Trygderetten - TRR-1997-2783

Instans	Trygderetten - Kjennelse.
Dato	1998-06-18
Publisert	TRR-1997-2783
Stikkord	Ftrl § 14-6, forvaltningsloven § 35 - Gyldighet av vedtak.
Sammendrag	Vedtaket er således truffet med relevant hjemmel, av kompetent organ, etter grundig utredning og på bakgrunn av korrekt faktum. Retten er derfor kommet til at det ikke er ugyldighetsgrunner heftet til vedtaket. Retten kan heller ikke finne noen holdepunkter for at resultatet bygger på et uforsvarlig skjønn. Når det gjelder hensynet til de offentlige interesser - hjemlet i forvaltningsloven § 35 tredje ledd - kan dette ikke oppfattes som en generalklausul for omgjøring av skjønnsmessige avgjørelser. At det offentlige har en sterk interesse av at vedtak skal være riktige rokker ikke ved det faktum at bindende avgjørelser blir truffet på flere plan i systemet. Å velge et annet resultat etter nærmere 4 år fordi en ny rådgivende lege har en annen oppfatning av helbredelsesprosesser og skadefølger, kan etter rettens oppfatning svekke tilliten til trygdeforvaltningen. Slik retten ser det er dette ikke i det offentliges interesse.
Saksgang	Ankenr: 97/02783.
Parter	Ankende part: AP, X. Prosessfullmektig: Advokat Tormod A. Sletten, Trondheim. Ankemotpart: Rikstrygdeverket, Oslo.
Forfatter	1. Rettens formann: Terje Stepaschko, rettsfullmektig. 2. Ingse Stabel, juridisk kyndig rettsmedlem.

Saken gjelder: Anke over Rikstrygdeverkets vedtak av 21. februar 1997 som opphever fylkestrygdekontorets vedtak av 2. august 1993, jf. tidligere lov om folketrygd § 14-6 tredje ledd.

Rettens formann la frem sakens dokumenter. Etter rådslagning og stemmegivning ble det avsagt slik

Kjennelse:

AP er født ... 1940. Den 9. januar 1990 falt han på isen ved sitt arbeidssted og slo ryggen. Han har vært ervervsufør etter denne ulykken. Melding om yrkesskade ble mottatt ved X trygdekontor den 15. mars 1990. Trygdemyndighetene har godkjent hendelsen som arbeidsulykke og ved fylkestrygdekontorets vedtak av 2. august 1993 ble fortsatt arbeidsuførhet godkjent som følge av arbeidsulykken. Han har mottatt attføringspenger etter særreglene ved yrkesskade fra 18. januar 1991. Ved vedtak av 21. februar 1997 og med hjemmel i tidligere folketrygdlov § 14-6 tredje ledd opphevet Rikstrygdeverket fylkestrygdekontorets vedtak av 2. august 1993. Rikstrygdeverket fant at rygglidelsen ikke mest sannsynlig eller mest nærliggende er en følge av arbeidsulykken den 9. januar 1990. Dette vedtak ble påanket til Trygderetten ved ankeerklæring av 9. april 1997.

Rikstrygdeverket har prøvet det påankede vedtak på ny og foretatt saksforberedelse i samsvar med § 13 i lov av 16. desember 1966 nr 9 om anke til Trygderetten. Saken er deretter oversendt Trygderetten ved ekspedisjon av 18. november 1997.

Det saksforhold som er lagt til grunn er i det vesentlige følgende:

AP hadde hatt ryggproblemer i ca. 20 år da han ble operert for nucleus prolaps den 11. mai 1989. Han gikk sykemeldt i ett år med stadige kontroller. Han ble friskmeldt den 19. desember 1989. Det ble avtalt ny kontroll i månedsskiftet januar/februar 1990. Arbeidsulykken inntraff den 9. januar 1990. I journalnotat etter kontroll den 23. januar 1990 fremgår det at han falt på isen, slo seg kraftig i ryggen og etter dette fikk tiltagende smerter i ryggen. Han ble sykemeldt på ny fra 22. januar 1990. AP mottar nå 100 prosent uførepensjon uten yrkesskadefordeler.

I fylkestrygdekontorets vedtaksbrev av 2. august 1993 står det blant annet:

> "Skulle uførheten vise seg å bli varig må det foretas ny vurdering av hvor stor del av ervervsuførheten som skal anses forårsaket av arbeidsulykken."

I brev av 16. august 1993 til X trygdekontor presiserer fylkestrygdekontoret at hele rygglidelsen er godkjent som yrkesskade. Når det gjelder passusen om årsaksfordeling forklarer fylkestrygdekontoret at fordelingsspørsmålet alltid må vurderes dersom det blir innvilget uførepensjon og at understrekningen av dette i vedtaksbrevet derfor var overflødig.

I forbindelse med opphevelsen av fylkestrygdekontorets vedtak har Rikstrygdeverket sendt ut forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. Forhåndsvarslet er sendt AP med adresse X-Y trygdekontor. Gjenpart av forhåndsvarslet er sendt APs tidligere prosessfullmektig, advokat Magne Spilde.

Når det gjelder spørsmålet om årsakssammenheng mellom arbeidsulykken og de senere ryggproblemer foreligger flere legeerklæringer i saken. Spesialist i generell kirurgi, dr. B, har i legeerklæring av 18. februar 1991 uttalt blant annet:

> "Som beskrevet tidligere er den aktuelle arbeidsuførhet direkte forårsaket av fallet på arbeidsplassen den 9.1.90. Imidlertid er det helt på det rene at AP har hatt langvarige ryggsmerter (20 År), men det var først i 1989 at diagnosen skiveprolaps ble stilt. At AP trengte lang rehabilitering etter operasjonen var ikke uventet, men han hadde altså stadig fremgang og ble erklært arbeidsfør fra des. 89. Hvordan tilstanden idag hadde vært dersom han ikke hadde falt på arbeidsplassen kan man bare spekulere på. At han til en viss grad ville ha hatt problemer med ryggen er naturlig, men det er altså på det rene at han kom seg i arbeid."

Avdelingsoverlege ved regionsykehuset i Trondheim, professor Pål Benum, har i spesialisterklæring av 22. juni 1992 skrevet blant annet:

> "Hva angår saken om yrkesskade, synes det lite sannsynlig at de langvarige ryggplagene som hadde foreligget helt inntil 7.11.89 ikke skulle ha betydning for oppståelse av smerter ved fall i januar 1990. Selv om det hadde vært smertefrihet i noen uker før det aktuelle fallet, er det overveiende sannsynlig at den kroniske rygglidelsen har vært av vesentlig betydning for plagene også etter januar 1990. Fallskaden i

januar 1990 ville neppe ha medført kroniske plager av den art som her foreligger medmindre det hadde foreligget en rygglidelse på forhånd."

Overlege, spesialist i generell og ortopedisk kirurgi, dr. C, skriver i legeerklæring av 9. februar 1993 blant annet:

"Jeg synes derfor man må regne med at hans smertetilstand skriver seg hovedsakelig fra fallet den 09.01.90. Man kan vel ikke se bort fra at det har vært disponerende faktorer før, men det er vanskelig å uttale seg hvor mye disse ville veie. Jeg synes derfor det er sannsynlig å regne med at hans tilstand hovedsakelig skyldes fallskaden 09.01.90."

Fylkestrygdekontorets rådgivende overlege har i notat av 30. juli 1993 uttalt at det ut fra dr. Bs beskrivelse av sykdomsbildet ikke er tvil om at det aktuelle sykdomstilfellet er utløst av fallet. Rikstrygdeverkets rådgivende overlege har i notat av 4. november 1996 uttalt at han ikke finner det dokumentert med mer enn 50 prosent sannsynlighet at APs nåværende plager skyldes fallet i januar 1990.

Den ankende parts prosessfullmektig har lagt ned påstand om at Rikstrygdeverkets vedtak av 21. februar 1997 oppheves og at AP tilkjennes saksomkostninger. Det anføres i det vesentlige at forhåndsvarsel ikke er videresendt fra trygdekontoret til AP. En gjenpart til tidligere prosessfullmektig kan ikke anses tilstrekkelig i denne sammenheng. Resultatet ville sannsynligvis blitt et annet om AP hadde blitt gitt anledning til å uttale seg og vedtaket må anses ugyldig.

Det anføres at det er urimelig og strid med forvaltningsmessige prinsipper å omgjøre et mer enn tre år gammelt vedtak uten at det foreligger nye opplysninger. Det gjøres gjeldende at Rikstrygdeverkets vedtak strider mot de prinsipper som gjelder om omgjøring til ugunst for den private part i slik utstrekning at vedtaket som følge av dette er å anse som ugyldig. Det vises til forvaltningsloven § 35 som bygger på ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper.

Det gjøres videre gjeldende at APs nåværende rygglidelse er forårsaket av at han falt på isen på sitt arbeidssted den 9. januar 1990. Det vises i denne sammenheng til de medisinske opplysningene i saken.

I brev av 20. februar 1998 til Trygderetten har prosessfullmektigen kommentert oversendelsesbrevet og supplert sine tidligere anførsler. Det anføres blant annet at det ikke foreligger noen ugyldighetsgrunner i tilknytning til fylkestrygdekontorets vedtak av 2. august 1993. Det anføres videre blant annet at AP mest sannsynlig ville ha vært frisk uten fallet da tilbakefallsrisikoen etter aktuelle operasjon er på 10 prosent. Retten viser til skrivet i sin helhet.

Ankemotparten, Rikstrygdeverket, har lagt ned påstand om at det påankede vedtak stadfestes. Det anføres i det vesentlige at en ikke har holdepunkter for noe annet enn at AP faktisk har mottatt forhåndsvarsel. I motsatt tilfelle finner Rikstrygdeverket det ikke sannsynlig at dette har hatt innvirkning på vedtaket. Det vises til at de senere anførsler ikke har medført endret oppfatning hos Rikstrygdeverket. Til støtte for sitt syn viser Rikstrygdeverket til ankesak TRR-1993-6630 der et trygdekontor omgjorde et tidligere begunstigende vedtak på grunn av hjemmelsmangel, uten å forhåndsvarsle den trygdede. Trygderetten fant at denne saksbehandlingsfeilen ikke medførte ugyldighet.

Rikstrygdeverket viser til tidligere folketrygdlov § 14-6 tredje ledd og viser til at Rikstrygdeverket i denne bestemmelsen er gitt en særlig adgang til omgjøring av underordnet forvaltningsorgans vedtak. Rikstrygdeverket anfører at prinsippene i forvaltningsloven § 35 skal legges til grunn, men at tidsfristene ikke kommer til anvendelse. Rikstrygdeverket tilføyer likevel at omgjøring av vedtak til skade for trygdede vil skje etter en avveining, hvor det offentliges interesse i at feilaktige vedtak ikke skal bli stående, må vurderes opp mot vedkommendes interesse i å få beholde den ytelse han/hun har innstilt seg på.

Rikstrygdeverket mener at fylkestrygdekontoret har tatt feil med hensyn til de faktiske omstendigheter når det gjelder vurdering av årsaken(e) til den ankende parts nåværende rygglidelse, slik at dette medfører at vedtaket er ugyldig. Subsidiært anføres feil subsumsjon - en omstendighet som også medfører ubetinget ugyldighet. Skulle Trygderetten være av den oppfatning at forholdet ikke omfattes av forvaltningsloven § 35 annet ledd, vil Rikstrygdeverket under enhver omstendighet hevde at samme bestemmelses tredje ledd gis anvendelse etter en konkret vurdering.

Rikstrygdeverket anfører at AP ikke fikk innvilget en varig ytelse med yrkesskaderettigheter, men attføringspenger under medisinsk behandling som er en midlertidig ytelse. Videre anføres det at det fremgår av fylkestrygdekontorets vedtak at AP måtte påregne en ny vurdering dersom uførheten skulle vise seg å bli varig. Det forelå således intet grunnlag for AP til å innrette seg etter den høyere ytelse som ble tilstått. Den

alminnelige tillit til folketrygden tilsier at man må ha rett til å korrigere en feilaktig trygdeytelse når vilkårene for denne ikke (lenger) foreligger.

Når det gjelder de underliggende materielle forhold viser Rikstrygdeverket til sakens medisinske opplysninger og finner ingen holdepunkter for at arbeidsulykken i vesentlig grad har bidratt til utvikling av APs rygglidelse. Det vises til de røntgenologiske funn og de kliniske undersøkelser viser at ryggplagene er forårsaket av degenerative forandringer samt retrolisthese. Det antas at fallet foregikk med lav kraftintensitet. På dette grunnlag finner Rikstrygdeverket at det ikke er mest sannsynlig eller mest nærliggende at APs aktuelle rygglidelse er forårsaket av arbeidsulykken den 9. januar 1990.

RETTENS BEMERKNINGER:

Den tidligere lov om folketrygd er avløst av ny lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd. Den nye loven, som trådte i kraft 1. mai 1997, får ikke anvendelse i foreliggende sak.

Tidligere lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd § 11-4 nr. 1 første ledd lød:

"1. Med yrkesskade forstås legemsskade eller sykdom forårsaket av arbeidsulykke."

Ifølge rettspraksis må det framtre som mest sannsynlig eller mest nærliggende at den aktuelle lidelse er en følge av arbeidsulykken. Det er således ikke tilstrekkelig at årsakssammenheng er mulig eller ikke kan utelukkes.

Ved fylkestrygdekontorets vedtak av 2. august 1993 ble APs arbeidsuførhet godkjent som følge av arbeidsulykke den 9. januar 1990. I brev av 16. august 1993 presiserer fylkestrygdekontoret at hele rygglidelsen er godkjent som yrkesskade.

Fylkestrygdekontoret har truffet vedtaket på bakgrunn av sakens medisinske opplysninger og i samarbeid med fylkestrygdekontorets rådgivende overlege.

Tidligere folketrygdlov § 14-6 tredje ledd lød:

> "Rikstrygdeverket kan oppheve eller endre vedtak som et regionalt eller lokalt trygdeorgan har truffet med hjemmel i denne lov."

Etter forvaltningsloven § 35 kan et forvaltningsorgan omgjøre sitt eget vedtak til ugunst for parten blant annet dersom vedtaket må anses som ugyldig. I § 35 tredje ledd heter det:

> "Dersom hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det, kan klageinstans eller overordnet myndighet omgjøre underordnet organs vedtak til skade for den som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, selv om vilkårene etter første ledd bokstav b eller c ikke foreligger. Melding om at vedtaket vil bli overprøvd, må i så fall sendes ham innen tre uker etter at det ble sendt melding om vedtaket, og melding om at vedtaket er omgjort må sendes ham innen tre måneder etter samme tidspunkt. Gjelder det overprøving av vedtak i klagesak, må melding om at vedtaket er omgjort likevel sendes vedkommende innen tre uker."

Om begrunnelse for å opprettholde en særskilt bestemmelse om omgjøringsadgang i folketrygdloven, vises til Ot.prp.nr.44 (1989-1990) punkt 8.2. Sosialdepartementet viser der til Rikstrygdeverkets skriv til departementet av 29. november 1989. Et utdrag av brevet er tatt med i proposisjonen og i dette utdraget står det blant annet:

> "For det andre er tidsfristene i forvaltningsloven uhyre strenge og vil i praksis avskjære Rikstrygdeverkets og fylkeskontorenes adgang til omgjøring så lenge vi som overordnet organ ikke får kopier av vedtaket. Feil lovanvendelse eller uriktig skjønn som fører til ukorrekte vedtak, kan få alvorlige økonomiske konsekvenser i lang tid, f.eks. godkjennelse av en yrkesskade. Vi vil likevel presisere at vi i de tilfellene det kan være aktuelt å omgjøre vedtak selvfølgelig følger de prinsipper forvaltningslovens § 35 inneholder ved siden av det alminnelig husbondansvar, og det er svært sjelden at formelt riktige vedtak omgjøres til ugunst for den trygdede."

Departementet påpeker at den daværende endring i folketrygdloven § 14-6 tredje ledd - der Rikstrygdeverket sikres omgjøringsadgang av fylkestrygdekontorets vedtak - ikke medfører en utvidet omgjøringsadgang, men er en følge av omorganiseringen innen trygdeetaten.

Den praksis som er antydet i brevet fra Rikstrygdeverket er fortsatt ment å være gjeldende. Trygderetten har i flere kjennelser lagt til grunn at omgjøringsadgangen først og fremst er gitt på grunn av den snevre tidsfristen i forvaltningsloven § 35 tredje ledd og at prinsippene for omgjøring etter forvaltningsloven ellers skal anvendes.

Ved Rikstrygdeverkets vedtak av 21. februar 1997 ble fylkestrygdekontorets vedtak av 2. august 1993 opphevet med hjemmel i tidligere folketrygdlov § 14-6 tredje ledd. Begrunnelsen for vedtaket er at Rikstrygdeverket ikke finner at den aktuelle rygglidelse mest sannsynlig eller mest nærliggende er en følge av arbeidsulykken den 9. januar 1990.

Spørsmålet om godkjenning av den aktuelle rygglidelse som yrkesskade beror i stor utstrekning på medisinskfaglige vurderinger. Til grunn for fylkestrygdekontorets vedtak av 2. august 1993 forelå et omfattende materiale med alle relevante opplysninger om tidligere ryggproblemer, operasjonen, arbeidsulykken og den senere medisinske utvikling. Det foreligger flere utførlige spesialisterklæringer som beskriver og søker svar på en komplisert medisinsk problemstilling. På bakgrunn av disse sakspairene kom trygdeetatens rådgivende overlege til at rygglidelsen er en følge av arbeidsulykken. Fylkestrygdekontoret fulgte denne vurderingen.

Vedtaket er således truffet med relevant hjemmel, av kompetent organ, etter grundig utredning og på bakgrunn av samme faktum som Rikstrygdeverket har bygget på og som derfor må antas å være korrekt. Retten er derfor kommet til at det ikke er ugyldighetsgrunner heftet til vedtaket. Retten kan heller ikke finne noen holdepunkter for at resultatet bygger på et uforsvarlig skjønn.

Når det gjelder hensynet til de offentlige interesser - hjemlet i forvaltningsloven § 35 tredje ledd - foreligger en langvarig Trygderettspraksis for at dette ikke kan oppfattes som en generalklausul for omgjøring av skjønnsmessige avgjørelser. At det offentlige har en sterk interesse av at vedtak skal være riktige, rokker ikke ved det faktum at bindende avgjørelser blir truffet på flere plan i systemet. Å velge et annet resultat etter nærmere fire år fordi en ny rådgivende lege har en annen oppfatning av helbredelsesprosesser og skadefølger, kan etter rettens oppfatning svekke tilliten til trygdeforvaltningen. Slik retten ser det er dette ikke i det offentliges interesse.

Retten er etter dette kommet til at Rikstrygdeverkets ikke kan vise til ugyldig vedtak som grunnlag for å foreta en omgjøring til ugunst for AP. I foreliggende tilfelle er retten videre kommet til at offentlige interesser ikke kan begrunne en omgjøring av fylkestrygdekontorets vedtak.

At AP måtte påregne en ny vurdering i forbindelse med et eventuelt krav om uførepensjon er uten betydning for den vurdering som allerede ble foretatt ved fylkestrygdekontorets vedtak av 2. august 1993. Dette forholdet ble for øvrig presisert ved fylkestrygdekontorets skriv av 16. august 1993.

Rikstrygdeverkets vedtak av 21. februar 1997 blir etter dette å oppheve.

Retten legger til grunn at trygdemyndighetene vurderer APs yrkesskaderettigheter med utgangspunkt i fylkestrygdekontorets vedtak av 16. august 1993.

Saksomkostninger:

APs prosessfullmektig har nedlagt påstand om saksomkostninger.

Trygderettsloven § 25 første ledd lyder:

> "Hvis Trygderettens kjennelse er til gunst for den ankende part, kan retten bestemme at ankemotparten helt eller delvis skal bære de nødvendige utgifter som saken har medført for den ankende part, herunder også utgifter Trygderetten er ansvarlige for etter bestemmelsene i lov av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp."

Kjennelsen er til gunst for AP og retten finner det rimelig at han søkte juridisk bistand for å få omgjort vedtaket. Retten finner derfor at saksomkostningene bør dekkes av fylkestrygdekontoret.

Salæret blir å fastsette av rettens formann etter at det er innsendt arbeidsoppgave.

Slutning:

Rikstrygdeverkets vedtak av 21. februar 1997 oppheves.

Rikstrygdeverket pålegges å dekke APs saksomkostninger i anledning ankesaken.