

Indhold af infoen

Praksis for hjemvisning og tilbagesendelse

Resumé

En hjemvisning betyder en underkendelse - men ikke altid en kritik af underinstansens afgørelse.

1. Hjemvisning indebærer, at det overlades til underinstansen at træffe ny afgørelse i sagen. Hjemvisning kan ske som følge af, at der mangler væsentlige oplysninger, at der er indkommet nye væsentlige oplysninger af betydning for underinstansens oprindelige afgørelse eller som følge af væsentlige sagsbehandlingsfejl eller hjemmelsmangler.

Hensynet til, at sagens parter skal have mulighed for at få sagen behandlet af den korrekte myndighed og have mulighed for at klage over afgørelsen til rekursinstansen, kan medvirke til hjemvisningen. Men dette princip kan ikke alene begrunde hjemvisningen.

Som udgangspunkt har en klageinstans vide beføjelser til at træffe en endelig afgørelse i stedet for at hjemvise på baggrund af nye oplysninger. Herved tilgodeses borgernes ønske om at få en hurtig afgørelse. De nye oplysninger kan være oplysninger, som klageinstansen selv indhenter eller oplysninger, som modtages fra sagens parter. Hensynet til flerinstansprincippet kan således ikke alene begrunde, at sagen hjemvises.

Ved afgørelsen om hjemvisning skal vi overveje om der skal gives bestemte retningslinier eller bestemte anvisninger for en ny afgørelse.

2. Tilbagesendelse er ikke en afgørelse, men en administrativ ekspedition

3. Hjemvisning kan også komme på tale i sager, hvor underinstansen ikke har taget stilling til sagen i sin helhed, men afvist "allerede fordi" en delbetingelse ikke er opfyldt.

Forvaltningsretsinfoen indeholder følgende afsnit

I Praksis for hjemvisning med udgangspunkt i den forvaltningsretlige teori

II Retsvirkningen af hjemvisning

III Hjemvisning til den relevante underinstans

IV Tilbagesendelse

I. Praksis for hjemvisning med udgangspunkt i den forvaltningsretlige teori

I teorien antages hjemvisning typisk at ske i **2 typer af tilfælde**

A. Enten at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst, det vil sige, at officialmaksimen ikke er opfyldt, eller at der under behandlingen af klagesagen er indhentet eller indkommet nye væsentlige oplysninger af betydning for underinstansens oprindelige

afgørelse.

B. Underinstansens afgørelse annulleres på grund af væsentlige sagsbehandlingsfejl eller hjemmelsmangler.

Ad A.

1. Hvis der mangler oplysninger, der vil **udgøre en væsentlig del af beslutningsgrundlaget** i sagen, vil udgangspunktet være, at vi hjemviser sagen til underinstansen med anmodning om, at der træffes en ny afgørelse, efter at de pågældende oplysninger er indhentet.

Dette vil typisk være tilfældet hvor der i en sag klart mangler tilstrækkelige lægelige oplysninger og underinstansen derfor anmodes om at indhente en speciallægeerklæring. Se **Principafgørelse U-17-04** om oplysningsgrundlaget, når der træffes en samlet afgørelse om anerkendelse, godtgørelse for varigt mén, erstatning for tab af erhvervsevne og behandlingsudgifter.

2. Hvis de oplysninger, der mangler, kun udgør en **mindre, supplerende del af oplysningsgrundlaget**, fx supplerende oplysninger vedrørende en medicinsk behandling, der har fundet sted, efter at sagen er behandlet i underinstansen, vil vi som hovedregel selv indhente oplysningerne. Det, at sagen har ligget længe her i huset, kan tale imod hjemvisning ud fra et hensyn til borgeren og den i forvejen lange sagsbehandlingstid.

Der er ikke i udtalelser fra Folketingets Ombudsmand eller i retspraksis på det sociale område støtte til at antage, at hensynet til flerinstansprincippet vejer så tungt, at det i større omfang udelukker klageinstanser fra at træffe en materiel afgørelse i stedet for at hjemvise.

I de tilfælde hvor klageinstansen træffer afgørelse om hjemvisning, må der stilles krav om, at det af afgørelsen fremgår, hvilke oplysninger der mangler jf. **Principafgørelse O-124-97**.

3. Hjemvisning kan endvidere komme på tale i sager, hvor underinstansen ikke har taget stilling til sagen i sin helhed, men har afvist "allerede fordi" en delbetingelse ikke er opfyldt.

4. Vi indhenter som hovedregel supplerende oplysninger, som vurderes som relevante og sender disse til partshøring. Som eksempel på supplerende oplysninger kan nævnes journaludskrifter fra sygehuse eller pensionsakter fra nævn og kommune.

Hvis Ankestyrelsen indhenter eller modtager supplerende oplysninger, der udbygger det foreliggende grundlag, og sagen herefter vurderes at være tilstrækkeligt oplyst, vil Ankestyrelsen ofte træffe en endelig afgørelse.

Dette udgangspunkt om at træffe endelig afgørelse fraviges, hvor det vurderes, at de supplerende oplysninger er af en sådan karakter og/eller af et sådant omfang, at det grundlag, der lå til grund for underinstansens afgørelse, er ændret væsentligt.

Hvis vi i en arbejdsskadesag direkte i forbindelse med anken er blevet bedt om at indhente en ny speciallægeerklæring eller nye oplysninger fra en undersøgelse klageren har været til, og vi ikke skønner, at det er relevant at indhente de pågældende oplysninger, sender vi et brev, hvor vi meddeler, at vi ikke vil indhente flere oplysninger. Vi oplyser i brevet, at hvis vi i ankemødet alligevel beslutter, at der skal indhentes nye oplysninger, vil vi normalt hjemvise

sagen og bede Arbejdsskadestyrelsen om at indhente de pågældende oplysninger.

Ad B. Underinstansens afgørelse annulleres på grund af væsentlige sagsbehandlings- eller hjemmelsfejl.

Hvis underinstansens afgørelse indeholder en eller flere væsentlige sagsbehandlingsfejl, skal klageinstansen tage stilling til, om den kan/skal "reparere" sagsbehandlingsfejlen, eller om der skal ske hjemvisning.

Vurderingen bør ske ud fra hensigtsmæssigheds- og retssikkerhedsovervejelser. I overvejelserne bør bl.a. følgende hensyn inddrages: at parterne skal have mulighed for at gøre deres partsbeføjelser gældende, hensynet til sagsbehandlingstiden samt i mindre omfang pædagogiske hensyn i forhold til underinstansen.

Væsentlige sagsbehandlingsfejl, fx hvor partshøring er undladt, fordi underinstansen har truffet afgørelse, før partshøringsfristen er udløbet, eller fordi der har foreligget inhabilitet, vil det betyde, at sagen hjemvises. Helt manglende begrundelse vil som regel altid betyde, at underinstansen afgørelse er ugyldig, og at der derfor skal ske hjemvisning. Dette er ligeledes udgangspunktet ved en meget mangelfuld/vildledende begrundelse. Det vil sige, at hvis fejlen medfører ugyldighed, vil der altid skulle ske hjemvisning.

Sagsbehandlingsfejl fx i form af en ufuldstændig begrundelse eller manglende besvarelse af spørgsmål fra sagens parter vil som regel kunne rettes op i forbindelse med rekursinstansens behandling af sagen, eventuelt efter høring af underinstansen. Det vil sige, at der typisk ikke vil ske hjemvisning, men grovere fejl påtales i afgørelsen.

Det bemærkes, at hvis klageinstansen finder en sagsbehandlingsfejl, som betyder at underinstansen har tilsidesat en garantiforskrift, så har ankeinstansen ifølge flere udtalelser fra Folketingets Ombudsmand en pligt til at påpege fejlen i sin afgørelse og tage stilling til betydningen af den. Således har Ombudsmanden i forhold til en af Ankestyrelsens afgørelser udtalt, at uanset om der (udtrykkeligt) er klaget over sagsbehandlingsfejl, er Ankestyrelsen forpligtet til at tage stilling til sådanne sagsbehandlingsfejl, som efter deres art kunne være af betydning for afgørelsens indhold.

Eksempler hvor sagen ikke blev hjemvist

Eksempel: *I Principafgørelse R-11-01 havde et nævn i forbindelse med behandlingen af 3 klagesager vedrørende kontanthjælp undladt at sende klagerne til genvurdering (remonstration) i kommunen. Ankestyrelsen fandt, at der var tale om tilsidesættelse af en garantiforskrift, men at tilsidesættelsen ikke konkret medførte at afgørelserne var ugyldige. Ved afgørelsen lagde vi bl.a. vægt på, at klagerne ikke indeholdt nye oplysninger i forhold til det ansøgte.*

Eksempel: *I Principafgørelse U-26-03 havde Arbejdsskadestyrelsen i en sag vedrørende anerkendelse af en erhvervssygdom som arbejdsskade ikke partshørt i en speciallægeerklæring. Ankestyrelsen kritiserede den manglende partshøring, men fandt efter en konkret vurdering, at den manglende partshøring ikke kunne begrunde afgørelsens ugyldighed. Ved vurderingen blev der bl.a. lagt vægt på, at det af begrundelsen for Arbejdsskadestyrelsens afgørelse fremgik, at man havde lagt vægt på både oplysningerne i speciallægeerklæringen og oplysningerne fra en fysioterapeut. Oplysningerne fra fysioterapeuten havde skadelidte kendskab til. Der blev herudover lagt vægt på, at Arbejdsskadestyrelsen efter at have modtaget klagen havde sendt erklæringen til partshøring*

og at der ikke efterfølgende var kommet yderligere kommentarer i anledning af partshøringen.

Eksempel: Principafgørelse D-20-05 beskriver en sag, hvor Højesteret afsagde dom om, hvorvidt der var grundlag for at ændre eller ophæve Ankestyrelsens afgørelse om ophør af udbetaling af sygedagpenge, fordi lønmodtager ikke ud fra en bredere vurdering var fuldt uarbejdsdygtig på grund af sygdom, og sagsbehandlingen havde været mangelfuld. Højesteret lagde til grund, at kommunen på grundlag af flere opfølgningssamtaler med lønmodtager og af de foreliggende lægelige oplysninger havde vurderet, at lønmodtager kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet uden forudgående revalidering eller iværksættelse af andre erhvervsafklarende foranstaltninger. Højesteret lagde samtidig til grund, at kommunens sagsbehandling havde været mangelfuld, idet der ikke var udarbejdet en skriftlig helhedsvurdering efter retssikkerhedsloven og opfølgningsplan efter den dagældende sygedagpengelov, ligesom der ikke var blevet afholdt det foreskrevne antal opfølgningssamtaler med lønmodtager. Højesteret fandt, at disse mangler ikke i sig selv kunne føre til, at kommunens afgørelse var ugyldig, eller havde haft betydning for rigtigheden af kommunens afgørelse. Højesteret fandt, at der i øvrigt ikke var grundlag for at tilsidesætte myndighedernes vurdering af, at lønmodtager ikke længere på grund af sygdom var afskåret fra at påtage sig et passende arbejde og dermed ikke længere var fuldt uarbejdsdygtig. Højesteret fandt derfor ikke grundlag for at ændre eller ophæve Ankestyrelsens afgørelse, som stadfæstede Det Sociale Nævns og kommunens afgørelse, hvorefter kommunen ved sagens genbehandling havde fastholdt, at klienten ikke var berettiget til sygedagpenge for tidspunktet efter den oprindelige afgørelse om ophør af udbetaling af sygedagpenge. Højesteret frifandt derfor Ankestyrelsen.

Eksempler hvor sagen blev hjemvist

Eksempel: I Principafgørelse F-2-01 havde et nævn i forbindelse med behandlingen af en sag om forhøjelse af førtidspension undladt at partshøre ansøgers advokat over en indhentet specifik helbredsattest.

Ankestyrelsen fandt, at der var tale om oplysninger af væsentlig betydning for sagen, og at det ikke var godtgjort, at den manglende partshøring havde været uden betydning for afgørelsen. Ankestyrelsen fandt afgørelsen ugyldig og hjemviste sagen til fornyet behandling og afgørelse.

Eksempel: I Principafgørelse F-7-01 (sag 1) fandt Ankestyrelsen, at kommunens afgørelse om at standse udbetaling af sygedagpenge var ugyldig som følge af alvorlige sagsbehandlingsmangler. Sagen blev hjemvist til kommunen med anmodning om at rette op på sagsbehandlingsmanglerne og derpå træffe ny afgørelse om dagpengeret. Ankestyrelsen fandt bl.a., at afgørelsen om standsning blev truffet på utilstrækkeligt grundlag, at der ikke var foretaget en skriftlig helhedsvurdering senest 8 uger efter mandens første henvendelse vedrørende sygedagpenge, at der ikke var partshørt over statusattest fra sygehus samt at der ikke var udarbejdet opfølgningsplan, jf. dagpengeloven.

Eksempel: I Principafgørelse P-30-04 blev en afgørelse anset for ugyldig, fordi ansøgeren ikke, inden der blev truffet afgørelse, havde fået tilbud om i et møde at udtale sig over for den eller de personer, der skulle træffe afgørelse om pension. Reglen om tilbud om møde før afgørelse om pension træffes anses for en garantiforskrift, og Ankestyrelsen fandt ikke, at det kunne godtgøres, at det manglende tilbud om møde havde været uden betydning i det konkrete tilfælde.

Eksempel: I Principafgørelse A-9-04 har Ankestyrelsen behandlet en sag, hvor der var givet afslag på hjælp til uddannelsesudgifter. Der var ikke udarbejdet en ressourceprofil. Efter det oplyste om ansøgers handicap (svær ordblindhed) fandt Ankestyrelsen, at der burde have været udarbejdet en ressourceprofil, og at kommunens og nævnets afgørelser var ugyldige, da

det ikke var sket. Sagen blev hjemvist til nævnet.

II. Retsvirkningen af hjemvisning

Som udgangspunkt indebærer hjemvisning en fuldstændig ophævelse/annullation af underinstansens afgørelse. Især ved kapitalerstatninger og løbende erstatninger skal konsekvenserne af en hjemvisning imidlertid overvejes.

A. Eksempler vedrørende kapitalerstatninger

Eksempel: Principafgørelse U-1-03 om mén godtgørelse, hvor Ankestyrelsens hjemvisning af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse indebærer, at afgørelsen blev annulleret. Det afgørende tidspunkt for beregningen af godtgørelse for varigt mén var derfor det tidspunkt, hvor den ophævede afgørelse blev erstattet af en ny afgørelse.

Arbejdsskadestyrelsen har på baggrund af **Principafgørelse U-1-03** ændret praksis, således at man i hjemviste sager, hvor der er sket fuldstændig ophævelse af den tidligere afgørelse ved beregning af godtgørelse for varigt mén/ erstatning for tab af erhvervsevne lægger vægt på datoen for den nye afgørelse i Arbejdsskadestyrelsen.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at der i sager, hvor der ikke er taget forbehold om, at en ny erstatning skal beregnes på baggrund af det tidligere afgørelsestidspunkt, skal godtgørelse/erstatning beregnes på baggrund af afgørelsesdatoen i den afgørelse, der træder i stedet for den hjemviste med deraf følgende risiko for, at erstatningen bliver mindre, idet kapitaliseringsfaktoren formindskes i forhold til sikredes alder. (Jo yngre sikrede er jo højere er kapitaliseringsfaktoren).

Ved hjemvisning kan Ankestyrelsen således

1. Hjemvise uden at ophæve afgørelsen. I dette tilfælde forbliver omsætningstidspunktet tidspunktet for Arbejdsskadestyrelsens oprindelige afgørelse.
2. Hjemvise og ophæve afgørelsen. I dette tilfælde ændres omsætningstidspunktet til tidspunktet for Arbejdsskadestyrelsens nye afgørelse.
3. Hjemvise og ophæve afgørelsen med den bemærkning, at Arbejdsskadestyrelsens afgørelse er materielt forkert. I dette tilfælde vil omsætningstidspunktet forblive tidspunktet for Arbejdsskadestyrelsens oprindelige afgørelse. Denne situation svarer til situationen under 1. og svarer til forvaltningsretlig genoptagelse af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse. Afgørelsen kan f. eks. formuleres på følgende måde "Ankestyrelsen ophæver samtidig Arbejdsskadestyrelsens afgørelse. Arbejdsskadestyrelsen skal træffe ny afgørelse, der træder i stedet for afgørelsen af..".

B. Eksempler vedrørende løbende ydelser

Eksempel: I Principafgørelse U-10-01 medførte Ankestyrelsens hjemvisning i en sag om erstatning for tab af erhvervsevne, hvor Arbejdsskadestyrelsen havde truffet afgørelse om standsning af ydelsen, at den tidligere tilkendte ydelse fortsat skulle udbetales indtil der var truffet en ny afgørelse.

Eksempel: I Principafgørelse R-15-00 fandt Ankestyrelsen, at kommunen som følge af det sociale nævns afgørelse om hjemvisning skulle have genoptaget en mands hjemmehjælp i

perioden frem til, at kommunen havde vurderet sagen på ny og truffet en lovlig afgørelse. Begrundelsen var, at nævnets hjemvisning af kommunens afgørelse medførte en annullation af den indankede, ulovlige afgørelse. Retsvirkningen af en annullation af en afgørelse om standsning af en ydelse er som hovedregel, at den tilkendte ydelse skal fortsætte, med mindre ankeinstansen har tillagt afgørelsen en anden retsvirkning. Ankestyrelsen fandt ikke, at hovedreglen kunne fraviges og lagde bl.a. vægt på, at kommunens afgørelse led af alvorlige sagsbehandlingsmangler, samt at det var kommunen som havde ansvaret for at sagen var tilstrækkeligt oplyst.

Eksempel: I Principafgørelse F-3-00 havde en kommune truffet afgørelse om, at udbetaling af dagpenge til en kvinde skulle ophøre 4 dage senere. Nævnet konstaterede, at den bestemmelse, der var henvist til, 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.

Eksempel: I Principafgørelse D-20-02 havde det sociale nævn truffet afgørelse om hjemvisning. Ankestyrelsen var enig i hjemvisningen men fandt dog ikke, at nævnet kunne pålægge kommunen at udbetale dagpenge efter den dato, hvor beslutningen om dagpengestop som følge af varighedsbegrænsningens indtræden mundtligt blev meddelt, når det ikke var fastslået, at der var grundlag for at forlænge dagpengeperioden. Ankestyrelsen lagde til grund, at udbetalingen af dagpenge ophører ved varighedsbegrænsningens indtræden, medmindre der er grundlag for at forlænge dagpengeperioden.

III. Hjemvisning til den relevante underinstans

Der kan opstå spørgsmål om, hvorvidt der skal hjemvises til det sociale nævn, som har truffet en 2. instans afgørelse eller til kommunen, som har truffet 1. instans afgørelsen.

Hjemvisning skal som absolut hovedregel ske **til den instans, hvor sagsbehandlingsfejlen er opstået**. Dette betyder eksempelvis, at hvis en sag er utilstrækkeligt oplyst, skal klageinstansen hjemvise til kommunen, men hvis nævnet har modtaget nye oplysninger, som man har glemt at partshøre over, sker hjemvisning til det sociale nævn.

IV. Tilbagesendelse

I nogle tilfælde bruges ordet tilbagesendelse i afgørelser fra rekursinstanser, herunder i afgørelser fra Ankestyrelsen. Begrebet må ikke forveksles med hjemvisning.

Tilbagesendelse er **ikke en afgørelse** i forvaltningsretlig forstand, men **en administrativ ekspedition**. Tilbagesendelse er derfor heller ikke nævnt i retssikkerhedslovens § 68, stk. 2, om de afgørelser, som Ankestyrelsen kan træffe.

En afgørelse i Ankestyrelsen vil **aldrig** kun kunne gå ud på, at sagen tilbagesendes til underinstansen. Tilbagesendelse skal altid ske i kombination med, at der træffes en egentlig afgørelse i form af en stadfæstelse/ændring/hjemvisning.

Hvis der er modtaget nye oplysninger fx i en sag om erhvervsevnetab, som viser, at Arbejdsskadestyrelsen har truffet afgørelse på et forkert grundlag. Eksempelvis kan

Arbejdsskadestyrelsen have lagt vægt på, at sikrede har genoptaget sit tidligere arbejde, men nye oplysninger viser, at sikrede er i fleksjob. Hvis vi ikke finder, at vi kan træffe afgørelse må vi hjemvise sagen - og således ikke bruge tilbagesendelse. Dette gælder selvom Arbejdsskadestyrelsen ikke kan bebrejdes, at den ikke kendte de nye oplysninger, jf. at en hjemvisning ikke altid er en kritik af underinstansens afgørelse.

Tilbagesendelse vil fx kunne ske i følgende tilfælde

Der er rejst nyt/nye spørgsmål som underinstansen ikke har og heller ikke burde have taget stilling til.

I disse tilfælde træffer Ankestyrelsen afgørelse i forhold til det eller de spørgsmål, som Arbejdsskadestyrelsen har taget stilling til fx stadfæster eller ændrer Arbejdsskadestyrelsens afgørelse. Samtidig tilbagesendes sagen til Arbejdsskadestyrelsen med anmodning om, at Arbejdsskadestyrelsen tager stilling til det nye spørgsmål.

Ankestyrelsen træffer her enten afgørelse om at afvise sagen eller, hvis sagen antages, træffer afgørelse om at stadfæste, hjemvise eller ændre nævnets afgørelse. I begge tilfælde tilbagesendes sagen til kommunen med anmodning om, at kommunen tager stilling til det nye spørgsmål.

Tilbagesendelse på grund af anmodning herom i klagen

Ved afvisning af principiel behandling kan Ankestyrelsen tilbagesende en sag som følge af en anmodning i klagen, om at klager ønsker at få en uddybende begrundelse for underinstansens afgørelse.