den opfattelse, som indholdet af afgørelsen kan have bibragt A om hendes retsstilling, er uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt myndighederne kunne beslutte, at udbetalingen af sygedagpenge kunne ophøre med virkning fra et tidspunkt forud for afgørelsen af 10. november 2010. Der var således heller ikke som følge af en hensyntagen til As forventninger grundlag for at tillægge afgørelsen virkning tilbage fra den 31. december 2009.

Højesteret tager herefter As påstand til følge. ”