



Praksisændring vedrørende arbejdsløshedslovens bopælskrav

Over for ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen tilkendegivet min opfattelse vedrørende betydningen af arbejdsdirektoratets praksisændring med hensyn til arbejdsløshedslovens bopælskrav.

FOB nr. 80.638

Henstillet til ankenævnet at genoptage behandlingen af en sag om optagelse i en arbejdsløshedskasse under midlertidigt ophold i udlandet.

(J. nr. 1979-1307-02).

A klagede til mig over en afgørelse fra ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen i skrivelse af 1. november 1979 til A.

Ved denne afgørelse tiltrådte ankenævnet en afgørelse i skrivelse af 15. januar 1979 fra arbejdsdirektoratet til A, hvorefter direktoratet ikke havde fundet grundlag for at ændre sin afgørelse af 14. april 1976 vedrørende A's optagelse i en anerkendt dansk arbejdsløshedskasse under et midlertidigt ophold i Spanien. Denne afgørelse havde været tiltrådt af ankenævnet.

Det fremgik af sagen, at A i tiden fra den 1. april 1972 til den 1. april 1976 boede og arbejdede i Spanien som eksportstipendiat. Han havde kontrakt med handelsministeriet og var i alle tjenesteforhold underlagt Danmarks Erhvervsfond.

Eksportstipendier tildes for 1 år ad gangen og vil kunne forlænges indtil 2 gange, i særlige tilfælde - herunder A's - indtil 3 gange.

I skrivelser af 2. og 13. oktober 1975 til Funktionærernes og Tjenestemændenes Arbejdsløshedskasse spurgte A, om han kunne optages som medlem i kassen. A henviste til, at han betalte skat til Danmark efter reglerne for personer, der er udsendt af staten til tjeneste i udlandet, og til, at han ikke havde fast bopæl i Spanien.

Arbejdsløshedskassen forelagde spørgsmålet om A's optagelse i kassen for arbejdsdirektoratet.

I den anledning meddelte arbejdsdirektoratet A i skrivelse af 14. april 1976, at han ikke kunne anses for at opfylde betingelsen i bestemmelsen i § 41, stk. 1, nr. 1, i arbejdsløshedsloven (jfr. nu bekendtgørelse nr. 373 af 15. august 1980 af lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring) for at kunne optages som nydende medlem i en statsanerkendt arbejdsløshedskasse.

Denne bestemmelse og bestemmelserne i § 41, stk. 5 og stk. 6, som bestemmelsen henviser til, har følgende indhold:

§ 41:

»Ret til optagelse som medlem har personer,

1. som har bopæl her i riget, bortset fra Færøerne og Grønland, jfr. dog stk. 5 og stk. 6,

...

Stk. 5. Arbejdsministeren kan bemyndige arbejdsdirektøren til efter forhandling med landsarbejdsnævnet under forudsætning af gensidighed at fravige bopælskravet i stk. 1, nr. 1, for personer, der arbejder her i landet, men har bopæl i udlandet (grænsegængere).

Stk. 6. Når forholdene taler derfor, kan arbejdsdirektøren uanset bestemmelsen i stk. 1, nr. 1, tillade, at personer, der har bopæl på Færøerne og i Grønland, optages som medlem.«

I anledning af A's klage tiltrådte ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen på møde den 2. december 1976 arbejdsdirektoratets afgørelse af 14. april 1976. A modtog underretning om nævnets afgørelse ved skrivelse af 25. januar 1977.

Umiddelbart efter modtagelsen af ankenævnets skrivelse rettede A henvendelser til ankenævnet og arbejdsministeriet med spørgsmål vedrørende afgørelsen.

A tog på ny ophold i Danmark den 15. maj 1976 og tilmeldte sig den 18. maj 1976 arbejdsformidlingen som arbejdssøgende. Da han på grund af arbejdsdirektoratets afgørelse af 14. april 1976 ikke var berettiget til arbejdsløshedsdagpenge, modtog han kontanthjælp efter bistandsloven.

A's fremmødekort blev stemplet af arbejdsformidlingen (i Birkerød) sidste gang den 9. september 1976. Fra den 18. oktober 1976 havde A kontakt med arbejdsformidlingen i Våsterås i Sverige. Den 3. november 1976 blev A tilmeldt folkeregistret samme sted.

I skrivelse af 20. juni 1977 og i senere skrivelser klagede A til mig over ankenævnets afgørelse af 2. december 1976.

I anledning af denne klage modtog jeg en udtalelse af 27. juli 1977 fra ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen, der henholdt sig til sin afgørelse.

Jeg modtog desuden udtalelser fra handelsministeriet og udenrigsministeriet.

På grundlag af de modtagne udtalelser fandt jeg det nødvendigt i skrivelse af 17. marts 1978 at anmode arbejdsdirektoratet og ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen om fornyede udtalelser.

Min skrivelse til arbejdsdirektoratet og ankenævnet indeholdt en sagsfremstilling, som berørte følgende aspekter af A's tilknytning til Danmark under hans ophold i Spanien:

- ved udrejsen i 1972 frameldte A sig folkeregistret i Birkerød kommune, men opgav ingen adresse i Barcelona (hans tjenestested), men derimod navnet og adressen på Danmarks Erhvervsfond;
- A tilmeldte sig ikke folkeregistret i Barcelona, da han som akkrediteret det spanske udenrigsministerium som sekretær ved generalkonsulatet i Barcelona ikke ansås at have fast bopæl i Spanien;
- A fremlejede sin lejlighed i Birkerød for 12 måneder ad gangen, men måtte opgive den pr. 1. april/1. juni 1975, da boligselskabet ikke ville give tilladelse til yderligere fremleje;
- efter kildeskattelovens bestemmelser var A fuldt skattepligtig i Danmark;
- A havde adgang til at opnå almindeligt sygesikringsbevis og skulle fortsat bidrage til Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP);

- som eksportstipendiat havde A ikke tjenstlig tilknytning til udenrigstjenesten, idet der alene var udstedt ham udenrigsministerielt pas og foretaget anmeldelse som konsulatssekretær for at lette hans arbejde;

- efter udenrigsministeriets opfattelse er der ikke i folkerettens almindelige regler holdepunkter for at betragte danske konsulære og diplomatiske repræsentationer i udlandet som dansk territorium med den virkning, at medarbejdere, der gør tjeneste ved repræsentationen, automatisk kan anses for at opfylde bopælskrav i danske love.

I skrivelsen af 17. marts 1978 anførte jeg videre følgende:

»...

Jeg skal således under henvisning til det ovenfor anførte anmode om en nærmere begrundelse for, at arbejdsdirektoratet og ankenævnet ikke har ment, at (A) har bevaret sin bopæl i Danmark, mens han arbejdede for Danmarks Erhvervsfond i Spanien. Jeg skal i den forbindelse henlede opmærksomheden på, at der bl. a. ikke synes at være blevet indhentet nærmere oplysninger om (A's) bopælsforhold, før han den 1. april 1972 blev ansat som eksportstipendiat i Spanien, uanset at sådanne oplysninger måtte forekomme betydningsfulde ved den konkrete afgørelse af, om en ansøger - her (A) - har (bevaret) bopæl i Danmark.

Jeg skal gøre den foreløbige bemærkning, at jeg kan være enig i det, arbejdsdirektoratet har anført i sin skrivelse til arbejdsministeriet ..., hvorefter der i visse tilfælde, hvor den pågældende vel opholder sig i udlandet, kan foreligge bopæl i Danmark i den i § 41 i arbejdsformidlingsloven nævnte forstand.

Jeg skal i den forbindelse pege på, at (A's) ophold i Spanien måtte betragtes som midlertidigt, jfr. herved vedlagte ekstraktkopi af min redegørelse af 28. oktober 1977 i anledning af klager fra (A) over nogle forhold vedrørende hans stilling som eksportstipendiat i Barcelona. Det fremgår heraf bl. a., at et eksportstipendium normalt tildeles for 1 år ad gagen og vil kunne forlænges indtil 2 gange, i særlige tilfælde indtil 3 gange. Det fremgår videre bl. a., at eksportstipendier tildeles af handelsministeriet, og at eksportstipendiater i alle tjenesteforhold er underlagt Danmarks Erhvervsfond.

...«

Jeg modtog herefter en udtalelse af 29. maj 1978 fra arbejdsdirektoratet. I udtalelsen anførte arbejdsdirektoratet bl. a.,

»... at det stedse har været direktoratets opfattelse, at afgørelsen af, hvorvidt en person kan optages i en dansk statsanerkendt arbejdsløshedskasse under beskæftigelse i udlandet, når pågældende er udsendt af en dansk virksomhed eller lignende, må bero på en konkret vurdering i de enkelte tilfælde.

I denne forbindelse har direktoratet ment, at der i visse tilfælde, hvor den pågældende vel fysisk opholder sig (midlertidigt) i udlandet, men hvor pågældende er ansat af dansk myndighed, aflønnes af denne, og i det hele står i tjenesteforhold til denne myndighed, er fuldt skattepligtig til Danmark, samt har valgt til folketinget, uanset det midlertidige ophold i udlandet, kan foreligge bopæl i den i arbejdsløshedslovens § 41 omhandlede forstand med heraf følgende mulighed for optagelse i en dansk statsanerkendt arbejdsløshedskasse, forudsat de øvrige betingelser for ret til medlemskab måtte foreligge opfyldt.

...

Under henvisning til, at (A) efter ... oplyste ikke har været beordret til at udføre tjeneste i Spanien af nogen dansk myndighed, men derimod som eksportstipendiat selv har ansøgt om at måtte gøre tjeneste uden for riget, samt at det ... er oplyst, at (A), i lighed med andre eksportstipendiater, ikke har været omfattet af § 1, stk. 2, i lovebekendtgørelse nr. 366 af 10. august 1970 med senere ændringer om valg til folketinget, og således ikke havde bevaret valget til folketinget under sit ophold som eksportstipendiat i Spanien, har direktoratet ikke anset (A) for at have (bevaret) bopæl i Danmark i den i arbejdsløshedslovens § 41 omhandlede forstand.

Under hensyn hertil har direktoratet ved sin afgørelse af 14. april 1976 ... ikke ment det nødvendigt at indhente nærmere oplysninger om (A's) skattemæssige tilknytning til Danmark, medens han arbejdede for Danmarks Erhvervsfond i Spanien, hvorved bemærkes, at det faktum, at pågældende eventuelt var skattepligtig til Danmark under opholdet i Spanien, efter direktorates foran refererede opfattelse formentlig ikke - i sig selv - ville have ført til en anden afgørelse.

Direktoratet skal i denne forbindelse tilføje, at man senest under den 17. april 1978 af Danmarks Erhvervsfond telefonisk har fået bekræftet, ... at eksportstipendiater under beskæftigelse uden for riget er skattepligtige til Danmark på samme måde som de af udenrigstjenesten udsendte medarbejdere.

...«

Arbejdsdirektoratet anførte herudover, at der på grundlag af bestemmelsen i arbejdsløshedslovens § 43, stk. 1, 2. pkt., var mulighed for,

»... at et medlem af en dansk, statsanerkendt arbejdsløshedskasse, der midlertidigt ikke er arbejdssøgende - f. eks. på grund af midlertidig fravær fra Danmark - kan bevare sit nydende medlemskab af arbejdsløshedskassen, og ved hjemkomsten til Danmark umiddelbart genindtræde i dagpengereetten, forudsat at de øvrige betingelser for ret til arbejdsløshedsdagpenge foreligger opfyldt.«

Bestemmelsen i arbejdsløshedslovens § 43, stk. 1, har følgende indhold:

»Medlemmer, som ikke har deres væsentligste livsophold ved erhvervsarbejde, eller som ikke kan anses for arbejdssøgende til regelmæssig erhvervsarbejde, skal udtræde af kassen. Medlemmer, der er holdt op med arbejde for at gennemgå en uddannelse, eller som af anden grund midlertidigt ikke er arbejdssøgende, kan dog bevare medlemskab af kassen.«

I en skrivelse af 22. juni 1978 til Danmarks Erhvervsfond anførte arbejdsdirektoratet følgende:

»Ved skrivelse af 18. januar 1978 ... har Danmarks Erhvervsfond anmodet direktoratet om at ville tilkendegive, hvorvidt de af handelsministeriet til andre lande udsendte eksportstipendiater ved stipendiets ophør vil have mulighed for at oppebære arbejdsløshedsdagpenge, for så vidt de pågældende enten vender tilbage til Danmark eller forbliver i udlandet.

Det fremgår af sagen, at eksportstipendiater udsendes på grundlag af en overenskomst om eksportstipendium, at de pågældende i alle tjenesteforhold er underlagt Danmarks Erhvervsfond, samt at overenskomst indgås for 1 år ad gangen og kan påregnes forlænget i indtil 3 til 4 år afhængig af, om det drejer sig om europæiske eller oversøiske markeder.

Videre er det oplyst, at stipendiaterne er skattepligtige i Danmark i henhold til kildeskattelovens § 1, nr. 5.

Sluttelig er det oplyst, at ATP, direktoratet for ulykkesforsikringen og sikringsstyrelsen har udtalt, at stipendiaterne vil være omfattet af henholdsvis tillægspensionsordningen, ulykkesforsikringsloven og sygesikringsloven under ophold i udlandet.

I denne anledning skal man meddele, at de pågældende stipendiater under de givne omstændigheder vil kunne henholdsvis optages i og fortsætte et eventuelt allerede etableret medlemskab i en statsanerkendt arbejdsløshedskasse under deres ophold i udlandet.

De pågældende vil herefter være dagpengeberettiget efter de almindelige regler, når de vender tilbage til Danmark - hvorved bemærkes, at retten til dagpenge bl. a. forudsætter, at medlemskabet har varet i mindst 6 måneder - medens der ikke vil være adgang til at oppebære dagpenge, hvis de pågældende forbliver i udlandet.«

I skrivelse af 8. august 1978 til mig udtalte arbejdsdirektoratet om betydningen af denne praksisændring for A's sag bl. a. følgende:

»Den af direktoratet under den 14. april 1976 i (A)-sagen truffe afgørelse ... er, ... udtryk for den fortolkning af arbejdsløshedslovens § 41, som anvendtes af direktoratet på daværende tidspunkt, hvorefter man anså de pågældende eksportstipendiaters status i relation til valgloven (lov om valg til folketinget) for værende relevant for afgørelsen af, om arbejdsløshedslovens bopælsbetingelse, jfr. § 41, forelå opfyldt.

Siden nævnte tidspunkt er der imidlertid fra forskellig side over for direktoratet rejst en række spørgsmål vedrørende ret til optagelse i den danske arbejdsløshedsforsikring for personer, der har ophold (bopæl) i udlandet, hvilket har foranlediget, at direktoratet - på baggrund af forhandlinger med landsarbejdsnævnet om tilgrænsende problemer - har taget den hidtidige fortolkning af bopælskriteriet i arbejdsløshedslovens § 41 op til fornyet overvejelse. Resultatet af disse overvejelser har bl. a. fundet udtryk i direktoratets nævnte afgørelse af 22. juni 1978.«

I sin udtalelse af 5. september 1978 i anledning af A's klage til mig meddelte ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen herefter, at ankenævnet kunne henholde sig til arbejdsdirektoratets udtalelse af 29. maj 1978. Ankenævnet tilføjede:

»Spørgsmålet om hvorvidt den i arbejdsdirektoratets udtalelse af 8. august 1978 omtalte praksisændring skal have konsekvenser for nærværende sag bør formentlig behandles af arbejdsdirektoratet i 1. instans.«

I skrivelse af 25. september 1978 meddelte jeg A, at jeg under hensyn til arbejdsdirektoratets praksisændring havde fundet det rettest at oversende sagen til arbejdsdirektoratet med anmodning om, at direktoratet tog sagen op til fornyet behandling.

I skrivelse af 15. januar 1979 meddelte arbejdsdirektoratet A, at den praksisændring, der havde fundet udtryk i direktoratets ovennævnte skrivelse af 22. juni 1978 til Danmarks Erhvervsfond, ikke gav arbejdsdirektoratet anledning til at ændre den afgørelse, arbejdsdirektoratet havde truffet i skrivelse af 14. april 1976 til A vedrørende hans optagelse i en anerkendt dansk arbejdsløshedskasse under et midlertidigt ophold i Spanien.

Arbejdsdirektoratet havde herved lagt vægt på,

»at De efter det for direktoratet oplyste ikke den 22. juni 1978 - og ej heller siden - har været beskæftiget i udlandet som eksportstipendiat på sådanne vilkår og betingelser, som nævnt i direktoratets afgørelse af 22. juni 1978, li-

gesom De efter det oplyste ej heller har været berettiget til optagelse i den danske arbejdsløshedsforsikring i medfør af andre bestemmelser.«

I skrivelse af 6. februar 1979 klagede A over denne afgørelse til ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen. I klagen anførte A bl. a. følgende:

»Funktionærernes og Tjenestemændenes arbejdsløshedskasse har allerede i oktober eller evt. november 1975 rejst spørgsmålet om min og andre eksportstipendieters optagelse i A-kassen overfor arbejdsdirektoratet, og direktoratet kunne jo meget passende have afgjort sagen positivt allerede dengang ... Direktoratets afgørelse af 22. juni 1978 viser, at jeg havde ret, da jeg i oktober 1975 hævdede, at jeg havde bopæl i riget og dermed ret til optagelse i A-kassen. Det er ikke min fejl, at direktoratet skulle have så lang tid til at ændre opfattelse, og jeg synes ikke, at jeg skal lide under det. 14. januar 1976 meddelte arbejdsdirektoratet mig, at det ikke ville blive til ulempe for mig, at sagen trak ud, idet afgørelsen og henvisningen til en A-kasse ville ske med tilbagevirkende kraft...«

Forresten er loven den samme nu som i oktober 1975 og ligeledes i april 1976, det drejer sig imidlertid om en oprindelig fejlfortolkning fra arbejdsdirektoratets side, ...«

I skrivelse af 1. november 1979 til A tiltrådte ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen arbejdsdirektoratets afgørelse af 15. januar 1979. Som begrundelse for sin afgørelse anførte ankenævnet følgende:

»Ankenævnet finder, at sagen om medlemmets ansøgning den 1. oktober 1975 om optagelse i den danske arbejdsløshedsforsikring blev afsluttet ved ankenævnets afgørelse den 2. december 1976, og at arbejdsdirektoratets afgørelse ikke beroede på en fejlfortolkning af bopælskravet i arbejdsløshedslovens § 41.

Ankenævnet finder derfor ikke, at arbejdsdirektoratets ændring af praksis på dette område på grundlag af forhandlinger med Landsarbejdsnævnet, udtrykt i brev af 22. juni 1978 til Danmarks Erhvervsfond, kan få virkning for pågældendes ansøgning den 1. oktober 1975.«

I sin klage til mig anførte A bl. a. følgende:

»... Under behandlingen af min sag har myndighederne hele tiden anvendt en *restriktiv* praksis under administreringen af loven eller lovene.

Det af myndighederne i min sag anvendte grundprincip (det restriktive princip) bør være juridisk uholdbart, det drejer sig her om en lov, hvis *hovedformål* er at give borgeren en rettighed af social karakter, en rettighed som borgeren på grund af sit tjenestepas og folkeretten ikke kunne få i modtagerlandet. I henhold til moderne retsvidenskab skal sociale love fortolkes extensivt og der skal anvendes en extensiv praksis. Der findes ingen anledning til at myndighederne pr. 1. oktober 1975 skulle anvende en restriktiv praksis over for eksportstipendiater.

På grund af mine klager har man meget naturligt ændret praksis, men uden at det har været nødvendigt at ændre lovtæksten. Jeg spørger mig selv, om praksis pr. 1. oktober 1975 var i overensstemmelse med lovens forarbejder eller den relevante juridiske doktrin.

Samtidig vil jeg klage over, at ankenævnet under sagens gang har hævdet *under henvisning til § 43, stk. 1 sidste punkt* (skrivelsen af 15. januar 1977 til mig), at jeg havde kunnet forblive i A-kassen med ret til dagpenge under stipendiatopholdet i udlandet og altså selvom jeg havde arbejde.«

I sin udtalelse af 18. januar 1980 i anledning af A's klage til mig anførte arbejdsdirektoratet bl. a. følgende:

»For så vidt angår spørgsmålet om den stedfundne ændrede fortolkning af bopælskravet, jfr. direktoratets skrivelse af 22. juni 1978 til Danmarks Erhvervsfond, har direktoratet ved vurderingen af ændringens betydning for direktoratets afgørelse af 14. april 1976, lagt vægt på, at den tidligere fulgte praksis efter direktoratets opfattelse, har haft støtte i lovtæksten og dennes forarbejder. Direktoratet kan om dette spørgsmåls behandling i teorien henvise til Jørgen Mathiassen i Juridisk Grundbog (1975) s. 656, hvor det anføres, at en praksisændring inden for grænserne for flere opfattelser, med støtte i lovtæksten, ikke vil kunne tillægges betydning for allerede truffne afgørelser, jfr. tillige Poul Andersen i Dansk Forvaltningsret (5. udgave) s. 394.«

Ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen meddelte i sin udtalelse af 6. marts 1980 i anledning af A's klage, at ankenævnet ikke fandt, at der i hans klage var fremført noget, der kunne ændre bedømmelsen af sagen. Ankenævnet henholdt sig derfor til sin afgørelse i skrivelse af 1. november 1979 til A.

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Jeg finder først at burde gøre nogle mere almindelige bemærkninger om betydningen af bopælskrav i forskellige danske love.

Jeg har i flere tidligere sager - til dels med henvisning til Max Sørensen: Statsforfatningsret, 2. udg. (1973) ved Peter Germer, s. 71 ff - givet udtryk for, at begreberne »bopæl« eller »fast bopæl« ikke kan antages at have noget entydigt indhold i dansk ret, men at betydningen af begreberne må fastlægges gennem fortolkning af de enkelte love. Det er derfor ikke udelukket, at de respektive forvaltningsmyndigheder fuldt korrekt på grundlag af de sammenhænge, hvori udtrykkene forekommer, og ud fra de hensyn, der ligger bag hvert enkelt lovområde, kan anlægge forskellige fortolkninger af begreberne.

Jeg skal i den forbindelse fremhæve, at anvendelsen af bopælskriteriet på foreliggende konkrete tilfælde i et vist omfang beror på en skønsmæssigt præget vurdering, som jeg efter de regler og den praksis, der gælder for min virksomhed, kun kan kritisere, såfremt der foreligger særlige omstændigheder.

På arbejdsløshedslovens område får bopælskravet betydning i to relationer, nemlig for retten til (at opnå eller bevare) medlemskab af en anerkendt arbejdsløshedskasse og for retten til dagpenge.

Med hensyn til *dagpengeretten* er det bl. a. i forbindelse med folketingets behandling af et forslag til lov om ændring af arbejdsløshedsloven fremhævet, at den danske arbejdsløshedsforsikring er nøje knyttet til det dan-

ske arbejdsformidlingssystem, jfr. Folketingstidende 1972/73, tillæg B, sp. 1198.

Som følge heraf vil der normalt ikke være mulighed for udbetaling af arbejdsløshedsdagpenge under ophold i udlandet.

Interessen i at opnå eller bevare *medlemskab* i en anerkendt arbejdsløshedskasse beror på, at det medlem af en arbejdsløshedskasse, der vender tilbage til Danmark, uden ny karenstid genvinder adgang til dagpenge under eventuel ledighed, jfr. Folketingstidende 1972/73, tillæg A, sp. 3378.

Forarbejderne til arbejdsløshedsloven indeholder ikke oplysninger om, hvad der nærmere ligger i det bopælskrav, der stilles i bestemmelsen i § 41, stk. 1, nr. 1.

I forhold til det oprindelige lovforslag (Folketingstidende 1969/70, tillæg A, sp. 2382) kan der imidlertid konstateres en vis udvidelse af kredsen af dem, der er berettigede til at opnå eller bevare medlemskab af en anerkendt arbejdsløshedskasse. Således ændredes bestemmelsen i lovforslagets § 42, stk. 2, hvorefter »et medlem, som ikke længere opfylder betingelsen i § 41, stk. 1, nr. 1, skal udtræde af kassen« under forslaget behandling i folketinget således, at formuleringen blev: »Et medlem, som ikke længere har bopæl her i riget, skal udtræde af kassen«. Gennem den ændrede formulering åbnedes der mulighed for, at et medlem, som tager ophold på Færøerne eller i Grønland, kunne bevare medlemskabet uden nogen særlig tidsbegrænsning, jfr. Folketingstidende 1969/70, tillæg B, sp. 688.

Bestemmelsen i § 41, stk. 5 (jfr. ovenfor s. 638), hvorefter bopælskravet kan fraviges for grænsegængere, blev indsat i arbejdsløshedsloven i folketingsåret 1971/72. I folketingsåret 1972/73 blev der gennem ophævelsen af bestemmelsen i § 42, stk. 2, skabt mulighed for, at et medlem af en anerkendt arbejdsløshedskasse, som tager varigt til udlandet, kan *bevare* sit *medlemskab*, jfr. Folketingstidende 1972/73, tillæg A, sp. 3377 f. Under folketingets behandling af dette forslag indsattes bestemmelsen i § 41, stk. 6, (jfr. ovenfor), hvorefter arbejdsdirektøren kan tillade, at personer, der har bopæl på Færøerne og i Grønland, *optages* som medlemmer af en arbejdsløshedskasse, jfr. Folketingstidende 1972/73, tillæg B, sp. 1197 f.

Spørgsmålet i den foreliggende sag er, om eksportstipendiater under deres arbejde i udlandet kan anses for at have en sådan fast tilknytning til Danmark, at de kan siges at opfylde bopælskravet i arbejdsløshedslovens § 41, stk. 1, nr. 1.

Jeg finder, at de oplysninger, der er indeholdt i sagsfremstillingen ovenfor, er udtryk for, at eksportstipendiater har en ganske fast tilknytning til Danmark, som kunne tale for, at stipendiaterne også har ret til medlemskab i en arbejdsløshedskasse. Jeg finder i den forbindelse, at det må tages i betragtning, at eksportstipendiater, uanset at de selv har ansøgt om ansættelse til at virke for fremme af danske eksportinteresser, må siges at være udsendt i dansk interesse. Jeg finder således, at det forekommer naturligt, at det søges sikret, at ingen afholder sig fra at søge et eksportstipendium på grund af usikkerhed om arbejdsmuligheder eller arbejdsløshedsunderstøttelse efter stipendiets ophør. Det vil vel typisk netop være i tiden umiddelbart efter hjemkomsten, at de pågældende kan have behov for at kunne modtage arbejdsløshedsunderstøttelse.

Jeg finder herefter, at det er mest nærliggende at fortolke arbejdsløshedsloven således, at eksportstipendiater under de betingelser, der er nævnt i arbejdsdirektoratets skrivelse af 22. juni 1978 til Danmarks Erhvervsfond (jfr. ovenfor), opfylder bopælskravet i arbejdsløshedsloven.

Arbejdsdirektoratets og ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringens afgørelser i skrivelser af henholdsvis 14. april 1976 og 25. januar 1977 til Dem, hvorefter De ikke var berettiget til at opnå medlemskab i en anerkendt arbejdsløshedskasse, så længe De havde ophold i Spanien, byggede således efter min opfattelse på en anvendelse af arbejdsløshedslovens bopælsregel, der ikke var holdbar.

Jeg skal dog herved bemærke, at der ikke i arbejdsløshedsloven eller dens forarbejder findes mere præcise retningslinjer for, hvornår bopælskravet kan anses for at være opfyldt, og at det ikke kan anses for klart uholdbart, at arbejdsdirektoratet i tiden forud for den 22. juni 1978 har ment at burde lægge afgørende vægt på, om optagelsessøgende i en arbejdsløshedskasse havde valgt til folketinget.

Som ovenfor nævnt har arbejdsdirektoratet i skrivelsen af 22. juni 1978 til Danmarks Erhvervsfond nu givet udtryk for en ændret opfattelse af spørgsmålet om eksportstipendiaters ret til at blive optaget som medlemmer af en statsanerkendt arbejdsløshedskasse. Spørgsmålet er herefter, hvilken betydning denne praksisændring bør tillægges for afgørelsen af Deres sag.

I denne forbindelse har arbejdsdirektoratet i sin udtalelse af 18. januar 1980 i anledning af Deres klage til mig henvist til fremstillingerne hos Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret (5. udg., 1965), s. 394 og Jørgen Mathiassen i Juridisk Grundbog (1975), s. 656. De nævnte henvisninger vedrører imidlertid den situation, at *forvaltningen* ønsker at ændre en tidligere afgørelse til skade for adressaten og er derfor umiddelbart uden

betydning for bedømmelsen af det foreliggende spørgsmål om, hvorvidt *adressaten* for en forvaltningsafgørelse (De) kan kræve en afgørelse ændret under henvisning til en senere praksisændring. Om denne situation anfører Jørgen Mathiassen, anførte værk, s. 657:

»Forvaltningsaktens adressat vil som regel kunne kræve en pålagt byrde ophævet eller lempet under henvisning til en senere praksisændring, der er udtryk for en korrektion af en hidtidig urigtig fortolkning.«

Jørgen Mathiassen anfører videre, at reglen dog ikke er undtagelsesfri og henviser i den forbindelse til højesteretspraksis vedrørende tilbagesøgning af ydelser, som det offentlige har opkrævet på grundlag af en urigtig fortolkning af loven.

Som anført af Jørgen Mathiassen, anførte værk, s. 654 er der ikke i dansk forvaltningsret »tilbøjelighed til retroaktiv praksisændring«. Om der i det enkelte tilfælde er grundlag for at forlade dette udgangspunkt, må vurderes på baggrund af de hensyn, der kunne tale imod at ændre tidligere truffne afgørelser, jfr. herved også Erik Harder: Om ændring af administrative afgørelser (1962) s. 120 ff.

Til forskel fra den situation, hvor forvaltningen ønsker en tidligere afgørelse ændret til skade for afgørelsens adressat, er der ikke i Deres sag - hvor De ønsker afgørelsen ændret - noget hensyn at tage til afgørelsens adressat. Spørgsmålet er derfor alene, hvilke offentlige interesser, der kunne tale for at fastholde den tidligere truffne afgørelse. Betydelig vægt har i den forbindelse de administrative vanskeligheder, som i givet fald kunne være forbundet med en pligt for myndighederne til - eventuelt dog kun efter begæring - at ændre alle de afgørelser, der er truffet i overensstemmelse med den tidligere opfattelse.

Efter det oplyste er der i det foreliggende tilfælde tale om et meget begrænset antal sager svarende til Deres sag.

Jeg finder derfor, at det havde været rigtigst, om arbejdsdirektoratet (og ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen) under den fornyede behandling af Deres sag i anledning af min skrivelse af 25. september 1978 havde lagt den opfattelse vedrørende bopælskravet, der kom til udtryk i arbejdsdirektoratets skrivelse af 22. juni 1978, til grund for afgørelsen i Deres sag.

Jeg har i denne forbindelse yderligere lagt vægt på, at De gennem Deres klage af 20. juni 1977 til mig over ankenævnets afgørelse af 2. december 1976 og gennem Deres senere henvendelser til mig stedse har fastholdt

den opfattelse, som arbejdsdirektoratet i sin skrivelse af 22. juni 1978 til Danmarks Erhvervsfond tilsluttede sig.

Jeg har derfor samtidig hermed henstillet til ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen at genoptage behandlingen af Deres sag og at træffe en ny afgørelse på grundlag af de synspunkter, jeg har anført ovenfor.

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger, at ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen har meddelt Dem, at De under Deres midlertidige ophold i Spanien kunne have *bevaret* et eventuelt medlemskab af en arbejdsløshedskasse. Jeg henviser i den forbindelse til, at der ved den lovændring i folketingsåret 1972/73, der er omtalt ovenfor s. 643, blev skabt mulighed for, at et medlem af en arbejdsløshedskasse kunne bevare sit medlemskab, selv om medlemmet opgav sin bopæl i Danmark.

...«

Supplerende oplysninger om sagen

Ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen meddelte mig i skrivelse af 25. november 1981, at ankenævnet i overensstemmelse med ombudsmandens henstilling i skrivelse af 30. maj 1981 havde taget sagen op til fornyet overvejelse, men at nævnet ikke havde fundet, at de synspunkter, ombudsmanden havde anført, kunne bevirke en ændring af nævnets afgørelse i skrivelse af 1. november 1979 til A.

Ankenævnet havde herved lagt vægt på, at den tidligere afgørelse ikke berode på en fejlfortolkning af reglerne.