

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

Administrationens redegørelse om behandling af veteranernes sager

Nærværende redegørelse udgør administrationens bidrag til besvarelse af Beskæftigelsesministerens henvendelse til bestyrelsen for AES af 7. oktober 2019. Redegørelsen behandler Soldaterlegatets rapport om veteraners psykiske arbejdsskadesager, som dels består af en empirisk analyse af veteraners psykiske arbejdsskadesager (udarbejdet af Soldaterlegatet) og dels en juridisk analyse "Hjemvendte soldaters ret til arbejdsskadeerstatning for PTSD – en juridisk analyse af myndighedernes praksis" af professor mso, dr.jur. Andreas Bloch Ehlers, 18. september 2019.

Redegørelsen er opbygget således, at efter indledningen og resumé gennemgås lovgrundlaget og udviklingen i behandlingen af arbejdsskadesager som følge af lov- og praksisændringer, fakta om anerkendelsesprocent og udvikling i sagsbehandlingstid m.m. Dernæst følger AES' kommentarer til de hovedkritikpunkter, der rejses i den juridiske analyse, som er 1) krav til belastningen, 2) krav til den tidsmæssige sammenhæng, 3) anvendelsen af særloven¹, 4) dokumentation i sagerne og 5) vurderingen af veteranens øvrige psykiske belastninger/sygdom. Endelig følger en skematisk gennemgang af de øvrige i rapporten rejste forhold.

Administrationen har holdt et møde den 4. november 2019 med Soldaterlegatet og professor Andreas Bloch Ehlers og drøftet analysen.

Resumé

AES har læst den juridiske analyse om arbejdsskademyndighedernes praksis ved behandlingen af sager om veteraners psykiske sygdomme og identificeret 5 hovedkritikpunkter. Kritikpunkterne behandles i redegørelsen enkeltvis, hvorefter der til sidst i redegørelsen redegøres for en række mindre kritikpunkter.

Det er væsentligt at understrege, at AES som førsteinstans følger den praksis, der fastlægges af Ankestyrelsen og domstolene.

AES tilkender erstatning i de sager, hvor det dokumenteres, at arbejdet er årsag til en sygdom, og at kriterierne for tidsmæssig sammenhæng og belastningerne er opfyldt.

AES anvender de i lovgivningen og internationalt fastsatte kriterier² til vurdering af belastningen, nemlig at der skal være tale om traumatiske begivenheder eller situationer af kortere eller længere varighed af en exceptionelt truende eller katastrofeagtig natur. AES ikke stiller krav om, at veteranen skal have været i livsfare, for at veteranen kan få anerkendt PTSD som en arbejdsskade.

Kravet om den tidsmæssige sammenhæng mellem belastningen og veteranens PTSD administreres i overensstemmelse med de gældende regler i arbejdsskadesikringsloven og særloven. Sager forelægges for Erhvervssygdomsudvalget i overensstemmelse med den forelæggelsespraksis, som er fastlagt af udvalget.

Særloven indebærer ikke, at veteranens sag skal anerkendes, allerede fordi speciallægen stiller diagnosen PTSD. Det følger af loven og de til loven hørende forarbejder, at uanset speciallægens udtalelse om, at veteranen har PTSD, skal de øvrige krav i arbejdsskadesikringsloven tillige være opfyldt, dvs. belastningskrav og krav om tidsmæssig sammenhæng.

¹ Lov nr. 336 af 2. april 2014 om erstatning og godtgørelse til tidligere udsendte veteraner og andre statsansatte med sent diagnosticeret posttraumatisk belastningsreaktion

² WHO's diagnoseklassificeringsværktøj ICD-10, som anvendes i Danmark

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

AES vægter dokumentation, oplysninger og udsagn fra sagens parter lige, og inddrager i stort omfang forklaringer fra vidner og nærtstående med henblik på at underbygge krav til belastninger, symptomer og tidsmæssig sammenhæng. AES foretager bevisbedømmelse i overensstemmelse med lovgivning, forarbejder og praksis fra Ankestyrelsen.

AES træffer afgørelse ud fra oplysningerne om belastninger, sygdom og tidsmæssig sammenhæng mellem de arbejdsmæssige belastninger og sygdommens udvikling, og tillægger dermed hverken veteranens forudgående, konkurrerende eller efterfølgende psykiske belastninger vægt. AES forholder sig i denne situation til, hvorvidt PTSD er opstået i tidsmæssig sammenhæng med de arbejdsmæssige belastninger.

Det bemærkes i øvrigt, at anerkendelsesprocenten i veteransager er på 71 procent og ligger væsentligt over anerkendelsesprocenten i psykiske erhvervssygdomssager. Ankeprocenten er for alle veteransagerne på 11,6 procent, mens den for afviste veteransager isoleret set er på 43,7 procent. Ankestyrelsen tiltræder 83 procent af de behandlede sager.

Sammenfattende kan AES ikke anerkende den rejste kritik af praksis. Praksis findes således at være inden for rammerne af den gældende lovgivning, således som den fortolkes af Ankestyrelsen og domstolene.

AES er dog enig i kritikken af, at de juridiske afvejninger i de konkrete afgørelser ikke er tydelige nok. Kritikken betyder, at AES vil iværksætte et arbejde med at tydeliggøre de afvejninger, som foretages i forbindelse med afgørelsen i de konkrete sager. På samme måde vil AES kigge på muligheder for at sikre, at såvel Forsvarets som vidners forklaringer gengives nuanceret. Det er således vigtigt, at AES fortsat har fokus på kommunikationen med sagens parter, og ikke mindst at afgørelserne fremstår klare og tydelige og ikke giver anledning til misforståelser. AES arbejder tillige kontinuerligt med tiltag, der skal hjælpe til at nedbringe sagsbehandlingstiden og er opmærksom på, at selv om de mange sagsskridt er nødvendige for at oplyse sagen, så kan den oplevede sagsbehandlingstid for den enkelte føles lang.

Indledning – AES' opgavevaretagelse

AES er at betragte som en forsikringsmyndighed og ikke en lægelig myndighed. AES har ikke interesse i, hvorvidt en anmeldt arbejdsskade anerkendes eller afvises. AES' opgave er dermed udelukkende vurdere, om skaden skyldes arbejdet. Dette gælder både ved arbejdsulykker og erhvervssygdomme. AES' brug af diagnoser er til vurdering af, om veteranen er berettiget til at få anerkendt en arbejdsskade efter loven og evt. få en erstatning, og ikke som i det lægefaglige system til vurdering af, hvilken behandling man har behov for.

AES tilkender erstatning i de sager, hvor det dokumenteres, at arbejdet er årsag til en sygdom, og at kriterierne for tidsmæssig sammenhæng og belastningerne er opfyldt. En arbejdsskadeerstatning er personlig og individuel og afgøres i hver enkelt sag ud fra en konkret vurdering af oplysningerne i sagen, som følger lovgivningen og den praksis, der er fastlagt af domstolene og Ankestyrelsen.

En arbejdsskadesag er en sag mellem to parter (den tilskadekomne og et forsikringsselskab), modsat de fleste almindelige forvaltningssager, som er mellem en borger og en myndighed. Der skal derfor ikke kun tages hensyn til oplysninger og formidling af faktum i forhold til veteranen, men også til forsikringsselskabet. AES skal – af hensyn til sikringen af begge parters retsstilling – belyse alle forhold i sagen, når det afgøres, om alle kravene lovgivningen til anerkendelse af fx PTSD som en arbejdsskade for veteraner er opfyldt.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

Når en speciallæge stiller en diagnose for en veteran, anvendes veteranens oplysninger om belastninger, sygdomsforløb og symptomer. Det er ud fra en samlet lægefaglig vurdering af disse oplysninger, at speciallægen stiller diagnosen. Når AES skal vurdere, om en anmeldt psykisk sygdom skyldes arbejdet, skal veteranens oplysninger sammenholdes med de øvrige oplysninger i sagen. Derfor kan det hændelsesforløb, som veteranen beskriver for speciallægen (og som danner grundlag for dennes diagnose), få et andet perspektiv, når de af veteranen afgivne oplysninger i sagen sammenholdes med de øvrige oplysninger i sagen³.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring prioriterer veteranersagerne ved, at sagsbehandlingen foretages i et særligt veteransekretariat med specialiserede medarbejdere, der har særsigt viden på området, og som har særlig indsigt i og opmærksomhed på, at veteraner har arbejdet under helt særlige forhold under deres udsendelser. Det betyder, at AES' praksis er veletableret, konsistent og opdateret med ny viden og ny praksis fra Ankestyrelsen og domstolene. Veteransekretariatet følger de enkelte sager tæt for at sikre et så hurtigt og smidigt sagsforløb for den enkelte veteran som muligt. Dette er muligt, da det er et forholdsvis lille antal sager, der anmeldes.

AES er første instans i behandlingen af arbejdsskadesager. Det gælder både for sager, der afgøres administrativt og for sager, der afgøres efter forelæggelse for Erhvervssygdomsudvalget⁴. AES træffer afgørelser ud fra lovgivningen og ud fra den praksis, som Ankestyrelsen og domstolene har lagt, herunder de af Ankestyrelsen udsendte principafgørelser. Ankestyrelsen er AES' overinstans og fastlægger via behandlingen af klager over de konkrete afgørelser samt principafgørelserne den praksis, som AES følger. Afgørelserne fra Ankestyrelsen kan indbringes for domstolene. AES' praksis, herunder praksis på veteransagsområdet, er gennem årene udviklet på baggrund af ovenstående, og senest tiltrådt ved Ankestyrelsens gennemgang af 50 afviste sager, offentliggjort i undersøgelsen "Erhvervssygdomssager om veteraner med en psykisk lidelse – en undersøgelse af Arbejdsmarkedets Erhvervssikrings praksis fra oktober 2018.

Lovgrundlaget i veteransager

Indledningsvis skal bemærkes, at Danmark har tiltrådt og anvender WHO's internationale kriterier for diagnoser. På tværs af de lande, som sammen med Danmark har tiltrådt ICD-10 (om klassificering af diagnoser), er der enighed om, hvilke krav der stilles til opfyldelse af en diagnose. Det gælder også for posttraumatisk belastningsreaktion. Det er sundhedsmyndighederne i Danmark, der forvalter disse regler.

Forkortelsen PTSD anvendes i daglig tale i Danmark for ICD-10-diagnosen posttraumatisk belastningsreaktion. Denne forkortelse anvendes derfor også her⁵.

Sager om psykisk sygdom hos veteranerne behandles som udgangspunkt efter arbejdsskadesikringsloven. Er betingelserne for at anerkende PTSD hos en veteran efter denne lov ikke opfyldt, skal AES efterfølgende vurdere, om PTSD kan anerkendes efter lov om erstatning og godtgørelse til tidligere udsendte soldater

³ AES skal sammenholde veteranens beskrivelse af belastningerne med de øvrige oplysninger i sagen. Hvis veteranen oplyser om deltagelse i kamphandlinger eller færden i mineområder, som ikke understøttes af Forsvarets eller vidners beskrivelser af de faktiske forhold, kan AES ikke lægge til grund, at veteranen har været udsat for disse belastninger. Dermed opfyldes belastningskriteriet ikke, hvorfor veteranens PTSD ikke kan anses for at være en følge af de arbejdsmæssige belastninger.

⁴ Erhvervssygdomsudvalget er et lovbestemt udvalg bestående af repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter, Sundhedsstyrelsen samt Arbejdstilsynet. Udvalget og AES indstiller til ministeren at optage sygdomme på fortegnelserne over erhvervssygdomme. Udvalget afgiver tillige indstilling til AES om, hvorvidt konkrete sager kan anerkendes inden for de rammer, som lovgivningen har lagt for behandlingen af sagerne.

⁵ Det skal understreges, at der ikke refereres til de amerikanske diagnosekriterier, da der er forskel på såvel sygdomskriterier som belastningskravet til Post Traumatic Stress Disorder (PTSD) efter den amerikanske diagnoseklassifikation DSM-IV og posttraumatisk belastningsreaktion efter ICD-10.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

og andre statsansatte med sent diagnosticeret posttraumatisk belastningsreaktion.

Anerkendelse af PTSD hos en veteran kan efter arbejdsskadesikringsloven ske efter fortegnelsens⁶ punkt F.1., eller efter forelæggelse af sagen for Erhvervssygdomsudvalget. Fortegnelsen har siden 2005 indeholdt sygdomme, som efter medicinsk dokumentation kan antages at være en følge af de oplyste påvirkninger. Det er Erhvervssygdomsudvalget, som er sammensat af repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter, Sundhedsstyrelsen og Arbejdstilsynet, der sammen med AES indstiller til beskæftigelsesministeren, hvilke sygdomme, der opfylder kravene til optagelse på fortegnelsen. Fortegnelsen offentliggøres som en bekendtgørelse.

Punkt F.1. i fortegnelsen handler om posttraumatisk belastningsreaktion, når symptomer på sygdommen er opstået inden for 6 måneder, og sygdommen er fuldt til stede inden for få år. Med få år menes 1-2 år. Der stilles krav om, at denne sygdom er opstået som følge af traumatiske begivenheder eller situationer af kortere eller længere varighed af en exceptionelt truende eller katastrofeagtig natur.

Hvis en veterans sag om PTSD ikke opfylder fortegnelsens krav om tidsmæssig sammenhæng, kan AES forelægge sagen for Erhvervssygdomsudvalget, hvis AES skønner, at der er mulighed for, at sygdommen kan anerkendes. Erhvervssygdomsudvalget har i forbindelse med forhandlingen om optagelse af forsinket PTSD på fortegnelsen bedt om at få konkrete sager om PTSD forelagt til drøftelse, hvis veteranen enten havde symptomer på sygdommen inden for 6 måneder, men først fuld PTSD inden for nogle år (3-4 år), eller ingen symptomer inden for de første 6 måneder men fuld PTSD efter få år (1-2 år). Øvrige sager om PTSD forelægges jf. denne forelæggelsespraksis, derfor som udgangspunkt ikke.

Hvis årsagen til, at veteranens PTSD ikke kan anerkendes, alene er, at der ikke kan fremlægges dokumentation for, at sygdommen var fuldt til stede inden for få år, kan sagen vurderes efter særloven. Denne lov dispenserer dermed kun fra kravet om tidsmæssigt sammenhængende dokumentation. Hvis særloven ikke havde eksisteret, ville veteranen således ikke i dag kunne dokumentere, at han i realiteten var blevet syg dengang, fordi han netop ikke havde søgt læge.

De øvrige betingelser om kravet til belastningen og symptomer på sygdommen inden for 6 måneder og fuldt til stede inden for få år, er ikke ændret med særloven.

Udvikling i behandlingen af veteransagerne

Posttraumatisk belastningsreaktion blev optaget på fortegnelsen over erhvervssygdomme fra 1. januar 2005⁷. Kriterierne for anerkendelse af posttraumatisk belastningsreaktion fulgte ICD-10 kriterierne og var, at den tilskadekomne havde været udsat for traumatiske begivenheder eller situationer af kortere eller længere varighed af en exceptionelt truende eller katastrofeagtig natur, samt at sygdommen var opstået inden for 6 måneder.

Ankestyrelsen udsendte i 2009 principafgørelse [75-09](#), som fastslog, at PTSD forudsætter en relevant arbejdsmæssig belastning, symptomer svarende til ICD-10 kriterierne og en tidsmæssig sammenhæng.

⁶ Der er to gældende fortegnelser for erhvervssygdomme. En der gælder for [sygdomme anmeldt fra 1. januar 2005](#) og en der gælder for [sygdomme anmeldt før 2005](#). Fortegnelserne beskriver de krav, som en anmeldt erhvervssygdom skal opfylde, for at kunne anerkendes af administrationen som en arbejdsskade. Betingelserne for at anerkende posttraumatisk belastningsreaktion er enslydende på de to fortegnelser. Langt de fleste veteransager er anmeldt efter 1. januar 2005, hvorfor der i redegørelsen refereres til denne fortegnelses punkt F.1.

⁷ PTSD blev efterfølgende per 1. juni 2005 også optaget på fortegnelsen gældende for sygdomme anmeldt før 1. januar 2005 med samme kriterier for anerkendelse. Som følge heraf kunne tidligere afviste sager om PTSD genoptages og vurderes efter fortegnelsen.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

Dette var en skærpe af praksis, særligt i forhold til det tidsmæssige krav. Mange af de veteraner, der var udsendt i 1990'erne og 00'erne, havde ikke søgt læge ved hjemkomsten og kunne derfor ikke dokumentere, at de tidsmæssigt havde udviklet PTSD som følge af udsendelsen.

Beskæftigelsesministeren bestilte i 2012 et udredningsarbejde via Arbejdsmiljøforskningsfonden, som skulle afdække, hvorvidt PTSD også kunne opstå senere end 6 måneder efter belastningens ophør. Rapporten skulle danne grundlag for drøftelser mellem Arbejdsskadestyrelsen og Erhvervssygdomsudvalget om muligheder for ændring af fortegnelsens krav til anerkendelse af PTSD.

Folketinget vedtog i april 2013 V57 om danske hjemvendte soldater og PTSD, hvorefter forsvarsministeren og beskæftigelsesministeren blev pålagt at etablere en ordning for veteraner, hvor der ikke skulle stilles krav om, at dokumentationen for symptomdebut af PTSD i arbejdsskadesager skulle ske i form af lægebesøg inden for, som udgangspunkt, 6 måneder. Der blev med vedtagelsen ikke ændret ved kravet om, at symptomer på PTSD skulle være til stede inden for 6 måneder fra belastningen ophørte. Vedtagelsen hvilede blandt andet på en SFI-rapport fra 2012, som påpegede, at mange veteraner ved hjemkomsten led af psykiske problemer, som først blev konstateret flere år efter hjemkomsten.

Udredningsrapporten "Delayed onset PTSD – A scientific review addressing delayed onset posttraumatic stress disorder and posttraumatic depression" (JP Bonde et al) blev afleveret den 3. juni 2013. Erhvervssygdomsudvalget indstillede på baggrund heraf, at fortegnelsens sygdomsbegreb for posttraumatisk belastningsreaktion blev udvidet til også at omfatte forsinket posttraumatisk belastningsreaktion (delayed onset PTSD)⁸, når denne opfyldte ICD-10 kriterierne for diagnosticering, herunder særligt at der var symptomer på sygdommen inden for 6 måneder, og sygdommen tillige var fuldt til stede inden for få år (1-2 år). PTSD, herunder forsinket PTSD (delayed onset PTSD), blev optaget på fortegnelsen fra 1. juli 2013.

Drøftelserne i Erhvervssygdomsudvalget førte ligeledes til en fastlæggelse af praksis for forelæggelse af sager for udvalget, således som redegjort for ovenfor⁹.

Som følge af [V57](#) af 16. april 2013 fremsatte regeringen i december 2013 forslag til lov om erstatning og godtgørelse til tidligere udsendte soldater og andre statsansatte med sent diagnosticeret posttraumatisk belastningsreaktion (særloven), som trådte i kraft 4. april 2014. Efter denne lov kunne også tidligere afviste sager genoptages. Særloven fastslår, at sent diagnosticeret PTSD kan anerkendes som en arbejdsskade, hvis begrundelsen for ikke at anerkende sygdommen efter arbejdsskadesikringsloven er, at der ikke foreligger samtidig dokumentation for, at pågældende har fået PTSD som følge af udsendelsen. De øvrige krav til belastning og tidsmæssig sammenhæng skal således stadig været opfyldt jf. ICD-10. Kravene til dokumentation er efter særloven, at der kan fremvises en psykiatrisk speciallægeerklæring, som er udarbejdet senere end 6 måneder efter belastningens ophør og som fastslår, at pågældende har udviklet PTSD i tilknytning til og som følge af udsendelsen. Er betingelserne for belastning, tidsmæssig sammenhæng samt dokumentation opfyldt, skal veteranens PTSD anerkendes efter særloven, hvorefter der skal udmåles ydelser til veteranen efter reglerne i arbejdsskadesikringsloven.

⁸ Ved "delayed onset PTSD" forstås PTSD, som er til stede med en vis forsinkelse fra de første symptomer på sygdommen bryder ud. Dette kaldes i daglig tale forsinket PTSD. Dvs. der er symptomer på sygdommen inden for de første 6 måneder, men sygdommen med alle dens symptomer er først fuldt til stede på et senere tidspunkt. Ifølge udredningsrapportens konklusioner opfyldte forsinket PTSD, hvor der var enkelte symptomer inden for 6 måneder og reel sygdom inden for få år (1-2 år) kravet om medicinsk dokumentation. Derfor kunne forsinket PTSD med dette sygdomsforløb optages på fortegnelsen. PTSD med fuld sygdom efter længere tid, opfyldte ikke kravet om medicinsk dokumentation.

⁹ Udvalget fandt, at der i udredningen var nogen dokumentation for, at PTSD, hvor sygdommen enten var opstået inden for få år uden symptomer inden for de første 6 måneder eller hvor der var symptomer inden for 6 måneder men først fuld PTSD inden for nogle år (3-4 år), med en vis grad af sandsynlighed kunne antages at være en følge af arbejdet. Dette er årsagen til, at Udvalget har bedt om at få sager, der opfylder disse kriterier, forelagt.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

I 2017 blev initiativ "Tryghed for Veteraner"¹⁰ vedtaget. Hovedelementerne var nedbringelse af sagsbehandlingstiden til 12 måneder ved udgangen af 2019, mulighed for en second opinion samt en praksisundersøgelse ved Ankestyrelsen af afviste sager, der ikke var blevet påklaget og behandlet i Ankestyrelsen.

Gennem finansiering af ekstra ressourcer til behandling af veteransager er der sket en løbende nedbringelse af sagsbehandlingstiden, og den var ved udgangen af 3. kvartal 2019 under 12 måneder.

En second opinion indebærer, at veteranerne – når AES vurderer, at veteranens arbejdsskadesag om PTSD som følge af arbejdet er til afvisning – tilbydes en mulighed for at få lavet en ny speciallægeerklæring. Denne skal inddrage alle de foreliggende oplysninger – både lægelige og belastningsmæssige – og vurdere, om veteranen har PTSD som følge af udsendelsen. Erklæringen skal udarbejdes af én af de udpegede psykiatriske speciallæger med særlig viden om veteraners psykiske sygdomme.

Ankestyrelsens praksisundersøgelse forelå i oktober 2018. Praksisundersøgelsen tog udgangspunkt i 50 sager, hvoraf Arbejdsskadestyrelsen havde afvist 20 sager før 1. juli 2016, mens AES havde afvist 30 sager i perioden fra 1. juli 2016 til 1. oktober 2017. Ingen af sagerne havde været påklaget til Ankestyrelsen. Formålet var at sikre, at Arbejdsskadestyrelse/AES behandlede disse sager korrekt.

Den generelle konklusion på Ankestyrelsens praksisundersøgelse var, at behandlingen af veteranernes sager havde ført til korrekte afvisninger af disse sager, med gode og udførlige begrundelser efter en korrekt formel behandling af sagerne. Ankestyrelsen konkluderede i undersøgelsen: "Generelt er afgørelserne i de 50 sager korrekte og følger regler og praksis".

Ankestyrelsen fandt samtidig grundlag for at foreslå nogle kommunikationsmæssige tiltag for at lette veteranernes forståelse af afgørelserne. AES har siden redegørelsen arbejdet med forbedring af spørgeskemaer til Forsvaret og vidner inden for de teknologiske rammer, som det nuværende sagsbehandlingssystem giver mulighed for.

Fakta om veteransager

Den juridiske analyse af professor dr.jur. mso Andras Bloch Ehlers er baseret på data fra 45 sager udvalgt af Soldaterlegatet. Af disse er 37 afvist (82 procent), mens 8 er anerkendt (18 procent). Den empiriske analyse fra Soldaterlegatet er baseret på data fra 693 veteraners psykiske arbejdsskadesager, hvoraf 511 sager er anerkendt (74 procent) og 182 er afvist (26 procent).

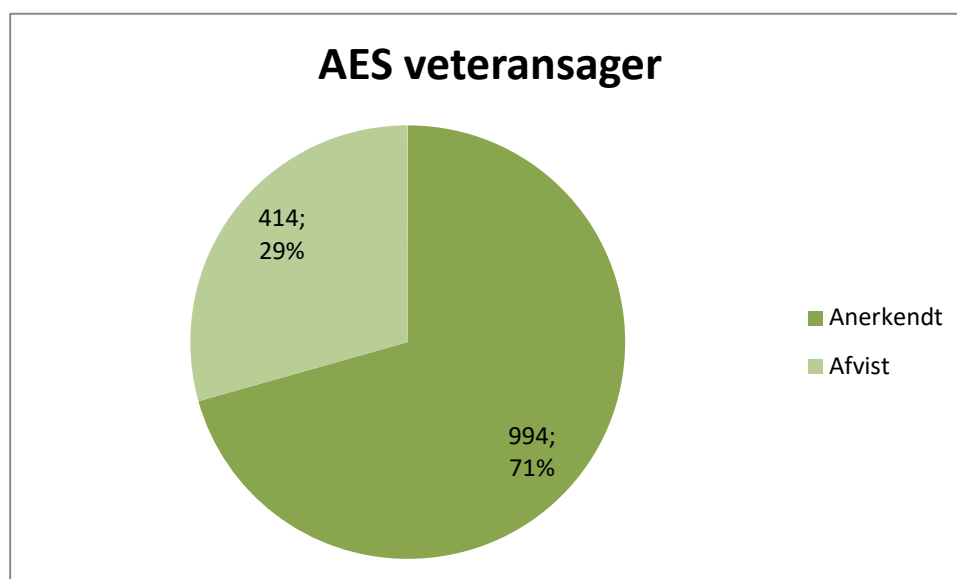
AES har frem til udgangen af september 2019 gennem årene modtaget i alt 1.525 anmeldelser om psykisk sygdom hos veteraner. Af disse er 276 sager anerkendt efter arbejdsskadesikringsloven og 718 er anerkendt efter særloven. Der er afvist 414 sager og henlagt 23 sager. Der er aktuelt 94 sager under behandling.

Anerkendelsesprocenten for veteransager ligger væsentligt over anerkendelsesprocenten for psykiske erhvervssygdomssager i øvrigt, som i 2018 var på 10,2 procent.

¹⁰ Der er tale om en samlet veteranpakke fra efteråret 2017 bestående af 4 initiativer (ret til second opinion, nedbringelse af sagsbehandlingstiden for veteransagerne i AES, praksisundersøgelse fra Ankestyrelsen og en forbedring af kvaliteten i lægeerklæringerne, der indhentes til sagerne). Veteranpakken blev fremsat af daværende beskæftigelsesminister Troels Lund Poulsen og vedtaget af den daværende regering bestående af Venstre, Liberal Alliance og Konservative.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

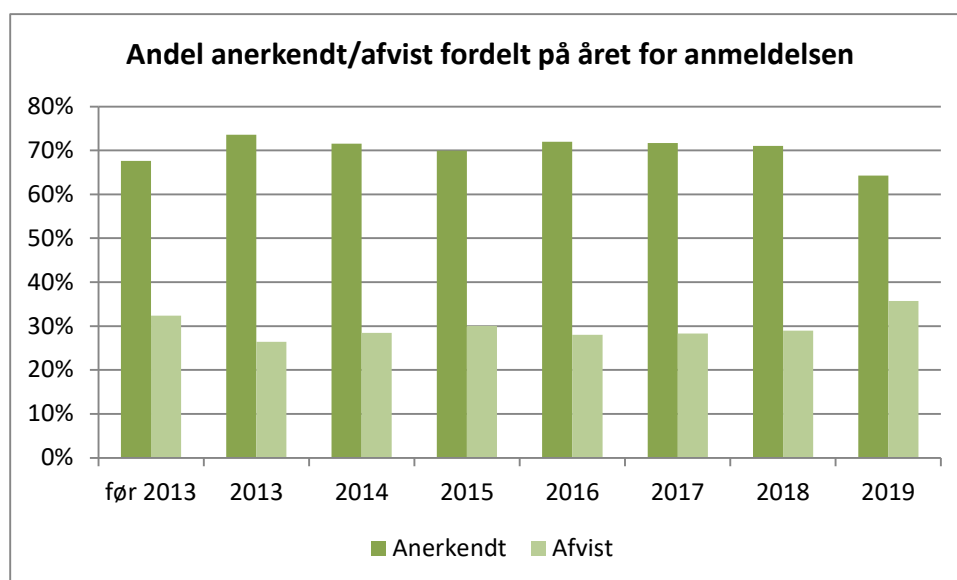
Figur 1



Figur 1. Denne viser fordelingen i antal og andel mellem afviste og anerkendte veteransager. Der er tale om det samlede antal registrerede veteransager i AES.

Denne fordeling er gennemgående for alle behandlede veteransager uanset anmeldetidspunkt, jf. nedenstående figur 2, som viser fordelingen af afgørelser fordelt på anmeldeåret. Fra 2013 er anmeldelserne opgjort per år, mens der forud for dette ikke var mange anmeldelser per år.

Figur 2



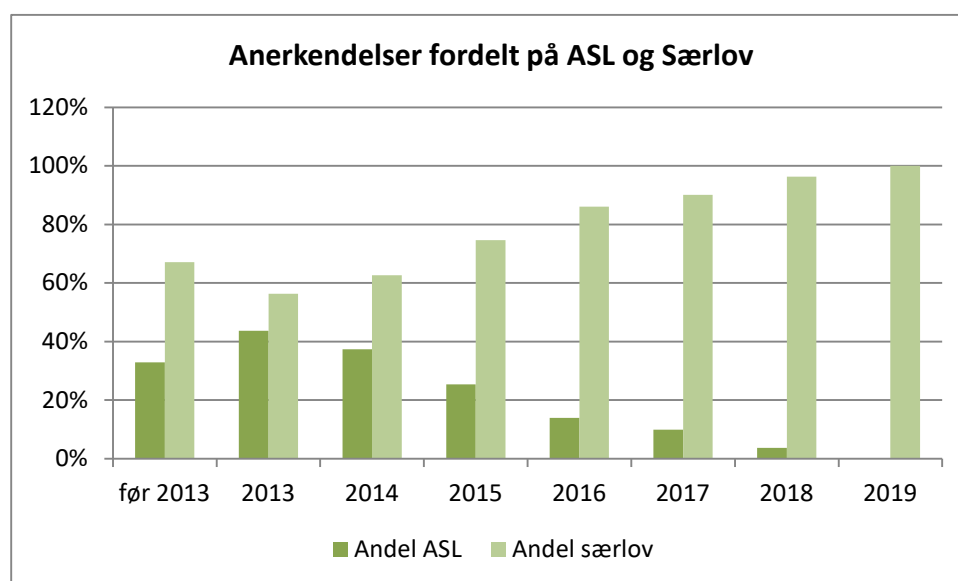
Tabel 2 er opgjort med den procentvise fordeling af de afgjorte sager. Afgørelser for sager anmeldt i 2019 er få, da sagerne er under behandling.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

Indtil 2014 havde Arbejdsskadestyrelsen alene mulighed for at vurdere veteranernes sager efter arbejdsskadesikringsloven, men med særlovens vedtagelse har flere veteraner fået anerkendt deres arbejdsskadesager, også de veteraner som havde fået deres psykiske sygdom afvist som en arbejdsskade før særlovens vedtagelse.

Hovedparten af sagerne om PTSD anerkendes efter særloven, jf. figur 3 nedenfor. Efter udvidelsen af fortegnelsens punkt F.1. til også at omfatte forsinket PTSD i juli 2013 kunne en del tidligere afviste sager om PTSD efter fortegnelsen genoptages og anerkendes, hvilket skete i årene umiddelbart efter ændringen.

Figur 3



Det er ligeledes i figur 3 den procentvise fordeling mellem sager anerkendt efter arbejdsskadesikringsloven og særloven, der er illustreret.

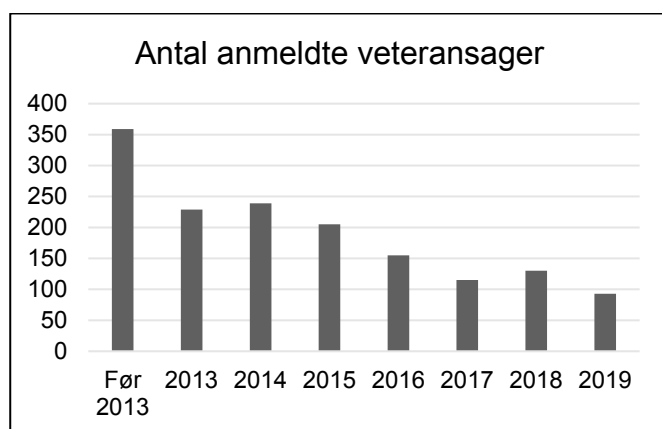
Der er fortsat en del veteraner, der anmelder arbejdsskader om PTSD med udgangspunkt i påvirkninger fra udsendelser til Balkan, og hvor dokumentationskravet efter arbejdsskadesikringsloven ikke er opfyldt. Her anvendes særlovens regler i stedet for.

For at eksemplificere dette kan det oplyses, at AES i perioden 2018-2019 har modtaget 223 anmeldelser. Af disse har AES oplysninger om påvirkningsperioden fra anmeldelsen i 92 tilfælde. I 50 anmeldelser ud af de 92 anmeldelser er der oplysninger om en påvirkningsperiode, der ligger før 2002. I hovedparten af de resterende 42 sager er påvirkningen mellem 2002 og 2016. Der er kun få sager, hvor påvirkningen er foregået i 2017-2018.

Veteranområdet er et område, hvor der er tale om en nedadgående tendens i forhold til antallet af anmeldelser årligt. Det fremgår af nedenstående figur 4.

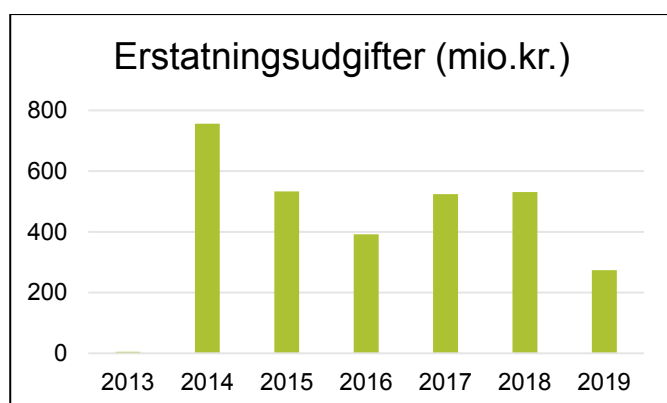
Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

Figur 4



Af figur 5 fremgår, at det fortsat er et område, hvor der tildeles store erstatningssummer, også selvom der er sket en nedgang i antallet af anmeldelser. Tallene er opgjort for det enkelte afgørelsesår. Der gøres i den forbindelse opmærksom på, at da 2019 endnu ikke er afsluttet, er dette tal ikke endeligt og kan derfor ikke bruges til sammenligning. Beløbet i tabellen er opgjort med udgangen af september 2019.

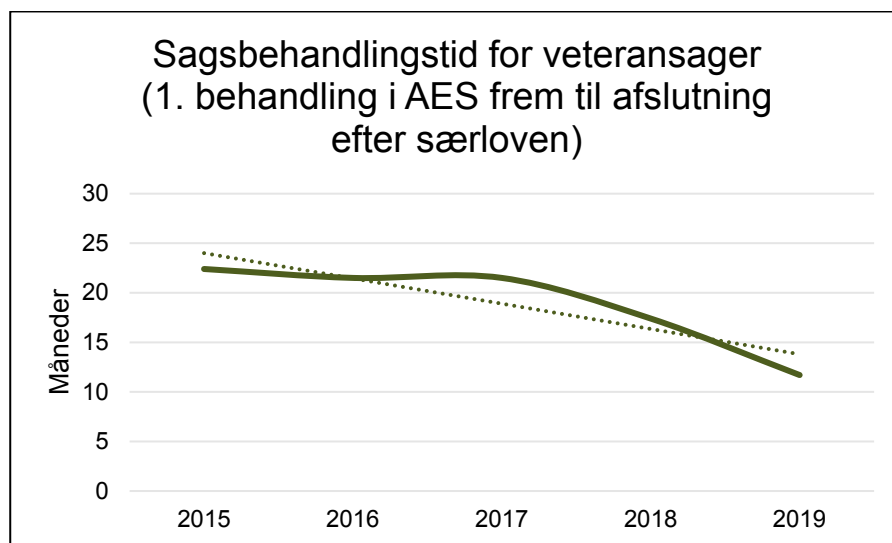
Figur 5



Af nedenstående figur 6 fremgår udviklingen i sagsbehandlingstid for veteransager. Sagsbehandlingstiden er løbende blevet nedbragt og var i september 2019 på under 12 måneder for afsluttede sager.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

Figur 6



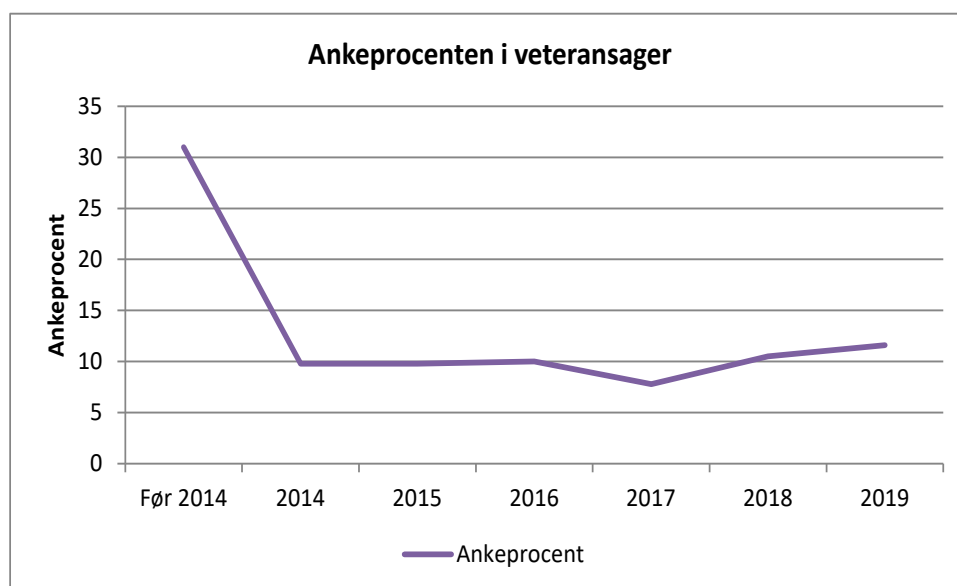
Der er siden muligheden for second opinion blev indført 1. januar 2018 udarbejdet ny psykiatrisk speciallægeerklæring i 173 sager, hvor der efterfølgende er truffet ny afgørelse i 123 sager. Af disse er 6 sager blevet anerkendt på baggrund af de nye oplysninger i second opinion erklæringen, mens 117 sager er afvist. Ved en manuel optælling kan AES konstatere, at Ankestyrelsen pr 21. oktober 2019 har behandlet 67 klager over afgørelser omfattende second opinion og har tiltrådt AES' afvisning af veteranens sag om PTSD efter indhentelsen af en second opinion-erklæring i 65 sager. En sag er afvist formelt af Ankestyrelsen, da den var påklaget for sent, og en sag er hjemvist til AES.

AES' afgørelser kan indbringes for Ankestyrelsen, og ankeprocenten for alle veteransager¹¹ er pr. oktober 2019 11,6 procent. Som det fremgår ovenfor (figur 1), anerkender AES 71 procent af veteranernes sager om psykisk sygdom, som kun i få tilfælde påklages. Ses der udelukkende på afgørelserne om afvisning af veteranens psykiske sygdom som en arbejdsskade, påklages 43,7 procent.

¹¹ Det vil sige både afgørelserne om anerkendelse eller afvisning, godtgørelse for varigt mén og erstatning for tab af erhvervsevne.

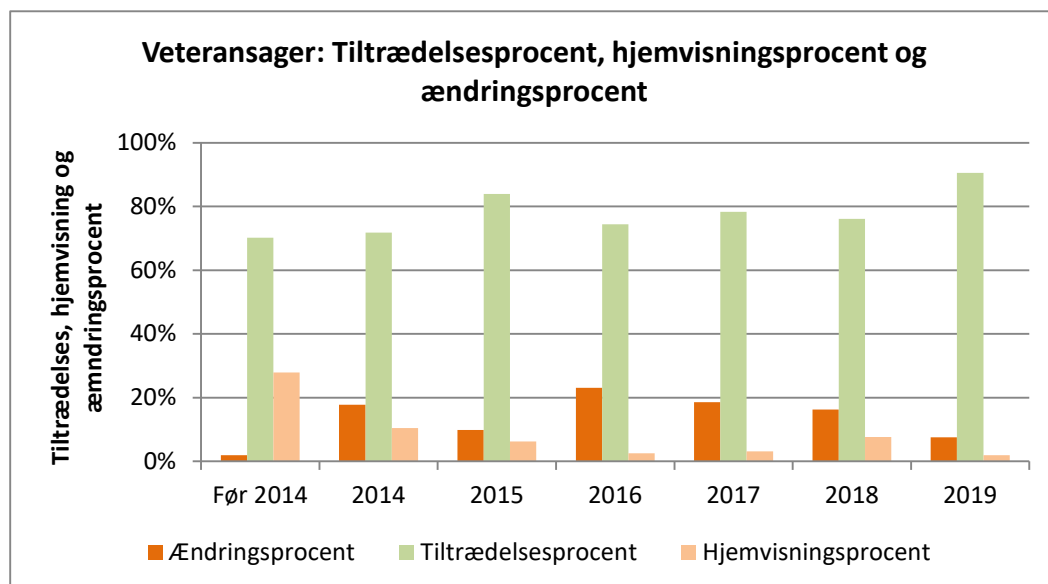
Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

Figur 7



Ankestyrelsen kan enten tiltræde, ændre eller hjemvise den påklagede afgørelse. Fordelingen heraf fremgår af figur 8.

Figur 8



AES følger udviklingen af praksis for behandlingen af disse sager nøje. Nye principafgørelser eller konkrete ændringer bliver drøftet indgående for at sikre, at AES' praksis er i overensstemmelse med de retningslinjer, som udmeldes fra Ankestyrelsen.

Visse af Ankestyrelsens stadfæstelser af en afvisning fra AES bliver indbragt for domstolene. Domme afsagt i disse konkrete sager har ikke betydet, at Ankestyrelsen har fundet anledning til at udsende, justere eller ændre praksis for behandlingen af disse sager.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

Gennemgang af hovedkritikpunkterne i den juridiske analyse og den empiriske analyse

I det følgende forholder AES sig til hovedkritikpunkterne i professor mso. dr.jur. Andreas Bloch Ehlers' juridiske analyse og den empiriske analyse udarbejdet af Soldaterlegatet.

AES har identificeret 5 hovedkritikområder i analysen:

1. Krav til belastningen (belastningskriteriet)
2. Krav til den tidsmæssige sammenhæng (tidskriteriet)
3. Anvendelsen af særloven
4. Dokumentation i sagerne (bevisbedømmelse)
5. Vurderingen af veteranens øvrige psykiske belastninger/sygdom (sårbarhed)

Ad 1: Om kravene til belastningen (belastningskriteriet)

Påstand: Den juridiske analyse kritiserer AES for at stille for store krav til belastningen, jf. beskrivelsen i vejledningen og ICD-10 (traumatiske begivenheder eller situationer af kortere eller længere varighed af en exceptionelt truende eller katastrofeagtig natur), og at AES stiller krav om, at veteranen har været i livsfare.

Svar: Som allerede nævnt er ICD-10 diagnosekriterierne internationalt fastsat og tiltrådt af Danmark. ICD-10 indgår som følge heraf som diagnosekriterier i regelgrundlaget for behandling af arbejdsskadesager, og der henvises til disse kriterier i [vejledningen om erhvervssygdomme](#)¹², jf. VEJ nr. 9525 af 28. juni 2018.

For at en læge kan stille diagnosen PTSD, skal veteranen have været udsat for traumatiske begivenheder eller situationer af kortere eller længere varighed af en exceptionelt truende eller katastrofeagtig natur, ligesom der skal være symptomer svarende til ICD-10 kriterierne. Disse symptomer er blandt andet flashbacks, påtrængende erindringer eller stærkt ubehag ved udsættelse for omstændigheder, der minder om traumerne. Det er undgåelse af alt, hvad der minder om traumerne, og delvis eller fuld amnesi af de traumatiske oplevelser eller et vedvarende alarmberedskab. Veteranen vil derfor som et led i sygdommen kunne fortrænge erindringer om de traumatiske oplevelser, som han har været udsat for.

Når AES skal vurdere, om veteranens PTSD-diagnose (som er stillet af lægen) kan skyldes arbejdet, stiller AES ikke krav om, at pågældende skal have været i livsfare. Kravet om at have været udsat for "traumatiske begivenheder eller situationer af kortere eller længere varighed af en exceptionelt truende eller katastrofeagtig natur" indebærer, at pågældende har været i en konkret, nærliggende og alvorlig fare, jf. vejledningen og Ankestyrelsens praksis.

Det følger videre af vejledningen og Ankestyrelsens tiltrædelser af de konkrete sager, at det derfor ikke er tilstrækkeligt, at veteranen *har følt sig* i alvorlig fare, hvis begivenheden/situationen ikke i sig selv vil være egnet til at bringe veteranen i nærliggende og alvorlig fare. Der skal have været tale om tilstedeværelse af konkrete hændelser, der kan betegnes værende "traumatiske begivenheder eller situationer af kortere eller længere varighed af en exceptionelt truende eller katastrofeagtig natur" og ikke alene generel utryghed.

AES stiller således krav om, at det kan sandsynliggøres, at veteranen under udsendelsen har været udsat for de belastninger, der følger af diagnosekriterierne, som disse er beskrevet i vejledningen og tiltrådt i praksis fra Ankestyrelsen og domstolene. Selv inden for de samme missioner er der stor forskel på, hvilke farefulde situationer og belastninger veteranerne har været udsat for. Derfor kan der være stor forskel på

¹² I forbindelse med udarbejdelsen af den nye fortegnelse i 2004, blev der udarbejdet en samlet vejledning, der uddybede kravene til anerkendelse af de sygdomme, som var optaget på fortegnelsen. Indtil 1. juli 2016 blev denne udarbejdet i samarbejde mellem Arbejdsskadestyrelsen og Erhvervssygdomsudvalget. Siden 1. juli 2016 har det været Arbejdstilsynet, der har udsendt vejledningen om erhvervssygdomme efter indstilling fra Erhvervssygdomsudvalget og AES.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

to sager, der umiddelbart ligner hinanden.

For at AES kan anerkende, at veteranens diagnose PTSD skyldes arbejdet, skal det ud fra sagens konkrete omstændigheder (dvs. veteranens forklaring sammenholdt med forsvarrets og eventuelle vidners forklaringer) kunne dokumenteres eller sandsynliggøres, at der har været tale om situationer, der lever op til ICD-10 diagnosekriterierne. AES kan således ikke (således som lægen gør) nøjes med at lægge veteranens forklaring til grund for hændelserne, men er forpligtet til som myndighed at foretage en samlet vurdering af partsforklaringer mv. for at sammenstykke et hændelsesforløb og vurdere, om dette hændelsesforløb lever op til diagnosekriterierne. Dette er også årsagen til, at der kan være forskel på, hvad en læge, der alene vurderer situationen ud fra veteranens oplysninger, er kommet frem til, og AES' vurdering af sagens samlede oplysninger.

De konkrete omstændigheder i sagen skal således kunne underbygge de belastninger, som speciallægen har lagt til grund, da han stillede diagnosen. Er det ikke tilfældet, kan det ikke anerkendes, at det er de arbejdsmæssige belastninger, som ligger til grund for, at veteranen har PTSD. Det er en konkret vurdering i hver enkelt sag, hvorvidt belastningen har været tilstrækkelig til at opfylde diagnosekriterierne.

I den udsendte [vejledning om erhvervssygdomme](#) af 28. juni 2018 er angivet eksempler på belastninger, der opfylder diagnosekriterierne. Det fremgår direkte af denne vejledning (side 275), at det "ikke er en betingelse for anerkendelse, at man har været udsat for livsfare. Det væsentlige er, at man har været udsat for exceptionelle belastninger." Denne vejledning danner udgangspunkt for AES' sagsbehandling om erhvervssygdomme.

På baggrund af ovenstående kan praksis sammenfattes således:

- AES anvender de i lovgivningen og internationalt fastsatte kriterier til vurdering af belastningen, nemlig at der skal være tale om traumatiske begivenheder eller situationer af kortere eller længere varighed af en exceptionelt truende eller katastrofeagtig natur.
- AES ikke stiller krav om, at veteranen skal have været i livsfare, for at veteranen kan få anerkendt PTSD som en arbejdsskade. I tidligere afgørelser har der været anvendt formuleringer, der kunne give anledning til misforståelse, men som følge af AES' løbende arbejde med kommunikation er formuleringerne ændret for at undgå denne misforståelse.

Ad 2: Om kravene til den tidsmæssige sammenhæng (tidskriteriet)

Påstand: Den juridiske analyse kritiserer AES' vurdering af kravet om den tidsmæssige sammenhæng mellem belastningerne under udsendelsen og veteranens PTSD. Den empiriske rapport kritiserer AES for at forelægge for få sager for Erhvervssygdomsudvalget.

Svar: Fortegnelsen over erhvervssygdomme og den her til hørende vejledning bygger på ICD-10 diagnosekriterierne. Der stilles ifølge ICD-10 diagnosekriterierne for PTSD blandt andet krav om symptomer inden for 6 måneder. Fortegnelsen – som er det retsgrundlag, som AES træffer afgørelser ud fra – stiller tillige krav om en yderligere tidsmæssig sammenhæng til de relevante belastninger ("inden for få år") for at kunne fastslå, at sygdommen er opstået som følge af arbejdet. Det er disse regler, der danner grundlag for AES' afgørelser.

Kravene til den tidsmæssige sammenhæng til anerkendelse efter arbejdsskadesikringsloven følger af fortegnelsens punkt F.1. Af denne fremgår at PTSD, herunder forsinket PTSD, kan anerkendes, når der er symptomer på sygdommen inden for 6 måneder, og sygdommen er fuldt til stede inden for få år (i praksis

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

1-2 år). Disse tidsmæssige krav gælder også ved anerkendelse af sent diagnosticeret PTSD efter særloven.

De tidsmæssige kriterier for anerkendelse af PTSD som en arbejdsskade er opstillet efter drøftelser i Erhvervssygdomsudvalget i 2013 på baggrund af udredningsrapporten ”Delayed-onset PTSD – A scientific review addressing delayed onset posttraumatic stress disorder and posttraumatic depression”, udarbejdet af JP Bonde et al.

AES vurderer i hvert enkelt tilfælde, om sagen skal forelægges for Erhvervssygdomsudvalget. AES kan forelægge en sag for Erhvervssygdomsudvalget, når AES skønner, at der er mulighed for, at sygdommen vil kunne anerkendes. Kravene til anerkendelse efter forelæggelse for udvalget er, at sygdommen i udelukkende eller i overvejende grad skal være forårsaget af arbejdets særlige art¹³.

Af bemærkningerne til § 7, stk. 3, som er ændret ved lov af 18. marts 2009 fremgår, at sager skal forelægges udvalget

- når det vurderes, at sagen vil kunne anerkendes,
- når det vurderes, at sagen ligger tæt på at kunne anerkendes
- når udvalget ikke tidligere har taget stilling til pågældende problemstilling
- når der er tvivl om, hvorvidt de beskrevne belastninger er tilstrækkelige til at opfylde kravene til anerkendelse, eller
- når sagen ligger inden for fokusområder, der er aftalt med udvalget.

I forbindelse med gennemgangen af udredningsrapporten i juni 2013 fandt udvalget belæg for at ønske sager om PTSD med enten debut af symptomer inden for 6 måneder i kombination med fuld PTSD inden for nogle år (3-4 år) eller PTSD uden symptomer inden for 6 måneder i kombination med fuld PTSD inden for få år (1-2 år) forelagt til drøftelse. Denne forelæggelsespraksis betyder, at sager om PTSD, der ikke opfylder disse tidsmæssige krav om sammenhæng til arbejdet, som udgangspunkt ikke vil blive forelagt Erhvervssygdomsudvalget, uanset at kravet til belastningen er opfyldt. Hvis AES i stedet mener, at veteranen har en anden psykisk sygdom end PTSD, kan denne sygdom i stedet forelægges Erhvervssygdomsudvalget, hvis krav til belastninger, symptomer og tidsmæssig sammenhæng til arbejdet skønnes at kunne medføre anerkendelse af sagen.

På baggrund af ovenstående er det således AES' vurdering at:

- kravet om den tidsmæssige sammenhæng mellem belastningen og veteranens PTSD administreres i overensstemmelse med de gældende regler i arbejdsskadesikringsloven og særloven, samt at
- sager forelægges for Erhvervssygdomsudvalget i overensstemmelse med de retningslinjer for forelæggelse, som er fastlagt af udvalget.

Ad 3: Om særloven

Påstand: Analysen kritiserer AES for ikke at bruge den i særloven omtalte speciallægeerklæring korrekt ved vurderingen af, om veteranens sent diagnosticerede PTSD skyldes udsendelsen.

Svar: PTSD hos veteranerne kan anerkendes som en arbejdsskade efter arbejdsskadesikringsloven eller særloven. Arbejdsskadesikringsloven er primær, og kun hvis en sent diagnosticeret PTSD ikke kan anerkendes som en erhvervssygdom efter arbejdsskadesikringsloven, finder særloven anvendelse. Det

¹³ Arbejdsskadesikringsloven § 7, stk. 3, jf. § 7, stk. 1, nr. 2, 2. pkt.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

eneste særloven ændrer på er, at dokumentationen for sygdommen kan udarbejdes senere, mens kravene til belastning jf. fortegnelsens punkt F.1., og tidsmæssig sammenhæng er de samme som i arbejdsskadesikringsloven¹⁴.

Særloven opstiller krav til anerkendelse af sent diagnosticeret PTSD¹⁵. Dvs. PTSD som var til stede i tidsmæssig sammenhæng med udsendelsen, men som veteranen ikke søgte læge for dengang.

Særloven fastslår, at AES kan anerkende veteranens PTSD under følgende forudsætninger: Kravene til belastning, symptomer og den tidsmæssige sammenhæng er opfyldt, men den tidsmæssige sammenhæng kan ikke dokumenteres. Derfor skal en senere udarbejdet psykiatrisk speciallægeerklæring fastslå, at sygdommen er opstået i tilknytning til og som følge af udsendelsen.

Det følger af ministerens svar på [spørgsmål 9](#) i forbindelse med behandlingen af [L104](#), at speciallægeerklæringen ikke kan dispensere fra hverken belastningskravet eller kravet om, at symptomerne skal være opstået senest 6 måneder før, og at sygdommen er fuldt til stede inden for få år (1-2 år).

På baggrund af ovenstående er AES' vurdering, at:

- særloven indebærer ikke, at veteranens sag skal anerkendes, allerede fordi speciallægen stiller diagnosen PTSD. Det følger af loven og de til loven hørende forarbejder, at uanset speciallægens udtalelse om, at veteranen har PTSD, skal de øvrige krav i arbejdsskadesikringsloven tillige være opfyldt, dvs. belastningskrav og krav om tidsmæssig sammenhæng.
- AES er som myndighed forpligtet til at foretage en samlet vurdering af partsforklaringer mv. for at sammenstykke et hændelsesforløb og vurdere, om dette hændelsesforløb lever op til belastningerne i diagnosekriterierne. Konklusionen i speciallægeerklæringen skal dermed understøttes af de oplysninger, som i øvrigt foreligger i sagen.

Ad 4: Om dokumentationen i sagerne (bevisbedømmelse)

Påstand: Den juridiske analyse kritiserer AES for at vægte oplysninger fra Forsvaret for tungt i forhold til vidneudsagn fra familie og venner. På samme måde kritiseres AES for at lægge for meget vægt på veteranens tidlige udsagn i sagsbehandlingen i forhold til senere afgivne udtalelser.

Svar: Det er væsentligt at bemærke, at AES som myndighed er forpligtet til af egen drift at søge sagen tilstrækkeligt oplyst og ud fra de samlede oplysninger foretage en vurdering af sagen. AES undersøger alle de anbringender, som sagens parter fremkommer med.

Ved afgørelse af en arbejdsskadesag skal AES foretage en samlet vurdering af alle oplysninger i sagen, hvor dokumentation for henholdsvis debut af symptomer og en fuld sygdomsdebut er et af flere forhold, der skal være klarlagt. Når AES skal vurdere, om og i givet fald hvornår der er fuld sygdomsdebut i form af en psykiatrisk diagnose som for eksempel PTSD, anvendes lægelige oplysninger. Vidneudsagn fra nærtstående personer vil som udgangspunkt ikke kunne udgøre dokumentationen for en psykiatrisk diagnose. Derimod vil oplysninger fra tilskadekomne selv eller nærtstående personer om, at der har været mere uspecifikke symptomer, blive tillagt betydelig vægt ved vurderingen af, om der er symptomer inden

¹⁴ Dette følger af såvel lovbemærkningerne som det af ministeren besvarede spørgsmål 9 forud for 2. behandlingen af L104 samt spørgsmål 3 i andet høringsnotat, se straks note 4.

¹⁵ Det følger af besvarelsen af [spørgsmål 3 i andet høringsnotat vedrørende L104](#), at der med PTSD i særloven forstås PTSD i fortegnelsens forstand. Forsinket PTSD, som er fuldt til stede 3-4 år efter belastningsophør, kan efter praksis forelægges for Erhvervssygdomsudvalget efter reglerne i arbejdsskadesikringsloven, men er ikke omfattet af særloven.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

for seks måneder, altså den tidsmæssige sammenhæng. Vidneudsagn fra familie, venner og kollegaer anvendes dermed i det omfang, som ministeren har beskrevet i [spørgsmål 19](#) ifm. [L104 behandling](#).

Når AES modtager en beskrivelse af belastningerne fra veteranen, enten fra dennes besvarelse af spørgeskemaer eller gengivet i det lægelige materiale i sagen, høres Forsvaret som arbejdsgiver for veteranen over denne beskrivelse. I det omfang det er muligt, forholder Forsvaret sig til de fremsendte oplysninger, typisk ved at forelægge beskrivelsen for veteranens overordnede under udsendelsen, eller ved en generel besvarelse om, hvorvidt de pågældende hændelser svarer til de oplysninger om hændelser under denne udsendelse, som Forsvaret i øvrigt er bekendt med. Hvis Forsvaret ikke modsiger veteranens beskrivelse af belastningerne, lægges disse til grund.

AES lægger stor vægt på vidneudsagn. I en del sager er vidners udtalelse den afgørende faktor i forhold til at sandsynliggøre en belastning, og at sagen dermed kan anerkendes. AES ser blandt andet på, om der er vidner, der har overværet belastningen. AES kan inddrage udtalelser fra vidner, der ikke har været til stede, men som har hørt om belastningen kort tid efter eller som selv har arbejdet i samme funktioner og været udsat for de samme belastninger. Disse vidneudsagn kan dog ikke stå alene, men skal understøttes i sagens øvrige oplysninger.

Vidneudsagn fra overordnede eller kollegaer er vigtige i forbindelse med at få beskrevet belastningerne, lige så vel som vidneudsagn fra familie og venner kan være vigtige for at fastslå, hvornår der kom symptomer på PTSD.

Arbejdsskadesikringsloven og særloven er begge love, der sikrer veteranen en erstatning efter arbejdsskadesikringslovens regler, når veteranen har dokumenteret at have et krav på ydelser som følge af en arbejdsbetinget PTSD. AES inddrager veteranens egne oplysninger i overensstemmelse med den praksis, som Ankestyrelsen senest har beskrevet i principafgørelse [23-19](#). Principafgørelsen fastslår helt generelt, at der tages udgangspunkt i veteranens egne forklaringer. Veteranens oprindelige forklaring lægges som udgangspunkt til grund, fordi der er en formodning for, at tidsnære oplysninger indeholder den mest korrekte beskrivelse. Hvis der er modsatrettede oplysninger om de faktiske forhold, foretager arbejdsskademyndighederne en bevisafvejning ud fra disse forhold. Dette gælder generelt ved behandlingen af en arbejdsskadesag.

I forbindelse med second opinion-erklæringer gælder principafgørelsen også. Second opinion-erklæringen indhentes sent i forløbet, men kan – uanset dette – bidrage til oplysningen af de faktiske forhold i sagen. På det tidspunkt, hvor second opinion indhentes, hælder sagen mod afvisning. AES har, i det omfang det har været muligt, afdækket såvel belastningen som sygdommen igennem både oplysninger fra veteranen, fra arbejdsgiver, fra læger, der har behandlet eller undersøgt veteranen, og endeligt fra eventuelle vidner. Speciallægen, som undersøger veteranen ifm. en second opinion erklæring, vurderer dennes beskrivelse af belastningerne og sammenholder dem med oplysninger om symptomer og tidsmæssig sammenhæng. På baggrund af dette stiller speciallægen en diagnose. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at AES ved anvendelsen af second opinion-erklæringen i sagsbehandlingen på samme vis som i øvrige sager skal foretage en samlet bevisbedømmelse og dermed sammenholde second opinion-erklæringen med de øvrige oplysninger i sagen.

Når second opinion-erklæring indeholder oplysninger, der ikke er i modstrid med sagens øvrige oplysninger, anvendes denne til at understøtte dokumentationen for de oplysninger, som enten allerede er (uklart) beskrevet i sagen, eller som der ikke tidligere har været redegjort for. Erklæringen udfylder i denne situation de "huller" i dokumentationen, som sagens øvrige oplysninger ikke har kunnet afdække.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

Når der ved second opinion-erklæringen fremkommer oplysninger om anden tidsmæssig sammenhæng end det tidligere er fremgået og oplysningerne strider mod de øvrige oplysninger, foretages en almindelig bevisbedømmelse. Her lægges der vægt på en række forhold, herunder om der er oplysninger i sagen, der underbygger de nye oplysninger, hvor lang tid der er gået efter hændelsen og de nye oplysninger, og om oplysningerne f.eks. er gentaget over for forskellige instanser osv. I forbindelse med denne afklaring kan der indhentes oplysninger fra Forsvaret, vidner osv. på samme måde som i den øvrige sagsbehandling. Hvis de nye oplysninger om symptomer og sygdom kan understøttes af andre oplysninger i sagen, kan sagen anerkendes.

På baggrund af ovenstående kan AES' praksis sammenfattes således:

- AES vægter dokumentation, oplysninger og udsagn fra sagens parter lige, og inddrager i stort omfang forklaringer fra vidner og nærtstående, med henblik på at underbygge krav til belastninger, symptomer og tidsmæssig sammenhæng.
- AES foretager bevisbedømmelse i overensstemmelse med lovgivning, forarbejder og praksis fra Ankestyrelsen, herunder principafgørelse 23-19.
- AES vil videre se på muligheder for at sikre, at såvel Forsvarets som vidners forklaringer gengives mere nuanceret for dermed at yderligere at understøtte, at disse oplysninger vægtes i overensstemmelse med lovgivningen på området.

Ad 5: Om betydningen af veteranens psykiske tilstand før, under eller efter udsendelsen (sårbarhed)

Påstand: Den juridiske analyse kritiserer AES for at lægge vægt på veteranens forudbestående psykiske forhold, når den arbejdsmæssige belastning vurderes. Analysen kritiserer også AES for at inddrage konkurrerende, private belastninger under udsendelsen, når årsagen til sygdommens opståen skal fastslås. Endelig kritiseres AES for at lægge vægt på efterfølgende, mindre belastninger, når veteranen mange år efter udsendelsen udvikler PTSD.

Svar: Hvis en belastning er tilstrækkelig til at give PTSD, og der er tidsmæssig sammenhæng mellem sygdom og arbejdet, anerkendes sagen som en arbejdsskade.

Den objektive formulering af kravet til anerkendelse betyder, at AES ikke kan anerkendes sygdommen, hvis den arbejdsmæssige belastning ikke opfylder kravet om "traumatiske begivenheder eller situationer af kortere eller længere varighed af en exceptionelt truende eller katastrofeagtig natur". Det gælder uanset om veteranen har en forudbestående psykisk sygdom, om der er konkurrerende forhold eller om der er oplyst om efterfølgende mindre belastninger, der (heller) ikke er egnede til at forårsage veteranens PTSD.

Arbejdsskadesikringsloven og særloven udgør et forsikringssystem, hvorefter veteranen kan tilkendes erstatning, hvis veteranen opfylder kravene til anerkendelse opstillet i disse regler. I begrundelsen for et evt. afslag skal AES inddrage alle anbringender fremført af parterne. Afgørelsen træffes i forhold til flere parter, og det er vigtigt at tydeliggøre for alle parter, at AES har set og overvejet alle anbringender i sagen, også selv om disse ikke er indgået i vægtningen af, om de relevante arbejdsmæssige belastninger har fundet sted. Det betyder, at AES beskriver de foreliggende oplysninger om, at der forud for udsendelsen har været psykiske belastninger eller andet, herunder private forhold.

Når AES vurderer veteranens arbejdsskadesag, skal AES alene forholde sig til, om veteranen har været udsat for belastninger, der opfylder kravet om at være exceptionelt belastende. Veteranens eventuelle forudbestående psykiske symptomer eller sygdom indgår ikke i denne vurdering, da der udelukkende skal ses på, om de arbejdsmæssige belastninger er tilstrækkelige til udvikling af PTSD.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

AES lægger ikke vægt på de forudbestående psykiske symptomer eller sygdom, blot fordi disse nævnes i afgørelsen om afvisningen. AES forholder sig konstaterende til, at disse er til stede, men inddrager dem ikke i vægtningen. Det vil i fremstillingen af de faktiske oplysninger i sagen derfor fremgå, at veteranen har en forudbestående psykisk sygdom, da dette er et objektivi faktum, som er fremkommet i sagsoplysningen. Ved begrundelsen for afgørelsen vil AES derimod alene skulle fremhæve de faktiske forhold, som der enten er lagt til grund eller er lagt vægt på i afgørelsen. Der bør derfor ikke her være oplysninger om, at pågældende har en psykisk symptomer eller sygdom, da dette ikke vægtes ved vurderingen af, om belastningskravet er opfyldt, eller om der er tidsmæssig sammenhæng mellem de arbejdsmæssige belastninger og sygdommen. Når de forudbestående symptomer nævnes i afgørelsen, skyldes det, at AES, jf. god forvaltningsskik, skal forholde sig til alle de helbredsmæssige oplysninger, der indgår i sagen, uanset om disse tillægges vægt ved vurderingen af, om veteranens PTSD er arbejdsbetinget.

På samme måde vil en sag om en udsendt veteran, der oplever belastninger på hjemmefronten samtidig med udsendelsen, indeholde oplysninger om, at disse forhold også er til stede, mens de arbejdsmæssige belastninger sker. AES vil dog ikke, uanset at de private forhold beskrives i afgørelsen, inddrage disse andre belastninger ved vurderingen af, om PTSD skyldes arbejdet.

Når veteranen får PTSD uden tidsmæssig sammenhæng til de arbejdsmæssige belastninger, opfylder sygdommen ikke kriterierne for anerkendelse som en arbejdsskade. I disse tilfælde lægger AES i begrundelsen for afvisningen vægt på den manglende tidsmæssige sammenhæng, men ikke på efterfølgende mindre belastninger.

På baggrund af ovenstående kan AES' praksis sammenfattes således:

- AES tillægger ikke veteranens psykiske sårbarhed vægt i forbindelse med vurderingen af, om kravet til belastningerne i arbejdet er opfyldt, uanset om denne sårbarhed er til stede før, under eller efter udsendelsen.
- Når PTSD er opstået uden tidsmæssig sammenhæng til arbejdet, træffer AES afgørelse ud fra dette grundlag og tillægger dermed ikke veteranens efterfølgende mindre belastninger vægt. AES forholder sig i denne situation til, hvorvidt PTSD er opstået i tidsmæssig sammenhæng med de arbejdsmæssige belastninger.
- AES må på baggrund af kritikken i den juridiske analyse medgive, at den juridiske afvejning i de konkrete afgørelser ikke altid fremgår klart og tydeligt. AES vil derfor arbejde videre med at tydeliggøre de afvejninger, som foretages i forbindelse med afgørelsen i de konkrete sager.

Konklusion

Som det fremgår af ovenstående gennemgang af de 5 hovedkritikpunkter, er AES' praksis for behandling af veteranernes arbejdsskadesager solidt funderet i lovgivningen og den udlægning af praksis, som Ankestyrelsen og domstolene anvender. Den rejste kritik giver derfor ikke anledning til, at AES ændrer praksis for behandlingen af veteranernes sager.

Samtidig er AES enig i, at kommunikationen med sagens parter skal forbedres, så afgørelserne fremover vil fremstå mere klare og tydelige og ikke giver anledning til misforståelser. AES vil samtidig fortsætte arbejdet med løbende at tilrette og fokusere kommunikationen i sagsoplysningen, så gengivelsen af oplysningerne relevant kan inddrages i sagsbehandlingen. AES arbejder tillige kontinuerligt med tiltag, der skal hjælpe til at nedbringe sagsbehandlingstiden og er opmærksom på, at selv om de mange sagsskridt er nødvendige for at oplyse sagen, så kan den oplevede sagsbehandlingstid for den enkelte føles lang.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

Yderligere kommentarer til den juridiske analyse og den empiriske rapport

Ud over de ovennævnte 5 hovedkritikpunkter, rejses der i rapporterne en række øvrige kritikpunkter, som kommenteres i det følgende.

Om anerkendelsesprocenten	
Kritikpunkt vedrørende	Sagsbehandling og praksis
Den juridiske analyse giver indtryk af, at 18 procent af sagerne anerkendes og 82 procent afvises.	Det fremgår ikke af analysen, efter hvilke kriterier sagerne er udvalgt. AES kan oplyse, at hvis man ser på alle sager om psykisk sygdom hos veteraner (PTSD, depression, uspecificeret belastningsreaktion mv.) er anerkendelsesprocenten ca. 70 procent, jf. figur 1 ovenfor. Hvis der udelukkende ses på sygdommen PTSD hos veteranerne, er det 80 procent af sagerne, der anerkendes. Der er tale om en meget høj anerkendelsesprocent i forhold til det generelle niveau for anerkendelse af psykiske erhvervssygdomme, som i 2018 var på 10,2 procent i 2018.

Om arbejdsskademyndighedernes praksis	
Kritikpunkt vedrørende	Sagsbehandling og praksis
Sagsbehandlingstiden Er for lang	Når en veteran anmelder en arbejdsskadesag om psykisk sygdom, skal AES tage stilling til, om sygdommen kan anerkendes som en arbejdsskade, primært efter arbejdsskadesikringsloven, sekundært efter særloven. Når sygdommen er anerkendt, skal der herefter udmåles såvel varigt mén som erstatning for tab af erhvervsevne. Der er tale om komplekse sager med mange oplysninger. Mange af disse oplysninger fremgår alene som udsagn fra veteranen og skal derfor verificeres i forbindelse med AES' behandling af sagen. En del af veteransagerne er komplicerede sager, der kræver indhentelse af oplysninger fra fx arbejdsgiver, egen læge, speciallæge, kommune mv. Ofte skal der også indhentes oplysninger fra vidner. Det betyder, at disse sager kan tage tid at behandle. Oplysningerne om belastningen sammenholdes med den praksis, der er lagt af AES og Erhvervssygdomsudvalget, Ankestyrelsen og domstolene. AES er meget opmærksom på, at det kan være belastende at vente på en afgørelse.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

	AES har med satspuljeaftalen "Tryghed for Veteraner" fået afsat midler til nedbringelse af sagsbehandlingstiden for veteranerne. Denne aftale trådte i kraft fra 1. januar 2018 og indebærer, at sagsbehandlingstiden for nye veteransager anmeldt fra januar 2018 skal have en samlet sagsbehandlingstid på mindre end 12 måneder med udgangen af 2019. I forhold til sagsbehandlingstiden henvises i øvrigt til figur 6 ovenfor.
Brugen af egne lægekonsulenter • Interne lægekonsulenter har ikke set eller undersøgt veteranen • Brugen af lægekonsulenterne er for ringe belyst	Arbejdsskadesikringsloven er en forsikringsordning. Derfor skal AES ikke vurdere, om den tilskadekomne er syg, men om den tilskadekomne er blevet syg af arbejdet. AES skal ikke stille diagnoser af hensyn til behandling af dennes sygdom, men alene tage stilling til, om der er ret til erstatning efter loven. Derfor skal AES ikke foretage lægeundersøgelser af veteranen. AES bygger sagsbehandlingen på det skriftlige grundlag, som er indsamlet om de arbejdsmæssige belastninger, de lægelige forhold og den tidsmæssige sammenhæng. Når AES tager stilling til sagen, sammenholdes disse oplysninger med de fastlagte krav i såvel arbejdsskadesikringsloven som særloven. Det er en juridisk vurdering, der foretages af AES' sagsbehandlere. Lægekonsulenterne hos AES er i disse sager psykiatriske speciallæger, som bistår sagsbehandlerne med de lægefaglige vurderinger i arbejdsskadesager. Lægekonsulenterne fungerer som rådgivere, og lægekonsulentens udtalelse er alene vejledende for sagsbehandleren. Lægekonsulenten træffer ikke afgørelse i sagerne. De psykiatriske lægekonsulenter inddrages i vurderingen af, hvilken psykisk sygdom der er tale om, og om denne sygdom skyldes arbejdet som udsendt soldat. Ved behandlingen af veteranens arbejdsskadesag forelægges lægekonsulenterne altid såvel de lægelige oplysninger som de belastninger som beskrives i sagen til brug for deres vurdering af sagen. Ved forelæggelsen for lægekonsulenten beskriver sagsbehandleren for lægekonsulenten, hvilke oplysninger der findes dokumenteret i et omfang, så de kan indgå i vurderingen af, om diagnosen PTSD kan stilles som følge af de arbejdsmæssige belastninger i den konkrete sag. I det omfang lægekonsulenten har bistået sagsbehandleren i vurderingen af veteranens

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

	PTSD, vil det fremgå af afgørelsen. Det er herefter muligt at søge aktindsigt i dennes vurdering af sagens oplysninger efter reglerne om meroffentlighed i forvaltningsloven.
--	---

Om Erhvervssygdomsudvalget	
Kritikpunkt vedrørende	Sagsbehandling og praksis
AES forelægger for få af veteranernes sager for Erhvervssygdomsudvalget	Erhvervssygdomsudvalget er en udvalg sammensat af arbejdsmarkedets parter. Der sidder således repræsentanter fra Fagbevægelsens Hovedorganisation, Dansk Arbejdsgiverforening, De offentlige arbejdsgivere, Sundhedsstyrelsen og Arbejdstilsynet. Det er direktøren for AES, der er formand for udvalget. Udvalget har blandt andet til opgave at vurdere konkrete sager ud fra de rammer, som er fastsat i arbejdsskadesikringsloven § 7, stk. 1, nr. 2, 2. punkt. Udvalget skal således tage stilling til, om den anmeldte sygdom, som ikke kan anerkendes efter fortegnelsen, alligevel kan anerkendes som en arbejdsskade, fordi sygdommen udelukkende eller i overvejende grad må antages at være forårsaget af arbejdets særlige art. Det er AES, der udgør sekretariatet for Erhvervssygdomsudvalget. Denne funktion varetages i praksis af en mindre gruppe medarbejdere, som vurderer de konkrete arbejdsskadesager, som overvejes forelagt for Erhvervssygdomsudvalget. Det fremgår af § 7, stk. 3, at AES skal forelægge en sag for Erhvervssygdomsudvalget, når det skønnes, at der er mulighed for, at sagen vil kunne anerkendes. Ifølge forarbejderne til loven skal AES forelægge en sag for Erhvervssygdomsudvalget i følgende situationer: • når det vurderes, at sagen vil kunne anerkendes, • når det vurderes, at sagen ligger tæt på at kunne anerkendes • når udvalget ikke tidligere har taget stilling til pågældende problemstilling • når der er tvivl om, hvorvidt de beskrevne belastninger er tilstrækkelige til at opfylde kravene til anerkendelse, eller • når sagen ligger inden for fokusområder, der er aftalt med udvalget. Hvis en sag om psykisk sygdom hos en veteran ikke opfylder fortegnelsens krav om

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

	tidsmæssig sammenhæng, skal sagen jf. den af udvalget fastlagte forelæggelsespraksis forelægges for Erhvervssygdomsudvalget, hvis veteranen enten har haft symptomer inden for 6 måneder, men først har fået fuld PTSD inden for nogle år (3-4 år), eller hvis der ikke er symptomer inden for 6 måneder, men har PTSD fuldt til stede inden for få år (1-2 år). Bliver AES i forbindelse med behandlingen af veteranens sag opmærksom på, at denne har en anden psykiske sygdom end PTSD, overvejer sekretariatet, om denne sygdom skal forelægges for Erhvervssygdomsudvalget ud fra ovenstående kriterier. I 2018 forelagde AES 10 sager om veteraners psykiske sygdom, hvoraf 8 blev indstillet til anerkendelse, mens to blev indstillet til afvisning.
--	---

Yderligere om særloven	
Kritikpunkt vedrørende	Sagsbehandling og praksis
Kritik af AES' forvaltning af særloven • Har ikke haft den ønskede effekt • Balkansoldaterne afvises stadig i større omfang end andre veteraner • Har erstattet arbejdsskadesikringsloven	AES afgør altid først om en sag kan anerkendes efter arbejdsskadesikringsloven. Hvis sagen ikke kan anerkendes efter arbejdsskadesikringsloven, behandles sagen efter særloven. Særloven har således ikke "erstattet" arbejdsskadesikringsloven, men har medført, at en lang række sager er blevet anerkendt. Disse sager ville ellers være blevet afvist. Som det fremgår af figur 3 ovenfor, har indførelsen af særloven betydet, at langt hovedparten af sagerne anerkendes efter denne lov. Der er tale om omkring 700 sager om psykisk sygdom hos veteranerne, som ikke ellers ville være blevet anerkendt, ud af en samlet population på godt 1.500 sager om psykisk sygdom hos veteraner. Der er fortsat en del veteraner, der anmelder arbejdsskader med udgangspunkt i påvirkninger fra Balkantiden, og hvor dokumentationskravet efter arbejdsskadesikringsloven ikke er opfyldt. Her anvendes særlovens regler i stedet for. For at eksemplificere dette kan oplyses, at AES i perioden 2018-2019 har modtaget 223 anmeldelser. Af disse har AES oplysninger om påvirkningsperioden fra anmeldelsen i 92 tilfælde. I 50 anmeldelser ud af de 92 anmeldelser er der oplysninger om en

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

	påvirkningsperiode, der ligger før 2002. I de resterende 42 sager er der kun enkelte sager, hvor påvirkningen er foregået i 2017-2018. I disse sager skal AES søge oplysninger om belastninger, der ligger mange år forud i tid, hvilket gør det vanskeligere at få disse hændelser verificeret, både gennem Forsvaret, vidner mv.
--	--

Om betydningen af partsrepræsentation	
Kritikpunkt vedrørende	Sagsbehandling og praksis
Forskel på anerkendelsesprocenten afhængigt af partsrepræsentation Flere anerkendes, når de repræsenteres af advokat/fagforbund	Det er et generelt billede, at der i sager med partsrepræsentation eller bistand fra fagforbund er en højere anerkendelsesprocent. Det skyldes især, at partsrepræsentanterne hjælper med at få sagerne korrekt oplyst, enten ved at bistå den tilskadekomne ved besvarelsen af spørgsmål eller hjælpe med henvisning til andre, der kan understøtte den tilskadekomnes forklaring som vidne. Der er derfor færre sager, der eksempelvis afvises på grund af manglende svar fra den tilskadekomne¹⁶.

Om oprettelse af nye sager om ulykkestilfælde, når veteranens PTSD afvises som en erhvervssygdom	
Kritikpunkt vedrørende	Sagsbehandling og praksis
Forsømt at behandle enkeltstående tilfælde som ulykker	AES inddrager alle oplysningerne om belastninger under udsendelserne som en del af vurderingen af, om disse samlet set kan anerkendes som en erhvervssygdom. AES skal ikke af egen drift både behandle en hændelse som en del af belastningen til en erhvervssygdom og som en ulykke. Hvis AES ved vurderingen af belastningerne under udsendelsen ikke finder, at der er beskrevet konkrete hændelser, som kan udgøre en ulykke i arbejdsskadesikringslovens forstand, oprettes ikke en ny sag, når erhvervssygdomssagen afvises. AES opretter sager om enkeltstående tilfælde, hvis vi har vished om, at der ikke allerede er anmeldt en skade til Forsvarets erstatningsenhed (FAEK). Ellers forventes, at

¹⁶ Når en tilskadekommen ikke besvarer henvendelser fra AES, afslutter AES behandlingen af arbejdsskadesagen efter at have rykket den tilskadekomne for svar. I sager om veteraner vil AES tillige forsøge at få fat i veteranen telefonisk for at få de manglende oplysninger. Lykkes det ikke, kan det manglende svar få processuel skadevirkning, idet sagen må afvises på det foreliggende grundlag i stedet for at være blevet videreoplyst ud fra de oplysninger, som den tilskadekomne kunne have givet til AES.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring

	veteranen eller hans delingsfører har indberettet hændelsen dengang, hændelsen fandt sted (det er der også pligt til, selv om man er udsendt til udlandet), og at der derfor allerede er taget stilling til hændelsen som en ulykke. Hvis Forsvaret har behandlet sagen uden forventning om følger, kan veteranen bede Forsvaret om at sende sagen om ulykkestilfældet til AES, jf. reglerne i anmeldebekendtgørelsen.
--	--

Om second opinion	
Kritikpunkt vedrørende	Sagsbehandling og praksis
Second opinion erklæringerne har ikke haft den ønskede effekt	Second opinion er en del af veteranpakken fra 2017 og trådte i kraft fra 1. januar 2018. Veteraner, der har fået – eller står til at få – afvist deres sag om PTSD som en arbejds-skade, bliver tilbudt at få deres sag vurderet igen på baggrund af en ny psykiatrisk speciallægeerklæring. Speciallægens second opinion-erklæring er en ny lægelig vurdering, der er uafhængig af den tidligere psykiatriske undersøgelse. AES skal dog fortsat vurdere, om sagen kan anerkendes ud fra alle sagens oplysninger. Der er siden muligheden for second opinion blev indført 1. januar 2018 udarbejdet ny erklæring i 173 sager, hvor der efterfølgende er truffet ny afgørelse i 123 sager. Af disse er 6 sager blevet anerkendt på baggrund af de nye oplysninger i second opinion-erklæringen, mens 117 sager er afvist. Ankestyrelsen har på nuværende tidspunkt behandlet 67 klager over afgørelser omfattende second opinion, og har tiltrådt 65.