Trygderetten - TRR-1999-28

Instans	Trygderetten - Kjennelse.
Dato	1999-10-29
Publisert	TRR-1999-28
Stikkord	Ftrl (1966) § 14-6, jf forvaltningsloven § 35. Omgjøring.
Sammendrag	Fylkestrygdekontoret omgjorde trygdekontorets vedtak om å godkjenne for sendt meldt skade som yrkesskade under henvisning til feil ved faktum. Retten fant ikke grunn til å vurdere om trygdekontorets vurdering av faktum var korrekt, og viste til at man i forvaltningsretten sondrer mellom ugyldighet på grunn av feil faktum og andre ugyldighetsgrunner. Retten viste til at etter forvaltningsloven § 17 har forvaltningen ansvaret for sakens opplysning og at det ved feil ved faktum skal foretas en ugyldighetsvurdering. Hovedregelen er at et vedtak er gyldig hvis ikke parten kan bebreides. Retten opphevet omgjøringsvedtaket i det den fant det utvilsomt at ankende part ikke kunne bebreides. Retten fant videre at omgjøring ikke kunne begrunnes i hensynet til offentlige interesser. Retten kom videre til at trygdemyndighetene ikke kunne sikre seg en videre omgjøringsadgang ved å ta inn passus i vedtaket om at det senere kunne omgjøres.
Saksgang	Ankenr: 99/00028.
Parter	Ankende part: AP, X. Ankemotpart: Fylkestrygdekontoret i Oslo.
Forfatter	Rettens formann: Constance Holtermann, juridisk kyndig rettsmedlem. Atle Tellevik, juridisk kyndig rettsmedlem.

Saken gjelder: Anke over fylkestrygdekontorets vedtak av 5. mai 1998 vedrørende omgjøring av vedtak om godkjenning av skade som yrkesskade, jf. folketrygdloven § 21-11, jf. forvaltningsloven § 35 samt tidligere folketrygdlov § 11-4 og § 14-9.

AP er født i 1939. Fylkestrygdekontoret i Oslo gjorde den 5. mai 1998 vedtak om å oppheve trygdekontorets vedtak av 19. august 1996 om å godkjenne skade som yrkesskade. AP har påanket vedtaket til Trygderetten den 30 mai 1998.

Fylkestrygdekontoret 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 28. desember 1998.

Ved skademelding fra B av 29. juni 1993 ble yrkesskade i form av fall med påfølgende skade av hode/panne samt arm og håndledd den 25. februar 1991 meldt som yrkesskade. Trygdekontoret gjorde den 24. april 1995 vedtak om ikke å godkjenne den skade AP var utsatt for den 25. februar 1991 som yrkesskade under henvisning til at skademeldingen var inngitt for sent. Vedtaket ble påanket av advokat Birger Moxness og etter å ha vurdert saken på nytt vedtok trygdekontoret den 19. august 1996 å omgjøre sitt tidligere vedtak og godkjente skaden som yrkesskade idet det ble sett bort fra at meldefristen var oversittet.

AP fremsatte krav om yrkesskadeerstatning den 21. august 1996.

Trygdekontoret gjorde den 22. august 1996 vedtak om tilståelse av yrkesskadeerstatning i gruppe 1. Det fremgår av sakens dokumenter at yrkesskadeerstatningen er utbetalt som engangsutløsing.

AP er tilstått uførepensjon med virkning fra 1. mai 1993 på grunnlag av diagnosene svimmelhet, asteni og fibromyalgi. Hun fremmet krav om å få uførepensjonen beregnet etter særreglene som gjelder ved yrkesskade. Y trygdekontoret innstilte på avslag under henvisning til at det ikke fant at det forelå tilstrekkelig årsakssammenheng mellom yrkesskaden og ervervsuførheten.

Fylkestrygdekontoret i Oslo avslo den 16. juli 1997 kravet om beregning av pensjonen med yrkesskadefordeler.

På denne bakgrunn tok fylkestrygdekontoret den 19. september 1997 godkjennelsesspørsmålet opp med Rikstrygdeverket som tvilssak. Fylkestrygdekontoret viste til at det fant saken medisinsk uoversiktelig og bad om Rikstrygdeverkets syn på godkjennelsesspørsmålet.

Rikstrygdeverket innhentet spesialisterklæring fra Rikstrygdeverkets samarbeidende spesialist i nevrologi, C, og returnerte saken til fylkestrygdekontoret den 12. mars 1998 under henvisning til at det i følge spesialistens gjennomgang av de legeerklæringer som forelå i saken ikke kunne anses å være godtgjort årsakssammenheng mellom de plager AP har og ulykkeshendelsen den 25. februar 1991.

Etter dette gav fylkestrygdekontoret den 20. mars 1998 varsel om at tidligere vedtak om godkjenning av yrkesskade ville bli vurdert omgjort.

Advokatfullmektig Jahn Waage Aurdal avgav uttalelse på vegne av AP den 31. mars 1998. Det ble prinsipalt nedlagt påstand om at fylkestrygdekontoret ikke hadde forvaltningsrettslig adgang til å omgjøre vedtaket av 19. august 1996 om godkjennelse av skaden av 25. februar 1991 som yrkesskade og subsidiært ble det bestridt at fylkestrygdekontoret hadde grunnlag for å omgjøre vedtaket. Fylkestrygdekontoret i Oslo gjorde den 5. mai 1998 vedtak om å oppheve trygdekontorets vedtak av 19. august 1996. Fylkestrygdekontoret viste i denne sammenheng til at det hadde vurdert sakens dokumenter og ikke funnet at APs «aktuelle plager kan godkjennes som yrkesskade etter folketrygdloven.» Fylkestrygdekontoret viste i denne sammenheng til omgjøringsadgangen som følger av forvaltningsloven § 35, jf. folketrygdloven § 21-11.

Fylkestrygdekontoret kom til at trygdekontoret hadde lagt feil faktum til grunn når det gjelder vurderinger av årsaken(e) til APs aktuelle plager. Subsidiært la fylkestrygdekontoret til grunn at trygdekontoret hadde gjort feil med hensyn til subsumsjonen, uten at dette er begrunnet. Endelig la fylkestrygdekontoret til grunn at vedtaket kunne omgjøres etter bestemmelsene i forvaltningsloven § 35 tredje ledd - ut fra en interesseavveining.

Fylkestrygdekontoret viste til at det etter praksis kreves at det må fremtre som mest sannsynlig eller mest nærliggende at en skade eller sykdom har årsakssammenheng med en arbeidsulykke i lovens forstand for at en for sent meldt skade skal kunne godkjennes som yrkesskade og at det således ikke er tilstrekkelig at det er mulighet for årsakssammenheng.

Fylkestrygdekontoret uttaler videre:

> «I det aktuelle tilfellet er det lagt til grunn at De har vært utsatt for en arbeidsulykke. De har pr. i dag en rekke plager som settes i sammenheng med denne. Avgjørende for dispensasjon blir derfor om skaden med overvekt av sannsynlighet kan anses forårsaket av ulykken.
>
> Iht. det opplyste falt De på arbeidsplassen den 25.2.1991 og slo hodet (pannen) i gulvet og armen i sofaen. De var ikke bevisstløs, og ble bare kortvarig sykemeldt. De arbeidet så i full stilling frem til sommeren året etter. Før ulykken er det fra 1967 angitt residiverende plager med smerter og av og til følelsen av at venstre ben ikke fungerte som det skulle. Fra 1988 ble det ventilert om De hadde fibromyalgi. De hadde opp mot dette smerter fra en rekke steder i kroppen - også varmefornemmelse og subjektivt oppfattede pareser. I 1990 merket De i tillegg tåkesyn og nedsatt hukommelse. Det er også opplyst om to besvimelser uten at det ble funnet noe sikkert grunnlag for dette.»

Fylkestrygdekontoret omtaler så hodeskade og nakkeskade/plager fra bevegelsesapparatet og konkluderer med at det ikke foreligger sannsynlighetsovervekt for at den ankende parts angjeldende plager er en følge av ulykken i 1991. Fylkestrygdekontoret konkluderer med at det ut fra dette opphever trygdekontorets vedtak av 19. august 1996 slik at aktuelle lidelser etter dette ikke godkjennes som yrkesskade etter folketrygdloven.

AP har i sin anke av 30. mai 1998 konsentrert seg om å kritisere bedriftslegens håndtering av skaden. AP forteller imidlertid at hun i fallet i februar 1991 slo blant annet venstre side og hodet, - venstre hånd hadde stor hevelse og ved fingerprøve skal hun ha hatt dobbeltsyn. Etter seks til syv måneder ble hennes situasjon forverret, da hun fikk leseproblemer og senere ustøhet, nautisk svimmelhet osv. Hun skal da ha fått beskjed om at hun hadde fått Multippel sklerose.

Fylkestrygdekontoret har nedlagt påstand om at det påankede vedtak stadfestes og gjengir i oversendelsesbrevet de anførsler som er gjort gjeldende i det påankede vedtak og konkluderer med at det ikke foreligger «særlige grunner» som gjør det rimelig å kunne se bort fra oversittelse av meldefristen i folketrygdloven § 13-14.

RETTENS BEMERKNINGER:

Anken gjelder omgjøring av trygdekontorets vedtak av 19. august 1996 om å godkjenne for sendt meldt skade som yrkesskade. Trygdekontoret har imidlertid ikke angitt i vedtaket hva slags skade - skadefølge som er godkjent.

Retten legger til grunn at det fremgår av sakens dokumenter at den skadefølge det var aktuelt å vurdere på det tidspunkt trygdekontoret gjorde vedtak var nakke- og hodeskade samt leseproblemer. Retten vil i denne forbindelse bemerke:

Skademelding undertegnet av B er bare utfylt med at hånd/håndledd ble skadet ved fall fra samme nivå. For øvrig er skadens art krysset av med «annet». Hendelsesforløpet er beskrevet slik:

> «Hun rundet et hjørne og ble hektet i et sofaben, falt og slo hodet /panne i gulvet, slo armen i sofaen. Håndleddet hovnet opp og reiste til Dr. D. Det er senere blitt funnet andre skader som har sammenheng med fallet.»

Det følger av trygdekontorets notat av 6. juli 1993 i yrkesskadesaken at AP har opplyst at en nakkeskade ble oppdaget i 1993.

Trygdekontoret skriver i brev av 30. august 1993 til dr. D og ber om erklæring vedrørende funn i forbindelse med skaden i 1991 og sier innledningsvis at det skal tas stilling til om nakkeskade skal godkjennes som yrkesskade. Dr. D svarer at det dreier seg om en hodeskade - en minimal brain damage uten sikre funn.

I erklæring av 17. oktober 1993 skriver dr. D at pasienten utviklet en svimmelhet ca. to måneder etter fallet. Det fremgår videre av sakens dokumenter at AP også påberopte seg at hun etter fallet fikk problemer med å lese.

Det fremgår videre av advokat Birger Moxness skriv til trygdekontoret av 20. september 1995 at AP da påberopte seg skadefølge i form av nakke- og hodeskade.

I brev av 14. mai 1996 uttaler trygdekontoret at det tar yrkesskadesaken opp til ny vurdering og det skal tas stilling til om trygdedes «nåværende plager med nakke/hode/lesevansker osv» kan godkjennes som følge av ulykken den 25. februar 1991.

Da trygdekontoret den 19. august 1996 omgjorde sitt tidligere vedtak presiserte ikke trygdekontoret hvilken skadefølge det godtok som yrkesskade.

Retten legger imidlertid til grunn at det fremgår klart av sakens akter at trygdedes lidelse på meldingstidspunktet og senere ble lagt til grunn - det vil si plager med nakke/hode og lesevansker.

Trygdekontoret presiserte at det dispenserte fra meldefristen og at vedtaket senere kunne oppheves av Rikstrygdeverket.

Retten legger etter dette til grunn at AP hadde fått vedtak om at trygdemyndighetene hadde godtatt nakke- og hodeskade med leseproblemer som skadefølge etter arbeidsulykken i 1991.

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 folketrygdlov § 11-4 nr. 1 første ledd lød:

> «1. Med yrkesskade forstås legemsskade eller sykdom forårsaket av arbeidsulykke.»

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

Bestemmelsen i tidligere folketrygdlov § 14-9 andre ledd om at krav på ytelser etter kapittel 11 falt bort dersom det ikke ble reist innen ett år etter at yrkesskade eller dødsfall var inntruffet ble i praksis tolket slik at skademelding måtte sendes trygdeetaten innen denne fristen. Dersom skademelding ikke ble sendt innen fristen, ble retten til ytelser etter særreglene som gjelder ved yrkesskade ansett for å være bortfalt. Etter siste punktum i § 14-9 andre ledd kunne det gis stønad dersom særlige grunner gjorde det rimelig. Etter praksis ble det gitt dispensasjon dersom det ble ansett å være mest sannsynlig eller mest nærliggende at det forelå en yrkesskade, det vil si skadefølge etter en arbeidsulykke.

Omgjøring etter den nye loven § 21-11:

> «Rikstrygdeverket kan omgjøre underliggende organers vedtak. Det samme gjelder for et fylkestrygdekontor på de saksområdene som hører inn under Fylkestrygdekontoret, se § 20-2.»

Etter forvaltningsloven § 35 kan et forvaltningsorgan omgjøre sitt eget vedtak til ugunst for parten blant annet dersom vedtaket anses ugyldig. I følge paragrafens andre ledd kan et vedtak også omgjøres av klageinstansen eller av annet overordnet organ dersom vilkårene etter første ledd foreligger. I paragrafens 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.»

Fylkestrygdekontoret har omgjort trygdekontorets dispensasjonsvedtak som gikk på å godkjenne en for sent meldt skade som yrkesskade, under henvisning til at vedtaket måtte anses som ugyldig fordi trygdekontoret har lagt feil faktum til grunn, subsidiært at subsumsjonen var feil.

Retten er kommet til et annet resultat enn ankemotparten og vil bemerke:

Retten legger til grunn at det ikke er omtvistet at det må anses å ha skjedd en ulykke i lovens forstand og at den skjedde på arbeidsstedet, i arbeidstiden og under utførelse av arbeid.

Tvistespørsmålet er hvorvidt det kan anses som mest sannsynlig eller mest nærliggende at arbeidsulykken har medført en skadefølge av en viss varighet. Dersom det er tilfelle, må lovens vilkår for å dispensere anses å være oppfylt.

Hvorvidt en arbeidsulykke har medført en skadefølge av en viss varighet beror på en vurdering av sakens beviser på grunnlag av det ovennevnte beviskrav. Denne vurdering vil i stor utstrekning bero på medisinskfaglige vurderinger.

Fylkestrygdekontoret har påberopt feil lovanvendelse, men har ikke begrunnet hva feilen i tilfelle skulle bestå i. Retten finner det utvilsomt at trygdekontoret har lagt korrekt lovforståelse til grunn. Retten vil derfor nøye seg med å vurdere spørsmål om ugyldighet i relasjon til feil med hensyn til faktum.

Retten er enig med fylkestrygdekontoret i at omgjøring etter folketrygdlovens bestemmelse om omgjøring skal vurderes etter de samme prinsipper som forvaltningsloven § 35 angir, dog uten fristbegrensninger.

Retten finner det imidlertid påkrevet å understreke at fylkestrygdekontoret har lagt feil lovforståelse til grunn hva gjelder forvaltningsloven § 35 når det har lagt til grunn at feil med hensyn til bedømmelse av faktum ubetinget medfører ugyldighet. Retten er heller ikke enig i at man ved en interesseavveining i henhold til omgjøring etter forvaltningsloven § 35 tredje ledd særlig må vektlegge hensynet til den alminnelige tillit til folketrygden på bekostning av hensynet til den enkelte trygdedes interesser.

Retten finner ikke grunn til å vurdere hvorvidt trygdekontorets vurdering av faktum var korrekt. Retten vil i denne sammenheng peke på at man i forvaltningsretten sondrer mellom ugyldighet på grunn av feil faktum og andre ugyldighetsgrunner. Etter forvaltningsloven § 17 har forvaltningen ansvaret for sakens opplysning. For så vidt gjelder feil ved faktum skal det foretas en ugyldighetsvurdering og hovedregelen er at et vedtak likevel er gyldig hvis ikke parten kan bebreides. Retten viser til forarbeidene til forvaltningsloven - Forvaltningskomiteens innstilling side 237.

Retten viser også til Ombudsmannens Årsmelding 1989 side 145. Uttalelsen gjaldt omgjøring av en byggeapprobasjon som ugyldig fordi bygningsmyndighetene hadde lagt feil faktum til grunn. Sivilombudsmannen uttalte:

> «Det klare utgangspunkt er da at faktisk villfarelse hos myndighetene ikke medfører ugyldighet selv om feilen må anses vesentlig. Unntak kan tenkes i tilfeller hvor parten selv har medvirket til at myndighetene har fått uriktig oppfatning, men forholdet må da være temmelig graverende, jfr. Eckhoff, Forvaltningsrett (1984) 580 hvor det bl. a. uttales:
>
> «Han har f.eks. med hensikt gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger eller på annen måte forvansket bevismaterialet for å forlede myndighetene til å treffe det vedtak han ønsker. Hvis han ved grov uaktsomhet har bidradd til å gi myndighetene et uriktig inntrykk av sakens fakta må man nok også regne med at vedtaket vil bli ansett ugyldig. Men alminnelig uaktsomhet er neppe tilstrekkelig.»»

Retten finner det utvilsomt at AP ikke kan bebreides i denne sak.

Fylkestrygdekontoret har endret sitt syn på faktum etter at saken er sendt Rikstrygdeverket som har innhentet uttalelse fra en samarbeidende spesialist og deretter vurdert saken.

Retten er etter dette kommet til at trygdekontorets godkjennelsesvedtak ikke under noen omstendighet kan anses ugyldig på grunn av feil faktum. Retten vil etter dette slå fast at godkjennelsesvedtaket må anses for å være gyldig.

Når det gjelder omgjøring etter forvaltningsloven § 35 tredje ledd, viser retten til at det foreligger en langvarig trygderettspraksis for at hensynet til de offentlige interesser ikke kan oppfattes som en generalklausul for omgjøring av skjønnsmessige avgjørelser. Retten viser i denne sammenheng til Trygderettens kjennelse av 18. juni 1998 i ankesak TRR-1997-2783 der retten uttalte:

> «At det offentlige har en sterk interesse av at et vedtak skal være riktig, 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 offentlige interesser ikke kan begrunne omgjøring av trygdekontorets godkjennelsesvedtak.

Retten vil til slutt vurdere betydningen av at trygdekontoret i sitt godkjennelsesvedtak tok forbehold om at vedtaket senere kunne oppheves av Rikstrygdeverket. Spørsmålet er om det at det i selve vedtaket er tatt inn forbehold om at overordnet organ senere kan omgjøre det, innebærer en videre omgjøringsadgang enn den som følger av folketrygdloven § 21-11, jf. tidligere lovs § 14-6, jf. forvaltningsloven § 35.

Etter forvaltningsloven § 35 siste ledd gjelder de begrensninger i adgangen til å omgjøre et vedtak som er forutsatt i § 35 første, andre og tredje ledd ikke når endringsadgangen følger av vedtaket selv. Frihagen uttaler

på side 780 i sin bok Forvaltningsloven, kommentarutgave 1986 bind II, 2. utgave at utgangspunktet må være at forbeholdet fremmer lovens formål og ikke står i strid med det system loven etablerer. Frihagen uttaler videre:

> «Det vil gi en betenkelig usikkerhet dersom myndighetene ved å ta forbehold skulle få en generell adgang til omgjøring og i praksis regelmessig tok slike forbehold. Det er derfor ikke særlig ønskelig å legge særlig stor vekt på om det i det konkrete tilfelle er tatt forbehold i den forstand at myndighetene dermed skulle ha en vesentlig friere omgjøringsadgang enn ellers. En annen sak er at parten bør varsles ved en slik presisering i vedtaket, dersom det er en nærliggende mulighet for omgjøring.»

Retten er kommet til at det må anses å være i strid med lovens formål (folketrygdloven og forvaltningsloven) dersom trygdemyndighetene kan sikre seg en videre omgjøringsadgang enn den som følger av disse lover ved å ta inn et generelt forbehold om omgjøring i vedtaket.

Retten er etter dette kommet til at anken har ført frem og det påankede vedtak blir å oppheve og saken å hjemvise til ny behandling.

Slutning:

Fylkestrygdekontorets vedtak av 5. mai 1998 oppheves og saken hjemvises til ny behandling.