

Udskriftsdato: 13. december 2025

FOU nr 1980.592 (Gældende)

Forholdet mellem sygedagpengeloven og invalidepensionsloven

Ministerium: Folketinget

Forholdet mellem sygedagpengeloven og invalidepensionsloven

Henstillet til den sociale ankestyrelse at tage en sag om sygedagpengeberettigelse op til fornyet behandling under hensyn dels til en tilsyneladende uoverensstemmelse mellem den afgørelse, som ankestyrelsen havde truffet i dagpengesagen, og en afgørelse, som ankestyrelsen havde truffet i den samme klagers invalidepensionssag, dels til, at ankestyrelsen ikke havde haft lejlighed til at tage stilling til en udtalelse fra retslægerrådet, som jeg havde indhentet i forbindelse med min behandling af klagerens invalidepensionssag.

(J. nr. 1979-1483-051)

Den 22. april 1981 afgav jeg følgende redegørelse i anledning af en klage, der angik sammenhængen mellem sygedagpengeloven og invalidepensionsloven:

»I. Klagen og de modtagne udtalelser.

I skrivelser af 13. december 1979 og 6. januar 1980 klagede (A) til mig over, at den sociale ankestyrelse ved en afgørelse i møde den 18. april 1979 (meddelt (A) ved skrivelse af 26. april 1979) tiltrådte en afgørelse af 19. oktober 1978 fra revaliderings- og pensionsnævnet for Århus amt, hvorefter hun ikke var berettiget til invalidepension, og at ankestyrelsen ved en afgørelse i møde den 7. december 1979 (meddelt (A) ved skrivelse af 21. december 1979) tiltrådte en afgørelse af 5. april 1979 fra det sociale ankenævn for Århus amt om at stadfæste en afgørelse fra det sociale udvalg i Ebeltoft kommune om at standse hendes sygedagpenge med virkning fra den 5. november 1978.

...

II. Sagsfremstilling.

Det fremgår af de foreliggende oplysninger, at (A), der er født den 23. april 1940, er gift og har en datter på ca. 15 år.

(A) har i betydeligt omfang haft arbejde uden for hjemmet. I 1960 blev hun således bestyrer af (butik) i ..., og denne stilling havde hun indtil 1966, da hun blev sagt op på grund af graviditet. Efter barnets fødsel var (A) hjemmegående i halvandet år, og hun fik herefter arbejde på fuld tid, men blev sagt op i 1970 på grund af den sygdom, der er udgangspunkt for invalidepensionssagen. Siden 1970 har (A) (praktisk taget) ikke haft arbejde uden for hjemmet. I hovedparten af tiden har hun modtaget sygedagpenge.

(A) har haft en række hospitalsindlæggelser og hospitalsundersøgelser. De foretagne undersøgelser pegede frem til den antagelse, at hun led af en hysterisk neurose. Med henblik på en nærmere undersøgelse heraf blev (A) henvist til samtaler på de psykiatriske konsultationer på statshospitalet i Risskov (nu psykiatrisk hospital i Århus), hvorfra der blev afgivet en erklæring af 26. august 1977. Ved denne erklæring blev (A) henvist til revalideringsklinikken i Århus, hvor den psykiatriske undersøgelse (fg. overlæge ...) fortsatte. Overlæge ... afgav en udtalelse af 7. april 1978, hvori han anførte, at det på baggrund af opholdet på klinikken måtte konkluderes, at der ikke forelå revalideringsmuligheder og heller ikke psykiatriske behandlingsmuligheder. (A's) funktionsniveau var på grund af hendes hysteriske lidelse så lavt, at man ikke kunne forvente, at hun kunne fungere i et arbejde uden for hjemmet, hvorimod der lægeligt set ikke skulle være noget til hinder for, at hun fungerede som husmoder. Overlæge ... anførte, at revalideringsklinikken anbefalede, at der blev søgt invalidepension til (A), idet pensionens grad måtte ansættes på baggrund af en vurdering af hendes tidligere arbejdsforhold (dvs. fuldt selverhverv).

Social- og sundhedsforvaltningen i Ebeltøft kommune indstillede den 16. maj 1978 til revaliderings- og pensionsnævnet for Århus amt, at der blev bevilget (A) mellemste invalidepension.

Revaliderings- og pensionsnævnets sekretariat (socialcentret) anførte i sit oplæg til nævnet, at sagen havde været gjort til genstand for nærmere drøftelse i sekretariatet, og at nogle psykiatere havde givet udtryk for, at der måske var behandlingsmulighed.

Sekretariatets indstilling gik herefter ud på, at (A) ikke havde nogen somatisk lidelse, der kunne begrunde invalidepension, at hun havde en hysterisk neurose, men at »varighedskriteriet (ikke) på grundlag af de nu foreliggende lægelige oplysninger (kan) anses for opfyldt«. Sekretariatet indstillede derfor afslag på invalidepension.

Revaliderings- og pensionsnævnet tiltrådte på møde den 19. oktober 1978 sekretariatets indstilling om afslag på invalidepension. Nævnet gav (A) meddelelse om afgørelsen ved skrivelse af 24. oktober 1978. I skrivelsen anførte nævnet følgende:

»På grundlag af de oplysninger, der foreligger om Deres helbredsmæssige forhold, har nævnet fundet, at Deres erhvervsevne ikke er nedsat i det omfang, som loven kræver.«

I skrivelse af 26. oktober 1978 klagede (A) over revaliderings- og pensionsnævnets afgørelse om afslag på hendes invalidepensionsansøgning til den sociale ankestyrelse. På et møde den 18. april 1979 tiltrådte den sociale ankestyrelse revaliderings- og pensionsnævnets afgørelse om at meddele (A) afslag på hendes *invalidepensionsansøgning*. Afgørelsen blev meddelt hende ved ankestyrelsens skrivelse af 26. april 1979.

I skrivelsen anførte den sociale ankestyrelse følgende:

»...

Efter invalidepensionslovens § 3 er det en betingelse for at opnå invalidepension, at erhvervsevnen er nedsat med mindst halvdelen på grund af varig fysisk eller psykisk invaliditet.

Efter oplysningerne om ansøgerens helbredstilstand har ankestyrelsen ikke fundet, at der er tale om invaliditet, der kan berettige til invalidepension.

...«

Som det ses, indeholder ankestyrelsens skrivelse ikke nogen mere præciseret begrundelse, sammenlign ankestyrelsens udtalelse af 2. juni 1980, nedenfor s. 594-95.

Efter at revaliderings- og pensionsnævnet i oktober 1978 havde meddelt (A) afslag på invalidepensionsansøgningen, meddelte social- og sundhedsforvaltningen i Ebeltøft kommune hende, at hendes sygedagpenge ville blive standset pr. 15. november 1978.

I skrivelse af 10. januar 1979 klagede (A) til sikringsstyrelsen over socialforvaltningens afgørelse om at standse udbetalingen af sygedagpenge til hende. Sikringsstyrelsen oversendte hendes klage til det sociale ankenævn for Århus amt til videre foranstaltning.

På møde den 28. marts 1979 tiltrådte ankenævnet social- og sundhedsforvaltningens afgørelse om at standse udbetalingen af dagpenge til (A) pr. 15. november 1978. Afgørelsen blev meddelt (A) ved ankenævnets skrivelse af 5. april 1978; ankenævnet anførte følgende:

»...

Ankenævnet besluttede at stadfæste socialforvaltningens afgørelse. Baggrunden for ankenævnets afgørelse er, at De ganske vist anses for fortsat fuldt uarbejdsdygtig, men at Deres tilstand må betegnes som stationær, hvorfor der ikke er grundlag for fortsat udbetaling af af dagpenge til Dem. Ankenævnet skal bemærke, at indankningen af afgørelsen i pensionssagen til ankestyrelsen ikke kan have opsættende virkning på afgørelsen om, at dagpengene standses.

...«

I skrivelse af 17. april 1979 klagede (A) til den sociale ankestyrelse over ankenævnets afgørelse i dagpengesagen.

På et møde den 7. november 1979 tiltrådte den sociale ankestyrelse ankenævnets afgørelse af 28. marts 1979 om at standse *dagpengeudbetalingen* til (A). Afgørelsen blev meddelt hende ved ankestyrelsens skrivelse af 21. november 1979.

Ankestyrelsen begrundede afgørelsen således:

»Efter sygedagpengelovens § 4 ydes dagpenge ved fuld uarbejdsdygtighed.

Da sikredes erhvervsevne efter revaliderings- og pensionsnævnets afgørelse af 26. oktober 1978 vedrørende invalidepension ikke er anset for at være nedsat med mindst halvdelen, og da hendes helbredstilstand efter det oplyste i øvrigt findes at være stationær, finder ankestyrelsen ikke grundlag for at kritisere, at dagpengeudbetalingen er standset pr. 15. november 1978.

...«

III. Nærmere om klagen til mig og de indhentede udtalelser m.v.

I skrivelser af 13. december 1979 og 6. januar 1980 rettede (A) henvendelse til mig om de afgørelser, ankestyrelsen havde truffet i de to sager. I skrivelsen af 6. januar 1980 anførte (A), at hun ikke var i stand til at udføre det arbejde, som forekommer i et hjem; (A) mente sig derfor berettiget til invalidepension.

(A) udtrykte utilfredshed med, at dagpengeudbetalingen var standset på et tidspunkt, da (invalidepensions-)sagens endelige afgørelse ikke forelå.

I (en) udtalelse(r) af 18. februar 1980 til mig i anledning af (A's) klage vedrørende invalidepensionsafgørelsen anførte den sociale ankestyrelse, at styrelsen kunne henholde sig til styrelsens afgørelse af 18. april 1979.

I (en) udtalelse(n) af 28. februar 1980 til mig i anledning af (A's) klage vedrørende dagpengesagen anførte den sociale ankestyrelse, at styrelsen kunne henholde sig til styrelsens afgørelse af 7. november 1979.

Efter en gennemgang af sagen fandt jeg det ... nødvendigt i skrivelse af 30. april 1980 at anmode den sociale ankestyrelse om en supplerende udtalelse vedrørende invalidepensions-afgørelsen. Jeg anførte følgende:

»... jeg (skal) ... anmode den sociale ankestyrelse om at ville afgive en udtalelse til mig med en nærmere begrundelse for den trufne afgørelse, således at det nærmere angives, hvilke oplysninger og synspunkter der har været udslagsgivende for den sociale ankestyrelsens afgørelse. Jeg skal i forbindelse hermed specielt anmode den sociale ankestyrelse om at oplyse,

1) hvorvidt ankestyrelsen har anlagt en anden *lægelig vurdering* end den vurdering, overlæge ... har anlagt, og hvad denne anden lægelige vurdering da går ud på.

2) om ankestyrelsen - ligesom revaliderings- og pensionsnævnets sekretariat og derfor muligvis også nævnet - har lagt vægt på, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at anse (A's) lidelse (hysterisk neurose) for *varig*; for så vidt dette har været ankestyrelsens opfattelse, udbeder jeg mig oplysning om, hvad denne opfattelse nærmere bygger på, jfr. herved mine bemærkninger overfor; lidelsen har, som det fremgår af sagen, været i ca. 10 år, og revalideringsklinikken (overlæge ...) mener ikke, at der foreligger psykiatriske behandlingsmuligheder.

3) om afslaget er meddelt ud fra ikke-lægelige synspunkter, jfr. herved invalidepensionslovens § 3, stk. 5, og - i bekræftende fald - det nærmere indhold af disse synspunkter.

Jeg henviser i forbindelse med det ovenfor anførte til de synspunkter vedrørende krav til begrundelse af invalidepensionsafslag, som er omtalt s. 140 i min beretning for 1978.

...«

I (en) udtalelse(n) af 2. juni 1980 anførte den sociale ankestyrelse følgende:

»...

I denne anledning skal man udtale, at ankestyrelsen ved sin afgørelse af sagen ikke har anlagt den samme bedømmelse af behandlingsmulighederne som den, der er kommet til udtryk i revalideringsklinikens erklæring (»udskrivningsstatus«) af 7. april 1978. Ankestyrelsen har herved taget i betragtning, at ansøgeren ikke tidligere har indgivet begæring om invalidepension, og at man efter karakteren af hendes lidelse ikke kan se bort fra, at en afgørelse, hvorefter hun ikke findes berettiget til invalidepension, vil kunne have terapeutisk virkning.

Med hensyn til spørgsmålet om tilstandens varighed bemærkes, at ankestyrelsen ikke finder, at den foreliggende lidelse har haft en sådan varighed, at den giver grundlag for tilkendelse af invalidepension. Ankestyrelsen finder ikke, at det forhold, at en hysterisk lidelse har bestået i en vis årrække, uden videre kan tages som udtryk for, at der foreligger en varig nedsættelse af erhvervsevnen i invalidepensionslovens forstand. Ved bedømmelse af, om lidelsen betragtes som varig, må man efter ankestyrelsens opfattelse inddrage sådanne omstændigheder som personens alder og lidelsens karakter, herunder spørgsmålet om, på hvor mange felter og i hvilken nærmere udstrækning personens mulighed for erhvervmæssig indsats må anses for svækket.

Vedrørende spørgsmålet om betydningen af lidelsens varighed i det foreliggende tilfælde skal man i øvrigt henvise til socialforvaltningens journalnotat vedrørende et møde i juni 1977, bl. a. med deltagelse af ansøgerens egen læge, hvori det anføres, at ansøgeren efter lægeskøn ikke er berettiget til invalidepension og derfor må kunne revalideres.

Afsluttende bemærkes, at ankestyrelsen finder, at der ved bedømmelsen af spørgsmål om hysterikers adgang til invalidepension bør lægges vægt på det synspunkt, retslægerådet har givet udtryk for i en erklæring af 9. marts 1978 til ombudsmanden... Retslægerådet anfører i denne erklæring bl. a., at man netop ved sådanne tilstande principielt vil udvise betydelig tilbageholdenhed med at »belønne« klagerne med økonomiske kompensationer, idet sådanne erfaringsmæssigt fikserer den hysteriske tilstand.«

Jeg fandt det herefter rigtigst i skrivelse af 12. august 1980 at anmode retslægerådet om - på grundlag af de foreliggende lægelige oplysninger - at ville fremkomme med en udtalelse om, hvorvidt der efter retslægerådets opfattelse kunne antages fortsat at være behandlingsmuligheder for (A).

Retslægerådet anførte følgende i (en) udtalelse(n) af 17. december 1980:

»...

Med sagens tilbagesendelse skal retslægerådet henvise til sit responsum i en ligeartet sag af 9. marts 1978. Rådet finder, at de da fremsatte betragtninger også må gøres gældende vedrørende (A). Rådet er af den opfattelse, at klagerens sygdomsforløb vidtgående vil være uafhængigt af behandlingsforsøg, som snarest, sygdommens hysteriske karakter taget i betragtning, vil tjene til at fiksere klagerens sygdomsfølelse.

I sin nuværende tilstand må klagerens erhvervsevne uden for hjemmet betegnes som ophævet, men i betragtning af, at hun kun er fyrré år gammel, og at hendes livsomstændigheder kunne ændre sig med gunstige følger for hendes erhvervsevne, må retslægerådet udtrykke betænkelighed ved at udtale, at erhvervsevnen er varigt ophævet og ved, at dette spørgsmål snævert knyttes sammen med lægelige behandlingsmuligheder.«

IV. Konklusion.

Den sociale ankestyrelses afgørelse vedrørende (A's) invalidepensionsansøgning er truffet på grundlag af bestemmelsen i § 3 i invalidepensionsloven (lovbekendtgørelse nr. 677 af 15. december 1978), der har følgende indhold:

»Retten til at få tilkendt invalidepension er betinget af, at erhvervsevnen på grund af fysisk eller psykisk invaliditet varigt er nedsat i det i stk. 2-4 angivne omfang.

Stk. 2. Personer, der må anses for erhvervsudygtige i ethvert erhverv, eller som kun har ubetydelig erhvervsevne i behold, er berettiget til invalidepension bestående af grundbeløb, invaliditetsbeløb samt beløb for erhvervsudygtighed.

Stk. 3. Personer, hvis erhvervsevne er nedsat i mindre grad end angivet i stk. 2, men dog med omkring 2/3, er berettiget til invalidepension bestående af grundbeløb og invaliditetsbeløb.

Stk. 4. Personer, hvis erhvervsevne er nedsat i mindre grad end det i stk. 3 angivne omfang, men dog med mindst halvdelen, er berettiget til invalidepension bestående af halvt grundbeløb og halvt invaliditetsbeløb.

Stk. 5. Ved bedømmelsen af omfanget af erhvervsevns nedsættelse skal der foretages en sammenligning mellem den indtægt, som den pågældende skønnes at kunne opnå ved en beskæftigelse, der svarer til hans kræfter og færdigheder, og som under hensyn til hans uddannelse og tidligere virksomhed kan forlanges af ham, og den indtægt, som legemligt og åndeligt sunde personer med lignende uddannelse normalt opnår i samme egn. Der skal endvidere tages hensyn til den pågældendes alder, livsstilling, bopæl og beskæftigelsesmuligheder samt til udsigten til eventuel forbedring eller forværring af invaliditeten. Endelig skal der tages hensyn til sådanne andre omstændigheder, der i de enkelte tilfælde findes at burde tillægges vægt ved den samlede vurdering af erhvervsevns nedsættelse. Foreligger der mulighed for at iværksætte behandling, optræning eller andre foranstaltninger, hvorved erhvervsevnen må antages ikke blot forbigående at kunne forøges væsentligt, kan invalidepension ikke tilkendes.«

Efter invalidepensionslovens § 3 er det således en betingelse for at opnå invalidepension, at erhvervsevnen på grund af fysisk eller psykisk invaliditet varigt er nedsat med mindst halvdelen. Afgørelsen af, om dette er tilfældet, beror, som det navnlig fremgår af § 3, stk. 5, på en skønsmæssigt præget vurdering af lægelig, social og erhvervsmæssig karakter. En sådan vurdering kan jeg efter de regler og den praksis, der gælder for min virksomhed, ikke kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Efter min gennemgang af sagen og efter de udtalelser, jeg har indhentet fra ankestyrelsen og retslægerrådet, finder jeg ikke, at der foreligger sådanne særlige omstændigheder, at jeg har grundlag for at kunne kritisere den sociale ankestyrelses afgørelse af 18. april 1979, der er truffet efter en sagsbehandling med medvirken af lægelig sagkundskab.

Jeg henviser i den forbindelse til den sociale ankestyrelses udtalelse af 2. juni 1980 samt til retslægerrådets udtalelse af 17. december 1980. Det er retslægerrådets opfattelse, at (A's) erhvervsevne i sin nuværende tilstand må betragtes som ophævet uden for hjemmet; men retslægerrådet er betænkeligt ved at udtale, at hendes erhvervsevne varigt er ophævet - idet rådet henviser til muligheden for, at hendes livsomstændigheder kan ændre sig i gunstig retning. Ankestyrelsen har (ligesom revaliderings- og pensionsnævnets sekretariat) givet udtryk for, at (A's) nuværende tilstand ikke har haft en sådan varighed, at den giver grundlag for tilkendelse af invalidepension. Jeg må gå ud fra, at dette er begrundelsen for, at ankestyrelsen har afslået (A's) ansøgning om invalidepension; det fremgår ikke nærmere af ankestyrelsens udtalelse, i hvilket omfang styrelsen anser (A's) erhvervsevne (i nuværende tilstand) for at være nedsat.

Den sociale ankestyrelses afgørelse i sygedagpengesagen er truffet på grundlag af bestemmelserne i dagpengeloven (lovbekendtgørelse nr. 66 af 21. februar 1978), særlig bestemmelserne i §§ 17, 26, stk. 1, og 47, som har følgende indhold:

§ 17:

»Dagpenge ydes ved fuld uarbejdsdygtighed på grund af sygdom.

Stk. 2. Ved delvis uarbejdsdygtighed kan der ydes nedsatte dagpenge efter regler fastsat af chefen for sikringsstyrelsen.«

§ 26. stk. 1:

»Er der i de 12 forudgående kalendermåneder udbetalt dagpenge eller løn under sygdom for mere end 13 uger, kan dagpenge ikke udbetales i en kalendermåned til personer,

1) der modtager folkepension, invalidepension eller enkepension,

2) der på grund af svigtende helbred kunne have opnået folkepension, invalidepension eller enkepension,

hvis pensionslovgivningens bestemmelser om indtægtsregulering, dansk indfødsret eller bopæl her i landet ikke havde været til hinder derfor, eller

hvis de ikke havde været omfattet af adgangen til folkepension for kvinder mellem 62 og 67 år eller til enkepension for kvinder mellem 45 og 62 år, eller

3) som er fyldt 67 år, medmindre begæring om folkepension er opsat efter § 8 i lov om folkepension.«

§ 47:

»Det sociale udvalg skal i den tid, hvori udvalget yder dagpenge, påse, at betingelserne for at modtage dagpenge fortsat er opfyldt og vurdere, om der er grund til at iværksætte særlige foranstaltninger.

Stk. 2. Det sociale udvalg skal senest 3 måneder efter sygdommens indtræden tage den sikredes forhold op til vurdering med henblik på, om der fortsat er ret til dagpenge, og om der er behov for behandling, optræning, overgang til pension samt vejledning og eventuel anden hjælp til den sikrede og hans familie. Dette må ske i fornødent samarbejde med læger, hospitals- og revalideringsinstitutter samt arbejdsformidlingen.

Stk. 3. Fortsætter udbetalingen af dagpenge, skal den sikredes forhold på ny tages op til vurdering mindst hver 3. måned.

Dagpengeloven blev vedtaget i 1972 med ikrafttræden den 1. april 1973. Blandt et af lovens hovedprincipper var, at den tidligere sygelønsordnings almindelige varighedsbegrænsning blev afskaffet, og at der i stedet blev indført et nyt princip i sociallovgivningen om, at løbende udbetalingssager skulle nyvurderes mindst hver 3. måned.

Den tidligere sygelønsordning gav kun ret til sygedagpenge i et år. Socialreformkommissionen foreslog i sin betænkning (betænkning 1 nr. 543/1969), Det sociale trykkesystem, struktur og dagpenge, s. 271, at denne varighedsbegrænsning blev ophævet, således at sygedagpenge blev ydet, indtil vedkommende dagpengemodtager blev raskmeldt, eller indtil vedkommende overgik til at oppebære anden erstatning for nedsættelse af erhvervsevnen. Kommissionen anførte s. 272 i betænkningen, at

»... selv om varighedsbegrænsningerne ophæves, må man stadig holde fast ved, at dagpenge er en korttidsydelse. Det vil sige, at der ikke bør ydes dagpenge i tilfælde, hvor tilstanden er stationær. I sådanne tilfælde må vedkommende - som det også sker i dag - overgå fra dagpenge til invalidepension, eventuelt folke- eller enkepension med dispensation.«

Kommissionen anførte videre, at de ydelser, hvortil den sygemeldte således kunne overgå, måtte kunne tillægges den pågældende uden ansøgning, ligesom det offentlige måtte være parat med behandlings- og revalideringstilbud; på denne baggrund blev der foreslået indsat en opfølgingsbestemmelse i loven.

I overensstemmelse med socialreformkommissionens forslag fremsatte socialministeren den 5. marts 1972 forslag til lov om dagpenge ved sygdom og fødsel (Folketingstidende 1971/72, tillæg A, sp. 7277 ff.).

I forslaget var den tidligere almindelige varighedsbegrænsning ophævet, men til gengæld var indføjet en opfølgingsbestemmelse, hvis indhold svarede til indholdet af dagpengelovens § 47.

Endvidere blev indføjet en særlig varighedsbegrænsning for personer, hvis dårlige helbredstilstand var blevet stationær, men som på grund af reglerne i pensionslovene ikke kunne få pension, eller som kun kunne få pension efter egen begæring. Bestemmelsen, hvis indhold svarer til dagpengelovens § 26, stk. 1, skulle ifølge forarbejderne (Folketingstidende 1971/72, tillæg A, sp. 7334-35) hindre, at

»... disse personer i strid med principperne i ... (opfølgingsbestemmelsen (nu § 47); min bemærkning) om overgang fra dagpenge til pension, når tilstanden er stationær, kunne fortsætte med at modtage dagpenge - i givet fald indtil deres 67. år - idet lovforslaget ikke indeholder bestemmelse om en almindelig varighedsbegrænsning af dagpengene.«

Det er et gennemgående træk i forarbejderne til dagpengeloven, at dagpenge må betragtes som en korttidsydelse. Således er det i socialudvalgets betænkning vedrørende forslaget til lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel (Folketingstidende 1971/72, tillæg B, sp. 2509 ff.) anført, at

»... er den sikredes dårlige helbredstilstand blevet stationær, må dagpenge derfor ophøre inden for et kortere tidsrum.«

Der må således ske en afklaring af spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende skal overgå til at modtage en social pension.

Sikringsstyrelsen har den 25. november 1975 udsendt en vejledning (der supplerer cirkulære nr. 91 af 31. marts 1973) om, hvornår dagpengeudbetaling kan standses. Det anføres, at den omstændighed, at dagpengeudbetalingen har løbet en vis længere tid, ikke alene kan begrunde en standsning af dagpengene. Foreligger der en lægelig udtalelse om, at helbredstilstanden er stationær, må mulighederne for andre hjælpeformer end dagpenge undersøges, herunder muligheden for henvisning til revalidering, tildeling af pension m. v. Er der ingen mulighed for revalidering, må det overvejes, om der straks skal indgives ansøgning om social pension. Når der er søgt en social pension, vil den praktiske hovedregel ifølge vejledningen være, at dagpengeudbetalingen fortsætter, indtil der foreligger en afgørelse angående pensionsansøgningen. Er der givet afslag på ansøgningen om pension, må det bero på en samlet vurdering, om dagpengeudbetalingen kan fortsætte. Må det antages, at afslaget skyldes, at den pågældende ikke (længere) kan betragtes som fuldt uarbejdsdygtig, må dagpengene standses. Sikringsstyrelsen understreger, at en anke af afgørelsen i pensionssagen til ankestyrelsen ikke kan have opsættende virkning på afgørelsen om, at dagpengene standses. I vejledningen anføres videre:

»Er der ... grundlag for at antage, at der foreligger fuld uarbejdsdygtighed, som ikke er stationær, og at der i det konkrete tilfælde er mulighed for en tilbagevenden til arbejdsmarkedet, kan dagpengeudbetalingen efter omstændighederne fortsætte trods afslaget på pensionsansøgningen. Til brug for denne vurdering må det også undersøges, hvorledes den pågældendes tilknytning til arbejdsmarkedet har været forud for sygemeldingen. I en del sager har sikringsstyrelsen således som begrundelse for, at dagpengeudbetaling har kunnet standses, taget hensyn til, at der har været udbetalt dagpenge gennem længere tid, og at der før sygemeldingen kun forelå en mindre stærk tilknytning til arbejdsmarkedet. Er det alene sygdommen, der er årsag til den manglende tilknytning til arbejdsmarkedet, får dette moment ingen selvstændig betydning.«

Dagpengeloven (og lovens forarbejder) synes at forudsætte, at dagpenge kan oppebæres af personer, der er syge - indtil de enten er blevet raske, eller deres sygdom er blevet stationær, så de pågældende får adgang til at oppebære en social pension, jfr. således De nye dagpengeregler (udgivet af socialministeriet - 1972), s. 87, hvor der anføres følgende:

»Det er nødvendigt at gøre sig klart, at dagpenge er en korttidsydelse. Enten ophører dagpenge ved raskmelding, eller også erstattes de af en langtidsydelse, f. eks. en social pension.«

I Kirsten Bitsch og Niels Frederiksen: Opslagsbog om dagpenge ved sygdom, ulykke eller fødsel (1974) er, s. 180, anført følgende:

»Afslag på invalidepension er ikke ensbetydende med, at der ikke længere foreligger uarbejdsdygtighed. Vurderingen af uarbejdsdygtighed som betingelse for dagpenge og den lægelige bedømmelse af helbredstilstanden for tilkendelse af invalidepension er ikke identiske. Afslag på invalidepension må dog ofte foranledige kommunen til at tage spørgsmålet om fortsat uarbejdsdygtighed op til overvejelse.«

Den problemstilling, som den foreliggende sag illustrerer, er berørt af Jørgen Graversen i Socialt tidsskrift nr. 1/1976. Jeg forstår Graversens synspunkt således, at de generelt holdte formuleringer i dagpengelovens forarbejder, hvorefter dagpengeydelsen forudsættes at være en kortvarig ydelse, ikke kan begrunde antagelsen af, at en sygdoms stationære karakter efter gældende ret er en selvstændig bortfaldsgrund. De nævnte forarbejdsudtalelser kan alene betragtes som en retspolitisk begrundelse for visse positive bestemmelser i loven: »1) at den fortsatte modtagelse af dagpenge er betinget af, at der fremdeles foreligger fuld uarbejdsdygtighed på grund af sygdom, og at der herved fremdeles forvoldes et indtægtstab, 2) at administrationen af loven er henlagt til det sociale udvalg, der forudsættes aktivt at følge dagpengesagen op med henblik på at bringe dagpengesituationen til ophør, og endelig ved 3) at der er tillagt kommunen adgang til at rejse sag om tilkendelse af pension«, jfr. artiklens s. 25. Jeg finder anledning til i forbindelse hermed at citere følgende fra Graversens artikel (s. 27):

»...

Dagpengeloven bygger på den forudsætning, at fuld uarbejdsdygtighed på grund af en stationær sygdomstilstand nødvendigvis implicerer opfyldelsen af helbredsforholdene i henseende til tilkendelse af social pension. Under hensyn til, at retten til laveste invalidepension er betinget af, at erhvervsevne på grund af fysisk eller psykisk invaliditet varigt er nedsat med mindst halvdelen synes forudsætningen indlysende. Men administrativ praksis viser, at den herved forudsatte indre sammenhæng mellem dagpengelov og pensionslovgivning er en problematisk størrelse.

...

Intentionen har været at pege på, at problemet ikke bør finde sin løsning ved en harmoniserende indfortolkning af en uhjemlet ophørsgrund for dagpenge...«

Jørgen Graversen gentog sin kritik af dagpengereglerne og deres administration på kurserne for amtsankenævne i foråret 1979. Ifølge det referat (s. 9) af Graversens indlæg, som er udarbejdet af lektor ved den sociale højskole i København, Glen Varmer, fremhævede Graversen to fejlræsonnementer, nemlig dels et ræsonnement med udgangspunkt i sygdomsbegrebet, som skulle føre til ophør af dagpenge ved en stationær sygdomstilstand, dels et ræsonnement: »Under sygdommen bliver arbejdsmarkedstilknytningen - på grund af den langvarige sygdomstilstand - svagere og svagere, indtil der til sidst slet ikke er nogen arbejdsmarkedstilknytning og dermed ikke noget indtægtstab, der kan begrunde fortsatte dagpenge«. Graversens bemærkninger, der i væsentlig grad havde relation til indholdet af sikringsstyrelsens ovenfor omtalte vejledning af 20. november 1975, fik (jfr. referatet s. 11) i væsentlig grad tilslutning fra den tilstedeværende repræsentant fra sikringsstyrelsen, som bebudede en ændring af vejledningen (sikringsstyrelsen har den 27. januar 1981 telefonisk over for en af mine medarbejdere oplyst, at en ændring af vejledningen kan ventes udsendt i foråret 1981).

Det sociale ankenævn lagde ved sin afgørelse af 28. marts 1979 i dagpengesagen - ligesom retslægerådet i invalidepensionssagen - til grund, at (A) var fuldt uarbejdsdygtig; ankenævnet begrundede afgørelsen om at standse (A's) dagpenge med, at hendes tilstand »må betegnes som stationær«.

Den sociale ankestyrelse henviste i sin afgørelse af 7. november 1979 vedrørende standsningen af dagpenge til revaliderings- og pensionsnævnets afgørelse af 26. oktober 1978 i invalidepensionssagen, som ankestyrelsen havde forstået var begrundet med, at (A's) erhvervsevne ikke skønnes »at være nedsat med

mindst halvdelen« (revaliderings- og pensionsnævnets egen formulering er, »at ... (A's) erhvervsevne ikke er nedsat i det omfang, som loven kræver«); styrelsen henviste endvidere til, at hendes tilstand efter det oplyste skønnedes at være stationær.

Ankestyrelsen henviste således ikke til styrelsens egen afgørelse om afslag på invalidepension (hvilket jeg går ud fra skyldes, at det var revaliderings- og pensionsnævnets afgørelse, der dannede grundlag for afgørelsen om at standse dagpengene). Ankestyrelsens afgørelse i invalidepensionssagen må jeg som nævnt ovenfor s. 596, forstå var begrundet med - ikke at A's erhvervsevne ikke var nedsat med mere end halvdelen (som styrelsen anførte i dagpengesagen), men (navnlig) med - at ankestyrelsen ikke havde fundet tilstrækkeligt grundlag for at anse nedsættelsen af (A's) erhvervsevne (på grund af hendes lidelse) for varig.

Såfremt de ovenfor anførte forståelser af de trufne afgørelser er rigtig, synes der ikke at være fuldstændig overensstemmelse mellem de to ankestyrelsesafgørelser (i dagpengesagen og invalidepensionssagen).

Såfremt det i overensstemmelse med retslægerådets udtalelse lægges til grund, at (A) i sin nuværende tilstand er fuldt uarbejdsdygtig, men at hun er uberettiget til invalidepension, fordi der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at anse nedsættelsen af (A's) erhvervsevne (på grund af hendes lidelse) for varig, kan der med vægt, jfr. således navnlig Graversens artikel ovenfor, argumenteres for, at (A), der ikke er omfattet af nogen af bortfaldsbetingelserne i § 26, stk. 1, fortsat er berettiget til dagpenge.

Under hensyn til, at ankestyrelsen ikke har haft lejlighed til at tage stilling til sagen efter den udtalelse, jeg har indhentet fra retslægerådet, samt under hensyn til den tilsyneladende uoverensstemmelse mellem ankestyrelsens to afgørelser, har jeg fundet af burde henstille til den sociale ankestyrelse at tage dagpengesagen op til fornyet behandling, idet jeg herved forudsætter, at ankestyrelsen vil lade de ovenfor anførte generelle synspunkter vedrørende dagpengelovens fortolkning med hensyn til dagpengebortfald indgå i sine overvejelser.«

Supplerende oplysninger om sagen

Efter at den sociale ankestyrelse havde genoptaget behandlingen af A's sygedagpengesag, meddelte ankestyrelsen mig i skrivelse af 19. november 1981 følgende:

»... at det ved afgørelsen af invalidepensionssagen har været - og fortsat er - ankestyrelsens opfattelse, at ansøgerens erhvervsevne ikke kan anses for nedsat med mindst halvdelen. Denne opfattelse grunder sig på den omstændighed, at der ofte i den hysteriske neurose i forskellige grader indgår en ubevidst hensigtsmæssighed i symptomerne i forhold til omgivelserne, som sygdomsfølelsen tilpasser sig efter. Heri kan også den pågældendes arbejdsmæssige motivering være væsentlig og ofte afgørende. Dette må hyppigt tages i betragtning ved vurdering af erhvervsevnen, arbejdsdygtigheden.

I det aktuelle tilfælde synes symptomernes hensigtsmæssighed i mindre grad at være ubevidste, og den arbejdsmæssige motivering må, også i betragtning af det lange fravær fra arbejdsmarkedet, vurderes lig nul.

På denne baggrund kan man ikke betragte den pågældendes arbejdesevne som ophævet eller væsentligt nedsat, men må skønne, at den mere bevidste motivering for at komme i arbejde mangler.

Tilsvarende synspunkter ligger til grund for ankestyrelsens afgørelse i dagpengesagen, og der er således ikke uoverensstemmelser mellem de 2 afgørelser.

Ankestyrelsen har genbehandlet sygedagpengesagen i sit møde den 28. oktober 1981 og har ikke fundet grundlag for at ændre sin afgørelse af 7. december 1979.«

Jeg meddelte herefter ankestyrelsen, at jeg ikke foretog videre i sagen på det foreliggende grundlag.