

HØJESTERETS DOM

afsagt torsdag den 10. september 2015

Sag 205/2014

(2. afdeling)

3F som mandatar for A

(advokat Marie-Louise Ehmer)

mod

Ankestyrelsen

(Kammeradvokaten ved advokat Kristine Schmidt Usterud)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 3. afdeling den 30. september 2014.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Lene Pagter Kristensen, Jon Stokholm, Michael Rekling, Lars Hjortnæs og Jens Kruse Mikkelsen.

Påstande

Appellanten, A, har gentaget sin påstand om, at Ankestyrelsen skal anerkende, at hun har ret til udbetaling af sygedagpenge fra den 1. januar 2010 til og med den 10. november 2010.

Indstævnte, Ankestyrelsen, har påstået stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg fastslog som anført i landsrettens dom den 2. september 2011, at X Kommunes afgørelse af 21. december 2009 om ophør af As sygedagpenge var ugyldig, fordi afgørelsen var truffet af en medarbejder ansat ved Falck Jobservice som led i virksomhedens partnerskabsaftale med kommunen ("anden aktør"). Af Ankestyrelsens begrundelse fremgår:

”Delegation af kompetencen til at træffe afgørelse om retten til sygedagpenge til et privat firma kræver klar lovhjemmel. En sådan lovhjemmel findes ikke i sygedagpenge-loven.

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg lægger til grund for afgørelsen, at Falck Jobservice Konsulenterne er en selvstændig juridisk enhed, at X Kommune har indgået en vikaraftale med Falck Jobservice Konsulenterne, at sagsbehandleren, der har truffet afgørelse om retten til sygedagpenge i denne sag, er ansat i Falck Jobservice Konsulenterne, og at X Kommune har indgået en partnerskabsaftale med Falck Jobservice om varig reduktion af udgifterne til sygedagpenge.

Beskæftigelsesudvalget finder, at det er afgørende, om den indgåede vikaraftale mellem Falck Jobservice Konsulenterne og X Kommune er en aftale om opgavevaretagelsen – eller blot en aftale om at levere vikarer, der skal udføre arbejdet ved at indgå i kommunens medarbejderstab på samme vilkår som andre ansatte.

Det fremgår af vikaraftalen, at sagsbehandlerne fra Falck Jobservice Konsulenterne følger de arbejdsgange og politikker, der gælder for arbejdet i sygedagpengeafdelingen i jobcentret. De indgår i et team i jobcentret og følger aftalerne i teamet. Endvidere foregår arbejdet i Jobcenter X.

Beskæftigelsesudvalget finder desuagtet, at sagsbehandleren har udført udredning af sygedagpengesagen som led i vikarbureauets aftale med X Kommune om opgavevaretagelsen og iværksættes som en af indsatsområderne omfattet af Falck Jobservices partnerskabsaftale med kommunens sygedagpengeafdeling, og at samme person har truffet afgørelse i sagen om retten til sygedagpenge.

Det fremgår af vikaraftalen, at ”Falck Jobservice Konsulenterne udfører socialfaglig sagsbehandling inden for sygedagpengeområdet i X Kommune. I den socialfaglige sagsbehandling indgår lovpligtig opfølgning. Sagsbehandlingen indeholder ligeledes udarbejdelse af ressourceprofil, evt. afklaring i forhold til raskmeldinger, arbejdsprøvninger, fleksjob, revalidering og førtidspension”.

Vikaraftalen er indgået mellem X Kommune og Falck Jobservice Konsulenterne, men aftalen er kædet sammen med partnerskabsaftalen mellem X Kommune og Falck Jobservice, således at vikaraftalen ikke fremtræder som en entydig vikaraftale.

Det er således beskæftigelsesudvalgets vurdering, at vikaraftalen ikke kan stå alene som en entydig vikaraftale, idet rammerne for indsatsen delvis er reguleret i partnerskabsaftalen med bilag.

Vikaraftalen kan således alene opsiges eller forlænges ”efter aftale i Styregruppen for partnerskabet mellem X kommune og Falck Jobservice”, hvilket kræver enstemmighed i Styregruppen.

Vikaraftalen indeholder endvidere ikke regler om forsikring, tavshedspligt og misligholdelse, medens partnerskabsaftalen indeholder bestemmelser herom.

Det fremgår af vikaraftalen, at Falck Jobservice Konsulenterne løbende modtager sager fra den kommunale afdelingsleder, og at ”Falck” hver måned sender en ”opgørelse af antallet af sager, som Falck Jobservice Konsulenterne har arbejdet med”.

Beskæftigelsesudvalget bemærker, at der af hensyn til borgernes retssikkerhed ikke må herske tvivl om, hvorvidt der foreligger ulovlig delegation til at træffe afgørelser om retten til sygedagpenge.”

Retsgrundlag

Den dagældende sygedagpengelov, jf. lov nr. 563 af 9. juni 2006, som ændret ved § 1 i lov nr. 1545 af 20. december 2006, bestemte bl.a.:

”Kapitel 8 Varighedsbegrænsning

§ 24. 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 kalendermåneder, jf. dog § 25.

Stk. 2. Ved beregningen af sygedagpengeperioder efter stk. 1 medregnes ikke de dage, for hvilke der er udbetalt dagpenge eller løn

- 1) fra arbejdsgiveren i de første 15 kalenderdage af fraværsperioden ved sygdom,
- 2) fra kommunen i de første 15 kalenderdage af fraværsperioden for lønmodtagere og i de første 2 uger af fraværsperioden for selvstændige erhvervsdrivende eller
- 3) i anledning af graviditet, barsel eller adoption eller ved børns alvorlige sygdom, jf. lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel (barselloven).

...

Kapitel 9 Forlængelse af sygedagpengeperioden

§ 27. Kommunen træffer afgørelse om at forlænge sygedagpengeperioden for personer, der er omfattet af varighedsbegrænsningen i § 24, når

- 1) det på det foreliggende grundlag anses for overvejende sandsynligt, at der kan iværksættes en revalidering, herunder virksomhedspraktik, der kan føre til, at den sygemeldte kan vende tilbage til det ordinære arbejdsmarked,
- 2) det anses for nødvendigt at gennemføre virksomhedspraktik eller andre afklarende foranstaltninger med henblik på at klarlægge den sygemeldtes arbejdsevne, således at sygedagpengeperioden forlænges i op til 26 uger,
- 3) den sygemeldte er under eller venter på lægebehandling og den pågældende efter en lægelig vurdering skønnes at ville kunne genoptage erhvervsmæssig beskæftigelse inden for 2 gange 52 uger regnet fra varighedsbegrænsningens indtræden,
- 4) den sygemeldte har en livstruende sygdom, hvor de lægelige behandlingsmuligheder anses for udtømte,
- 5) der er rejst sag om ret til erstatning efter lov om arbejdsskadesikring eller lov om sikring mod følger af arbejdsskade eller
- 6) der er påbegyndt en sag om førtidspension.

Stk. 2. Ved forlængelse af sygedagpengeperioden efter stk. 1, nr. 3, ses der bort fra den periode, hvor den sygemeldte venter på behandling på et offentligt sygehus.

§ 28. Før udbetalingen af sygedagpenge kan ophøre på grund af varighedsbegrænsningen, jf. §§ 24 og 27, skal kommunen anvende arbejdsevnetoden i form af beskrivelse, udvikling og vurdering af en persons arbejdsevne med henblik på at undersøge, om den sygemeldte er berettiget til revalidering, visitation til fleksjob eller førtidspension.

Kapitel 27 *Administration m.v.*

...

§ 71. ...

Stk. 2. En person, herunder en juridisk person, der har tilsidesat sin oplysningspligt efter stk. 1 eller efter § 11 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område eller i øvrigt mod bedre vidende uberettiget har modtaget ydelser efter denne lov, skal tilbagebetale det beløb, der er modtaget med urette.

Stk. 3-4. ...

Stk. 5. Krav på tilbagebetaling af for meget udbetalte ydelser efter denne lov kan modregnes i ydelser efter loven, i delpension og i førtidspension. ”

Af forarbejderne til bestemmelserne, jf. Folketingstidende 2005-06, tillæg A, lovforslag nr. L 154, s. 4687-4688, fremgår bl.a.:

”Til § 24

Bestemmelsen viderefører reglen i gældende lovs § 22, stk. 1, om den almindelige varighedsbegrænsning, hvorefter retten til sygedagpenge ophører, når der er udbetalt sygedagpenge eller refusion for sygedagpenge for mere end 52 uger i de 18 forudgående kalendermåneder. Bestemmelsen skal sammenholdes med reglerne i lovens kapitel 9 om forlængelse af sygedagpengeperioden.

...

Til § 27

I bestemmelsen fastsættes det, i hvilke tilfælde kommunen træffer afgørelse om at fravige den almindelige varighedsbegrænsning og forlænge sygedagpengeperioden ud over 52 uger.

Bestemmelsen viderefører dels gældende lovs § 22, stk. 1 og 2, dels de regler der er fastsat i §§ 44-46 i sygedagpengebekendtgørelsen. Forslaget indebærer således, at der sker en fastlæggelse og beskrivelse af forlængelsesreglerne i selve loven.

...

Til § 28

Bestemmelsen vedrører kommunens anvendelse af arbejdsevnetoden i sager, hvor der i forbindelse med varighedsbegrænsningen skal tages stilling til, om der er grundlag for at forlænge sygedagpengeperioden. Der henvises til bekendtgørelse nr. 552 af 19.

juni 2003 om beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne (arbejdsevnebekendtgørelsen).

Med bestemmelsen fastlægges det i overensstemmelse med praksis, at der forud for en afgørelse om at standse udbetalingen af sygedagpenge er en pligt for kommunen til at anvende arbejdsevnetoden med henblik på at undersøge, om den sygemeldte er berettiget til revalidering, visitation til fleksjob eller førtidspension.”

Højesterets begrundelse og resultat

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 Falck 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 forlæn-

gelse 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.

Sagsomkostningerne for landsret og Højesteret er fastsat til dækning af advokatudgift med 60.000 kr. og af retsafgift med 7.480 kr., i alt 67.480 kr.

Thi kendes for ret:

Ankestyrelsen skal anerkende, at A har ret til udbetaling af sygedagpenge fra den 1. januar 2010 til og med den 10. november 2010.

I sagsomkostninger for landsret og Højesteret skal Ankestyrelsen betale 67.480 kr. til 3F som mandatar for A. Det idømte beløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afgivelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.